

Ulf Buermeyer

Informationelle Selbstbestimmung und effektiver Rechtsschutz im Strafvollzug

Verwirklichungsbedingungen von Datenschutz und Informationsrechten im Vollzug von Freiheitsentziehungen



Frankfurter Studien zum Datenschutz

Veröffentlichungen der Forschungsstelle
für Datenschutz an der Goethe-Universität,
Frankfurt am Main

Herausgegeben von
Prof. Dr. Dr. h.c. Spiros Simitis
Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann, LL.M.

Band 51

Ulf Buermeyer

Informationelle Selbstbestimmung und effektiver Rechtsschutz im Strafvollzug

Verwirklichungsbedingungen von Datenschutz und Informationsrechten im Vollzug von Freiheitsentziehungen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2014

ISBN 978-3-8487-2057-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-6199-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF).

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/2015 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Sie entstand größtenteils parallel zu meinem Dienst als Richter am Landgericht Berlin. Rechtsprechung und Literatur konnten bis zum Sommer 2013 berücksichtigt werden.

Wesentliche Anregungen zu dieser Arbeit stammen aus meiner Zeit bei der Senatsverwaltung für Justiz des Landes Berlin. Dem damaligen Abteilungsleiter der Vollzugsabteilung Dr. Gero Meinen danke ich für die große kreative Freiheit, die ich bei der Konzeption des Justizvollzugsdatenschutzgesetzes genossen haben. Ohne diesen Spielraum wären wesentliche Ideen wohl nicht entstanden, die auch diese Arbeit prägen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Matthias Jahn für seine sehr engagierte Betreuung und seine stetige Unterstützung. Herrn Professor Dr. Dirk Fabricius danke ich für schnelle Erstellung des Koreferats.

Herzlich bedanken möchte ich mich zudem bei der Studienstiftung des deutschen Volkes, die mich sowohl während meines Studiums als auch in der Promotionsphase finanziell wie ideell unterstützt hat und der ich so vieles verdanke.

Berufsbegleitend eine Dissertation zu verfassen ist eine Herausforderung besonderer Art. Umso dankbarer bin ich den Kolleginnen und Kollegen, die mein wissenschaftliches Interesse gefördert und dadurch meine Promotion überhaupt erst ermöglicht haben, namentlich dem Präsidenten des Landgerichts Berlin Dr. Bernd Pickel sowie dem Vorsitzenden Richter am Landgericht Peter Faust.

Ganz besonders danken möchte ich schließlich den Menschen, die mich im Studium und in der Promotion begleitet haben. Stellvertretend seien genannt Jelena und Vera von Achenbach, Florian von Alemann, Matthias Bäcker, Friedrich Wenzel Bulst, Boris Burghardt, Franka Christ, Dorothee Fahrbach, Manuela Kropp, Roland Kulke, Bärbel Sachs, Sandra Schulz, Stefan Sinner und Florian Weber.

Berlin, im Herbst 2014

Ulf Buermeyer

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung	21
A. Hintergrund der Untersuchung	22
B. Gang der Untersuchung	25
C. Methodische Vorüberlegungen	27
I. Vorgaben für den Gesetzgeber jenseits des Verfassungsrechts?	27
II. Rechtstatsächliche Annahmen zur Vollzugswirklichkeit	29
D. Begriffsbestimmungen	30
I. Begriffe aus dem Strafvollzug	30
II. Datenschutzrechtliche Terminologie	31
1. Babylon im Datenschutzrecht – zur Genese der gegenwärtigen Begriffsverwirrung	32
a) BDSG 1977	32
b) Novellen der Datenschutzgesetze nach der Volks- zählungsentscheidung	33
c) Bewertung	36
2. Terminologie in dieser Arbeit	36
3. Definitionen	38
a) Personenbezogene Daten	38
b) Datenverarbeitung	39
i) Erheben	39
ii) Speichern	39
iii) Verändern	39
iv) Übermitteln	39
v) Sperren	39
vi) Löschen	40
vii) Nutzen	40
c) Datenverarbeitende Stelle	40
d) Empfänger	40
e) Dritter	40
f) Automatisierte Datenverarbeitung	40
g) Datei	41

Inhaltsverzeichnis

h) Akte	41
i) Anonymisieren	41
j) Pseudonymisieren	41
Kapitel 2: Rechtliche Grundlagen des Strafvollzugs	42
A. Verfassungsrechtlicher Hintergrund staatlichen Strafans	42
I. Der Begriff der Strafe	43
II. Der Zweck der Strafe	43
1. Relative Strafzwecklehren (Präventionsgedanke)	44
a) Spezialprävention	45
b) Generalprävention	47
2. Nicht präventionsorientierte („absolute“)	
Begründungsansätze	51
a) Vergeltung und Sühnegedanke	51
i) Konzeption	52
ii) Kritik	56
b) Expressive oder kommunikationsorientierte	
Straftheorien	58
3. Position des Bundesverfassungsgerichts	60
4. Zeitgeist und „neue Lust auf Strafe“	64
III. Zusammenfassung	67
B. Das Ziel des Strafvollzugs als verfassungsrechtlicher Maßstab	67
I. Historische Vermengung von Strafzwecken und	
Vollzugsziel	68
II. Autonome Bestimmung des Vollzugsziels und	
Konzentration auf den Resozialisierungsauftrag	69
1. BVerfGE 35, 202 – Lebach: Resozialisierungsgebot	69
2. Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG	71
III. Insbesondere: Verbot strafender Vollzugsgestaltung	72
1. Keine Berücksichtigung allgemeiner Strafzwecke	
wegen § 2 Abs. 1 StVollzG	72
2. Verfassungsrechtliche Fundierung der Konzentration	
auf das Resozialisierungsziel	73
a) Das Strafzumessungsmonopol des Richters	73
b) Keine Strafzumessung durch Vollzugsgestaltung	74
IV. Sicherheit der Allgemeinheit als Vollzugsziel?	76
V. Zusammenfassung	77

C. Grundrechtsgeltung im Strafvollzug	77
I. Vom „besonderen Gewaltverhältnis“ zur Strafgefangenenentscheidung des BVerfG	78
II. BVerfGE 33, 1: Uneingeschränkte Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt auch gegenüber Gefangenen	79
D. Grundrechtsgeltung vs. totale Institution	81
I. Das Konzept der „totalen Institution“	81
II. Stellungnahme	82
Kapitel 3: Informationelle Selbstbestimmung	84
I. Kleiner Abriss der Kulturgeschichte der Privatheit	85
II. Frühphase der Datenschutzdiskussion	90
1. Projekt „GOLEM“	90
2. HessDSG 1970	94
3. BDSG 1977	95
III. Die Volkszählungsentscheidung – von der Missbrauchsabwehr zum Recht der informationellen Selbstbestimmung	97
1. Einführung	97
2. Zeitgeschichtlicher Sachverhalt	99
3. Herleitung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	101
4. Schutzrichtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	102
a) „Verobjektivierung“	103
b) Bedrohung der inneren Freiheit	103
c) Bedrohung der äußeren Handlungsfreiheit durch Datenverarbeitung	105
d) Selbstzweck und dienende Funktion der informationellen Selbstbestimmung	107
i) Selbstzweck: Schutz gegen informationellen Kontrollverlust und Verobjektivierung	107
ii) Dienende Funktion: Schutz innerer und äußerer Handlungsfreiheit sowie der Gewährleistungen anderer Grundrechte	108

Inhaltsverzeichnis

5. Gewährleistungsgehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	109
a) Kerngedanken der Theorie der Grundrechtsfunktionen	110
i) Abwehrrechte	110
ii) Gleichheitsrechte	111
iii) Objektiv-rechtliche Grundrechtsfunktionen	111
iv) Insbesondere: Verpflichtung zur grundrechtsfördernden Gestaltung von Organisation und Verfahren	112
v) Wechselwirkung zwischen der Effektivität des nachträglichen Individualrechtsschutzes und den Anforderungen an Organisation und Verfahren	113
b) Abwehrrechtliche Gewährleistung	114
i) Schutzbereich	114
ii) Eingriffe	116
iii) Schranken	117
iv) Schranken-Schranken	118
(i) Verhältnismäßigkeit	118
(ii) Normenklarheit	119
(iii) Zweckbestimmung und Zweckbindung	120
c) Verfahrensrechtliche Vorkehrungen	120
d) Auskunfts- und Einsichtsrechte	122
e) Informationelle Selbstbestimmung – ein neues Grundrecht?	123
6. Fazit	124
IV. Diskussion der Position des Bundesverfassungsgerichts in der Literatur	124
1. Begriffliche Unterscheidung von Informationen und Daten	125
a) Kritik	125
b) Stellungnahme	128
2. „Uferlose Weite“ eines „eigentumsanalogen Herrschaftsrechts“ an den eigenen Daten und dysfunktionale Übernormierung	129
a) Kritik	130

b) Stellungnahme	132
i) Unwissenheit über den Informationsstand anderer	133
ii) Potential der Informationsgewinnung durch (Re-) Kontextualisierung	134
iii) Fehlender Mehrwert der Beschränkung des Schutzbereichs	136
3. Objektiv-rechtlicher Gestaltungsauftrag vs. subjektiv- rechtliches Abwehrrecht	137
a) Kritik	137
b) Stellungnahme	139
i) Das Problem der verfassungsprozessualen Beschwer	140
ii) Objektive Grundrechtswirkung für Organisation und Verfahren seit „Mülheim-Kärlich“	142
iii) Fazit	144
V. Weitere Ausgestaltung der informationellen Selbstbestimmung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	145
a) BVerfGE 78, 77: Keine Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf die EDV	146
b) Beibehaltung des „weiten“ Schutzbereichs bei teleologischer Präzisierung	147
i) Kfz-Kennzeichenerfassung	147
ii) Sündenfall „Mikado“-Beschluss	152
iii) TKG-Entscheidung	153
iv) Fazit	155
c) Datenverarbeitung aufgrund von Einwilligungen	155
i) Ausgangspunkt: Einwilligung als Betätigung informationeller Autonomie	156
ii) Grundsätzliche Unzulässigkeit der Datenverarbeitung kraft Einwilligung im öffentlichen Bereich?	157
iii) Kern des Problems: heteronome „Einwilligungen“	159
iv) Kriterien für die Anerkennung einer Einwilligung als autonom	160
(iv) Echte Wahlfreiheit	160
(v) Informierte Entscheidung	161

Inhaltsverzeichnis

(vi) Keine Wahlfreiheit in Subordinations- oder Abhängigkeitsverhältnissen	162
v) Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber	163
vi) Fazit	164
d) Maßstäbe für die Schwere eines Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung	164
i) Zur Parallelität der Schranken-Schranken der Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 GG sowie der informationellen Selbstbestimmung	165
ii) Gewicht von Eingriffen	166
iii) Gewicht rechtfertigender Gemeinwohlbelange	170
e) Zweckbindung und Gebot der Bestimmtheit und Normenklarheit	170
i) Problemaufriss	171
ii) Lösungsansatz des BVerfG	172
iii) Beispiel: Ermittlungsgeneralklauseln der §§ 161, 163 StPO	174
iv) Fazit	175
f) Ausdifferenzierung des Gesetzesvorbehalts für Übermittlungen (sog. Doppeltürmodell)	176
g) Benachrichtigungspflichten und Informationsrechte	177
i) Benachrichtigungspflichten	178
ii) Informationsrechte	181
VI. Thesen zur informationellen Selbstbestimmung nach dem Grundgesetz	185
VII. Rechtsquellen auf europäischer Ebene	186
1. Richtlinie 95/46/EG	186
2. Kommissionsvorschläge	187
3. Art. 8 der Grundrechte-Charta	188
 Kapitel 4: Die Wahrnehmung subjektiver Rechte in der Vollzugswirklichkeit	 190
A. Einführung	190
I. Wechselwirkung zwischen effektiver Wahrnehmung subjektiver Rechte und Ausgestaltungsauftrag	190
II. Überblick über die empirischen Untersuchungen zum Rechtsschutz im Vollzug	191

III. Gang der Untersuchung	194
B. Ausgangspunkt: der Maßstab der Rechtsschutzgarantie des Grundgesetzes	195
I. Der Maßstab des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in der Rechtsprechung des BVerfG	195
II. Aspekte der Effektivität des Rechtsschutzes nach der Rechtsprechung des BVerfG	197
1. Negative Effektivitätsdefinition	197
2. Tenoreffektivität	198
3. Durchsetzungseffektivität	199
4. Effektiver Rechtsschutz bei Spielräumen der Exekutive auf Tatbestandsseite	201
a) Grundsatz: gerichtliche Kontrolle unbestimmter Rechtsbegriffe	201
b) „Funktionsgrenzen der Rechtsprechung“	202
c) Kritik und Lösungsansatz des BVerfG	203
d) Stellungnahme	205
III. Das Rechtsschutzsystem nach §§ 108 ff. StVollzG im Lichte der Anforderungen des BVerfG	206
a) Der Antrag auf gerichtliche Entscheidung (§ 109 Abs. 1 StVollzG)	207
b) Eilrechtsschutz in Vollzugssachen (§ 114 Abs. 2 StVollzG)	208
c) Die Rechtsbeschwerde zum Oberlandesgericht	208
d) Formale Effektivität des Rechtsschutzsystems nach dem StVollzG	211
C. Effektivität des Rechtsschutzes jenseits des Maßstabs des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	211
I. Erweiterte Begriffe und mittelbare Ziele effektiven Rechtsschutzes	212
1. „Effizienz“ des Rechtsschutzes (Kamann)	212
2. Chancengleichheit (Laubenstein)	212
a) Konzeption	212
b) Stellungnahme	213
3. Resozialisierung durch positive Erfahrungen mit rechtsförmiger Konfliktbewältigung	214
a) Pädagogisches Potential effektiven Rechtsschutzes?	214
b) Stellungnahme	215

Inhaltsverzeichnis

4. Zusammenfassung	216
II. Wirksamkeit gerichtlicher Kontrolle vollzuglicher Entscheidungen im Zusammenspiel von Sach- und Verfahrensrecht	216
1. Weite Spielräume auf Tatbestands- und Rechtsfolgenrechte	217
2. Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle	218
3. Empirische Befunde zur Effektivität des Rechtsschutzes	221
a) Erfolgsbegriff als methodisches Problem	221
b) Bezugsgröße als methodisches Problem	223
c) Statistisch ermittelte Erfolgchancen	223
III. Rechtsschutzerschwerende Faktoren aus der Sphäre des Gerichts	225
1. Geschäftsverteilung und Gerichtsorganisation	226
2. Innere Einstellung der Entscheidenden	229
IV. Zwischenfazit zur Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes	231
D. Effektive Rechtswahrnehmung in der totalen Institution	232
I. Der lange Weg zum Rechtsweg: praktische Probleme der Rechtswahrnehmung im Vollzug	233
1. Defizite der Gefangenen	233
a) Fehlender juristischer Sachverstand	233
b) Sprachliche Defizite	234
c) Ventilfunktion	236
2. Ursachen in der Sphäre der Justizvollzugsanstalt als Antragsgegnerin	237
a) Verfahrensführung	237
b) Verschlechterung des Vollzugsklimas und informelle Sanktionierung	238
i) Allgemeine Klimaveränderungen und kleinere Schikanen	238
ii) Negative Stellungnahmen	238
iii) Missbrauch von Spielräumen gesetzlicher Ermächtigungen	240
iv) Offene Rechtsbrüche	241
v) Konsequenzen	242

II. Annihilationsstrategien	242
a) Informelle Sanktionierung	243
b) Offene und faktische Renitenz	243
i) Offene Renitenz	244
ii) Faktische Renitenz	246
iii) Fazit	247
III. Zusammenfassung und Thesen	247
Kapitel 5: Praxis der Ausgestaltung des Vollzugsrechts	250
A. Überblick über den praktischen Teil der Arbeit	250
B. Bestimmung des Zwecks der Datenverarbeitung im Vollzug	251
I. Rechtslage nach dem StVollzG; Kritik	251
II. Regelungsmodell	253
III. Regelungsvorschlag	255
IV. Einzelbegründung	255
C. Einwilligung als Legitimation von Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung	257
1. Maßstäbe für die Autonomie	258
2. Fehlende Autonomie im Vollzug	258
3. Regelungsvorschlag	262
D. Ausdifferenzierung der Regelungen zur Übermittlung personenbezogener Daten	262
I. Übermittlungen im Lichte der informationellen Selbstbestimmung	262
1. Begriff der Übermittlung	262
2. Spezifika des Eingriffs durch Übermittlung im Lichte der informationellen Selbstbestimmung	263
3. Insbesondere: Differenzierung der Empfänger nach öffentlichen und nicht öffentlichen Stellen	265
II. Rechtslage nach dem StVollzG	265
III. Referenzgebiete	266
1. Einbeziehung Dritter in vollzugliche Aufgaben	266
a) Lebenssachverhalt	267
b) Rechtslage nach dem StVollzG	268
c) Interessenlage	268

Inhaltsverzeichnis

d) Gefahren für die informationelle Selbstbestimmung Gefangener	269
i) Datenverarbeitung durch Dritte	270
ii) Gefährdungen des Datenschutzes	270
iii) Strafrechtliche Bewehrung	271
e) Regelungsvorschlag	273
f) Einzelbegründung	274
i) zu § 1	274
ii) zu § 2	275
iii) zu § 3	276
2. Konzentration der Auskünfte gegenüber Dritten bei der Auskunftsstelle des Justizvollzuges	277
a) Vielfalt der Informationsbegehren	277
b) Tatsächlich wie rechtlich komplexe Beurteilung von Informationsbegehren	278
c) Spezialisierung als Datenschutz durch Verfahrensgestaltung	280
d) Regelungsvorschlag	281
e) Einzelbegründung	282
i) zu § 1	283
ii) zu § 2	284
E. Effektive Wahrnehmung von Informationsrechten: ein neues Modell für Aktenauskunft und Akteneinsicht	285
I. Informationsrechte im Strafvollzug	285
II. Abgrenzung des Gegenstands der weiteren Untersuchung von der prozessualen Akteneinsicht (§ 147 StPO)	287
III. Rechtslage nach dem StVollzG; Kritik	288
1. Stufenverhältnis zwischen Auskunft und Einsicht	289
a) Bisherige Rechtslage	289
b) Kritik	292
i) Perspektive der informationellen Selbstbestimmung	292
ii) Spezifisch vollzugliche Perspektive	296
2. Inhaltliche Beschränkung auf „objektive Befunde“ bei Krankenakten	297
a) Bisherige Rechtsprechung	297
b) Stellungnahme	300

3. Tatbestandliche Berücksichtigung kollidierender Rechtspositionen	301
IV. Regelungsmodell	302
V. Regelungsvorschlag	306
VI. Einzelbegründung	308
1. zu § 1 - Informationsrechte der Gefangenen	308
2. zu § 2 - Sperrvermerke	310
a) zu Absatz 1	310
b) zu Absatz 2	312
c) zu Absatz 3	312
3. zu § 3 - Akteneinsichtsverfahren	312
4. zu § 4 - Unverzögliche Akteneinsicht	313
5. zu § 5 - Verhältnis zu anderen Akteneinsichts- und Auskunftsrechten	313
F. Datenschutz in der vollzuglichen Seelsorge	314
I. Bedeutung der Seelsorge im Vollzug	314
II. Betroffene Rechtspositionen und Rechtfertigungsbedürfnis	316
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	317
1. Kein Informationsanspruch des Seelsorgers aus eigenem Recht	317
2. Pauschale Übermittlung nicht verhältnismäßig	318
3. Einwilligungslösung	321
4. Regelungsvorschlag	321
5. Einzelbegründung	322
Kapitel 6: Ergebnisse	323
Literaturverzeichnis	327

