

Europäische Kommission  
z. Hd. Herrn Huber  
Referatsleiter GD XIII/E-1  
EUROFORUM  
Büro 1174  
Rue Alcide de Gasperi  
  
L - 2929 Luxemburg

362  
Herr Hünerfeld  
11/26 013

.07.1999

## **Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission**

Sehr geehrter Herr Huber,

das vorliegende Grünbuch beschäftigt sich mit einer Thematik, der für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Europa eine herausragende Bedeutung beizumessen ist. Die Verfügbarkeit und der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors als Quelle amtlicher und zumeist auf gesetzlicher Grundlage basierender und vorgehaltener Datenbestände eröffnen sowohl für den europäischen Bürger als auch die Industrie und Wirtschaft neue Perspektiven und Chancen.

Andererseits wirft das Grünbuch zu Recht auch eine Reihe von Fragen auf, die vor dem Hintergrund der jeweils für die Einrichtung, Führung, Aktualisierung und Bereitstellung der Informationen geltenden Rahmenbedingungen im Bereich des öffentlichen Sektors einer differenzierten und individuellen Betrachtung bedürfen. Zu einzelnen dieser Fragestellungen soll im Folgenden aus Sicht des Landesvermessungsamtes Rheinland-Pfalz Stellung genommen werden.

### **• zu Kapitel III.1/lfd. Nr. 71 ff.: Definition des Begriffs „Öffentlicher Sektor“**

Die drei Definitionsansätze des Grünbuches werden den tatsächlichen organisatorischen Gegebenheiten aus heutiger Sicht nur noch unzureichend gerecht. Als Folge der politisch vorgegebenen Neuorganisation der Verwaltungen entstehen in den Bundesländern zunehmend neue Strukturen und Organisationsformen, bei denen die klassische, ursprünglich rein hoheitlich ausgerichtete Form der Behörde durch rechtlich weitgehend selbständige Organisationseinheiten abgelöst wird oder bereits abgelöst ist. Auch wenn diese neuen „Stellen“ weiterhin hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, werden bzw. müssen diese zukünftig verstärkt teilweise oder gänzlich frei am Markt operieren. Dies gilt um so mehr, als sich die neu gebildeten Organisationen vielfach zumindest teilweise aus den Verkaufserlösen eigener Produkte finanzieren müssen.

Die Entwicklungen im Bereich der Vermessungs- und Katasterverwaltungen der Bundesländer, zu deren Hauptaufgabe u.a. auch in der Einrichtung, Verwaltung und Bereitstellung amtlicher raum- und bodenbezogener Basisdaten (Geoinformationen) zählt, zeigt diese Tendenz mit aller Deutlich-

keit. Zwangsläufig resultiert hieraus zu anderen Datenanbietern und Mitbewerbern eine Konkurrenzsituation.

Mit Blick auf die verfolgte Gesamtzielsetzung darf deshalb die Definition des öffentlichen Sektors nicht zu einem Ausschluss der o.a. neuen Organisationsformen führen; andererseits muss es dem derart erweiterten Kreis des öffentlichen Sektors nicht nur gestattet sein, Dritten die eigenen Informationen gegen entsprechende Entgelte anzubieten, sondern es muß ihnen auch ermöglicht werden, selbst das Datenangebot durch Veredlung der ursprünglichen Datenquellen am Markt zu platzieren. Letzteres kann nicht nur den privaten oder gewerblich tätigen Stellen außerhalb des öffentlichen Sektors vorbehalten bleiben.

- **zu Kapitel III.1/lfd. Nr. 73 ff.: Ordnungskriterien für Informationsarten**

Die gewählte Einteilung in Verwaltungsinformationen und andere Informationen ebenso wie die vorgeschlagene Differenzierung in Informationen von allgemeinem Interesse bzw. nach dem wirtschaftlichen Wert führt in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Die einzelnen Bereiche sind untereinander sehr stark verzahnt. Auch korreliert die Aussagekraft der Informationen unmittelbar mit der Möglichkeit, die unterschiedlichen Informationsarten miteinander zu verknüpfen und auszuwerten. Ohne Zweifel zählen die amtlichen Geoinformationen der Vermessungs- und Katasterverwaltungen zu den Daten, die für ein funktionierendes Gemeinwesen unerlässlich sind. Sie werden einerseits verwaltungsintern benötigt (im Sinne von Verwaltungsinformationen), andererseits aber durch die Verknüpfung mit Fachdaten anderer Bereiche zu neuen Produkten weiterentwickelt und am Markt platziert werden.

Auch die Einstufung nach dem (markt-)wirtschaftlichen Wert der Informationen führt hier nur begrenzt weiter, weil Datenbestände, die im o.a. Sinne derzeit noch zu Verwaltungsinformationen zählen, mit fortschreitender Informationstechnologie schrittweise oder aber explosionsartig künftig zu einem enormen marktwirtschaftlichen Potential avancieren können. Diese Entwicklungen, wie sie sich z.B. im GIS-Bereich zeigen, sind kaum realistisch abschätzbar.

Insoweit kann auch die Einstufung der Informationen in eine bestimmte Kategorie für die Preisgestaltung, Fragen des Urheberrechtsschutzes oder des Datenschutzes nicht ursächlich bestimmend sein.

- **zu Kapitel III.2/lfd. Nr. 78 ff.: Bedingungen für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors**

In den einzelnen Ländern bestehen unterschiedliche Auffassungen sowohl zu den Zugangsberechtigungen als auch hinsichtlich Art und Umfang der zulässigen Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Sie gehen auf einzelstaatliche Gesetze und verbindliche Vorschriften zurück, denen wiederum unterschiedlichste Sichtweisen und Zielrichtungen zugrunde liegen.

Andererseits darf auch nicht verkannt werden, dass die Nutzung und Weiterverarbeitung gerade der „amtlichen“ Informationen des öffentlichen Sektors Rechtsfolgen nicht nur für den Datenbezieher, sondern auch für den Datenlieferanten auslösen, die u. U. bis hin zu Regress- und Haftungsfragen reichen können. Auch stehen dem freien Zugang zu den Informationen und deren Verbreitung oftmals schutzwürdige Interessen Einzelner gegenüber (z.B. Datenschutz).

Dies gilt beispielhaft auch für die grundstücks- und eigentümerbezogenen Geoinformationen des amtlichen Vermessungswesens. Für derartige Daten sollte daher der Grundsatz, dass der Datenbezieher das besondere Interesse an den Informationen nachweisen, zumindest aber den Verwendungszweck angeben muss, grundsätzlich nicht aufgegeben werden.

Insgesamt werden die Chancen einer europaweiten Harmonisierung der Zugangsberechtigungen als sehr gering eingeschätzt.

Auch die Fragestellungen im Zusammenhang mit einheitlichen Fristen zur Datenabgabe, Umfang und Formaten der bereitzustellenden Informationen dürften allein aufgrund des Abstimmungsaufwandes und der notwendigen Umstellungen in den Datenquellen ohne äußere Anstöße europaweit kaum gelöst werden. Neuere Entwicklungen zeigen allerdings, dass insbesondere von weltweit operierenden DV-Herstellern oder DV-Konsortien Synergieeffekte ausgehen können, weil mit den angebotenen Hard- und Softwareumgebungen De-facto-Standards auf der Anwenderseite gesetzt werden, die zu einer gewissen Einheitlichkeit der Datenaustauschformate führen. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese Entwicklungen sowohl beim Datenerzeuger bzw. Anwender als auch beim Datenbezieher immer zu den gewünschten Effekten führen. Im Verbund mit den Aktivitäten der offiziellen Normungsgremien (ISO, CEN, DIN) ergibt sich aber für den öffentlichen Sektor ein gewisser Druck, die Datenhaltung bzw. -abgabe an diesen Rahmenbedingungen auszurichten.

Die Vermessungs- und Katasterverwaltungen haben diese Entwicklungen aufgegriffen mit dem Ziel, die von ihnen angebotenen Geoinformationen auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung internationaler Standards zu harmonisieren und in kundenorientierter Form bereitzustellen.

- **zu Kapitel III.3/lfd. Nr. 89 ff.: Aufbau von Metadaten-Informationssystemen**

Der Aufbau und die Führung von standardisierten Metadaten-Informationssystemen stellt unserer Ansicht nach der zentrale Kristallisationspunkt aller mit dem Grünbuch verfolgten Zielsetzungen dar. Erst die Transparenz darüber, welche Informationen insgesamt verfügbar sind, unter welchen Bedingungen sie bezogen werden können und welche charakteristischen Merkmale die Daten aufweisen, ermöglicht eine im Sinne des Grünbuches breite Nutzung der Informationen. Im Einzelnen zählen hierzu Informationen über Zugangsberechtigungen, Möglichkeiten und Einschränkungen der Weiterverarbeitung, verfügbare Formate, Aktualitätshinweise, Preise, Genauigkeitsangaben, räumliche Ausdehnung, Anlass der Datenerzeugung, Datenlieferant/Bezugsquelle sowie sonstige beschreibenden, die Informationen kennzeichnenden Hintergrundinformationen.

Der Aufbau und die Führung standardisierter Metadaten-Informationssysteme hängt grundsätzlich nicht von der Lösung sonstiger, auch im Grünbuch aufgeworfener Detailfragen ab. Insofern sollte der Aufbau von Metadaten als erster Schritt in Angriff genommen werden.

Erste Ansätze für die amtlichen Geoinformationen auf europäischer Ebene (MEGRIN/GDDD) oder nationaler Ebene (InGeoForum) sind bereits realisiert und sollten daher weiter ausgebaut werden.

- **zu Kapitel III.4/lfd. Nr. 91 ff.: Preisgestaltung**

Das Informationsangebot des öffentlichen Sektors stellt grundsätzlich eine Ware dar, deren Preis unmittelbar bestimmt wird von der Wertschätzung desjenigen, der sich dieser Informationen bedienen will. Hieraus resultiert, dass sich abhängig von der Qualität, Aktualität und Angebot sonstiger vergleichbarer Datenquellen bei weitestgehender Liberalisierung der Voraussetzungen für den Zugang und die Weiterverarbeitung der Daten schrittweise ein sowohl für den Datenlieferanten als auch den Datenbezieher harmonisiertes Preisgefüge einpendeln wird. Staatliche Reglementierungen oder Vorschriften, die über den Umfang von Rahmenvorgaben hinausgehen, würden diesen Anpassungsprozess voraussichtlich erschweren.

Andererseits darf die Entwicklung jedoch nicht dazu führen, dass einzelnen gewerblich tätigen Unternehmen (vgl. Beispiel S. 16) gravierende Wettbewerbsvorteile entstehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es dem öffentlichen Sektor verwehrt würde, zumindest einen Anteil seiner eigenen, i.d.R. hohen Aufwendungen für die Einrichtung, Vorhaltung und Bereitstellung der Informationen, auf den Datenbezieher umzulegen. Insoweit muss es auch künftig möglich sein, die Datenbereitstellung mit dem Recht der Veredlung und Weiterverarbeitung an entsprechende, vom Datenbezieher zu entrichtende Nutzungsentgelte zu koppeln.

Auch die Argumentation, die öffentlichen Informationen seien mit Steuergeldern produziert und deshalb könne für die Bereitstellung von Informationen kein Geld verlangt werden, ist nicht nach-

vollziehbar und kann einen generell freien Zugang zu den Datenquellen des öffentlichen Sektors nicht begründen. Es wird Aufgabe der Politik sein, Rahmenvorgaben für Preisgestaltungsmodelle zu entwickeln, die es sowohl dem öffentlichen Sektor als den anderen Bereichen erlauben, konkurrierend oder in Rahmen von Public-Privat-Partnership-Modellen den Bedarf an Informationen zu decken. Entscheidend hierbei wird sein, welchen Anteil an den Kosten für die Vorhaltung, Aktualisierung und Bereitstellung der Daten die Einzelstaaten zukünftig bereit sein werden, allein aus Steuermitteln zu finanzieren.

Aus Sicht des Bürgers und der Unternehmen erschwert eine uneinheitliche Preispolitik grundsätzlich nicht den Zugang zu den Informationen. Andererseits stoßen eine unterschiedliche Preispolitik für vergleichbare Leistungen oder Informationen grundsätzlich auf Unverständnis bei den Kunden. Deshalb verfolgen die Vermessungs- und Katasterverwaltungen der Bundesrepublik trotz unterschiedlichster Ausgangslagen und Voraussetzungen intensiv das Ziel, das Preisgefüge insbesondere für die amtlichen Geoinformationen zu harmonisieren.

- **zu Kapitel III.6/lfd. Nr. 108 ff.: Urheberrecht**

Die Argumentation des Grünbuchs, wonach der Urheberrechtsschutz vom öffentlichen Sektor in Anspruch genommen wird, um Wettbewerbsvorteile zu erreichen und selbst Einnahmen zu erzielen, trifft in dieser Form zumindest nicht für die z.T. urheberrechtlich geschützten Informationen des amtlichen Vermessungswesens zu. Ob ein bestimmtes Werk oder eine Information urheberrechtlich geschützt ist, bestimmt sich hiernach allein anhand der einschlägigen Gesetze.

Auch die Inanspruchnahme des urheberrechtlichen Schutzes zur Vermeidung von inhaltlichen Veränderungen der Informationen trifft zumindest für den Bereich der Vermessungs- und Katasterverwaltungen - anders als im Grünbuch dargestellt - nicht zu.

Im Bereich der amtlichen Geoinformationen stellt der urheberrechtliche Schutz der Informationen grundsätzlich kein Hindernis für die Nutzung dieser Daten dar. Hiervon getrennt zu beurteilen sind allerdings etwaige Rechtsfolgen, die durch eine Veränderung der mit dem Merkmal „amtlich“ versehenen Daten durch Dritte ausgelöst werden können. Zur Vermeidung von Haftungs- oder Regressansprüchen ist deshalb nicht auszuschließen, dass gewisse Nutzungsbeschränkungen vorgegeben werden müssen.

- **zu Kapitel III.7/lfd. Nr. 110 ff.: Datenschutz**

Datenschutzrelevante Gesichtspunkte spielen bei der Vorhaltung und Übermittlung insbesondere der eigentums- und bodenbezogenen Geoinformationen des Liegenschaftskatasters eine wesentliche Rolle. Der Zugang zu diesen Daten ist sowohl durch die einschlägigen Datenschutzgesetze sowie entsprechende Fachgesetze (Subsidiaritätsprinzip) streng reglementiert und an besondere Voraussetzungen und Erfordernisse geknüpft. Wirtschaftliche Interessen allein können hiernach keine Zugangsrechte zu diesen Daten begründen. Insoweit werden auch künftig Zugangsbeschränkungen aufgrund des Datenschutzrechtes bestehen müssen.

- **zu Kapitel III.8/lfd. Nr. 115 ff.: Haftungsfragen**

Die im Zusammenhang mit der Datenbereitstellung auf elektronischem Wege und anschließender Weiterverarbeitung von Informationen durch die Datenbezieher auftretenden Haftungsfragen spielen insbesondere bei Übermittlung von „amtlichen“ Geoinformationen eine entscheidende Rolle, weil Veränderungen der originären Daten zu Rechtswirkungen beim Datennutzer führen können (vgl. o.a. Ausführungen). Entwicklungen, die es ermöglichen, die Authentizität der Informationen festzustellen (z.B. durch digitale Signatur und Verschlüsselungstechniken) sind für herkömmliche Informationen (Dokumente) zwar verfügbar; diese Techniken versagen allerdings z.Zt. noch grundsätzlich bei der Übermittlung von Geoinformationen.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass in den Fällen, in denen eine Haftung des Datenlieferanten z.B. vertraglich nicht ausgeschlossen werden kann, noch gewisse Einschränkungen bei dem Zugang zu einzelnen Informationen aufrechterhalten werden müssen.

## **Zusammenfassung**

Nachfolgend wird versucht, die in dem Grünbuch aufgeführten Fragen in Verbindung mit den oben aufgeführten Erläuterungen quasi als Zusammenfassung kurz zu beantworten.

**Frage 1:** *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?*

Die Definition über einen funktionalen Ansatz würde den tatsächlichen Gegebenheiten am ehesten gerecht, wobei dieser allerdings wie folgt definiert werden sollte: *„Danach umfasst der öffentliche Sektor die Einrichtungen, die Hoheitsaufgaben wahrnehmen oder Grundleistungen erbringen, deren Bereithaltung für die Allgemeinheit unverzichtbar ist.“*

Die Diskussion sollte die Geobasisinformationen der Vermessungsverwaltungen einschließen.

**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 Hindernisse handelt es sich: Nachweis eines berechtigten Interesses, Ausnahmeregelungen, Bedingungen hinsichtlich Frist, Format und Menge?*

*Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es?*

Hindernisse durch unterschiedliche Bedingungen sind vorhanden.

Die Notwendigkeit für die Angabe des Verwendungszwecks sollte allgemein anerkannt werden; im übrigen ist die mangelnde Standardisierung von Daten ein wesentliches Hindernis beim Zugang zu Informationen auf europäischer Ebene.

Lösungsmöglichkeiten ergeben sich allenfalls langfristig, ggf. durch den Druck weltweit operierender DV-Hersteller in Bezug auf Hard- und Softwareumgebungen.

**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 dieses bewerkstelligt werden?*

*Was sollten Verzeichnisse über die Informationen des öffentlichen Sektors beinhalten?*

Ja.

Der Aufbau von Metadaten-Informationsdiensten erscheint besonders wichtig und sollte daher von der EU initiiert und forciert werden.

Für die Verzeichnisse sind mindestens folgende Angaben erforderlich: Bezeichnung der Daten, Aktualität der Daten sowie Angaben zur Häufigkeit der Aktualisierung, räumliche

Ausdehnung der Daten, Eigentümer der Daten, Abgabebedingungen einschließlich Abgabepreisen, Möglichkeiten und Einschränkungen der Weiterverarbeitung, Datenformat.

**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?*

Der öffentliche Sektor sollte seine Daten zu marktgerechten Preisen anbieten, so dass sich bei einer derartigen, grundsätzlich einheitlichen Preisstrategie die Preise langfristig harmonisieren. Der Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors wird aber in erster Linie nicht durch Preisunterschiede, sondern durch im Einzelfall überzogene Preise erschwert.

Solange den Kunden des eigenen Landes keine Sonderkonditionen eingeräumt werden, haben Bürger und Unternehmen europaweit im Prinzip die gleichen Möglichkeiten.

**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?*

Abweichungen von einer einheitlichen Preisstrategie mit länderspezifischen Kostenbefreiungen und Rabattierungen können einen fairen Wettbewerb erheblich beeinträchtigen.

**Frage 6:** *Stellen unterschiedliche urheberrechtliche Bestimmungen in Europa ein Hindernis für die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors dar?*

Grundsätzlich unterschiedliche urheberrechtliche Bestimmungen erschweren insofern die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors, weil diese Unterschiede europaweit tätigen Unternehmen verständlich gemacht werden müssen; eine Vereinheitlichung wäre insoweit anzustreben.

**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 Hand vorgehaltenen personenbezogenen Daten rechtfertigen?*

Ja.

Der Zugang zu von der öffentlichen Hand vorgehaltenen personenbezogenen Daten allein aus wirtschaftlichen Interessen ist grundsätzlich abzulehnen.

**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?*

Unterschiedliche Haftungsregelungen in den Mitgliedstaaten stellen eher ein geringes Hindernis für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors dar; da Haftungsfragen in vielen Mitgliedstaaten noch nicht geregelt sind, könnte die Harmonisierung derartiger Regelungen jedoch erfolgreich sein.

**Frage 9:** *Sind die Aktivitäten der EU bezüglich des Zuganges und der Verbreitung von Informationen des öffentlichen Sektors angemessen?*

*In welcher Hinsicht können sie weiter verbessert werden?*

Grundsätzlich ja.

Siehe unter Beantwortung der Frage 10.

**Frage 10:** *Welche Handlungsfelder sollten auf europäischer Ebene Vorrang haben?*

Die Steigerung der Transparenz über das Angebot an Informationen des öffentlichen Sektors sollte vordringlich durch folgende Maßnahmen gefördert werden:

- Informationsaustausch nicht nur innerhalb von Europa, sondern auch mit Blickrichtung auf die USA
- Aufbau eines Metadaten-Informationsdienstes sowie Einrichtung von Kundenservice- und Auskunftszentren für Informationen des öffentlichen Sektors
- Durchführung von Demonstrations- und Pilotvorhaben, wobei in der Praxis festgestellt werden könnte, welche Hindernisse beim Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors bestehen und wie diese abgebaut werden können.

Mit freundlichen Grüßen

(Emil Schenk)