

**INFORMATIONSZUGANG  
UND  
DATENSCHUTZ**

Referate zur Tagesveranstaltung  
der Thomas-Dehler-Stiftung  
in München  
am 15. November 1991  
"Informationszugang und Datenschutz"

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Vorwort	1
2. Einleitung	2
3. Prof. Dr. Philipps - Information als Rechtsbegriff -	5
4. Prof. Dr. Gallwas - Der allgemeine Konflikt zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbe- stimmung und der Informations- freiheit -	11
5. Prof. Dr. Solyom - Datenschutz und Informationszugang - Positionsbestimmung und Chancen der rechtlichen Durchsetzung in Ungarn -	33
6. Dr. Geiger - Stasi-Akten im Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Zugangsrechten -	39
7. Vera Tolz - Access to KGB and CPSU Archives in Russia -	50
8. Dr. Tinnefeld - Brauchen wir eine neue Informations- ordnung? -	64
9. Dr. Einwag - Auf dem Weg zu einer rechtlichen Regelung der grenzüberschreitenden Datenflüsse in der EG -	74

Prof. Dr. Philips

### Information als Rechtsbegriff

Im Verlaufe eines Gesprächs mit einem Freund erwähnte ich kürzlich beiläufig, daß mein strafrechtlicher Kollege Amelung ein Buch veröffentlicht habe mit dem Titel "Informationsbeherrschungsrechte im Strafprozeß". Mein Freund fragte überrascht: "Was, bitte, sind 'Informationsbeherrschungsrechte?" Ich antwortete: "Du wirst sie unter dem Namen Beweisverbote kennen!"

Mein Gesprächspartner lachte; aber ich hatte nicht den Eindruck, daß er sich gefoppt fühlte, wie es ja die natürliche Reaktion ist, wenn man unter einem neuen Namen etwas Altbekanntes serviert bekommt. Im Gegenteil war er geradezu elektrisiert und sagte mir, er habe die Beobachtung gemacht, daß der Begriff der "Information" sich als neuer Rechtsbegriff zu etablieren im Zuge sei. Als Beispiele nannte er das Bundesnachrichtendienstgesetz und einige andere neuere Gesetze, wo neben dem althergebrachten Rechtsbegriff der "Daten" der neue Rechtsbegriff der "Information" auftaucht, wobei das logische Verhältnis der beiden nicht geklärt sei: einiges spreche dafür, daß "Information" als Oberbegriff gemeint sei, anderes spreche allerdings dagegen.

Sollten wir es hier mit einem jener Fälle zu tun haben, wo nach Savigny neue Rechtsinstitute aus dem Boden des Volksgeistes in pflanzenhafter Weise hervorbrechen? Ich denke: ja, wenn man einmal von dem heute negativ besetzten Begriff des "Volksgeistes" absieht; wer will, mag ihn ja durch den wenigstens ambivalenten Begriff des "Zeitgeistes" ersetzen.

Speziell der Begriff der "Informationsbeherrschungsrechte" trifft nun in überraschend genauer Weise das, was auch Gegenstand dieses Workshops ist. Es geht um die Herrschaft über Information. Jemand - im Falle des Strafprozesses der Staat und darüber hinaus die Öffentlichkeit - hat Anspruch auf Aufklärung eines Sachverhaltes; ein anderer - der Beschuldigte und manchmal auch ein Dritter - hat Anspruch darauf, daß bestimmte Dinge nicht zur Sprache kommen und wenn doch, daß sie dem Urteil nicht zugrundegelegt werden.

Dies läßt sich nicht einfach durch schlichte Verbote ausdrücken, sondern es werden schwierige Abwägungen verlangt, wie jeder weiß, der beispielsweise eines der "Tagebuch"-Urteile gelesen hat, die sich mit der Frage auseinandersetzen, in wie weit das Tagebuch eines Beschuldigten als Beweismittel verwandt werden darf.

Dem Informationserhebungsrecht des einen, ja sogar seiner Informationserhebungspflicht steht typischerweise das Informations- zurückbehaltungsrecht des anderen gegenüber, so wie die Freiheit des einen durch die Freiheit des anderen begrenzt wird.

Es sind aber nicht nur die Worte "Information" und Informationsbeherrschung, die im Vordringen begriffen sind: unter teilweise anderen Namen ist es auch die Sache. Nach dem klassischen Modell besteht die Rechtsordnung primär aus Verhaltenspflichten: Verbote schädlicher Handlungen und manchmal Gebote nützlicher Handlungen. Neuerdings treten in immer stärkerem Maße Informationspflichten hinzu: Pflichten, sich zu informieren und - andere zu informieren.

Im Zivilrecht sind mittlerweile Informationspflichten anerkannt, welche vor wenigen Jahrzehnten noch jedem Juristen ein Kopfschütteln abgenötigt hätten. Vom Hersteller eines Sprays gegen Baumkrankheiten wird erwartet, daß er die Wirkungsweise seines Produktes im Auge behält - und daß er publik macht, wenn die Schädlinge gegen das Mittel resistent werden. Vom Motorradhersteller Honda ist verlangt worden, daß er den gesamten einschlägigen Markt im Auge behält, um Zubehörteile, die von anderen Firmen auf den Markt gebracht werden, auf ihre Verträglichkeit mit Honda-Motorrädern hin zu testen, und daß er, falls sich aus der Kombination von Motorrad und fremdem Zubehörteil eine Gefahr für die Verkehrssicherheit ergibt, dies warnend kundtut - was gewiß keine rechtliche Trivialität ist.

Nach § 676 BGB ist man für den Empfehlung oder den Rat, den man einem anderen gibt, grundsätzlich nicht haftbar; aber die umfangreiche Kommentierung dieses Grundsatzes in den modernen Kommentaren ist die seiner Ausnahmen (Stichwort "Auskunftserteilungsvertrag").

Ich bin überzeugt, daß im Rechtsbegriff der Information eine vergleichbarer Tiefe, Allgemeinheit und Fruchtbarkeit angelegt ist wie im Rechtsbegriff der Freiheit oder der des Eigentums, - und daß ihm eine ähnliche Karriere bevorsteht. Vielleicht wird es sogar möglich sein, Freiheit und Information in einem übergreifenden Begriff zusammenzufassen. In der Kybernetik wird nämlich Information bestimmt durch die Anzahl der "Freiheitsgrade", die einem Element in einem System offenstehen, sowie durch die Einschränkung dieser Freiheit. In je höherem Maße festgelegt ist, wie die Elemente eines Systems auf bestimmte Bedingungen reagieren, je desto höher ist im Sprachgebrauch der Kybernetik die "Organisiertheit" des Systems. Wenn wir diese Betrachtungsweise

der Organisiertheit aufnehmen, wird es uns möglich sein, auch juristische Institutionen in demselben Kategoriensystem zu erfassen wie die Freiheit und ihre Einschränkung durch allgemeine Gesetze. Zur Annahme grundsätzlich unterschiedlicher Arten des juristischen Denkens, wie bei den rechtstheoretischen Institutionalistern und beispielsweise bei Carl Schmitt in der Unterscheidung von Normativismus und konkretem Ordnungsdenken, besteht dann kein Anlaß mehr.

Der Begriff der Information behält keineswegs nur in der abstrakten Terminologie der Kybernetik, sondern auch in der konkreten Anschauung der Institutionen ihre Beziehung zur Organisiertheit. Information ist der Kitt, der eine Institution zusammenhält.

Das zeigt sich vor allem dort, wo Institutionen nicht in künstlicher Weise organisiert und konstruiert sind, wie beispielsweise die Arbeitsabläufe in einer Behörde, sondern wo sie organisch existieren. In einer Institution werden Normunterworfenen zu Garanten, und der Garant hat sich informiert zu halten. Er hat Verdächtigen nachzugehen, Gefahren auszuspiüren und dazu Symptome aufzugreifen. Solche, oft wechselseitigen, Verpflichtungen halten die Institution zusammen

Der Normunterworfenen im allgemeinen Gewaltverhältnis ist erst dann zum Handeln verpflichtet, wenn er mit der Nase auf die Voraussetzungen seiner Handlungspflicht stößt oder gestoßen wird; der Garant dagegen hat sich selber um die Voraussetzungen seiner Handlungspflicht zu kümmern. Wenn es erfahrungsgemäß in manchen Gegenden an Freitagnachmittagen zu schweren Verkehrsunfällen kommt, so braucht sich der Bürger nicht rettungsbereit in der Nähe zu halten; die Polizei muß dies gegebenenfalls. Dies unterscheidet die Pflicht aus einem echten Unterlassungsdelikt, wie die Verpflichtung, bei Unglücksfällen Hilfe zu leisten, von der Pflicht aus

einem unechten Unterlassungsdelikt: Der aus dem echten Unterlassungsdelikt Verpflichtete gerät zufällig in die Situation; der Garant ist durch seine Informationspflicht gehalten, diese Zufälligkeit zu reduzieren.

Ich habe aus ein paar Knochen einen Löwen konstruiert, in der Gewißheit, daß es eines Tages ein ausgewachsener Löwe sein werde. Zukunftsarchäologie. Aber wie lange kann das dauern? Wir sollten uns darüber im Klaren sein, daß auch der Rechtsbegriff des Eigentums in jener Gestalt, die er in §903 BGB angenommen hat, nicht fertig dem Kopf des Zeus entsprungen ist wie weiland Pallas Athene. Vielmehr ist der Begriff in jahrhundertelanger Entwicklung aus verschiedenen Quellen zusammengefließen, wobei insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen privatrechtlicher Betrachtungsweise und öffentlichrechtlicher Betrachtungsweise leitend gewesen ist. Dieses Spannungsverhältnis hat sich bis heute durchgehalten.

Genauso wird auch der Rechtsbegriff der Information aus dem Spannungsverhältnis von öffentlichen Interessen und privaten Interessen heraus Gestalt gewinnen. Wie lange das dauern wird? Wenn der Rechtsbegriff des Eigentums zu seiner Entwicklung einige Jahrhunderte gebraucht hat, so wird man für den der Information bei der Schnellebigkeit der heutigen Zeit doch immerhin einige Jahrzehnte anzusetzen haben. Man wird ein subtiles System von Unterbegriffen zu entwickeln haben, die zu einem Wechselspiel ineinandergreifen, um zu gewährleisten, daß nicht wild durcheinander gewertet wird, sondern in kontrollierter Weise. Doch auch zu wissen, daß man am Anfang einer Entwicklung steht, ist ein starkes Gefühl.

Meine Damen und Herren, vermutlich haben Sie von mir, als einem Rechtstheoretiker, etwas Besinnliches und Allgemeines erwartet, aber daß es so allgemein ausfallen werde, vielleicht doch nicht. Daher zum Abschluß und Trost noch ein Beispiel für den Konflikt zwischen dem Recht auf Informationszugang und dem Recht auf Informationszurückhaltung, das konkret ist, aber auch nicht so aktuell, wie die meisten unserer heutigen Referate. Wie Sie wissen, sind Ende der vierziger Jahre in Höhlen am toten Meer eine Vielzahl von Schriftrollen aufgefunden worden, die üblicherweise der jüdischen Sekte der Essener zugerechnet werden - aber auch das ist umstritten. Der Inhalt dieser Schriftrollen ist bis heute nicht veröffentlicht worden. Dieser Umstand hat in der letzten Zeit zu einem heftigen Konflikt geführt. Ein kalifornisches Forschungsinstitut, das Fotokopien einiger dieser Schriftrollen in seinem Besitz hat, ist dazu übergegangen, sie zu veröffentlichen. Andere haben eine Computerrekonstruktion unbekannter Texte aufgrund von veröffentlichten Fragmenten versucht. All dies hat wiederum den Zorn der zur Herausgabe "Legitimierten" hervorgerufen. Professor John Strugnell hat die unautorisierte Veröffentlichung "Dieberei" (thievery) genannt und vorausgesagt, daß dies zu einer schäbigen ("shoddy") Wissenschaftlichkeit führen werde. Man sollte dazu noch wissen - denn auch das ist nichts Zufälliges -, daß vor dem Hintergrund der Geheimhaltung in den letzten Jahren dubiose Publikationen erfolgreich geworden sind, wonach beispielsweise der Papst seinen Daumen darauf halte, weil aus den Schriftrollen hervorgehe, daß das Christentum ursprünglich ganz anders angelegt gewesen sei, als es sich heute in der römischen Amtskirche darstelle. All dies und noch mehr war immerhin interessant genug, um das populäre Magazin U.S.News zu einer Titelgeschichte zu veranlassen ("The bibles last secrets"). Und mit all dem sind wir auch schon ziemlich in die Nähe der Themen des heutigen Tages gelangt.