

28.06.99**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - In - Wizu **Punkt** der 741. Sitzung des Bundesrates am 9. Juli 1999

Grünbuch der Kommission der EG „Informationen des öffentlichen Sektors - eine Schlüsselressource für Europa

Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft

KOM(98) 585 endg.; Ratsdok. 5580/99

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU) und
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- EU
In
1. Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen der Europäischen Union, innerhalb der Mitgliedstaaten einen problemlosen Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors zu ermöglichen, die für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs unerlässlich sind.
- EU
In
2. Der Bundesrat unterstützt den Aufbau integrierter Informationssysteme, die innerhalb der EU jedermann den einfachen und gezielten Zugriff auf solche Informationen des öffentlichen Sektors ermöglichen, die zur Gewährleistung des Ziels des freien Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs frei zugänglich sein müssen.

Ausgeliefert am 29. JUNI 1999

EU
In

3. Der Bundesrat unterstützt Bestrebungen auf Bundes- und Landesebene sowie auf der Ebene der Kommunen und der übrigen Selbstverwaltungsträger, die neuen Informations- und Kommunikationssysteme zur Information der Bürger und der sonstigen Teilnehmer am Rechts- und Wirtschaftsleben über Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Veranstaltungen, Ausschreibungen, Veröffentlichungen usw. sowie zum interaktiven Kontakt (z.B. zur elektronischen Antragstellung, Bestellung, Reservierung usw.) zu nutzen.

EU
In

4. Der Bundesrat anerkennt die Notwendigkeit, den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors zu ermöglichen. Der Zugang muß in Übereinstimmung mit den Regelungen der EU (z.B. in Artikel 2 Abs. 2 bis 3 der Richtlinie 90/313/EWG und in der Richtlinie 95/46/EG) und dem deutschen sowie dem Recht anderer Mitgliedstaaten der EU Beschränkungen unterliegen, die erforderlich sind

- im staatlichen Interesse (nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung, wirtschaftliche Beziehungen, Gesetzgebungsverfahren usw.),
- im Interesse Dritter (Schutz der Privatsphäre, Schutz geistigen Eigentums, Geschäfts- und besondere Berufsgeheimnisse, Gerichtsverfahren usw.),
- zum Schutz von Entscheidungsverfahren (vorläufige oder nur für den Dienstgebrauch bestimmte Informationen usw.) oder
- zur Vermeidung von unvertretbaren Kosten oder unvertretbarem Arbeitsaufwand (bereits veröffentlichte Daten, über Gebühr umfangreiche Anfragen).

EU
In

5. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß eine Rechtsetzung der EG zum Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors nur in den Teilbereichen möglich ist, für welche die EG eine Rechtsetzungskompetenz für sich in Anspruch nehmen kann (vgl. Artikel 3 EGV). Der EG fehlt es aber an der Kompetenz für Regelungen über das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht, zu denen auch Vorschriften über ein allgemeines, alle Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung umfassendes Informationszugangsrecht zu zählen sind. Eine solche Kompetenz für das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht folgt anerkanntermaßen auch nicht aus der Zuständigkeit der EG, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Regelungen zu treffen

(vgl. Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe h) EGV). Demgemäß ist die EG nicht befugt, den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben über ein allgemeines Informationszugangsrecht für Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung in einem Rechtsakt aufzugeben. Innerhalb der EG sollte den Mitgliedstaaten die grundlegende Regelung des Systems des Zugangs zu Informationen des öffentlichen Sektors überlassen bleiben und nicht durch verbindliche Regelungen der EG präjudiziert werden.

EU
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 7)

6. Auch unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Hinblick auf ein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen der öffentlichen Verwaltung nicht erforderlich.

In

7. Auch unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erscheint eine Kompetenz der EG für ein allgemeines Informationszugangsrecht zu Informationen der öffentlichen Verwaltung nicht erforderlich.

EU
In

8. Hierfür sprechen vor allem folgende Erwägungen:

- In Deutschland ist im Ergebnis schon jetzt der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in dem Umfang möglich, wie er bei einer rechtlichen Ausgestaltung, z.B. in Form eines allgemeinen Informationszugangsrechts, eingeräumt werden könnte.

Nach geltendem Recht sind Informationen des öffentlichen Sektors zwar grundsätzlich nicht jedermann zugänglich, Informationszugangsrechte werden aber durch eine Fülle von Einzelregelungen eingeräumt. Der Gesetz- oder Verordnungsgeber hat jeweils bereichsspezifisch entschieden, in welchen Fällen Informationsbedürfnisse der Allgemeinheit oder des Einzelnen bestehen und gegenüber entgegenstehenden staatlichen Interessen oder Interessen anderer Vorrang haben. Auch ein allgemeines Informationszugangsrecht müßte zum Schutz staatlicher oder privater Interessen Beschränkungen unterliegen. Jeder Mitgliedstaat der EU sollte auch künftig selbst entscheiden können, ob er den erforderlichen Informationszugang über den Weg eines allgemeinen Informationszugangsrechts, das Beschränkungen unterliegt, oder durch die Normierung bereichsspezifischer Informationszugangsrechte erreicht.

Vorteil der bereichsspezifischen Regelung des Zugangs zu amtlichen Informationen ist, daß der Gesetz- oder Verordnungsgeber eine

Güterabwägung zwischen den Informationsinteressen der Allgemeinheit oder des Einzelnen und entgegenstehenden öffentlichen Interessen oder Interessen anderer abstrakt anstellen kann, die im Falle eines allgemeinen Informationszugangsrechts von der um Auskunft ersuchten Stelle im Einzelfall vorzunehmen wäre.

- Ein allgemeines Informationszugangsrecht würde wie dargelegt eine Abkehr von der im deutschen Recht vorherrschenden Systematik bedeuten, den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors bereichsspezifisch zu regeln. Eine solche Systemumkehr wäre allenfalls nach einer langen Übergangsfrist möglich, in der alle einschlägigen bereichsspezifischen Regelungen unter dem Aspekt des Grundsatzes des freien Zugangs zu Informationen des öffentlichen Sektors und hiervon erforderlicher Ausnahmen auf ihre weitere Notwendigkeit überprüft werden müßten. Ansonsten würden die bestehenden bereichsspezifischen Regelungen grundsätzlich Vorrang gegenüber einem allgemeinen Informationszugangsrecht haben und dieses in der Praxis nur selten zur Anwendung kommen lassen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß sich innerhalb laufender (Verwaltungs-) Verfahren der Informationszugang ausschließlich nach den einschlägigen Verfahrensordnungen richten sollte.

EU
In 9. Nicht aufbereitete Informationen sollten entsprechend Artikel 3 Abs. 3 der Richtlinie 90/313/EWG bzw. § 7 Abs. 2 UIG grundsätzlich vom allgemeinen Informationszugang ausgenommen werden.

EU
In 10. Der Bundesrat gibt zu bedenken, daß die Informationen des öffentlichen Sektors nicht vollständig für eine wirtschaftliche Nutzung offen zur Verfügung gestellt werden können. In Betracht können nur öffentliche Register kommen, wie z.B. Handelsregister, Geobasisdaten und Nachweise über die geltenden Rechtsvorschriften. Ein öffentlicher Zugang auf die Sammlung von personenbezogenen Daten öffentlicher Stellen kann in der Regel nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses der Auskunftssuchenden gewährt werden, weil andernfalls unverhältnismäßig in das in der Bundesrepublik Deutschland grundrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen würde.

Zu den im Grünbuch aufgeworfenen Fragen nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

EU
In

11. Zu Frage 1:

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Definition des öffentlichen Sektors hinsichtlich der Einrichtungen, die Hoheitsaufgaben wahrnehmen, funktional - also aufgabenorientiert - sein sollte. Bei Einrichtungen, die Leistungen für die Allgemeinheit erbringen, sollte neben dem funktionalen auch der institutionelle Ansatz gelten, um private Einrichtungen (z.B. privatrechtliche Stiftungen) auszunehmen, die entsprechende Leistungen erbringen.

Den Zugang zu Informationen müssen in erster Linie Behörden gewähren, aber auch gesetzgebende Organe hinsichtlich der Informationen über ihre organisatorische Gliederung und des Zugänglichmachens von Veröffentlichungen (z.B. Landtagsdrucksachen) sowie Gerichte, soweit sie amtliche Register führen.

EU
In

12. Zu Frage 2:

Eine Harmonisierung der Bedingungen für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors ist durchaus erstrebenswert. Gleichwohl stoßen unterschiedliche Regelungen dann nicht auf Bedenken, sofern sie diskriminierungsfrei ausgestaltet sind. Im Hinblick auf die als Ausfluß der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung bestehende Organisationshoheit der Verwaltungsträger in der föderal aufgebauten Bundesrepublik Deutschland erscheint aber eine europaweite Vereinheitlichung der Bedingungen für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors nicht sinnvoll und würde zudem einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Selbstverwaltung darstellen.

EU
In

13. Zu Frage 3:

Die Zusammenstellung von europäischen Metadaten kann nach Auffassung des Bundesrates einen sinnvollen Einstieg für das Datenangebot des öffentlichen Sektors bieten. In Deutschland ist im Bereich des Datenschutzes auf dem Wege einer Absprache zwischen den Landesbeauftragten für den Datenschutz und den obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nichtöffentlichen Bereich ein einheitlicher Zugang zum Themenkreis Datenschutz über die Internet-Adresse Datenschutz.de geschaffen worden. Durch "links" wird der Zugang zu

den Informationsangeboten der Aufsichtsbehörden der Länder in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen. Diese Vorgehensweise könnte ein Beispiel für Informationsangebote innerhalb der EU sein. Dabei hält der Bundesrat es für die Akzeptanz der Informationsangebote für wichtig, daß Interessenten die Informationen in der Sprache ihres jeweiligen Landes abrufen können.

EU
In

14. Zu Frage 4:

Die Preispolitik der Informationsanbieter bedarf nach Auffassung des Bundesrates keiner europaweiten Harmonisierung. Vielmehr ist zu erwarten, daß die Marktmechanismen für eine angemessene Ausgestaltung der jeweiligen Preise sorgen werden. Soweit öffentliche Stellen Gebühren erheben, haben sich diese ohnehin an dem hierfür erbrachten Verwaltungsaufwand bzw. dem Wert der Information zu orientieren.

EU
In

15. Zu Frage 5:

Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Aktivitäten von Einrichtungen des öffentlichen Sektors immer dann Auswirkungen auf den Wettbewerb haben können, wenn entsprechende Informationen bereits von gewerblichen Unternehmen angeboten werden. So werden z.B. Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder in Form von Gesetzessammlungen in der Bundesrepublik Deutschland traditionell durch darauf spezialisierte Verlage angeboten. Soweit die öffentlichen Stellen künftig dazu übergehen würden, komplette Gesetzessammlungen im Internet anzubieten, würde dies die geschäftlichen Aktivitäten der gewerblichen Verlage beeinträchtigen. Andererseits könnte mit der Publizierung im Internet das Informationsangebot vor allem für Firmen in den anderen Mitgliedstaaten deutlich verbessert werden. Die Lösung dieses Zielkonflikts sollte aber den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Lösungsansätze könnten darin bestehen, daß der öffentliche Sektor entsprechende Dienstleistungen lediglich initiiert oder kostenpflichtig anbietet.

EU
In

16. Zu Frage 7:

Der Bundesrat hebt hervor, daß in der Bundesrepublik Deutschland die personenbezogenen Daten der Bürgerinnen und Bürger insbesondere im Verhältnis zu den öffentlichen Stellen durch das aus dem allgemeinen

Persönlichkeitsrecht abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung gesichert sind. Es hat damit Grundrechtscharakter. In dieses Recht kann in Deutschland nur bei Vorliegen eines überwiegenden Allgemeininteresses durch Gesetz eingegriffen werden. Daraus folgt, daß die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten nur durch den Gesetzgeber zugelassen werden könnte und auch nur dann, wenn schutzwürdige Interessen der Betroffenen dadurch nicht berührt würden. Erforderliche gesetzliche Eingriffe in dieses Recht sind in allgemeinen Datenschutzgesetzen und bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Vorschriften in speziellen Gesetzen zugelassen. Eine unbeschränkte Veröffentlichung personenbezogener Daten kann daher grundsätzlich nur in Betracht kommen, wenn die Betroffenen eingewilligt haben. Eine darüber hinausgehende Ausweitung des Zugriffs Dritter auf personenbezogene Daten hält der Bundesrat weder für erforderlich noch für wünschenswert, zumal dies auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen würde.

EU
In

17. Zu Frage 10:

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß der Schwerpunkt auf einem europaweiten Erfahrungsaustausch liegen sollte. Daneben bedarf es der Sensibilisierung auf allen Ebenen für die vorhandenen Informationsquellen.

B

18. Der Wirtschaftsausschuß

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.