

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"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

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 10. Februar 1999 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 22. Januar 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung: Worum geht es?.....	2
Kapitel I: Warum sind Informationen des öffentlichen Sektors eine Schlüsselressource für Europa?.....	4
I.1 Die Bedeutung des Informationszugangs für den europäischen Bürger.....	4
Ausübung der im EG-Vertrag festgeschriebenen Rechte.....	4
Mitwirkung am europäischen Integrationsprozeß.....	5
I.2 Informationen des öffentlichen Sektors - Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten	6
Weshalb ist der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors für die Unternehmen wichtig?.....	6
Informationen des öffentlichen Sektors: Ein Potential das genauer untersucht und besser genutzt werden muß.....	8
Kapitel II: Informationsgesellschaft und öffentlicher Sektor.....	10
II.1 Elektronische Verwaltungsdienstleistungen (Electronic Government).....	10
II.2 "Electronic Government" und Informationen des öffentlichen Sektors.....	11
II.3 Elektronischer Zugriff für alle?.....	12
Kapitel III: Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und ihrer Nutzung.....	13
III.1 Definitionen.....	13
Informationen des öffentlichen Sektors.....	13
Informationsarten.....	13
III.2 Bedingungen für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors.....	14
III.3 Praktische Zugangserleichterungen.....	15
III.4 Preisgestaltung.....	15
III.5 Wettbewerb.....	18
III.6 Urheberrecht.....	19
III.7 Datenschutz.....	19
III.8 Haftungsfragen.....	20
III.9 Informationen der EU.....	20
Fazit.....	21

Die Fragen im Überblick

Anhang 1 Rechtsvorschriften und Politik für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors - die Lage in den Mitgliedstaaten

Anhang 2 Maßnahmen der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit Informationen des öffentlichen Sektors - Vorgeschichte des Grünbuchs

Anhang 3 Aktuelle Lage in den USA - der Rechtsrahmen

Worum geht es?

1. Informationen des öffentlichen Sektors¹ sind äußerst wichtig für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs. Die Marktteilnehmer können nur dann wirklich fundierte Entscheidungen treffen, wenn sie problemlosen Zugriff auf benutzerfreundlich aufbereitete Verwaltungs-, Rechts- und Finanzdaten und andere Informationen des öffentlichen Sektors haben.

2. Die Informationen des öffentlichen Sektors in Europa verteilen sich häufig auf zahlreiche unterschiedliche Quellen, was oft ihre Aussagekraft beeinträchtigt. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und ihre Nutzung voneinander abweichen², sowie auf eine Reihe von Verfahrensweisen, die die Datenverfügbarkeit beeinträchtigen. Es geht nicht darum, daß die Mitgliedstaaten mehr Information produzieren, sondern daß die Daten, auf die die Allgemeinheit bereits zugreifen kann, klarer und für potentielle Nutzer leichter zugänglich werden.

3. Ein problemloser Zugang zu öffentlichen Informationen ist Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Unternehmen aus der EU haben hier ernsthafte Wettbewerbsnachteile gegenüber ihren amerikanischen Konkurrenten, die sich auf ein hochentwickeltes, gut funktionierendes System öffentlicher Informationen auf allen Ebenen stützen können³. Die schnelle Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors wird ebenfalls immer wichtiger für die Förderung der vernetzten Wirtschaft und um deren wirtschaftliches Potential ausschöpfen zu können.

¹ Die Definition des öffentlichen Sektors muß diskutiert werden, Kapitel III enthält Näheres zu dieser Frage. In jedem Fall aber gehören Staatsunternehmen, die unter Marktbedingungen arbeiten und dem Privat- und dem Handelsrecht unterliegen, eindeutig nicht zum öffentlichen Sektor, von dem in diesem Grünbuch die Rede ist.

² Siehe Zusammenfassung der Rechtsvorschriften in Anhang 1.

³ Seit Verabschiedung des Freedom of Information Act im Jahr 1966 haben die Vereinigten Staaten eine sehr aktive Informationspolitik betrieben, sowohl was den Zugang als auch was die gewerbliche Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors angeht. Das hat die Entwicklung der Informationsindustrie in den USA deutlich vorangebracht. Anhang 3 liefert einen Überblick über den gegenwärtigen Rechtsrahmen in den USA.

4. In Europa ist dieser Punkt besonders für kleine und mittlere Unternehmen wichtig, da sie nicht so viele Mittel in die häufig schwierige Suche nach verstreuten Informationen investieren können. Letztlich wirkt sich dieser Faktor negativ auf die Schaffung von Arbeitsplätzen aus. Das gleiche gilt für die Schwierigkeiten, auf die europäische Inhaltsanbieter im Gegensatz zu ihren amerikanischen Wettbewerbern stoßen, wenn es um die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors geht.

5. Es ist ganz einfach ein Anachronismus, wenn in einer Zeit, in der der Euro die wirtschaftliche und politische Integration Europas vorantreibt, EU-Bürger und Verbraucher die in anderen EU-Mitgliedstaaten verfügbaren öffentlichen Informationen nicht besser nutzen können. Hier werden die im EG-Vertrag festgeschriebenen Rechte der Bürger in Frage gestellt.

6. Die zunehmende Nutzung elektronischer Medien für die Speicherung und Verbreitung von Informationen des öffentlichen Sektors kann zwar Abhilfe schaffen, es hat sich aber auch gezeigt, daß sie die bereits vorhandenen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten noch verstärken kann. Einige EU-Länder haben damit begonnen, die Auswirkungen der neuen Technologien auf die öffentliche Verwaltung zu untersuchen, und insbesondere auf den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und deren Nutzung⁴.

7. Diese Frage ist ebenfalls von Bedeutung für die Erweiterung der EU, anlässlich derer die Beitrittskandidaten ihre Rechtssysteme und öffentlichen Dienstleistungen an die Erfordernisse einer EU-Mitgliedschaft werden anpassen müssen. Ein besserer Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors wird zu dieser Entwicklung beitragen.

8. Eine Diskussion dieser Fragen auf europäischer Ebene ist heute dringlicher denn je. Zweck dieses Grünbuchs ist eine Sondierung auf breiter Basis, die alle betroffenen Akteure einbezieht; dabei sollen die Hauptfragen geprüft und es soll auf europäischer Ebene eine politische Diskussion in Gang gesetzt werden. Das Grünbuch stützt sich auf die Ergebnisse einer umfassenden ersten Sondierung, die im

⁴ Beispielsweise Vereinigtes Königreich: Weißbuch zur Informationsfreiheit; Niederlande: Mitteilung über den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors; Frankreich: Aktionsprogramm "Préparer l'entrée de la France dans la Société de l'information" (Frankreich auf die Informationsgesellschaft vorbereiten)

Juni 1996 begann und Repräsentanten der Mitgliedstaaten, Vertreter von Bürger- und Benutzergruppen, die Privatwirtschaft und insbesondere die Informationsindustrie einbezog. All diese Akteure hielten es für sinnvoll, eine Diskussion über das Thema anzustoßen.

9. Bei den in diesem Grünbuch angesprochenen Themen handelt es sich um die Fragen, die sich aus der ersten Sondierung ergaben. Die Stellungnahmen zu diesem Grünbuch und die Antworten auf die gestellten Fragen werden die Richtung weisen für das weitere Vorgehen in diesem Bereich. Es steht außer Zweifel, daß eine Vertiefung der Diskussion ebenso erforderlich ist wie ein Austausch bewährter fachlicher Praxis mit den Mitgliedstaaten und den übrigen Akteuren.

10. Bei einigen Punkten sind unter Umständen technische Lösungen gefragt, während in anderen Fällen eine Verbesserung der Verwaltungsverfahren erforderlich sein mag und bei wieder anderen eine politische Lösung gefunden werden muß. Darüber hinaus ist es denkbar, daß die Kommission, je nachdem, wie die Reaktionen zum Grünbuch ausfallen, Handlungsvorschläge formuliert, um in bestimmten Bereichen die Situation auf europäischer Ebene zu verbessern. Bei solchen Vorschlägen wird selbstverständlich stets nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgegangen. Bei allen Maßnahmen ist darauf zu achten, daß sie sich sowohl was die Ebene als auch was die Intensität angeht, auf das beschränken was zur Verwirklichung der Ziele des EG-Vertrags notwendig ist.

11. Weder dieses Grünbuch noch etwaige Folgemaßnahmen sollten als Versuch betrachtet werden, einzelstaatliche Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums oder Aufgaben öffentlicher Einrichtungen in den Mitgliedstaaten in Frage zu stellen.

Die Kommission ist an Stellungnahmen aus dem öffentlichen und privaten Sektor zu den hier angesprochenen Punkten interessiert. Weitere Hintergrundinformationen zur Zugangsstrategie der Kommission oder einzelner Länder kann bei ihr angefordert werden. Stellungnahmen, Kommentare und Anfragen nach Informationen sind bis 1. Juni 1999 an folgende Stelle zu richten:

Europäische Kommission
z. Hd. Herrn Huber
Referatsleiter GD XIII/E-1
EUROFORUM
Büro 1174
Rue Alcide de Gasperi
L-2920 Luxemburg
E-mail: pubinfo@cec.be

Nach Abschluß der Sondierung werden alle Beiträge auf Papier zur Verfügung gestellt, es sei denn, es wird um vertrauliche Behandlung gebeten. Es ist eine Website für das Grünbuch und die dazu übermittelten Stellungnahmen eingerichtet worden:

<http://www.echo.lu/legal/en/access.html>

Kapitel I: Warum sind Informationen des öffentlichen Sektors eine Schlüsselressource für Europa?

1.1 Die Bedeutung des Informationszugangs für den europäischen Bürger

Ausübung der im EG-Vertrag festgeschriebenen Rechte

12. Im EG-Vertrag sind eine Reihe von Grundfreiheiten der europäischen Bürger festgeschrieben. In der Praxis gibt es indessen **beträchtliche Schwierigkeiten**, die unter Umständen verhindern, daß die Bürger ihre Rechte in Anspruch nehmen. Diese Probleme sind primär auf **mangelnde Transparenz für Bürger, Arbeitgeber und Behörden auf allen Ebenen** zurückzuführen⁵.

13. Vielfach müssen die benötigten Informationen aus verschiedenen Datenbanken abgerufen oder bei Informationsstellen verschiedener Kommunalbehörden eingeholt werden. Mehr Transparenz bei Informationen des öffentlichen Sektors kann daher die im EG-Vertrag garantierten Rechte stärken, da sie bessere Voraussetzungen für ihre konkrete Anwendung schafft.

14. Die fortbestehende Sprachenvielfalt in Europa wird weiterhin den EU-weiten Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in gewissem Maße behindern. Jedoch könnten insbesondere Informations- und Kommunikationstechnologien dazu beitragen, multilinguale Informationen zur Verfügung zu stellen.⁶

15. Der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors ist sowohl für die **Mobilität** von Arbeitnehmern als auch von anderen Gruppen wie z. B. Studenten und Rentnern in der EU **unerlässlich**. Wenn sie die Möglichkeiten, Voraussetzungen und Verfahren in allen EU-Ländern besser kennen, können die Betroffenen fundiertere Entscheidungen treffen und das Recht auf Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat uneingeschränkt wahrnehmen.

16. Das folgende Beispiel verdeutlicht, welche Anstrengungen auf **europäischer Ebene** unternommen werden, um den Informationsfluß

und damit die Möglichkeiten zum **Arbeiten** in einem anderen EU-Land zu verbessern.

Im Rahmen des EU-Programms für den Datenaustausch zwischen Behörden (IDA) hat die Europäische Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten das EURES-Netz aufgebaut. In diesem sollen Datenbanken für Stellenangebote in den einzelnen europäischen Ländern zu einem gemeinsamen europäischen Netz verknüpft werden. Das System bietet Arbeitssuchenden nicht nur Stellenangebote, sondern auch Informationen, die sie für das Arbeiten in einem anderen EU-Staat brauchen. Gleichzeitig bietet es Arbeitgebern die Möglichkeit, europaweit nach den Qualifikationen zu suchen, die sie benötigen.

<http://europa.eu.int/jobs/eures/>

17. Der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors ist jedoch nicht nur für die Mobilität von Bedeutung. Er beeinflusst auch die Möglichkeiten des Bürgers, die Vorteile des **Binnenmarktes zu nutzen**. Fehlende Informationen über Verwaltungsverfahren oder über Preise, Qualität und Sicherheitsmerkmale von Produkten sind Schranken, die Verbraucher daran hindern, Waren und Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten zu erwerben. So ist es zum Beispiel äußerst schwierig, Informationen zu erlangen über die Einfuhr von Kraftfahrzeugen mit Rechtssteuerung (oder, je nachdem, mit Linkssteuerung) aus dem Vereinigten Königreich in andere EU-Länder⁷. Ein anderes Beispiel sind die Steuern: Für die Steuerzahler ist es ausgesprochen schwierig, sich vollständige Informationen über internationale Besteuerungsvereinbarungen zu verschaffen⁸.

18. Auf seiner Tagung in Cardiff hat der Europäische Rat ein Programm für den Dialog mit Bürgern und Unternehmen auf den Weg gebracht. Dieses Gemeinschaftsprogramm ist eine Folgemaßnahme zur Initiative "Bürger Europas/Daheim in Europa". Es richtet sich an Bürger und Unternehmen gleichermaßen und soll das Bewußtsein für die vom Binnenmarkt gebotenen Möglichkeiten schärfen. Hierfür ist ein besserer Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors äußerst wichtig.

⁵ Siehe zum Beispiel Binnenmarktanzeiger vom Mai 1998, S. 14ff.

⁶ Die Aktivitäten im Bereich der Sprachdatenverarbeitung im vierten und fünften Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung beschäftigen sich mit den technischen Aspekten dieser Frage. Die FuE-Aktivitäten werden durch das marktorientierte MLIS Programm ergänzt: mehrjähriges Programm zur Förderung der sprachlichen Vielfalt in der Gemeinschaft in der Informationsgesellschaft, Abl. L 306 vom 28.11.1996, S. 40.

⁷ "Listening to Citizens: The difficulties that people face in exercising their rights within the Single European Market".

⁸ ibidem. Der Bericht nennt weitere Bereiche, in dem Informationsmangel den europäischen Bürgern, die ihre Rechte im Binnenmarkt wahrnehmen wollen, das Leben schwermacht.

Mitwirkung am europäischen Integrationsprozeß

19. Ein Europa der Bürger wird es nur geben, wenn die Bürger tatsächlich am Aufbau der Europäischen Union mitwirken. Das setzt voraus, daß sie über Arbeitsweise und Tätigkeit der EU gut informiert sind. Der Zugang zu Informationen auf europäischer und nationaler Ebene kann hier sehr hilfreich sein.

Bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament hat sich die unzureichende Information der europäischen Bürger über ihre neuen Rechte als Wähler negativ ausgewirkt: Die Beteiligung von EU-Ausländern, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen und dort wahlberechtigt waren, war sehr niedrig, und es wurde nur eine Kandidatin gewählt, die nicht die Staatsangehörigkeit des Landes besaß, in dem sie kandidierte.⁹

20. Ein zufriedenstellender Zugang zu Informationen der Union und über die Union kann die europäische Integration beträchtlich fördern. In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff wurde daher einmal mehr betont, wie wichtig es ist, die Europäische Union dem Bürger näher zu bringen, in dem man sie **offener und für das alltägliche Leben relevanter** werden läßt; dies soll geschehen, indem die EU sich verpflichtet, den größtmöglichen Zugang zu Informationen über ihre Tätigkeit zu gewähren.¹⁰ Das ist der EU und ihren Mitgliedstaaten ein Anliegen. Da jedoch ein beträchtlicher Teil der Informationen über die Arbeit der EU auf nationaler Ebene vorgehalten wird, ist es wichtig, daß die europäischen Bürger nicht nur Zugriff auf Unterlagen der EU-Institutionen, sondern auch auf in den Mitgliedstaaten verfügbare EU-bezogene Datenbestände im weitesten Sinne erhalten.

21. Um die Tätigkeit der EU für den Bürger offener und leichter verständlich zu machen, wurde im Vertrag von Amsterdam das Recht der Bürger auf Zugang zu Unterlagen von Europäischem Parlament, Rat und Kommission festgeschrieben¹¹. Diese Vorschriften sind von

⁹ Siehe zweiter Bericht der Europäischen Kommission über die Unionsbürgerschaft, KOM(97)230/endlg.

¹⁰ Schlußfolgerungen des Vorsitzes - Cardiff, 15. und 16. Juni 1998

¹¹ Der neue Artikel 191a des EG-Vertrags (Artikel 255 der konsolidierten Fassung) lautet:

(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche und juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

besonderer Bedeutung für die Unterstützung des demokratischen Prozesses und ein besseres Verständnis der europäischen Integration. Sie sind ein wichtiger Schritt, umso mehr als der europäische Bürgerbeauftragte eine Vielzahl von Beschwerden erhalten hat, die die Transparenz und den Informationszugang betreffen.

22. Die EU-Institutionen **informieren aktiv** über ihre Arbeitsweise und die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fragen. Anhang 2 gibt einen Überblick über die Initiativen auf diesem Gebiet. Eines der Beispiele hierfür ist die EUR-Lex Website.

EUR-Lex bietet z.B. in den ersten 45 Tagen nach der Veröffentlichung kostenlosen Zugriff auf die Amtsblätter sowie Zugang zu den Verträgen, den geltenden Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung. Es wird täglich um die neueste Ausgabe des Amtsblattes in elf Sprachen ergänzt. Diese stehen dann bereits wenige Stunden nach ihrer Veröffentlichung auf Papier im Internet zur Verfügung.

<http://europa.eu.int/eur-lex>

23. Trotz dieser Bemühungen hätten viele Europäer gerne mehr Informationen über die EU. Das Interesse an EU-Fragen, die das Leben der Bürger berühren, nimmt offensichtlich zu.

68 % der Befragten erklärten, sie benötigten oder wünschten mehr Informationen über die Europäische Union. Die Europäer wollen vor allem mehr über ihre Rechte als Unionsbürger (49 %), über die gemeinsame Währung (45 %) und über Beschäftigungsfragen (42 %) wissen, alles Fragen, die zu den Topprioritäten der Union zählen.

Quelle: Eurobarometer Nr. 49, September 1998.

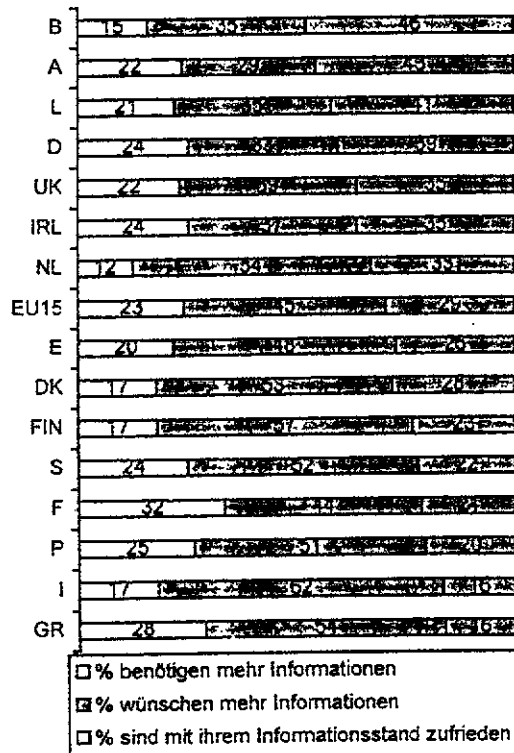
24. Ein anderer Aspekt im Europa der Bürger ist ein besserer Zugang zu Informationen in anderen Mitgliedstaaten, denn er verbreitert das Wissen der Bürger über andere europäische Länder, was wiederum **größeres Interesse an der europäischen Integration** wecken kann. Um das zu erreichen, könnten die Einrichtungen des öffentlichen Sektors in den einzelnen Mitgliedstaaten den Zugang der Bürger aus anderen EU-Ländern zu den für sie relevanten Informationen verbessern.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.

In Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Maastricht war für diese Entwicklung bereits der Boden bereitet worden.

Abb.1: Wunsch nach mehr Informationen über die EU



Quelle : Eurobarometer 49, 1998

1.2 Informationen des öffentlichen Sektors: Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Weshalb ist der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors für die Unternehmen wichtig?

25. Der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in anderen Mitgliedsstaaten ist notwendig, damit Unternehmen die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind, alle Möglichkeiten nutzen können.

26. Bei den für Unternehmen wichtigen Informationen handelt es sich in erster Linie um **Verwaltungsdaten**. Gegenwärtig ist es immer noch schwierig, sich einen vollständigen Überblick über die Rechte und Pflichten zu verschaffen, die ein problemloses Operieren auf Märkten in anderen europäischen Ländern erlauben.

58 % der Unternehmen sind der Auffassung, daß der Zugang zu Informationen ihnen, unter Umständen, eine Ausweitung ihrer Tätigkeit innerhalb der Union ermöglichen würde. 66 % der Firmen gaben an, Bedarf an präzisen Informationen über Verwaltungsverfahren zu haben. 25 % sind der Auffassung, daß das Fortbestehen von Schranken für Handel und Geschäftstätigkeit auf fehlende Informationen über EU-Vorschriften zurückzuführen sein könnte.

Quelle: Binnenmarktanzeiger, Oktober 1998

27. Das Fehlen von Verwaltungsinformationen beeinträchtigt insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die nicht über die Mittel verfügen, die erforderlich wären, um die benötigten Informationen über einzuhaltende Verfahren, sowie ihre sonstigen Rechte und Pflichten zu erlangen. Informationen, die häufig auf verschiedene Quellen verteilt sind.

28. Aber nicht nur Informationen **verwaltungstechnischer Art** können für die Entscheidungen von Unternehmen äußerst wichtig sein, auch Statistiken, Finanz- und Geoinformationen, um nur einige Beispiele zu nennen, kann große Bedeutung zukommen. Solche Informationen sind für Unternehmen aller Branchen **unerlässlich**, insbesondere um Firmenstrategien festzulegen, Marketingentscheidungen zu treffen und Export- oder Investitionspläne aufzustellen. Rascher, problemloser Zugang zu solchen Daten hilft den Unternehmen, fundierte Entscheidungen zu fällen. Ein Fehlen der Informationen kann hingegen Entscheidungen über länderübergreifende Transaktionen beträchtlich verzögern.

29. Die für unternehmerische Entscheidungen relevanten Informationen, zum Beispiel die Wirtschaftsdaten, die europaweit von den Handelskammern erhoben werden, sind **nicht allgemein und problemlos zugänglich**. Um hier Abhilfe zu schaffen, wurde auf europäischer Ebene eine Initiative ergriffen (siehe Kasten).

Projekt EBR II

Ausgangspunkt für das Projekt European Business Register (EBR) war die Feststellung, daß das Fehlen eines vollintegrierten Informationsdienstes über europäische Unternehmen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes potentiell beeinträchtigt.

Mit dem Projekt soll sichergestellt werden, daß Basisinformationen über sämtliche Unternehmen europaweit zugänglich sind, und zwar ohne Hindernisse, wie sie durch unterschiedliche Technologien, Sprachen, Registriersysteme, Netze oder ähnliches entstehen können.

Das EBR, das über das EU-Programm für Telematikanwendungen gefördert wird, ist seit Dezember 1998 betriebsbereit und ermöglicht nunmehr den elektronischen Zugang zu Unternehmensdaten aus zehn EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen.

<http://www.ebr.org>

30. Statistische Informationen über europäische Märkte und wirtschaftliche Entwicklungen ist ebenfalls in vielen Fällen nicht rechtzeitig verfügbar. Dieses Problem hängt jedoch eher mit der Sammlung nationaler statistischer Daten zusammen (unterschiedliche nationale Methoden, Fristen für die Übermittlung von Daten an EUROSTAT, Qualität der verwendeten Indikatoren, Entlastung der KMU etc.) als mit der Frage des Zuganges an sich.

31. Fehlender Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors kann für ausländische Firmen **Wettbewerbsnachteile** gegenüber einheimischen Unternehmen mit sich bringen, die im Vergleich einen Erfahrungsvorsprung haben. Das trifft beispielsweise auf den Bereich der Versicherungsdienstleistungen zu, wo beispielsweise präzise Informationen über ortsspezifische Risiken usw. von größter Bedeutung sind.

32. Fehlender Informationszugang hat auch negative Folgen für Unternehmen, die von ihrer Tätigkeit her international ausgerichtet sind. Als Beispiel seien europaweit operierende Transportunternehmen genannt. Für ihren Geschäftsalltag sind exakte Regionaldaten - Geoinformation, Verkehrs- und Wetterdaten usw. - äußerst wichtig.

33. Auch im **Beschaffungswesen**¹² ist der Zugriff auf Verwaltungs- und sonstige Daten

¹² Der Bericht über das öffentliche Beschaffungswesen vom November 1997 zeigt, wie wichtig der Informationszugang in diesem Bereich ist. Siehe Bericht der Kommission auf der Website der GD XV (<http://europa.eu.int/comm/dg15/en/pub/proc/>).

wichtig. Transparenz staatlicher Maßnahmen und Verfahren ist die Vorbedingung für einen wirklich europäischen Markt in diesem Bereich. Damit die Vorschriften ordnungsgemäß angewandt werden können und alle Unternehmen weitestgehend gleiche Chance haben, muß der Zugang zu Informationen über die Situation vor Ort gewährleistet werden. Da die Informationstransparenz aber nicht immer gewährleistet ist, sind trotz EU-Vorschriften öffentliche Ausschreibungen häufig immer noch eine rein nationale Angelegenheit.

34. In einem weiteren Bereich zieht die mangelnde Transparenz europaweit negative Folgen nach sich: Hier geht es um Patentinformationen. Schätzungen des Europäischen Patentamtes zufolge werden Jahr für Jahr über 18 Milliarden Euro für Forschungsarbeiten ausgegeben, die schon einmal durchgeführt wurden. Ein besserer Zugang zu Informationen über den Stand der Forschung könnte hier Abhilfe schaffen.

Esp@cenet

Das Europäische Patentamt hat zusammen mit der Europäischen Patentorganisation und der Europäischen Kommission einen neuen Dienst aufgebaut, der über das Internet zugänglich ist: esp@cenet. Hauptziel von esp@cenet ist es, den Benutzer zu leicht zugänglichen Quellen für kostenlose Patentinformation (über 30 Millionen Patentedokumente) hinzuführen. Der Dienst soll außerdem auf nationaler und internationaler Ebene vor allem kleineren und mittleren Unternehmen stärker bewußt machen, welche Daten öffentlich zugänglich sind.

<http://www.european-patent-office.org/>

35. Daß Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors europaweit für die Unternehmen **äußerst wichtig** ist, bestätigt auch der kürzlich vorgelegte Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe für die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen industrieller Wandlungsprozesse "Strategie für den industriellen Wandel"¹³. Einige Maßnahmen, die nach Auffassung der Gruppe sofort eingeleitet werden sollten, ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit **durch**

¹³ "Strategie für den industriellen Wandel" Gruppe hochrangiger Sachverständiger für die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen industrieller Wandlungsprozesse, Schlußbericht, November 1998. Auf seinem Sondergipfel über Beschäftigungsfragen in Luxemburg (21. und 22. November 1997) forderte der Europäische Rat diese Sachverständigengruppe auf, den industriellen Wandel in der EU zu analysieren und aufzuzeigen, wie Wandlungsprozesse und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen frühzeitig ermittelt und bewältigt werden können.

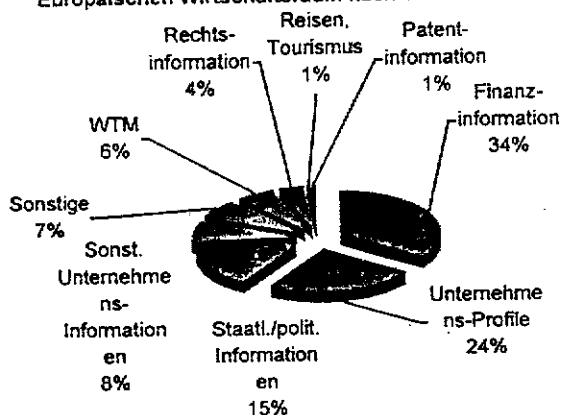
uneingeschränkte Öffnung des europäischen Marktes für Telekommunikation und Dienstleistungen und freien Zugang zu Regierungs- und sonstigen staatlichen Daten.

Informationen des öffentlichen Sektors: Ein Potential das genauer untersucht und besser genutzt werden muß

36. Durch seine Größe und sein Tätigkeitsspektrum ist der öffentliche Sektor die **größte Einzelquelle** für Informationsinhalte, mit denen sich höherwertige Informationsprodukte und -dienste schaffen lassen. Untersuchungen haben gezeigt, daß die überwiegende Mehrheit der kommerziellen Informationsdienste in der EU in Bereichen angesiedelt ist, in denen der öffentliche Sektor über sehr große Datenbestände verfügt.

37. Abbildung 2 veranschaulicht, daß Informationen des öffentlichen Sektors **für einen sehr großen Teil der Informationsdienste von zentraler Bedeutung** sind, da sie entweder das Kernthema (staatliche/politische Informationen, Rechtsinformation) sind oder einen unerläßlichen "Rohstoff" darstellen (Unternehmensprofile, Patentinformationen, wissenschaftliche, technische und medizinische Informationen usw.)

Abb. 2: Einnahmen elektronischer Informationsdienste im Europäischen Wirtschaftsraum nach Themenbereichen



Quelle: Studie der Mitgliedstaaten über die Märkte für elektronische Informationsdienste im EWR, 1994
(Gesamteinnahmen 1994: 5,517 Mrd. ECU)

38. Informationen des öffentlichen Sektors sind daher **Inhalte erster Güte**, unerläßlich für die Informationsindustrie und von zentraler

Bedeutung für Anwendungen im elektronischen Geschäftsverkehr¹⁴.

39. Die Inhaltsindustrie erzielt beeindruckende Wachstumsraten, sie beschäftigt in Europa ca. 4 Millionen Menschen¹⁵. Ein Großteil dieses Wachstums wird künftig auf mittelständische Unternehmen entfallen, die sich das Potential der neuen Technologien für Informationsmanagement und Produktion von Mehrwert-Informationsprodukten zunutze machen. Deshalb müssen die Gründung und Weiterentwicklung solcher Unternehmen vorrangig gefördert werden, denn sie sind **unerläßlich für die Schaffung von Arbeitsplätzen im 21. Jahrhundert**.

40. Die europäische Informationsindustrie muß auf einem globalen Markt bestehen. Bei der Vorbereitung dieses Grünbuchs haben Vertreter der europäischen Informationsindustrie wiederholt mit Nachdruck ihre Besorgnis angesichts der **Wettbewerbsnachteile europäischer Verleger** zum Ausdruck gebracht.

41. **Bessere Möglichkeiten zur Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors könnten hier teilweise Abhilfe schaffen**. Das könnte auch neue Arbeitsplätze entstehen lassen. In den USA haben die günstigen Voraussetzungen für eine solche Informationsnutzung der Informationsindustrie bereits beträchtlichen Auftrieb gegeben.

42. In Europa gibt es kaum Vorschriften über die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors durch die Privatwirtschaft. Die Kommission hat 1989 "Leitlinien für ein besseres Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf dem Informationsmarkt" vorgelegt. Ähnliche Leitlinien hatte das Handels- und Industrieministerium des Vereinigten Königreichs im Jahr 1985 erarbeitet. In Frankreich wurde 1994 ein Erlaß des Premierministers veröffentlicht, und die niederländische Regierung legte 1997 eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) vor.

43. All dies sind zwar begrüßenswerte Initiativen, es fehlt aber nach wie vor an klaren

¹⁴ Eingehendere Untersuchungen über die jüngsten Trends und die Bedeutung von Inhalt und Inhaltsindustrie in der Netzwirtschaft liefert die CONDINET-Studie (CONTENT and Commerce DRIVEN Strategies in Global NETWORKS), vom Oktober 1998, die Gemini Consulting im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt hat - <http://www2.echo.lu/condrine/>

¹⁵ European Information Technology Observatory, 1998. Bei den Daten zur Inhaltsindustrie sind Verlagswesen, Marketingsektor und Werbewirtschaft berücksichtigt.

und schlüssigen Grundsätzen, die europaweit gelten. Dieses **Fehlen klarer und schlüssiger** Grundsätze führt zu Wettbewerbsnachteilen der europäischen Industrie gegenüber ihren Konkurrenten aus den USA. In einigen Fällen hat das zur Folge gehabt, daß führende europäische Unternehmen in Produkte investiert haben, die sich auf Informationen des öffentlichen Sektors der Vereinigten Staaten stützen.

Die britisch-niederländische Reed Elsevier Gruppe hat die amerikanische LEXIS-NEXIS-Company erworben, einen der führenden Anbieter von Online-Informationsdiensten und Managementtools für eine Vielzahl von Berufsgruppen (1,4 Milliarden Dokumente in 8 692 Datenbanken, 1,5 Millionen Abonnenten, 1 200 Beschäftigte weltweit). Die Firma ist unter anderem auf Rechtsinformation spezialisiert.

44. Pilotprojekte im Rahmen des EU-Programms INFO2000¹⁶ haben gezeigt, daß die Privatwirtschaft an einer **länderübergreifenden Zusammenarbeit mit Einrichtungen des öffentlichen Sektors in anderen Mitgliedstaaten** interessiert ist, um Informationen des öffentlichen Sektors zu nutzen; zudem wurde festgestellt, daß es ein **echtes Potential** gibt, das auf europäischer Ebene weiter untersucht und intensiver genutzt werden muß.

Das Potential in der EU - Ergebnisse eines Aufrufs zu Vorschlägen im Rahmen von INFO 2000

1998 hat die Europäische Kommission unter dem Programm INFO2000 einen Aufruf zu Vorschlägen für Projekte auf Kostenteilungsbasis oder Sondierungsvorhaben veröffentlicht. Zweck des Aufrufes war es, die Informationsbestände des öffentlichen Sektors für die Nutzung für europäische Multimedia-Inhaltsdienste leichter zugänglich zu machen. Es wurden innerhalb der Frist insgesamt 141 Vorschläge eingereicht. Die Kosten der vorgeschlagenen Maßnahmen beliefen sich auf insgesamt 109,7 Mio. ECU, die beantragten EU-Fördermittel betrugen 50,6 Mio. ECU. Das entsprach einer etwa siebenfachen Überzeichnung des Aufrufs, für den Haushaltsmittel von ca. 7 Mio. ECU veranschlagt waren.

45. Bisweilen können sich bei der gewerblichen Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors aber auch Fragen nach den **Grenzen und Beschränkungen für die Rollen der einzelnen Akteure** stellen. Kommen auf dem Markt für Informationen des öffentlichen Sektors privatwirtschaftliche Interesse zum Tragen, kann die Wahrung der **Zugangsmöglichkeiten für**

alle Bürger schwieriger werden. Wenn demgegenüber der öffentliche Sektor seine Informationen selbst aufwertet und Informationsprodukte auf einem bisher privaten Informationsmarkt anbietet, kann die Frage nach dem **fairen Wettbewerb** aufgeworfen werden.

46. Diese Fragen und etwaige Hindernisse für die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors auf europäischer Ebene werden in Kapitel III behandelt.

¹⁶ Programm INFO2000 (Beschuß des Rates vom 20. Mai 1996, ABl. L 129 vom 30.5.1996, S. 24)

Kapitel II: Informationsgesellschaft und öffentlicher Sektor

47. Die Diskussion über die Informationen des öffentlichen Sektors muß vor dem Hintergrund des **Wandels zur Informationsgesellschaft** gesehen werden. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken verändern die Arbeitsweise der Behörden so schnell, daß eine Erörterung des Themas **Informationen des öffentlichen Sektors** jetzt immer wichtiger wird.

II.1 Elektronische Verwaltungsdienstleistungen (Electronic Government)

48. Der Wandel zur Informationsgesellschaft, der durch die immer intensivere Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) vorangetrieben wird, wirkt sich zunehmend auch im öffentlichen Sektor aus. Behörden folgen dem Beispiel der Privatwirtschaft und machen sich das umfassende IKT-Potential zunutze, um ihre Effizienz zu steigern. Für diese Entwicklung wird häufig der Begriff "Electronic Government" verwendet; er beinhaltet die Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnik im öffentlichen Sektor, und zwar sowohl intern als auch im Geschäftsverkehr mit dem Bürger.

49. In vielen Ländern der Welt wird man sich der Bedeutung dieser Entwicklung immer stärker bewußt. In Europa hat man auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung, d. h. auf kommunaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene, Vorhaben in Gang gesetzt, um die Dienstleistungen für die Allgemeinheit zu verbessern und das Zusammenwirken mit der Außenwelt zu intensivieren.

50. Der Einsatz von IKT erlaubt nicht nur ein reibungsloseres Arbeiten innerhalb der Behörden, er fördert auch die Kommunikation zwischen Behörden sowie die Interaktion zwischen Behörden auf der einen und Bürgern und Unternehmen auf der anderen Seite. Das ist ein Schlüsselfaktor von "Electronic Government": Es bringt die Einrichtungen des öffentlichen Sektors näher zu Bürgern und Wirtschaft und optimiert die Leistungen des öffentlichen Sektors. Auf EU-Ebene werden die Fortschritte auf diesem Gebiet durch Programme wie IDA und Aktionen unter dem Fünften Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung gefördert.

51. Die elektronischen Verwaltungsdienstleistungen lassen sich von der Funktion her generell in drei Hauptgruppen aufgliedern:

Informationsdienste, bei denen thematisch geordnete und klassifizierte Informationen abgerufen werden können (zum Beispiel Internet-Sites).

Kommunikationsdienste für die Interaktion mit Einzelpersonen, Firmen oder Gruppen (z. B. per E-mail oder in Diskussionsforen).

Transaktionsdienste für den Online-Erwerb von Waren oder Dienstleistungen oder die Übermittlung von Daten (z. B. Einreichung amtlicher Formulare, Stimmabgabe bei Wahlen).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über in Betracht kommende Leistungen und ihre Anwendungsgebiete.

Tabelle 1

Typologie elektronischer Verwaltungsdienstleistungen

	Informationsdienste	Kommunikationsdienste	Transaktionsdienste
Alltagsleben	Informationen zu den Bereichen Arbeit, Wohnen, Bildung, Gesundheit, Kultur, Verkehr, Umwelt usw.	Diskussionsforen zu Alltagsfragen	z.B. Kartenreservierung, Kursanmeldung
Tele-Verwaltung	Verzeichnis des öffentlichen Dienstes Leitfaden für Verwaltungsverfahren Öffentliche Register und Datenbanken	E-mail-Verbindung zu Behördenmitarbeitern	Elektronische Vorlage von Formularen
Mitwirkung an politischen Entscheidungen	Gesetze, Vorlagen des Parlaments, politische Programme, Sondierungspapiere Hintergrundinformationen zu Entscheidungsprozessen	Diskussionsforen zu politischen Fragen E-mail-Verbindungen zu Politikern	Volksabstimmungen Wahlen Meinungsumfragen

Quelle: Institut für Technologiebewertung, Österreichische Akademie der Wissenschaften und Zentrum für soziale Innovation, Handpapier der Konferenz zum Thema "Moving Public Administration Closer to the Citizens?" vom November 1998 (veranstaltet vom Zentrum für Soziale Innovation im Auftrag des Forums für die Informationsgesellschaft/Arbeitsgruppe/öffentliche Verwaltung).

52. Transaktionsdienste gelten allgemein als die Zukunft des Electronic Government, da Formulare bei allen Verwaltungsabläufen eine Schlüsselrolle zufällt. In einer kürzlich in Deutschland durchgeführten Delphi-Studie äußerten Experten die Meinung, Transaktionsdienste würden innerhalb der nächsten zehn Jahre Wirklichkeit. In den USA liegen schätzungsweise 40 % aller amtlichen Formulare bereits elektronisch vor. Diese Form des Geschäftsverkehrs mit der Verwaltung kann den Aufwand für Bürger und Unternehmen gleichermaßen verringern.

Das Projekt TESS (Telematics for Social Security) wird aus dem Programm IDA finanziert; Projektziel ist die Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, damit die Bürger schneller die ihnen zustehenden Sozialversicherungsleistungen erhalten. Die Informationsbereitstellung soll nicht länger auf Papier, sondern auf elektronischem Weg erfolgen. TESS betrifft derzeit zwei große Bereiche: Ruhegehälter (damit Wanderarbeitnehmer die ihnen zustehenden Zahlungen erhalten) und leichtere Kostenerstattung bei Sachleistungen aus der Krankenversicherung (wenn diese in einem Mitgliedstaat erbracht werden, die jeweilige Person jedoch in einem anderen versichert ist).

53. Das Umgestalten von Verwaltungsdienstleistungen erfordert unter Umständen beträchtliche staatliche Investitionen auf allen Ebenen und eine Änderung der Verwaltungskultur. Der Aufwand ist allerdings lohnend, denn das Ergebnis der Einführung des "Electronic Government" ist eine leistungsfähigere, bürgernähere öffentliche Verwaltung.

54. Auch die EU-Institutionen führen gegenwärtig umfassende Umstellungsprojekte durch, um die Möglichkeiten des "Electronic Government" nutzen zu können. Die Information des Bürgers und die Transaktionen zwischen Bürger und Institutionen werden mehr und mehr auf elektronischem Wege erfolgen. Ein Beispiel: Unter dem Fünften Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung wird es in Kürze möglich sein, Projektvorschläge elektronisch einzureichen. Damit das Wirklichkeit wird, müssen noch einige rechtliche Hindernisse auf EU-Ebene beseitigt werden.

55. Ein Faktor, der beim "Electronic Government" häufig vergessen wird, sind die möglichen **Auswirkungen auf den Informationsmarkt**. Durch die Anwendung neuer Technologien und innovativer Konzepte können Behörden aller Ebenen die **Informationsgesellschaft voranbringen**. Wenn sie die neuen Technologien einsetzen, wird dies Bürger und Unternehmen veranlassen, ihrem

Beispiel zu folgen, und die IKT-Industrie zu neuen Entwicklungen anregen. Der Bericht über Beschäftigungsmöglichkeiten in der Informationsgesellschaft¹⁷, der dem Europäischen Rat in Wien im Dezember 1998 vorgelegt wurde, hat einmal mehr diese Aufgabe der Regierungen betont.

II.2 "Electronic Government" und Informationen des öffentlichen Sektors

56. Mit Hilfe der neuen Technologien läßt sich die Effizienz der **Informationssammlung** beträchtlich steigern. Die öffentlichen Einrichtungen erhalten die Möglichkeit, die verfügbaren Daten - soweit mit dem Datenschutz vereinbar - gemeinsam zu nutzen, so daß die Daten nicht länger mehrfach bei Bürgern und Unternehmen erhoben werden müssen. Das **verringert den Verwaltungsaufwand** von Bürgern und Unternehmen, insbesondere von mittelständischen Firmen, beträchtlich.

57. Gleichzeitig führt die gemeinsame Nutzung von Informationen dazu, daß öffentliche Einrichtungen besser informiert sind und Zugang zu allen Daten haben, die sie für ihre Arbeit brauchen. Innerhalb der EU werden immer mehr Daten zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht: auf den Gebieten Zoll, Landwirtschaft, Umwelt, Gesundheit, Statistik u. a.

58. Die "digitale Revolution" hat auch großen Einfluß auf die **Zugänglichkeit und Verbreitung von Informationen**. Das Internet bietet umfassende Möglichkeiten für einen problemlosen Zugriff von Bürgern und Unternehmen auf Datenbestände des öffentlichen Sektors. Dieses Potential wird von allen EU-Mitgliedstaaten genutzt.

59. Die zunehmende Bereitstellung von Daten im Internet ist Teil der Informationspolitik der EU-Institutionen. Sie verfügen über eine Reihe von Websites, über die eine Fülle von Informationen über die EU und ihre Arbeit angeboten wird.

60. Die Websites werden immer intensiver abgefragt. So wurden im September 1998 nahezu 7 Millionen Kommissionsdokumente auf diesem Weg eingesehen, mehr als doppelt soviel wie noch ein Jahr zuvor.

61. Die neuen Technologien werden es auch ermöglichen, die Bereitstellung von Informationen und Dienstleistungen **stärker zu integrieren**. Das ist insbesondere dann von Vorteil, wenn zur Erlangung einer bestimmten

¹⁷ Beschäftigungsmöglichkeiten in der Informationsgesellschaft: Ausnutzung des Potentials der Informationsgesellschaft, KOM(1998) 590.

Information mehrere Verwaltungsstellen kontaktiert werden müssen. Hier gilt es, einen "One-Stop-Shop", also eine zentrale Anlaufstelle, einzurichten. Die Website europa.eu ist ein solcher zentraler Zugangspunkt für Informationen über sämtliche EU-Institutionen.

62. Die elektronische Aufbereitung von Informationen des öffentlichen Sektors erleichtert nicht nur den Datenzugriff, sie verbessert auch deren **Verwertungsmöglichkeiten**. Ein besserer Zugang zu Informationen und die Bereitstellung von Daten in digitaler Form erleichtert die Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen. So können mit Informationen des öffentlichen Sektors als Rohstoff neue Informationsprodukte entstehen.

63. Der Digitalisierungsprozeß führt dazu, daß die Unterschiede zwischen einzelnen Einrichtungen des öffentlichen Sektors in Europa deutlicher zutage treten und an Bedeutung gewinnen. Sie hemmen die Ausschöpfung des von den neuen Technologien gebotenen Potentials und machen eine Diskussion über die Informationen des öffentlichen Sektors auf europäischer Ebene um so dringlicher.

11.3 Elektronischer Zugriff für alle?

64. In unserer heutigen Gesellschaft geht die Entwicklung dahin, daß jedermann Zugang zu den neuen elektronischen Informationsmitteln hat. Das Internet setzt sich sehr viel schneller durch als z. B. Telefon oder Fernsehen vor 100 Jahren. Dennoch wird es **einige Zeit dauern, bis das Medium für alle zugänglich ist**. Wenn der öffentliche Sektor seine Informationen ins Internet stellt, bedeutet das nicht zwangsläufig, daß alle Bürger in gleichem Maße Zugang dazu haben. Es bestehen beträchtliche Unterschiede beim Zugang zu den Werkzeugen der Informationsgesellschaft (Computer, Modems usw.) und der Fähigkeit, diese zu nutzen.

65. In diesem Zusammenhang betont der Bericht über Beschäftigungsmöglichkeiten in der Informationsgesellschaft¹⁸, daß der Zugang zu solchen Werkzeugen und die Fähigkeiten, diese zu nutzen, Vorbedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen sind und ihnen Vorrang eingeräumt werden muß.

66. Daher muß in **Infrastrukturen investiert** werden, die für jedermann Zugang zu elektronischen Netzen gewährleisten. Bibliotheken bieten sich hierfür ganz besonders an, aber es sollten auch andere Möglichkeiten ausgelotet werden.

Infocid

In Portugal ist ein landesweites Netz von "Cyberkiosks" aufgebaut worden, das Bürgern den Zugang zum Internet ermöglicht, insbesondere zu Informationen über den öffentlichen Sektor. Das umfassende integrierte Multimedia-System ermöglicht den Zugriff auf Behördeninformationen zu den verschiedensten Themen: Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung, Gesetze und Rechtsprechung, Wohnen usw.

<http://www.infocid.pt/>

67. Hier wird deutlich, wie wichtig **Investitionen zur Schaffung von Medienkompetenz** sind. Versäumnisse in diesem Bereich können zu einer Spaltung der Gesellschaft führen: auf der einen Seite diejenigen, die die neuen Informationswerkzeuge benutzen können, auf der anderen Seite diejenigen, die hierzu nicht in der Lage sind. Auf europäischer Ebene bemüht man sich bereits im Rahmen mehrerer Projekte, dieses Problem an der Wurzel anzugehen.

EUN - European Schoolnet

Mit diesem von der Task Force "Multimediale Lernprogramme" geförderten und unter dem Sokrates-Programm koordinierten Projekt soll ein europäisches Informationsnetz für Schulen - das European Schoolnet - eingerichtet werden. Es soll den europäischen Schulen als Multimedia-Kommunikationsplattform dienen und den Rahmen bilden für die europaweite Zusammenarbeit von Bildungsbehörden, Hochschulen und Unternehmen der Mitgliedstaaten. Das Ziel ist die Entwicklung der IKT in den Schulen im Hinblick auf Inhalte, pädagogische Konzepte und Technologie.

<http://www.eun.org/>

68. Mehr Medienkompetenz wird langfristig auch zu einer **besseren Nutzung der Informationen des öffentlichen Sektors** führen. Informierte, im Umgang mit Computern versierte Bürger und Unternehmen werden mehr und bessere Information verlangen. Sie werden den öffentlichen Sektor veranlassen, anspruchsvollere Informationsdienste anzubieten, und die Informationsindustrie dazu anregen, mehr höherwertige Informationsprodukte und -dienste zu entwickeln.

¹⁸ Ebenda.

Kapitel III: Fragen im Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und ihrer Nutzung

69. Sowohl der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors als auch ihre gewerbliche Nutzung ist mit einer ganzen Reihe von Fragen verknüpft, die sorgfältig geprüft werden müssen. Sie reichen von der Definition des Begriffs "Informationen des öffentlichen Sektors" bis hin zu Datenschutz- und Haftungsfragen.

70. Die Fragen am Ende eines jeden Abschnitts dienen lediglich der Orientierung. Wir bitten die Leser, einen offenen und innovativen Ansatz zu wählen und alle angesprochenen Bereiche sowie andere Punkte, die ihnen wesentlich erscheinen, zu berücksichtigen.

II.1 Definitionen

Informationen des öffentlichen Sektors

71. Es ist wichtig, die Informationen des öffentlichen Sektors zu definieren. Das hilft, den Adressatenkreis dieses Grünbuchs und mögliche Handlungsfelder abzugrenzen.

72. Der öffentliche Sektor wird von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich definiert. In den Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und in den Diskussionen über diese Frage kristallisieren sich drei Definitionsansätze heraus:

- **Der funktionale Ansatz:** Danach umfaßt der öffentliche Sektor die Einrichtungen, die Hoheitsaufgaben wahrnehmen oder Leistungen für die Allgemeinheit erbringen¹⁹.
- **Der gesetzesbasierte/institutionelle Ansatz:** Hierbei zählen nur die Einrichtungen zum öffentlichen Sektor, die in

¹⁹ Die Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt nimmt Stellen, die im Rahmen der Rechtsprechung oder Gesetzgebung tätig sind, von ihrem Geltungsbereich aus. In der Richtlinie wird festgelegt, daß Behörden, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene Aufgaben im Bereich der Umwelterhaltung wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen, verpflichtet sind, diese allen natürlichen oder juristischen Personen auf Antrag ohne Nachweis eines Interesses zur Verfügung zu stellen. Da die Richtlinie der Förderung des Umweltschutzes dient, werden darin kommerzielle Fragen nicht behandelt. Auf einzelne Bestimmungen der Richtlinie wird in den entsprechenden Abschnitten von Kapitel II eingegangen. Folgemaßnahmen zu diesem Grünbuch werden weder das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, wie es in der Richtlinie, die voraussichtlich 1999 überarbeitet werden wird, geregelt ist, noch die Bestimmungen anderer einschlägiger Rechtsvorschriften der Gemeinschaft berühren.

den einschlägigen Gesetzen ausdrücklich genannt sind.

- **Der finanzielle Ansatz:** Danach umfaßt der öffentliche Sektor all die Einrichtungen, die in erster Linie aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (das heißt Stellen, deren Tätigkeit nicht den normalen Marktgesetzen unterliegt).

Unabhängig vom gewählten Ansatz, sollten die öffentlichen Einrichtungen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen (zentral, regional und lokal) einbezogen werden.

Staatsunternehmen, die unter den üblichen Marktbedingungen tätig sind und dem Privat- und dem Handelsrecht unterliegen, zählen nach keiner dieser Definitionen zum öffentlichen Sektor.

Informationsarten

73. Die Informationen des öffentlichen Sektors können nach unterschiedlichen Kriterien eingeordnet werden. Eine Möglichkeit ist die Unterscheidung zwischen **Verwaltungs-Informationen** und **anderen Informationen**. Zur ersten Gruppe zählen Informationen über die Arbeitsweise von Staat und Verwaltung selbst, zur zweiten Informationen über andere Bereiche, die die Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gesammelt haben (Geoinformation, Information über Unternehmen, FuE usw.)

74. Bei den Verwaltungsinformationen läßt sich weiter differenzieren zwischen Informationen, die **unerlässlich sind für ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen** (wie Gesetze, Gerichtsurteile, Informationen des Parlaments), und Informationen, die **nicht von fundamentaler Bedeutung** sind.

75. Eine andere Unterscheidungsmöglichkeit ist die zwischen Informationen von **allgemeinem Interesse** (z. B. Informationen aus dem Parlament) und solchen, die nur für einen sehr kleinen Kreis von **Personen von unmittelbarem Interesse** sind.

76. Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten können die Informationen nach ihrem (potentiellen) **wirtschaftlichen Wert** gegliedert werden. Dabei sei angemerkt, daß sowohl Verwaltungsinformationen als auch sonstige Informationen einen beträchtlichen Marktwert haben können.

77. Die Art der Differenzierung kann mitentscheidend dafür sein, wie die verschiedenen Informationskategorien behandelt werden: Sie kann sich beträchtlich auf die Preisgestaltung und auf Urheberrechtsfragen auswirken und bei der Lösung heikler Fragen wie die des Datenschutzes eine Rolle spielen.

Frage1:

Welche Definition des Begriffs "Informationen des öffentlichen Sektors" ist Ihrer Meinung nach die geeignetste?

Welche Arten von Informationen des öffentlichen Sektors sollten Gegenstand der Diskussion sein?

III.2. Bedingungen für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors

78. Wenn ein allgemeines Informationszugangsrecht besteht, heißt das nicht automatisch, daß die Informationen des öffentlichen Sektors unbegrenzt und ohne Einschränkungen zugänglich sind. Die Vorschriften und die Praxis in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene weichen hier voneinander ab.

79. Die Unterschiede bei den Zugangsvoraussetzungen werfen einige Fragen auf, die sowohl für die Bürger als auch für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von Belang sind. Erwünscht sind Stellungnahmen beider Gruppen.

Nachweis eines besonderen Interesses

80. Die überwiegende Zahl der einschlägigen einzelstaatlichen Gesetze gewährt Einzelpersonen und Unternehmen Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors, ohne daß ein besonderes Interesse nachgewiesen werden muß. Da in einigen Ländern jedoch ein solcher Nachweis gefordert werden kann, sollte der Punkt diskutiert werden.

Ausnahmen vom Zugangsrecht

81. Alle gesetzlichen Rahmenbestimmungen auf nationaler Ebene sehen Ausnahmen vom Zugangsrecht vor, die man in vier Kategorien einteilen könnte:

- Ausnahmen im **staatlichen Interesse** (nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung, wirtschaftliche Interessen, internationale Beziehungen, Gesetzgebungsverfahren usw.); es handelt sich meist um Fragen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen;
- Ausnahmen im **Interesse Dritter** (Schutz der Privatsphäre, Schutz geistigen Eigentums, Geschäftsgeheimnisse, Gerichtsverfahren usw.);
- Ausnahmen zum **Schutz von Entscheidungsverfahren** (vorläufige oder "nur für den Dienstgebrauch" bestimmte Informationen usw.);

- Ausnahmen zur **Vermeidung von unverhältnismäßigem Kosten oder unverhältnismäßigem Arbeitsaufwand bei der betroffenen Dienststelle** (bereits veröffentlichte Informationen, über Gebühr umfangreiche Anfragen);

Die Richtlinie 90/313/EWG enthält eine Liste möglicher Ausnahmen, die alle oben aufgeführten Fälle abdeckt²⁰.

82. Die Ausnahmeregelungen der Mitgliedstaaten und ihre Auslegung weichen teilweise voneinander ab. Einige Beobachter sind der Auffassung, daß dies Unternehmen und Bürger unter Umständen daran hindert, europaweit auf die Informationen, die sie benötigen, zuzugreifen.

Fristen, Menge, Format

83. Angesichts neuer Technologien und schnellere Netze verlieren die Faktoren Zeit, Menge und Format an Bedeutung. Wenn Informationen online zur Verfügung stehen, können die Bürger sie zum gewünschten Zeitpunkt, im gewünschten Umfang und am gewünschten Ort herunterladen.

84. Da aber nicht alle Informationen des öffentlichen Sektors in absehbarer Zukunft elektronisch verfügbar sein werden, bleibt die Frage, wie rasch und wie ausführlich öffentliche Stellen Anfragen beantworten sollten. Diese Problematik ist mit der Vermeidung unverhältnismäßiger Kosten oder unverhältnismäßigen Arbeitsaufwands verknüpft.

Fristen

85. Die einzelstaatlichen Gesetze zur Regelung des Informationszugangs sehen unterschiedliche Fristen für die Beantwortung von Anfragen durch den öffentlichen Sektor vor. In Frankreich wird eine Frist von zwei Monaten eingeräumt, während das Gesetz in Schweden "eine rasche Beantwortung" verlangt. In anderen Ländern wiederum gibt es überhaupt keine diesbezüglichen Bestimmungen. Die Richtlinie 90/313/EWG schreibt eine Frist von zwei Monaten vor.

Menge und Format

86. Komplexer ist die Frage, ob der Umfang von Informationsersuchen begrenzt werden sollte. Grundsätzlich sind solche Beschränkungen bei Informationen auf Papier denkbar, wenn Beschaffung und Bereitstellung einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen. Hier muß ein Mittelweg gefunden werden zwischen der Bereitstellung von Informationen für den Bürger zu erschwinglichen Kosten und der

²⁰ Siehe Fußnote 19, S. 12

Vermeidung unverhältnismäßigen Aufwandes für den öffentlichen Sektor. Sind Informationen des öffentlichen Sektors elektronisch abrufbar, ist es schwieriger, Mengenbegrenzungen zu rechtfertigen.

Bei der Wahrnehmung seiner Hauptaufgaben produziert der öffentliche Sektor eine Unmenge Rohdaten. Diese Informationen des öffentlichen Sektors werden häufig in unattraktiven, wenig benutzerfreundlichen Formaten vorgehalten.

87. Viele staatliche Stellen sind sich der Problematik inzwischen bewußt und bemühen sich darum, die Rohdaten so aufzubereiten, daß sie dem Bedarf ihrer Kunden gerecht werden.

88. In diesem Zusammenhang stellt sich eine andere interessante Frage: Inwieweit sollten die Bürger nicht nur zu den fertig aufbereiteten Daten Zugang haben, sondern auch zu Rohdaten und Daten, die noch nicht fertig aufbereitet sind?

Frage 2:

Schaffen unterschiedliche Bedingungen für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in den einzelnen Mitgliedstaaten Hindernisse auf europäischer Ebene?

Wenn ja, um welche Bedingungen handelt es sich: Nachweis eines berechtigten Interesses, Ausnahmeregelungen, Bedingungen hinsichtlich Fristen, Format und Menge?

Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es?

III.3 Praktische Zugängserleichterungen

89. Bürger und Unternehmen können als "Kunden" der Informationsdienste des öffentlichen Sektors betrachtet werden. Bei dieser Sichtweise gilt es, die Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen bei der Planung der Dienste zu berücksichtigen und benutzerfreundliche Suchfunktionen anzubieten.

90. Der öffentliche Sektor hält eine Vielzahl von Datensätzen vor.

Einer kürzlich vorgenommenen Schätzung zufolge beläuft sich die Zahl der öffentlichen Datenbanken allein in den Niederlanden auf ca. 36 000²¹

Damit die "Informationskunden" sich in diesem enormen Datenbestand zurechtfinden, müssen unter Umständen Metadaten und Verzeichnisse zusammengestellt werden. Das wirft folgende Frage auf:

Frage 3:

Könnte die Zusammenstellung europäischer Metadaten (Informationen über die verfügbaren Daten) den europäischen Bürgern und Unternehmen dabei helfen, sich europaweit im Datenangebot des öffentlichen Sektors besser zurechtzufinden?

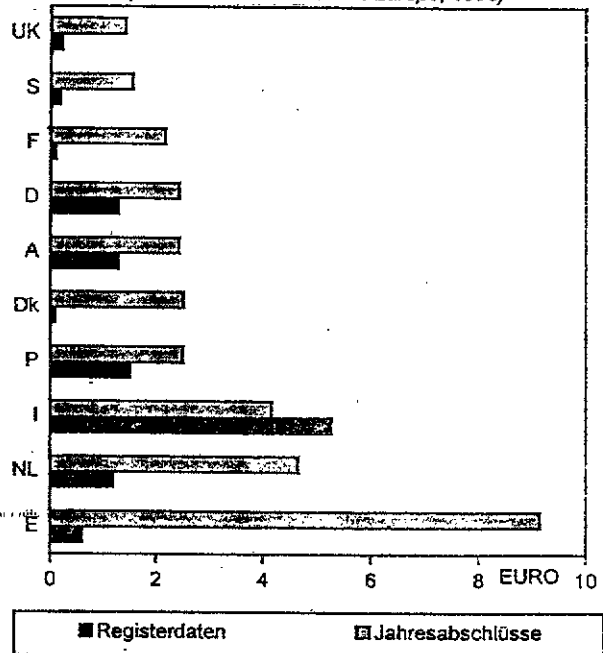
Wenn ja, wie sollte dies bewerkstelligt werden?

Was sollten Verzeichnisse über die Informationen des öffentlichen Sektors beinhalten?

III.4 Preisgestaltung

91. Bei den Preisen und der Preisgestaltung bestehen beträchtliche Unterschiede sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen verschiedenen Einrichtungen des öffentlichen Sektors innerhalb ein und desselben Mitgliedstaates. Abbildung 3 zeigt wie unterschiedlich die Preise sind, die Dun&Bradstreet, ein Anbieter von Wirtschaftsinformationen, für den Zugriff auf Registerdaten und Jahresabschlüsse von Unternehmen zahlen muß.

Abb. 3: Einheitspreis der Informationen über Unternehmen in ausgewählten Ländern
(Quelle: Dun & Bradstreet Europe, 1998)



²¹ BDO Consultants, Electronische bestanden van het bestuur, 1998

Preisgestaltungsmodelle

In einem französischen Ministerialerlaß aus dem Jahre 1994 wird zwischen den Kosten für Datenerhebung und Datenproduktion (die nicht in Rechnung gestellt werden) und sonstigen Kosten z. B. für Drucken, Aktualisierung, Datenretrieval und Datenübermittlung (die in Rechnung gestellt werden können) unterschieden. Darüber hinaus wird zwischen verschiedenen Informationstypen und Arten der Informationsnutzung differenziert.

Die 1985 veröffentlichten Leitlinien des Handels- und Industrieministeriums (UK) sind eher marktorientiert. Sie besagen: Existiert bereits ein Markt für gewerblich nutzbare Informationen des öffentlichen Sektors, so sollten die Behörden für die Bereitstellung dieser Informationen einen angemessenen Preis verlangen. Bei Informationen, die bis dahin noch nicht gewerblich genutzt wurden, ist es denkbar, zunächst nur die zusätzlichen Kosten in Rechnung zu stellen, die durch die Bereitstellung der Informationen anfallen.

In den 1989 von der Europäischen Kommission vorgelegten Leitlinien für ein besseres Zusammenwirken zwischen privatem und öffentlichem Sektor auf dem Informationsmarkt wird ein Distributionskostenansatz befürwortet, d. h. die Preisgestaltung kann sich nach der Art der Informationen richten, und der Preis sollte die Kosten für die Aufbereitung der Informationen und ihre Bereitstellung für die Privatwirtschaft widerspiegeln, was jedoch nicht zwangsläufig sämtliche Kosten für die Routinearbeiten der Verwaltung beinhaltet. Informationen können zu ermäßigtem Preis angeboten werden, wenn der auf ihnen basierende Dienst im öffentlichen Interesse liegt.

Das US-Gesetz ermöglicht es dem öffentlichen Sektor, Gebühren für das Suchen, Kopieren und Überprüfen von Informationen zu erheben, nicht jedoch für die Aufbereitung der Rohdaten. Diese wird lediglich als eine Maßnahme betrachtet, die ein effizienteres Arbeiten ermöglicht, nicht als Mittel zur Gewinnerzielung.

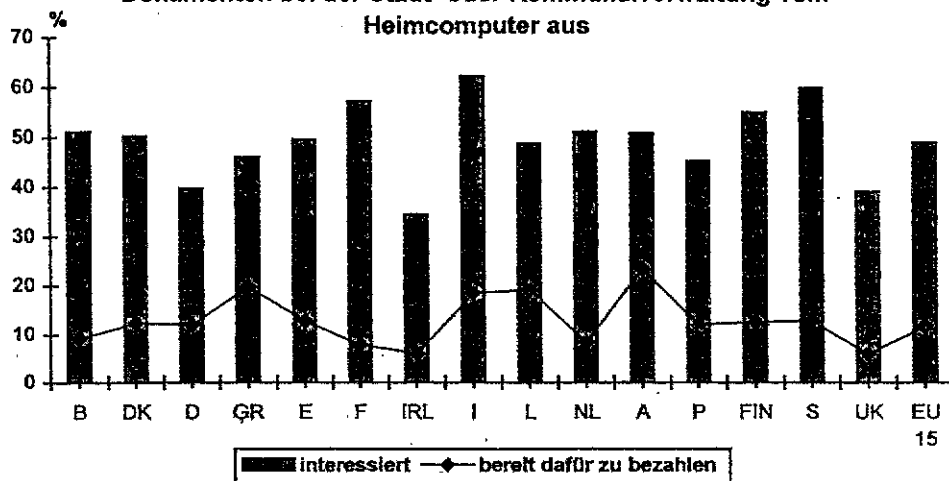
92. Auf lange Sicht kann der gegenwärtige Trend zur kostenlosen Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet Auswirkungen auf Preise und Preisgestaltung haben.

93. Untersuchungen und Diskussionen haben gezeigt, daß die doppelte Zielsetzung der Informationspolitik des öffentlichen Sektors – Informationszugang und Informationsnutzung – eine Preispolitik erfordert, bei der eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden:

- erschwinglicher Zugang für alle
- Nutzungspotential
- fairer Wettbewerb (siehe folgender Absatz)

94. Die Preisgestaltung ist zunächst im Zusammenhang mit dem Zugang von Bedeutung. Öffentliche Informationen werden mit Steuergeldern produziert, und daher muß die Frage gestattet sein, ob öffentliche Einrichtungen das Recht haben, für die Bereitstellung von Informationen Geld zu verlangen. Andererseits kann man vorbringen, daß normalerweise nur ein kleiner Teil der Bevölkerung an der Nutzung eines bestimmten Informationsprodukts des öffentlichen Sektors interessiert ist und daß diese Benutzer nicht von der übrigen Bevölkerung subventioniert werden sollten. Und es hat sich auch gezeigt, daß die Bereitschaft besteht, unter bestimmten Voraussetzungen für Informationen/Informationsdienste zu bezahlen. Das geht aus Abbildung 4 deutlich hervor.

Abbildung 4: Interesse an der Online- Anforderung von Dokumenten bei der Stadt- oder Kommunalverwaltung vom Heimcomputer aus



Quelle: Eurobarometer 47

95. Die Preise sollten jedoch so gestaltet sein, daß Zugang allen offensteht. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die französische Initiative, die die Ermittlung der Kategorien öffentlicher Informationen zum Ziel hat, denen mit Blick auf die Wahrnehmung der demokratischen Rechte "wesentliche" Bedeutung für den Bürger zukommt. Solche Informationen werden grundsätzlich kostenlos zur Verfügung gestellt.

96. Was die **Nutzung** angeht, so ist es wichtig, daß die Bemühungen des öffentlichen Sektors zur Bereitstellung von Informationen für die gewerbliche Nutzung anerkannt werden und daß dafür bezahlt wird. Gleichzeitig müssen der Privatwirtschaft die Informationen zu vernünftigen Preisen zur Verfügung gestellt werden, wenn sie sie zu wettbewerbsfähigen Produkten verarbeiten soll.

97. Die Preispolitik ist mithin eine der Kernfragen im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors durch die Inhaltsindustrie. Von der Preisgestaltung hängt es in erster Linie ab, ob es für die Branche interessant ist, in Mehrwertprodukte und -dienstleistungen auf der Grundlage von Informationen des öffentlichen Sektors zu investieren. Amerikanische Unternehmen profitieren vom kostenlosen Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in den USA.

Ein amerikanisches Softwareunternehmen wird in Kürze ein Mapping-Programm für Unternehmen auf den Markt bringen, das es dem Anwender ermöglicht, Punkte auf der Karte zu finden und zu kennzeichnen, Karten in Unterlagen einzufügen und die Geschäftsentwicklung auf der Karte darzustellen. Dieses Programm soll Unternehmen jeder Größe durch die Nutzung von Karten in die Lage versetzen; bessere Informationen für ihre Entscheidungen zu haben. Das Programm umfaßt über 15 Millionen Segmente auf Straßenebene für die gesamte USA und Ländersegmente für die übrige Welt. Der Einzelhandelspreis für dieses Produkt dürfte bei 109 \$ liegen.

Zum Vergleich: Ein deutsches Unternehmen bietet Geodaten für ein deutsches Bundesland zum Gesamtpreis von 9 728,- DM + 16 % MwSt. an.

Eine Umweltschutzorganisation mit Sitz im Vereinigten Königreich, hat protestiert, nachdem die Ordnance Survey, die im UK für Kartierung zuständige Behörde, versuchte, der Organisation für digitale Basiskartierungsdaten des Landes über 365 000 £ in Rechnung zu stellen.

Frage 4:

Welche Auswirkung hat eine uneinheitliche Preispolitik für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und ihre Nutzung?

Führt sie dazu, daß Bürger und Unternehmen in Europa nicht überall die gleichen Möglichkeiten haben?

II.5 Wettbewerb

98. Die Kostenstruktur öffentlicher Stellen kann von der der Privatwirtschaft abweichen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es möglich, daß sie Produkte unter dem Marktpreis anbieten, oder mit den Erlös aus dem Verkauf von Informationen Defizite in anderen Bereichen ausgleichen.

99. Wenn nun Einrichtungen des öffentlichen Sektors höherwertige Informationsprodukte auf dem Markt anbieten, kann das u. U. den fairen Wettbewerb beeinträchtigen. Das kann auch geschehen, wenn Nutzungsrechte an halbstaatliche oder private Stellen vergeben oder mit diesen Ausschließungsverträge geschlossen werden. Oder wenn Informationen für eine Partei früher freigegeben werden als für eine andere.

Einzelstaatliche Gesetze

100. Alle Mitgliedstaaten wenden eine Reihe allgemeiner Wettbewerbsvorschriften an. Einige gesetzliche Regelungen betreffen speziell Wettbewerbsfragen bei der Vermarktung von Informationen des öffentlichen Sektors. Den im Vereinigten Königreich geltenden Leitlinien zufolge dürfen Behörden nicht versuchen, mit der Privatwirtschaft zu konkurrieren. Nach französischem Recht darf eine öffentliche Einrichtung nicht direkt in das Marktgeschehen eingreifen, und sie darf nur dann Mehrwert-Informationendienste bereitstellen, wenn dies mit ihrem gesetzlichen Auftrag im Einklang steht. Die uneinheitliche Anwendung von Wettbewerbsregeln in den Mitgliedstaaten kann zu Verzerrungen auf dem Markt führen.

EU-Wettbewerbsregeln

101. Die EU-Wettbewerbsregeln sind in den Artikeln 85-94 des EG-Vertrages niedergelegt. Für die hier behandelten Fragen sind mehrere dieser Grundsätze von Bedeutung:

- Staatliche Beihilfen 22: Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beihilfen sind zu vermeiden;

22 Artikel 92

- Ausnutzung einer beherrschenden Stellung 23: Der Zugang zu Daten, die nicht anderweitig verfügbar sind, ist unter angemessenen Bedingungen und zu erschwinglichen Preisen zu ermöglichen (Grundversorgung);

- Unternehmensvereinbarungen 24;

- Monopole 25.

102. Im Zusammenhang mit den Bestimmungen über staatliche Beihilfen ist zu beachten, daß öffentliche Informationsanbieter unter bestimmten Bedingungen mit der Privatwirtschaft in Wettbewerb treten können. Die öffentliche Finanzierung könnte dann als staatliche Beihilfe 26 gewertet werden, für die in bestimmten Fällen Ausnahmeregelungen in Frage kämen 27. Ebenfalls von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang Artikel 6 des EG-Vertrages, der jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet. Ferner sind die Leitlinien für ein besseres Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf dem Informationsmarkt zu nennen, die die Kommission 1989 veröffentlicht hat und in denen sie ebenfalls auf die Wettbewerbsregeln eingeht.

103. Im Zusammenhang mit der Wettbewerbspolitik wird häufig unterschieden zwischen Informationen, für die es nur eine Quelle gibt und die in der Regel zu angemessenen Bedingungen bereitgestellt werden müssen, und Informationen, die auch anderswo angeboten werden und für die Marktpreise gefordert werden dürfen.

104. Der Wettbewerbsgrundsatz ist auch ein Kernelement des öffentlichen Auftragswesens. Er ist anwendbar sowohl auf Druck- als auch auf Veröffentlichungsverträge (wenn öffentliche Stellen die Publikation bezahlen oder bezuschussen) sowie auf Vertriebs-

23 Artikel 86

24 Artikel 85

25 Artikel 90

26 Im Sinne von Artikel 92 Absatz 1

27 Nicht nur gemäß Artikel 92 Abs. 2 und 3 (Arten von Beihilfen, die mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind oder als vereinbar angesehen werden können), sondern auch gemäß Artikel 90 Abs. 2, wenn das Unternehmen mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut ist. Im letztgenannten Fall müssen alle von Artikel 90 Abs. 2 genannten Bedingungen erfüllt sein: das Unternehmen muß mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sein; die Höhe der Beihilfe darf nicht die Nettoaufwendungen für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse übersteigen und die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

vereinbarungen (in den Fällen, in denen die Zahl der Vertragshändler begrenzt wird, um bestimmte Ziele zu erreichen, z.B. Abdeckung eines bestimmten geographischen Bereichs).

105. Durch die neuen Technologien ändern sich feste und variable Kosten, neue nationale und internationale Player erscheinen auf dem Markt. Dadurch ergeben sich Möglichkeiten zur Senkung der Preise oder zur Steigerung der Vertriebszahlen. Das erfordert unter Umständen Änderungen in der Beschaffungspolitik und bei den Ausschreibungsbedingungen.

Frage 5

Inwieweit und unter welchen Voraussetzungen können die Aktivitäten von Einrichtungen des öffentlichen Sektors auf dem Informationsmarkt auf europäischer Ebene den fairen Wettbewerb beeinträchtigen?

III.6 Urheberrecht

106. Nach der Berner Übereinkunft (Artikel 2 Absatz 4) bleibt es den Verbandsländern vorbehalten, den Schutz amtlicher Texte auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sowie der amtlichen Übersetzungen dieser Texte zu bestimmen.

107. Die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung genutzt, um die entsprechenden Texte von jeglichem urheberrechtlichen Schutz auszunehmen. Was Informationen anderer Art betrifft, die vom öffentlichen Sektor produziert werden, so haben die Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelung im allgemeinen auch auf diese Texte ausgedehnt. In keinem Fall jedoch beschränkt der Umfang des urheberrechtlichen Schutzes für diese Dokumente das Informationszugangsrecht der Öffentlichkeit als solches.

108. Es gibt für den öffentlichen Sektor zwei Hauptgründe, den urheberrechtlichen Schutz in Anspruch zu nehmen. Zum einen bietet er die Möglichkeit, Einkommen zu erzielen, wobei allerdings Wettbewerbsfragen aufgeworfen werden können. Auch kann es zu Marktverzerrungen zwischen Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten kommen, die die Information nutzen wollen.

109. Zum anderen nehmen Einrichtungen des öffentlichen Sektors unter Umständen deshalb den urheberrechtlichen Schutz in Anspruch, weil sie verhindern wollen, daß Inhalte verändert werden. Dieser Punkt ist wichtig, wenn es um Haftungsfragen geht.

Frage 6

Stellen unterschiedliche urheberrechtliche Bestimmungen in Europa ein Hindernis für die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors dar?

III.7 Datenschutz

110. Bei einem Teil der Informationen des öffentlichen Sektors handelt es sich um personenbezogene Daten, d.h. um Angaben über eine bestimmte oder bestimmbare Person. Das gilt z.B. für Bevölkerungs-, Handels-, Kraftfahrzeug- oder Kreditregister sowie für medizinische, Beschäftigungs- und Sozialschutzdaten. Informationen dieser Art können für das Marketing, die Forschung oder sonstige Aktivitäten der Privatwirtschaft von Nutzen sein. In diesem Fall müssen das Informationsrecht der Bürger und der Unternehmen und das Recht des Einzelnen auf Schutz seiner Privatsphäre gegeneinander abgewogen werden. In allen einzelstaatlichen Zugangsregelungen hat man dem Rechnung getragen.

111. Am 24. Oktober 1995 wurde die Richtlinie 95/46/EG²⁸ "zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr" verabschiedet. Diese Richtlinie enthält verbindliche Regeln für den öffentlichen und den privaten Sektor und bringt den Grundsatz des freien Zugangs zu Informationen des öffentlichen Sektors mit dem Datenschutz in Einklang. Sie ist uneingeschränkt auf personenbezogene Daten, die von öffentlichen Stellen vorgehalten werden, anwendbar.

112. Es ist Sache der jeweils für die Daten verantwortlichen öffentlichen Stellen, unter Berücksichtigung der in der EU-Richtlinie niedergelegten Prinzipien, insbesondere des Prinzips der Zweckgebundenheit, die vereinbarte Abwägung vorzunehmen zwischen dem Grundsatz des offenen Zugangs für wirtschaftliche und sonstige Zwecke einerseits und dem Schutz der Privatsphäre andererseits. Darüber hinaus fällt einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden eine wichtige Rolle zu, und in Streitfällen müssen Gerichte entscheiden.

113. Ein Sonderfall sind statistische Daten. Auf diesem Gebiet verstärkt der allgemein anerkannte Grundsatz der statistischen Geheimhaltung den Schutz personenbezogener Daten. Das Statistikgeheimnis verhindert nicht

²⁸ ABl. L281 vom 23.11.1995, S. 31-50

nur den Zugriff privater Nutzer auf die Daten Dritter, sondern auch die Weitergabe vertraulicher Daten an Behörden soweit es sich nicht um statistische Ämter handelt.

114. Der Wandel zur Informationsgesellschaft bringt neue Bedrohungen der Privatsphäre mit sich, wenn nunmehr eine Vielzahl amtlicher Register elektronisch (vor allem online und im Internet) zur Verfügung steht.

Frage 7

Verdienen Datenschutzfragen im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors besondere Aufmerksamkeit?

Auf welche Weise könnten wirtschaftliche Interessen den Zugang zu von der öffentlichen gehaltenen personenbezogenen Daten rechtfertigen?

III.8 Haftungsfragen

115. Eine klare Regelung der Haftungsfragen kann sich positiv auf den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und ihre Nutzung auswirken. Die Haftungsproblematik kann den öffentlichen Sektor nämlich dazu veranlassen, eine vorsichtige Informationspolitik zu verfolgen. Stellt eine öffentliche Einrichtung einem Informationssuchenden Daten direkt zur Verfügung, so könnte sie im Prinzip (entsprechend den einzelstaatlichen Haftungs Vorschriften) für alle Schäden haftbar sein, die dem Bürger in diesem Zusammenhang entstehen.

116. Komplizierter wird es, wenn mehr als zwei Parteien (öffentliche Einrichtung, Informationssuchender) an der Verarbeitung und Verbreitung der Information beteiligt sind. Das ist z. B. der Fall, wenn der öffentliche Sektor die Informationen einem Privatunternehmen überlassen hat. In diesem Fall könnte die öffentliche Stelle nach wie vor haftbar sein, es sei denn, sie hat ihre Haftung vertraglich eingeschränkt.

117. Je mehr Akteure beteiligt sind, desto schwieriger wird es im Konfliktfall, diejenigen zu ermitteln, der ungesetzlich oder nicht pflichtgemäß gehandelt hat. Einige Beobachter halten abgestimmte europäische Ansätze in dieser Frage für besonders wichtig, da in Fällen, die mehrere Länder betreffen, schwer zu

entscheiden ist, welche nationalen Rechtsvorschriften anzuwenden sind²⁹.

Frage 8

Inwieweit kann das Bestehen unterschiedlicher Haftungsregeln in den Mitgliedstaaten ein Hindernis für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors oder ihre Nutzung darstellen?

III.9 Informationen der EU

118. Wie schon in Abschnitt I.1 und Annex 2, dieses Grünbuchs angedeutet, entwickelt die EU Vorgehensweisen zur Verbesserung des Zugangs zu ihren eigenen Informationen und deren Verbreitung. Beispielsweise unterhalten alle EU-Institutionen eine Gruppe von Webseiten, die einen einzigen Zugang haben (<http://europa.eu.int>) und umfangreiche Informationen anbieten.

119. In diesem Zusammenhang wäre es nützlich, wenn als Reaktion zu diesem Grünbuch Bemerkungen zur Einschätzung der Aktivitäten der EU in diesem Bereich eingingen. Dies führt zur folgenden Frage

Frage 9

Sind die Aktivitäten der EU bezüglich des Zuganges und der Verbreitung von Informationen angemessen?

In welcher Hinsicht können sie weiter verbessert werden?

²⁹ In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs vom 18. November 1998 stellt die Kommission fest, daß unbedingt klar gestellt werden muß, inwieweit Online-Dienstanbieter für die Übertragung und Speicherung von Informationen Dritter (also in Ausübung einer "Vermitteltätigkeit") im Rahmen der kommerziellen Kommunikation verantwortlich sind. Um die hier bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen und die unterschiedlichen Konzepte abzustimmen, die sich auf mitgliedstaatlicher Ebene abzeichnen, sieht der Kommissionsvorschlag vor, daß bei einer reinen Vermittlungsfunktion keine Verantwortlichkeit des Diensteanbieters besteht und diese bei sonstigen Vermittlungstätigkeiten beschränkt ist.

Fazit

120. Fehlende europaweite Transparenz bei Informationen des öffentlichen Sektors stellt ein beträchtliches Hindernis sowohl für Bürger als auch für Unternehmen dar, die die im EG-Vertrag festgeschriebenen Rechte in Anspruch nehmen und die Vorteile des Binnenmarktes nutzen wollen.

121. Gleichzeitig ist die europäische Informationsindustrie mit einer Vielzahl unterschiedlicher Gesetze und Verfahrensweisen konfrontiert, und das hindert sie nach Auffassung der Kommission unter Umständen daran, das Informationspotential Europas auszuschöpfen.

122. Auf der Grundlage der Stellungnahmen zu diesem Grünbuch, insbesondere zu den rechtlichen oder sonstigen Hindernissen, die unter Umständen den Zugriff auf Informationen des öffentlichen Sektors und ihre Nutzung beeinträchtigen, kann geprüft werden, ob regulatorische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich sind und wenn ja, welche.

123. In den Antworten könnten folgende Punkte angesprochen werden:

- **Rechtsetzung** (z. B. Bedarf an Empfehlungen, Leitlinien oder rechtlich bindenden Maßnahmen).
- **Europaweiter Informationsaustausch**, der es den Einrichtungen des öffentlichen Sektors ermöglicht, aus den Erfahrungen anderer zu lernen.
- **Sensibilisierung** auf allen Ebenen (Bürger, Unternehmen und Verwaltung) für die vorhandenen Informationsquellen.
- **Demonstrations- und Pilotvorhaben** zur Verbreitung von Technologien für neue Informationsdienste und zur Erprobung neuer Formen der öffentlich-privaten Partnerschaft.
- **Aus- und Weiterbildungs-Initiativen** zur Verbesserung der Kompetenz von Bürgern und Behörden im Informationsmanagement.

124. Wir bitten um Stellungnahmen zu diesen möglichen Handlungsfeldern oder zu anderen Maßnahmen, die dem Leser wichtig erscheinen.

Frage 10

Welche Handlungsmöglichkeiten sollten auf europäischer Ebene Vorrang haben?

Die Fragen im Überblick

Die folgende Liste enthält nochmals die Fragen des dritten Kapitels im Überblick.

- 1 Welche Definition des Begriffs "Information des öffentlichen Sektors" ist Ihrer Meinung nach die sinnvollste?
Welche Arten von Informationen des öffentlichen Sektors sollten Gegenstand der Diskussion sein?
- 2 Schaffen unterschiedliche Bedingungen für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in den einzelnen Mitgliedstaaten Hindernisse auf europäischer Ebene?
Wenn ja, um welche Bedingungen handelt es sich: Nachweis eines berechtigten Interesses, Ausnahmeregelungen, Bedingungen hinsichtlich Fristen, Format und Menge?
Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es?
- 3 Könnte die Zusammenstellung europäischer Metadaten (Informationen über die verfügbaren Daten) den europäischen Bürgern und Unternehmen dabei helfen, sich europaweit im Datenangebot des öffentlichen Sektors besser zurechtzufinden?
Wenn ja, wie sollte dies bewerkstelligt werden?
Was sollten Verzeichnisse über die Information des öffentlichen Sektors beinhalten?
- 4 Was bedeutet eine uneinheitliche Preispolitik für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und ihre Nutzung?
Führt sie dazu, daß Bürger und Unternehmen in Europa nicht überall die gleichen Möglichkeiten haben?
- 5 Inwieweit und unter welchen Voraussetzungen können die Aktivitäten von Einrichtungen des öffentlichen Sektors auf dem Informationsmarkt auf europäischer Ebene den fairen Wettbewerb beeinträchtigen?
- 6 Stellen unterschiedliche urheberrechtliche Bestimmungen für Informationen des öffentlichen Sektors in Europa ein Hindernis für die Nutzung dieser Informationen dar?
- 7 Verdienen Datenschutzfragen im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors besondere Aufmerksamkeit? Wenn ja, in welcher Form?
- 8 Inwieweit kann eine etwaige Haftungspflicht ein Hindernis für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors oder ihre Nutzung darstellen?
- 9 Sind die Aktivitäten der EU bezüglich des Zuganges und der Verbreitung von Informationen angemessen? In welcher Hinsicht können sie weiter verbessert werden? ?
- 10 Welche Handlungsfelder sollten auf europäischer Ebene Vorrang haben?

Anhang 1: Rechtsvorschriften und Politik für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors - die Lage in den Mitgliedstaaten

Osterreich

Ein Bundesgesetz (1987/287) vom 15. Mai 1987 legt ein allgemeines Zugangsrecht fest. Es handelt sich um einen Mindestrahmen: Alle Bediensteten in Organen des Bundes und Organen der Selbstverwaltung haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereichs Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht. Die Auskünfte werden in der Regel kostenlos erteilt, in einigen Fällen wird jedoch eine Gebühr erhoben, mit der unter anderem die Kopier- und Übermittlungskosten beglichen werden. Jede Abteilung legt unter der Aufsicht des zuständigen Ministers fallweise ihre Vermarktungspolitik fest. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor betrifft beispielsweise den Telekom-Bereich, die Schuldeneintreibung, Rechts- und Verwaltungsauskünfte.

Belgien

Gesetze auf der nationalen (11.4.1994) und regionalen (Flandern, 23.10.1991 und 13.06.1996) Ebene zu Fragen der Transparenz enthalten ein allgemeines Recht auf Zugang zu Unterlagen von Behörden, bestimmen allerdings, daß die auf diese Weise erlangten Unterlagen nicht weitergegeben oder für kommerzielle Zwecke benutzt werden dürfen. Kein Gesetz regelt generell die Vermarktung von Informationen des öffentlichen Sektors. Der Zugang zu Informationen, die unter das Gesetz über die Transparenz für den Bürger fallen, wird kostenlos oder auf Selbstkostenbasis gewährt. Einige staatliche Stellen verfolgen eine Vermarktungspolitik auf der Grundlage von vertraglichen Beziehungen für jeden Einzelfall. Eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor besteht beispielsweise bei der Kfz-Zulassung, in der Statistik und bei Geoinformation. Im letztgenannten Bereich ist es jedoch wiederholt zu Streitigkeiten mit der entsprechenden staatlichen Stelle gekommen.

Was die aktive Informationsverbreitung angeht, so verbreitet Postfach 3000 Informationen der Föderalregierung in Fernsehen und Rundfunk sowie über Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften. Diese Informationen beinhalten Hinweise

auf kostenlose Broschüren für die Allgemeinheit. Die Broschüren enthalten Angaben über Ansprechpartner bei staatliche Stellen sowie zusätzliche Informationen über die jeweiligen Themen und Dienste. Außerdem können die Bürger Zusatzinformationen über Postfach 3000 einholen, einem Service des Informationsdienstes der Föderalregierung.

Seit 24. März 1995 verfügt die Föderalregierung über eine Website (<http://belgium.fgov.be>) mit umfassenden Informationen in vier Sprachen (Niederländisch, Französisch, Englisch und Deutsch). Diese Website enthält Links zu allen Föderalministerien. Es wird eine breite Palette von Informationen angeboten: allgemeine Informationen über Belgien, Beschlüsse der Regierung, Adressen von Regierungsstellen, Initiativen auf dem Gebiet der Informationen des öffentlichen Sektors usw. Die Sprachgemeinschaften und die Regionen unterhalten ebenfalls eigene Sites, auf die über die Website der Bundesregierung zugegriffen werden kann.

Gegenwärtig wird (auf nationaler Ebene) die Einrichtung eines Call Centers vorbereitet, über das die Bürger Fragen an die Regierung richten können. Die Flämische Gemeinschaft hat vergleichbare Maßnahmen auf den Weg gebracht; in der Region Wallonien hat ein solches Center bereits den Betrieb aufgenommen.

Infolge einer Empfehlung des Europarates ist der Staatsrat seit 1997 gesetzlich verpflichtet, die Mehrzahl seiner Beschlüsse zu veröffentlichen. Das geschieht auf CD-ROM und über das Internet.

Dänemark

Es ist ein Gesetz in Arbeit, das die beiden geltenden Gesetze über Informationsfreiheit ersetzen soll, die ein allgemeines Zugangsrecht zu amtlichen Unterlagen begründen. Die Vorlage deckt alle gesellschaftlichen Bereiche ab und lehnt sich eng an die EG-Richtlinie 95/46 an. Es sind Pilotaktionen für öffentlich zugängliche Adressenlisten der Behörden geplant; es wird eine Norm über elektronisches Publizieren veröffentlicht, und alle staatlichen Veröffentlichungen werden schrittweise elektronisch zugänglich gemacht. Alle öffentlichen Einrichtungen sind mit E-Mail ausgestattet und im Internet

vertreten. Und darüber hinaus gibt es eine Reihe DV-basierter "Selbstbedienungssysteme". Auf Rechtsdaten und -informationen in elektronischer Form kann kostenlos zugegriffen werden.

Bei gedruckten Unterlagen gilt der Grundsatz, daß der Bürger nur die Zugangskosten zahlt, die auf 10 DKR für die erste und 1 DKR für jede weitere Seite festgesetzt sind. Kein Gesetz beschäftigt sich speziell mit der Vermarktung von Informationen des öffentlichen Sektors, in dem Programm Informationsgesellschaft 2000 ist jedoch mehrmals davon die Rede. Außerdem hat das Finanzministerium 1992 einen Leitfaden zum Haushalt abgefaßt, in dem der öffentliche Sektor ganz allgemein behandelt wird und die Grundsätze "langfristige durchschnittliche Kosten" und "fairer Wettbewerb" genannt sind. Da der dänische Markt für elektronische Informationsdienste noch verhältnismäßig klein ist, wird der größte Teil der Informationen des öffentlichen Sektors in gedruckter und auch in elektronischer Form vom öffentlichen Sektor selbst verbreitet. Ein gewisses kommerzielles Interesse wurde für die Bereiche Bevölkerungs- und Handelsregister, Kataster, Rechtsvorschriften und Statistik geäußert; in diesen Bereichen kam es auch gelegentlich zu Kooperation und Wettbewerb zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

Gegenwärtig wird ein neues Preismodell für Daten des öffentlichen Sektors in den Haushaltsleitfaden für den öffentlichen Sektor eingearbeitet. Man hat Grundsätze für Qualität, den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und die laufenden Entwicklungsarbeiten festgelegt. Der Trend geht dahin, schnell auf eine offene Informationsgesellschaft hinzuarbeiten.

Finnland

Das Gesetz über die Öffentlichkeit amtlicher Unterlagen (Nr. 83 vom 9.2.1951) sieht ein allgemeines Recht auf Zugang zu allen Unterlagen vor, die eine Behörde ausarbeitet und herausgibt, außerdem zu allen Unterlagen, die einer Behörde übersandt oder übergeben werden und sich in ihrem Besitz befinden. 1987 wurde dieses Recht auch für Unterlagen eingeführt, die durch Loch-, Magnetisierungs- oder vergleichbare Vorgänge erstellt wurden und mit technischen Hilfen gelesen, gehört oder auf andere Weise verstanden werden

können. Das Gesetz wird gegenwärtig überarbeitet und modernisiert. Die novellierte Fassung soll die Verwendung von Behördeninformationen außerhalb des öffentlichen Sektors fördern.

Abgesehen davon ist die Markt- und Vermarktungslage in Finnland so wie in Dänemark. Das Interesse des Privatsektors ist noch verhältnismäßig gering, die Verbreitung geht im wesentlichen vom öffentlichen Sektor aus.

In einem Bericht zur Entwicklung einer finnischen Informationsgesellschaft aus dem Jahr 1995 ist kurz die Anregung einer kommerziellen Nutzung durch den Privatsektor angesprochen. Die Gebührenpolitik wird von einem Gesetz zu Kriterien für die Gebührengestaltung durch den Staat (1992) festgelegt; darin ist zwischen drei Arten von staatlichen Waren und Dienstleistungen unterschieden: a) diejenigen von öffentlichem Interesse; sie sind gebührenfrei; b) diejenigen, deren Anbieter eine Monopolstellung haben oder die aufgrund rechtlicher Erfordernisse erbracht werden; für sie gelten Selbstkostenpreise; c) sonstige; sie werden zu handelsüblichen Preisen angeboten.

Frankreich

Ein allgemeines Gesetz über den Zugang zu Verwaltungsunterlagen (Teil eines umfassenderen Gesetzes über die Beziehungen zwischen Verwaltung und Allgemeinheit, Nr. 78-573 vom 17.7.1978, 1979 geändert) schließt die Möglichkeit aus, derartige Unterlagen zu kopieren, zu verbreiten oder kommerziell zu nutzen. Die Akteneinsicht ist gebührenfrei, Kopierkosten sind vom Auskunftsuchenden zu tragen. Ein Erfaß des Premierministers vom 14.2.1994 zur Weitergabe von Daten des öffentlichen Sektors nennt einige Grundsätze für die Vermarktung; dabei wird unterschieden zwischen Rohdaten (frei zugänglich) und Mehrwertdaten (in einigen Fällen urheberrechtlich geschützt); behandelt werden außerdem die Rolle des öffentlichen und des privaten Sektors bei der Informationsverbreitung einschließlich einiger Wettbewerbs- und Gebührenfragen.

Die Privatwirtschaft hat einen großen Anteil am Markt für Informationen des öffentlichen Sektors, in einigen Bereichen (Geo- und Unternehmensinformation) mehr als in anderen (Agrar- und Rechtsinformation). Es wird eine Politik der Überlassung von Konzessionen an privatwirtschaftliche

Unternehmen verfolgt, die nach Ansicht einiger Beobachter Wettbewerbsfragen aufwirft.

In ihrem am 16. Januar 1998 veröffentlichten Aktionsprogramm "Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information" (Frankreich auf die Informationsgesellschaft vorbereiten) kündigt die französische Regierung an, daß wesentliche Daten des öffentlichen Sektors im Internet gebührenfrei zugänglich sein werden. Mit dieser Initiative wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die Entwicklung der Netze die traditionelle Unterscheidung zwischen dem Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors und deren Verbreitung grundlegend geändert hat. Außerdem wird damit unterstrichen, daß die Möglichkeit, auf Informationen des öffentlichen Sektors zuzugreifen, für die Entwicklung des Informationsmarktes und somit der Informationsindustrie unverzichtbar ist.

Deutschland

Deutschland hat weder ein Gesetz, das ein allgemeines Zugangsrecht begründet, noch ein Gesetz über die Vermarktung von Informationen des öffentlichen Sektors. Es gibt hingegen eine Vielzahl bereichsspezifischer Gesetze, die auf bestimmten Gebieten ein Informationszugangsrecht (beispielsweise Verwaltungsbeschwerden, Umweltinformation) begründen. In einigen Bundesländern sieht die Verfassung ein Informationszugangsrecht vor, und es werden gegenwärtig Gesetze ausgearbeitet, die ein allgemeines Zugangsrecht begründen. Die einzelnen Behörden haben getrennt eine Vermarktungspraxis entwickelt. In einigen Fällen (Finanz-/Handelsstatistik) kam es zu erfolgreicher Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor, in anderen (z. B. Unternehmensinformation) ergaben sich Schwierigkeiten. Auch die Preispolitik ist sehr unterschiedlich je nach Rechtsgrundlage des Ersuchens, Behörde und beabsichtigter Verwendung der Information. Diese Vielfalt wird durch den föderativen Aufbau des Staates noch verstärkt.

Griechenland

Griechenland hat ein Gesetz, das ein allgemeines Zugangsrecht vorsieht (Nr. 1599 von 1986), aber keine kommerzielle Nutzung der Unterlagen des öffentlichen

Sektors zuläßt. Gegenwärtig gibt es zwar keine allgemeine Regelung oder Politik für die kommerzielle Verbreitung von Informationen des öffentlichen Sektors, das Innenministerium arbeitet jedoch an einem gesetzlichen Rahmen. Der Markt für elektronische Informationen ist sehr klein, und das Marktpotential der Informationen des öffentlichen Sektors wurde noch nicht ermittelt (abgesehen von einigen Ausnahmen in den Bereichen Kultur, Tourismus, Landwirtschaft und Recht). Mehrere staatliche Stellen entwickeln bereits Informationssysteme, um ihre Informationen Wirtschaft und Bürgern zugänglich zu machen.

Irland

Das 1997 verabschiedete Gesetz über die Informationsfreiheit ist die erste wichtige Rechtsvorschrift, die Ministerien und Behörden verpflichtet, detaillierte Angaben über ihren Informationsbestand zu veröffentlichen. In diesem Gesetz ist das Recht der Allgemeinheit auf Zugang zu amtlichen Informationen festgeschrieben soweit er mit dem öffentlichen Interesse und dem Datenschutz vereinbar ist.

Es schreibt vor, daß öffentliche Stellen bestimmte Informationen über sich selbst veröffentlichen und darüber hinaus Einzelheiten über ihre internen Vorschriften, Verfahren, Auslegungen usw. bei Entscheidungsverfahren zugänglich machen müssen. Viele Ministerien und Behörden veröffentlichen diese Informationen im Internet. Hauptziel ist es, der Allgemeinheit dabei zu helfen, herauszufinden, welche Informationen bei welcher Stelle vorhanden sind und wie darauf zugegriffen werden kann.

Für nicht personenbezogene Daten können Gebühren erhoben werden, die sich nach der Zeit richten, die für die Informationssuche und die Bereitstellung benötigt wird. Dabei werden feste Stundensätze zugrunde gelegt. Ferner können Kopierkosten in Rechnung gestellt werden. Bei personenbezogenen Daten werden nur Kopierkosten in Rechnung gestellt, es sei denn, es handelt sich um sehr umfangreiche Daten. Für die Zeit, die öffentliche Stellen für die Prüfung von Anfragen aufwenden, dürfen keine Gebühren berechnet werden.

Darüber hinaus geben die meisten Ministerien und Behörden im Zusammenhang mit ihrer Arbeit

Veröffentlichungen heraus. Sie werden in der Regel kostenlos abgegeben, wenn es sich um Informationen von öffentlichem Interesse handelt. Andernfalls werden sie zum Selbstkostenpreis angeboten.

In Irland gibt es zwar weder eine allgemeine Politik noch allgemeine gesetzliche Regelungen für die Vermarktung von Informationen des öffentlichen Sektors, es gibt jedoch einige Stellen (z. B. Grundbuchämter, Vermessungsämter usw.) die Informationen vermarkten. Wo dies der Fall ist, orientiert sich die Preispolitik in der Regel am Markt, und es wird ein handelsüblicher Preis verlangt. Die Vermarktung von Informationen und die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatwirtschaft sind in erster Linie auf dem Gebiet des Rechts und der Statistik anzutreffen.

Im 1996 erschienen Bericht "Information Society Ireland - Strategy for Action" wird ein kostenloser oder zu geringen Kosten möglicher Zugang zu öffentlichen Datenbanken und Informationsdiensten ins Auge gefaßt, der gekoppelt ist an die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik im öffentlichen Sektor mit dem Ziel, der Allgemeinheit auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Anwendungen zur Verfügung zu stellen. Ab einem bestimmten Datum müssen alle neuen Informationen, die der Staat veröffentlicht, gleichzeitig elektronisch und auf Papier angeboten werden. Telefonverbindungen zu Ministerien und Behörden zu ermäßigten Gebühren sind bereits eingerichtet worden und werden durch "Selbstbedienungsmöglichkeiten" über das Internet, durch Faxabruf usw. ergänzt. Es sollen Websites für staatliche Stellen konzipiert werden, um die Interaktivität zu erhöhen und die Möglichkeiten des Staates als Dienstleister zu steigern.

Italien

Es gibt ein Gesetz, das ein allgemeines Informationszugangsrecht begründet (Nr. 241 vom 7.8.1990), in vielen Fällen ist der Zugangsanspruch jedoch an eine Betroffenheit in eigenen Rechten geknüpft. Eine allgemeine Regelung oder Politik zur Vermarktung von Informationen des öffentlichen Sektors existiert nicht. Der Zugang auf der Grundlage des erwähnten Gesetzes ist gebührenfrei. Die einzelnen Behörden verlangen bei der Weitergabe zu kommerziellen Zwecken unterschiedliche

Gebühren. Eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor erfolgt in Bereichen wie Unternehmensinformation und Statistik. In einigen Fällen kam es im Zusammenhang mit den Wettbewerbsregeln zu Beschwerden.

Luxemburg

Es gibt weder ein allgemeines Informationszugangsrecht noch allgemeine Bestimmungen für die gewerbliche Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors, es wurde jedoch eine Arbeitsgruppe zur Prüfung dieser Frage eingesetzt. Die Informationen werden, soweit verfügbar, in der Praxis entweder gebührenfrei oder gegen Zahlung der Vertriebskosten weitergegeben. Eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor war bisher nicht zu verzeichnen. Angesichts der geringen Größe des Marktes bieten sich rein nationale Initiativen vermutlich ohnehin nicht an.

Niederlande

Es gibt ein einschlägiges Gesetz (1980 in Kraft getreten, 1992 geändert), das die Verwaltungsbehörden verpflichtet, staatliche Informationen aktiv zu verbreiten und auf Anfrage Informationen bereitzustellen. Es gibt indessen Ausnahmen und Einschränkungen. Sie sind mit denen vergleichbar, die andere allgemeine Zugangsregelungen vorsehen (z. B. Ausnahmen im staatlichen Interesse, im Interesse Dritter oder zum Schutz von Entscheidungsverfahren).

Das Innenministerium hat eine Koordinatorfunktion, was die Politik für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors angeht. Bisher gibt es keine allgemeine politische Strategie für die Verwertung oder gewerbliche Nutzung solcher Informationen. Die einzelnen Verwaltungsbehörden verfolgen daher ihre eigene Politik. Es sind jedoch Schritte zur Erarbeitung einer allgemeinen Strategie in die Wege geleitet worden.

Ein erster Schritt war eine Mitteilung der Regierung vom Juni 1997 über den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors, ein Konzept für einen besseren Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors durch Informations- und Kommunikationstechnik. Die Kernfrage der Mitteilung ist: Welche Informationen des öffentlichen Sektors sollten elektronisch zugänglich sein, für wen, warum, wie und zu welchem Preis? Nach Auffassung der

Regierung sollten sogenannte Basisinformationen des demokratischen Gemeinwesens (Gesetze und Vorschriften, Gerichtsurteile und parlamentarische Informationen) so weit wie möglich zugänglich gemacht werden, da es sich hierbei um Informationen handelt, die man allgemein als öffentlich bezeichnen kann. IKT kann hier eine wichtige Rolle spielen. Was elektronische Dateien von Verwaltungsbehörden angeht, so weist die Regierung in ihrer Mitteilung darauf hin, daß ein Konzept für den Zugang zu diesen Daten, insbesondere den Zugang des Privatsektors, erarbeitet werden müsse.

Als Folgemaßnahme zu dieser Mitteilung werden gegenwärtig elektronische Dateien der Verwaltungsbehörden auf Art, Verwendung, Datenursprung und rechtlichen Status hin geprüft. Die Dateien sollen kategorisiert werden, damit ein Konzept für den Zugang nach Dateitypen ausgearbeitet werden kann. Solche Maßnahmen hält man für erforderlich, da es angesichts der Vielfalt der elektronischen Dateien des öffentlichen Sektors kaum möglich sein dürfte, ihre Verwertung oder gewerbliche Nutzung durch eine allgemeine Vorschrift zu regeln.

Portugal

Es gibt ein Gesetz (Nr. 65 vom 26.8.1993), das ein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen des öffentlichen Sektors begründet, eine allgemeine Regelung oder Politik für die Vermarktung existiert jedoch nicht. Für Informationen werden angesichts des öffentlichen Auftrags der Behörden in der Regel die niedrigstmöglichen Gebühren erhoben. Ein Projekt sieht den Zugang der Allgemeinheit zu bestimmten Informationen des öffentlichen Sektors über einen Kiosk vor, mit der Realisierung ist teilweise die Privatwirtschaft beauftragt. Zu einer Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor kommt es beispielsweise auch bei Unternehmens- und Rechtsinformation, allerdings sind die geringe Marktgröße und das weitgehende Fehlen elektronischer Datenbanken kommerziellen Initiativen nicht gerade förderlich.

Spanien

In Spanien gibt es ein allgemeines Zugangsrecht (Gesetz Nr. 30 vom 26.11.1992), das bisher aber nicht für elektronische Information gilt. Bei Informationsanforderungen muß ein

begründetes Interesse gegeben sein. Ein kürzlich erlassenes königliches Dekret regelt die Nutzung von Informationstechnologie durch die Zentralverwaltung. Darin wird auch auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger eingegangen. Aus neueren Studien geht hervor, daß Informationen über 34 % der öffentlichen Dienstleistungen der Allgemeinheit zugänglich sind, wobei der Zugang in bestimmten Fällen in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ermöglicht wird. Eine allgemeine Vermarktungspolitik existiert nicht. Die Gebühren bewegen sich zwischen Null (40 % der Fälle) und Marktpreisen. Für eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor finden sich viele Beispiele, vor allem auf regionaler und lokaler Ebene in Bereichen wie Außenhandel, Finanzen, Kultur, Bildung und Wissenschaft, während auf Gebieten wie Unternehmensinformation und Statistik eine Kooperation entweder nicht existiert oder nicht erfolgreich war.

Schweden

Schweden hat das älteste Zugangsgesetz der Welt (Gesetz über Pressefreiheit von 1766, neueste Fassung von 1994). Es sichert den Zugang zu Unterlagen von Behörden einschließlich elektronischen Unterlagen. Es gilt für alle von einer Behörde erstellten oder entgegengenommenen Unterlagen. Der Zugang ist grundsätzlich kostenlos, für Unterlagen, die länger als 9 Seiten sind, muß jedoch eine Gebühr entrichtet werden. Es besteht keinerlei Verpflichtung, Informationen für die elektronische Datenverarbeitung anders als in Papierform zur Verfügung zu stellen.

Der Informationszugang kann lediglich unter Berufung auf eine gesetzliche Geheimhaltungsklausel verweigert werden.

Grundsätzlich gilt das Gesetz auch für Informationen in Datenbanken und Registern von Behörden. Der Zugang zu diesen Daten ist in der Praxis jedoch auf die Informationen beschränkt, die mit Standardverfahren extrahiert und weitergegeben werden können. Das Datenschutzgesetz enthält besondere Bestimmungen bezüglich der Information der Betroffenen über die Daten, die in amtlichen Registern über sie gespeichert sind.

Im Oktober 1998 tritt ein neues Gesetz über personenbezogene Daten in Kraft. Es stützt

sich weitgehend auf die Bestimmungen der EU-Richtlinie über den Schutz personenbezogener Daten und bringt keinerlei Beeinträchtigung des Verfassungsanspruchs der Allgemeinheit auf Zugang zu amtlichen Unterlagen mit sich.

Eine begrenzte Zahl größerer nationaler Datenbanken und öffentlicher Register können laut Gesetz für kommerzielle Informationsdienste genutzt werden (Adressen von Privatpersonen und Unternehmen, Informationen über Immobilien und Grundstücke, Kfz.-Informationen usw.). Unternehmen können die Daten dann für Mehrwertdienste nutzen. Die Preisgestaltung für Informationen des öffentlichen Sektors zielt in der Regel an die Deckung der Kosten. Andere Verkäufe von Informationen aus öffentlichen Registern sind nicht erlaubt.

Zentral- und Kommunalbehörden strukturieren ihre Informationsressourcen so, daß sie mehr Informationen elektronisch anbieten können. Es geht nicht nur darum, den Vorschriften des Gesetzes über die Pressefreiheit zu genügen, das gegenwärtig nur Zugang zu Unterlagen in Papierform garantiert, sondern eine Dienstleistung für die Allgemeinheit und die Unternehmen zu erbringen.

Ein Ausschuß ist damit beauftragt worden, die Verfassungsbestimmungen über den Zugang der Allgemeinheit zu amtlichen Unterlagen unter IT-Gesichtspunkten zu prüfen.

Das IT-Gesetz, das das Parlament im Frühjahr 1996 verabschiedet hat, zeigt die Richtung für eine weitere Öffnung des öffentlichen Sektors für den elektronischen Informationszugang an. In diesem Gesetz wird hervorgehoben, daß die Informationstechnik die Transparenz erhöhen, die Demokratie stärken und der Gesellschaft wirtschaftliche Vorteile bringen kann. Ferner enthält es allgemeine Leitlinien für den Informationszugang der Allgemeinheit, der Unternehmen und des einzelnen Bürgers.

Einer der Hauptpunkte des Gesetzes über die öffentliche Verwaltung aus dem Jahr 1998 sind die Informationsdienste des öffentlichen Sektors. Danach sollten sich die Preise für diese Informationen grundsätzlich nur an der Deckung der Verbreitungskosten orientieren. Die Regierung gibt außerdem die Richtung für künftige Arbeiten auf

diesem Gebiet vor, unter anderem mit Leitlinien für die Definition nationaler Daten von wesentlicher Bedeutung und einen einfacheren elektronischen Zugang zu amtlichen Registern. Die Behörden, deren Tätigkeit primär Unternehmen und Privatpersonen betrifft, sollten demnach zur Ergänzung ihrer klassischen Dienste elektronische "Selbstbedienungsleistungen" anbieten.

Das Justizministerium hat einen Vorschlag zur Überarbeitung des Rechtsinformationssystems Rixlex 2000 eingebracht, der gegenwärtig geprüft wird. Es handelt sich um ein dezentrales System, bei dem jeder Informationslieferant für die Exaktheit der von ihm gelieferten Daten verantwortlich ist.

Innerhalb des beschriebenen allgemeinen Rahmens werden gegenwärtig eine Reihe konkreter Aktionen und gesetzgeberischer Maßnahmen zur Anpassung und Fortentwicklung von Informationsmanagement, Offenheit, Synergien und Haftungsregelungen in der neuen elektronischen Umgebung durchgeführt.

Vereinigtes Königreich

Kein Gesetz räumt einen allgemeinen Zugang zu Informationen des Staates ein. Ein 1994 herausgegebener Verhaltenskodex räumt Zugangsrechte ein, die im wesentlichen mit den gesetzlich verankerten Regelungen in anderen Ländern vergleichbar sind. Darunter fällt auch eine Verpflichtung von Behörden, von sich aus bestimmte Arten von Informationen von öffentlichem Interesse bekanntzumachen. Der Kodex ist nicht rechtswirksam, seine Einhaltung wird jedoch vom von der Regierung unabhängigen Ombudsmann des Parlaments überwacht. Für das Gesundheitswesen wurde 1995 ein eigener Verhaltenskodex herausgegeben.

Die amtierende Regierung übernahm im Mai 1997 ihr Amt mit der klaren Zusage, ein Gesetz über den Informationszugang einzubringen. Im Dezember 1997 erschien ein Weißbuch mit dem Titel "Your right to know", das Vorschläge für ein Gesetz über die Informationsfreiheit enthält, die, was die Anforderungen an die Offenheit betrifft, deutlich über den Verhaltenskodex hinausgehen.

1999 will die Regierung einen Gesetzentwurf zur Informationsfreiheit vorlegen.

Außerdem hat die Regierung einen Internet-Dienst für ihre Informationen eingerichtet (www.open.gov.uk). Alle neuen Gesetze und Rechtsinstrumente werden im Internet veröffentlicht (www.hmso.gov.uk). Für Informationen von Kommunalbehörden (Gesetz von 1985) und für verschiedenartige personenbezogene Informationen wie beispielsweise medizinische Daten und Informationen von Sozialdiensten besteht ein Zugangsrecht.

Die Leitlinien des Handels- und Industrieministeriums über vermarktbar Informationen des Staates wurden erstmals 1986 veröffentlicht, um den Ministerien Orientierungshilfe für die Weitergabe ihrer Informationen an die Privatwirtschaft zu geben. Die Leitlinien wurden 1990 zum letzten Mal überarbeitet, und angesichts der Veränderungen der letzten Zeit erwägt die Regierung eine weitere Überarbeitung. Behandelt werden Fragen wie vermarktungsfähige Informationen, Kosten und Gebühren, Vertragsangelegenheiten, urheberrechtliche Verpflichtungen (Crown Copyright), Sicherheit und Schutz der Privatsphäre, Haftung, Wettbewerb, Nicht-Ausschließlichkeit, Nicht-Diskriminierung von EU-Dienstleistern.

Die Einführung der Verpflichtung für ausführende staatliche Stellen, kostendeckend zu arbeiten, hat im öffentlichen Sektor unter anderem die Tendenz verstärkt, Informationen auf verschiedenartige Weise, zu kommerziellen und nichtkommerziellen Bedingungen, zur Verfügung zu stellen. Die Höhe der Gebühren richtet sich nach der Art des Materials und dem Umfang der vorgesehenen gewerblichen Nutzung.

Von der Privatwirtschaft wurde wiederholt eine Liberalisierung der Copyright-Lizenzvergabe gefordert, damit die nicht-ausschließliche lizenzierte Reproduktion verschiedenartiger Informationen durch den Privatsektor erleichtert wird, und die Regierung hat kürzlich mehrere Initiativen in der Copyright-Politik für die Reproduktion gesetzlich geschützten Materials und die Nutzung von Gruppenlizenzen angekündigt. Im Vereinigten Königreich, das den größten und am längsten bestehenden elektronischen Informationsmarkt in der EU hat, lassen sich für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor viele Beispiele in Bereichen wie Geo-, Rechts- und Unternehmensinformation

finden. Ein Grünbuch zum Urheberrecht ("Crown Copyright in the Information Age"), das sich mit dem Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors befaßt, wurde im Januar 1998 veröffentlicht.

Anhang 2: Maßnahmen der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit Informationen des öffentlichen Sektors - Vorgeschichte dieses Grünbuchs

1. Schlüsseletappen

In seiner Entschließung vom September 1996 zum Aktionsplan der Kommission für die Informationsgesellschaft forderte das Europäische Parlament dazu auf, die neuen elektronischen Übertragungsformen zur umfassenden öffentlichen Information aller Bürger auf europäischer und nationaler Ebene zu nutzen.

In der Entschließung vom November 1996 über die neuen politischen Prioritäten im Hinblick auf die Informationsgesellschaft forderte der Rat der Industrieminister die Mitgliedstaaten auf, den Zugang zu öffentlichen Informationen durch eine beschleunigte Einführung informationstechnischer Arbeitsmittel und Partnerschaften zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft zu verbessern.

Der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors war eines der Hauptthemen der Ministererklärung, die auf der Bonner Konferenz über globale Informationsnetze (6.-8. Juli 1997) abgegeben wurde.

Auch von nichtstaatlichen Akteuren kamen deutliche Impulse in diesem Bereich. Das Forum zur Informationsgesellschaft hat sich nachdrücklich für eine Initiative zugunsten des Zugangs zu Informationen des öffentlichen Sektors ausgesprochen (Erklärung von Wien, 13. 11. 1998).

Erwähnt werden sollten auch die Initiativen, die andere internationale Organisationen, wie z. B. der Europarat, auf diesem Gebiet ins Leben gerufen haben.

2. Offenheit der EU-Institutionen

Seit Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht sind die EU-Institutionen sehr viel offener geworden. Es wurden beträchtliche Anstrengungen unternommen, um den Zugang zu den Dokumenten der Institutionen zu erleichtern. So faßte die Kommission 1994 einen Beschluß über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten (Beschluß vom 8. Februar 1994, geändert am 19. September 1996).

Im Vertrag von Amsterdam wurde die Bedeutung dieser Frage durch die Aufnahme spezifischer Bestimmungen über die Transparenz der Europäischen Institutionen hervorgehoben. Im Interesse einer möglichst großen Transparenz wurde ein neuer Artikel in den Vertrag eingefügt,

dem zufolge jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Europäischen Organe (des Parlamentes, des Rates und der Kommission), gemäß den Grundsätzen und Bedingungen, die in den Rechtsakten des Rates und in den Verfahrensvorschriften des jeweiligen Organs festzulegen sind. Die genannten Vorschriften sollen die größtmögliche Offenheit gewährleisten. Was den Grundsatz der Transparenz anbelangt, so ist der Vertrag von Amsterdam ein neuer Meilenstein im Prozeß des immer stärkeren Zusammenwachsens der Völker Europas, ein Prozeß, in dem die Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden.

Gemäß dem Vertrag werden ferner, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, die Abstimmungsergebnisse sowie die Erklärungen zur Stimmabgabe und die Protokollerklärungen veröffentlicht.

In einem Benutzerleitfaden, der in gedruckter Form und elektronisch im Internet (Adresse: <http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/contents.html>) verfügbar ist, werden die derzeitigen Praktiken beim Zugang zu Dokumenten der Kommission erläutert.

3. Eine aktive Informationspolitik

Sämtliche EU-Institutionen unterhalten eine Reihe von Websites, die über ein und denselben Gateway (<http://europa.eu.int>) zugänglich sind. Diese Internet-Sites bieten ein umfassendes Informationsangebot.

Im Rahmen von PRINCE, dem Informationsprogramm für die europäischen Bürger, wurden drei "prioritäre Informationsmaßnahmen" auf den Weg gebracht:

- Die Website "Europa gemeinsam gestalten" (<http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/build.htm>) bietet sachliche Informationen zur Europäischen Integration.
- Auf ihrer Internet-Site <http://europa.eu.int/euro/> stellt die Europäische Kommission ausschließlich Informationen zum Euro bereit.
- Die Site <http://citizens.eu.int/> dient dem Dialog mit Bürgern und Unternehmen. Hierbei handelt es sich um eine Fortführung der Initiative "Bürger Europas".

Das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (EUR-OP) ist das Verlagshaus der Europäischen Union. Seine

drei Hauptaufgaben sind Herausgabe von Veröffentlichungen, technische und administrative Unterstützung sowie Vertrieb. Zusammen mit anderen europäischen Verlagen hat EUR-OP das EU-Forum der Verleger gegründet. Im Namen aller Institutionen gibt EUR-OP Zugang zu den derzeit in den Datenbanken verfügbaren Informationen und regt Verleger an, unveröffentlichtes EU-Material zu verwerten. EUR-OP hat stets empfohlen, sich an die Leitlinien der Kommission für ein besseres Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor aus dem Jahre 1989 zu halten. Die Verbreitungsbedingungen hängen davon ab, inwieweit die Informationen aufbereitet werden. EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex/>) bietet kostenlosen Zugang zum Amtsblatt in elf Sprachen während 45 Tagen nach Veröffentlichung. Die Aktualisierung erfolgt täglich, wobei die neuesten Ausgaben des Amtsblatts nur wenige Stunden nach Erscheinen der Papierversion verfügbar sind.

CELEX (<http://europa.eu.int/celex/>) ist ein computergestütztes interinstitutionelles Dokumentationssystem für das gesamte Gemeinschaftsrecht. Für seine Benutzung ist ein Abonnement erforderlich. Die Pauschalgebühr für ein Jahr unbeschränkte CELEX-Nutzung beträgt ECU 960.

4. Initiativen im Vorfeld des Grünbuchs

Die Kommission beschäftigte sich erstmals Mitte der achtziger Jahre mit der Bedeutung, die Informationen öffentlichen Sektors als Ressource erlangen könnten; damals nahm sie im Rahmen des Programms IMPACT zur Schaffung eines Binnenmarktes für Informationsdienste und als Reaktion auf einen von der Informationsindustrie geäußerten Bedarf Gespräche mit Vertretern der Informationsanbieter und -benutzer aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf. Darüber hinaus wurden Studien über diese Themen erstellt. Außerdem führte die Kommission einige Vorgespräche; unterstützt wurde sie dabei vom Rechtsbeirat (Legal Advisory Board - LAB) (Näheres hierzu siehe Homepage des Rechtsbeirats auf dem Kommissionsserver I*M EUROPE unter folgender Adresse: <http://www2.echo.lu/legal/en/labhome.html>).

Daraus gingen 19 "Leitlinien für ein besseres Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf dem Informationsmarkt" hervor. Spätere Studien zeigten jedoch, daß die Wirkung dieser Leitlinien enttäuschend war. In den meisten

*Mitgliedstaaten war sie nicht oder kaum vorhanden.

Am 27. und 28. Juni 1996 veranstaltete die Kommission in Stockholm ein Treffen, das zahlreichen Interessierten Gelegenheit bot, verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit diesem Grünbuch zu erörtern. Die bis dahin durchgeführten Maßnahmen fanden dabei Zustimmung. (Ein Bericht über das Treffen kann angefordert werden.)

Die erste Gesetzesinitiative in diesem Bereich war die Richtlinie 90/313/EWG vom 23. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, nach der Umweltinformationen von Behörden allen juristischen und natürlichen Personen zugänglich gemacht werden müssen. Die EU hat noch weitere Maßnahmen auf diesem Gebiet auf den Weg gebracht. So sei an die einschlägigen Arbeiten der Europäischen Umweltagentur erinnert. Ferner haben am 25. Juni 1998 der Vorsitzende des Ministerrates und die Kommission das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unterzeichnet.

Anhang 3: Aktuelle Lage in den USA - der Rechtsrahmen

Die Vereinigten Staaten betreiben bereits seit langem eine aktive Informationspolitik im öffentlichen Sektor. 1966 wurde das Gesetz zur Informationsfreiheit (Freedom of Information Act, FOIA) verabschiedet. Es wurde 1996 durch ein Gesetz ergänzt, in dem es um elektronische Informationen geht (Electronic Freedom of Information Act, EFOIA). Es garantiert den Online-Zugang der Allgemeinheit zu Bundesinformationen.

Es wurden Dienste eingerichtet (Government Information Locator Services, GILS), die den Zugang zu den Bundesinformationen gewährleisten sollen; hierzu ermitteln sie die für die Benutzer relevanten Quellen, beschreiben die verfügbaren Daten und leisten Hilfestellung beim Zugriff darauf (siehe <http://www.gils.net/>).

Durch eine Reihe ergänzender Gesetze zum FOIA (z. B. "Paperwork Reduction Act" oder "Government in the Sunshine Act", ferner detaillierte strategische Rechtsakte wie der Erlaß "Office of Management and Budget Circular A130") wurden dem Privatsektor in den USA starke Anreize gegeben, die Informationen des öffentlichen Sektors gewerblich zu nutzen.

In den "Uniform Freedom of Information Act Fee Schedule and Guidelines" des "Office of Management and Budget" (OMB) aus dem Jahre 1986 geht es unter anderem um die Preisgestaltung. Nach diesen Leitlinien werden im wesentlichen Gebühren für die Ermittlung, Vervielfältigung und (möglicherweise) Durchsicht, aber nicht die Aufbereitung der Rohdaten durch den öffentlichen Sektor erhoben. Der amerikanischen Preispolitik zufolge sollte der öffentliche Sektor die Aufbereitung lediglich als Instrument zur Verbesserung der eigenen Effizienz sehen, aber nicht als Anreiz zur Gewinnerzielung gewertet werden. Wenn der Privatsektor allerdings kommerziell lebensfähige Produkte und Dienste entwickeln soll, dann müßte er die Daten weiter aufbereiten können als der öffentliche Sektor, so daß er die Produkte und Dienste gewinnbringend vermarkten kann. Für Bundesinformationen gibt es kein Copyright.

Den bedeutendsten Hinweis auf Wettbewerbsfragen im amerikanischen Recht enthält ein Gesetz vom 4.1.1995 (Paperwork Reduction Act). In Abschnitt 3506 geht es um die Verantwortlichkeit von Einrichtungen des Bundes. Darin heißt es:

Jede Einrichtung gewährt der Bevölkerung rechtzeitig und unter für alle gleichen

Bedingungen Zugang zu ihren für die Allgemeinheit bestimmten Informationen....

Gleichzeitig wird aber darauf hingewiesen, daß sie zu bestimmten Handlungen nicht berechtigt sind, es sei denn, sie sind durch ihre Satzung ausdrücklich dazu ermächtigt. Sie dürfen:

A) keine ausschließliche, beschränkte oder andere Verbreitungsvereinbarung abschließen, die einen rechtzeitigen und gleichberechtigten Informationszugang der Öffentlichkeit verhindert;

B) die Nutzung, den Weiterverkauf oder die Weiterverbreitung öffentlicher Informationen durch die Öffentlichkeit nicht einschränken oder an Bedingungen knüpfen.

C) keine (Lizenz-)Gebühren für den Weiterverkauf oder die Weiterverbreitung öffentlicher Informationen verlangen;

D) für die Bereitstellung öffentlicher Informationen keine Gebühren festsetzen, die die Verbreitungskosten übersteigen.

09.07.99

Beschluß
des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 741. Sitzung am 9. Juli 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

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.
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.
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, Veröffent-

...

lungen usw. sowie zum interaktiven Kontakt (z.B. zur elektronischen Antragstellung, Bestellung, Reservierung usw.) zu nutzen.

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 unvermeidbaren Kosten oder unvermeidbarem Arbeitsaufwand (bereits veröffentlichte Daten, über Gebühr umfangreiche Anfragen).
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 prejudiziert werden.

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.

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.

7. 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.
8. 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:

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.