

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Diskussion über
Vorschläge zur Aufnahme eines neuen Grundrechts
der Kommunikations- bzw. Informationsfreiheit
in das Grundgesetz**

- Dokumentation -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Diskussion über Vorschläge zur Aufnahme eines neuen Grundrechts der
Kommunikations- bzw. Informationsfreiheit in das Grundgesetz

Dokumentation WD 3 - 034/08

Abschluss der Arbeit: 5. Februar 2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: + [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Einleitung

Gegenstand des Auftrags sind einzelne Presseberichte über Vorschläge zur Aufnahme eines neuen Grundrechts der Kommunikations- bzw. Informationsfreiheit in das Grundgesetz: In diesen Berichten sprachen sich Sozialdemokraten für die Einführung eines umfassenden Kommunikationsgrundrechts aus¹. Auch die Grünen forderten den Presseberichten zufolge schon seit Langem, ein umfassendes Kommunikationsgrundrecht in die Verfassung aufzunehmen; dies müsse das bislang nur vom Verfassungsgericht formulierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung und auch den Datenschutz beinhalten².

Wie es weiter in der Presse heißt, planten führende Innen- und Rechtspolitiker der SPD, ein Grundrecht auf Informationsfreiheit im Internet zu schaffen. Damit solle die Verfassung an die Anforderungen der modernen Kommunikationsgesellschaft angepasst werden³.

Mit dem Auftrag wird die Frage aufgeworfen, wie diese Vorschläge in der Fachöffentlichkeit beurteilt werden und wie ein solches Grundrecht in anderen europäischen Staaten verfassungsmäßig ausgestaltet ist. Im Rahmen der nachfolgenden Dokumentation wird der Diskussionsstand, der sich gegenwärtig (noch) in einem Anfangsstadium befindet, wiedergegeben. Darüber hinaus wird dargestellt, wie ein solches „umfassendes Kommunikationsgrundrecht“ in den Verfassungen anderer europäischer Staaten bzw. in den Verfassungen der Bundesländer ausgestaltet ist.

2. Begriffsbestimmungen

Zunächst sollen einfürend die wesentlichen Begrifflichkeiten, die in der in Rede stehenden Diskussion eine Rolle spielen, kurz bestimmt werden.

2.1. Kommunikationsfreiheit

In Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) werden die **allgemeinen Kommunikationsfreiheiten** gewährleistet: Diese umfassen die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG), die Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) und die Medienfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG). Die in Art. 5 Abs. 1 GG enthaltenen Grundrechte schützen die Mög-

1 Die Welt, Ausgabe vom 20.11.2007, Artikel „Widerstand gegen Informationsfreiheit im Internet“

2 Die Welt, aaO

3 Die Welt, Ausgabe vom 18.11.2007, Artikel „SPD will neues Grundrecht auf Informationsfreiheit“



lichkeit, sich mittels Information eine eigene Meinung bilden, diese überprüfen und kundtun zu können⁴.

2.2. Informationsfreiheit

Der Begriff der Informationsfreiheit wird in zwei verschiedenen Bedeutungen verwendet: Informationsfreiheit bezeichnet einerseits die **Freiheit, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen informieren zu dürfen**. Diese Freiheit garantiert das Grundgesetz als Grundrecht in Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz. Dementsprechend fällt das Internet unter die Informationsfreiheit, soweit die Inhalte allgemein zugänglich sind⁵. Das Grundrecht ist damit ein Abwehrrecht gegen staatliche Behinderungen des Zugangs zu Informationen, die von Dritten angeboten werden und begründet grundsätzlich keinen Anspruch gegen den Staat auf Zugang zu amtlichen Informationen oder gar Informationsverschaffung durch diesen.

Des Weiteren wird Informationsfreiheit auch im Sinne von „**Informationszugangsfreiheit**“ verwandt: Das Grundgesetz selbst enthält keine explizite Informationszugangsregelung – ein solches Informationszugangsrecht, d. h. einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, normiert in einfachgesetzlicher Form für den Bereich des Bundes das so genannte **Informationsfreiheitsgesetz**⁶; mit Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein haben acht Bundesländer entsprechende Gesetze zur Informationsfreiheit für den Bereich ihrer Länder erlassen⁷.

2.3. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Grundrecht auf Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) garantiert: Mit dem „Volkszählungsurteil“ vom 15.12.1983⁸ hat das Bundesverfassungsgericht dieses so genannte informationelle Selbstbestimmungsrecht aus der Taufe gehoben⁹. Das Recht gewährleistet die **Befugnis des Einzelnen, selbst über die**

4 Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofmann, Hans; Hopfauf, Axel – Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage; Art. 5 Rn. 2

5 Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo – Kommentar Grundgesetz, 9. Auflage 2007, Art. 5 Rz. 16

6 BGBl I 2005, 2722

7 Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit - Fundstelle im Internet: www.bfdi.bund.de: Berliner Informationsfreiheitsgesetz, Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz Brandenburg, Bremer Informationsfreiheitsgesetz, Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz, Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz, Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein,

8 Urteil des BVerfG vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83; BVerfGE 65,1

9 Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf; Art. 2 Rn. 26

Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen¹⁰. Geschützt werden persönliche Daten, also Daten zu den persönlichen oder sachlichen Verhältnissen einer bestimmten Person¹¹. Die informationelle Selbstbestimmung ist vor allem in ihrer subjektiven Schutzrichtung die verfassungsrechtliche Grundlage des Datenschutzes¹².

3. Zur Diskussion über die Vorschläge zur Aufnahme eines neuen Grundrechts der Kommunikations- bzw. Informationsfreiheit in das Grundgesetz

Wie einleitend bereits dargestellt, geht es in der dem Auftrag zugrunde liegenden Diskussion um die Frage, ob ein neues Freiheitsrecht – ein „umfassendes Kommunikationsgrundrecht“ - in das Grundgesetz aufgenommen werden soll. Nach den Äußerungen der Befürworter in den oben zitierten Presseberichten sei das Internet ein neuer Raum der Freiheit, der im Grundgesetz nicht vorkommt. Die Menschen kommunizieren und informieren sich im Netz und es sei Aufgabe der Politik, diese Ausübung von Bürgerrechten gegen staatliche Eingriffe zu schützen. Die Kodifizierung von Bürgerrechten für die virtuelle Welt in der Verfassung sei deshalb sinnvoll. Die entsprechenden Presseartikel sind beigelegt als

- Anlage 1 -

Der Diskussionsprozess zu dem Thema befindet sich gegenwärtig in einem Anfangsstadium - mit den genannten Presseartikeln ist die Diskussion angestoßen worden. In der Folgezeit wird das Thema lediglich in einem weiteren Pressebericht noch einmal zusammenfassend aufgegriffen¹³. Der Artikel ist beigelegt als

- Anlage 2 -

Darüber hinaus hat sich kürzlich Bundesjustizministerin Brigitte Zypries in einem Beitrag zu dem Thema geäußert und eine breite Debatte darüber befürwortet, wie Privatheit im digitalen Zeitalter verfassungsrechtlich – und in der Folge einfachrechtlich – gewährleistet werden könne. Als zentrale Frage einer solchen Debatte zu diesem Thema wirft sie die Frage auf: „Brauchen wir dazu ein im Grundgesetz ausdrücklich statuiertes Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung oder genügt die Ableitung des Schutzes des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch die Rechtsprechung des Bun-

10 BVerfGE 78, 77

11 BVerfGE 113, 29/46

12 Roßnagel, Alexander; Pfitzmann, Andreas; Garstka, Hansjürgen; Modernisierung des Datenschutzrechts, Gutachten für den BMI, 2001, S. 47 ff

13 Biermann, Kai in Die Zeit, Hamburg; ZEIT online 47/2007 „Freiheit geht vor Sicherheit“;

desverfassungsgerichts zu Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG?¹⁴. Der Beitrag ist beigefügt als



- Anlage 3 -

Eine darüber hinausgehende Auseinandersetzung mit dem Thema in der Presse - nach den Presseberichten vom November 2007 - konnte nicht ermittelt werden. Infolge der bisher nur geringen Diskussion findet sich auch im Rahmen der Fachliteratur, insbesondere in entsprechenden Fachzeitschriften, (noch) keine Auseinandersetzung mit den oben dargestellten Vorschlägen.

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat in ihrer Sitzung am 22. Mai 2007 ein Positionspapier zum Datenschutz verabschiedet, in dem als Forderung die Verankerung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung als umfassendes Kommunikationsrecht im Grundgesetz enthalten ist¹⁵. Mit einem aktuellen Fraktionsbeschluss vom 10. Januar 2008 hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen diese Position erneut aufgegriffen und weiter präzisiert¹⁶. Darin wird inhaltlich konkret Bezug genommen auf entsprechende Vorschläge eines Gutachtens im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) zum Thema Modernisierung des Datenschutzrechts¹⁷. Die beiden Beschlüsse der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen sind beigefügt als

- Anlage 4 bzw. Anlage 5 -,

ein Auszug aus dem Gutachten im Auftrag des BMI ist beigefügt als

- Anlage 6 -

Betont wird im Rahmen der Diskussion in den entsprechenden Presseberichten die Bedeutung der inzwischen für den 27. Februar 2008 angekündigten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine Klage gegen das nordrhein-westfälische Verfassungsschutzgesetz zu der Rechtmäßigkeit von Online-Durchsuchungen privater Computer¹⁸ - Beobachter glauben, dass das Gericht dabei grundsätzliche Ausführungen zu den Rechten des Bürgers im Internet formulieren werde¹⁹. Eine abschließende Meinung, ob ein neues Grundrecht in die Verfassung eingefügt werden soll, wolle sich Bundesjus-

14 Zypries, Brigitte in Frankfurter Allgemeine vom 31.01.2008 „Null Privatheit?“

15 Fundstelle im Internet: www.gruene-bundestag.de/cms/datenschutz

16 Fundstelle im Internet: www.gruene-bundestag.de/cms/beschluesse/dokbin/214/214252.beschluss_datenschutz.pdf

17 Roßnagel / Pfitzmann /Garstka – Modernisierung des Datenschutzrechts; Gutachten im Auftrag des BMI, 2001, S. 57 f

18 Bundesverfassungsgericht - Pressemitteilung Nr. 13/2008 vom 4.2.2008 - Verfassungsbeschwerden 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07

19 Biermann , Die ZEIT, aaO

tizministerin Brigitte Zypries dem Pressebericht zufolge daher erst nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bilden²⁰.

Die im Auftrag gewünschte Auseinandersetzung mit dem Thema, insbesondere zur Frage der Beurteilung der Thematik durch die Fachöffentlichkeit, kann mangels vorliegender Fachbeiträge nicht (näher) erfolgen – die Ausarbeitung beschränkt sich daher auf die Dokumentation der wenigen dazu in der Sache bisher vorliegenden Äußerungen und Positionen.

4. Rechtsvergleichende Hinweise

Abschließend soll die im Auftrag weiter aufgeworfene Frage, wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Verfassungen anderer europäischer Staaten geregelt ist, beantwortet werden. Darüber hinaus wird dargestellt, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in den Verfassungen der Bundesländer bzw. als Grundrecht des europäischen Gemeinschaftsrechts anerkannt ist.

4.1. Verfassungen europäischer Staaten

Fünf Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben das **Recht auf Schutz personenbezogener Daten** in ihren Verfassungen erwähnt: **Finnland** (§ 10 Abs. 1 S. 2 der Verfassung), **Niederlande** (Art. 10 der Verfassung), **Portugal** (Art. 35 der Verfassung), **Schweden** (Kapitel 2 § 3 S. 2 der Verfassung) und **Spanien** (Art. 18 Abs. 4 der Verfassung).

Ein **eigenständiges Datenschutzgrundrecht** sehen auch einige der neueren Mitgliedstaaten vor: **Polen** (Art. 51 der Verfassung), **Slowakei** (Art. 19 Abs. 3 und Art. 22 der Verfassung), **Slowenien** (Art. 38 der Verfassung) und **Ungarn** (Art. 59 der Verfassung).

Andere Mitgliedstaaten sehen das Datenschutzrecht in Anlehnung an Art. 8 EMRK (siehe unten 4.3) als **Teilgewährleistung des Rechts auf Schutz des Privatlebens**: **Belgien** (Art. 22 der Verfassung) und **Griechenland** (Art. 9 Abs. 1 S. 2 der Verfassung) bzw. als **Ausprägung des Rechts auf Schutz der Kommunikation** an: **Dänemark** (§ 72 S. 2 der Verfassung) und **Italien** (Art. 15 der Verfassung)²¹.

Die entsprechenden Normen sind beigefügt als

- Anlage 7 -

20 Die Welt, Ausgabe vom 18.11.2007, aaO

21 Meyer, Jürgen – Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Nomos Kommentar, 2. Auflage, Art. 8, Rz. 3

4.2. Verfassungen der Bundesländer

In zehn Landesverfassungen findet sich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. das Recht auf Datenschutz ausdrücklich als spezielles Grundrecht hervorgehoben: Art. 33 der Verfassung von **Berlin**, Art. 11 der Verfassung des Landes **Brandenburg**, Art. 12 Abs. 4 der Verfassung der Freien Hansestadt **Bremen**, Art. 6 Abs. 1 des Landes **Mecklenburg-Vorpommern**, Art. 4 Abs. 2 der Verfassung des Landes **Nordrhein-Westfalen**, Art. 4a der Verfassung des Landes **Rheinland-Pfalz**, Art. 2 Sätze 2 und 3 der Verfassung des **Saarlandes**, Art. 33 der Verfassung des Freistaates **Sachsen**, Art. 6 Abs. 1 der Verfassung des Landes **Sachsen-Anhalt** und Art. 6 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates **Thüringen**²². Die jeweiligen Normen der entsprechenden Landesverfassungen sind beigefügt als

- Anlage 8 -

4.3. Recht auf informationelle Selbstbestimmung als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht

Als Grundrecht des europäischen Gemeinschaftsrechts wird mit **Art. 8 der Grundrechtscharta der Europäischen Union** das Recht auf Schutz personenbezogener Daten anerkannt. Das Grundrecht wird als Antwort auf die Herausforderungen verstanden, die im Zusammenhang mit den heutigen und künftigen Entwicklungen in der Informationstechnologie entstehen²³.

Die Vorschrift ist in erster Linie dem Gemeinschaftsrecht nachgebildet und in zweiter Linie dem Datenschutzrecht des Europarates. Sie beruht danach vor allem auf Art. 286 EG-Vertrag und dem dazu ergangenen sekundären Gemeinschaftsrecht²⁴. Ihre Legitimation soll sie darüber hinaus in **Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)** und dem Übereinkommen des Europarates vom 28.1.1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten²⁵ finden²⁶.

22 Maunz; Theodor; Dürig, Günter – Grundgesetz Kommentar, Art.2 Abs. 1, Rz. 173; Modernisierung des Datenschutzrechts, Gutachten BMI, S. 58

23 Mitteilung der Kommission zum Status der Grundrechtscharta der EU vom 11.10.2000, KOM (2000) 644 endg.

24 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments (EP) und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Warenverkehr; ABl. 1995 Nr. L 281, S. 31; Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des EP und des Rates vom 18.12.2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. 2001 Nr. L 8, S. 1

25 BGBl. II, 1985, 539

Die Texte von Art. 8 Grundrechtscharta und Art. 8 EMRK sind beigefügt als

- Anlage 9 bzw. Anlage 10 -

W

(██████████)