

Paloma Krõõt Tupay, Monika Mikiver

Der estnische E-Staat – Zukunftsweisendes Vorbild oder befremdlicher Einzelgänger?

I. Die Säulen des estnischen E-Staates

1. E-Estonia – Versuch einer Begriffsbestimmung¹

a) Die Gegenwart als Zukunftsmodell

Estland zeigt, wie sich die digitale Entwicklung von der Jules-Vern'schen Utopie zu einem natürlichen Teil des Lebens wandelt. Über 77% der estnischen Bevölkerung verfügen über einen Internetzugang und nutzen diesen auf täglicher Basis.² 99% aller Banküberweisungen werden in Estland per Internet getätigt.³ 100% der staatlichen Einrichtungen und Schulen in Estland sind vernetzt, über das e-Schulsystem können sich die Eltern zu jeder Tageszeit über das Schulverhalten ihrer Zöglinge informieren.⁴ Den Parkautomaten ersetzt das Mobiltelefon,⁵ den Behördenangang der Zugang zum Internet. Unternehmerfreundlichkeit bedeutet nach dem estnischen Verständnis unter anderem, eine Firma in Minuten „per Mausclick“ zu gründen.⁶ Estland war das erste Land der Welt, in dem die mobile Positionierung zur Lokalisierung von 112-Notrufen und zu privatwirtschaftlichen Zwecken eingesetzt wurde.⁷ Auch die „Steuererklärung auf dem Bierdeckel“⁸ ist in Estland längst digitale Realität. Die im Internet abrufbare, in weiten Teilen vorausgefüllte Steuererklärung des Arbeitnehmers bedarf grundsätzlich lediglich mehr der digitalen Unterzeichnung durch den Steuerpflichtigen. Ermöglicht wird dies durch die Verbindung der Angaben des Arbeitsgebers und anderer staatlicher Einrich-

¹ E-Estonia steht für die englische Kurzfassung des Begriffs „Electronic Estonia“ (dt.: elektronisches Estland). Der Begriff dient u. a. als Markenname, unter dem führende Entscheidungsträger die IKT-Lösungen Estlands vorstellen: www.e-estonia.com.

² Joachim Åström et al., Citizen centric e-participation. A trilateral collaboration for democratic innovation. Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland, PRAXIS (Center for Policy Studies), Tallinn 2013, S. 19; im Internet abrufbar unter: http://www.praxis.ee/fileadmin/tarm/o/Projektid/Valitsemine/_ja_kodanike%C3%BChiskond/citizen_centric_e_participation_veebi.pdf.

³ E-Estonia. The Digital Society. ICT Export Cluster. English Version 2014, S. 10; im Internet abrufbar unter: <http://e-estonia.com>.

⁴ Ebd., S. 11; im Internet abrufbar unter: <http://e-estonia.com>; einführend zur E-Schule: <http://e-estonia.com/component/e-school/>.

⁵ Bereits 2000 führte das größte estnische Mobilfunkunternehmen EMT ein System ein, das es ermöglichte, in kostenpflichtigen Parkzonen anfallende Parkgebühren per Mobiltelefon bezahlen, s. näher hierzu: Rain Rannu, Mobile Services in Estonia, PRAXIS Working Paper No. 8, Tallinn 2003, S. 9 f.; im Internet abrufbar unter: <http://praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2003-Mobile-services-in-estonia.pdf>. Heute werden nach Angaben der Seite www.e-estonia.ee 90% der anfallenden Parkgebühren per Mobiltelefon bezahlt (diese Information ist in englischer Sprache abrufbar unter: <http://e-estonia.com/component/m-parking/>).

⁶ Voraussetzung hierfür ist eine elektronische ID-Karte, die auch von Ausländern beantragt werden kann. Hierzu näher sogleich, unter: I 2. a); s. a. die englischsprachige Vorstellung: Estonia's E-Business Register, im Internet abrufbar unter: <http://e-estonia.com/component/e-business-register/>.

⁷ Rannu, Fn. 5, S. 4, 11.

⁸ Prof. Paul Kirchhof prägte in Deutschland diesen Ausdruck für eine Steuererklärung, die so übersichtlich ist, dass sie auf einen Bierdeckel passt. Vgl. den am 17.08.2005 erstellten Bericht des Kölner Stadt-Anzeigers: „Paul Kirchhof: Vater der Bierdeckel-Steuer“, im Internet abrufbar unter: <http://www.ksta.de/politik/paul-kirchhof--vater-der-bierdeckel-steuer,15187246,13823706.html>.

tungen (bspw. über die Inanspruchnahme sozialer Leistungen) mit der Person des Steuerpflichtigen. Mit rund 95% hatte Estland im Jahr 2012 die weltweit wohl höchste Anzahl elektronisch eingereichter Steuererklärungen.⁹

„E“ ist in Estland auch die Demokratie. Dabei steht die Idee der E-Democracy für eine durchsichtige, verantwortliche und partizipative estnische Demokratie.¹⁰ Seit den Kommunalwahlen 2005 haben die estnischen Wähler die Möglichkeit des Urnengangs per Internet.¹¹ Das Land war auch Pionier, als es 2007 weltweit wohl erstmalig die Möglichkeit der E-Stimmabgabe auch im Rahmen der Parlamentswahlen anbot.¹² Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 gaben 31,28% der Wähler ihre Stimme per Internet ab.¹³ Nach den Angaben der estnischen Regierung ist es ihr gelungen, mit der Einführung des E-Kabinettsystems die Kabinettsitzungen von vier bis fünf Stunden auf 30 bis 90 Minuten zu verkürzen.¹⁴

b) Geschichte der digitalen Entwicklung

Auf der Suche nach einer auch wirtschaftlich selbstständigen Zukunft wandte sich Estland praktisch zeitgleich mit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit von der UdSSR 1991 dem in Europa und den USA erwachten Interesse an der „information society“ zu.¹⁵ Die grundlegenden staatlichen Ziele halten die 1998 vom Parlament verabschiedeten „Grundlagen der estnischen Informationspolitik“ fest.¹⁶ Unter Bezugnahme auf das auch auf der Ebene der Europäischen Union verkündete Konzept der „Informationsgesellschaft“ nennt das Papier vier wesentliche Themengebiete staatlichen Handelns bei der Schaffung der Informationsgesellschaft: die Modernisierung der Gesetzgebung, die Förderung der Entwicklung des Privatsektors, die Gestaltung der Kommunikation zwischen Bürger und Staat und das Bewusstsein für die Probleme der Informationsgesellschaft.¹⁷ (Zum Vergleich: Wesentliche Ziele der aktuellen Entwicklungsagenda 2020 für die estnische Informationsgesellschaft sind die Sicherstellung einer Infrastruktur von IKT, die der Förderung des Wirtschaftswachstums, der besseren Staatsorganisation und

⁹ E-Estonia, Fn. 3, S. 10.

¹⁰ Vgl. die Information der Homepage der estnischen E-Governance-Academy, „E-Democracy“, im Internet abrufbar unter: <http://www.ega.ee/ega/e-demokraatia>.

¹¹ Eine einführende Übersicht über die Möglichkeit der Internetwahl findet sich in englischer Sprache auf der Homepage der Wahlkommission der estnischen Republik (VVK), im Internet abrufbar unter: <http://vvk.ee/voting-methods-in-estonia/>.

¹² Bei den Wahlen zum Riigikogu, dem estnischen Parlament, in 2011 wurden bereits 24,3% der Stimmen auf elektronischem Weg abgegeben; vgl. auch die Angaben der estnischen Wahlkommission (in englischer Sprache), im Internet abrufbar unter: <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>.

¹³ Ebd.

¹⁴ E-Estonia. The Digital Society, ICT Export Cluster, English Version 2013, S. 16; die Broschüre ist im Internet abrufbar unter: <https://e-estonia.com/toolkit/>.

¹⁵ Auf EU-Ebene können insoweit konkret das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ der Europäischen Kommission von 1993 und der „Bangemann-Report“ von 1994 genannt werden; s. a. *Roswitha Hofmann*, Die Konstruktion von Differenz im Diskurs zur „Wissensgesellschaft“. Frankfurt am Main 2009. S. 90; *Tarmo Kalvet*, Eesti infoühiskonna arengud alates 1990. aastast (Die Entwicklung der estnischen Informationsgesellschaft seit den 1990-er Jahren), PRAXISE toimetised Nr. 30, Tallinn 2007, S. 11, im Internet abrufbar unter: http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Toimetised/toimetised_30_2007.pdf.

¹⁶ Parlamentsbeschluss vom 14.05.1998: „Eesti infopoliitika põhiliste heakskiitmine“, abrufbar (estn.) im Internet unter: <https://www.riigiteataja.ee/akt/75308>.

¹⁷ Ebd., Punkt 7.

dem Wohlergehen der Bürger dient, die Schaffung höher qualifizierter Arbeitsplätze begünstigt, die internationale Konkurrenzfähigkeit steigert und den E-Staat weltweit bekanntmacht.¹⁸⁾

Der Estland heute weit vorausseilende Ruhm eines innovativen E-Staats stellt sich im Ergebnis allerdings weniger als der Erfolg einer streng durchgezogenen politischen Strategie als vielmehr als Ertrag einer erfolgreichen Kombination aus Innovations- und Entscheidungswillen dar. Private, administrative und politische Interessen wussten ihre Energien zu bündeln, um Estland zu einem der weltweit führenden digitalen Kompetenzzentren werden zu lassen.¹⁹ In diesem Rahmen wird insbesondere die strategische Einbeziehung ausländischer Investoren (namentlich der skandinavischen Nachbarn Finnland und Schweden) bei der weitreichenden Privatisierung bisher staatlicher Aufgaben betont.²⁰ Zum einen wird hier auf den Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen verwiesen.²¹ Eine wesentliche Rolle spielten aber auch die skandinavischen Banken, die im estnischen Bankenwesen eine führende Rolle übernahmen. Der neu eröffnete Markt bot sich an, um die vergleichsweise weitentwickelten skandinavischen Technologien dort unmittelbar einzuführen.²² Darüber hinaus spielten bei der tatsächlichen Entwicklung innovativer Dienstleistungen auch die Experimentierfreudigkeit und das vorhandene Fachwissen auf staatlich-institutioneller wie unternehmerischer Ebene eine Schlüsselrolle.²³ Einen Grund hierfür bildet wohl die bereits zu sowjetischen Zeiten relativ starke Hinwendung Estlands zu den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT); die ersten Computer wurden in Estland Ende der Fünfzigerjahre produziert, das estnische „kybernetische Institut“ wurde in den Sechzigerjahren gegründet.²⁴

2. Technische Grundlagen des estnischen E-Staats

a) ID-Karte und ID-Nummer

Schlüsselement der Inanspruchnahme digitaler Leistungen ist die estnische ID-Karte, ein – auch für Ausländer erhältlich – Personalausweis, ausgerüstet mit dem nach eigenen Angaben höchstentwickelten digitalen Chip der Welt, der zwei elektronische Zertifikate enthält: einen zur Authentifizierung der Person und einen zweiten zur digitalen Unterzeichnung.²⁵ Die ID-Karte ist nicht nur das Ausweis- und Reisedokument der estnischen Staatsangehörigen, sie dient in Verbindung mit einem ID-Kartenlesegerät den Inhabern auch zur Identifikation beim Online-Banking, als Kundenkarte im Einkaufszentrum, zur digitalen Unterzeichnung von Dokumenten, als Krankenversicherungsausweis, als Nachweis bei der Abholung digital ausgeschriebener ärztlicher Rezepte in der Apotheke und als Wahlzettel. Die ID-Karte eröffnet dem Bürger darüber hinaus den

¹⁸ Die vom Wirtschafts- und Kommunikationsministerium verfasste Entwicklungsagenda 2020 für die estnische Informationsgesellschaft kann im Internet in englischer Übersetzung abgerufen werden unter: https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf.

¹⁹ *Meelis Kitsing*, An Evaluation of E-Government in Estonia, Paper prepared for delivery at the Internet, Politics and Policy Conference 2010, Oxford, S. 9, im Internet abrufbar unter: http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IP2010_Kitsing_1_Paper_0.pdf.

²⁰ *Kalvet*, Fn. 15, S. 17, 26.

²¹ Ebd., S. 11.

²² *Kitsing*, Fn. 19, S. 9 f.

²³ Zu der prägenden Rolle verantwortlicher Beamter: *Kitsing*, Fn. 19, S. 6 f.; zu dem Beispiel der Entwicklungen der digitalen Bankdienstleistungen: *Kalvet*, Fn. 15, S. 8.

²⁴ *Kitsing*, Fn. 19, S. 7; *Kalvet*, Fn. 15, S. 21, 27.

²⁵ Näher hierzu (in englischer Sprache): http://eid.eesti.ee/index.php/A_Short_Introduction_to_eID.

Zugang zu den E-Dienstleistungen der öffentlichen Hand, wenn er per Internet seine Steuererklärung einreichen, seinen Wohnsitz ummelden oder andere behördliche Angelegenheiten erledigen möchte. Die Inanspruchnahme dieser digitalen Dienstleistungsportale ist in einem One-Stop-Shop-Modell zusammengefasst: Über die zentrale Anlaufstelle www.eesti.ee (Eesti bedeutet zu Deutsch Estland) kann der Bürger, Unternehmer oder Beamte das Angebot digitaler behördlicher Dienstleistungen in Anspruch nehmen.^{26, 27}

Auf der ID-Karte gespeichert ist auch die persönliche ID-Nummer des Inhabers, mittels der in Estland die Identität der Person nachgewiesen wird.²⁸ Die ID-Nummer setzt sich aus einer Dritten unmittelbar ersichtlichen Zahlenkombination zusammen, die sich u. a. aus Geschlecht und Geburtsdatum der Person und diesen Angaben folgenden Kontrollnummern ergibt.²⁹ Die ID-Nummer stellt nach allgemeiner Ansicht keine sensible, personenbezogene Information dar und darf zur Identifikation der Person veröffentlicht werden.³⁰ Die digitalen Dienste können auch per Mobiil-ID (dt.: Mobil-ID) in Anspruch genommen werden. Das System basiert auf einer speziellen SIM-Karte, die bei dem jeweiligen Mobilfunkanbieter erworben werden kann und in Verbindung mit dem Mobiltelefon im Wesentlichen die Funktionen einer ID-Karte erfüllt.³¹

b) Die x-Road als Grundbaustein digitaler Bürokratie

Das Rückgrat des estnischen Systems digitaler Dienstleistungen heißt X-Tee (englisch: x-Road, dt. etwa: x-Weg). Es handelt sich dabei um das zentrale System im Netz dezentraler digitaler Plattformen, in der die einzelnen Teilnehmer zueinander finden.³² Die in Estland geschaffene und weltweit exportierte³³ x-Road ermöglicht den Austausch von Informationen verschiedener E-Dienstleister und Datenbanken, seien sie privater oder öffentlicher Natur.³⁴ Ebenso hat der Einzelne über die x-Road die Möglichkeit, jederzeit die über ihn bestehenden behördlichen Angaben abzurufen.³⁵

Der Schutz des Datenaustausches über das System ist dabei durch unterschiedliche Sicherheitsstandards gesichert: Der zentrale Server der x-Road zertifiziert sichere Server

²⁶ E-Estonia, Fn. 3, S. 15.

²⁷ Daneben sind die einzelnen Dienstleistungen auch separat über die Internetseiten der jeweiligen Behörden abrufbar.

²⁸ Nähere Informationen zu den gesetzlichen Voraussetzungen der ID-Nummer können (in estnischer Sprache) im Internet abgerufen werden unter: <https://www.siseministeerium.ee/isikukood/>.

²⁹ Die ID-Nummer setzt sich zusammen aus einer Zahlenkombination aus 11 Ziffern, von denen die erste das Geschlecht der Person anzeigt (ungerade Zahlen: männlich; gerade Zahlen: weiblich) und die folgenden sechs das Geburtsdatum (JJMMTT). Die darauffolgenden drei Ziffern dienen als Folgeziffern für Personen gleichen Geburtsdatums und die letzte Zahl als Kontrollnummer, s. näher hierzu: <https://www.siseministeerium.ee/isikukood/>.

³⁰ Diese Information ist abrufbar auf der Internetseite der estnischen Daten- und Informationsschutzbehörde (in estnischer Sprache): <http://www.aki.ee/et/kas-isikukood-delikaatne>.

³¹ Näher hierzu (in englischer Sprache): http://eid.eesti.ee/index.php/A_Short_Introduction_to_eID.

³² E-Estonia, Fn. 3, S. 14.

³³ Ein Überblick über den Export der unterschiedlichen estnischen digitalen Dienstleistungen (neben der x-Road auch das m-parking, e-Wahlen u. a.) kann im Internet eingesehen werden auf der Seite: <https://e-estonia.com/top-5-technology-transfers-e-estonia/>.

³⁴ E-Estonia, Fn. 3, S. 14.

³⁵ x-road factsheet 2014 (engl.), hrsg. v. dem staatlichen Amt für Informationssysteme (estn.: Riigi Infosüsteemi Amet, RIA), S. 2, abrufbar im Internet unter: <https://www.ria.ee/x-road-factsheets-2014/>.

und informiert mit der x-Road verbundene Systeme über diese. Daten werden in verschlüsselter Form direkt vom Dateninhaber an den Anfragenden übermittelt. Auf der Ebene der x-Road wird lediglich die Tatsache der Übertragung aufgezeichnet (Logging). Ergänzend übermitteln sichere Server Informationen über „geloggte“ Datenübertragungen an das zentrale System, so dass der Weg der Datenübertragung in zweifacher Hinsicht nachverfolgt werden kann.³⁶

3. Das estnische Grundverständnis von Datenschutz und Informationsfreiheit

Untrennbar mit der Entwicklung des digitalen Konzepts Estlands verbunden ist die Entwicklung des nationalen Verständnisses einer offenen Informationsgesellschaft. Wie bereits erwähnt, machten die „Grundlagen der estnischen Informationspolitik“ von 1998 die Gestaltung der Kommunikation zwischen Bürger und Staat zu einem ihrer Schwerpunkte.³⁷ Die Prinzipien des Umgangs der öffentlichen Hand mit der von ihr verwalteten Information legte 2001 das Gesetz über die öffentliche Information fest (estn.: *Avaliku teabe seadus*, i. F. auch *AvTS*).³⁸ Der damalige Innenminister *Tarmo Loodus* sagte bei den Verhandlungen vor dem Parlament:³⁹

Dem Gesetzesentwurf liegt der Grundgedanke zugrunde, dass eine Information, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben geschaffen und entstanden ist, öffentlich ist und der Zugang zu ihr gewährt sein muss [...]. Die Ausarbeitung des Entwurfs hat sich dabei an dem in § 10 des Grundgesetzes [estn.: *Põhiseadus*, i. F. auch *PS*] festgelegten Grundsatz des demokratischen und sozialen Rechtsstaats und auch am Prinzip der offenen Gesellschaft, d. h. an der Idee, dass die Ausübung öffentlicher Gewalt transparent sein muss und die Kontrolle der Öffentlichkeit über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu gewährleisten hat, orientiert.

Um den bürokratischen Aufwand wie auch dessen Kosten möglichst gering zu halten, machte sich der Gesetzgeber die Möglichkeiten der modernen Kommunikation zunutze.⁴⁰ Das digitale Dokumentenregister, das mit § 11 *AvTS* jeder staatlichen oder kommunalen Einrichtung und jeder öffentlich-rechtlichen juristischen Person zu unter-

³⁶ Ebd.

³⁷ S. o. unter I 1.b).

³⁸ Gesetzesentwurf 462 SE vom 20.06.2000, in Kraft getreten am 1.01.2001; wie auch alle anderen parlamentarischen Normvorhaben seit dem 8.9.1997 kann der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und Verlauf der Verhandlungen des Entwurfs (in estnischer Sprache) über die Homepage des estnischen Parlaments frei im Internet abgerufen werden unter: www.riigikogu.ee. Alle vom Parlament seit dem 8.9.1997 verhandelten Rechtsvorhaben (einschließlich der dazugehörigen Gesetzesbegründungen und der näheren Angaben zum Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens) werden auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht und sind unter www.riigikogu.ee ebenfalls frei abrufbar. Die geltende sowie ältere Fassungen des *AvTS* sind im estnischen Staatsanzeiger (estn.: *Riigiteataja*, RT) unter www.riigiteataja.ee abrufbar. Alle estnischen Gesetzesakte und Regierungsverordnungen, verabschiedete Gesetzesvorhaben, Parlamentsbeschlüsse und wesentliche Entscheidungen des Plenums und der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts werden im RT veröffentlicht. Das RT erscheint seit dem Jahr 2006 offiziell nur noch in elektronischer Form (mit Ausnahme einiger gedruckter Kontrollkopien). Amtliche englischsprachige Übersetzungen estnischer Rechtsakte können ebenfalls über diese Homepage (<https://www.riigiteataja.ee/tutvustus.html?m=3>) abgerufen werden. Näheres regelt das Gesetz über das staatliche Amtsblatt (*Riigi Teataja seadus*).

³⁹ Stenogramm der zweiten Lesung des Gesetzesentwurfs zum *AvTS* (Gesetzesentwurf 462 SE) vom 25.10.2000, im Internet abrufbar unter: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno>; s. a. Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf 462 SE vom 20.06.2000, im Internet abrufbar unter: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672877.

⁴⁰ Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf 462 SE, ebd.

halten aufgetragen ist, hat dieses auf ihrer Homepage öffentlich zugänglich einzurichten. Das Register umfasst grundsätzlich Angaben über den gesamten eingehenden und ausgehenden Briefverkehr der öffentlichen Einrichtung und ermöglicht den direkten Zugriff auf diejenigen Dokumente, die keiner Zugangsbeschränkung unterliegen (§ 12 IV1 AvTS).

Zweiter Garant für die Öffentlichkeit der von der Behörde verwalteten Information ist das Jedermannrecht, sich mit Auskunftersuchen an die Behörden zu wenden (§ 14 AvTS). Ein besonderes Interesse an der erwünschten Auskunft muss der Ersuchende dabei grundsätzlich nicht nachweisen.

Dennoch legte das AvTS nicht den Grundstein für ein neues Verständnis des öffentlichen Handelns. Es hatte vielmehr eine harmonisierende Funktion. Denn bereits bei den Verhandlungen des Gesetzesentwurfes konstatierte Innenminister *Tarmo Loodus*, dass das Gesetz lediglich die bestehende verbreitete Praxis der öffentlichen, aber auch privaten Institutionen formalisiere, online freien Zugang zu der von ihnen verwalteten Information zu gewähren.⁴¹

Auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat im estnischen Recht seinen festen Platz. Es fand erstmalig Erwähnung in einem Urteil der Kammer für Verfassungsfragen des estnischen Staatsgerichts im Jahr 1994: „Das Fehlen einer grundlegenden gesetzlichen Regelung und ihre Undurchsichtigkeit aber beraubt die Person des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, der Möglichkeit ihre Verhaltensweise entsprechend anzupassen und sich zu schützen.“⁴² In der ersten Auflage des Kommentars zum estnischen Grundgesetz (estn.: Põhiseadus, i. F. auch PS),⁴³ erschienen 2002, wurde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dann von *Ernits* als Ausdruck des in § 19 I PS verankerten Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit näher bestimmt.⁴⁴ Informationelle Selbstbestimmung umfasse das Jedermannrecht selbst zu entscheiden, ob und in welchem Umfang Information über die betroffene Person gesammelt und gespeichert werde.⁴⁵ Der Rechtskanzler (estn.: Õiguskantsler) hat das Recht auf informationelle Selbstbestimmung insbesondere dem Recht auf den Schutz der Privatsphäre (§ 26 PS) zugerechnet.^{46, 47} *Mikiver* und *Tikk* nennen daneben als einschlägiges Grundrecht § 44

⁴¹ *Tarmo Loodus*, Stenogramm der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs zum AvTS (Gesetzesentwurf 462 SE) vom 20. September 2000; im Internet abrufbar unter: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno>.

⁴² Urteil der Kammer für Verfassungsfragen des Staatsgerichts Estland vom 12.01.1994 in der Sache III-4/A-1/94. Die Kammer machte im Urteil keine näheren Ausführungen zu den Eigenschaften und dem Inhalt des von ihm erwähnten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Das Urteil ist im Internet über die Homepage des Staatsgerichts Estland abrufbar unter: www.nc.ee.

⁴³ Das geltende estnische Grundgesetz (estn.: Põhiseadus) wurde am 28.6.1992 per Volksabstimmung angenommen und trat am 3.7.1992 in Kraft.

⁴⁴ *Madis Ernits*, in: *Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne*, 1. Auflage 2002, § 19 Rn. 4.1.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ § 26 PS: „Jeder hat das Recht auf Unverletzlichkeit seines Familien- und Privatlebens. Staatliche Einrichtungen, örtliche Selbstverwaltungen sowie deren Amtspersonen dürfen sich in das Familien- oder Privatleben nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und Verfahren sowie zum Schutz von Gesundheit, Moral, öffentlicher Ordnung oder der Rechte und Freiheiten anderer Menschen, zur Verhütung einer Straftat oder zur Festnahme eines Verbrechens einmischen.“; s. a. *Monika Mikiver/Enekk Tikk*, Applicability of the Census Case in Estonian Personal Data Protection Law, *Juridica International* 2006, S. 102 ff., S. 105.

⁴⁷ Die Institution des Rechtskanzlers, die ihren Ursprung in der skandinavischen Ombudsmann-Funktion hat, hat in Estland eine besondere Ausformung erfahren. Gemäß § 139 PS ist der Rechtskanzler eine von der übrigen Staatsgewalt unabhängige Amtsperson, die über die Einhaltung der Verfassungsmäßigkeit der Akte der rechtsprechenden und exekutiven Staatsgewalt wacht. Ferner ist ihm eine gesetzliche Ombudsmannfunktion zugeschrieben, denn jedermann hat das Recht, sich im

PS, der jedermann das Recht zuspricht, zum allgemeinen Gebrauch verbreitete Informationen frei zu erhalten.⁴⁸

Als Garant für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht insbesondere das Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (estn.: Isikuandmete kaitse seadus, i. F. IKS⁴⁹).⁵⁰ 1996 erstmalig verabschiedet, wurde das IKS in den Jahren 2003 und 2008 grundlegend reformiert, um u. a. den Anforderungen der europäischen Datenschutzrichtlinie⁵¹ zu genügen. Das Gesetz sichert den Schutz vor einer unerwünschten Informationsverarbeitung durch die grundsätzlich erforderliche vorherige Zustimmung der betroffenen Person ab (§ 12 IKS). Seit 2003 legt § 6 IKS die Grundsätze der personenbezogenen Informationsverarbeitung fest: die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit, Zweckgebundenheit, der Informationssparsamkeit (wonach nur so viele Daten zu sammeln sind, wie für die jeweilige Verwendung unbedingt notwendig ist), des begrenzten Nutzungsrechts, der Richtigkeit und Sicherheit der Informationen sowie des diesbezüglichen Mitspracherechts des Betroffenen.

Während der Gesetzgeber das AvTS als *lex generalis* einstuft, das insoweit zur Anwendung kommt, als nicht *leges speciales* (u. a. die Regelungen des IKS) den freien Zugang zur öffentlichen Information einschränken,⁵² wird in der Rechtswissenschaft die Ansicht vertreten, dass das Verhältnis der Gesetzesnormen in jedem Einzelfall getrennt zu bestimmen ist.⁵³

Vorliegende Ausführungen veranschaulichen Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Entwicklung des europäischen „open government“-Prinzips in Estland und Deutschland. Zwar bestehen kaum Zweifel, dass das deutsche Recht Estland bei der Verankerung des „Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ Pate gestanden hat. (Die Übernahme der im Volkszählungsurteil von 1983 formulierten Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts versteht sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass das estnische Recht bei der Festlegung seiner Grundlagen häufig aus der deutschen Rechtsordnung geschöpft hat.)⁵⁴

Fall der Verletzung seiner Grundrechte und -freiheiten durch die öffentliche Gewalt an den Rechtskanzler zu wenden (§ 19 I des Rechtskanzler-Gesetzes, õiguskantsleri seadus). Der Rechtskanzler wird auf Vorschlag des Präsidenten der Republik vom Parlament für eine Amtszeit von 7 Jahren in sein Amt gewählt.

⁴⁸ Monika Mikiver/*Eneken Tikk*, Informatsiooni enesemääramise õiguse tagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses (Die Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in verwaltungsrechtlichen Ermessensentscheidungen), *Juridica* 2005, S. 250 ff., S. 251.

⁴⁹ Die Übersetzung des Begriffs „isikuandmete kaitse seadus“ mit „Datenschutzgesetz“ wäre nicht gänzlich korrekt. Die estnische Sprache wie auch das estnische Recht kennen keine begriffliche Unterscheidung von Informationen nach Art ihrer Speicherung. Der estnische Begriff „andmed“ bezeichnet aus diesem Grund jede Art informativer Angaben. Das IKS findet damit (theoretisch) auch Anwendung auf analog unterhaltene Kartotheken, so auch die Ausführungen der estnischen Daten- und Informationsschutzbehörde in den „Leitlinien zu den Informationsverzeichnissen“, 2013, S. 4; das Dokument ist im pdf-Format abrufbar (in estnischer Sprache) auf der Homepage der Daten- und Informationsschutzbehörde: <http://www.aki.ee/et/juhised>. Gemäß § 4 I IKS sind personenbezogene Angaben (estn.: isikuandmed) Angaben über eine identifizierte oder identifizierbare Person, unabhängig von der Art und Weise ihrer Speicherung.

⁵⁰ Mikiver/*Tikk*, Fn. 48, S. 251.

⁵¹ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

⁵² Vgl. § 2 II IKS; vgl. auch die Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf 462 SE vom 20.06.2000, Punkt II. 2. 1, im Internet abrufbar unter: www.riigikogu.ee.

⁵³ Mikiver/*Tikk*, Fn. 48, S. 252; Liina Kanger, Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse? Normikriitiline käsitlus (Öffentliches Dokumentenregister oder Schutz persönlicher Daten? Eine normkritische Abhandlung), *Juridica* 2009, S. 39 ff., S. 43.

⁵⁴ Vgl. auch Mikiver/*Tikk*, Fn. 46, S. 102 ff., S. 103.

Dennoch ist der für Deutschland notwendige Paradigmenwechsel vom Grundsatz der „beschränkten Aktenöffentlichkeit“ hin zur Idee der Informationsfreiheit ein Estland unbekanntes Problem.⁵⁵ Wie die folgenden Ausführungen veranschaulichen, findet der dem deutschen Diskurs eigentümliche Widerstreit zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz in Estland keine Entsprechung.

4. Die estnische Daten- und Informationsschutzbehörde⁵⁶

Über die Einhaltung des Datenschutzes zu wachen ist insbesondere Aufgabe der estnischen Daten- und Informationsschutzbehörde (estn.: Andmekaitse Inspektsioon, i. F. auch AKI)⁵⁷, die 1999 als eigenständige Behörde ins Leben gerufen wurde.^{58, 59} Daneben ist die AKI als zuständige Aufsichtsbehörde auch verantwortlich für die rechtmäßige Anwendung des Gesetzes über die öffentliche Information (AvTS), in deren Rahmen die Behörde dafür einzustehen hat, dass die öffentlichen Einrichtungen ihrer Pflicht nachkommen, jedermann Zugang zu der von ihnen verwalteten öffentlichen Information zu gewähren. Ergänzend erarbeitet die Behörde Leitlinien, um eine möglichst effektive Umsetzung des AvTS zu gewährleisten, ist verantwortlich für die Einhaltung des Datenschutzes bei der Vorratsdatenspeicherung seitens der Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste und auch für notwendige Schutzmaßnahmen im Rahmen des Direktmarketing.⁶⁰ Die Fülle der Pflichten und Kompetenzen der AKI lässt unter anderem die Frage nach möglichen Interessenkonflikten in ihrem Verantwortungsbereich aufkommen.⁶¹

Als Behörde ist die AKI dem Justizministerium untergeordnet und steht unter dessen Dienstaufsicht.⁶² Auch ihren Jahreshaushalt bestreitet die Behörde aus den ihr durch das Ministerium zugewiesenen Mitteln und ist diesem deshalb rechenschaftspflichtig.⁶³ Aus

⁵⁵ Friedrich Schoch, Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext, EuZW 2011, S. 388 ff., S. 390.

⁵⁶ Auch hier ist wiederum darauf zu verweisen, dass sich die Kontrollkompetenz der Behörde auf die Kontrolle der rechtmäßigen Speicherung von Informationen jeglicher Art erstreckt und nicht auf digital gespeicherte Angaben beschränkt ist.

⁵⁷ Die Bezeichnung der Behörde als Datenschutzbehörde wäre nicht gänzlich korrekt. Es ist vielmehr Aufgabe der Behörde, im Rahmen der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben über die Rechtmäßigkeit sowohl digital als auch analog gespeicherter Informationen zu wachen (vgl. die obige Begriffserklärung zu dem Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen, IKS, s. Fn 48, 50).

⁵⁸ Aufgaben des Datenschutzes fielen zunächst der 1997 gegründeten Datenschutzabteilung des Innenministeriums zu; s. a. Jahresübersicht der Daten- und Informationsschutzbehörde aus dem Jahr 2007, S. 10; im Internet abrufbar (in estnischer Sprache) unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aasta-ettekanded>.

⁵⁹ Zu den verschiedenen Aufgaben der AKI auch (in englischer Sprache): Annual Report 2010, Summary in English, S. 1 f.; abrufbar im Internet: <http://www.aki.ee/en/inspectorate/annual-reports>.

⁶⁰ Auf Grundlage des Gesetzes über die elektronische Verbindung (estn.: Elektroonilise side seadus, ESS), abrufbar im Internet unter: www.riigikogu.ee.

⁶¹ S. a.: Kari Käspar, Human Rights in Estonia 2012, Chapter: Organisational framework of protection of human rights on state level; im Internet abrufbar unter: <http://humanrights.ee/en/annual-human-rights-report/5030-2/organisational-framework-of-protection-of-human-rights-on-state-level/>.

⁶² § 59 III Punkt 1 des Gesetzes über die Regierung der Republik (estn.: Vabariigi Valitsuse seadus, VVS), § 1 I der Grundverordnung und Zusammensetzung der Daten- und Informationsschutzbehörde (Andmekaitse Inspektsiooni põhimäärus ja koosseis, i. F. AKIPM); die Rechtsakte sind im Internet abrufbar unter: www.riigikogu.ee.

⁶³ § 4 I Satz 2 AKIPM; s. a. Liina Kanger/Eve Rohtmets, Eesti andmekaitse Euroopa Kohtu praktika peeglis (Der estnische Datenschutz im Spiegel der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs),

vorliegenden Gründen werden gelegentlich Zweifel geäußert an der gemeinschaftsrechtlich erforderlichen Unabhängigkeit der Behörde⁶⁴ im Sinne der durch die Rechtsprechungspraxis des Europäischen Gerichtshofs konkretisierten Anforderungen.⁶⁵

II. Der digitale Staat – Effizienz und Transparenz oder entgrenzte Datenflut?

1. Die Informationsverzeichnisse der öffentlichen Einrichtungen

a) Ursprüngliche gesetzliche Grundlage der Informationsverzeichnisse

Am 12. März 1997 nahm das estnische Parlament das Gesetz über die Informationsverzeichnisse (estn.: Andmekogude seadus, i. F. auch AKS) an. Das AKS definierte ein Informationsverzeichnis als eine vom Staat, der kommunalen Selbstverwaltung, einer öffentlich-rechtlichen oder einer privatrechtlichen Person unterhaltene, geordnete Sammlung automatisch oder manuell systematisierter Angaben, die eine maschinelle Bearbeitung und erleichterte Auskunftserfragung ermöglichen. Die Zulässigkeit seiner Errichtung richtete sich nach der Art des Registers.^{66, 67} Das von jeder Institution, der die Erfüllung öffentlicher Aufgaben aufgetragen ist, seit 2001 zu unterhaltene Dokumentenregister⁶⁸ ist dabei seiner Definition nach ein digitales Informationsverzeichnis (§ 11 I AvTS).

Riigikogu Toimetised 23/2011 (periodische Herausgabe des Parlaments); der Artikel ist im Internet frei abrufbar unter: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14437>.

⁶⁴ Art. 28 („Kontrollstelle“) der Richtlinie 95/46 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten bestimmt in Abs. 1: „Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass eine oder mehrere öffentliche Stellen beauftragt werden, die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen. Diese Stellen nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr.“

⁶⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 16. Oktober 2012, Rs. C-614/10 (Kommission ./ Republik Österreich); Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 9. März 2010, Rs. C-518/07 (Kommission ./ Deutschland). Eine nähere Behandlung des Themas würde die Grenzen der vorliegenden Abhandlung sprengen. Zu der Rechtsprechung sei aus diesem auf die Stellungnahme des Gerichtshofs in der Rs. C-614/10, Rn. 41 verwiesen: „Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Kommission ./ Deutschland (Rn. 30) bereits entschieden, dass der Ausdruck „in völliger Unabhängigkeit“ in Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass die für den Schutz personenbezogener Daten zuständigen Kontrollstellen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen. Im gleichen Urteil hat der Gerichtshof klargestellt, dass diese Kontrollstellen jeder äußeren Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, entzogen sein müssen, die ihre Entscheidungen steuern könnte (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission ./ Deutschland, Rn. 19, 25, 30 und 50).“

⁶⁶ Ein sog. staatliches Hauptregister konnte auf Grundlage eines Gesetzes eingerichtet werden, ein staatliches Register aufgrund einer Regierungsverordnung und ein Register, dessen Ziel sich auf die innere Organisation der staatlichen Behörde beschränkte, konnte mit der Entscheidung des Behördenleiters errichtet werden, vgl. §§ 25 I, 32 I, 39 I AKS.

⁶⁷ Das AKS galt bis zum 1. Januar 2008, an dem das neu in das AvTS eingefügte Kapitel über die Unterhaltung von Informationsverzeichnissen in Kraft trat.

⁶⁸ Hierzu bereits oben unter I 3).

b) Verfassungsrechtliche Bedenken

Die im AKS geregelte Verarbeitung von Informationen und Daten rückte erst wesentlich später in das Interesse der Juristen. Als einer der Ersten verband der Rechtskanzler die Regelung der Informationsverzeichnisse mit der Frage eines möglichen Grundrechtseingriffs: In seinem Jahrbuch von 2005 widmete der Rechtskanzler dem Thema der Informationsverzeichnisse eine umfassende Bewertung; in diesem merkte der Rechtskanzler an, dass der estnische Staat große und bedeutende Informationsverzeichnisse über seine Einwohner unterhalte.⁶⁹ Die Entscheidung über die zu sammelnde Datenmenge und bezüglich weiterer wesentlicher Regelungen liege dabei aber beinahe vollumfänglich bei der Exekutive (in der Regel bei dem zuständigen Ministerium oder der Regierung).⁷⁰ Der Rechtskanzler konstatierte auf Grundlage der von ihm behandelten Fälle, dass der Verordnungsgeber nicht selten die von ihm festgelegten Ziele später geändert und die Liste der im Register zu verzeichnenden Angaben erheblich erweitert habe. So habe man beispielsweise geplant, im staatlichen Strafverfahrensregister ergänzend Angaben betreffend der Staatsangehörigkeit, Muttersprache, des Wohnorts, Bildungs- und Familienstands, Einkommens und Tätigkeitsfelds der im Strafverfahren Beteiligten zu sammeln, wovon man lediglich infolge der Einmischung seitens des Rechtskanzlers abgekommen sei.⁷¹ Zusammenfassend stellte der Rechtskanzler fest, dass die modernen Möglichkeiten der Informationsverarbeitung die Arbeit der Politiker und Beamten erheblich erleichterten. Dabei fehle jedoch das Bewusstsein dafür, dass die Verarbeitung persönlicher Informationen einen Eingriff in die Grundrechte der Person darstellt.⁷²

Als ebenfalls problematisches Beispiel nannte die AKI in ihrer Übersicht selbigen Jahres das Gesetz zur Prävention und Bekämpfung ansteckender Krankheiten (estn.: Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus, i. F. NETS). Der weit gefasste Wortlaut des § 20 NETS sieht vor, dass Fälle ansteckender Krankheiten im Register für Ansteckungskrankheiten registriert werden und das Register zur Prävention und Aufklärung von auftretenden Fällen von Ansteckungskrankheiten genutzt wird.⁷³ Die AKI kritisierte, dass die Erfassung persönlicher Daten sich dabei jedoch nicht auf sich epidemisch verbreitende und gefährliche Infektionen beschränkte, sondern auch Angaben über Krätze, Tierbisse und ähnliche, nicht hochansteckende Krankheiten erhoben und für einen Zeitraum von 75 Jahren gespeichert wurden.⁷⁴ Das Sozialministerium begründete das Sammeln der Daten gegenüber der AKI u. a. mit dem Argument der Terrorismusbekämpfung.

⁶⁹ Jahresübersicht des Rechtskanzlers aus dem Jahr 2005, S. 88, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf. Die Jahresübersicht von 2005 findet sich auch in englischsprachiger Übersetzung, im Internet abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/annual_report/of_the_chancellor_of_justice_2005.pdf; die entsprechenden Anmerkungen der Rechtskanzlers finden sich ebd. auf S. 46 ff.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Jahresübersicht des Rechtskanzlers 2005, Fn. 69, S. 89.

⁷² Jahresübersicht des Rechtskanzlers 2005, Fn. 69, S. 87 f.

⁷³ Der Wortlaut des § 20 I des Gesetzes zur Prävention und Bekämpfung von gefährlichen, ansteckenden Krankheiten (estn.: Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus) gilt seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2003 im unveränderten Wortlaut bis heute; das Gesetz ist in estnischer Sprache im Internet abrufbar unter: www.riigiteataja.ee. Das Register selbst nahm seine Arbeit am 1.1.2005 auf, vgl. die auf der Webseite des Verwaltungssystems staatlicher Informationssysteme (Riigi Infosüsteemi haldussüsteem, RIHA) veröffentlichte Information: https://riha.eesti.ee/riha/main/inf/nakkushaiguste_register.

⁷⁴ Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2005, S. 7 f., im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspeksioon/aastaettekanded>.

fung.⁷⁵ Kritische Erwähnung seitens der AKI fand auch die ursprüngliche Rechtsgrundlage des Geburtsregisters, Tuberkuloseverzeichnisses und etlicher weiterer Informationsregister des Sozialministeriums; die insoweit einschlägige Norm, § 8 I Punkt 12 des Gesetzes über die Volksgesundheit, konstatierte insoweit schlicht, dass es im Rahmen der Gestaltung der Gesundheitspolitik Aufgabe des Sozialministeriums sei, Angaben über die Gesundheit der Bevölkerung zu sammeln und zu bearbeiten.⁷⁶

Eine auf Grundlage von § 20 NETS erlassene Auflistung der im Register für ansteckende Krankheiten zu sammelnden Erkrankungen enthält mittlerweile die von der Regierung am 23.7.2009 diesbezüglich erlassene Verordnung; zu den 62 zu registrierenden Krankheiten zählen u. a. schwerere Infektionen der oberen Atemwege, Grippe und (weiterhin) Tierbisse.⁷⁷ Im Register sind darüber hinaus die Identität, der Wohnort, der Beruf und Arbeitsplatz sowie der soziale und wirtschaftliche Status des Patienten zu vermerken,⁷⁸ wobei die in das Register eingetragenen Angaben unbefristet gespeichert werden.⁷⁹

Das Gesetz über die Volksgesundheit wurde zwischenzeitlich um ein getrenntes Kapitel ergänzt,⁸⁰ das seit 2011 Einzelheiten der auf Grundlage des Gesetzes über die Volksgesundheit vom Sozialministerium unterhaltenen Register regelt.⁸¹

c) Normative Nachbesserung der Regelungen über die Informationsverzeichnisse

Wohl nicht zuletzt aufgrund des geplanten Beitritts Estlands zum Schengener Abkommen und auf Grundlage der Ergebnisse der Schengen-Bewertungsgruppe 2006, die eine wiederholte Prüfung der estnischen Datenschutzregelungen für notwendig befunden hatte, wurden zeitnah zu der von dem Rechtskanzler und der AKI geäußerten Kritik Gesetzesänderungen angestrengt.⁸²

⁷⁵ Jahresübersicht der AKI 2005, Fn. 74, S. 8.

⁷⁶ Jahresübersicht der AKI 2005, Fn. 74, S. 9 f.

⁷⁷ Die von der Regierung am 23.07.2009 erlassene Verordnung zur Übermittlung von Informationen über Ansteckungskrankheiten, Verdachtsfälle von Ansteckungskrankheiten und Risikofaktoren von Ansteckungsfallen sowie zur Regelung der Zusammensetzung der zu übermittelnden Informationen einschließlich der den Betroffenen identifizierenden personenbezogenen Angaben (estn.: Nakkushaiguste ja nakkushaiguskahtluse esinemise ning haigestumise ohutegurite kohta teabe edastamise kord ja edastatavate andmete koosseis koos andmesubjekti identifitseerivate isikuandmetega) ist in estnischer Sprache im Internet abrufbar unter: www.riigiteataja.ee.

⁷⁸ Gem. § 7 Punkt 3 der ebenfalls am 23.7.2009 von der Regierung erlassenen Grundverordnung des Registers für Ansteckungskrankheiten (estn.: Nakkushaiguste registri põhimäärus), in estnischer Sprache im Internet abrufbar unter: www.riigiteataja.ee. § 7 Punkt 3 der Verordnung wurde dabei zuletzt mit Regierungsbeschluss vom 14.3.2013 geändert.

⁷⁹ Vgl. die entsprechende Information auf der Webseite des Verwaltungssystems staatlicher Informationssysteme (Riigi Infosüsteemi haldussüsteem, RIHA): https://riha.eesti.ee/riha/main/inf/nakkushaiguste_register.

⁸⁰ Mit der Annahme des Gesetzesentwurfes 906 SE III vom 23.12.2010 am 17.2.2011. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und Verlauf der Verhandlungen des Entwurfs kann in estnischer Sprache im Internet abgerufen werden unter: www.riigikogu.ee.

⁸¹ S. Kapitel 2¹ des geltenden Gesetzes über die Volksgesundheit.

⁸² S. a. die Pressemitteilung des Innenministeriums über die Ergebnisse der Experten der Bewertungsgruppe, abrufbar im Internet (in estnischer Sprache) unter: <http://uudisvoog.postimes.ee/?DATE=20061031&ID=137666>; eine Übersicht zu dem Prozess des Beitritts Estlands zum Schengener Abkommen kann auf der Internetseite des Innenministeriums (in estnischer Sprache) abgerufen werden unter: <https://www.siseministeerium.ee/25377/?highlight=schengen>.

Seit dem 1. Januar 2008 ist die Einrichtung eines Informationsverzeichnisses möglich, wenn dies gesetzlich oder aufgrund eines auf gesetzlicher Grundlage ergangenen Rechtsakts zulässig ist.⁸³ Dabei wurde das AKS für nichtig erklärt und die Regelungen über die Informationsverzeichnisse wurden in einem getrennten Kapitel in das AvTS integriert.⁸⁴ Wenn auch die Gesetzesbegründung nicht gesondert auf die Kritik des Rechtskanzlers und der AKI Bezug nimmt, so wird dennoch festgestellt, dass gesetzlich auch der Grund für die Einrichtung des Informationsverzeichnisses bestimmt werden muss, um eine Überprüfung seiner rechtlichen Erforderlichkeit zu ermöglichen. Die Einrichtung, Änderung und Schließung von Verzeichnissen muss darüber hinaus mit dem Amt für Informationsverzeichnisse (RIA), der Datenschutzinspektion (AKI) und dem Statistikamt abgestimmt werden.⁸⁵

Das als Verordnung zu erlassende Statut des Informationsverzeichnisses muss insbesondere den organisatorischen Aufbau, den verantwortlichen Bearbeiter, die Zusammensetzung der darin zu verzeichnenden Angaben sowie den bzw. die zur Dateneingabe Berechtigten festlegen.⁸⁶ Infolge dessen liegt die Entscheidungskompetenz darüber, welche Angaben in einem Informationsverzeichnis zu erfassen sind und welche Verwaltungsorgane hierzu Zugang haben, wiederum vornehmlich bei der Exekutive. Die AKI stellte in ihrem Jahresbericht 2011 hierzu wiederum fest:

[...] oft beinhaltet das Gesetz nur eine Norm, die die Errichtung des Informationsverzeichnisses, die Festlegung der darin zu registrierenden Angaben sowie die Regelung seiner Unterhaltung der vollziehenden Gewalt delegiert. In der Praxis häufig anzutreffen sind auch diejenigen Fälle, in denen man sich nicht die Mühe gemacht hat, die Zusammensetzung der Angaben in der Verordnung festzulegen, da man dies für allzu umständlich erachtet. Und die Frist für die Speicherung der Angaben wird nicht selten auf noch niedrigerer Ebene festgelegt – in den amtsinternen Vorschriften der Dokumentenverwaltung.⁸⁷

Da die obligatorischen Regelungselemente der Grundverordnung im 2008 verabschiedeten AvTS abschließend aufgezählt sind, sind darüber hinausgehende Angaben – hierunter die zeitliche Dauer der Speicherung der Angaben im Verzeichnis – nicht verpflichtend. Zur Verbesserung der Situation erarbeitete die AKI 2013 allgemeine Leitlinien zur Gründung und Unterhaltung öffentlicher Informationsverzeichnisse, in denen u. a. empfohlen wird, die Dauer der Speicherung der gesammelten Daten in der Grundverordnung festzulegen.⁸⁸ Wenn auch die Errichtung der Verzeichnisse (und damit auch deren Regelung) unter der Bedingung der Zustimmung der AKI steht, erscheint fraglich, ob solche unverbindlichen Empfehlungen geeignet sind, die verbindliche Wirkung gesetzlicher Regelungen zu ersetzen und die Einheitlichkeit der Informationsverzeichnisse sowie einen hinreichenden Rechtsschutz sicherzustellen.

⁸³ § 43³ I AvTS, eingefügt mit Gesetzesentwurf 1027 SE vom 8.11.2006, in Kraft getreten am 1.1.2008. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und Verlauf der Verhandlungen des Entwurfs kann in estnischer Sprache im Internet abgerufen werden unter: www.riigikogu.ee.

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ § 43³ III AvTS.

⁸⁶ AvTS § 43⁵.

⁸⁷ Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2011, S. 61, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsoon/aastaettekanded>.

⁸⁸ Der von der AKI 2013 ausgearbeitete Leitfaden zu den Informationsverzeichnissen (estn.: Andmekogude juhend) ist im Internet frei abrufbar unter: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekogude%20juhend.pdf.

2. Öffentlichkeit und Inhalt der Informationsverzeichnisse

a) Gesetzliche Grundlagen der Veröffentlichung personenbezogener Angaben in den Informationsverzeichnissen

Die Aufgabe des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Informationen ist die Wahrung der Grundrechte und -freiheiten der Person bei der Verarbeitung der sie betreffenden Angaben (§ 1 IKS). § 11 I IKS enthält allerdings eine Bereichsausnahme: Hat der Betroffene seine personenbezogenen Angaben selbst veröffentlicht, seine Zustimmung zu einer solchen Veröffentlichung gegeben oder beruht die Veröffentlichung der Angaben auf einer gesetzlichen Grundlage, dann finden die Normen des IKS auf den konkreten Fall keine Anwendung.⁸⁹ Eine solche gesetzliche Ausnahme bildet § 28 des Gesetzes über die öffentliche Information (AvTS), der eine Anwendung des IKS u. a. für diejenigen Angaben ausschließt, die von den verantwortlichen Institutionen in den von ihnen unterhaltenen Informationsverzeichnissen und Dokumentenregistern veröffentlicht werden und die keinen besonderen gesetzlichen Beschränkungen⁹⁰ unterliegen (§ 28 I Punkte 30, 31 AvTS). Auch die Mitgliedschaft der Person in einer politischen Partei (§ 28 I Punkt 28 AvTS) und Gerichtsurteile (§ 28 I Punkt 29 AvTS)⁹¹ gehören in Estland zur per Gesetz öffentlichen Information. Darüber hinaus sind u. a. die personellen Zusammensetzungen der staatlichen und kommunalen Einrichtungen, hierunter Bildungsstand, Fachbereich und Kontaktdaten der Angestellten, zu veröffentlichen (§ 28 I Punkt 6 AvTS). Seit April 2013 sind nach dem Gesetz über den öffentlichen Dienst auch die Gehälter der Beamten zu veröffentlichen.⁹² Bezüglich der zeitweiligen Praxis verschiedener öffentlicher Institutionen, auch Foto und Lebenslauf ihrer Untergebenen zu veröffentlichen, merkte die AKI allerdings an, dass die Veröffentlichung solcher Angaben der Zustimmung des Betroffenen bedarf.⁹³

⁸⁹ Darüber hinaus regelt § 11 IKS Bereichsausnahmen für die Veröffentlichung zu journalistischen Zwecken, zur Bewertung der Kreditwürdigkeit der Person und bezüglich des Fotografierens an öffentlichen Orten.

⁹⁰ § 35 AvTS regelt die Fälle, in denen Informationen besonderen Zugangsbeschränkungen unterliegen, insbesondere Fälle sensibler personenbezogener Angaben; näher hierzu sogleich unter II. 2. b).

⁹¹ Hierzu näher unter III.

⁹² Nach Ansicht des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (Urteil vom 16.12.1992, Rs. A/251–B, Niemitz gegen Deutschland; Urteil vom 4.5.2000, Rs. 28341/95, Rotaru gegen Rumänien) und des EuGH (Urteil des Gerichtshofes vom 20.5.2003, verbundene Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Österreichischer Rundfunk u. a.) ist die Veröffentlichung der Gehaltsangaben der Angestellten des öffentlichen Dienstes als intensiver Eingriff in das Privatleben gewertet worden. Der estnische Gesetzgeber hat seine Entscheidung wie folgt begründet: „Die OECD hat in ihren Analysen Estland fehlende Transparenz bei der Ordnung der Gehälter vorgeworfen. Einer der Gründe für die geringe Durchsichtigkeit könne in der Nichtöffentlichkeit der Gehälter gefunden werden [...]. Da die Beamten in einem Dienst- und Vertrauensverhältnis mit dem Staat oder der kommunalen Verwaltung stehen, sind sie mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betraut. Aufgrund der an sie im Vergleich zu anderen Angestellten gestellten, erhöhten Anforderungen verletzt die Veröffentlichung ihrer Gehälter nicht das in § 26 des Grundgesetzes geschützte Recht auf den Schutz des Privatlebens.“ (Ende der Begründung), Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf 193 SE vom 6.03.2012. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und dem Verlauf der Verhandlungen kann abgerufen werden über die Homepage des estnischen Parlaments: www.riigikogu.ee.

⁹³ S. die 2009 von der AKI ausgearbeiteten „Leitlinien zur nutzerfreundlichen Kontaktinformation auf den Homepages der Institution“ („Kasutajasõbralik kontaktteave asutuse võrgulehtedel“). Abrufbar (in estnischer Sprache) auf der Homepage der AKI: <http://www.aki.ee/et/juhised>.

Alle vorgenannten Informationen bedürfen zu ihrer Veröffentlichung damit weder der vorherigen Zustimmung des Betroffenen noch kann dieser rechtlich gegen deren Öffentlichkeit vorgehen. Gemäß § 11 I IKS finden die Normen des IKS insoweit keine Anwendung.

b) Öffentlichkeit der Informationsverzeichnisse und der Schutz des Privatlebens in der täglichen Anwendungspraxis

Das von den öffentlichen Einrichtungen zu unterhaltende digitale Dokumentenregister fand bereits oben Erwähnung.⁹⁴ Hierin sind grundsätzlich auch die Adressaten ausgehender Schreiben der Institution und die Absender eingehender Sendungen zu vermerken und zu veröffentlichen.⁹⁵ Allerdings verpflichtet das AvTS die Verwaltungsorgane neben der Sicherstellung der Informationsfreiheit auch zum Schutz des Privatlebens. § 35 AvTS konkretisiert insoweit die Fälle, in denen Informationen Zugangsbeschränkungen unterliegen; es handelt sich hierbei insbesondere um sensible personenbezogene Angaben und Auskünfte über die familiäre, gesundheitliche oder soziale Verfassung des Betroffenen. Auch die im Rahmen der Besteuerung der Person gesammelten Daten sind insofern nicht zu veröffentlichen, als sie nicht Zahlungsrückstände betreffen (§ 35 I Punkt 18 AvTS).⁹⁶ Diese Beschränkungen haben die für die jeweiligen Dokumentenregister verantwortlichen Stellen zu beachten.

aa) Veröffentlichung sensibler personenbezogener Angaben als behördliche Fehlleistung

Bald nach dem Inkrafttreten des AvTS zeigten sich allerdings anfängliche Probleme in der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Regelungen. Die Medien berichteten davon, dass mehrere Kommunen über ihre Dokumentenregister im Internet hunderte von Dokumenten behinderter Personen veröffentlicht hatten, in denen deren ID-Nummer, Wohnort, Grad der Behinderung und persönliche Angaben über die Pfleger enthalten waren.⁹⁷ Im Dokumentenregister der Krankenkasse konnten zeitweilig Kontakt- und Gesundheitsangaben derjenigen Personen abgerufen werden, die besondere Arznei- oder Hilfsmittel beantragt hatten.⁹⁸ Im Zusatz zum Staatsanzeiger veröffentlicht und über das Dokumentenregister der Staatskanzlei frei zugänglich waren zwischen den Jahren 2005 und 2008 Informationen über Familienstand, Kinder, Herkunft und soziales Verhalten (u. a. frühere strafrechtliche Verurteilungen) derjenigen Personen, deren Antrag auf

⁹⁴ S.o. unter I 3).

⁹⁵ Gem. § 12 III Punkt 1 AvTS gehören Adressaten und Absender des Briefverkehrs der öffentlichen Institution zu der in das Dokumentenregister einzutragenden Information.

⁹⁶ Näher hierzu auch unter III. 2).

⁹⁷ S. den in der estnischen Tageszeitung „Postimees“ am 3.6.2002 veröffentlichten Artikel: „Linnad panevad internetti delikaatsed isikuandmed“ („Die Städte stellen sensible personenbezogene Daten ins Internet“), im Internet abrufbar unter: <http://www.postimees.ee/1943621/linnad-panevad-interneti-delikaatsed-isikuandmed>.

⁹⁸ S. den in der estnischen Tageszeitung „Postimees“ am 4.9.2002 veröffentlichten Artikel: „Haigekassa kodulehekülj lekitas haigete nimesid ja diagnoose“ („Die Homepage der Krankenkasse hat Namen und Diagnosen von Kranken öffentlich gemacht“), im Internet abrufbar unter: <http://www.postimees.ee/1962673/haigekassa-kodulehekulj-lekitas-haigete-nimesid-ja-diagnoose>.

Erlangung der estnischen Staatsbürgerschaft abgelehnt worden war.⁹⁹ Als Grund der genannten Vorfälle konnte sämtlich eine fehlerhafte Gesetzesanwendung ausgemacht werden.¹⁰⁰ In allen drei Fällen wurde die rechtswidrige Veröffentlichung personenbezogener Daten auf die Enthüllungen der Presse hin mit sofortiger Wirkung beendet.¹⁰¹ Um weiteren Fällen eines solchen behördlichen „Leckens“ sensibler personenbezogenen Informationen vorzubeugen, erarbeitete die AKI 2009 Leitlinien zur Unterhaltung der Dokumentenregister¹⁰² und 2010 eine allgemeine Anleitung zur Anwendung des AvTS.¹⁰³

bb) Fragen der Definition des Begriffs „personenbezogene Angaben“

Unsicherheit bereitete nach dem Inkrafttreten des AvTS u. a. auch die Frage, ob in den von den Institutionen unterhaltenen Dokumentenregistern der Name des Absenders/Adressaten öffentlich wiedergegeben oder anonymisiert werden sollte. Einige der Verwaltungsorgane ersetzten den Namen der Person gegebenenfalls mit dem Begriff „Privatperson“, andere veröffentlichten die Initialen der Betroffenen, Dritte nannten Absender und Adressaten der Dokumente grundsätzlich mit vollem Namen.¹⁰⁴ Aufgrund solcher Unsicherheiten wurde 2007 die folgende Regelung in das AvTS aufgenommen: „Personenbezogene Angaben beinhaltende Dokumente werden im Dokumentenregister nicht veröffentlicht, wenn die Pflicht zu ihrer Veröffentlichung nicht gesetzlich vorgesehen ist.“¹⁰⁵ § 4 I KES legt dabei fest, dass personenbezogene Angaben unabhängig von der Art und Weise ihrer Form jede Art von Informationen über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person darstellen.

Zugleich blieb es möglich, Einsicht in entsprechende Dokumente zu erhalten; § 38 II AvTS bestimmt insoweit, dass im Fall einer Kollision des Publizitätsprinzips mit dem Persönlichkeitsrecht das Informationsinteresse der Allgemeinheit insoweit zu befriedigen ist, als es nicht den Teil der vertraulichen, personenbezogenen Information betrifft, der

⁹⁹ S. den Bericht auf der Seite des estnischen Nachrichtensenders ERR (Eesti Rahvusringhääling): „Valitsus karistab kodakondsuse nõudlejat info paljastamisega“ („Regierung bestraft Staatsbürgerschaftsanwärter mit der Bloßstellung seiner Information“), im Internet abrufbar unter <http://uudised.err.ee/v/estii/c89e98bd-7e17-4b35-8c28-b88552e56cf9>; ähnlich auch der in der estnischen Tageszeitung „Postimees“ am 21.11.2008 veröffentlichte Artikel: „Valitsus tunnistas aastaid kestnud seaduserikulist“ („Regierung gesteht Jahre andauernden Gesetzesverstoß“), im Internet abrufbar unter: <http://www.postimees.ee/50681/valitsus-tunnistas-aastaid-kestnud-seaduserikulist>.

¹⁰⁰ Dies ergibt sich aus den zu den berichteten Fällen veröffentlichten und vorliegend zitierten Zeitungsartikeln.

¹⁰¹ S. die Aussagen des Vertreters der AKI in dem in der estnischen Tageszeitung „Postimees“ am 4.9.2002 veröffentlichten Artikel, Fn. 98.

¹⁰² Estn.: Dokumendiregistri pidamise juhised, abrufbar (in estnischer Sprache) auf der Homepage der AKI: <http://www.aki.ee/et/juhised>; s. a. den Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2009, S. 30, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aastaettekanded>.

¹⁰³ Estn.: Avaliku teabe seaduse üldjuhend, abrufbar (in estnischer Sprache) auf der Homepage der AKI: <http://www.aki.ee/et/juhised>; s. a. den Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2010, S. 7, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aastaettekanded>.

¹⁰⁴ So die Information der von AKI herausgegebenen „Allgemeinen Leitlinien zum Gesetz über die öffentliche Information (Avaliku teabe seaduse üldjuhend), S.11. Abrufbar (in estnischer Sprache) auf der Homepage der AKI: <http://www.aki.ee/et/juhised>.

¹⁰⁵ Gem. § 12 IV² AvTS a. F. (in Kraft getreten am 1.1.2008), verabschiedet mit Gesetzesentwurf 1027 SE vom 8.11.2006, abrufbar im Internet unter: www.riigikogu.ee.

gesetzlich der Öffentlichkeit vorbehalten ist.¹⁰⁶ Das bedeutet, dass Dokumente ggf. in gekürzter oder anonymisierter Form zugänglich zu machen sind, wenn ein entsprechendes Interesse der Öffentlichkeit besteht. Nichtsdestotrotz verärgerte der weitreichende Ausschluss der Öffentlichkeit von dem freien Zugang zu den genannten Dokumenten, u. a. zu Dokumenten des Bauplanungsrechts, insbesondere die Presse, die den Verwaltungsbehörden die Behinderung der transparenten Ausübung öffentlicher Gewalt vorwarf.¹⁰⁷ Auch die AKI, der u. a. die Aufsicht über die Anwendung des AvTS zufällt,¹⁰⁸ stellte sich auf den Standpunkt, dass die Regelungen des § 35 I AvTS, die die Veröffentlichung öffentlicher Informationen in Fällen ausschließen, in denen diese personenbezogene oder vergleichbare persönliche Informationen enthalten,¹⁰⁹ ausreichend seien.¹¹⁰ Die Neuregelung des § 12 IV2 AvTS hingegen sei unklar und führe zu einer grundlosen Einschränkung der Verwaltungstransparenz.¹¹¹ Weiterhin sei die Verwaltungspraxis bezüglich der Veröffentlichung allgemeiner Angaben, Namen und Anschrift privater Personen weiterhin uneinheitlich.¹¹² Ähnlich äußerte sich im rechtswissenschaftlichen Diskurs *Liina Kanger*, deren Ansicht nach eine am Wortlaut des § 12 IV2 AvTS orientierte Auslegung des Begriffs der „personenbezogenen Angaben“, die die Namen konkreter Personen einschließen würde, gegen das vom Gesetzgeber intendierte Transparenzprinzip verstoßen würde.¹¹³ (Die Autoren ziehen in Zweifel, ob der Ausschluss des Namens der Person aus dem in § 4 I IKS definierten Begriff der personenbezogenen Angaben rechtlich möglich ist).

Anlass zur Änderung der umstrittenen gesetzlichen Regelung gab schließlich ein Vorfall zwischen der Aktiengesellschaft „Estonische Zeitungen“¹¹⁴ und der Staatskanzlei im Jahr 2010. Erstere hatte sich an die Kanzlei gewandt und Einsicht in ein förmliches Schreiben beantragt, das von einer Privatperson an den Premierminister adressiert worden war. Zwar hatte die Staatskanzlei der Aktiengesellschaft die gewünschte Einsicht gewährt, zuvor jedoch den Absender aus dem Briefkopf gelöscht.¹¹⁵ Bei dem Schreiben handelte es sich um eine sog. Stellungnahme (estn.: *Märgukiri*), die Privatpersonen auf gesetzlicher Ebene das Recht einräumt, sich mit Anmerkungen und Vorschlägen zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung an die zuständigen staatlichen Organe zu wenden.¹¹⁶ Die AKI stellte sich auf den Standpunkt, dass solche förmlichen Stellung-

¹⁰⁶ S. § 35 I Punkt 12 AvTS, gemäß dem Angaben für amtsintern zu erklären sind, deren Inhalt personenbezogene Informationen enthält, deren Bekanntwerden die Integrität des Privatlebens des Betroffenen erheblich beeinträchtigen würde; s. a die Ausführungen der Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2010, S. 35, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aastaettekanded>.

¹⁰⁷ Vgl. bspw. den in der Wochenzeitschrift „Eesti Ekspress“ veröffentlichten Artikel „Teel vaikiva ajastu poole“ („Auf dem Weg in das verschwiegene Zeitalter“), abrufbar im Internet unter: <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/teel-vaikiva-ajastu-poole?id=27674215>.

¹⁰⁸ Hierzu bereits oben unter I 4.

¹⁰⁹ Hierzu bereits oben unter II 2. b).

¹¹⁰ Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2008, S. 41 f., im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aastaettekanded>.

¹¹¹ Ebd.

¹¹² Ebd., S. 42.

¹¹³ Vgl. *Kanger*, Fn. 53, S. 39 ff., S. 41.

¹¹⁴ AS „Eesti Ajalehed“, ein estnischer Presseverlag.

¹¹⁵ S. Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2008, S. 41, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aastaettekanded>.

¹¹⁶ § 2 I des Gesetzes über die Beantwortung von Stellungnahmen und Auskunftersuchen und die Vorlage kollektiver Begehren (*Märgukirjale ja selgitusaoitlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus*); das Gesetz ist im Internet abrufbar unter: www.riigiteataja.ee.

nahmen Teil der breiteren Debatte um die Organisation des gesellschaftlichen Zusammenlebens bildeten und aus diesem Grund neben deren Inhalt auch ihr Autor eine wesentliche Rolle spielen könne; die Mitteilung des Namens des Betroffenen an den Antragsteller stelle deshalb keine wesentliche Beeinträchtigung dessen Privatlebens dar.¹¹⁷ Dieser Ansicht stimmte grundsätzlich auch der Gesetzgeber zu, der 2012 die gesetzliche Regelung, die für die Veröffentlichung personenbezogener Informationen eine gesonderte rechtliche Grundlage forderte, aufhob.¹¹⁸

cc) Die „unendliche“ Veröffentlichung personenbezogener Angaben im Internet

Eine weitere Frage, die vom Gesetzgeber wohl zunächst unbeachtet geblieben war, betraf die Dauer der Öffentlichkeit der im System der amtlichen Bekanntgaben (estn.: Ametlikud teadaanded) veröffentlichten Informationen. In dem System, das seit 1.07.2003 ausschließlich in digitaler Form erscheint, werden alle auf gesetzlicher Grundlage zu veröffentlichenden amtlichen Mitteilungen, Ladungen und Anzeigen erfasst.¹¹⁹ Die veröffentlichte Information umfasst u. a. personenbezogene Angaben (Name oder ID-Nummer des Betroffenen) über Adressänderungen im Einwohnerregister, die öffentliche Zustellung von Gerichts-, Verwaltungs- und Zwangsvollstreckungsdokumenten, Angaben zu Insolvenzverfahren, Zwangsräumungen und Entscheidungen zur Unterhalts-hilfe.¹²⁰

Die in den amtlichen Bekanntgaben veröffentlichten Informationen waren zunächst der Öffentlichkeit unbefristet zugänglich gemacht worden. Dies hatte zur Folge, dass im Internet auch möglicherweise veraltete Angaben, u. a. Informationen über (möglicherweise zwischenzeitlich beglichene) Schulden und (eventuelle frühere) Zahlungsunfähigkeiten der Person, weiterhin frei abrufbar waren. Ein rechtliches Vorgehen gegen veraltete Angaben war aufgrund der Regelung des § 11 I IKS kaum möglich, da die Angaben auf gesetzlicher Grundlage gesammelt worden waren.¹²¹ Die AKI, die 2010 die bestehende Problematik und damit einhergehende Grundrechtsbeeinträchtigungen gegenüber dem Gesetzgeber hervorhob,¹²² erreichte die Ausarbeitung einer entsprechenden Gesetzesänderung noch im selben Jahr.¹²³

¹¹⁷ Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2010, S. 35, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aastaettekanded>.

¹¹⁸ S. a. Gesetzesbegründung des Gesetzesentwurfes 263 SE vom 30.08.2012, angenommen am 5.12.2012, S. 7 f.; der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und dem Verlauf der Verhandlungen kann abgerufen werden über die Homepage des estnischen Parlaments: www.riigikogu.ee.

¹¹⁹ § 13 des Staatsanzeiger-Gesetzes (Riigi Teataja seadus), eine englischsprachige Übersetzung des Gesetzes ist abrufbar unter: <https://www.riigiteataja.ee/tutvustus.html?m=3>; s. a. die allgemeine Information der für die Veröffentlichung der amtlichen Bekanntgaben verantwortlichen zentralen Stelle für Register und Infosysteme (RIK), abrufbar im Internet: <http://www.rik.ee/et/ametlikud-teadaanded>.

¹²⁰ Eine beispielhafte Aufzählung der zu veröffentlichenden Angaben findet sich auf der Homepage der amtlichen Bekanntgaben: <https://www.ametlikudteadaanded.ee/>.

¹²¹ Zu der Regelung des § 11 IKS vgl. oben unter II. 2. a).

¹²² Jahresübersicht der AKI aus dem Jahr 2010, S. 24 f., im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: <http://www.aki.ee/et/inspektsioon/aastaettekanded>.

¹²³ Mit der Annahme des Gesetzesentwurfes 654 SE vom 11.1.2010 am 22.4.2010. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und dem Verlauf der Verhandlungen kann im Internet abgerufen werden unter: www.riigikogu.ee.

Seitdem unterliegen die unterschiedlichen Veröffentlichungen in den amtlichen Bekanntgaben an der Intensivität des Grundrechtseingriffs orientierten Fristen.¹²⁴

c) Anmerkung zu der 2015 in Kraft tretenden Gesetzesänderung

Ab dem 1.1.2015 müssen Informationsverzeichnisse in maschinenlesbarer Form¹²⁵ veröffentlicht werden und das Herunterladen des vollständigen Verzeichnisses ermöglichen.¹²⁶ Anlass zu dieser Gesetzesänderung hatte ein von der Kommission gegen Estland angestrigtes Vertragsverletzungsverfahren gegeben, in dessen Rahmen Estland den ihm vorgehaltenen Verstoß gegen die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (RiL 2003/98/EG vom 17. November 2003) einräumte.¹²⁷

Besondere Aufmerksamkeit soll in diesem Rahmen einigen Ausführungen der Gesetzesbegründung geschenkt werden. Zwar wird hier zunächst im Einklang mit den in der RiL 2003/98/EG statuierten Grundsätzen¹²⁸ erklärt, dass die Gesetzesänderung den im IKS festgelegten Schutzbereich personenbezogener Informationen nicht tangiert. Folgend ergänzt der Gesetzgeber jedoch, dass: „[...] das Kopieren und die Weiterverwendung von Informationsverzeichnissen, die personenbezogene Angaben enthalten, nicht mit den Grundsätzen der Verarbeitung personenbezogener Angaben vereinbar ist, da dies mit großer Wahrscheinlichkeit eine erhebliche Rechtsverletzung des Betroffenen begründet.“¹²⁹ Weiter führt der Gesetzgeber aus, dass das Herunterladen vollständiger Informationsverzeichnisse die massenweise Erhebung von Angaben ermöglicht, welche im Widerspruch mit der Idee des Schutzes personenbezogener Informationen steht. Weiterverwendung könnten mithin nur Verzeichnisse finden, die keine personenbezogenen Angaben enthielten.¹³⁰ Näher geht der Gesetzgeber allerdings nicht auf diese Problematik ein. Unklar bleibt, wie mit den bisher in den Verzeichnissen veröffentlichten personenbezogenen Angaben zu verfahren ist und auf welche Weise die Anonymisierung der ein Herunterladen ermöglichenden Informationsverzeichnisse künftig sichergestellt werden soll.

¹²⁴ Entsprechend dem dritten Zusatz der Grundverordnung des Justizministers Nr. 43 vom 1.9.2011 über die amtlichen Bekanntgaben (estn.: Ametlike Teadaannete põhimäärus) unterliegen beispielsweise Mitteilungen des Steuer- und Zollamtes, die personenbezogene Angaben enthalten, einer Veröffentlichungsfrist von maximal 3 Monaten, Bekanntgaben über Kraftfahrzeugfahrm aufgelegte Bußgelder und Mitteilungen des Sozialversicherungsamts einer Frist von bis zu 2 Monaten. Die Grundverordnung nebst Zusätzen ist in estnischer Sprache im Internet abrufbar unter: www.riigiteataja.ee.

¹²⁵ Gem. der durch Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors wurde letztgenannter Rechtsakt u. a. um Artikel 2 Punkt 6 ergänzt, gem. dem ein „maschinenlesbares Format“ ein Dateiformat [darstellt], das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen konkrete Daten, einschließlich einzelner Sachverhaltsdarstellungen und deren interner Struktur, leicht identifizieren, erkennen und extrahieren können“.

¹²⁶ § 29 III, IV AvTS n. F., geändert mit Gesetzesentwurf 263 SE vom 30.8.2012, angenommen am 5.12.2012. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und dem Verlauf der Verhandlungen kann im Internet abgerufen werden unter: www.riigikogu.ee.

¹²⁷ Hierzu näher: Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf 263 SE vom 30.8.2012, S. 1, im Internet abrufbar unter: www.riigikogu.ee.

¹²⁸ Vgl. u.a. Artikel 1 Abs. 4 RiL 2003/98/EG: „Diese Richtlinie hat keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten und lässt insbesondere die Pflichten und Rechte gemäß der Richtlinie 95/46/EG unberührt.“

¹²⁹ Ebd., S. 4.

¹³⁰ Ebd.

Deutlicher als der Gesetzgeber erklärt die AKI, dass die mit der Gesetzesänderung eingeführten technologischen Erneuerungen geeignet sind, die Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nachhaltig zu beeinträchtigen; mithilfe des heruntergeladenen Informationsverzeichnisses könnten zukünftig die Angaben mit Informationen aus anderen Quellen verbunden werden und auf diese Weise eine Profilierung der Betroffenen erleichtern.¹³¹ Aus diesem Grund revidierte die AKI 2014 ihre bisherige Ansicht zu der Veröffentlichung personenbezogener Angaben, wonach die namentliche Nennung privater Personen in amtlichen Briefwechseln für grundsätzlich unproblematisch befunden wurde;¹³² sie stellt in ihren Leitlinien zum AvTS nunmehr fest, dass die Gesetzesänderung es aufgrund der damit einhergehenden Erleichterung des Profiling privater Personen nicht erlaubt, in den Dokumentenregistern auch zukünftig private Absender und Adressaten des registrierten Briefverkehrs zu nennen.¹³³

Es bleibt abzuwarten, in welcher Form sich die Gesetzesänderung und damit verbundene Änderung der von der AKI herausgegebenen Leitlinien in der praktischen Handhabung personenbezogener Informationen durch die Verwalter der Informationsverzeichnisse niederschlägt. Da eine normative Überholung der Regelungen über die Veröffentlichung personenbezogener Angaben im Rahmen der gegenständlichen Gesetzesänderung nicht stattgefunden hat, werden sich die für die Informationsverzeichnisse verantwortlichen Bearbeiter vornehmlich an § 35 I Punkt 12 AvTS zu orientieren haben, wonach der Informationsinhaber personenbezogene Angaben nach eigenem Ermessen für intern zu erklären hat, wenn der öffentliche Zugang zu Letzteren eine erhebliche Verletzung des Privatlebens des Betroffenen darstellen würde. Die mehrdeutigen Aussagen des Gesetzgebers dürften der praktischen Umsetzung der neu eingeführten Rechtsnormen dabei nicht dienlich sein.

3. Der Datenaustausch zwischen den Informationsverzeichnissen

Abschließend soll auch noch ein näherer Blick auf die Regelung des Austausches personenbezogener Angaben zwischen den einzelnen Informationsverzeichnissen geworfen werden. Deren Grundlage bildet heute die bereits oben erwähnte x-Road.¹³⁴ Die Möglichkeit eines solchen Informationsaustausches bildete jedoch nicht immer einen Teil des estnischen Systems digitaler Dienstleistungen.

Auf Grundlage des 1997 erlassenen AKS war der Austausch von Informationen zwischen den einzelnen staatlichen oder kommunalen Informationsverzeichnissen nur insoweit zulässig, als ein solcher Austausch auf einer bestimmten gesetzlichen Grundlage beruhte und zur Erfüllung der der staatlichen oder kommunalen Einrichtung per Gesetz obliegenden Pflichten notwendig war.¹³⁵ Der Austausch personenbezogener Angaben war darüber hinaus bis 2003 nur zulässig unter der Bedingung, dass er den grundrecht-

¹³¹ Vgl. die Ausführungen der AKI in den von ihr herausgegebenen „Allgemeinen Leitlinien zum Gesetz über die öffentliche Information (Avaliku teabe seaduse üldjuhend), S.11 f., abrufbar (in estnischer Sprache) auf der Homepage der AKI: <http://www.aki.ee/et/juhised>.

¹³² S. oben unter II. 2. b) bb).

¹³³ So die Ausführungen der AKI in den von ihr herausgegebenen „Allgemeinen Leitlinien zum Gesetz über die öffentliche Information (Avaliku teabe seaduse üldjuhend), S.11 f., abrufbar (in estnischer Sprache) auf der Homepage der AKI: <http://www.aki.ee/et/juhised>, AKI Avaliku teabe seaduse üldjuhend § 19, http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Avalku%20teabe%20seaduse%20%C3%BCldjuhend%20%2822.10.2014%29_1.pdf.

¹³⁴ S. unter I. 2. b).

¹³⁵ § 12 I AKS; zur Definition: § 2 VII AKS.

lich gesicherten Schutz der Familie und des Privatlebens nicht verletzt und die Daten- und Informationsschutzbehörde einem solchen Austausch zugestimmt hatte.

Zugleich überholte die extensive Fortentwicklung der digitalen Informationssysteme die bestehenden gesetzlichen Regelungen. Wollte man eine ressourcen- und zeitintensive Mehrfacherhebung identischer Angaben umgehen, erforderten die in Anzahl und Umfang anwachsenden Datensammlungen eine immer größere Integration und intensivere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Datensammlungen. 2001 konstatierte die Abteilung der staatlichen Informationssysteme des Wirtschafts- und Kommunikationsministeriums, dass das AKS wohl in den nächsten Jahren ausgetauscht werden müsse, da die Grundprinzipien des Gesetzes mit den Entwicklungen der Datenverarbeitung nicht habe Schritt halten können.¹³⁶

Die Situation veranschaulicht der 2007 vom Rechtskanzler aufgegriffene Fall des Infosystems der estnischen Grenzkontrolle.¹³⁷ Auf Grundlage des von Erlassen des Innenministers bzw. des Polizeidirektors aus dem Jahr 2003 und eines 2004 zwischen dem Amt für Staatsbürgerschafts- und Migrationsfragen (estn.: Kodakondsus- ja Migratsiooni amet, i. F: KMA) und dem Grenzschutzamt geschlossenen, sog. „Akts zur Übergabe personenbezogener Daten“ sammelte das Infosystem des Grenzschutzes Daten aus dem staatlichen Register der Einreiseverbote, aus dem Informationsverzeichnis gestohlener Fahrzeuge, aus dem Informationssystem des Polizei- und Grenzschutzamtes (Politsei- ja piirivalveamet, i. F: PPA) POLIS und dem von der KMA unterhaltenen Informationssystem auszustellender Ausweisdokumente.¹³⁸ Der Rechtskanzler hielt den verantwortlichen staatlichen Institutionen vor, unter Missachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung keine angemessene Rechtsgrundlage für den erfolgten Datenaustausch geschaffen zu haben, und erreichte die Annahme insoweit erforderlicher rechtlicher Änderungen noch im selben Jahr.¹³⁹

Das AKS 2008 wurde – wie bereits oben erwähnt – für nichtig erklärt und die Regelung der Informationsverzeichnisse wurde in das AvTS übernommen.¹⁴⁰ Der dem Gesetz zugrunde gelegte Leitgedanke, wonach der Staat das Sammeln identischer Daten in unterschiedlichen Informationsverzeichnissen nach Möglichkeit zu vermeiden hat, hat eine getrennte gesetzliche Regelung zum Datenaustausch obsolet werden lassen – die x-Road setzt den Austausch von Daten vielmehr als notwendige Bedingung voraus.¹⁴¹

Die Angabe der Institutionen, an die Daten eines Verzeichnisses über die x-Road weitergeleitet werden, gehört nicht zu dem gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt der Grundverordnung des Informationsverzeichnisses. Allerdings haben die Verwalter der Verzeichnisse die Rechtspflicht (§ 19 I IKS), dem Betroffenen auf Anfrage mitzuteilen, welchen dritten Institutionen im Wege der x-Road der allgemeine Zugang zu den ent-

¹³⁶ Priit F. Lillemaa, IT-valdkonna õiguse areng 2001. aastal (Rechtsentwicklungen im IT-Bereich 2001), Jahrbuch der Abteilung für staatliche Informationssysteme des Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation (estn.: Riigi Infosüsteemide osakond, RISO) 2001, im Internet abrufbar unter: <http://riso.ee/aastaraamatud/et/pub/2001it/o5.htm>.

¹³⁷ Hierzu näher: Jahresübersicht des Rechtskanzlers aus dem Jahr 2007, S. 207 ff., im Internet abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Ebd., S. 209 f.

¹⁴⁰ S. oben unter II. 1. a), Fn. 66, 67.

¹⁴¹ Vgl. §§ 432, 439 I Punkt 5 AvTS i. V. m. der Regierungsverordnung über die Datenaustausch-Schicht (Vabariigi Valitsuse määrus: Infosüsteemide andmevahetuskiht) vom 24.4.2008; die Rechtsakte sind im Internet abrufbar unter: www.riigiteataja.ee.

sprechenden Verzeichnissen eröffnet worden ist und welche personenbezogenen Daten des Betroffenen auf konkrete Einzelanfrage weitergeleitet worden sind.¹⁴²

III. Der gläserne Staat – Recht auf Information oder Schandpfahl einer medienhungrigen Gesellschaft?

1. Öffentlichkeit der Gerichtsentscheidungen – Regelung und Verfassungsmäßigkeit

a) Gesetzliche Grundlage und Anwendungspraxis der Öffentlichkeit der Gerichtsurteile

Das Ziel, mit der Verabschiedung des AvTS den Grundsatz der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung festzuschreiben,¹⁴³ sollte u. a. durch die den verantwortlichen Institutionen auferlegte Pflicht gesichert werden, rechtskräftige Urteile im Internet zu veröffentlichen.¹⁴⁴ Die estnische Rechtsliteratur sieht darüber hinaus hierin ein Mittel, die Informiertheit der Bürger sicherzustellen, das Vertrauen in die Rechtsprechung zu stärken und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu fördern.¹⁴⁵ Die Begründung des Gesetzesentwurfs enthielt keine gesonderten Ausführungen zur Öffentlichkeit von Gerichtsurteilen; auch der Gesetzesentwurf enthielt neben der in § 35 AvTS niedergelegten, allgemeinen Ausnahmen des Öffentlichkeitsprinzips¹⁴⁶ keine gesonderten Regelungen bezüglich der Veröffentlichung von Gerichtsurteilen.¹⁴⁷

2003 stellte der Rechtskanzler fest, dass Gerichtsurteile regelmäßig ohne ergänzende Beschränkung einschließlich Namen, ID-Nummern, privater Adressen und zum Teil wesentlicher intimer Informationen der am Prozess Beteiligten im Internet veröffentlicht wurden.¹⁴⁸ Der Rechtskanzler kritisierte die teilweise Nichtanwendung der in § 35 AvTS zum Schutz des Privatlebens vorgesehenen Beschränkungen und vermisste damit einhergehend eine angemessene Interessenabwägung zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem verfassungsrechtlich garantierten Schutz der Privatperson.¹⁴⁹ Ergänzend merkte er

¹⁴² Dem entspricht die Rechtspflicht der Verwalter der Informationsverzeichnisse, Angaben über jede Weiterleitung personenbezogener Daten zu speichern (vgl. § 39 II AvTS und § 25 II Punkt 5 IKS).

¹⁴³ Vgl. oben unter I. 3.

¹⁴⁴ S. § 28 I Punkt 29, § 29 I AvTS.

¹⁴⁵ U. a. *Ivo Pilving*, *Õigus isikuandmete kaitsesele* (Recht auf Datenschutz), *Juridica* 2005, S.532 ff., S.534; *Tuuli Hansen*, *Õigus eraelu puutumatusse vs kohtulahendi avalikustamine* (Das Recht auf Privatleben vs. die Veröffentlichung des Gerichtsurteils), *Tartu* 2012, S. 10 ff.; letztere Arbeit ist im Internet abrufbar unter: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/26268/hansen_tuuli.pdf?sequence=1.

¹⁴⁶ Vgl. oben unter Teil II. 2. b).

¹⁴⁷ Auf mögliche verfassungsrechtliche Probleme verweist *Eerik Kergandberg* in der kommentierten Ausgabe zum estnischen Grundgesetz (*Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne*), 2. Auflage 2012, § 24 Rn. 25, der auf die Regelung des § 24 V PS hinweist, gem. der Gerichtsurteile im Ausnahmefall nicht öffentlich verkündet werden, wenn dies der Schutz des Minderjährigen, des Ehepartners oder des Opfers erfordert.

¹⁴⁸ S. Jahresübersicht des Rechtskanzlers aus dem Jahr 2003, S. 155 f., im Internet abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2003_aasta_tegevuse_ylevaade.pdf. Bei Eingabe des Stichworts „Vergewaltigung“ konnte der Rechtskanzler im Suchmotor der Gerichtsurteile drei Urteile aufrufen, die Täter und Opfer (in einem Fall ein minderjähriges Opfer) der Tat namentlich aufführten und den Ablauf der Tat in seinen Einzelheiten schilderten. Das Suchsystem ermöglichte es auch, Urteile nach dem Namen des Opfers zu suchen (ebd., S. 155).

¹⁴⁹ Ebd., S. 42.

an, dass statistischen Zwecken und der Informiertheit der Bürger auch eine Veröffentlichung der Gerichtspraxis diene, in der die Identität der Prozessbeteiligten nicht offengelegt werde.¹⁵⁰ Das Justizministerium reagierte auf die Kritik des Rechtskanzlers unter anderem mit den 2004 in Kraft getretenen Änderungen der Gerichtsverfahrensgesetze.¹⁵¹ Während anschließend die ID-Nummer, das Geburtsdatum und die Adresse des Betroffenen nicht mehr zu den zu veröffentlichenden Daten gehören sollten, sollte es ausweislich der Gesetzesbegründung „zur Regel werden, dass in der Entscheidung der Name der Person genannt wird.“¹⁵² Die Gesetzesbegründung lässt im Übrigen offen, warum der Gesetzgeber eine Veröffentlichung der Namen der Verfahrensbeteiligten für grundsätzlich notwendig befand. Allerdings fanden die neuen Regelungen lediglich Anwendung für die Zukunft. Auf der Tagung des Gremiums der Gerichtsverwaltung konstatierte die Vorsitzende des Tallinner Stadtgerichts Särgava stellvertretend für die überwiegende Ansicht der Richterschaft: „Dieser Gesetzesregelung hat der Gesetzgeber keine rückwirkende Rechtskraft gegeben.“¹⁵³

Zwischenzeitlich erließ der Gesetzgeber auch eine als Übergangsregelung intendierte Gesetzesänderung, gemäß der die Namen der Verfahrensbeteiligten und Zeugen in zivilrechtlichen und Verwaltungsverfahren durch Initialen zu ersetzen waren.¹⁵⁴ Die Gesetzesbegründung führte insoweit aus, dass es für eine endgültige Entscheidung darüber, ob die Identifikation der Verfahrensbeteiligten ermöglichende Angaben in den Gerichtsentscheidungen zu veröffentlichen seien, noch einer breiteren öffentlichen Diskussion bedürfe.¹⁵⁵ Keine nähere Erklärung fand allerdings, warum eine entsprechende Gesetzesänderung für strafrechtliche Entscheidungen nicht erwogen wurde.

Bei einer wiederholten Kontrolle der Praxis der Veröffentlichung der Gerichtsentscheidungen im Jahr 2006 konstatierte der Rechtskanzler – ungeachtet der zwischenzeitlich erfolgten Gesetzesänderung – eine weiterhin uneinheitliche Veröffentlichungspraxis seitens der Gerichte, die u. a. sensible personenbezogene Angaben enthaltende Entscheidungen in voller Länge und unter namentlicher Angabe aller Prozessbeteiligten veröffentlicht hatten.¹⁵⁶ Wiederum wandte sich der Rechtskanzler an die Gerichte und an das Justizministerium und rief diese zur besseren Umsetzung und Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften auf.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Ebd.

¹⁵¹ Gesetzesentwurf SE 295 vom 15.3.2004, in Kraft getreten am 1.7.2004. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und Verlauf der Verhandlungen des Entwurfs kann in estnischer Sprache im Internet abgerufen werden über die Homepage des estnischen Parlaments: www.riigikogu.ee.

¹⁵² Ebd. Der Gesetzesentwurf sah Ausnahmen dieses Grundsatzes für den Fall vor, dass das Urteil sensible personenbezogene Informationen enthielt oder auf andere Weise den Schutz des Privatlebens erheblich beeinträchtigte. In solchen Fällen sollte der Name des Betroffenen durch Initialen ersetzt oder lediglich der Urteilstenor veröffentlicht werden.

¹⁵³ 19. Protokoll des Gremiums der Gerichtsverwaltung vom 4.3.2005, S. 2 (ff.), im Internet abrufbar unter: https://www.kohus.rik.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumentid/19.protokoll_04.03.2005.pdf.

¹⁵⁴ Gem. § 476 III Satz 1 des Zivilprozessgesetzbuchs (estn.: Tsiviilkohtumenetluse seadustik, TsMS) in der Fassung vom 1.1. 2006; die Regelung wurde mit Gesetzesentwurf 208 SE vom 3.12.2003, angenommen am 20.4.2005 und in Kraft getreten am 1.1.2006 in das TsMS aufgenommen; der Gesetzesentwurf ist im Internet abrufbar unter: www.riigikogu.ee.

¹⁵⁵ Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf 208 SE vom 3.12.2003, ebd.

¹⁵⁶ S. Jahresübersicht des Rechtskanzlers aus dem Jahr 2006, S. 133 ff., im Internet abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2006._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

¹⁵⁷ Ebd., S. 136.

Wohl nicht zuletzt in Reaktion hierauf wurden 2007 die Rechtsnormen über die Öffentlichkeit der Gesetzesentscheidungen erneut überholt.¹⁵⁸ Im Zivil- und Verwaltungsverfahren wurde die Öffentlichkeit der Namen der Verfahrensbeteiligten wieder eingeführt, im Übrigen wurden die Regelungen über die Veröffentlichung personenbezogener Angaben konkretisiert. Hatte beispielsweise die frühere Regelung lediglich generell festgestellt, dass der Schutz des Privatlebens bei der Veröffentlichung der strafrechtlichen Gerichtsentscheidungen zu beachten ist, so bestimmt die Strafprozessordnung nunmehr konkret, dass in den Gerichtsentscheidungen Name und ID-Nummer des Beschuldigten zu veröffentlichen sind.¹⁵⁹ Hingegen ist die Anonymität der anderen Verfahrensbeteiligten zu wahren. Enthält der Hauptteil der Entscheidung sensible personenbezogene oder anderweitigen gesetzlichen Schranken unterliegende Informationen, hat das Strafgericht den Namen der Person durch Initialen zu ersetzen oder andernfalls, wenn die Identifikation des Betroffenen dessen ungeachtet möglich bleibt, lediglich den einleitenden Teil und den Urteilstenor bzw. den Schlussteil der Entscheidung zu veröffentlichen.¹⁶⁰ Der Gesetzgeber begründete die Änderungen mit der Verbesserung der Rechtssicherheit und einer Vereinheitlichung der gerichtlichen Veröffentlichungspraxis.¹⁶¹

2008 wurde Betroffenen das Recht zugesprochen, nach Löschung ihrer Angaben im Strafregister auch die Löschung ihres Namen im veröffentlichten Gerichtsurteil zu fordern,¹⁶² 2011 wurden die gesetzlichen Regelungen zur Veröffentlichung gerichtlicher Entscheidungen um strafprozessuale Normen zum Schutz minderjähriger Täter ergänzt.¹⁶³ Seit 2012 obliegt dem Gericht die Rechtspflicht, nach Löschung der Angaben im Strafregister den Namen der Person auch in den entsprechenden Gerichtsentscheidungen durch Initialen oder andere Buchstaben zu ersetzen.¹⁶⁴ Eine Ausnahme gilt insoweit, als es sich um besonders schwere Straftaten handelt (das Gesetz nennt u. a. Mord, terroristische Straftaten, Sexualverbrechen, aber auch Straftaten wie Geldwäsche und illegalen Waffengebrauch), bezüglich derer das Gesetz vorsieht, dass der Name des Täters „für immer“ (d. h. ohne eine gesetzlich vorgeschriebene Höchstdauer) öffentlich im Gerichtsurteil abrufbar bleibt.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Gesetzesentwurf 1027 SE vom 8.11.2006, in Kraft getreten am 25.2.2007. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und Verlauf der Verhandlungen des Entwurfs kann in estnischer Sprache im Internet abgerufen werden unter: www.riigikogu.ee.

¹⁵⁹ Im Falle des Fehlens einer ID-Nummer (bspw. im Falle von verurteilten Ausländern) ist diese durch das Geburtsdatum des Beschuldigten zu ersetzen, s. § 408¹ KrMS.

¹⁶⁰ § 408¹ KrMS. Auch der Betroffene kann beantragen, dass das Urteil aus den gegebenen Gründen in verkürzter Form veröffentlicht wird, § 408¹ V KrMS.

¹⁶¹ Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf 1027 SE vom 8.11.2006, abrufbar im Internet unter: www.riigikogu.ee.

¹⁶² Gesetzesentwurf SE 43 vom 15.5.2007, in Kraft getreten am 1.1.2008, abrufbar im Internet unter: www.riigikogu.ee.

¹⁶³ Gesetzesentwurf 599 III SE vom 19.10.2009, in Kraft getreten am 1.09.2011, im Internet abrufbar unter: www.riigikogu.ee.

¹⁶⁴ Gesetzesentwurf SE 762 SE vom 17.5.2010, in Kraft getreten am 1.1.2012, abrufbar im Internet unter: www.riigikogu.ee. Eine entsprechende Löschungspflicht bezüglich der in der Entscheidung ebenfalls zu veröffentlichenden ID-Nummer des Betroffenen regelt das Gesetz allerdings nicht. Nach den geltenden Normen der Strafrechtsregister-Gesetzes (estn.: Karistusregistri seadus, KarRS) werden die Verjährungsfristen nach der Schwere der Strafe bemessen (vgl. § 24 KarRS); die Verjährungsfrist für eine beglichene Geldstrafe beträgt beispielsweise drei Jahre, für eine vollzogene fünf- bis zehnjährige Haftstrafe zehn Jahre.

¹⁶⁵ § 28 Satz 2 KarRS.

b) Die Öffentlichkeit des Strafregisters als konsequente Folge der Öffentlichkeit der Gerichtsurteile

Seit der am 1.1.2012 in Kraft getretenen Änderung des Strafregistergesetzes (estn.: Karistusregistri seadus, i. F. KarRS) gilt die Öffentlichkeit des Strafregisters und das damit verbundene Jedermannrecht, Angaben aus dem Strafregister zu erfragen.¹⁶⁶ Der Gesetzgeber begründete die Regelung mit dem Vorsatz, Unterschiede bei der Veröffentlichung von Angaben zu Vorstrafen zu beenden:

Das geltende Recht sieht bereits die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen vor. Hierbei handelt es sich auch nicht um sensible Personendaten. Wenn das Gerichtsurteil bereits veröffentlicht worden ist, dann gibt es keinen Grund, gesetzlich erneut eine Zugangsbeschränkung zu diesen Angaben vorzusehen. Sowohl die im Ordnungswidrigkeitsverfahren als auch im Strafverfahren getroffenen Entscheidungen sind im Rahmen der gesetzlich gesetzten Bedingungen grundsätzlich öffentlich. Die Veröffentlichungspflicht ergibt sich eindeutig aus dem Gesetz.¹⁶⁷

Das Gesetz sieht vor, dass der Ersuchende seinen Namen, seine ID-Nummer (ggf. das Geburtsdatum) und den Namen der Person, über die er eine Anfrage zu stellen wünscht, anzugeben hat (§ 15 II KarRS). Die Suche nach anderen Parametern (z. B. Art der Straftat o. Ä.) ist mithin ausgeschlossen. Auch ist die Anfrage kostenpflichtig (pro Anfrage fällt eine Gebühr von 4 Euro an).¹⁶⁸ Des Weiteren verbleibt über jede Anfrage ein entsprechender Vermerk; so kann der Betroffene überprüfen, wer seine Registerangaben eingesehen hat. Im März 2012 fasste der Justizminister zusammen, dass seit Januar desselben Jahres nahezu 6200 Anfragen gestellt worden waren, von denen 95% Ersuche darstellten, in deren Rahmen die Person Angaben über sich selbst erfragt hatte.¹⁶⁹

c) Stellungnahmen zur grundgesetzlichen Konformität der geltenden Regelungen

Die Frage der Verfassungskonformität der Veröffentlichung der Verfahrensbeteiligten eines Gerichtsprozesses und der Öffentlichkeit des Strafregisters hat – neben der Kritik des Rechtskanzlers – weder gesellschaftlich noch rechtlich wesentliche Beachtung gefunden. Gelegentliche Stellungnahmen konzentrieren sich insbesondere auf die Veröffentlichung strafrechtlicher Entscheidungen.

So begründete der Gesetzgeber bei der Verabschiedung des AvTS (2000) die Beendigung der Qualifizierung der Angaben über Vorstrafen als sensible personenbezogene Informationen wie folgt:

¹⁶⁶ Gesetzesentwurf 762 SE vom 17.5.2010, angenommen am 17.02.2011, abrufbar im Internet unter: www.riigikogu.ee. Ausnahmen von dem Öffentlichkeitsgrundsatz gelten insbesondere bzgl. minderjähriger Straffälliger, vgl. § 19 KarRS; allerdings ist der potentielle zukünftige Arbeitgeber des Minderjährigen von einer solchen Beschränkung ausdrücklich ausgenommen (§ 19 I Punkt 8). Eine englischsprachige Übersetzung des Gesetzes (und seiner neueren Fassungen) ist abrufbar unter: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/521122013002/consolide/current>.

¹⁶⁷ Gesetzesentwurf 762 SE vom 17.5.2010, S. 2.

¹⁶⁸ Vgl. insoweit auch die allgemeine Information zum Strafregister (in englischer Sprache) auf der Webseite der zentralen Stelle für Register und Infosysteme (RIK): <http://www.rik.ee/en/punishment-register>.

¹⁶⁹ S. den in der Tageszeitung „Postimees“ am 10.3.2012 veröffentlichten Bericht „Tuhanded inimesed esitavad karistusregistrisse enda kohta päringuid“ („Tausende Menschen erfragen im Strafregister ihre eigenen Angaben“), im Internet abrufbar unter: <http://www.postimees.ee/780168/tuhanded-inimesed-esitavad-karistusregistrisse-enda-kohta-paringuid>.

Ganz im Widerspruch zu der Gegenansicht sind die Autoren des Gesetzesentwurfes der Ansicht, dass der Veröffentlichung personenbezogener Angaben eine präventive Funktion bezüglich sämtlicher Rechtsverletzungen zukommt. Auch die Praxis folgt dieser Ansicht.¹⁷⁰

In der estnischen Rechtswissenschaft wurde 2010 folgende Ansicht geäußert:

Die Veröffentlichung strafrechtlicher Entscheidungen einschließlich des Namens des Verurteilten hat damit [...] auch eine den Verurteilten stigmatisierende und das Sicherheitsgefühl der anderen Menschen stärkende Funktion. Einerseits hat die Öffentlichkeit das Recht, von der Straftat zu erfahren, um sich besser schützen zu können, die öffentliche Sicherheit zu erhöhen und künftige Straftaten zu verhindern. Zum anderen hat die stigmatisierende Wirkung eine relative Straffunktion, denn das Schild des Straftäters begrenzt die künftigen Möglichkeiten des sozialen Handelns des Betroffenen.¹⁷¹

Das Staatsgericht hat die Verfassungskonformität der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen – insbesondere von Strafurteilen – zu keiner Zeit einer getrennten Prüfung unterworfen. Vielmehr werden auch die Urteile des Staatsgerichts unter namentlicher Nennung der Beteiligten veröffentlicht. Der Rechtskanzler kritisierte im Oktober 2010 das höchste Gericht, dass auch das digitale Urteilsregister des Staatsgerichts¹⁷² zwischenzeitlich verjährte und aus dem Strafregister gelöschte Strafurteile aus 1994 enthält, in denen die Namen von Täter und Opfer der Tat einschließlich Details des Tatablaufs frei einsehbar sind.¹⁷³ Ein dem deutschen Prinzip des verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebots¹⁷⁴ vergleichbarer Gedanke wird im estnischen Recht nicht diskutiert. Keine Thematisierung hat bisher auch die Frage einer gesellschaftlichen Stigmatisierung der Familienangehörigen, insbesondere der Kinder von Strafverurteilten, gefunden.

Einen Eingriff in die Pressefreiheit machten wiederum die Medien geltend, als das Justizministerium 2014 sein Gesetzesvorhaben vorstellte, wonach u. a. künftig der Name des Beschuldigten im Strafurteil durch Initialen ersetzt werden sollte und die namentliche Nennung der Vorbestraften den (weiterhin öffentlich zugänglichen, allerdings kostenpflichtig abrufbaren) Angaben des Strafregisters vorbehalten bleiben sollte.¹⁷⁵ (Eine Ausnahme sollte insoweit aber bezüglich der gem. § 28 Satz 2 KarRS für besonders schwer erachteten Straftaten gelten, bei denen der Name des Täters weiterhin in den Gerichtsentscheidungen veröffentlicht werden sollte und für deren Erlöschen bereits heute keine Frist vorgesehen ist.¹⁷⁶) Während das Motiv der Änderung in der Gesetzesbe-

¹⁷⁰ Gesetzesentwurf 462 SE vom 25.10.2000, in Kraft getreten am 1.1.2001. Der Gesetzesentwurf nebst Gesetzesbegründung und Verlauf der Verhandlungen des Entwurfs kann in estnischer Sprache im Internet abgerufen werden über die Homepage des estnischen Parlaments: www.riigikogu.ee.

¹⁷¹ Hansen, Fn. 145, S. 11.

¹⁷² Das Urteilsregister des Staatsgerichts ist im Internet abrufbar unter: <http://www.riigikohus.ee/?id=11>.

¹⁷³ Vgl. die Stellungnahme des Rechtskanzlers vom 21.10.2010, Dok.-Nr. 18-1/101568/1005746, S. 4, 6; das Dokument ist im Internet abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document/2/6iguskantsleri_arvamus_eelnoulu_arvamus_karistusregistri_seaduse_eelnoulu_762_se.pdf; die entsprechenden Urteile sind bis heute im digitalen Urteilsregister des Staatsgerichts frei abrufbar.

¹⁷⁴ „Das Resozialisierungsziel entspricht dem Selbstverständnis einer der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip verpflichteten Gemeinschaft“, so die st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts, u. a.: BVerfGE 35, 202, 235 ff.; BVerfGE 96, 100, 115; BVerfGE 98, 169, 199 ff.

¹⁷⁵ Gesetzesentwurf 578 SE vom 20.1.2014, verabschiedet am 12.6.2014; im Internet abrufbar unter: www.riigikogu.ee. Der Gesetzesentwurf sah allerdings nur im Fall Minderjähriger die Nichtveröffentlichung sowohl des Namens als auch der ID-Nummer des Betroffenen vor. Bezüglich Volljähriger sprach der Entwurf lediglich von der Nichtveröffentlichung des Namens der Person. Änderungen bzgl. der rechtlich vorgesehenen Veröffentlichung der ID-Nummer des Betroffenen sah der Gesetzesentwurf hingegen nicht vor. Der Gesetzgeber erklärte sich nicht näher hierzu.

¹⁷⁶ S. zu der Regelung des § 28 Satz 2 KarRS bereits oben unter III. 1. a).

gründung keine gesonderte Erläuterung fand, trugen nach Angaben der Leiterin der Abteilung für strafrechtliche und strafprozessuale Angelegenheiten des Justizministeriums, *Kati Maitse-Pärkna*, zwei Erwägungen die Idee der gegenständlichen Gesetzeserneuerung: Zum einen der Schutz des Verurteilten und zum anderen die Erleichterung der Arbeit der Gerichte.¹⁷⁷ Zu Letzterem führte *Maitse-Pärkna* näher aus, dass auch der Rechtskanzler darauf hingewiesen habe, dass die Gerichte aufgrund des umfangreichen Arbeitsaufwands die Erfüllung der ihnen gesetzlich obliegenden Pflicht, den Namen der Person nach dem Erlöschen der Strafe auch aus den öffentlichen Gerichtsentscheidungen zu löschen, gegenwärtig nicht sicherstellen könnten. Auf die scharfe Kritik insbesondere des Verbands der estnischen Zeitungen hin, nach deren Aussagen der Gesetzgeber mit der geplanten Verheimlichung öffentlicher Informationen die Arbeit des investigativen Journalismus erschwere und auf diese Weise die Interessen der Öffentlichkeit unterlaufe,¹⁷⁸ ließ das Parlament diesen Teil der geplanten Gesetzesänderung fallen.¹⁷⁹

Schließlich besteht auch weiterhin keine bestimmte gesetzliche Regelung, die die Anonymisierung älterer Gerichtsurteile regelt. Das Staatsgericht hat vielmehr in anderer Sache betont, dass § 21 II Punkt 3 IKS¹⁸⁰ das Recht des Betroffenen ausschließt, die Schließung rechtskonform verarbeiteter und veröffentlichter personenbezogener Informationen zu fordern.¹⁸¹

2. Veröffentlichung personenbezogener Informationen als amtliche Maßregelung – Regelung und Verfassungsmäßigkeit

Auch in der behördlichen Arbeit hat sich die Veröffentlichung als Sanktionsmaßnahme als ein bewährtes Mittel erwiesen. Bereits 2004 nutzte die Tartuer Stadtverwaltung die Publizität des Netzes, um ihre Schuldner im Internet zu veröffentlichen.¹⁸² Die Polizei beschloss 2003 als abschreckende Maßnahme, die Namen der für Alkohol am Steuer bestraften Verkehrssünder im Internet kundzutun.¹⁸³ Beide Maßnahmen wurden damals

¹⁷⁷ Bericht in der estnischen Tageszeitung „Postimees“ vom 9.02.2014: „Ministeerium plaanib kurjategijate nimed kohtuotsustes salastada“ („Ministerium plant die Namen der Verbrecher in den Gerichtsurteilen zu verheimlichen“), im Internet abrufbar unter: <http://www.postimes.ee/2691004/ministeerium-plaanib-kurjategijate-nimed-kohtuotsustes-salastada>.

¹⁷⁸ Bericht der Tageszeitung „Eesti Päevaleht“ vom 5.3.2014: „Ajalehtede liit seisab kurjategijate nimede salastamise vastu“ („Die Vereinigung der Zeitungen wehrt sich gegen die Verheimlichung der Namen der Straftäter“), im Internet abrufbar unter: <http://epl.delfi.ee/news/estli/ajalehtede-liit-seisab-kurjategijate-nimede-salastamise-vastu?id=68155953>; Bericht der Tageszeitung „Äripäev“ vom 12.3.2014: „Ajalehtede liit: kurjategijate nimed tuleb avalikustada!“ („Die Vereinigung der Zeitungen: Die Namen der Verbrecher müssen veröffentlicht werden!“), im Internet abrufbar unter: <http://www.aripev.ee/blog/2014/03/12/ajalehtede-liit-taunib-kurjategijate-varjamist>.

¹⁷⁹ Vgl. das Stenogramm der ersten Lesung des Gesetzesentwurfs 578 SE am 12.3.2014, im Internet abrufbar unter: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno>.

¹⁸⁰ Gem. § 21 II Punkt 3 IKS kann der Betroffene die Löschung oder Schließung ihn betreffender öffentlicher Angaben fordern, wenn die Verarbeitung der Information nicht rechtmäßig ist.

¹⁸¹ Beschluss der Kammer für Verwaltungssachen des Staatsgerichts vom 15.9.2010, Rs. 3-3-1-46-10, Punkt 14. Das Urteil ist in estnischer Sprache abrufbar auf der Homepage des estnischen Staatsgerichts: www.nc.ee.

¹⁸² Es handelte sich hierbei um Personen, die der Stadt seit mehr als 3 Monaten eine Summe von über 100 estnischen Kronen (ca. 6,39 Euro) für erbrachte Leistungen der öffentlichen Hand schuldeten.

¹⁸³ *Ivo Pilving*, Sugupuud müügis ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel (Stammbäume zum Verkauf und Alkoholsünder an den Pranger? Die Grenzen personenbezogener Angaben bei der Veröffentlichung öffentlicher Informationen), *Juridica* 2004, S. 75 ff.

ohne eine entsprechende gesetzliche Grundlage beschlossen und umgesetzt.¹⁸⁴ Während die Polizei ihre entsprechende Praxis einstellte, nachdem der Rechtskanzler 2006 deren Rechtmäßigkeit angezweifelt hatte,¹⁸⁵ ist den Autoren nicht bekannt, wann die Stadt Tartu ihre entsprechende Praxis einstellte.

2010 wurde eine gesetzliche Regelung geschaffen, auf deren Grundlage die Gerichtsvollzieher seither im Internet die Namen und ID-Nummer (bei deren Fehlen das Geburtsdatum) derjenigen Schuldner von Unterhaltszahlungen veröffentlichen, die ihren Pflichten gegenüber ihren unterhaltsberechtigten Kindern mehr als 60 Tage nicht nachgekommen sind.¹⁸⁶

Das Justizministerium erklärte zur Veröffentlichung des Schuldnerverzeichnisses der Unterhaltsverpflichteten ungeachtet deren persönlichen „Verschuldens“ u. a., dass

selbst dann, wenn das Einkommen des Elternteils sehr gering ist, dies nicht als Entschuldigung gelten kann, für den Unterhalt des Kindes nicht aufzukommen, da dies die Situation des Kindes verglichen mit der des Elternteils noch verschlechtern würde. Im Unterschied zu dem Elternteil, der behauptet, dass sein/ihr Leistungsausfall durch nichtvorhandene finanzielle Mittel oder sein/ihr geringes Einkommen begründet ist, kann der Elternteil, bei dem das Kind lebt, nicht behaupten, dass er oder sie nicht über genug finanzielle Mittel verfügt, um dem Kind Essen oder Kleidung zu kaufen.¹⁸⁷

Weiter stellte sich das Justizministerium auf den Standpunkt, dass eine negative Stigmatisierung – beispielsweise bei der Arbeitssuche – nicht zu befürchten sei:

[...] der potentielle zukünftige Arbeitgeber entscheidet sich womöglich vielmehr zugunsten des in das Verzeichnis eingetragenen Schuldners als Arbeitnehmer und unterstützt auf diese Weise die Unterhaltszahlung an das Kind.¹⁸⁸

Einen Grund für diese Hypothese nennt das Ministerium dabei nicht. Der Rechtskanzler kam bei der Prüfung der Verfassungskonformität der Regelung zu dem Ergebnis, dass die Veröffentlichung jedenfalls einen Eingriff in den Schutz des Privatlebens und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstelle und geeignet sei, die Situation des Unterhaltsschuldners negativ zu beeinträchtigen.¹⁸⁹ Im Ergebnis stellte sich der Rechtskanzler auf den Standpunkt, dass vor einer möglichen Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit die Wirkung der erlassenen Regelungen allerdings einer ergänzenden Betrachtung und Bewertung bedürfe.¹⁹⁰ Diese wie auch die von der Kammer zum Schutz der Interessen des Kindes gestellten Fragen zur Verhältnismäßigkeit der verabschiedeten Maßnahmen – insbesondere bezüglich der Wirkung der Stigmatisierung auf das psychologische und materielle Wohl des Kindes – nahm das Justizministerium ohne ergänzende

¹⁸⁴ Ebd., S. 81.

¹⁸⁵ Vgl. den Bericht vom 20.9.2006 auf dem Nachrichtenportal uudised.err.ee: „Politsei lõpetab roolijoodikute nimede avalikustamise“ („Polizei beendet Veröffentlichung der Namen von Alkoholsündern“), im Internet abrufbar unter: <http://uudised.err.ee/v/ceesti/a34661cb-841d-4942-bd9d-4cc1bf1dff90>.

¹⁸⁶ Gem. § 11 IV des Gerichtsvollzieher-Gesetzes (estn.: Kohtutäituri seadus) bedarf die Veröffentlichung des Schuldners der Zustimmung des Einfordernden und wird nach Begleichung der Schuld innerhalb von 10 Arbeitstagen von der Homepage der Kammer der Gerichtsvollzieher gelöscht; Gesetzesentwurf 462 SE vom 06.4.2009, verabschiedet am 9.12.2009, abrufbar im Internet unter: www.riigikogu.ee.

¹⁸⁷ Stellungnahme des Rechtskanzlers vom 21.7.2011 in der Sache 6-1/101171 /1102155, S. 2, im Internet abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_elatisvolglaste_nimekirjade_avalikustamine.pdf.

¹⁸⁸ Ebd., S. 3.

¹⁸⁹ Ebd., S. 4, 7.

¹⁹⁰ Ebd., S. 15.

Stellungnahme zur Kenntnis.¹⁹¹ Die Frage der Veröffentlichung der Unterhaltsschuldner hat hiernach keine ergänzende rechtliche oder öffentliche Behandlung gefunden. Das estnische Steuer- und Zollamt (Eesti Maksu ja Tolliamet, i. F. EMTA) veröffentlicht seit Sommer 2014 auf seiner Homepage eine Liste derjenigen juristischen Personen, deren fällige Schuld vor dem Amt seit mindestens 30 Kalendertagen besteht und 1000 Euro oder mehr beträgt.¹⁹² Die Maßnahme der EMTA zeigte bereits unmittelbar nach ihrer Einführung Erfolg – innerhalb der ersten neun Tage konnte das Amt ausstehende Eingänge in Höhe von mehr als einer halben Million Euro verbuchen.¹⁹³ Das Recht zur Veröffentlichung von Steuerschuldnern steht der EMTA gesetzlich zu.¹⁹⁴

3. Veröffentlichung personenbezogener Daten durch Private – Regelung und Verfassungsmäßigkeit

Auch unter Privaten hat sich die Veröffentlichung als effektives Mittel zur Einforderung ausstehender Forderungen etabliert. Der Anschlag der Schuldner der Wohnungseigentümergeinschaft an der Gebäudewand und der Aufnahmen der Sicherheitskameras am Supermarkteingang, die Veröffentlichung von Schuldnern seitens der Inkassofirmen im Internet und in den Tageszeitungen zeugen hiervon. 2008 erregte der Fall einer Inkassofirma Aufsehen, die auf einer Plakatwand an einer der Hauptkreuzungen der Stadt eine Namensliste ihrer Schuldner hatte aufhängen lassen.¹⁹⁵ Die AKI stellte sich auf den Standpunkt, dass die Normen des Datenschutzgesetzes in diesem Fall nicht einschlägig gewesen seien, da die von der Inkassofirma veröffentlichte Information – der Name juristischer Personen einschließlich ihrer Vorstände – sich auf Angaben beschränkt habe, die auf Grundlage des Prinzips der Öffentlichkeit des Handelsregisters¹⁹⁶ ohnehin jedermann zugänglich waren.¹⁹⁷

¹⁹¹ Vgl. insoweit auch den in der Tageszeitung „Postimees“ am 3.2.2010 veröffentlichten Bericht: „Laste huvikaitsjad: ema või isa häbipostitamine tekitab lapselegi häbi“ („Kinderschützer: Die öffentliche Anprangerung des Vaters oder der Mutter ist auch für das Kind beschämend“), im Internet abrufbar unter: <http://www.postimes.ee/219879/laste-huvikaitsjad-ema-isa-habipostitamine-tekitab-lapselegi-habi>.

¹⁹² Pressemitteilung der EMTA vom 27.5.2014 zur künftigen namentlichen Veröffentlichung juristischer Personen, deren einforderbare Schuld vor dem Amt 1000 Euro oder mehr beträgt, im Internet abrufbar unter: <http://www.emta.ee/index.php?id=35424>.

¹⁹³ Bericht der Tageszeitung „Äripäev“ vom 10.6.2014: „Häbipost tõi maksuametile 9 päevaga enam kui pool miljonit eurot“ („Der Pranger hat dem Steueramt in neun Tagen mehr als eine halbe Million Euro eingebracht“), im Internet abrufbar unter: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/habipost-toi-maksuametile-9-paevaga-enam-kui-pool-miljonit-eurot?id=68850287>.

¹⁹⁴ S. § 27 I Punkte 4, 5 des Gesetzes über Zahlungsaufforderungen (estn.: Maksekorralduse seadus).

¹⁹⁵ Vgl. hierzu statt vieler die in der Tageszeitung „Eesti Päevaleht“ am 6.1.2009 veröffentlichte Nachricht: „Inkassofirma riputab Kristiine kaubanduskeskuse juurde plakati võlglaste nimelega“ („Inkassofirma hängt neben das Kristiine-Einkaufszentrum ein Plakat mit den Namen ihrer Schuldner“), im Internet abrufbar unter: <http://epl.delfi.ee/news/estni/inkassofirma-riputab-kristiine-kaubanduskeskuse-juurde-plakati-volglaste-nimelega?id=51154379>; s. diesbezüglich auch den in der Tageszeitung „Postimees“ am 21.12.2008 veröffentlichten Kommentar: „Repliik: inkasso-häbimärgistaja“ („Replik: Der Inkasso-Pranger“), im Internet abrufbar unter: <http://arvamus.postimees.ee/61116/repliik-inkasso-habimargistaja>.

¹⁹⁶ § 28 I des Handelsgesetzbuches (estn.: Äriseadustik) legt die Öffentlichkeit des Handelsregisters fest; das Gesetz ist in estnischer Sprache und ebenso in englischer Übersetzung abrufbar auf der Internetseite: www.riigiteataja.ee.

¹⁹⁷ Andmekaitse seadus võlglaste firma juhatust häbipostist ei päästa. Äripäev 07.1.2009, <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/andmekaitse-seadus-volglaste-firma-juhatust-habipostist-ei-paasta?id=51154582>.

Das Staatsgericht kam zu einem entsprechenden Ergebnis. Namentlich hatte sich der Kläger gegen die Veröffentlichung seines Namens als Vorstandsmitglied einer schuldnerischen juristischen Person gewehrt, bezüglich derer er unbestrittenermaßen nur beschränkte Vertretungs- und Einsichtsrechte hatte.¹⁹⁸ Das Gericht kam zum Schluss, dass es sich bei den von der Inkassofirma an der Straßenkreuzung veröffentlichten Informationen um Tatsachenbehauptungen gehandelt habe. Die Veröffentlichung wahrer Tatsachenbehauptungen sei grundsätzlich auch dann zulässig, wenn diese den guten Ruf der Person zu schädigen geeignet seien.¹⁹⁹ Die Person, die als Vorstand einer juristischen Person in ein öffentliches Register eingetragen sei, müsse mit der Öffentlichkeit dieser Angaben und damit verbundenen, möglichen negativen Konsequenzen rechnen.²⁰⁰ Das Gericht räumte dem Betroffenen allerdings das Recht ein, mögliche Gegeneinwände geltend zu machen.²⁰¹

IV. Zurück in die Zukunft?

1. (Rechtlicher) Rückblick

Es bedarf keines tiefergehenden Expertenwissens, um auf Grundlage des Vorgesagten zu dem Schluss zu kommen, dass nicht selten die persönlichen Rechte und Freiheiten hinter den digitalen Pionierleistungen Estlands haben zurückstehen müssen. Die schnelle Umsetzung politischer Entscheidungen hat fehlerhafte rechtliche Umsetzungen (so beispielsweise die insbesondere anfänglich lückenhaften gesetzlichen Regelungen über die Unterhaltung der Informationsverzeichnisse, über die Dauer der Öffentlichkeit der in den amtlichen Bekanntgaben veröffentlichten Informationen und über den Umfang der Veröffentlichung von Gerichtsurteilen; ebenso zu nennen ist hier der Fall des Datenaustauschs zwischen den Informationsverzeichnissen ohne Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage) und durch die Überforderung der zuständigen Behörden²⁰² zu verantwortende Rechtsverletzungen (insbesondere die Veröffentlichung sensibler persönlicher Daten in Dokumentenregistern und Gerichtsurteilen) bedingt. Die verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeit einiger wesentlicher Eingriffe in das Privatleben der Person – so beispielsweise die Regelungen über den Umfang und die Speicherdauer personenbezogener Angaben im Register für Ansteckungskrankheiten – ist bis heute nicht Gegenstand rechtlicher Prüfung gewesen. Nicht allzu häufig haben die in § 6 IKS niedergelegten Prinzipien der personenbezogenen Informationsverarbeitung auch in tatsächlicher Hinsicht nähere Beachtung gefunden.²⁰³

Die Autoren möchten an dieser Stelle nicht den Stab darüber brechen, ob der weltweite digitale Erfolg Estlands die hierdurch bedingten rechtlichen Einbußen im Einzelnen gerechtfertigt hat. Solange man den Rechtsstaat allerdings für einen Grundbaustein des Fundaments demokratischer Staaten erachtet, wird man in Estland nicht darum umhin können, den bereits erfolgsgekrönten, digitalen „Tigersprung“ um einen soliden rechtlichen Unterbau zu ergänzen. Erste Bedingung hierfür wäre, das in Estland häufig

¹⁹⁸ Urteil der Zivilrechtskammer des Staatsgerichts vom 21.12.2010, Rs. 3-2-1-67-10, Punkt 12, das Urteil ist im Internet abrufbar auf der Homepage des estnischen Staatsgerichts, www.nc.ee.

¹⁹⁹ Ebd., Punkt 18.

²⁰⁰ Ebd., Punkt 19.

²⁰¹ Ebd., Punkt 23.

²⁰² Auf dieses Thema machte auch bereits der Rechtskanzler in seiner Jahresübersicht aus 2003 aufmerksam, S. 42, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2003_aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

²⁰³ Zu den Prinzipien des § 6 IKS s. oben unter I. 3.

für inkompatibel erachtete Verhältnis zwischen überkommener Juristerei und zukunfts-orientierter Digitalisierung aufzubrechen. Dies wiederum würde bedeuten, den Wert des Schutzes der Grundrechte und -freiheiten auch im Zeitalter der IKT zu erkennen.

Es darf kaum angenommen werden, dass das Recht im Namen der digitalen Zukunft ohne weiteres für obsolet deklariert wird. Wie bereits im digitalen Bereich, so könnte Estland aus diesem Grund auch auf rechtlicher Ebene nach innovativen Lösungen suchen, um für einen umfassenden Rechtsschutz im digitalen Bereich einzustehen. Hierbei kann das Land wertvolle Vorteile aus seinem bereits vorhandenen Erfahrungsschatz ziehen.

Allerdings setzt dies voraus, dass die staatlich-politischen Ziele von Publizität und Digitalisierung Aspekte des Rechtsschutzes nicht in jedem Fall bereits aus Kostengründen überwiegen. Man kommt bei näherer Betrachtung einiger der oben dargestellten estnischen Rechtslösungen nicht darum umhin zu fragen, ob der Gesetzgeber nicht gelegentlich unter Verweis auf die Konzepte von IKT und „open government“ die neugierige Natur des Menschen dazu nutzt, um dem Staat auferlegte Pflichten des Rechtsschutzes und einer effektiven Rechtsdurchsetzung durch (die praktisch kostenfrei verfügbare) gesellschaftliche Kontrolle zu ersetzen (so beispielsweise bezüglich der Frage der Durchsetzung von Ansprüchen unterhaltsberechtigter Kinder).

2. (Gesellschaftlicher) Einblick

Um die Grenzziehung zwischen den Wesensmerkmalen „privat“ und „öffentlich“ im estnischen E-Staat besser begreifbar zu machen, dürfen bei einer kontextbezogenen Begriffsbestimmung die nationalen Besonderheiten nicht außer Acht gelassen werden. Estland ist ein Land mit etwas über 1,3 Millionen Einwohnern.²⁰⁴ Es bedurfte mithin nicht der Einführung des Internets, um die Grenzen zwischen privater und öffentlicher Information durchlässig werden zu lassen. Dass der Abteilungsleiter zugleich der Nachbar, der gegnerische Anwalt der Kindheitsfreund und die Sachbearbeiterin im Bauamt eine nahe Verwandte ist, ist in Estland eine natürliche Gegebenheit. Dass sich dabei nicht selten private persönliche Informationen mit beruflichen und amtlichen Sachverhalten vermischen, ist logische Konsequenz des Vorgesagten.

Auch waren die Veröffentlichung und Weitergabe personenbezogener Informationen (einschließlich ihrer gesellschaftlichen Sanktionswirkung) bereits zu sowjetischer Zeit bewährte staatliche Maßnahmen. Neben der von dem Komitee für Staatssicherheit der UdSSR, dem KGB, mit Hilfe von zivilen Informanten und Mitarbeitern verdeckt ausgeführten systematischen Kontrolle der Gesellschaft war die Weitergabe und Veröffentlichung persönlicher Informationen auch Teil förmlicher Amtshandlungen.²⁰⁵ So wurde beispielsweise der Arbeitgeber darüber informiert, wenn bei dem Arbeitnehmer eine Geschlechtskrankheit diagnostiziert worden war; auf Alkoholkonsum positiv getesteten Kraftfahrern wurden Registrierungskennzeichen mit dem Anfangsbuchstaben „O“ zuge-

²⁰⁴ Laut der Angaben des estnischen Statistikamtes belief sich die Einwohnerzahl Estlands am 1.1.2014 auf 1 315 819. Diese Angaben können im Internet abgerufen werden unter: <http://www.stat.ee/72508>.

²⁰⁵ Vgl. insoweit auch die kritische Stellungnahme des Journalisten und Datenschutzexperten *Simon Davies* zu dem früheren System der sozialen Kontrolle in Sowjet-Estland und den Ergebnissen der in Dezember 2014 veröffentlichten estnischen Studie „The right to privacy as a human right and everyday technologies“ (hierzu näher sogleich) auf der Jahreskonferenz für Menschenrechte in Tallinn am 10.12.2014, abrufbar im Internet unter: <https://www.youtube.com/watch?v=PiTkSaJpwsW> (Session 1, part 5/Annual Conference on Human Rights 2014); ebenso in Reaktion hierauf die Antwort der estnischen Professorin für Medien *Pille Pruulman-Vengerfeldt*, abrufbar im Internet unter: <https://www.youtube.com/watch?v=EIQt19VP3M4> (Session 1, part 6/Annual Conference on Human Rights 2014).

wiesen; Scheidungen wurden mit Namensangabe in der Zeitung veröffentlicht. Darüber hinaus war es Aufgabe des zu sowjetischen Zeiten in jedem Amt, jeder Kolchose, jedem Unternehmen und anderen Institutionen errichteten Genossenschaftsgerichts, unter anderem Fälle der ungenügenden elterlichen Erziehung der Kinder, des ungebührlichen Verhaltens in der Familie oder des Fluchens seitens der Mitarbeiter näher zu behandeln.²⁰⁶ Dies mag erklären, warum auch das Interesse der estnischen Bürger an einem Schutz ihres Privatlebens und ihrer persönlichen Angaben seit jeher nicht mehr als lau gewesen ist.²⁰⁷ Einen aufschlussreichen Einblick in das heutige estnische Verständnis vom Schutz des Privatlebens gewährt dabei die im Dezember 2014 veröffentlichte gemeinsame Studie des Menschenrechtsinstituts und der Universität Tartu.²⁰⁸ Im Rahmen der gestellten Fragen stimmen 53% der Befragten der Aussage zu, dass Informationen, die man selbst ins Internet stelle, auch allen öffentlich zugänglich seien²⁰⁹ und 41% halten die Sorgen um den Schutz personenbezogener Informationen für überbewertet.²¹⁰ 88% erachten die Datenerfassung für unvermeidlich, wenn man die Vorteile bestimmter Dienste nutzen möchte, nach Meinung von 83% kann man gegen die Erhebung von Daten ohnehin nichts tun und 74% behaupten von sich, nichts zu verheimlichen zu haben.²¹¹ 61% der Befragten sind schließlich der Ansicht, dass der Staat mehr Rechte haben sollte, um zum Schutz der staatlichen Sicherheit personenbezogene Informationen auch ohne die Zustimmung des Betroffenen zu verarbeiten.²¹²

Im europäischen Vergleich sind die Esten unbesorgter und fühlen sich weniger betroffen durch die Verarbeitung und Speicherung ihrer Daten als der Durchschnitt der Bürger; überdurchschnittlich hoch ist allerdings ihr Vertrauen in die staatlichen Institutionen.²¹³ Über 80% der estnischen Bevölkerung vertrauen den medizinischen Einrichtungen als für die Verarbeitung und den Schutz ihrer personenbezogenen Informationen verantwortliche Institutionen, durchschnittlich 80% verlassen sich insoweit auf den Staat und etwa 70% bis 80% auf die Bildungseinrichtungen und Kommunen.²¹⁴

Dennoch sollten auf Grundlage der Ergebnisse der Studie keine vorschnellen Schlüsse gezogen werden. Gerade unter der jüngeren estnischen Bevölkerung zeichnen sich auch gegensätzliche Tendenzen ab. Während in Estland beispielsweise 45 bzw. 46% der

²⁰⁶ Grundverordnung des Genossenschafts-Gerichts (estn.: Seltsimehelike kohtute põhimäärus), verabschiedet durch Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik vom 24.2.1978.

²⁰⁷ Vgl. insoweit auch bereits die Ausführungen in der Jahresübersicht des Rechtskanzlers aus dem Jahr 2003, S. 41, im Internet (in estnischer Sprache) abrufbar unter: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2003_aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

²⁰⁸ Die englischsprachige Übersetzung der Studie lautet „The right to privacy as a human right and everyday technologies“ und ist abrufbar im Internet unter: <http://www.eihr.ee/en/privacy-as-a-human-right-and-everyday-technologies/>. Um dem Leser ein Nachlesen zu ermöglichen, wird im Folgenden auf die englischsprachige Übersetzung der Studie verwiesen.

²⁰⁹ Ebd., Methodology and results of the study, S. 47.

²¹⁰ Ebd., Methodology and results of the study, S. 48; Summary, S. 4.

²¹¹ Ebd., Methodology and results of the study, S. 49; Summary, S. 4.

²¹² Ebd., Methodology and results of the study, S. 57.

²¹³ Ebd., Theoretical and empirical bases of the study, S. 25 f.; s. hierzu auch den von dem Direktor der AKI *Viljar Peep* in der Tageszeitung „Postimees“ am 7.2.2013 veröffentlichten Artikel: „Viljar Peep: isikuandmete kaitse – infoühiskonna gaas või pidur? („Viljar Peep: Der Schutz der personenbezogenen Informationen: Gaspedal oder Bremse der Informationsgesellschaft?“), abrufbar im Internet unter: <http://arvamus.postimees.ee/1130252/viljar-peep-isikuandmete-kaitse-infouhiskonna-gaas-voi-pidur>.

²¹⁴ Studie „The right to privacy as a human right ...“, Fn. 208, Methodology and results of the study, S. 54.

über 50-jährigen die Besorgnis um den Schutz personenbezogener Informationen für begründet erachten, ist deren Anzahl unter den 15-24-Jährigen mit 58 % der Befragten deutlich höher.²¹⁵ Auch andere Untersuchungen weisen auf ein größeres Problembewusstsein gerade bei der jüngeren Bevölkerung hin.

3. (Gemeinschaftliche) Aussichten

Die wahren Herausforderungen des E-Staates dürften allerdings nicht so sehr in den oben ausgemachten rechtlichen Hürden liegen als vielmehr in deren gesellschaftlichen Voraussetzungen. Die Idee eines europäischen digitalen Binnenmarktes ist heute aktueller denn je. Initiativen wie die gemeinschaftsrechtliche Datenschutzreform,²¹⁶ die digitale Agenda für Europa und die Umsetzung von „open government“ sollen die europäische Informationsgesellschaft auch zu einer tatsächlichen digitalen Gemeinschaft zusammenwachsen lassen.²¹⁷

Doch: Möchte der deutsche Bürger gerne jede seiner behördlichen Anfragen im Internet veröffentlicht sehen? Man darf es bezweifeln. Skandinavier hingegen dürften ein am estnischen Beispiel orientiertes Konzept der öffentlichen Verwaltung noch als zurückhaltend bewerten.²¹⁸ Wie viele Europäer aber würden die öffentliche Anprangerung von persönlichen Fehlleistungen im Internet für zeitgemäß halten? Dem deutschen Leser dürften einige der estnischen Rechtsansichten kaum verfassungskonform erscheinen; andere Rechtstraditionen mögen dies gänzlich anders bewerten. Eine bedeutsame und zugleich unerlässliche Herausforderung steht vor der europäischen Gemeinschaft: Um auch nur eine der anspruchsvollen Leitinitiativen zur Informationsgesellschaft umzusetzen, müssen wir zuvor zu einem Konsens finden zwischen dem Schutz unserer Rechte und Freiheiten und den Ansprüchen der digitalen Innovation, der von allen 28 Mitgliedern der Union getragen wird. Manchem Leser dürfte der vorliegende Artikel nochmals die hohen Anforderungen dieser Aufgabe vor Augen führen.

Sollten wir uns allerdings als nicht fähig erweisen, eine gemeinsame digitale wie rechtliche Grundlage zu finden, so wird dies keinem der EU-Mitglieder zum Vorteil gereichen. Denn der digitale Markt kennt weder nationale noch europäische Grenzen. Er ist schlicht unbegrenzt global. Auf dieser Ebene werden europäische Prinzipien aber nur dann gehört werden, wenn sie eine gemeinsame Stimme finden.

²¹⁵ Ebd., Methodology and results of the study, S. 49.

²¹⁶ S. hierzu auch die Informationen auf der Website des Europäischen Datenschutzbeauftragten: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/de/Consultation/Reform_package.

²¹⁷ Die Leitinitiativen und Rechtsakte zur Europäischen Informationsgesellschaft können auf Website „EUR-Lex“ abgerufen werden unter: http://eurlex.europa.eu/summary/chapter/information_society.html?root_default=SUM_1_CODED=31.

²¹⁸ Grundlegend zu dem traditionell sehr offenen System der öffentlichen Verwaltung in Skandinavien: Carsten Grønbech-Jensen, The Scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility?, *Journal of European Public Policy* 1998, S. 185 ff.