

8. Kapitel:

Supranationale Lösungen und informationelle Selbstbestimmung

Völker- und europarechtliche Vorgaben im Bereich des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten können das Verständnis der grundrechtlichen Gewährleistungen mitprägen oder sich mittelbar darauf auswirken, indem sie ihrerseits verbindliche Maßstäbe für die Gestaltung der nationalen einfachgesetzlichen Vorschriften setzen. Angesichts der Probleme, die das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ aufwirft, sind die jeweils gewählten Regelungskonzeptionen außerdem bei der Suche nach neuen Lösungen anregend. Relevante Vorgaben gibt es auf verschiedenen Ebenen.

Die *Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention* wirken zum einen als Rechtserkenntnisquelle bei der Konkretisierung der Gemeinschaftsgrundrechte, zum anderen als Auslegungshilfe bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes (gegebenenfalls: mehrfach) vermittelt auf diese und auf die deutsche Rechtsordnung ein. Nach dem bisherigen, im hier gegebenen Erkenntniskontext zugrundezulegenden Entwicklungsstand ist vor allem Art. 8 EMRK relevant. Schutzgegenstand ist das Recht auf *Achtung des Privat- und Familienlebens*, der *Wohnung* und der *Korrespondenz*. Der vorgeschaltete Achtungsanspruch ermöglicht eine Konkretisierung unter (Mit)Beobachtung des als Verletzung in Betracht kommenden Verhaltens, die Erfassung unterschiedlicher Beeinträchtigungsformen, unter anderem des Umgangs staatlicher Stellen mit personenbezogenen Informationen und Daten, und die Entwicklung von Leistungs- und Schutzansprüchen. Alle Dimensionen sind in der Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ausgearbeitet worden. Das *Privatleben* als völker- und europarechtlicher Begriff ist vor allem von den Funktionen geprägt, die Art. 8 EMRK im Regelungszusammenhang der Europäischen Menschenrechtskonvention erfüllt. Im Zentrum steht die Gewährleistung eines (nicht räumlich zu verstehenden) Bereichs, innerhalb dessen die einzelne Person auch in sozialen Beziehungen ihre Persönlichkeit frei entfalten kann. Die Kriterien für die Abgrenzung des Schutzes sind flexibel und werden an die Schutzerfordernisse angepaßt. Art. 8 EMRK schließt einen Schutz hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten ein. Die näheren Inhalte und Vorgaben werden durch die Rechtsprechung in kasuistischer Form geklärt. Der Schutz bleibt an den – weit interpretierten – Begriff des Privatlebens gekoppelt, indem es um Daten geht, die das Privatleben des Individuums betreffen. Öffentliche Aktivitäten und deren Aufzeichnung werden erfaßt, wenn die staatliche Stelle die Daten in systematischer oder permanenter Form sammelt. Auch Kenntnisrechte sind in bestimmten Fällen anerkannt worden. Im Ergebnis besteht jedenfalls keine Deckungsgleichheit mit der vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleiteten Befugnis, über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten selbst zu bestimmen. Insbesondere werden die individuellen Rechtspositionen *nicht als Entscheidungsrecht* formuliert, sondern vom Anspruch auf „Achtung“ des Privatlebens aus *mehrdimensional* konkretisiert.

Die *Datenschutzkonvention des Europarats* legt als ein in nationales Recht umzusetzender völkerrechtlicher Vertrag allgemein gehaltene Grundsätze zum Umgang mit personenbezogenen Daten im Falle derer automatisierten Verarbeitung fest. Sie hat ihre unmittelbare rechtliche Bedeutung mittlerweile aufgrund der ihr nachfolgenden und ihr entsprechenden nationalen Datenschutzgesetze sowie aufgrund der EG-Datenschutzrichtlinie verloren. Diese hat sie freilich in einigen zentralen Punkten beeinflusst. Dazu gehören die Grundsätze zur Datenqualität, namentlich die Zweckfestlegung, die Kompatibilität bei veränderten Zwecken, die Zweckentsprechung und die Erheblichkeit, sowie die besonderen Vorgaben für spezielle Kategorien von Daten. Insoweit bleibt sie als deren genetische Grundlage relevant. Sie kann einige derer besonders wichtigen Ausgestaltungen erklären. Das gilt gerade auch mit Blick darauf, daß in der EG-Datenschutzrichtlinie der Anwendungsbereich und die systematischen Regelungszusammenhänge gegenüber der Datenschutzkonvention erweitert oder modifiziert worden sind.

Auf *Unions- und Gemeinschaftsebene* wirken *Grundrechte* auf die Rechtsetzung der Gemeinschaftsorgane ein und binden die Mitgliedstaaten bei der Ausführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Damit überlagern sie nationale Grundrechte nicht, wirken sich aber in vermittelter Weise aus. Bisher sind sie in zwar vertraglich verbindlicher, aber nur *generalklauselartiger Form* verankert. Auch die bisherigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs geben zur Frage des gemeinschaftsgrundrechtlichen Schutzes hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten wenig her. Ein solcher Schutz wurde bislang zu selten thematisiert, als daß dessen konkrete Gestaltung in gelungener Weise hätte entwickelt werden können. Dieser Stand mag sich künftig mit der Charta der Grundrechte und wegen der zunehmenden Bedeutung eines auf Gemeinschaftsebene gesicherten informations- und datenbezogenen Schutzes ändern. Die Charta, der bislang keine Rechtsverbindlichkeit zukommt, die aber in den von den Staats- oder Regierungschefs angenommenen Vertrag über eine Verfassung für Europa integriert worden ist, hält einen breiten Katalog von Grundrechten und unterschiedliche Grundrechtsfunktionen textlich fest. Art. II-68 Abs. 1 VerVertrEntwurf sieht das *Recht jeder Person auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten* vor. Nachfolgend schließen sich heterogene Elemente unterschiedlicher Provenienz an, die von dem Bemühen geprägt sind, bestimmte Elemente der Umsetzung des zu gewährleistenden Schutzes auf Grundrechtsebene festzuhalten, aber eher schutzverkürzende Folgen haben. Indem der Grundsatz des Art. II-68 Abs. 1 VerVertrEntwurf als ein übergreifend-abstrakt zu verstehendes „Recht auf Schutz“ formuliert worden ist, läßt er sich in unterschiedlichen Funktionen entfalten. Im Ansatz gestaltet er sich anders als das vom Bundesverfassungsgericht hergeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Er ist aber insgesamt selbst nicht sonderlich geglückt.

Die *Richtlinien auf sekundärrechtlicher Ebene* gehen den Bindungen nationaler Grundrechte prinzipiell vor. Sie müssen jedoch grundsätzlich in nationales Recht umgesetzt werden, damit sie innerstaatlich gelten. Nach einer Umsetzung behalten sie ihre Bedeutung insofern, als die nationalen Vorschriften, die ihrer Umsetzung dienen, gemeinschaftsrechtskonform ausgelegt werden müssen. Relevant sind vor allem die *EG-Daten-*

schutzrichtlinie und die *EG-Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation*. Sie enthalten teilweise ausgeprägte und dichte Vorgaben.

Beide Richtlinien zeichnet eine legitimatorische Anknüpfung auch an die Gemeinschaftsgrundrechte aus. Die Datenschutzrichtlinie stellt die *Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten*, insbesondere der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, in den Mittelpunkt. Der freie Verkehr personenbezogener Daten ist nicht auf Kosten dieses Schutzes, sondern mit seiner Hilfe zu realisieren. Die Richtlinie hebt den Schutz der Privatsphäre (als gemeinschaftsrechtlichen Begriff) zwar hervor, vermeidet jedoch eine Verengung. Sie bezieht sich übergreifend auf den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, ohne allerdings die Zuordnungskriterien zwischen einer bestimmten Verarbeitung personenbezogener Daten und den je geschützten Grundrechten und Grundfreiheiten zu präzisieren.

Die *Verarbeitung personenbezogener Daten* ist das Kernelement, das den Anwendungsbereich, aber auch die Vorgaben der Datenschutzrichtlinie insgesamt prägt. Sie gilt – bei weitem Dateibegriff – für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in Dateien gespeichert sind oder gespeichert werden sollen. Strukturierte Akten werden davon erfaßt. Auch wird ein umfassender Verarbeitungsbegriff gewählt, der sämtliche durch die technische Dynamik entstehenden Formen umschließt. Insgesamt kennzeichnet es die Richtlinie freilich, daß sie die Differenz von Informationen und Daten unzureichend reflektiert. Der Rückbezug auf die Schutzziele und Schutzkonzeptionen und die Gewährleistung der Umsetzungsspielräume sind Ansatzpunkte, über die man diese Differenz mit dem Ziel eines gegenstandsgerechten Verständnisses der Vorgaben einführen kann.

Im Zentrum stehen zum einen die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, die die Grundsätze, die Anforderungen an die Qualität der Daten stellen, und die Grundsätze, die die Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten betreffen, vorgeben. Zu jenen Grundsätzen gehört die Erhebung personenbezogener Daten nur für *festgelegte eindeutige und rechtmäßige (Verwendungs)Zwecke*. Diese Festlegung dient der Eingrenzung des Verwendungszusammenhangs und sichert zugleich das Wissen der betroffenen Person um die Möglichkeiten der Verwendung der Daten ab. Allerdings fordert die Richtlinie *keine Bindung* an den festgelegten Zweck in der Form, daß die Weiterverarbeitung der Daten auf den festgelegten Zweck *beschränkt* wäre; sie muß lediglich damit *vereinbar* sein. Man kann danach insofern von einer Zweckbindung ausgehen, als die Verarbeitung zu den ursprünglich festgelegten Zwecken auf jeden Fall anforderungsgerecht ist und als die ursprünglich festgelegten Zwecke den Maßstab bieten, mit dem geänderte Zwecke vereinbar sein müssen. Hier besteht ein Unterschied zu den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 10 Abs. 1 GG entnommen hat. Zu den Grundsätzen zählen weiter die *Zweckentsprechung* sowie die *Erheblichkeit*. Außerdem bestehen Anforderungen zur Sicherstellung der *Richtigkeit* der Daten.

Mit den Grundsätzen zur Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten folgt die EG-Datenschutzrichtlinie dem *Regelungskonzept einer übergreifend-umfassenden Determination* der Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Verarbeitung durch pri-

vate Dritte ist hierin eingeschlossen, soweit sie nicht von einer natürlichen Person zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten vorgenommen wird. Zu den Voraussetzungen, unter denen die Verarbeitung personenbezogener Daten zugelassen werden darf, gehören unter anderem die Einwilligung der betroffenen Person, die Erfüllung eines Vertrags, die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, oder die Erforderlichkeit zur Verwirklichung eines berechtigten Interesses. Im Ergebnis wird das Regelungskonzept einer übergreifend-umfassenden Determination durch den – geradezu komplementären – Ansatz einer weit gefaßten Beschreibung der Konstellationen ausgefüllt, in denen die Mitgliedstaaten die Zulässigkeit einer Verarbeitung personenbezogener Daten vorsehen. Im Grundsatz wird dies wiederum hinsichtlich der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten verschärft. Die Datenschutzrichtlinie folgt an dieser Stelle einer kontextübergreifend-typisierenden Betrachtung zugunsten eines besonderen Schutzes „sensitiver“ Daten. Auch darin liegt ein im Vergleich zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung modifizierter Zugriff.

Neben den Pflichten, denen die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen unterliegen, sieht die EG-Datenschutzrichtlinie zum anderen eine Reihe von Rechten vor, die der betroffenen Person einzuräumen sind. Dazu gehören vor allem *Kenntnis-*, insbesondere *Unterrichtungs- und Auskunftsrechte* zumindest über den Verantwortlichen einer Verarbeitung und über die Zwecksetzungen. Diese Rechte sind nicht allein mit Blick auf Rechtsschutzinteressen der Betroffenen zu verstehen. Sie stellen *Wissensrechte* dar, hinter denen der Gedanke der *Transparenz* für die betroffene Person steht. Hinzu kommen *Einflußrechte*. Dazu gehören Rechte auf Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten sowie Nachberichtsansprüche im Falle einer vorangegangenen Datenübermittlung. Zusätzlich ist ein Widerspruchsrecht vorzusehen. Es kann von seiner Funktion her als besonderes Einflußrecht verstanden werden, das auf den konkreten Umgang mit personenbezogenen Daten in einer konkreten Konstellation einwirkt.

Die Datenschutzrichtlinie und mehr noch die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation enthalten des weiteren Maßgaben, die auf die *Beeinflussung der Entwicklung der Techniken* zielen. In der Datenschutzrichtlinie findet sich dies teilweise bei den Vorgaben zur Sicherheit der Verarbeitung, insbesondere aber mit der Vorabkontrolle. Die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation stellt Anforderungen etwa an die Netzsicherheit und an die Leistungsmerkmale bestimmter technischer Geräte. Weiter gibt die Datenschutzrichtlinie den Mitgliedstaaten die *Sicherstellung einer übergreifenden Transparenz* mit Instrumenten zur Herstellung der Öffentlichkeit der Verarbeitungen auf. Hinzu treten Vorgaben zur *institutionalisierten Kontrolle* der Informations- und Datenverarbeitungen durch die Einrichtung unabhängiger Kontrollstellen, denen Beratungsaufgaben und verschiedene Befugnisse zustehen sollen.

Im Ergebnis enthalten das Völker- und Europarecht einerseits auf den jeweiligen Ebenen komplexe, mehrdimensionale Vorgaben zum Schutz hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten. Sie sind bei präziser Betrachtung weder mit dem Gewährleistungsgehalt noch in jeder Hinsicht mit den Maßgaben deckungsgleich, die das Bundesverfassungsgericht für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung formuliert hat. Soweit es um die EG-Datenschutzrichtlinien geht, werden nä-

here Vergleiche und unter Umständen Koordinationen nötig. Andererseits sind die Schutzzinhalte der Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Unions- und Gemeinschaftsgrundrechte in den hier interessierenden Hinsichten noch zu wenig geklärt, als daß sie umfassend tragfähige Anregungen für eine neue Konzeption des grundgesetzlichen Schutzes hergeben könnten.