

ELEKTRONISCHE FUSSFESSEL

Prämie für den Lebenspartner

Schwedens Justiz hat seit siebzehn Jahren Erfahrungen mit der elektronischen Überwachung von Straftätern. Sie seien rundum positiv, berichtete Ulf Jonson von der Strafvollzugsverwaltung aus Stockholm auf einer vom Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern ausgerichteten Tagung in Binz auf Rügen. Mitarbeiter aus dem Strafvollzug, aus den Ministerien, Bewährungshelfer, Vertreter der Arbeitsagenturen, Polizisten, Richter – wer immer irgendwie mit verurteilten Straftätern zu tun hat, war eingeladen. Der Schwede Jonson wunderte sich darüber, dass in Deutschland die elektronische Überwachung sogleich an Verurteilten mit besonders schweren Straftaten ausprobiert werde. Das hat in der Tat schon etwa dazu geführt, dass die Fußfessel Alarm auslöste, nur weil schneller als gedacht die Batterie leer war. Der Zufall und eine richterliche Anordnung brachten es mit sich, dass Mecklenburg-Vorpommern das erste Bundesland ist, wo ein Straftäter mit einer elektronischen Fußfessel ausgestattet wurde. Aber nicht das allein hat in Schweden Justizgeschichte geschrieben. Vollzug und Bewährungshilfe arbeiten hier inzwischen eng zusammen. Sie tauschen Informationen über den Straftäter aus, und zwar verpflichtend. Der Bewährungshelfer kommt in die Justizvollzugsanstalt, um dort bereits den zu Betreuenden kennenzulernen. Ist es ein Wiederholungstäter, holt umgekehrt der Vollzug Informationen von jenen ein, die ihn nach der ersten Strafe unter ihren Fittichen hatten. „Integrale Straffälligenarbeit“ (InStar) heißt das Programm. In anderen Bundesländern – das zeigte sich in den Binzer Diskussionsrunden immer wieder – will man nicht glauben, dass das wirklich funktioniert. Außerdem wurde im vergangenen Jahr in Mecklenburg-Vorpommern das Konzept „Für optimierte Kontrolle und Sicherheit“ (Fokus) eingeführt. Vollzug, Polizei und Bewährungshelfer müssen einander informieren, wenn es um rückfallgefährdete Gewalttäter geht. Unter den 1500 Gefangenen in Mecklenburg-Vorpommern haben nur etwa zehn Prozent Haftstrafen über vier Jahre und länger abzustitzen. Mehr als die Hälfte aller Gefangenen bleibt ein Jahr oder weniger im Gefängnis. Mecklenburg-Vorpommern ist deshalb dazu übergegangen, für diese Häftlinge auf einen Vollzugsplan zu verzichten, dafür den Blick schon auf die Entlassung zu richten – mit einem Wiedereingliederungsplan. Das Land würde diese Neuerungen gern im neuen Strafvollzugsgesetz wiederfinden, das derzeit zehn Bundesländer gemeinsam erarbeiten. Ein erster Entwurf soll zu Beginn der Sommerpause vorliegen.



Gut gesichert?

Foto dpa

Im neuen Gesetz etwa soll eine Pflicht zur Lockerung der Haft stehen im letzten halben Jahr mit allen Folgen, die das hat – bis hin zu der Möglichkeit für den Verurteilten, auch freiwillig in die Anstalt zurückzukehren. Manche sehen in der Lockerungspflicht „eine Anstiftung zur Gefangenentherapie“. Der Kriminologe Frieder Dünkler sagte, zwar sei die Tendenz der vergangenen fünfzehn Jahre eher eine Einschränkung der Lockerung gewesen. Aber es zeige sich doch, dass es in Zukunft weniger Haft geben werde, dafür andere Formen der Strafe. Immer mit dem Ziel, das heute zum europäischen Wertekonsens gehöre: die Täter rasch wieder in die Gesellschaft zurückzuführen und so mehr Sicherheit zu schaffen.

In Finnland ist die elektronische Fußfessel bereits Haftersatz. In Schweden werden sogenannte Übergangshäuser ausprobiert, um Strafgefangene ihrer Heimat, ihrem Zuhause näher zu bringen. Das sei eine wichtige Voraussetzung, um Rückfall zu vermeiden, meinte Dünkler. So ähnlich sieht es die Schwedische Justizministerin Uta-Maria Kuder (CDU), die mit Blick auf die Kommunen fragte: „Wie schafft man es, die Verantwortung für die Integration auch dorthin zurückzugeben, woher die Verurteilten kommen, wo sie wieder hingehen?“ Eine verblüffende Antwort gab Malcom Jenkin, der für die Bewährungshilfe in London verantwortlich ist. Er zeigte, dass auch in einer Millionenstadt, wo jedes Jahr 70 000 Straftäter betreut werden müssen, Heimatnähe und soziale Bindung herzustellen sind. Manchmal helfen da unkonventionelle Methoden, etwa wenn die Lebenspartner von Strafgefangenen oder ehemaligen Strafgefangenen Prämien erhalten, sollte die Anzahl der Häftlinge sinken oder die Rückfallquote geringer werden.

FRANK PERGANDE



Illustration Greser & Lenz

Nicht mehr zeitgemäß

Das Datenschutzrecht ist unübersichtlich und widersprüchlich. Der traditionelle Schutz informationeller Selbstbestimmung steht in Frage.

Von Alexander Roßnagel

betraf nur einen kleinen Ausschnitt des Lebens und war – soweit die Daten beim Betroffenen erhoben wurden – für diesen weitgehend kontrollierbar. Für diese Stufe der Datenverarbeitung sind die Schutzkonzepte der ersten Datenschutzgesetze entwickelt worden. Auch die europäische Datenschutzrichtlinie von 1995 gehört zur Generation dieser Datenschutzgesetze. Die Nutzung von PCs ab den achtziger Jahren hat die Datenschutzrisiken zwar erhöht, aber nicht auf eine neue qualitative Stufe gehoben.

Die zweite, qualitativ neue Entwicklungsstufe wurde mit der – weltweiten – Vernetzung der Rechner erreicht. Dadurch entstand ein eigener virtueller Sozialraum, in den nahezu alle Aktivitäten aus der körperlichen Welt übertragen wurden. Jede Handlung in diesem Cyberspace hinterlässt Datenspuren. Weder die Erhebung der Daten noch deren – letztlich weltweite – Verbreitung und Verwendung können von Betroffenen kontrolliert werden. Für sie versuchen die in den neunziger Jahren erlassenen Multimedia-Datenschutzgesetze die Risiken in den Griff zu bekommen. Ihre normativen Vorgaben gelten allerdings nur in Deutschland. Die Datenverarbeitung betrifft je nach Nutzung des Internets einen großen oder kleinen Ausschnitt des täglichen Lebens, diesen aber potentiell vollständig. Allerdings kann der Betroffene diesen Risiken zumindest noch dadurch entgehen, dass er den virtuellen Sozialraum meidet – bildlich gesprochen: den Stecker zieht.

In einer dritten Entwicklungsstufe, in der wir uns gegenwärtig befinden, gelangt

die IT in die körperliche Welt. RFID, Biometrie, Sensoren, mobiles Internet, GPS, Geodatenverarbeitung und die vielen IT-Systeme im Auto sind Vorboten hierfür. Die aus solchen Beispielen entstehende allgegenwärtige Datenverarbeitung erfasst potentiell alle Lebensbereiche und diese potentiell vollständig. Körperlichkeit und Virtualität wachsen zusammen. Informationen aus der virtuellen Welt werden in der körperlichen Welt verfügbar, Informationen aus der realen Welt in die virtuelle Welt integriert. Aus dieser Welt gibt es aber keinen Ausweg mehr. Insofern verschärft sich das Problem des Datenschutzes radikal, und seine Lösung wird existentiell. Für diese neuen Herausforderungen gibt es noch keine spezifischen Regelungen.

Und auch die alten Regelungen greifen nicht mehr. In einer Welt allgegenwärtiger IT laufen die zentralen Anforderungen der Zweckbindung, der Erforderlichkeit, der Transparenz, der Einwilligung und der Betroffenenrechte ins Leere. Wenn die allgegenwärtige IT im Hintergrund und damit unmerklich den Menschen bei Alltagshandlungen unterstützen soll, würde es niemand akzeptieren, wenn er zur Durchsetzung des Transparenzprinzips bei meist alltäglichen Verrichtungen ständig Anzeigen oder Unterrichtungen zur Kenntnis nehmen müsste. Wenn die Techniksysteme kontextsensitiv und selbstlernend sein sollen, werden sie aus den vielfältigen Datenspuren, die der Nutzer bei seinen Alltagshandlungen hinterlässt, und seinen Präferenzen, die seinen Handlungen implizit entnommen werden können, entgegen jeder Zweckbindung, dafür aber im Interesse des Nutzers, vielfältige Profile erzeugen. Wenn die Nutzer die Datenspeicher der sie umgebenden Gegenstände nutzen, um ihr eigenes löchriges Gedächtnis zu erweitern, läuft das Erforderlichkeitsprinzip in Leere. Für die Gedächtnisfunktion ist für sehr lange Zeit eine Datenspeicherung auf Vorrat erforderlich, weil niemand wissen kann, an was man sich irgendwann einmal erinnern möchte. Diese Beispiele zeigen: Allgegenwärtige IT verursacht nicht nur ein weiteres Vollzugs-, sondern ein grundlegendes Konzeptproblem: Sie stellt die zentralen Schutzkonzepte des Datenschutzes in Frage.

Alle drei Entwicklungsstufen bestehen heute parallel und beeinflussen sich gegenseitig. Ein zukunftsfähiges Datenschutzrecht muss Antworten für alle drei bieten. Zulassungsregeln müssen durch Gestaltungs- und Verarbeitungsregeln ergänzt werden. Bisher liegt das Schwergewicht auf einer einmaligen Entscheidung über die Zulässigkeit durch Zwecksetzung des Gesetzgebers oder des Betroffenen, die sehr lange vor der Datenverarbeitung liegen kann. Viel wichtiger aber sind Gestaltungs- und Verarbeitungsregeln, die permanent zu beachten sind. Beispiele sind etwa Regelungen zur Missbrauchsvermeidung und Lösungsregeln (Recht auf Vergessen).

Die Gestaltungs- und Verarbeitungsregeln sollten technisch unterstützt werden. Technische Infrastrukturen sollten ermöglichen, auf Gefährdungen automatisch zu reagieren, ohne dass dies aufdringlich oder belästigend wirkt. Die Einhaltung von Verarbeitungsregeln zu kontrollieren darf nicht die permanente persönliche Aufmerksamkeit erfordern. Sie muss automatisiert erfolgen. Was technisch verhindert wird, muss nicht verboten werden. Datenschutztechnik kann Kontrollen und Strafen überflüssig machen.

Entscheidend wird sein, Regelungen auch für Technikhersteller und –gestalter vorzusehen – Pflichten zur Prüfung einer datenschutzkonformen Gestaltung ihrer Produkte, zur Dokumentation dieser Prüfungen und zum Hinweis auf verbleibende Risiken. Sie sollten ihre Produkte mit datenschutzkonformen Default-Einstellungen ausliefern.

Die datenschutzgerechte Gestaltung der IT fordert die aktive Mitwirkung der Entwickler, Gestalter und Anwender. Sie werden hierfür aber nur zu gewinnen sein, wenn sie davon einen Vorteil haben. Datenschutz muss daher zu einem Werbeargument und Wettbewerbsvorteil werden. Dies ist möglich durch freiwillige Auditierung von Anwendungen, Zertifizierung von Produkten und Präsentation von Datenschutzerklärungen.

Der Schutz der informationellen Selbstbestimmung darf nicht von der individuellen Wahrnehmung von Rechten abhängig sein. Daher sind die Datenschutzbeauftragten zu stärken sowie Konkurrenten- und Verbandsklagen zu ermöglichen. Ge-

genstand der Kontrolle müssen Systeme mit ihren Funktionen und Strukturen sein, nicht so sehr die individuellen Daten.

Wie die bisherigen Datenschutznovellen zeigen, dürfte eine Modernisierung aus einem Guss eine politisch zu anspruchsvolle Aufgabe sein. Daher spricht viel dafür, die Modernisierung des Datenschutzes in mehreren Schritten umzusetzen. Um für die einzelnen Schritte sicherzustellen, dass sie zueinander passen und insgesamt das Ziel erreichen, sollte ein Mustergesetz erarbeitet werden, das als Orientierungsrahmen für die einzelnen Modernisierungsnovellen dient.

Für die Modernisierung des Datenschutzes ist die Überarbeitung der europäischen Datenschutzrichtlinie von größter Bedeutung. Das Gesamtkonzept, das die EU-Kommission vorgelegt hat, enthält viele unterstützenswerte Vorschläge. Es zielt vor allem darauf, Defizite in der Umsetzung von Datenschutzgrundsätzen aus dem ersten Entwicklungsstadium zu beseitigen. Für viele aktuelle Herausforderungen der zweiten und dritten Entwicklungsstufe enthält es aber keine Lösungen. Damit würde man wohl auch die Datenschutzrichtlinie überfordern. Sie muss auf unterschiedliche politische Kulturen des Datenschutzes in den Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen. Sie kann daher nicht zur Leitnorm einer anspruchsvollen Modernisierung werden.

Die Richtlinie kann aber durch klare Zielsetzungen und förderliche Strukturen die Modernisierung in den Mitgliedstaaten unterstützen. Sie darf sie aber keinesfalls behindern. Dies wäre jedoch bei der angestrebten Vollharmonisierung der Fall. Seit der ersten Fassung der Richtlinie sind fast 20 Jahre vergangen. Bei einem vergleichbaren Zeitintervall bis zur nächsten Novellierung hieße Vollharmonisierung, dass die nächsten 20 Jahre keine relevanten Maßnahmen zur Modernisierung des nationalen Datenschutzes möglich sind. Angesichts der Dynamik der technischen Entwicklung müssen jedoch Freiräume für gesetzgeberische Experimente in den Mitgliedstaaten offengehalten werden. Die Richtlinie darf daher keine Vollharmonisierung anstreben.

Professor Dr. Alexander Roßnagel ist Direktor des Forschungszentrums für Informationstechnik-Gestaltung an der Universität Kassel.

Schutzwälle gegen den Liberalismus

Von den Landesverfassungen zum Grundgesetz

Thomas Dehler hatte die Gründer der Landesverfassungen einmal verächtlich als „Verfassungs-Lykurgen“ bezeichnet. Mokant nahm der erste Justizminister der Bundesrepublik damit den überschießenden Gestaltungswillen aufs Korn, der die Beratungen der Landesverfassungen 1946 und 1947 aus der Perspektive des Parlamentarischen Rates geprägte hatte. Marcus Llanque, Jurist und Inhaber des Lehrstuhls für politische Theorie an der Universität Augsburg, ist mit dem Lykurgen-Vergleich nicht einverstanden. Die Gründer der Landesverfassungen – zu denen übrigens auch Dehler selbst gehörte – seien gerade keine einsamen Verfassungsgeber gewesen, die, wie der mythische Gesetzgeber von Sparta, ihrem Volk eine Verfassung gaben und dabei keine Kompromisse schließen mussten.

Die schöpferischen Ambitionen und die Empathie bei den Beratungen zu den Landesverfassungen, auf die Dehler mit Spott zurückblickte, sieht Llanque als Beginn eines „forzierten Lernprozesses“ bei der Entstehung des Grundgesetzes. Während die frühen Landesverfassungen stark als „Erziehungswerk“ erschienen, sei das Grundgesetz, dessen Gründer doch viel-

fach die gleichen wie bei den Verfassungsberatungen auf Landesebene gewesen seien, deutlich moderater in Sprache und Aussage, legte Llanque am Wissenschaftskolleg zu Berlin dar. Vor allem sei das eher kollektive Freiheitsverständnis, welches die erste Welle der Verfassungsgebung geprägt habe, in nur zwei Jahren der Verankerung des liberal-individualistischen Grundrechtsschutzes im Grundgesetz gewichen. In dieser kurzen Zeit hätten sich „latente Sozialisten“ allerdings keines-

Aus der Wissenschaft

wegs zu „überzeugten Liberalen“ gewandelt. Vielmehr hätten sich die Gründer angesichts positiver Erfahrungen mit den Landesverfassungen und zum Teil gegen ihre persönlichen Überzeugungen entschieden, das Grundgesetz von moralischen und theologischen Sinnstiftungen zu entlasten und sich stärker auf administrative Aufgaben zu konzentrieren.

Dass die Verfassungsgründungen ursprünglich stark im Zeichen kollektivistischen Freiheitsdenkens standen, führt Llanque unter anderem auf die erhebli-

chen Zweifel der politischen Elite an der Demokratiefähigkeit der Bevölkerung zurück. Ziel der Verfassungsgeber sei „nicht die Befreiung des Individuums vom Staat (gewesen), sondern die Mahnung an das Individuum, Bürger zu sein“. Dies sollte etwa mit Hilfe umfangreicher Pflichtenkataloge geschehen. Mit der Verankerung von Grundpflichten habe man zugleich Schutzwälle gegen den Liberalismus errichten wollen, hob Llanque hervor. „Selbst der von den Nationalsozialisten so umfänglich wie missbräuchlich benutzte Begriff der Treue wurde nicht gescheut.“ Auch von Vorgesetzten der Alliierten, vor allem der Amerikaner, die individuelle Rechte stärker betont und weniger Pflichten genannt wissen wollten, hätten sich die Verfassungsgeber nicht beirren lassen. Im Senat von Bremen habe man zwar über einen amerikanischen Grundrechtsentwurf beraten, aber die Vorlage um staatsbürgerliche Pflichten wie eine „Treuepflicht“ des Einzelnen gegenüber dem Staat ergänzt. Llanque betont, dass auch bei den Beratungen des Grundgesetzes Gesetzesgehoram eine entscheidende Rolle gespielt habe, nun allerdings eher im Sinne einer allgemeinen Verhaltenserwartung. (gel.)

RECHTSPERSONEN

ERSTE AMTSCHEFIN IN STUTTGART

Ein Bündel an Qualifikationen

Der Machtwechsel von Schwarz-Gelb zu Grün-Rot in Baden-Württemberg bringt eine Reihe von historischen Veränderungen mit sich. 13 Jahre war der Bayer Michael Steindorfer als Amtschef des Justizministeriums die graue Eminenz. Als CDU-Mitglied war er in den Jahren, in denen an der Spitze des Ministeriums FDP-Politiker standen, auch ein verlässlicher Aufpasser für die größere Regierungspartei. Mit dem Regierungswechsel sind alle Ministerialdirektoren, die ja politische Beamte sind, in den Ruhestand geschickt worden. Der neue baden-württembergische Justizminister Rainer Stickelberger (SPD) hat nun die 51 Jahre alte Vizepräsidentin des Stuttgarter Landgerichts, Bettina Limperg, zur neuen Ministerialdirektorin berufen.

Frau Limperg genießt in der Justiz einen guten Ruf, hervorgehoben werden ihre menschlichen und fachlichen Qualitäten. Sie wurde 1960 in Wuppertal-Elberfeld geboren, ihr Vater war Gymnasiallehrer. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg und Tübingen

arbeitete sie zunächst bei der Stuttgarter Staatsanwaltschaft, seit 1992 war die parteilose Juristin Richterin am Landgericht. Von 1994 bis 1996 war die Mutter von zwei Kindern wissenschaftliche Mitarbeiterin von Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde. Danach war sie als Richterin am Landsozialsenat am Oberlandesgericht tätig. Nach

dem Intermezzo als Direktorin am Amtsgericht Waiblingen kehrte sie 2009 als Vizepräsidentin an das Landgericht zurück. „Sie ist nicht nur hochkompetent, sie hat auch die notwendige soziale Kompetenz für diese Position. So setzt sie sich im Vorstand des Deutschen Richterbundes in besonderem Maße für die Belange der Mitarbeiter in der Justiz ein. Dieses Bündel an Qualifikationen gab den Ausschlag“, sagte Stickelberger zur Begründung seiner Entscheidung dieser Zeitung. Die offenbar parteilose Juristin ist die erste weibliche Amtschefin des Justizministeriums, die Frauenquote habe keine ausschlaggebende Rolle gespielt. (rs.)



Bettina Limperg

Foto: Justizministerium Baden-Württemberg