

Informationszugang und Datenschutz

Elementare Funktionsbedingungen in einer Demokratie?

Andreas Günther

Zu diesem Thema fand am 15. November 1991 – einen Tag nach Verabschiedung des sogenannten Stasi-Unterlagen-Gesetzes im Bundestag – eine hochkarätig besetzte Fachtagung der Thomas-Dehler-Stiftung unter Leitung von Dr. Marie-Theres Tinnefeld und Prof. Dr. Lothar Philipps in München statt. Sowohl das Recht auf freien Informationszugang („freedom of information“) als auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz sind Aspekte der „Informationsverteilung“ und Determinanten des Prozesses der demokratischen Willensbildung in einer offenen Gesellschaft im Sinne Poppers. Die mit dem Einsatz moderner Datenverarbeitungstechnologien – in den kommenden Jahren insbesondere durch die zunehmende Vernetzung und mobile Kommunikation – und der ständig steigenden Bedeutung der Medien verbundenen neuen Rahmenbedingungen dieser Informationsverteilung werden auf nationaler wie internationaler Ebene derzeit in zahlreichen Gremien unter verschiedenen Aspekten mit unterschiedlichen Zielsetzungen diskutiert. Im Hinblick auf diesen aktuellen Hintergrund soll im folgenden der Verlauf der Veranstaltung nachgezeichnet werden.

Rechtsbegriff „Information“

Schon in seinen einführenden Worten wies Prof. Dr. Lothar Philipps (Ludwig-Maximilians-Universität München) auf die zunehmende Bedeutung des Rechtsbegriffs „Information“ hin, der im Spannungsfeld von Informationsfreiheit und Datenschutz langsam Gestalt annehme.

Konflikt zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit

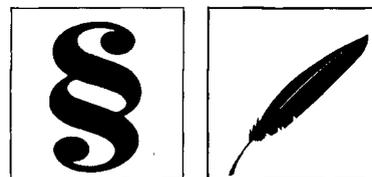
Prof. Dr. Hans-Ullrich Gallwas (Ludwig-Maximilians-Universität München) ging unter dem Titel „Der allgemeine Konflikt zwischen Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Informationsfreiheit“ auf verfassungsrechtliche Grundlagen ein. Er betonte besonders, daß die Informationsverfassung des Grundgesetzes nicht nur das inzwischen viel zitierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung garantiere (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), sondern auch allgemeine Informationsrechte (Art. 5 Abs. 1 beziehungsweise Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), die allerdings noch weitgehend einer dogmatischen Erschließung bedürften. Die Beurteilung eines konkreten Informationsbegehrens setze eine Abwägung der betroffenen Interessen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich vorgegebenen Wertungen voraus, wobei dogmatisch zu differenzieren sei, ob sich Staat und Bürger (unmittelbare Grundrechtsanwendung) oder zwei Privatpersonen (Fragen der Drittwirkung und der praktischen Konkordanz) gegenüberstehen.

Bedrohtes Informationsgleichgewicht?

Der Datenschutz habe zwar – insbesondere durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1983 – eine verfassungsrechtliche Aufwertung erfahren, es bleibe aber bei der Zuordnung von Informationsrechten das Problem einer verfassungsrechtlichen Feinabstimmung zwischen den Rechten der Beteiligten. Das Informationsgleichgewicht drohe derzeit, eher durch Datenschutz als durch Informationsfreiheit gefährdet zu werden. Prof. Gallwas warnte vor einer Abschneidung von legitimen Informationsbedürfnissen mit der Totschlagsvokabel Datenschutz. Dieser dürfe uns nicht blind machen für die anderen Gefahren, die dem einzelnen und dem Gemeinwesen drohen.

Stasi-Akten im Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Zugangsrechten

In einem anschaulichen Referat berichtete MinRat Dr. Hans-Jörg Geiger (Amt „Gauck“, Berlin) über die „Stasi-Akten im Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Zugangsrechten“. Nach einer Beschreibung der Arbeitsweise, Maßnahmen und Methoden des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) und einem Überblick über die Bestände der Behörde des „Sonderbeauftragten der Bundesregierung für die personenbezogenen Unterlagen des ehemaligen Staatssicherheitsdienstes“ (200 km Akten über Mitarbeiter und Opfer, die jedoch zu lediglich ca. 30 % geordnet und archiviert sind) sowie den damit verbundenen schon rein praktischen Schwierigkeiten ging er auf die Grundgedanken des neuen „Gesetzes über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik“ ein. Er betonte die Sondersituation, die von allgemeinen Grundsätzen abweichende Regelungen rechtfertige und die die Abwägung im Spannungsfeld von Informationsfreiheit und Datenschutz häufiger zugunsten des Informationszugangs – zumindest der Betroffenen, aber auch der Presse und Forschung – ausschlagen und die Rechte anderer Beteiligter (insbesondere der vermeintlichen Täter) zurücktreten lasse.



Ziel sei eine Befriedung der Gesellschaft, die sich nun nach Auffassung des Gesetzgebers am besten mit dem klaren Schritt einer weitgehenden Offenlegung der Akten erreichen lasse, um die Bevölkerung von dem Mythos „MfS“ zu befreien. Dr. Geiger sprach von einer Beendigung dessen, was unter Umständen mit der stillen Revolution im Herbst 1989 nicht vollständig erreicht worden sei.

Eine andere Ausgangssituation, aber auch eine andere gesellschaftliche Einstellung schilderte Prof. Dr. László Solyom (Präsident des ungarischen Verfassungsgerichts, Budapest) in seinem Beitrag „Datenschutz und freier Informationszugang – Positionsbestimmung und Chancen der rechtlichen Durchsetzung in Ungarn“. Das ungarische Verfassungsgericht – ein Kind des „Runden Tisches“ aus dem Jahre 1989, das die „Rechtsstaatlichkeit der Revolution“ gewährleisten soll – spielt derzeit im politischen und verfassungsrechtlichen Leben Ungarns eine noch bedeutendere Rolle als sie vergleichsweise dem deutschen Bundesverfassungsgericht zugestanden ist. Eine extensive Interpretation der Anträge führt oft zu einer abstrakten Auslegung der Verfassung mit dem Ziel der Entwicklung einer zeitgemäßen Grundrechtsdogmatik unter Zugrundelegung des Verfassungsrechtsstandes in den westlichen Demokratien.

In die ungarische Verfassung ist nicht nur ein ausdrückliches Grundrecht auf Datenschutz, sondern auch ein Recht auf freien Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse „hineingeschmuggelt“ worden. So war es dem Gericht beispielsweise möglich, in einer im April 1991 ergangenen und für den gesamten ehemaligen Ostblock wegweisenden Entscheidung nicht nur konkret die bis dahin allumfassende Verwendung der sogenannten Personenkennziffern aus datenschutzrechtlichen Gründen zu verbieten; das vierzigseitige Urteil schrieb gleichzeitig die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Gesetzentwurf eines allgemeinen Datenschutzgesetzes fest, der bislang am „Runden Tisch“ beziehungsweise im neugewählten Parlament untergegangen war. Inzwischen werden entsprechende Gesetze über Datenschutz, Melderegister etc. beraten. Die Entscheidung des Gerichts habe ihr Ziel erreicht, Ungarn sei kein Datenparadies mehr.

Auf die Ausführungen von Dr. Geiger eingehend bemerkte Prof. Solyom, daß es zwar auch in Ungarn das Problem der Akten einer Geheimen Staatspolizei gebe, diese seien aber nur noch in weit geringerem Umfang als in Deutschland überhaupt vorhanden. Insofern sehe er am ehesten in der Vernichtung dieser Unterlagen eine Lösung. Gedacht sei derzeit in Ungarn auch allenfalls an die Veröffentlichung einer noch bestehenden Liste der Mitarbeiter der Geheimpolizei; die Authentizität dieser Namensliste sei jedoch auch schon nicht mehr gesichert, so daß sich das Problem der Überprüfung durch eine parlamentarische Kommission stelle.

Die Bewältigung der Vergangenheit und eine gesellschaftliche Versöhnung könnten nicht auf dem Rechtsweg, sondern müßten auf einem moralischen Weg stattfinden. Zudem versuche nicht nur die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, sich nicht zu sehr mit der Vergangenheit auseinanderzusetzen, sondern in die Zukunft zu blicken.

Dr. Geiger erwiderte, daß man eine Vernichtung der Stasi-Akten in Deutschland unter anderem deshalb verworfen habe, weil sich zuviel Material unkontrolliert in Dritthänden befände, welches im Falle der Vernichtung der übrigen Akten bei einer Veröffentlichung dann kaum noch auf seine Echtheit und Vollständigkeit überprüft werden könne. Sinn der im Vorfeld heftig diskutierten und auf Druck der Medien letztlich abgemilderten Strafbestimmungen im Hinblick auf die unbefugte Veröffentlichung von Unterlagen sei es im übrigen gewesen, gerade dieses Material in Dritthänden (vornehmlich bei ehemaligen Mitarbeitern des MfS) durch das Abschneiden der Veröffentlichungsmöglichkeit wertlos zu machen. Ein „Vergeben“ im Sinne einer durch die gesamte Vernichtung der Stasi-Akten praktisch bewirkten Amnestie für die Täter könne zudem nicht ohne weiteres von den Opfern verlangt werden. Moralische Voraussetzung seien zumindest ein freiwilliges Bekenntnis und die Reue der Täter; schon am Unrechtsbewußtsein mangle es den ehemaligen Mitarbeitern aber vielfach.

Die österreichische Lösung des Spannungsverhältnisses von Datenschutz und Informationszugang war das Thema des Referates von MinRat Dr. Walter Dohr (Datenschutzkommission, Wien). Seit 1987 statuiert Art. 20 Abs. 4 der österreichischen Bundesverfassung eine allgemeine Auskunftspflicht aller mit Aufgaben der Verwaltung betrauten Organe, soweit diese nicht gesetzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Nach den datenschutzrechtlichen Reformschüben der 70er Jahre, die in Österreich zu einem ausdrücklichen Grundrecht auf Datenschutz geführt haben, ist hierdurch eine Aufwertung des allgemeinen Auskunftsanspruchs gegenüber der öffentlichen Verwaltung erfolgt. Dieser erfährt inzwi-

Datenschutz und Informationszugang in Ungarn

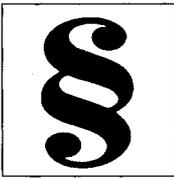
Verfassungsmäßiges Recht auf freien Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse

Akten der Geheimen Staatspolizei

Gesellschaftliche Versöhnung auf einem moralischen Weg

Deutschland: Zu viele Stasi-Akten in Dritthänden

Datenschutz und Informationszugang – die österreichische Lösung



Bedrohung durch allgemein zugängliche Informationen

Auf dem Weg zu einer rechtlichen Regelung der grenzüberschreitenden Datenflüsse in der EG

Modellcharakter des Schengener Abkommens

Informationszugang und Datenschutz: Kehrseiten einer Medaille

Mangelndes Problembewußtsein im privaten Bereich

Problem der Justiziabilität

sehen eine nähere Konkretisierung in bereichsspezifischen Gesetzen sowie in einer Reihe von Entscheidungen des österreichischen VfGH darüber, was geheimzuhalten und wann Auskunft zu erteilen ist.

Dr. Dohr wies darauf hin, daß es nicht nur oft problematisch sei, eine öffentliche Sphäre und eine Privatsphäre im Hinblick auf personenbezogene Daten voneinander abzugrenzen; auch von Informationen, die schon öffentlich zugänglich seien (z. B. in einem Telefonbuch), könne noch eine Bedrohung des Menschen in seinen Kommunikationsprozessen ausgehen. Dies sei vor allem dann zu befürchten, wenn diese Informationen unter Entfremdung von ihrem ursprünglichen Zweck weiterverarbeitet würden. Eine technisierte Auswertung mittels EDV könne zu neuen Anwendungsperspektiven und Auswertungsmöglichkeiten führen, die mit dem ursprünglichen Sinn der Veröffentlichung nichts mehr zu tun haben. Daß auch hier ein gewisses Datenschutzbedürfnis und insofern ein Regelungsbedarf besteht, haben jetzt internationale Gremien gesehen: Im September 1991 hat der Ministerrat des Europarates eine Empfehlung (European Council Recommendation No. R (91) 10 on the communication to third parties of personal data held by public bodies) verabschiedet, die sich unter anderem mit der Frage beschäftigt, inwieweit öffentlich zugängliche Informationen von Dritten durch EDV-gestützte Massenverarbeitungsverfahren weitergehend ausgewertet werden dürfen.

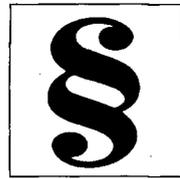
Dr. Alfred Einwag (Bundesbeauftragter für den Datenschutz) betonte in seinem Referat unter dem Titel „Auf dem Weg zu einer rechtlichen Regelung der grenzüberschreitenden Datenflüsse in der EG“ die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Datenschutzstandards innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Der Entwurf eines ganzen EG-Datenschutzpaketes liegt vor, um die Einzelheiten wird derzeit in den Instanzen heftig gerungen. In einer ganzen Reihe von europäischen Ländern gibt es zwar schon nationale Datenschutzgesetze, eine einheitliche Lösung wird jedoch durch unterschiedliche Ansätze in Systematik und Schwerpunkten erschwert, was Dr. Einwag an verschiedenen Beispielen verdeutlichte (Schutzbereich, Datenschutzinstitutionen, Datenexportregelungen etc.). Grundsätzlich stünden sich derzeit die Niederlande, Großbritannien und Dänemark auf der einen und Frankreich, Deutschland und Luxemburg mit dem Wunsch nach einem hohen Standard auf der anderen Seite gegenüber. Mit einer Verabschiedung der Richtlinien könne nicht vor Ende 1992 gerechnet werden.

Ferner wies Dr. Einwag auf den Modellcharakter des sogenannten Schengener Abkommens vom 19. Juni 1990 hin (hierzu vgl. den Workshop-Bericht „Datenschutzrechtliche Spaltung in Europa?“, jur-pc 1991, S. 1094 ff. und 1128 ff.). Die darin im Hinblick auf das „Schengener Informationssystem“, eine europaweite Polizeidatenbank in Straßburg, auf Druck der europäischen Datenschützer festgeschriebenen Datenschutzvorschriften könnten sich im internationalen Vergleich sehen lassen. Er äußerte die Hoffnung, daß die europäischen Datenschutzinstitutionen weiterhin mit einheitlicher Zunge reden, um eine Verwässerung des Richtlinien-Entwurfes und damit auch des bundesdeutschen Datenschutzes zu verhindern. Vor dem Hintergrund der Bangemannschen Äußerung, daß es einen gläsernen Bürger in Europa nicht geben dürfe, beurteilte er das Schicksal des EG-Datenschutzpaketes aber grundsätzlich positiv.

An der abschließenden Podiumsdiskussion unter Leitung von Dr. Marie-Theres Tinnefeld (Datenschutzexpertin und Dozentin an der Staatlichen Fachhochschule München) nahmen neben den Referenten eine Vertreterin der EG-Kommission, Ulla Jhnen (Generaldirektion III, Brüssel), sowie Dr. Burkhard Hirsch (MdB, F. D. P.) teil. Ausgangspunkt war die These, daß das Grundrecht auf Datenschutz sowie das Grundrecht auf Informationszugang lediglich Kehrseiten ein und derselben Medaille seien. Konsens bestand hinsichtlich der Feststellung, daß in Zukunft der rechtlichen Erfassung der Informationsverarbeitung im privaten Bereich eine größere Aufmerksamkeit zukommen müsse, als dies derzeit der Fall sei.

Es herrsche eine Divergenz zwischen den Regelungen für die Datenverarbeitung öffentlicher und denen für nichtöffentliche Stellen; das neue BDSG betreffe z. B. nur Datenverarbeitung zu beruflichen oder gewerblichen Zwecken und solche, die geschäftsmäßig für Dritte durchgeführt wird (vgl. § 27 BDSG) – wie auch immer dies konkret auszulegen sei. Dies könne wohl auch auf das noch mangelnde Problembewußtsein der Öffentlichkeit zurückgeführt werden. Die öffentliche Aufmerksamkeit müsse zunehmend auf den privatwirtschaftlichen Bereich gelenkt werden, z. B. durch die Erfassung der privaten Datenverarbeitung in den allgemeinen Datenschutzberichten.

Hingewiesen wurde ferner darauf, daß vor dem Hintergrund massiver wirtschaftlicher Interessen die (nicht zuletzt prozessuale) Durchsetzung entsprechender Datenschutzstandards und Auskunftsrechte im nichtöffentlichen Bereich schwieriger sein dürfte als gegenüber



staatlichen Stellen. Hinzu komme das Problem der Justiziabilität: Es müßten umfassende, gegebenenfalls verschuldensunabhängige Schadensersatzregelungen – wie sie z. B. in dem EG-Richtlinien-Entwurf und in §§ 7 und 8 BDSG zumindest ansatzweise vorgesehen sind – geschaffen werden. Da ein materieller Schaden oft nicht nachzuweisen sei, solle auch immaterieller Schaden nicht erst bei schweren Verletzungen des Persönlichkeitsrechts ersetzt werden (vgl. § 7 Abs. 2 BDSG).

Während der Tagung wurde wieder einmal deutlich, wie notwendig die wechselseitige Zuordnung und Konkretisierung der verfassungsmäßig vorgegebenen Rechte auf informationelle Selbstbestimmung und auf Informationsfreiheit sind. Der Umgang mit dem „Produktionsmittel Information“ in Staat und Gesellschaft muß stetig austariert werden. Es wird insbesondere eine Aufgabe des Gesetzgebers sein, einen informationsrechtlichen Rahmen zu schaffen und beide Rechte unter Berücksichtigung der allgemeinen Internationalisierung und der Funktionsbedingungen eines demokratischen Gemeinwesens konkret miteinander in Einklang zu bringen.