

## **Die informationelle Selbstbestimmung zwischen Menschenwürde und allgemeiner Handlungsfreiheit**

### **Staatsminister Volker Bouffier, Hessischer Minister des Innern und für Sport:**

---

Sehr geehrter, lieber Herr Professor Dr. Ronellenfitsch, sehr geehrter Herr Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Herr Professor Dr. Papier, Herr Dr. Petri, meine Damen, meine Herren! Nach der Einleitung - für diejenigen, die öfter mit Herrn Professor Dr. Ronellenfitsch zu tun haben, ist sie nicht überraschend - muss ich zwei Vorbemerkungen machen.

Erste Bemerkung: Herr Präsident Kartmann hat Ihnen in seiner Begrüßung auch zu meiner völligen Verblüffung mitgeteilt, ich würde hier für die erkrankte Frau Claudia Schmid Ausführungen zur technischen Realisierbarkeit der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts machen. Nicht nur, dass ich das eben auch zum ersten Mal gehört habe: Es wird nicht mein Thema sein, denn das sind Spezialfragen, die man nicht nebenbei erledigen kann - ich bitte Sie um Verständnis. Da sich Herr Professor Dr. Ronellenfitsch in seiner Allzuständigkeit angeboten hat, auch das noch zu erledigen, bin ich sehr gespannt, was er dazu vortragen wird.

Zweite Bemerkung: Die Dramaturgie der Tagung sieht offenkundig vor, dass ich jetzt den Gegenpart übernehme, die Erdung dieser hehren Prinzipien, und darlege, wie das alles in der Praxis ist, damit wir anschließend ordentlich etwas zu diskutieren haben.

Meine Damen und Herren, es wird Sie vielleicht enttäuschen: Von Karl Popper über Spinoza bis zu Ihrem Schlusssatz bin ich genau bei Ihnen. Es gibt sehr vieles, was ich genauso sehe. Es gibt einiges, das ich anders gewichte, und es gibt das eine oder andere, auf das ich gesondert hinweisen will.

Nun bin ich als Innenminister auch des Mutterlandes des Datenschutzes für beides zuständig: Für den Datenschutz und für die Sicherheit. Wenn ich hier zur informationellen Selbstbestimmung zwischen Menschenwürde und allgemeiner Handlungsfreiheit vortrage, so haben wir eben schon die Antwort erhalten: Beides gründet auf Art. 2 Grundgesetz und auf dem bedeutendsten Stein unseres Verfassungsrechts, der Menschenwürde - Art. 1 Grundgesetz.

Um der dramaturgischen Erwartung ein wenig zu entsprechen, möchte ich zunächst auf Folgendes hinweisen. Es ist richtig, dass die allgemeine Handlungsfreiheit nicht ohne Sicherheit gedacht werden kann. Von der allgemeinen Handlungsfreiheit des Bürgers bleibt vergleichsweise wenig übrig, wenn ihm der Staat diese Handlungsfreiheit nicht sichern kann. Verkürzt ausgedrückt: Freiheit ohne Sicherheit ist immer ein Torso. Ich möchte nicht darüber streiten, was prioritär ist. Aus meiner Sicht bedingt das eine das andere: Ohne Freiheit wird Sicherheit zur Diktatur im weitesten Sinne. Und ohne Sicherheit wird Freiheit irgendwann zur Anarchie - sehr überspitzt ausgedrückt. Aus meiner Sicht bedingt sich beides nicht nur gegenseitig, sondern es kommt auf das richtige Verhältnis zwischen beidem an. Es gibt auch keine statischen Festlegungen nach dem Motto: „Das haben wir einmal so gefunden, und dann ist es so“, sondern das ist ein dynamischer Prozess.

Das kann man miteinander besprechen, wenn man sich beinahe 26 Jahre nach dem Erlass des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts vor Augen hält, in welchem Kontext dieses Urteil damals erging und was sich in dieser - auf der einen Seite sehr langen und auf der anderen Seite überschaubaren - Zeit getan hat.

Sie, Herr Professor Dr. Papier, haben es ausdrücklich erwähnt. Dieses Urteil ist aus heutiger Sicht ein Meilenstein, ein Grundstein, ein Donnerschlag für den Datenschutz. Es hat - wenn ich nur die Exekutive betrachte, gelegentlich auch die Legislative, es sind auch Kollegen anwesend - zunächst ein ungeahntes Maß an Kodifizierung aller Informationsbeziehungen der öffentlichen Verwaltungen ausgelöst. Einfacher ausgedrückt: Die Grundvorgabe, dass wie auch immer zu erhebende Daten, zu verarbeitende und zu löschende Daten durch den Gesetzgeber normiert werden müssen, ist eines der Hauptarbeitsfelder der Legislative geworden, allemal auf Länderebene. Wir beraten gerade unser hessisches Polizeirecht, das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Wenn man sich das näher anschaut und einen quantitativen Vergleich zu dem zieht, was darin steht, werden Sie zu dem Ergebnis kommen, dass sich weit über die Hälfte aller Ausführungen ausschließlich mit diesem Thema beschäftigt. Das führt nicht nur zu gelegentlich schwieriger Lesbarkeit, sondern nach meiner Erfahrung auch zu extrem hohen Anforderungen hinsichtlich der Verständlichkeit. Trotzdem muss das sein.

Wenn Sie sich überlegen, dass allein im Strafverfahrensrecht – einem Rechtsbereich, der vor über 100 Jahren kodifiziert wurde und in dem wir kein Neuland betreten - der Bundestag immerhin 17 Jahre gebraucht hat, um die

Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen, dann kann man sich in etwa vorstellen, welche Aufgaben allein die Normierungen als Ausfluss dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben für die praktisch Wirkenden - sowohl für die in der Verwaltung als auch für die gesetzgeberisch Tätigen - hervorgebracht haben.

Meine Damen und Herren, als das Volkszählungsurteil erging, war die Datenverarbeitungswelt noch weitgehend in Ordnung und sehr überschaubar. Herr Professor Dr. Papier hat es dargelegt: Das war die Welt der Großrechner, die an einigen Stellen irgendwo standen. Sie waren im Wesentlichen bei Behörden und Unternehmen. Die Speicherkapazität galt uns damals als unglaublich und unerschöpflich. Gemessen an dem, was wir heute haben, ist es nicht einmal als Kleinkram zu bezeichnen. Es steht außerhalb jeden Verhältnisses. Jeder PC im Wohnzimmer hat heute eine Dimension an Fähigkeiten, die sämtliche Großrechner, die es 1983 gab, zusammen nicht erbracht hätten. Das muss man sich einmal vorstellen, um begreifen zu können, welche geradezu revolutionären Veränderungen es gegeben hat. Interessanterweise hatte IBM 1981, also zwei Jahre vor Erlass des Volkszählungsurteils, den ersten PC herausgebracht, der im Wesentlichen in der Geschäftswelt, später dann auch in der öffentlichen Verwaltung und in den privaten Haushalten, Einzug gehalten hat.

Noch gar nicht so lange her, grobe 12 oder 13 Jahre, wurde das Internet für die Öffentlichkeit nutzbar. Wenn wir uns überlegen, wie sehr es heute unser Leben bestimmt, und wir uns gleichzeitig klarmachen, dass es erst ein gutes Dutzend Jahre her ist, dass es das überhaupt gibt, wird man eine meiner Grundaussagen besser verstehen: Sicherheit und Freiheit sind immer wieder neu auszuwiegen, nicht statisch festzuschreiben und auf Gleisen zu fahren, die vielleicht vor 25 Jahren richtig waren, die uns heute – jedenfalls in den Spurbreiten von damals – nicht mehr wirklich weiterhelfen.

Wenn Sie überlegen: E-Mail und World-Wide-Web haben dazu geführt, dass sich immer mehr Menschen einen PC zulegen, mit der ganzen Welt kommunizieren und heute in der Bundesrepublik weit über die Hälfte aller Haushalte über solche Kommunikationsmöglichkeiten verfügt. Das sogenannte Web 2.0 führt dazu, dass sich nicht nur, aber insbesondere junge Menschen und auch nicht mehr ganz so junge an diesem Datenaustausch - darauf komme ich nachher noch zu sprechen, weil wir absolut deckungsgleich in der Frage sind, wo eine der großen Herausforderungen liegt - in einer Weise beteiligen, wie man sich das 1983 nicht einmal vorstellen, geschweige denn rechtlich-intellektuell fassen konnte. Denken Sie einmal daran, wie viele Millionen Menschen in Facebook, Twitter und social networks aller Art ununterbrochen unterwegs sind.

Nicht nur das Internet hat die Welt völlig verändert. Hinzugetreten ist die rasante Entwicklung auf dem Mobilfunksektor, den ich nicht weniger spannend finde. Im Jahre 1958 hatte die Deutsche Bundespost das erste nationale Mobilfunknetz eingerichtet. Das war das sogenannte A-Netz. Es hatte knapp 10.000 Teilnehmer. Gerätekosten und Gebühren waren so immens, dass der Teilnehmerkreis von vornherein sehr eingeschränkt war. Diese Geräte wogen 16 kg - da war die Mobilität etwas schwierig. Wenn man sich das klarmacht, ist es wirklich faszinierend: 1972 kam das B-Netz, das ich selbst noch miterlebt und geübt habe. Man war darauf angewiesen, dass man per Hand eine Vermittlung erfuhr. Das funktionierte aber nur, wenn man wusste, wo und in welcher Zone sich der andere befand. Es gab 150 Zonen in der Bundesrepublik. Wenn man anrief, sagte man, er müsste in der Zone 47 sein. Dann konnte man dorthin eine Verbindung per Hand herstellen. Danach kam das C-Netz - ich mache das jetzt kürzer, aber es ist mir wichtig - bei dem das schon automatisch gemacht wurde. Es ging nicht mehr per Hand. Zwei Jahre, nachdem das Volkszählungsurteil ergangen war, nämlich im September 1985, wurde in Deutschland das C-Netz gestartet. Das war im Autotelefon vorhanden. Man konnte es herausnehmen und mit sich tragen. Das war die Geburtsstunde, wenn Sie so wollen, des Mobilfunktelefons. 800.000 Kunden hatte das C-Netz in seinen besten Zeiten. Sieben Jahre später, 1992, kam das D-Netz und 1994 das E-Netz. Den Siegeszug dieser Netze kennen Sie: Wir haben heute in der Bundesrepublik Deutschland mehr Mobilfunkanschlüsse als Einwohner.

Dieser kurze Blick auf die rasante, geradezu atemberaubende Entwicklung, sowohl von der Technik wie von der Quantität her, kann meines Erachtens auch bei der Frage der rechtlichen und intellektuellen Durchdringung nach dem Motto Sicherheit und Freiheit, Handlungsfreiheit, Wirkungsrahmen, Schutzverpflichtung des Staates nicht außer Acht gelassen werden, wenn wir uns nicht in allzu theoretischen Erörterungen verlieren wollen.

Mittlerweile hat nicht nur jeder ein Handy - viele Menschen mehrere -, mit dem er heute alles machen kann, sondern es gibt eine weitere technische Entwicklung - aus meiner Sicht entwickelt sich das ununterbrochen weiter -, die unter dem Gesichtspunkt der Schutzgewährung, so, wie es das Bundesverfassungsgericht, wie ich finde, zu Recht verlangt, aus meiner Sicht hier nicht unerwähnt bleiben darf, nämlich das System GPS - Global Positioning System: Hier werden Systeme miteinander vernetzt. GPS und Google Maps im Internet sind Grundlagen für Nutzungsmöglichkeiten, von denen wir vor fünf Jahren nicht nur nicht wussten, dass es sie geben könnte, sondern wir konnten sie uns nicht einmal vorstellen.

Ich möchte einen kurzen Ausflug zum Festnetz machen: Auch da ist die Welt völlig verändert worden. DSL-Anschlüsse sind praktisch so verbreitet wie die anderen Dinge auch. IP-basiertes Telefonieren hat mittlerweile seinen Siegeszug angetreten. Die klassische Festnetztelefonie ist auf dem Weg in den Sarg. Wir stehen vor gewaltigen Herausforderungen.

Auf der einen Seite gibt es eine explosionsartige Möglichkeit der Gestaltung privaten Handelns. Aber wie bei allen Entwicklungen sind sie nicht nur positiv. Es kommt häufig darauf an, wie man sie nutzt. Für diejenigen, die sie in strafbarer Weise nutzen, bieten sie natürlich auch alle Vorteile, die eine solche gewachsene und in jeder Hinsicht leicht verfügbare Technologie bietet. Drahtlos, drahtgebunden, vernetzt, alles das ist heute Standard gesellschaftlichen Lebens. Wenn Kriminalität das Spiegelbild einer Gesellschaft darstellt, jedenfalls in seiner negativen Ausprägung, braucht es keiner großen juristischen Turnübungen, um sich mit der Frage auseinanderzusetzen: Wenn der Staat seine Schutzgewährung gegenüber dem Bürger - da sind wir nie auseinander - effektiv wahrnehmen soll, kann eine Antwort sicherlich nicht sein, diese ganze Entwicklung schlicht zu negieren und zu sagen: „Da können wir halt nichts machen.“ Das wäre eine Bankrotterklärung der staatlichen Schutzgewährung und peu à peu auch das Ende der persönlichen Handlungsfreiheit, weil das eine immer das andere bedingt. Deshalb kommt man ganz schlicht zu der Erkenntnis: Man muss sich auch mit diesen Daten - den Daten der Kommunikation, den Netzwerken - beschäftigen und einen Rahmen finden, wie die Schutzgewährung in dieser völlig veränderten Welt noch stattfinden kann.

Es ist schon spannend, wenn man sich einmal anschaut, dass wir eigentlich nur eine Chance haben, Spuren in diesem Bereich zu finden, wenn wir Spuren im Netz suchen. Darum bemühen sich Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung und darum bemühen sich nicht zuletzt diejenigen, die diese Aufgabe wahrnehmen.

Wenn wir hinzunehmen, dass die Sicherheitsbehörden - insbesondere aus ihrem Selbstverständnis heraus - seit Jahren einen verzweiferten Kampf führen, von dieser technischen Entwicklung nicht abgehängt zu werden, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die soziale Wirklichkeit so ist, dass neue technische Entwicklungen immer dann auf den Markt kommen - das scheint das einzige Kriterium zu sein -, wenn sie am Markt einen wirtschaftlichen Erfolg versprechen, dann sind Erwägungen der Sicherheit in der Regel völlig nachgelagert, wenn sie denn überhaupt eine Rolle spielen: Der kommerzielle Erfolg und das technisch Machbare sind die wesentlichen Dinge, um die es dabei geht. Der Missbrauchsfall wird immer erst dann zum Thema bei persönlicher Betroffenheit, wenn man bei seinem Computer feststellt, dass dort welche drin waren, die eigentlich nicht rein dürften, und man feststellt, dass von seinem Konto abgehoben wurde, oder wenn man als Eltern besorgt sein muss, wer unter Umständen die eigenen Kinder aufgrund außergewöhnlicher oder schlimmer Neigungen bedroht.

Meine Damen und Herren, die Aufgabenstellung wird noch schwieriger, wenn Sie sich klarmachen, dass wir Jahre gebraucht haben, um so etwas Schlichtes und Einfaches wie das D-Netz in technisch und juristisch einwandfreier Weise überhaupt überwachen zu können, also aus dem Steinzeitalter der Kommunikationstechnik - alles in diesen 25 Jahren. Wenn Sie dann noch hinzunehmen, dass die Verschlüsselungstechnik eine geradezu atemberaubende Entwicklung genommen hat - ich verweise nur auf IP-Telefonie und Skype -, haben Sie etwa den Bogen dessen, was Sicherheitsgewährleistung und rasante, um nicht zu sagen, atemberaubende Technologieentwicklung an wechselweisen Herausforderungen und Chancen bietet.

Es dient sicherlich der Auflockerung, ich wusste es auch nicht; ich habe es aber bei der Vorbereitung auf das Datenschutzforum festgestellt: Es ist sage und schreibe 26 Jahre her, dass in Deutschland jedes Modem genehmigt werden musste. Damals kamen die Mikrowellenverbindungen auf und das Modem, die Mikrowellenverbindung, musste von der Deutschen Bundespost als öffentlicher Behörde genehmigt werden. Das kommt uns heute vor, als wäre es weit vor Spinoza, also weit vor dem 17. Jahrhundert. Das ist gerade einmal 26 Jahre her.

Wenn Sie das alles nicht mehr haben, müssen Sie andere Wege finden. Ich möchte das in sehr kurzen Zügen darstellen, weil Sie, Herr Präsident, das auch angesprochen haben: Wir können bei der staatlichen Schutzgewährung nicht völlig darauf verzichten, zu schauen, was um uns herum passiert ist. In diesen 25 Jahren hat sich Dramatisches verändert, worüber wir glücklich sind und was wir in diesen Tagen auch feiern. Sie haben den Wegfall der Grenzkontrollen angesprochen, den Fall der Mauer. Wir haben die Freizügigkeit in Europa, wir haben keine Grenzen mehr für die Bürger - das ist auch gut so. Für die Kriminalitätsbekämpfung sind alle diese Hürden in der Regel noch vorhanden.

Gleichwohl ist es ein hohes Maß von Sicherheitsgefährdung von Bürgerinnen und Bürgern, wohlgermerkt: strafbarer Taten, die heute einen Auslandsbezug haben - entweder durch Taten oder durch Täter. Wenn Sie sich die polizeiliche Kriminalstatistik von 1983 und 2008 für Hessen ansehen, werden Sie feststellen: Die Zahlen der erfassten Kriminalität sind fast identisch. Hatten wir damals noch 15 % ausländische Täter und Tatorte, die in

irgendeiner Weise zu ermitteln waren, liegen wir heute mittlerweile bei 36 %. Das hat viel zu tun mit Internationalisierung. Das hat viel zu tun mit Verkehren. Das hat viel zu tun mit Globalisierung. Jedenfalls hat das eine Menge damit zu tun, wie wir, wenn wir eine Antwort darauf finden wollen, mit der Handlungsfreiheit und der Schutzgewährung des Bürgers und unserem staatlichen Sicherheitsauftrag umgehen, den wir nicht außer Acht lassen können. Es macht relativ wenig Sinn, hier in unserem kleinen Vorgärtchen zu versuchen, die Welt zu ordnen, ohne zu schauen, was schon 3 km weiter passiert.

Wenn Sie berücksichtigen, dass der nationale rechtliche Gestaltungsraum immer enger wird, erwächst daraus die Notwendigkeit supranationaler Sicherheitsgewährung und Freiheitsgewährung. Das Stichwort Schengener Informationssystem ist genannt worden. Es ist eines unserer ganz häufigen Arbeitsmittel. Wir in unserem Land Hessen haben den größten Auslandsbezug in Deutschland, nämlich am Frankfurter Flughafen. Ohne Vernetzung des Schengener Informationssystems mit den Systemen des BKA und des LKA, des Zolls könnten wir, und das kann ich Ihnen aus gesicherter Erfahrung sagen, nicht ansatzweise bei bis zu 180.000 Passagieren am Tag und dem größten Frachtflughafen Europas unseren Sicherheitsgewährleistungsauftrag erfüllen. Daraus folgt umgekehrt: Je größer und je internationaler Sie den Rahmen machen, desto schwieriger der Einigungsprozess, desto größer die Möglichkeiten des Missbrauchs oder der geringeren Schutzgewährung.

Ich möchte das nur in groben Strichen skizzieren. Ich habe vorhin darauf hingewiesen, dass es kein statischer Prozess ist, sondern dynamisch ist. Wenn sich die Verhältnisse verändern, muss es gegebenenfalls andere Antworten geben. Vor 25 Jahren hatte man Erfahrungen mit Herausforderungen des Terrorismus durch die RAF. Das war eine Grundherausforderung für diesen Staat. Sie war aber völlig anders als das, was uns heute und gerade in diesen Tagen beschäftigt.

Wir haben eine Herausforderung durch den internationalen Terrorismus und seine verschiedensten Prägungen, der von seiner Intensität, von seiner Gefährlichkeit, von seiner weltweiten Vernetzung nicht mit dem vergleichbar ist, was seinerzeit galt. Die einzige Antwort, die wir nicht geben können, ist die, dass uns dazu nichts mehr einfällt.

Wenn Sie wissen, dass im Bereich der organisierten Kriminalität, wie bei der internationalen Kriminalität, nahezu alles über Internet läuft und dass Daten frühzeitig zu erkennen die eigentliche Aufgabe der Polizei ist - nicht Daten zu erkennen, sondern frühzeitig zu erkennen, wo was passiert, um den Schaden nicht erst eintreten zu lassen -, sind Sie bei der Kernaufgabe der Polizei. Sie ist nicht die Strafverfolgung. Das ist ein großer Irrtum. Die Kernaufgabe der Polizei ist die Gefahrenabwehr. Es ist immer viel besser, eine Gefahr zu vermeiden, als nachher aufzuklären, wer sie gesetzt hat und wie sie zu bestrafen ist.

Ich möchte auf das schwierige Spannungsfeld von konkreter Gefahr im Polizeirecht zu sprechen kommen und darauf, was das für die Praxis und für Diskussionen bedeutet, die wir auch in Ihrem Hause zu so mancherlei polizeirechtlichen Fragen geführt haben, die den Praktiker - das will ich auch heute nicht verschweigen - vor außerordentlich große Anforderungen stellen.

Ich nehme die Gelegenheit wahr, diesen Punkt zu erwähnen, weil er mir besonders aufschlussreich erscheint und ich bin Herrn Professor Dr. Papier für seine Ausführungen ausdrücklich dankbar, dass wir immer noch ein falsches Mantra haben: Der Staat als die Bedrohung des Bürgers. Die Datenschützer haben sich lange Zeit diesem Auftrag in besonderer Weise verpflichtet gefühlt - das ist im Kern auch richtig -, aber dabei aus dem Blick verloren, dass, wer den Staat ständig als den bösen Buben gegenüber dem Bürger darstellt, sich anschließend nicht wundern darf, dass der Bürger vergleichsweise wenig Vertrauen hat. Da gibt es eine Menge spannender Sachverhalte.

Meine Damen und Herren, ich habe vorhin kurz erwähnt, wie viele Millionen Anschlüsse wir haben. In der aktuellen Debatte dieser Tage, und nicht nur dieser Tage, beschäftigen wir uns mit so spannenden Fragen wie der Vorratsdatenspeicherung. Dazu kann man ganz Spannendes lesen. Ich gestehe offen: Ich bin mir nicht sicher, ob immer alle so ganz genau wissen, über was wir diskutieren.

Ich bekomme folgenden Sachverhalt nicht zusammen, wie ich ganz offen sagen will: Wir sind uns sicherlich einig: Wenn jemand betrogen wird, wenn jemand mittels elektronischer Daten geschädigt wird, indem man sein Konto ausplündert, und er zur Polizei kommt und wir zu ihm sagen: „Tja, du hast Pech, wir können nichts machen, wir haben keine Daten“, müssen wir diesem Mann doch irgendwie helfen, wenn wir unseren Schutzgewährungsauftrag nicht völlig verlieren wollen. Also müssen wir uns um diese Daten kümmern. Wie können wir das? Das können wir nur elektronisch. Wie können wir das überhaupt? Indem wir wenigstens irgendwo ein Verzeichnis der Daten haben, sonst können wir nicht nachgucken. Wenn Sie kein Verzeichnis haben, können Sie nicht nachgucken.

Das versucht das Telekommunikationsgesetz mit der Datenspeicherung, also der Speicherung von Telefonnummern und Ähnlichem mehr, zu lösen. Das ist kein völlig neuer Sachverhalt. Denn komischerweise völlig unbeanstandet dürfen das private Provider schon seit eh und je. Warum dürfen sie das? Damit sie ihre Dienstleistungen abrechnen können. Derjenige, der einen Handyvertrag hat, muss dafür bezahlen. Das kann er nur und der Anbieter kann die Rechnung nur stellen, wenn er entsprechende Daten sammelt: so das Telekommunikationsgesetz. Das steht komischerweise völlig außerhalb der öffentlichen Diskussion.

Wenn der Staat für seinen staatlichen Schutzgewährungsauftrag jetzt sagt: „Wir müssen das auch ansehen können“, gibt es eine breite gesellschaftliche Diskussion, ob sich der Staat nicht zu weit vor wagt und ob man so etwas überhaupt braucht. Im Ergebnis führt das zu folgendem, ich muss das vorsichtig formulieren - aus meiner Sicht -, sehr außergewöhnlichen Sachverhalt: Derjenige, der ein Handy mit Vertrag hat, dessen Daten werden gesammelt. Bei demjenigen, der ein Handy hat, für das er schon vorher bezahlt hat, also „prepaid“, braucht der Diensteanbieter zur Abrechnung diese Daten nicht. Bei dem können wir nicht mehr nachvollziehen, was er gemacht hat. Das kann nicht richtig sein. Am Ende hängt diese rechtsstaatlich ganz entscheidende Frage daran, welches Tarifmodell der Handynutzer wählt, wenn ich dem Bürger sagen muss: „Pass auf, ich habe eine Chance herauszufinden, wer dich ausgeplündert hat, oder ich habe sie nicht“. So herum verstanden, kann meine Antwort nur sein: Wir brauchen auch eine Rechtsgrundlage für die Vorratsdatenspeicherung für diejenigen Daten, die wir nicht zu Abrechnungszwecken, sondern wegen Schutzgewährung und Strafverfolgung benötigen. Deshalb hat man die Vorratsdatenspeicherung in das Telekommunikationsgesetz aufgenommen, aus meiner Sicht zu Recht. Aber die Debatte wird ja weiter geführt.

Führt man das auf den Kern zurück, wonach es am Schluss an der Frage hängt - Sie müssen sich das als Geschädigter vorstellen und umgekehrt als Polizei-beamter -, welches Tarifmodell jemand gewählt hat, kann man das nicht hinnehmen. Viele sehr hohe theoretische Turnübungen über solche Fragen müssten bei praktischer Erdung aus meiner Sicht zu Nüchternheit in der Diskussion führen.

Meine Damen, meine Herren, ich möchte aus Zeitgründen versuchen, noch auf zwei, drei Punkte einzugehen, die mir besonders wichtig sind. Ich kann das deshalb tun, weil Herr Professor Dr. Papier die „grundlegenden Glaubenssätze“, wenn ich das so ausdrücken darf, dieser Entscheidung von damals mehrfach zitiert hat. Genau das ist es: Der Bürger sollte wissen, wer von ihm was weiß und was damit geschieht.

Wenn ich zitieren darf: Der frühere Hessische Datenschutzbeauftragte, der frühere Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Herr Professor Hassemer, hat in „Die Zeit“ vom 19. Mai diesen Jahres eine, wie ich finde, bemerkenswerte Aussage gemacht: Es ist nicht mehr so, dass sich die Bürger vor dem eingreifenden Staat fürchten und deshalb die Grundrechte als Abwehrrechte brauchen. Es ist vielmehr so, dass sie auf den Staat hoffen, weil sie ihm zutrauen, dass er ihre Probleme löst: Kontrollbedürfnisse, Furcht vor Kriminalität etc. Sie sehen bei der Finanzkrise, wie viel Vertrauen dem Staat als Helfer in der Not entgegengebracht wird.

Das muss man nicht teilen, aber ich finde es bemerkenswert. Es ist nach meiner Erfahrung nicht so, dass der Bürger vom Staat in erster Linie in Ruhe gelassen werden will, sondern er möchte, dass der Staat seine Rechte schützt. Damit sind wir wieder am Anfang - sowohl Freiheit als auch Sicherheit.

Damit wir auch den kritischen Touch in die Diskussion bekommen, möchte ich ausdrücklich dazu aufrufen, dass auch das Bundesverfassungsgericht nicht Außenseitermeinungen als Maßstab allgemeinen Bürgerempfindens postuliert. Ich glaube, dass der Kern der informationellen Selbstbestimmung und die Freiheitsrechte von niemandem ernsthaft in Zweifel gezogen werden können, sondern dass es immer um das Verhältnis geht. Ich habe ganz bewusst dargelegt, wie sich vieles in dieser sehr kurzen Zeit verändert hat.

Ich möchte aber auf die Praxis und auf zwei, drei Entscheidungen hinweisen, die Sie kurz angesprochen haben. Sie haben damals aus dem informationellen Selbstbestimmungsrecht abgeleitet, dass die Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit nur für überragende Ziele gerechtfertigt ist. In dem damaligen Urteil spielte die Menschenwürde nach Art. 1 Grundgesetz noch keine Rolle. Das ist erst später hinzugetreten. Aus meiner Sicht ist das ein unglaublich wichtiger Sachverhalt.

In dem Urteil zur Wohnraumüberwachung nach der Strafprozessordnung, das war vor fünf Jahren, kam die Menschenwürde sozusagen als elementarer Block der Begründung und konkret im Gewand des Kernbereichs privater Lebensgestaltung hinzu. Wir bemühen uns seit dieser Zeit an allen Fronten, irgendwie zu formulieren, was das eigentlich ist. Ich kenne bis zur Stunde jedenfalls keine Formulierung, die man einem Beamten, einer Verwaltung geben und sagen könnte: Das ist es! Das wäre wünschenswert. Nun weiß ich auch, dass die seinerzeit in der Praxis auf großes Unverständnis getroffene Entscheidung so ist, wie sie ist, und dass wir sie zu beachten haben und dass wir jeweils im Einzelfall, wie Sie das ausgeführt haben, sorgfältig wägen müssen.

Nun haben wir nicht nur diese Entscheidung, sondern wir haben noch folgendes grundsätzliches Problem: In dem Moment, in dem das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Grundgesetz herausgelöst und in Art. 1 Grundgesetz mit fundam. ent. wird, sind irgendwelche gesetzgeberischen Maßnahmen ob-solet. Selbst Verfassungsänderungen sind obsolet. Diese Menschenwürde kann nur interpretiert und in irgendeiner Weise gegebenenfalls durch das Bundesverfassungsgericht selbst neu ausgelegt werden. Denn selbst der Gesetzgeber kann nach Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz dieses nicht ändern.

Im Ergebnis bedeutet das, und darauf will ich das zuspitzen: Kommt das Bundesverfassungsgericht oder die Auslegung dazu, dass man in einen Zwiespalt oder gar in eine Konfrontation gerät, dass Sicherheitsbedürfnisse wegen dieses Obiter Dictums zu Art. 1 Grundgesetz nach dem Motto: Da ist Ende, egal, was auf dieser Welt passiert, nicht mehr erfüllt werden können, gibt es keine gesetzgeberische Möglichkeit, sondern nur noch das Bundesverfassungsgericht selbst, das hier Abhilfe schaffen kann.

Am Anfang waren insbesondere die Sicherheitsbehörden noch einigermaßen beruhigt, als das Bundesverfassungsgericht bei der Wohnraumüberwachung, die eh nur selten praktiziert wird, immer ein sogenanntes räumliches Substrat gefordert hatte. Damit haben wir uns in der Praxis beschäftigt und gesagt: Okay, das können wir hinkommen. Räumliches Substrat, also die Wohnung. Wir wissen wenigstens von diesem Element her, was ein besonders geschützter Bereich ist. Interessanterweise hat das Bundesjustizministerium darin auch den wesentlichen Unterschied zur Telekommunikationsüberwachung gesehen.

Diese Hoffnung ist aus der Sicht der Praxis aber endgültig durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2005 zerschellt, als es um die Telekommunikationsüberwachung nach dem niedersächsischen Polizeigesetz ging. Dort kam das von Ihnen als „Schwester“ bezeichnete Element, wonach diese sogenannte Kernbereichsrechtsprechung auch auf die Telekommunikation übertragen wurde, also ein neues Element, das für die Praxis erhebliche Probleme aufgeworfen hat und aufwirft, hinzu. Die Aufklärung schwerer Straftaten und die Technik dieser Aufklärung sind im Interesse der Beweissicherung in der Regel so ausgelegt, dass sie nicht manipulierbar sind.

Die Beachtung der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, nämlich der abso-lute Schutz des privaten Kernbereichs, macht es schlichtweg erforderlich, dass Sie „manipulieren“. Sie, Herr Professor Dr. Papier, haben das eben selbst angesprochen, indem Sie auf die Unterscheidung hingewiesen haben. Sie haben gesagt: Also gut, das eine ist das Hören oder Erkennen, und das andere ist das Verwerten. Dieser Schutzbereich, dieser Kernbereich verschiebt sich aus Gründen der Praktikabilität auf den zweiten Block, denn Sie können, wenn Sie überhaupt nicht wissen, was da gesprochen wird, keine Gewährung von irgendwelchen Kernbereichen aufnehmen. Also müssen Sie immer hineingehen, um zu schauen, ob es dies oder jenes ist.

Wenn Sie die Praxis sehen, stellen Sie fest: Gerade bei schweren Straftaten haben wir nicht selten einen Sachverhalt, bei dem wir es mit Kommunikation, also mit Sprachen zu tun haben, die bei uns vergleichsweise wenig gebräuchlich sind – und mit ethnisch abgeschlossenen Gruppen. Es stellt sich das Problem, dass derjenige Beamte, der das machen soll, schlichtweg keinerlei Vorstellung hat, worüber sie sich gerade unterhalten, sondern es wird insgesamt aufgenommen. Man braucht einen Dolmetscher, der erst einmal alles überträgt. Man braucht jemanden, der das liest und abwägt und sagt, das ist ein Kernbereich oder nicht.

Hier kommen meines Erachtens juristische Vorgaben, technische Möglichkeit oder praktisches Handeln an einen Schlussspunkt. Wenn das Bundesverfassungsgericht diese Kernbereichsrechtsprechung stärker auf die Frage der Verwertung konzentriert, was ich ausdrücklich begrüße, wäre das aus meiner Sicht der Praxis nicht nur ausgesprochen wünschenswert, sondern würde auch erheblich weiterhelfen.

Meine Damen, meine Herren, ich möchte noch einen Hinweis geben, um dann eine abschließende Bemerkung zu machen. Aus meiner Sicht muss unbedingt beachtet werden, nicht in einen schleichenden Prozess der Schutzgewährung zu kommen, den man meines Erachtens vernünftigerweise nicht gehen sollte. Was meine ich damit? Ich habe vorhin von dem räumlichen Substrat gesprochen. Klar: Wohnung. Es spricht nahezu alles dafür, dass es ein privater Kernbereich ist.

Nun gibt es eine Diskussion darüber, ob ein sozialer Bezug überhaupt noch erforderlich ist oder ob man auf ihn verzichten kann und man nicht generell unterstellen muss, dass eigentlich immer erst ein privater Kernbereich vorhanden ist, auch in der Öffentlichkeit. Wenn man diesen Weg auch noch geht, haben Sie meines Erachtens kaum noch eine Chance, effizient und erfolgreich Sicherheit zu gewährleisten. Daraus ziehe ich ganz schlicht die Folgerung: Wenn sich die Menschen in der Öffentlichkeit wie auch immer betätigen, kann das aus meiner Sicht jedenfalls nicht zum Kernbereich privater Lebensgestaltung gehören. Das schließt sich meines Erachtens schon intellektuell aus – aber aus Praktikabilitätsgründen allemal.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Schluss eine abschließende Bemerkung machen, die Sie, Herr Professor Dr. Papier, auch angesprochen haben und die mich außerordentlich beschäftigt. Ich habe hier in diesem Landtag wiederholt in unseren Debatten und Erörterungen über den Bericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten an den Landtag ausgeführt, dass mir der Datenexhibitionismus unserer Bevölkerung allergrößte Sorgen macht. Wenn wir ehrlich sind, reagieren wir nicht auf diese Entwicklung, Sie haben das in der Tat so, wie ich das auch sehe, gekennzeichnet, in einer Mischung aus Besorgnis, Hilflosigkeit und Appellen.

Wenn der Bürger nicht mehr wissen kann, wer, was, wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß; wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl. Unsere Gesellschaftsordnung und unsere Rechtsordnung wären deshalb ohne das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedroht.

Nun konnten sich unsere Verfassungsrichter 1983 nicht vorstellen, in welcher Welt wir heute leben. Die Netze sind genannt. Millionen nehmen dort teil, offenbaren intimste persönliche Dinge. Sie tun dies freiwillig und schneiden uns als Staat sozusagen die Schnur ab, an der wir mit Schutzgesetzen eingreifen könnten. Wenn der Bürger etwas freiwillig tut, ist unser Handlungsrahmen eigentlich erledigt. Dann bleiben diese mehr oder weniger gut gemeinten Appelle an verantwortlichen Umgang, an Nachdenken. Das ist alles richtig, aber letztlich mutet es mich gelegentlich hilflos an.

Wir haben auch kulturelle Brüche und Generationenbrüche. Ich möchte all diejenigen ein wenig warnen, die glauben, das seien nur Jugendliche, die sich dort ununterbrochen betätigen. Es gibt sehr viele andere, Ältere, die gesamte Breite unserer Bevölkerung, die sich dort äußert, kommuniziert, Stellung nimmt.

Ich möchte nur darauf hinweisen, weil es in diese Tage passt: Wer sich einmal damit beschäftigt hat, wie sich die Piratenpartei in diesen politischen Diskurs zurzeit einbringt – bei der Bundestagswahl ist sie die größte Partei hinter denen geworden, die in den Bundestag gekommen sind, obwohl es sie erst seit sechs Monaten gibt –, hat ungefähr eine Ahnung, was da alles unterwegs ist: Völlige Freigabe des Netzes für alles, Abwehr des Staates bei jedem Schutzversuch jenseits der Frage der Zweckmäßigkeit. Man kann lange darüber reden, welches System für den Schutz zweckmäßig ist, wenn wir über den Kampf gegen Kinderpornografie oder was auch immer sprechen. Mich beschäftigt, ob wir eigentlich noch mitbekommen, wohin die wirklichen Entwicklungen laufen. Oder fahren wir auf den alten Gleisen, in den Spurbreiten von 1983, verfeinert um einige weitere Urteile in immer weiteren Verfeinerungen, und die gesellschaftliche Wirklichkeit hat sich längst davon verabschiedet? Diese Sorge sehe ich. Wir haben wenige Möglichkeiten, dort gesetzgeberisch einzugreifen.

Wer noch ein Beispiel haben möchte: Google bietet an, sämtliche Häuseransichten und Straßen in dieser Republik weltweit einsehbar zu machen - völlig ohne jeden öffentlichen Protest. Im Juni dieses Jahres sind sie in Hessen herumgefahren, haben alles aufgenommen. Nun können Sie das weltweit betrachten. Jetzt sollte man erwarten, dass das irgendjemand aufnimmt und darüber öffentlich diskutiert. Nicht einmal das. Der Aufschrei aller Besorgter um die intimen Daten und die persönliche, private Lebensgestaltung – ich habe ihn nicht gehört. Deshalb sage ich Ihnen, meine Damen und Herren, wir müssen gelegentlich nüchterner mit der einen oder anderen Frage umgehen. Ich sage noch einmal einen ausdrücklichen Dank an Herrn Professor Dr. Papier: Nicht der Staat, weder als Leviathan noch als George Orwell, ist heute unser erstes Problem. Es kommen andere Dinge auf uns zu, von denen ich glaube, dass wir vielleicht die richtigen Fragen stellen können, aber auf gar keinen Fall die Antworten haben. Sie können noch viele andere ähnliche Entwicklungen hinzunehmen.

Ich finde es verdienstvoll, und es können noch Zeichen der Hoffnung gesendet werden: Es hat eine Vereinbarung zwischen dem zuständigen Datenschützer in Hamburg und Google gegeben, wonach derjenige, der die Aufnahme seines Grundstücks nicht wünscht, Widerspruch einlegen kann und das nicht zur allgemeinen Ansicht preisgegeben wird. Die Sache hat zwei Haken: Zum einen wird nichts gelöscht, sondern es wird nur nicht in das allgemeine Netz gestellt. Aber bei Google befindet sich nach wie vor alles. Zum anderen: Ich begegne relativ wenigen Menschen, die erstens von diesem Widerspruchsrecht wissen und zweitens wissen, wie man so etwas wieder aus dem Netz herausbekommt. Jeder, der es einmal versucht hat, hat einen praktischen Erfahrungsbereich für das Leben gewonnen, wenn er versucht, da wieder herauszukommen. Es gilt der Grundsatz: Das Netz vergisst nichts.

Trotzdem finde ich die Initiative außerordentlich wichtig, richtig und auch dankenswert. Es gibt noch einige andere, denen es in einer Mischung aus öffentlicher, kritischer Diskussion, gelegentlichen Zuständigkeiten für das eine oder andere, gelingt, dass auch die Anbieter bereit sind, diese Allverfügbarkeit ein Stück weit zurückzunehmen. Dort, wo es gelingt, kann man dankbar sein. Ich habe mit Interesse gelesen, dass das in

Kanada zumindest vorangekommen ist. Da die einen oder anderen Facebookler in Kanada zu Hause sind, wollen sie das auch weltweit machen. Ich kann das nur begrüßen.

Trotzdem bleibt für mich: Es sind im Grunde genommen erschütternde Entwicklungen für diejenigen, die seinerzeit unter einer ganz anderen Aufgabenstellung angetreten sind, wonach die, wie man früher sagte, „Schutzunterworfenen“ diesen Schutz gar nicht haben wollen, dass sie uns in unserem Saft kochen lassen und selbst einen völlig anderen Weg einschreiten und sich durch freien Entschluss – selbstverständlich freien Entschluss – von all dem verabschiedet haben, was Grundelemente, tragende Kerngedanken dieser Rechtsprechung sind. Ich bedauere das. Ich hoffe, das ist deutlich geworden, aber wir müssen es zur Kenntnis nehmen.

Wenn wir in dem Zusammenspiel zwischen informationeller Selbstbestimmung, Menschenwürde und allgemeiner Handlungsfreiheit auf der einen Seite mit größter Sensibilität den Schutzgewährungsauftrag des Staates wahrnehmen, auch und gerade bei extrem veränderten Verhältnissen, und auf der anderen Seite sehen, dass unser Ansprechpartner, auch derjenige, den wir erreichen müssen, häufig gar nicht mehr der Staat ist, erweitert sich der Aufgabenbereich extrem – für die Gesetzgebung, für die Politik im weitesten Sinn –, und dann kommen Sie zu dem schwierigen Verhältnis von Freiheit und Sicherheit.

Wollte jemand ernsthaft erwägen, den Bürgern vorzuschreiben, wann sie was nutzen dürfen? Wir sind in dieser Republik in mancherlei Hinsicht bemerkenswerte Wege gegangen. Ich glaube, seit einigen Monaten gilt ein Gesetz, wonach man unter 18 Jahren kein Solarstudio aufsuchen darf, sich jedenfalls nicht darunter legen darf. Begründet wurde das Ganze mit Gesundheitsgefährdung, und weil man sagt, unter 18 Jahren seien sie nicht in der Lage, einzusehen, was sie da treiben.

Wenn Sie das auf unser Genre übertragen, frage ich Sie: Glaubt jemand allen Ernstes, dass eine Schutzgewährung dadurch zu erzielen wäre, zu sagen: „Unter 18 Jahren darf niemand den PC benutzen“? Das wird nicht gelingen. Da die Themen, die wir eben miteinander besprochen haben, nicht nur Jugendliche betreffen, ist das, was der Staat unter vermeintlich bester Schutzgewährung gelegentlich beschließt, jedenfalls für diesen Themenkreis aus meiner Sicht ungeeignet.

Strich darunter: Informationelle Selbstbestimmung, die konkrete Ausformung dieses Rechts wird uns auch in Zukunft beschäftigen, und zwar wahrscheinlich mehr denn je. Wenn wir die technische Revolution, die massiven sozialen und gesellschaftlichen Veränderungen, die immer stärkere internationale und globale Vernetzung und damit verbunden einen immer geringeren Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers berücksichtigen, wird man immer wieder dazu kommen müssen, dass die Grundentscheidungen, die heute hier im Mittelpunkt standen, Grundlagen sind. Sie sind aus meiner Sicht aber nicht so zu verstehen, dass Obiter Dicta, die einmal getroffen wurden, nicht vernünftigerweise im Rahmen unseres Verfassungsrechts so weiterentwickelt werden können und, wie ich finde, auch müssen, dass staatliche Schutzgewährung und privater oder freier Gestaltungsspielraum, Sicherheit und Freiheit auch möglichst in zehn Jahren oder, wenn wir uns alle wiedersehen, in wiederum 25 Jahren, gewährleistet werden können.

Sie, meine Damen und Herren, sind von Berufs wegen sehr häufig mit dieser Aufgabe versehen. Ich habe großen Respekt davor, weil ich sehr wohl weiß, dass Themen Konjunkturen haben: Passiert etwas, hat der Datenschutz gar keine Konjunktur. Dann schreit alles: Warum handelt ihr nicht? Nach einiger Zeit verdämmert das wieder, was einen gerade ganz schrecklich beschäftigt hat. Dann hat Datenschutz gelegentlich wieder Konjunktur.

Ich jedenfalls bin der Auffassung: Eine gute, kluge und nachhaltige politische Gestaltung kann sich nicht nach den Schlagzeilen des Tages richten. Wie es gehen müsste, habe ich versucht, mit einigen Überlegungen vorzutragen – ich danke Ihnen.