

Dr. Alexander Dix

Europäische Kommission
z. H. Herrn Huber
Referatsleiter GD XIII/E-1
EUROFORUM
Büro 1174
Rue Alcide de Gasperi

Datum: 31. Mai 1999

Telefon: 033203/356-0

Telefax: 033203/356-49

Geschäftszeichen: Di/002/99/076

L-2920 Luxemburg

Stellungnahme zum

**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

Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission mit der Veröffentlichung des Grünbuchs über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft eine unionsweite Diskussion über eine Erweiterung der Zugangsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu öffentlichen Informationen initiiert hat. Auch wenn das Grünbuch einen Schwerpunkt auf die kommerzielle Nutzung der Informationen des öffentlichen Sektors legt, hebt es doch zu Recht die Bedeutung des mit dem Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Informationszugangsrechts der Unionsbürger (Artikel 255 des EG-Vertrages in der konsolidierten Fassung) für die Unterstützung des demokratischen Prozesses hervor (Ziffer 21 des Grünbuchs).

Dem entspricht Artikel 21 Abs. 4 der Verfassung des Landes Brandenburg, der im Zusammenhang mit dem Recht auf politische Mitgestaltung jedem nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen garantiert, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Dieses Grundrecht auf Informationszugang wird in

Brandenburg als erstem Land der Bundesrepublik Deutschland seit dem 20. März 1998 durch das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz konkretisiert. Nach Maßgabe dieses Gesetzes hat jeder das Recht auf Einsicht in Akten, ohne dass hierfür ein rechtliches oder auch nur berechtigtes Interesse dargetan werden müsste. Allerdings wird das Einsichtsrecht durch zahlreiche Ausnahmetatbestände zu Gunsten überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt. Auch wenn das Gesetz in erster Linie dem Ziel der politischen Mitgestaltung dient, können sich auch Bürger oder Unternehmen darauf berufen, die ein kommerzielles Interesse verfolgen, da sie in der Regel nicht verpflichtet sind, ihr Informationsinteresse zu begründen.

Bevor ich zu einzelnen der von der Kommission aufgeworfenen Fragen Stellung nehme, sei eine grundsätzliche Bemerkung zum elektronischen Informationszugang vorangestellt (Ziffer 64, 67 des Grünbuchs). Es besteht kein Zweifel daran, dass die Entwicklung des Internets die Informationszugangsmöglichkeiten für alle erheblich verbessert hat und auch im Verhältnis zu den Informationen der öffentlichen Verwaltung weiter verbessern wird. Das Grünbuch weist zu Recht darauf hin, dass es noch einige Zeit dauern wird, bis dieses Medium für alle zugänglich ist. Aus der Sicht eines Datenschutzbeauftragten, der zugleich Landesbeauftragter für den Informationszugang ist, muss ich aber darauf hinweisen, dass die Möglichkeit eines konventionellen Zugriffs auf Informationen der Verwaltung auch dann erhalten bleiben muss, wenn das Internet für alle zugänglich sein sollte. Die Bürger dürfen nicht gezwungen werden, online mit der Verwaltung zu kommunizieren. Der elektronische Zugriff kann nur eine zusätzliche - sicherlich immer wichtiger werdende - Kommunikationsmöglichkeit für den Bürger sein. Die Zugangsmöglichkeiten zu Informationen der öffentlichen Verwaltung dürfen aber nicht davon abhängig gemacht werden, dass die Bürger über ein bestimmtes technisches Know-how z. B. ein Mindestmaß an Medienkompetenz verfügen.

Zu Frage 1 (Begriff und Arten von Informationen des öffentlichen Sektors):

Die brandenburgische Landesverfassung und das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz folgen in diesem Punkt sowohl dem funktionalen wie dem gesetzesbasierten/institutionellen Ansatz bei der Begriffsbestimmung des öffentlichen Sektors (Ziffer 72 des

Grünbuchs). Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen unterliegen dem Zugangsrecht. Dieses Zugangsrecht gilt eingeschränkt für den Landtag, dem Landesrechnungshof, die staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die Organe der Rechtspflege und die Hochschulen, soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen. Forschungseinrichtungen, Schulen und Prüfungseinrichtungen müssen Akteneinsicht nur insoweit gewähren, als sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Unterricht und Prüfung tätig werden.

Grundsätzlich sollte die Kommission bei ihren weiteren Überlegungen alle Arten von Informationen des öffentlichen Sektors mit einbeziehen. Die in den Ziffern 73 ff. des Grünbuchs angesprochenen Differenzierungen lassen sich nicht pauschal treffen, sondern nur aus der Sicht des Bürgers, der Zugang zu den Informationen erhalten will. Ob eine Information unerlässlich für ein funktionierendes demokratischen Gemeinwesen ist oder nicht, kann nicht abstrakt beantwortet werden, sondern hängt von dem Informationsinteresse und der Situation des einzelnen Bürgers ab.

Selbstverständlich können Informationen ohne Personenbezug, etwa Planungsunterlagen, leichter zugänglich gemacht werden als Unterlagen mit Personenbezug, weil nur im zuletzt genannten Fall datenschutzrechtliche Restriktionen zu beachten sind (dazu unten zu Frage 7). Man sollte aber nicht den Fehler begehen, den Informationszugang von vornherein nur auf nicht personenbezogene Daten zu beschränken, weil dies den Blickwinkel zu sehr verengen und das grundsätzliche Recht auf Informationszugang zu sehr einschränken würde.

Zu Frage 2 (Unterschiedliche Bedingungen für den Informationszugang):

Nach brandenburgischem Landesrecht müssen die Bürger zwar nicht wie in allen anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend machen, um Zugang zu amtlichen Unterlagen zu erhalten. Soweit jedoch im Land Brandenburg Bundesrecht auszuführen ist, das derartige Restriktionen enthält, geht es dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vor. Es gibt zahlreiche unterschiedliche Bedingungen im Bundesrecht für den Informationszugang, die hier nicht im Einzelnen aufgezählt werden sollen. Zweifellos führen diese

Bedingungen, vor allem soweit sie mit den Bedingungen in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht übereinstimmen, zu Hindernissen für den Informationszugang auf europäischer Ebene. Insofern bildet die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit Großbritannien und Luxemburg das Schlusslicht der europäischen Rechtsentwicklung hinsichtlich des allgemeinen Informationszugangsrecht (vgl. Anhang 1 des Grünbuchs), weil auf bundesrechtlicher Ebene ein allgemeines Informationszugangsgesetz bisher fehlt.

Es wäre deshalb zu begrüßen, wenn die Kommission die notwendigen Schritte zur Rechtsangleichung auf europäischer Ebene unternehmen würde, um die skizzierten unterschiedlichen Zugangsbedingungen durch den Erlass einer Richtlinie zum allgemeinen Informationszugang zu harmonisieren.

Zu Frage 3 (Informationen über die verfügbaren Daten):

Ich halte die Zusammenstellung von Metadaten (Informationen über die verfügbaren Daten) für eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass das Datenangebot des öffentlichen Sektors besser genutzt werden kann. Ich setze mich deshalb im Land Brandenburg dafür ein, dass in einem ersten Schritt die Behörden und Einrichtungen des Landes für ihren jeweiligen Bereich Aktenpläne aufstellen und allgemein (möglichst im Internet) publizieren. Dasselbe gilt für elektronische Datenbestände.

Zugleich sollten die öffentlichen Stellen von sich aus verstärkt Informationsangebote für die Bürger machen und benutzerfreundliche Suchfunktionen sowohl konventionell als auch elektronisch zur Verfügung stellen.

Ein wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang ist auch die notwendige Umstrukturierung der Informationsbestände, um den Informationszugang zu erleichtern. Das novellierte Brandenburgische Datenschutzgesetz vom 21. Dezember 1998 (Bekanntmachung der Neufassung vom 9.3.1999, GVBl. I. S. 66), das der Umsetzung der Richtlinie 46/95/EG dient, enthält erstmals eine Vorschrift über die Organisation der Datenverarbeitung, nach der eine Trennung der Daten in den einzelnen Verarbeitungsphasen nach den jeweils verfolgten Zwecken und nach unterschiedlichen Betroffenen möglich sein muss. Insbesondere auch die Trennung zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen

Aktenteilen oder Datenbanksegmenten ist geeignet, den Informationszugang für Dritte zu erleichtern oder überhaupt erst zu ermöglichen. Der Aspekt der Informationszugangsfreundlichkeit muss in Zukunft bei der Organisation von konventionellen und elektronischen Datenbeständen stärker berücksichtigt werden.

Zu Frage 4 (Kosten des Informationszugangs):

Die "Preispolitik" im Sinne der Fragestellung spiegelt sich in den Kostenregelungen des nationalen Rechts wider. Unterschiede in diesen Regelungen führen zwangsläufig auch zu Unterschieden in der nationalen und europaweiten Zugänglichkeit von Informationen. Prinzipiell wirkt jede Kostenpflicht beim Informationszugang als Hindernis. Deshalb kommt dem elektronischen Informationszugang so große Bedeutung zu, weil bei ihm die Kosten des Informationsabrufs stark zurückgehen oder sogar ganz entfallen. Aber auch soweit es um den konventionellen Informationszugang (Einsicht in Akten etc.) geht, ist es wichtig, dass national wie auch auf europäischer Ebene nicht die gesamten Kosten der Informationsbereitstellung und des Informationszugangs auf den Informationsinteressenten abgewälzt werden dürfen. Das Brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz enthält eine Kostenregelung, nach der die Gebühren so zu bemessen sind, dass zwischen dem Verwaltungsaufwand einerseits und dem Grundrecht auf Akteneinsicht andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Die Landesregierung hat die erforderliche Gebührenordnung hierzu allerdings noch nicht erlassen.

Überlegungen, wie sie im Grünbuch aus anderen Rechtsordnungen referiert werden, die Preise danach zu differenzieren, ob die gewünschten Informationen zur Wahrnehmung der demokratischen Rechte "wesentliche Bedeutung für den Bürger" haben oder nicht, erscheinen als problematisch. Zum einen widerspricht es einer allgemeinen Informationszugangsgesetzgebung, den Bürger zu einer Begründung seines Informationsinteresses zu veranlassen. Zum anderen müsste sichergestellt werden, dass Informationen, die zunächst für einen "preiswerten" Zweck abgefragt worden sind, nicht anschließend für einen "teureren" (kommerziellen) Zweck weiter verwendet werden.

Zu Frage 7 (Datenschutz):

Zu Recht hebt das Grünbuch (Ziffer 110) hervor, dass es sich nur bei

einem Teil der Informationen des öffentlichen Sektors um personenbezogene Daten handelt. Allerdings ist gerade dieser Teil von besonderem Interesse für bestimmte Unternehmen, die z. B. im Bereich der Direktwerbung tätig sind. Insofern verdienen Datenschutzfragen im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors in der Tat besondere Aufmerksamkeit. Die im Grünbuch (III Pkt. 7) enthaltenen Formulierungen deuten demgegenüber darauf hin, dass dem Schutz der Privatsphäre des Einzelnen im Verhältnis zum Informationsrecht der Bürger und der Unternehmen ein zu geringer Stellenwert eingeräumt wird. So wird von der Notwendigkeit gesprochen, das Informationszugangsrecht und das Recht auf Schutz der Privatsphäre gegeneinander abzuwägen, was in allen einzelstaatlichen Zugangsregelungen vorgesehen sei.

Das Brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz macht demgegenüber die Einsichtnahme in personenbezogene Unterlagen der öffentlichen Verwaltung (soweit sie Daten anderer Bürger und nicht nur der Verwaltungsmitarbeiter enthalten) von der ausdrücklichen Einwilligung der Betroffenen abhängig. Ohne Einwilligung kann in amtliche Unterlagen mit Personenbezug nur dann Einsicht genommen werden, wenn auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls im Hinblick auf den Zweck der politischen Mitgestaltung das Offenbarungsinteresse des Antragsstellers das Interesse der betroffenen Person an der vertraulichen Behandlung der Information überwiegt. Nur das Mitgestaltungsinteresse der Bürger kann also im Einzelfall dazu führen, dass auf Grund einer Abwägung das Interesse des betroffenen Einzelnen am Schutz seiner Privatsphäre zurücktreten muss. Das kommerzielle Verwertungsinteresse von Bürgern oder Unternehmen kann den Schutz der Privatsphäre dagegen nicht zurückdrängen oder aufheben. Das entspricht auch der verfassungsrechtlichen Grundsituation im Land Brandenburg wie in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, wonach Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit zulässig sind.

Auch das Europäische Parlament und der Rat haben in der Richtlinie 97/66/EG (Telekommunikations-Datenschutz) vom 15. Dezember 1996 (ABl. EG L 24/1) für einen speziellen Bereich festgelegt, dass Betreiber von Telekommunikationsdiensten bestimmte personenbezogene Daten nur mit Einwilligung der Teilnehmer zum Zwecke der Vermarktung verarbeiten dürfen.

Darin kommt eine grundlegende Wertung zum Ausdruck, die auch beim

allgemeinen Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung nicht aufgegeben werden sollte: Wirtschaftliche Interessen allein rechtfertigen es nicht, die informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen zu übergehen. Dies gilt insbesondere für den Zugang zu sensiblen personenbezogenen Daten wie medizinischen Informationen, Arbeitnehmerdaten und Sozialdaten.

Lediglich am Rande sei bemerkt, dass das Statistikgeheimnis nicht nur den Schutz personenbezogener Daten verstärkt, sondern auch die vertrauliche Behandlung von statistischen Informationen mit Bezug auf einzelne Unternehmen vorschreibt (vgl. Ziffer 113).

Von besonderer Bedeutung ist die Einhaltung des Zweckbindungsprinzips, das in der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 verankert worden ist. Auch wenn personenbezogene Daten in zulässiger Weise für die Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, darf dies nicht dazu führen, dass diese Daten ohne jede Zweckbindung genutzt und vom Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze völlig freigestellt werden. Es bleiben personenbezogene Daten, auf deren Verwendung der betroffene Bürger weiterhin entscheidenden Einfluss nehmen kann. Er muss auch die Möglichkeit behalten, ihre Verwendung zu bestimmten Zwecken, die seine schutzwürdigen Belange tangieren, zu unterbinden. So kann auch nach brandenburgischem Landesrecht der betroffene Bürger seine Einwilligung in die Akteneinsicht durch Dritte widerrufen.

Datenschutz und allgemeiner Informationszugang bilden keinen unauflösbaren Gegensatz. Für die notwendige Verzahnung beider Gesichtspunkte in der Praxis müssen allerdings weitergehende Überlegungen angestellt werden, als dies im Grünbuch bisher geschehen ist. Insbesondere muss einer Entwicklung vorgebeugt werden, bei der das Datenschutzrecht seine Geltung verliert, sobald personenbezogene Daten allgemein zugänglich gemacht worden sind. Datenschutz- und Informationszugangsrecht stehen nicht trennscharf nebeneinander, sondern überlagern sich. Informationelle Selbstbestimmung des einzelnen Betroffenen endet nicht in dem Augenblick, in dem Daten über ihn öffentlich verfügbar gemacht worden sind.

Im Übrigen können auch technische Beschränkungen des Informationszugangs (quantitative Beschränkungen, Rechercherestriktionen) unter Umständen den Schutz der Privatsphäre des Einzelnen mit den Informationsinteressen der Allgemeinheit in

Einklang bringen.

Zu Frage 9 (Aktivitäten der Europäischen Union):

Die Europäische Union sollte die Umsetzung der Transparenzvorschriften des Vertrags von Amsterdam (insbesondere Artikel 255) konsequent vorantreiben. In diesem Zusammenhang sollte auch die Errichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz für den Informationszugang in den Institutionen der Europäischen Union geprüft werden, wie sie für den Datenschutz in Artikel 286 Abs. 2 EGV vorgesehen, allerdings noch nicht errichtet worden ist. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen den Fragen des allgemeinen Informationszugangs und des Datenschutzes liegt es nahe, beide Aufgaben einer gemeinsamen Kontrollinstanz zu übertragen. Die bisherigen Erfahrungen im Land Brandenburg haben zum einen gezeigt, dass eine unabhängige Instanz als Adressat für Bürgerbeschwerden eine wichtige Voraussetzung zur Umsetzung der Regelungen zum Informationszugang ist. Zum anderen hat sich die Entscheidung des Landesgesetzgebers bewährt, diese Aufgabe dem Landesbeauftragten für den Datenschutz entsprechend dem Vorbild in zahlreichen kanadischen Provinzen und in Ungarn zu übertragen. Auf diese Weise werden Reibungsverluste zwischen den für den Datenschutz und für den Informationszugang zuständigen Instanzen vermieden.

Zu Frage 10 (Vorrang der Handlungsfelder):

Angesichts der unterschiedlichen Rechtslage in den Mitgliedstaaten der Union sollte die Kommission den Entwurf einer Richtlinie zum allgemeinen Informationszugang erarbeiten, um auf diese Weise zu einem harmonisierten europäischen Mindeststandard zu gelangen. Zudem sollten vorrangig Demonstrations- und Pilotvorhaben zur Verbreitung von Technologien für den elektronischen Zugang zu Informationen im öffentlichen Sektor unterstützt werden.

Auch die anderen in Ziffer 123 genannten Handlungsfelder sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

Ich verweise außerdem auf die Stellungnahme der Gruppe nach Artikel 29 der Richtlinie 46/95/EG, die diese zum Grünbuch abgegeben hat und die ich unterstütze.

Dieser Stellungnahme ist unser Tätigkeitsbericht 1998 beigelegt, der

zu einzelnen Fragen des Informationszugangs im öffentlichen Bereich
nähere Ausführungen enthält. Er ist zudem - ebenso wie der Text des
Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und des
Brandenburgischen Datenschutzgesetzes - im Internet unter
<http://www.lda.brandenburg.de> (nur in deutscher Sprache) abrufbar.

Dr. Alexander Dix
Landesbeauftragter für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

1 Anlage