

Uni Kassel/EMR: BMBF-Projekt soll Freiheit und Sicherheit bei der Vorratsdatenspeicherung zu einem Ausgleich bringen

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung war vor einigen Monaten nicht nur in Fachkreisen mit großer Spannung erwartet worden. Bestimmte Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikation mussten auf der Grundlage des nach EU-Vorgaben geänderten Telekommunikationsgesetzes seit dem 1. Januar 2008 – bzw. hinsichtlich des Internetverkehrs seit dem 1. Januar 2009 – für sechs Monate von den Diensteanbietern auf Vorrat gespeichert werden. Sie sollten den Strafverfolgungsbehörden für ihre Ermittlungen, aber auch Geheimdiensten und Sicherheitsbehörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen. Nachdem der Zugriff auf die gespeicherten Daten bereits zuvor im Wege einstweiliger Verfügungen stark eingeschränkt worden war, erklärte das Bundesverfassungsgericht die gesamte Regelung am 2. März 2010 wegen Verstoßes gegen das Telekommunikationsgeheimnis (Artikel 10 Grundgesetz) für nichtig.

Welche Möglichkeiten zur konkreten Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung Deutschland innerhalb der Vorgaben der EU hat, und wie die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten mit den Umsetzungsspielräumen hier nutzbar gemacht werden können, untersucht derzeit ein Forscherteam der Universität Kassel und des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken unter der Leitung von Prof. Dr. Alexander Roßnagel. Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Förderprogramms „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ finanzierte Vorhaben „Interessenausgleich im Rahmen der Vorratsdatenspeicherung“, kurz: INVODAS, wird über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren analysieren, ob und wie im Falle einer Neuregelung – die das Verfassungsgericht nicht grundsätzlich ausgeschlossen hat – die widerstreitenden Freiheits- und Sicherheitsinteressen bestmöglich zu einem Ausgleich gebracht werden können. Dabei soll vor allem der rechtsvergleichende Blick in die übrigen 26 EU-Mitgliedstaaten wesentliche Informationen liefern.

Grundlage der nationalen Vorschriften ist die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung (Richtlinie 2006/24/EG vom 15. März 2006, ABl. L 105, 54), die bis zum 15. September 2007 in den EU-Mitgliedstaaten umzusetzen war. Sie gibt einen Regelungsrahmen vor, lässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung jedoch zahlreiche Gestaltungsspielräume. Diese können dafür genutzt werden, um die Architektur der Vorratsdatenspeicherung so zu gestalten, dass sie einen jeweils spezifischen optimalen Ausgleich zwischen der Effektivität des Sicherheitsinstruments einerseits und dem Grundrechtsschutz sowie gesellschaftlicher Akzeptanz andererseits erreicht. Die Spielräume betreffen vor allem die Beziehungen in den Dimensionen Staat – Bürger, Staat – Wirtschaft sowie Staat – Staat (innerhalb der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung, d. h. auf bzw. zwischen den Ebenen der Bundes- und Landesbehörden, aber auch mit Blick auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten). Im Rahmen von INVODAS sollen Gestaltungsvorschläge in diesen drei Dimensionen erarbeitet werden. Dabei sollen jeweils

rechtliche, technische und organisatorische Lösungsansätze grundsätzlich gleichberechtigt erörtert werden.

Der Antrag auf Förderung des vorliegenden Forschungsvorhabens war bereits im Frühjahr 2009, mithin knapp ein Jahr vor der angesprochenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, eingereicht worden; die vom Gericht aufgestellten Bedingungen, unter denen eine Vorratsspeicherung noch als verhältnismäßig gelten kann, wird die weitere Untersuchung gleichwohl wesentlich berücksichtigen. Genügend Raum zur tiefergehenden Analyse belässt die Entscheidung ohnedies: „Das Urteil hat zwar einige Fragen beantwortet, dabei jedoch neue aufgeworfen und zu anderen noch keine Stellung bezogen“, erläutert Prof. Roßnagel, Vizepräsident der Universität Kassel und Wissenschaftlicher Direktor des EMR. „Im Rahmen von INVODAS werden wir diese Lücken schließen und das Konzept der Vorratsdatenspeicherung, das auch in anderen Bereichen der Gesellschaft – etwa bei Fluggastdaten, Finanztransaktionen oder Arbeitnehmerdaten – Platz zu greifen scheint, umfassend in eine gesellschaftliche ‚Gesamtüberwachungsrechnung‘ einordnen.“

Zu diesem Zweck werden die Elemente eines verfassungskonformen Ausgleichs theoretisch analysiert und bewertet und mit dem Ziel eines – im Verfassungsrecht als „praktische Konkordanz“ bezeichneten – optimalen Interessenausgleichs zu Gestaltungsvorschlägen entwickelt. Empirische Grundlage hierfür bilden die Lösungen, die in Ausnutzung der Spielräume bei der Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung in den anderen 26 EU-Mitgliedstaaten gefunden wurden oder diskutiert werden. Sie illustrieren beispielhaft die Bandbreite von Alternativen, die für eine Balance zwischen Sicherheit und Freiheit in dem allen gemeinsam vorgegebenen Rahmen gefunden werden können. „Die verschiedenen in anderen Mitgliedstaaten erprobten oder erörterten Lösungen geben Anregungen für die gesellschaftliche Diskussion in Deutschland. Sie bedürfen aber der Anpassung an die Sicherheitskultur, die Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen, an die Sicherheitsarchitektur und den Rechtsrahmen in Deutschland, bevor aus ihnen Vorschläge für technische, organisatorische und rechtliche Lösungen entwickelt werden können“, so Roßnagel weiter.

Ergebnisse von INVODAS sind (1) „Steckbriefe“, die die technische, organisatorische und rechtliche Gestaltung der Vorratsdatenspeicherung in den 27 Mitgliedstaaten charakterisieren und die Grundlage liefern für einen Vergleich der unterschiedlichen Lösungsansätze, mit dessen Hilfe sodann zu jedem Problemfeld die für die Bundesrepublik Deutschland jeweils beste Lösung identifiziert werden kann; (2) Analysen der Elemente, die hinsichtlich eines Interessenausgleichs bei der Vorratsdatenspeicherung berücksichtigt werden müssen; (3) Vorschläge für die Bundesrepublik Deutschland zur technisch-organisatorischen Gestaltung der Vorratsdatenspeicherung und zur Fortentwicklung der einschlägigen Regelungen. Aus den Ergebnissen werden für alle drei Themenbereiche Hinweise und Empfehlungen generiert, die Orientierungswissen für die gesellschaftliche Diskussion im Hinblick auf Sicherheitskultur und Sicherheitsarchitektur liefern und die auf andere vergleichbare Fragestellungen übertragbar sind. Die

Hinweise und Empfehlungen betreffen zum einen die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes, zum anderen die betroffenen Anbieter von Telekommunikationsdiensten und schließlich die öffentliche Diskussion über Sicherheit und Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland.