

V&R unipress

# Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht

Band 18

Herausgegeben im  
European Legal Studies Institute /  
Institut für Europäische Rechtswissenschaft

Abteilung für Europäisches Öffentliches Recht  
und Rechtsvergleichung

der Universität Osnabrück  
von Professor Dr. Oliver Dörr, LL.M.,  
Professor Dr. Hans-Werner Rengeling,  
Professor Dr. Jens-Peter Schneider und  
Professor Dr. Albrecht Weber

Irena Lipowicz / Jens-Peter Schneider (Hg.)

# **Perspektiven des deutschen, polnischen und europäischen Informationsrechts**

Ergebnisse einer deutsch-polnischen  
Alexander von Humboldt-Institutspartnerschaft

V&R unipress

Universitätsverlag Osnabrück

© V&R unipress GmbH, Göttingen



„Dieses Hardcover wurde auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt. FSC (Forest Stewardship Council) ist eine nichtstaatliche, gemeinnützige Organisation, die sich für eine ökologische und sozialverantwortliche Nutzung der Wälder unserer Erde einsetzt.“

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-89971-808-9

**Veröffentlichungen des Universitätsverlags Osnabrück  
erscheinen im Verlag V&R unipress GmbH.**

Mit freundlicher Unterstützung der Alexander von Humboldt-Stiftung.

© 2011, V&R unipress in Göttingen / [www.vr-unipress.de](http://www.vr-unipress.de)

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52a UrhG: Weder das Werk noch seine Teile dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies gilt auch bei einer entsprechenden Nutzung für Lehr- und Unterrichtszwecke. Printed in Germany.

Druck und Bindung: CPI Buch Bücher.de GmbH, Birkach

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

---

# Inhalt

Vorwort . . . . .	7
-------------------	---

## Teil 1 – Strukturelle Grundfragen des Informationsrechts

Friedrich Schoch Der deutsche Professorenentwurf für ein Informationsgesetzbuch unter besonderer Beachtung des Ausgleichs zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz . . . . .	11
--	----

Czesław Martysz Informationsansprüche im polnischen Verwaltungsverfahrenrecht . . . .	31
--	----

Grażyna Szpor Öffentliche Informationsinfrastrukturen im polnischen Verwaltungsrecht unter besonderer Berücksichtigung von Datenerhebungspflichten und Datenverwendungsrechten Privater . . . . .	43
--	----

Martin Eifert Staatliche Informationsinfrastrukturen – Organisation im gegliederten Verwaltungsraum und private Weiterverwendung der Verwaltungsinformationen . . . . .	71
--	----

## Teil 2 – Aktuelle Probleme des nationalen Informationsrechts

Indra Spiecker genannt Döhmann »Die Vermessung der Welt« als Problem des Datenschutzes im Internet . .	91
---	----

Mariusz Szyrski Staatliche und private Datenverarbeitung in Polen im Lichte des Rechts auf Privatsphäre . . . . .	111
---	-----

---

Radosław Mędrzycki Die Begründung von Gesetzentwürfen in Polen – ausgewählte Fragen im Bereich Informationsquellen . . . . .	117
<b>Teil 3 – Europäische Perspektiven des Informationsrechts</b>	
Teresa Górczyńska Die Standards des Europarates über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten . . . . .	125
Herwig C. H. Hofmann Informationsmanagement in administrativen Normsetzungsverfahren der EU . . . . .	145
Jens-Peter Schneider Vorüberlegungen zum Informationsmanagement in europäischen Verwaltungsverfahren . . . . .	159
Autorenverzeichnis . . . . .	187

---

## Vorwort

Die nachfolgenden Beiträge versammeln Überlegungen deutscher und polnischer Rechtswissenschaftler zu den Perspektiven des Informationsrechts in ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnung sowie auf der europäischen Ebene. Die Untersuchungen widmen sich in einem ersten Block strukturellen Grundproblemen des nationalen Informationsrechts wie dem Ausgleich zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz, den informationsrechtlichen Bezügen des Verwaltungsverfahrensrechts sowie privaten Beiträgen zu oder privaten Nutzungen von staatlichen Informationsinfrastrukturen. Ein zweiter Block behandelt aktuelle Einzelprobleme wie Google Street View und andere Überwachungstechnologien sowie die informationellen Grundlagen von Gesetzgebungsprozessen. Der abschließende dritte Block zeigt Perspektiven des Europäischen Informationsrechts unter Einschluss des Unionsrechts sowie des Rechts des Europarates auf.

Entstanden sind die Untersuchungen im Rahmen einer von der Alexander von Humboldt Stiftung geförderten Institutspartnerschaft zwischen den von der Herausgeberin und dem Herausgeber dieses Bandes geleiteten Forschungseinrichtungen, namentlich dem Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und kommunale Selbstverwaltung an der Kardinal Wyszyński Universität Warschau und der Abteilung für Europäisches Öffentliches Recht im European Legal Studies Institute der Universität Osnabrück. Ein weiteres Ergebnis dieser Institutspartnerschaft ist der Beitrag von Martha Leibbrandt und Natalia Bulicz zum polnischen Verwaltungsrecht in dem von Schneider herausgegebenen zweiten Band der Reihe »Verwaltungsrecht in Europa«. Diese erste ausführliche Abhandlung zum polnischen Verwaltungsrecht in deutscher Sprache sei allen Lesern anempfahlen, die bei der Lektüre der polnischen Beiträge in diesem Band auf ihnen noch unbekannte verwaltungsrechtliche Institute oder Organe treffen bzw. deren allgemeinen verwaltungsrechtlichen Hintergrund näher kennenlernen möchten. Ein wesentliches Element der Institutspartnerschaft waren mehrere Workshops und eine größere Tagung in Warschau, die ohne die Mithilfe seitens unserer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nicht so erfolgreich hätten durchge-

führt werden können. Namentlich zu erwähnen sind insoweit auf Osnabrücker Seite Martha Leibrandt und Mateusz Badowski sowie vom Warschauer Lehrstuhl Maciej Szmigiero, Mariusz Szyrski und Radosław Mędrzycki.

Beide Herausgeber danken schließlich der Alexander von Humboldt Stiftung ganz außerordentlich für die finanzielle Unterstützung ihrer Institutspartnerschaft und der Publikation dieses Bandes. Die Übersetzung einiger polnischer Beiträge wurde ferner durch die Kardinal Wyszyński Universität finanziert.

Irena Lipowicz  
Warschau

Jens-Peter Schneider  
Osnabrück/Freiburg

---

## **Teil 1 – Strukturelle Grundfragen des Informationsrechts**



## Der deutsche Professorenentwurf für ein Informationsgesetzbuch unter besonderer Beachtung des Ausgleichs zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz

### A. Einleitung

Das Rahmenthema dieser Veranstaltung ist auf die »Perspektiven des Informationsrechts« gerichtet. Zu verhandeln sind deutsche, polnische und europäische Aspekte der Thematik. Vorausgesetzt wird von den wissenschaftlichen Leitern unserer Tagung zweierlei: dass es das *Informationsrecht* als Rechtsgebiet (bereits) gibt und dass – interessante – *Perspektiven* bestehen. Beide Prämissen sollen hier bejaht und gute juristische Gründe für die Grundannahmen benannt werden.

Rechtstatsächlich ist in Deutschland mit der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzgebung seit 1998 ein Perspektivenwechsel eingeleitet worden. Der Beginn der Entwicklung setzte auf der Ebene der Länder ein.<sup>1</sup> Der Bund folgte mit seinem am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetz.<sup>2</sup> Seither ist die Entwicklung weiter vorangeschritten; inzwischen verfügen 11 von 16 Ländern über ein Informationsfreiheitsgesetz.<sup>3</sup> Hinzu treten sektorale Re-

---

1 Näher dazu *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProFe) – Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2002, Einleitung Rn. 25 und Rn. 38.

2 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5.9.2005 (BGBl I S. 2722); erläuternd dazu *Schmitz/Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 984 ff.; *Kloepfer/von Lewinski*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, DVBl 2005, S. 1277 ff.; *Kugelmann*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, S. 3609 ff.; *Beckemper*, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, S. 300 ff.; *Bräutigam*, Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBl 2006, S. 950 ff.; *Reinhart*, Das gläserne Amt – Das Informationsfreiheitsgesetz als Jedermannsrecht auf Akteneinsicht, DÖV 2007, S. 18 ff.

3 Überblick zu den Gesetzen bei *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG), Kommentar, 2009, Einleitung Rn. 103 ff.; zum neuen Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz vom 17.2.2009 (Hbg. GVBl S. 29) *Schomerus/Tolkmitt*, Zur Novellierung des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes, NordÖR 2009, S. 285 ff., sowie *Schnabel*, Das neue Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz, DuD 2009, S. 596 ff.; zum Landesinformationsfreiheitsgesetz

gelungen zur Informationsfreiheit, beispielsweise im Umweltinformationsrecht<sup>4</sup> und im Verbraucherinformationsrecht.<sup>5</sup>

Das mir gestellte Thema bezieht sich indessen nicht auf die rechtstatsächliche Entwicklung des Informationsrechts in Deutschland, sondern auf den Professorenentwurf eines Informationsgesetzbuchs (IGB-ProfE). Dabei handelt es sich um ein ambitioniertes Projekt, das weit über die Perspektive der Informationsfreiheit (und ihrer Begrenzungen) hinausreicht. Im Folgenden möchte ich Ihnen zunächst das Projekt kurz vorstellen (B.). Anschließend sollen einige Überlegungen zur Kodifikationsidee angestellt werden (C.). Sodann werde ich Ihnen die Vorschläge des IGB-ProfE zur Informationsfreiheit und zum Datenschutz sowie deren Ausgleich präsentieren (D.). Ein knapper Ausblick wird die Ausführungen beschließen (E.).

## B. Projekt eines Informationsgesetzbuchs

### I. Impulse für ein Informationsgesetzbuch

Den wesentlichen Impuls für die Ausarbeitung eines Informationsgesetzbuchs hat der 62. Deutsche Juristentag (DJT) 1998 in Bremen gesetzt.<sup>6</sup> In dem datenschutzrechtlichen Gutachten wurde gefordert, das Datenschutzrecht zu einem Datenrecht im Sinne einer *Datenverkehrsordnung* fortzuentwickeln; noch zukunftsweisender sei ein *Informationsgesetzbuch*.<sup>7</sup> Der Deutsche Juristentag ist

---

Rheinland-Pfalz vom 26.11.2008 (GVBl RP S. 296) *Tolkmitt*, Neue Informationsfreiheit in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, LKRZ 2009, S. 166 ff.

4 Dazu *Näckel/Wasielewski*, Das neue Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, DVBl 2005, S. 1351 ff.; *Scheidler*, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen – zur Neufassung des Umweltinformationsgesetzes, UPR 2006, S. 13 ff.; *Gurlit*, Das neue Umweltinformationsrecht: Grenzverschiebungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, EurUP 2006, S. 224 ff.

5 Dazu *Wustmann*, Das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG – ), BayVBl 2009, S. 5 ff.; *Hartwig/Memmler*, Das Verbraucherinformationsgesetz in der Praxis – Handhabung, Auslegung, Streitfragen, ZLR 2009, S. 51 ff.; *Albers/Ortler*, Verbraucherschutz und Markttransparenz im Recht der Verbraucherinformation, GewArch 2009, S. 225 ff.; *Zilkens*, Bereichsspezifisches Informationszugangsrecht im Verbraucherschutz: Das neue Verbraucherinformationsgesetz, NVwZ 2009, S. 1465 ff.

6 Zuvor hatte – von der (Fach-)Öffentlichkeit allerdings nicht zur Kenntnis genommen – der Berliner Datenschutzbeauftragte in seinem Bericht vom 31.12.1990 die Schaffung eines Informationsgesetzbuchs gefordert, um die Informationsverarbeitung in allen ihren Phasen erfassen zu können; Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/76, S. 4.

7 *Kloepfer*, Geben moderne Technologien und die europäische Integration Anlass, Notwendigkeit und Grenzen des Schutzes personenbezogener Informationen neu zu bestimmen? Gutachten D zum 62. Deutschen Juristentag Bremen 1998, S. 90 ff.

dem gefolgt und hat beschlossen, die zum Datenschutzrecht notwendigen Reformschritte »zu einem umfassenden Informationsgesetzbuch zusammenzuführen«.<sup>8</sup>

Unabhängig davon hatte das Bundesministerium des Innern Datenschutzexperten damit beauftragt, Vorschläge für eine Modernisierung des Datenschutzrechts auszuarbeiten. Dieser Auftrag wurde erfüllt; die Expertise stellte jedoch darüber hinausgehend fest, in der Informationsgesellschaft müsse das Datenschutzrecht aus seiner traditionellen Verengung herausgeführt und als Teil einer umfassenden *Informations- und Kommunikationsordnung* konzipiert werden.<sup>9</sup> Kurze Zeit vorher waren vom Gutachter des 62. DJT Vorüberlegungen zu einem *Informationsgesetzbuch* im Sinne einer ersten inhaltlichen Strukturierung angestellt und publiziert worden.<sup>10</sup> Die Vision einer Kodifikation des Informationsrechts war in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt.

## II. Leitvorstellungen für das Informationsgesetzbuch

Kein wissenschaftliches Projekt, das gelingen soll, kommt ohne eine tragende Leitidee aus. Das gilt selbstverständlich auch für die Kodifikation des Informationsrechts. Drei Zielsetzungen fungieren als Leitvorstellungen für das Informationsgesetzbuch: die Verwirklichung der Kodifikationsidee, das zentrale inhaltliche Postulat der Informationsgerechtigkeit und die präzise Erfassung des zu ordnenden Lebensbereichs.

1. Vereinheitlichung und innere Harmonisierung des Informationsrechts  
Die wichtigste formale Zielsetzung des Kodifikationsvorhabens ist die *Vereinheitlichung* des in Deutschland sehr zersplitterten Informationsrechts.<sup>11</sup> Damit verknüpft ist die *innere Harmonisierung* des Rechtsgebiets. Diese erlaubt die Vermeidung von Widersprüchlichkeiten, führt zu einer konsistenten Einfügung des Informationsrechts in die Rechtsordnung insgesamt und nimmt auf gewachsene Strukturen im Recht Rücksicht. Es zeigt sich, dass die materielle Vereinheitlichung des Informationsrechts im Rahmen einer Kodifikation besser

---

8 Verhandlungen des 62. DJT, Sitzungsberichte, Referate und Beschlüsse, Band II/2, 1998, M 287.

9 Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, 2001, S. 38 f.

10 Kloepfer, Informationsgesetzbuch – Zukunftsvision?, Kommunikation & Recht (K&R) 1999, S. 241 ff.

11 Einzelheiten zum Befund bei Schoch, IFG (Fn. 3), Einleitung Rn. 118 ff. und Rn. 159 ff.

geleistet werden kann als durch die Angleichung getrennt bleibender Teil-Kodifikationen.<sup>12</sup>

## 2. Gewährleistung von Informationsgerechtigkeit

Zentrale inhaltliche Zielvorstellung der Kodifikation ist die *Gewährleistung von Informationsgerechtigkeit*. Diese kann als generelle inhaltliche Leitlinie des Informationsrechts verstanden werden.<sup>13</sup> Verknüpft sind damit zahlreiche Einzelaspekte. Erwähnt seien insbesondere der Zugang zu (amtlichen) Informationen, die vorsichtige Gestaltung von Informationsverweigerungsgründen sowie der schonende Ausgleich konfligierender Informations- und Schutzinteressen. Das auf der Informationsgerechtigkeit basierende Konzept schließt es aus, das Informationsgesetzbuch vom Datenschutzrecht her zu konzipieren.<sup>14</sup> Der Datenschutz deckt innerhalb des Informationsrechts nur *ein* Segment ab, das als Grenze für den freien Informationsfluss fungiert.<sup>15</sup> Als Grundlage für ein Konzept der Informationsgerechtigkeit ist das Datenschutzrecht als Ausgangspunkt jedoch nicht geeignet.

## 3. Erfassung und Strukturierung des Realbereichs

Das wesentliche rechtspolitische Anliegen besteht in der sorgfältigen *Erfassung des Realbereichs*. Das Informationsgesetzbuch muss den Eigenarten von »Information« Rechnung tragen und die Dimensionen von »Information« verarbeiten: »Information« ist Rohstoff<sup>16</sup> und Wirtschaftsgut<sup>17</sup>, »Information« ist zugleich die Grundlage von Wissen<sup>18</sup> und ein Kulturgut,<sup>19</sup> »Information« ist aber

12 Zu Problemen im geltenden Recht zu diesem Punkt *Schomerus/Tolkmitt*, Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? – Ein Vergleich der Informationszugangsrechte nach IFG, UIG und VIG, DÖV 2007, S. 985 ff.

13 *Kloepfer*, Informationsrecht, 2002, § 4 Rn. 15 ff.; aus zivilrechtlicher Sicht *Hoeren*, Informationsgerechtigkeit als Leitperspektive des Informationsrechts, in: Festschrift für Wolfgang Kilian, 2004, S. 91 ff.

14 *Bull*, Datenschutz, Informationsrecht und Rechtspolitik, 2005, S. 19.

15 *Trute*, Der Schutz personenbezogener Informationen in der Informationsgesellschaft, JZ 1998, S. 822 (824 f.); *Vesting*, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2008, § 20 Rn. 6; *Gusy*, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, ebd., § 23 Rn. 67.

16 Vgl. zu diesem Aspekt bereits *Schoch*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 158 (168).

17 *Sieber*, Informationsrecht und Recht der Informationstechnik, NJW 1989, S. 2569; *Kirchner*, Informationsrecht: ein institutionenökonomischer Zugang, in: Festschrift für Wolfgang Kilian, 2004, S. 103 ff.

18 *Vesting*, in: GVwR II (Fn. 15), § 20 Rn. 26.

19 BVerfGE 27, 71 (81); *Sieber* (Fn. 17), NJW 1989, S. 2569 (2570); *Kloepfer*, Informationsrecht, § 1 Rn. 55.

auch ein Machtfaktor und damit ein Herrschaftsinstrument<sup>20</sup>; »Information« ist eine Entscheidungs- und Handlungsvoraussetzung des Individuums, des Staates und aller Subsysteme des Gemeinwesens (Wirtschaft, Wissenschaft etc.).<sup>21</sup> Die besondere Schwierigkeit und Herausforderung liegt demnach darin, die *Mehrdimensionalität* von Information<sup>22</sup> zu erfassen und zu verarbeiten. Vor diesem Hintergrund stellt die *Strukturierung* des Rechtsstoffs eine besondere Herausforderung dar. Für die Verwirklichung der Kodifikationsidee ist sie jedoch unverzichtbar.

### III. Struktur des Informationsgesetzbuchs

Das Informationsgesetzbuch ist in vier Teile untergliedert. Der Erste Teil enthält »Allgemeine Vorschriften«. Der Zweite Teil ist mit dem Begriff »Informationsversorgung« überschrieben, er umfasst das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und die staatliche Information der Öffentlichkeit. Der Dritte Teil ist den »Informationsbeschränkungen« gewidmet; diese ergeben sich einerseits aus dem Daten(schutz)recht und andererseits aus dem Recht des Geheimnisschutzes. Der Vierte Teil regelt die »Informationsverwaltung«; dabei geht es um Informationspflichten Privater gegenüber dem Staat, die Informationsweitergabe zwischen öffentlichen Stellen, das Registerwesen des Bundes, öffentliche Statistiken und das Archivwesen des Bundes.

1. Allgemeiner Teil: Freiheit der Information, Grundlagen, Grundsätze  
Der *Allgemeine Teil* erklärt die *Freiheit der Information* zum Leitprinzip. Er normiert ferner die Grundlagen der Informationsordnung und stellt wichtige Grundsätze staatlichen Informationshandelns auf (Informationsvorsorge, Informationsverzeichnisse, Gesetzmäßigkeitsprinzip im Informationsrecht, Übermaßverbot, pflichtgemäßes Ermessen bei staatlichem Informationshandeln, Richtigstellung bei Fehlinformation). Dieser Teil des Informationsgesetzbuchs zeigt, dass die rechtliche Verarbeitung von »Information« mit dem Instrumentarium des Juristen möglich ist und – abgesehen von inhaltlichen Spezifika – eine dogmatische »Sonderbehandlung« weder verdient noch nötig

20 *Kloepfer*, Informationszugangsfreiheit und Datenschutz: Zwei Säulen des Rechts der Informationsgesellschaft, DÖV 2003, S. 221.

21 *Schoch* (Fn. 16), VVDStRL 57 (1998), S. 158 (179); *Kröger*, Informationsfreiheit und Urheberrecht, 2002, S. 2 f.

22 Näher dazu *Stohrer*, Informationspflichten Privater gegenüber dem Staat in Zeiten von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung, 2007, S. 38 ff.

hat. Eingeschlossen in die Grundlegung ist auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>23</sup>

## 2. Informationsversorgung: Informationszugang, Informationsweiterverwendung, staatliche Information der Öffentlichkeit

Die »*Informationsversorgung*« (Zweiter Teil) setzt zunächst das erwähnte Leitprinzip um; das individuelle Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen ist der Grundsatz, Einschränkungen des Informationszugangs stellen die Ausnahme dar.<sup>24</sup> Eine Befassung mit der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ist schon wegen europarechtlicher Vorgaben<sup>25</sup> unverzichtbar; das Konzept des IGB-ProfE hierzu versteht sich als Antidiskriminierungsrecht<sup>26</sup> und nicht etwa als eine Art öffentlich-rechtliches Urheberrecht.<sup>27</sup> Die Regelungen zu der von Amts wegen erfolgenden staatlichen Information der Öffentlichkeit sind für Deutschland neu, da es bislang nur sektorale Normierungen (vor allem im Lebensmittelrecht und im Produktsicherheitsrecht) gibt;<sup>28</sup> widerlegt wird damit zugleich die These des Bundesverfassungsgerichts, staatliches Informationshandeln lasse sich nicht (sinnvoll) regeln.<sup>29</sup>

## 3. Informationsbeschränkungen: Datenrecht und Geheimnisschutz

Der Komplex der »Informationsbeschränkungen« (Dritter Teil) ist zunächst dem Datenrecht gewidmet; dieser Begriff ist bewusst gewählt, er ist umfassender als der Terminus »Datenschutzrecht«. Eine wichtige inhaltliche Weichenstellung nimmt das Informationsgesetzbuch dadurch vor, dass es im Bereich des Datenrechts auf die im geltenden deutschen Recht übliche Unterscheidung zwischen der Datenverarbeitung der öffentlichen Stellen und der Datenverarbeitung

23 Grundlegend dazu BVerfGE 65, 1 (41 ff.); vgl. auch *Steinmüller*, Das informationelle Selbstbestimmungsrecht – Wie es entstand und was man daraus lernen kann, RDV 2007, S. 158 ff.

24 Zur Entwicklungsgeschichte der deutschen Rechtsordnung in dieser Grundfrage *Schoch*, Das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen, DÖV 2006, S. 1 ff.

25 Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. 11. 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, Amtsblatt der Europäischen Union vom 31. 12. 2003, L 345/90.

26 Näher zu diesem Konzept *Schoch*, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, S. 872 (874 f.).

27 So die kritische Charakterisierung des in Deutschland geltenden IWG durch *Fluck*, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl 2006, S. 1406 (1415).

28 Dazu *Schoch*, Information und Kommunikation im Lebensmittelrecht: Europarechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen staatlichen Informationshandelns und privater Informationspflichten, ZLR 2010, S. 121 (133 ff.).

29 So BVerfG-K, NJW 1989, S. 3269 (3270); BVerfGE 105, 279 (304); kritisch dazu *Klement*, Der Vorbehalt des Gesetzes für das Unvorhersehbare, DÖV 2005, S. 507 ff.

nicht-öffentlicher Stellen<sup>30</sup> verzichtet; beide Sektoren sind zwar nicht gleichartig, sie werden jedoch in Bezug auf Reglementierungsnotwendigkeiten als gleichwertig angesehen. Zum Geheimnisschutz wird mit dem Informationsgesetzbuch erstmals ein Vorschlag für ein kohärentes System in diesem Bereich entwickelt.<sup>31</sup> In der Sache geht es um den Schutz persönlicher Geheimnisse (z. B. Schutz des persönlichen Bereichs, Schutz geschäftlicher und betrieblicher Informationen, Schutz besonderer Vertrauensverhältnisse) und um den Schutz staatlicher Geheimnisse (geheime Informationen der Verwaltung, Dienstgeheimnisse, Schutz von Verschlussachen).

#### 4. Informationsverwaltung: Informationspflichten Privater, Informationshilfe, Registerwesen, Statistikwesen, Archivwesen

Zur »Informationsverwaltung« (Vierter Teil) befasst sich das Informationsgesetzbuch unter anderem mit der staatlichen Informationsgewinnung durch Informationspflichten Privater gegenüber dem Staat<sup>32</sup> und mit wesentlichen Informationsinfrastrukturen. Diese werden zunächst durch das Registerwesen repräsentiert; der dazu bestehenden Fragmentierung des geltenden deutschen Rechts wird das geschlossene Konzept eines »Allgemeinen Teils« des Registerrechts entgegengesetzt. Das Statistikwesen der öffentlichen Hand wird in Deutschland von Juristen kaum beachtet; der praktischen Bedeutung amtlicher Statistiken für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wird diese Abstinenz kaum gerecht, so dass das Informationsgesetzbuch in diesem Punkt Abhilfe schafft. Ähnliches gilt für das Archivwesen; als »Gedächtnis der Nation« zählt es zu den unverzichtbaren Regelungsgegenständen eines Informationsgesetzbuchs.<sup>33</sup>

### C. Kodifikation des Informationsrechts

Die Erarbeitung eines Informationsgesetzbuchs im Rahmen eines rechtswissenschaftlichen Forschungsvorhabens hängt nicht allein vom Willen der beteiligten Wissenschaftler ab. Drei Mindestbedingungen sollten erfüllt sein, damit ein derartiges Unternehmen Sinn macht: eine tragfähige Kodifikationsidee (I.), die Kodifikationsreife des Informationsrechts (II.) und das Überwiegen der Vorzüge gegenüber eventuellen Nachteilen einer Kodifikation (III.).

30 §§ 12 ff. BDSG: Datenverarbeitung der öffentlichen Stellen, §§ 27 ff. BDSG: Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen.

31 Zu Systematisierungsansätzen auch *Sydow*, Staatliche Verantwortung für den Schutz privater Geheimnisse, *Die Verwaltung* 38 (2005), S. 35 ff.

32 Dazu bereits *Stohrer*, Informationspflichten Privater (Fn. 22), S. 203 ff.

33 Dazu bereits *Schoch/Kloepfer/Garstka*, Archivgesetz (ArchG-ProfE), Entwurf eines Archivgesetz des Bundes, 2007.

## I. Kodifikationsidee zum Informationsrecht

Ihren entscheidenden Impuls empfängt die Kodifikation des Informationsrechts aus der Zersplitterung des Rechtsgebiets. Die Rechtseinheit scheint aufgegeben, eine Harmonisierung kaum erreichbar und eine Fortentwicklung nur sektoral möglich zu sein.<sup>34</sup> Bei diesem Ausgangsbefund wird rasch deutlich, dass ohne einen kodifikatorischen Zugriff auf die Materie die Atomisierung und Fragmentierung des Informationsrechts weiter voranschreiten wird.

### 1. Vereinheitlichung des Informationsrechts

Diesem Erosionsprozess ist das Konzept der *Rechtsvereinheitlichung* durch ein Informationsgesetzbuch entgegenzustellen. Notwendig ist zunächst eine Systematisierung des Rechtsstoffes;<sup>35</sup> dies ist eine typische Aufgabe der Rechtswissenschaft.<sup>36</sup> Sodann zwingt die Kodifikationsidee zur Herstellung innerer Geschlossenheit des Regelungskonzepts; dies kann durch rechtsdogmatische Disziplinierung bewirkt werden. Für das Gelingen dieser anspruchsvollen Zielsetzung stehen in Deutschland eine entsprechende Rechtstradition und Rechtskultur, die in starkem Maße dem Systemdenken verpflichtet sind.<sup>37</sup> Die systematisch betriebene Rechtswissenschaft ist eine unverzichtbare Grundlage für die Erarbeitung eines Informationsgesetzbuchs.

### 2. Innovation im Informationsrecht

Die Kodifikationsidee zum Informationsrecht sollte sich indessen nicht mit der möglichst vollständigen und widerspruchsfreien Zusammenfassung und Systematisierung des Rechtsstoffes in einem Gesetzeswerk begnügen, sondern darüber hinaus dem Innovationsgedanken Rechnung tragen. Folglich können verkrustete Strukturen des Rechtsgebiets aufgebrochen und überkommene Dogmen modifiziert werden, die planvolle *Modernisierung und Fortentwicklung* des bestehenden Informationsrechts kann geleistet werden; Kodifikation wird auf diese Weise zu einem »Fortschrittsinstrument«.<sup>38</sup> Die Verwirklichung der Kodifikationsidee bietet die Chance zu echter Innovation. Das betrifft z. B. die

34 Kritisch zu der von der deutschen Gesetzgebung immer weiter vorangetriebenen Fragmentierung des Informationsrechts *Sydow*, Informationsgesetzbuch häppchenweise, NVwZ 2008, S. 481 ff.

35 *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, VI/3: »Die Informationsgesellschaft kann ohne ein systematisch entwickeltes Informationsrecht nicht auskommen.«

36 *Bull*, Datenschutz (Fn. 14), S. 19 f.

37 *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee (Fn. 35), I/2 ff.

38 Zum Informationsrecht als Beispiel für Innovation *Hoffmann-Riem*, Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung als Reaktion auf gesellschaftlichen Innovationsbedarf, in: *Eifert/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Innovation und rechtliche Regulierung, 2002, S. 26 (44 ff.).

breit angelegte Einführung der Informationszugangsfreiheit gegenüber dem Staat und seinen Untergliederungen, die Neuausrichtung des Daten(schutz)rechts auf spezifische Gefährdungen (auch) aus dem privaten Sektor oder die Modernisierung des Archivrechts.

## II. Voraussetzungen einer Kodifikation

Die praktische Umsetzung eines Kodifikationsvorhabens ist allerdings voraussetzungsvoll. Ein so ehrgeiziges Projekt kann nur gelingen, wenn das Informationsrecht als abgrenzbares Rechtsgebiet erfasst werden kann, wenn die Materie praktisch normierbar ist und wenn die Kodifizierungsreife des Rechtsgebiets besteht. Alle drei Voraussetzungen können bejaht werden.

### 1. Informationsrecht als abgrenzbares Rechtsgebiet

Die Abgrenzbarkeit des Informationsrechts von anderen, verwandten Materien scheint zunächst darunter zu leiden, dass das Informationsrecht als eine Querschnittsmaterie gilt.<sup>39</sup> Hinzu kommt die Ambivalenz im Verhältnis zwischen »Information« und »Recht«. Es besteht eine beidseitige funktionale Abhängigkeit: »Information ist ein Teilbereich des Rechts. Das Recht ist eine besondere Form von Information. Je nach Betrachtungsweise ist das eine der Teil, das andere das Ganze.«<sup>40</sup>

Mit einem derartigen holistischen Verständnis wäre für eine kodifikationsbezogene Konturierung des Informationsrechts wenig gewonnen. Um das Informationsrecht als eigenständiges Rechtsgebiet »nach außen« abgrenzen zu können, bedarf es eines spezifisch rechtsgutbezogenen Zugriffs auf die Materie. Zu erfassen ist das »Sonderrecht der Informationsbeziehungen« als solches; zu fragen ist nach dem unmittelbar informationsbezogenen Gehalt einer Norm.<sup>41</sup> Danach erfasst das Informationsrecht (im engeren Sinne) die Gesamtheit der Rechtsnormen, die sich in spezifischer Weise mit der Gewinnung (Generierung, Erzeugung), Zugänglichmachung und Abschottung, Verarbeitung und Verbreitung von Informationen als solchen befassen.<sup>42</sup>

39 Hoeren, Zur Einführung: Informationsrecht, JuS 2002, S. 947 (948); Kloepfer, Informationsrecht, 2002, § 1 Rn. 67; Feik, Öffentliche Verwaltungskommunikation, 2007, S. 81.

40 Mastronardi, Recht als Gegenstand der Information, in: Festschrift für Druey, 2002, S. 833 (834).

41 Stohrer, Informationspflichten Privater (Fn. 22), S. 23 f.

42 T. Dreier, Informationsrecht in der Informationsgesellschaft, in: Freundesgabe für Büllesbach, 2002, S. 65 (71); Petersen/Schoch, Einführung in das Informationsrecht und das Medienrecht, Jura 2005, S. 681 ff.