

Schriften zum Recht des Informationsverkehrs
und der Informationstechnik

Band 2

Informationsfreiheit als Grenze informationeller Selbstbestimmung

Verfassungsrechtliche Vorgaben
der privatrechtlichen Informationsordnung

Von

Margit Langer



Duncker & Humblot · Berlin

MARGIT LANGER

**Informationsfreiheit als Grenze
informationeller Selbstbestimmung**

**Schriften zum Recht des Informationsverkehrs
und der Informationstechnik**

Herausgegeben von Prof. Dr. Horst Ehmann und Prof. Dr. Rainer Pitschas

Band 2

Informationsfreiheit als Grenze informationeller Selbstbestimmung

**Verfassungsrechtliche Vorgaben
der privatrechtlichen Informationsordnung**

Von

Margit Langer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Langer, Margit:

Informationsfreiheit als Grenze informationeller
Selbstbestimmung : verfassungsrechtliche Vorgaben der
privatrechtlichen Informationsordnung / von Margit Langer. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der
Informationstechnik ; Bd. 2)

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07507-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0940-1172

ISBN 3-428-07507-2

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1991/92 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Horst Ehmann für die Anregung zu dieser Arbeit, seinem Interesse und seiner aufmerksamen Betreuung durch fruchtbare Kritik und vielseitige Ratschläge während der Bearbeitungszeit.

Herrn Prof. Dr. Gerhard Robbers danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Schließlich danke ich meinen Eltern, die mir während der gesamten Entstehungsphase der Arbeit starken Rückhalt gaben. Ihnen widme ich diese Schrift.

Trier, im Februar 1992

Margit Langer

Inhaltsverzeichnis

1. Teil	
Die grundgesetzliche und privatrechtliche Informationsordnung	15
<i>1. Abschnitt</i>	
Einführung in das Problem	15
<i>2. Abschnitt</i>	
Wesen und Bedeutung der Information in der Gegenwart	16
A. Der Informationsbegriff	16
B. Die Bedeutung der Information in der Gegenwart	18
<i>3. Abschnitt</i>	
Die Informationsordnung des Grundgesetzes	21
A. Der Begriff der Informationsordnung	21
B. Information als grundgesetzliche Leitidee	23
I. In den Normen des Grundrechtskataloges	23
1. Art. 5 I S. 1 GG	23
2. Art. 8 und 9 GG	23
3. Art. 5 III GG	25
4. Art. 3 III GG	25
5. Art. 4 I GG	25
6. Art. 10 GG	26
7. Art. 12 und 14 GG	26
8. Art. 2 I GG als Auffanggrundrecht	26
II. In Normen außerhalb des Grundrechtskataloges	28
III. Untersuchungsgegenstand und Gang der Untersuchung	29

<i>4. Abschnitt</i>	
Der lange Kampf um die Meinungs- und Informationsfreiheit	31
A. Die geschichtliche Entwicklung	31
I. Die Meinungsfreiheit im Altertum und im Mittelalter	31
II. Die Entwicklung vom Anbruch der Neuzeit bis zur französischen Revolution	32
III. Die Entwicklung in Deutschland – Von der Meinungs- zur Informationsfreiheit	35
IV. Die internationale Anerkennung der Informationsfreiheit	38
B. Die ideengeschichtlichen Wurzeln der Meinungs- und Informationsfreiheit	40
I. Die objektive Wurzel der Meinungsfreiheit	40
II. Die subjektive Wurzel der Meinungsfreiheit	42
III. Die geistesgeschichtlichen Wurzeln der Informationsfreiheit	43
IV. Gedankenfreiheit als übergeordnetes Schutzgut der Meinungs- und Informationsfreiheit ...	44
 <i>5. Abschnitt</i> 	
Die privatrechtliche Informationsordnung	47
A. Informationsfreiheit als Grundprinzip der herkömmlichen Informationsordnung	47
I. Informationsansprüche	49
II. Informationsbeschränkungen	52
1. §§ 824, 826 BGB	52
2. § 823 BGB i.V.m. strafrechtlichen Schutzgesetzen	52
3. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht	54
B. Von der Informationsfreiheit zum grundsätzlichen Informationsverbot	59
I. Das BDSG alter Fassung	59
II. Das novellierte BDSG und das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“	60

2. Teil

**Die Rechte der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit
im Sinne von Art. 5 I S. 1 GG 66**

6. Abschnitt

Grundrechtsverständnis und Grundrechtsinterpretation 66

A. Zur Auslegung der Grundrechte	66
B. Zur Theorie der Grundrechte	68
I. Die liberale Grundrechtstheorie	69
II. Die institutionelle Grundrechtstheorie	70
III. Die Werttheorie der Grundrechte	70
IV. Die demokratisch-funktionale Grundrechtstheorie	71
V. Die sozialstaatliche Grundrechtstheorie	71
C. Zur Anwendung der Auslegungsmethoden und Grundrechtstheorien	71

7. Abschnitt

**Der Schutzbereich des Art. 5 I S. 1 GG
im Hinblick auf die einzelnen Phasen der Datenverarbeitung 73**

A. Der geschützte Personenkreis	73
I. Natürliche Personen	73
II. Juristische Personen des Privatrechts	75
III. Anwendung auf Art. 5 I S. 1 GG	78
1. Reisnecker und Wohland	78
2. Herrschende Meinung	79
3. Stellungnahme	79
B. Das grundsätzliche Verbot der Datenübermittlung als Eingriff in das Recht der Meinungs- freiheit gemäß Art. 5 I S. 1 erster Halbsatz GG	82
I. Meinungsbegriff	82
1. Personenbezogene Daten als Meinung?	82
a) Der Begriff der personenbezogenen Daten	83
b) Der individualrechtliche Gehalt der Meinungsfreiheit	86
aa) Rothenbücher	87

bb) Ridder.....	87
cc) Leisner.....	88
dd) Neuere Literatur und Rechtsprechung.....	88
ee) Stellungnahme.....	89
c) Tatsachenmitteilungen als Meinung im verfassungsrechtlichen Sinn?.....	96
aa) Enger Meinungsbegriff.....	97
bb) Weiter Meinungsbegriff.....	98
cc) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	98
dd) Kritische Würdigung.....	99
II. Verarbeitungsformen Wort, Schrift und Bild.....	104
III. Datenerhebung als Recht der freien Meinungsäußerung? – Zugleich grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis des Art. 5 I S.1 erster zum zweiten Halbsatz GG.....	106
IV. Sonderproblem: Datenbanken.....	110
1. Der Begriff der Datenbank.....	110
2. Datenbanken in der Wirtschaft.....	111
a) Die Schufa.....	111
b) Die Schimmelpfeng GmbH.....	112
3. Tätigkeit der Datenbanken als Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung?.....	113
C. Grundsätzliches Verbot der Datenerhebung, -speicherung, -veränderung und -nutzung als Beeinträchtigung der Informationsfreiheit im Sinne von Art. 5 I S. 1 zweiter Halbsatz GG.....	117
I. Der individualrechtliche Gehalt der Informationsfreiheit.....	117
II. Die einzelnen Phasen der Datenverarbeitung als „sich unterrichten“.....	121
1. Datenerhebung.....	121
2. Datenspeicherung.....	123
3. Datenveränderung und -nutzung.....	125
III. „Allgemein zugängliche Informationsquellen“ als Zentralbegriff der Informationsfreiheit im verfassungsrechtlichen Sinn.....	127
1. Informationsquelle.....	127
2. „Allgemeinzugänglichkeit“.....	128
a) Erster Definitionsversuch durch Ridder.....	129
b) Vertreter der älteren Literatur.....	129
c) Gesetze als Maßstab zur Bestimmung der Allgemeinzugänglichkeit.....	130
d) Definition des Bundesverfassungsgerichts und der neueren Literatur.....	130
e) Weitere Auslegung des Begriffs der Allgemeinzugänglichkeit.....	135
f) Kritische Würdigung – eigener Lösungsansatz.....	140

3. Teil

**Datenschutzgesetze als allgemeine Gesetze im Sinne von Art. 5 II GG –
Schranke der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit?** 149

8. Abschnitt

„Allgemeine Gesetze“ als Grenze der Meinungs- und Informationsfreiheit 149

A. Der Begriff der „allgemeinen Gesetze“ 149

I. Die Lehren der Weimarer Zeit 150

1. Häntschel 150

2. Rothenbücher 151

3. Anschütz und Gebhard 152

4. Smend 152

II. Die heutigen Lehrmeinungen 153

III. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff
der „allgemeinen Gesetze“ 154

IV. Datenschutzgesetze als „allgemeine Gesetze“ 161

B. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Einschränkung der „allgemeinen Gesetze“ 163

I. Inhalt und richterliche Nachprüfbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips 163

II. Überprüfung der Datenschutzgesetze am Maßstab der Verhältnismäßigkeit 167

1. Geeignetheit 167

2. Erforderlichkeit 169

3. Proportionalität 172

a) Feststellung der widerstreitenden Interessen 176

b) Bewertung und Gewichtung der Interessen 176

aa) Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht und die Rechte aus Art. 5 I S. 1 GG 176

bb) Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ 177

c) Abwägung der widerstreitenden Interessen 193

9. Abschnitt

**Zusammenfassung: Informationsfreiheit als grundgesetzliches Leitprinzip für
die gesetzliche Ausgestaltung der privatrechtlichen Informationsordnung** 205

Literaturverzeichnis 208

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alter Fassung
AcP	Archiv für civilistische Praxis
AP	Archiv für Presserecht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AuR	Arbeit und Recht
BAG	Bundesarbeitsgericht
BB	Betriebsberater
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CR	Computer und Recht
ders.	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DuD	Datenschutz und Datensicherung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	Grundgesetz
GolddA	Golddammers Archiv für Strafrecht
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
Hrsg.	Herausgeber
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RGBI	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
StGB	Strafgesetzbuch
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer

WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

1. Teil

Die grundgesetzliche und privatrechtliche Informationsordnung

1. Abschnitt

Einführung in das Problem

In der Volkszählungsentscheidung¹ aus dem Jahre 1983 hat das Bundesverfassungsgericht den Begriff des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ als die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung personenbezogener Daten zu bestimmen, aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitet² und die Grenzen dieses Rechts aufgezeigt. In der Datenschutzdiskussion wird diese Befugnis seither als Argumentationsgrundlage für einen weitergehenden Datenschutz verwendet. Der Gesetzgeber ist diesen Forderungen nunmehr mit der BDSG-Novelle in vorsichtiger Weise entgegengekommen. Das novellierte BDSG weitet im Vergleich zum BDSG alter Fassung das grundsätzliche Verbot der Datenverarbeitung für den privaten Bereich über die Datenspeicherung, -übermittlung und -veränderung auf die Nutzung von Daten aus.³ Damit hat sich der Gesetzgeber einen weiteren Schritt von der herkömmlichen privaten Informationsordnung entfernt, wonach jedermann Informationen über andere erheben, sammeln, weitergeben oder vernichten kann, soweit er dadurch nicht in geschützte Geheimnisbereiche (wie das Briefgeheimnis) eindringt oder sonstige absolute Rechte (wie die Ehre oder das Allgemeine Persönlichkeitsrecht) eines anderen verletzt. Da ein Mehr an Selbstbestimmung über Informationen gleichzeitig immer eine Beschränkung des Schutzes der Informationsinteressen anderer bedeutet, stellt sich für den Juristen die Frage, ob der datenverarbeitende Bürger durch das nunmehr im novellierten BDSG noch ausgedehnte Informationsverbot mit Ausnahmeverbehalt in seinen Rechten verletzt wird. Bisher wurden die Auseinandersetzungen über datenschutzrechtliche Fragen im Bereich des Privaten und im Verhältnis Staat/Bürger überwiegend unter negativen Vor-

¹ Vgl. *BVerfGE* 65, 1 ff.

² Siehe *BVerfGE* 65, 1 (Leitsatz).

³ Vgl. § 4 I BDSG.

zeichen geführt. Im Vordergrund stand die Frage, wie die Ausforschung einer irgendwie gearteten Privatsphäre durch andere Private oder durch den Staat verhindert werden kann. Mit der vorliegenden Arbeit sollen nun einmal die Informationsinteressen des einzelnen näher beleuchtet und den Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen entgegengehalten werden, die infolge des „Pathos“ vom „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ oft überbewertet werden. Die nachfolgende Untersuchung stellt den Versuch dar, ein argumentatives Gleichgewicht in dem vom Gesetzgeber stets vorzunehmenden Abwägungsprozeß zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteressen zu schaffen.

2. Abschnitt

Wesen und Bedeutung der Information in der Gegenwart

A. Der Informationsbegriff

Das Verb „informieren“ und das Substantiv „Information“ sind im deutschen Sprachgebrauch schon seit dem 15. und 16. Jahrhundert bekannt.⁴ Die Begriffe wurden aus den lateinischen Wörtern „informare“ und „informatio“ entlehnt. Informieren heißt wie „informare“ in seiner übertragenen Bedeutung „durch Unterweisung bilden, befähigen, unterrichten“.⁵ Information bedeutet dementsprechend Nachricht, Auskunft, Belehrung.⁶ Im 17. und 18. Jahrhundert nannte man bezeichnenderweise den Haus- und Hoflehrer „Informator“.⁷ Schon der etymologische Ursprung des Wortes „Information“ zeigt damit ein wichtiges Charakteristikum von Informationen auf. Die Information ruft typischerweise beim Empfänger eine geistige Wirkung hervor. Windsheimer⁸ bezeichnet die Information daher auch als ein komplexes Geschehen, in dessen Verlauf objektive Erscheinungen als geistige Wirkungen in den Bereich des subjektiven Geistes projiziert werden. Das Wort Information umfaßt letztlich drei Aspekte: den Vorgang des Informierens, wobei zwischen den beiden Vorgängen des „sich informieren“ und „jemanden informieren“ zu unterscheiden ist, das Objekt der

⁴ Vgl. Pfeifer, Etymologisches Wörterbuch, S. 739; Mackensen, Ursprung der Wörter, S. 190.

⁵ So Pfeifer, Etymologisches Wörterbuch, S. 739.

⁶ Vgl. Pfeifer, Etymologisches Wörterbuch, S. 739.

⁷ Vgl. Pfeifer, Etymologisches Wörterbuch, S. 739.

⁸ So Windsheimer, Die Information als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 I GG, S. 18.

Wahrnehmung (Erscheinung) und dessen Reflex im Subjektiven, den Begriff, die Vorstellung, das Bild, das dem menschlichen Bewußtsein vermittelt wird.⁹

Der Gesichtspunkt des Hervorrufens geistiger Wirkungen beim Informationsempfänger findet sich auch in anderen Definitionsversuchen des Informationsbegriffs. Steinbuch¹⁰ umschreibt Informationen als den Stoff, aus dem Entscheidungen gemacht werden. Haefner betont ebenfalls den pragmatischen Charakter der Information, wenn er schreibt¹¹:

„Information kann als eine Nachricht definiert werden, die für den Empfänger eine Bedeutung hat; durch ihre Aufnahme wird der Empfänger in aller Regel verändert.“

Alle diese Begriffsbeschreibungen schließen die Feststellung ein, daß der Mensch durch Informationen in seinem Handeln beeinflusst wird. Zur Illustration versetze man sich in die Lage eines Wanderers, der in unbekanntem Gelände an eine Weggabel kommt und nicht weiß, welchen der weiterführenden Wege er gehen soll. Ohne Information, wohin die Wege führen, geht er möglicherweise den falschen Weg und hat hierdurch Nachteile.¹² Zwischen Informationen und menschlichem Handeln besteht aber nicht nur in dem Sinne eine Abhängigkeit, daß sinnvolle Handlungen Informationen voraussetzen. Information und Handlung stehen vielmehr – wie Egloff¹³ klar herausgearbeitet hat – in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Die menschliche Handlung produziert Informationen und setzt sie gleichzeitig voraus.¹⁴ Egloff beschreibt Information daher auch als

„die von Menschen in eine Form gebrachte allgemeine Natur der Wirklichkeit, die die menschliche Praxis leitet und die Bestimmungen der abgebildeten Gegenstände realisiert... . Durch Informationen eignen sich die Menschen die Welt geistig an, um sie sich auch real anzueignen.“¹⁵

Damit sich nicht jedes Individuum erneut in direkter Auseinandersetzung mit der Umwelt die Wirklichkeit geistig aneignen muß, hat im Laufe der Geschichte ein Prozeß der Verallgemeinerung von Informationen eingesetzt.¹⁶ Der Mensch hat die Informationen aus ihrem jeweiligen Handlungskontext herausgelöst und verselbständigt, indem er sie mittels Sprache, Schrift und Bild übertragbar ge-

⁹ In diesem Sinne *Windsheimer*, Die Information als Interpretationsgrundlage für die subjektiven öffentlichen Rechte des Art. 5 I GG, S. 17. *Windsheimer* unterscheidet jedoch nicht zwischen „sich informieren“ und „jemanden informieren“.

¹⁰ So *Steinbuch*, GRUR 1987, 579 (581).

¹¹ Siehe *Haefner*, Der Große Bruder, 1980, S. 15.

¹² Beispiel nach *Steinbuch*, RDV 1988, 1 (2).

¹³ Vgl. *Egloff*, DVR 1978, 115 (116 ff).

¹⁴ So *Egloff*, DVR 1978, 115 (119).

¹⁵ Siehe *Egloff*, DVR 1978, 115 (116).

¹⁶ Vgl. *Egloff*, DVR 1978, 115 (117).