

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 41.236/2
DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, zweite Kammer, der am 24. August 2006 von dem Ministerpräsidenten und Minister für lokale Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft, gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekretes "über die Weiterverwendung öffentlicher Dokumente" abzugeben, hat am 18. September 2006 folgendes Gutachten abgegeben :

Da der Begutachtungsantrag aufgrund des durch das Gesetz vom 2. April 2003 ersetzten Artikels 84, § 1, Absatz 1, Nr. 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingereicht wird, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84, § 3, der o.a. koordinierten Gesetze auf die Untersuchung der Rechtsgrundlage des Dekretvorentwurfs, der Zuständigkeit des Verfassers des Rechtsaktes sowie der Frage, ob die vorhergehenden Formalitäten erfüllt sind.

Was diese drei Aspekte betrifft, ruft der Dekretvorentwurf die folgenden Bemerkungen hervor.

Tragweite des Dekretvorentwurfs

Wie in der Begründung steht, ist das Ziel des Dekretvorentwurfs die Umsetzung - für die der Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft betreffenden Angelegenheiten - der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die darauf abzielt, die Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur kommerziellen oder nichtkommerziellen Nutzung von Informationen, die von öffentlichen Diensten im Rahmen der Ausübung ihrer öffentlichen Aufträge erfasst oder erstellt werden, anzugleichen.

Nachdem in der Begründung auch bemerkt wird, dass die Richtlinie insbesondere die einzelstaatlichen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten nicht berührt ⁽¹⁾, wird in dem Kommentar zu Artikel 2 des Vorentwurfs angegeben, dass keinerlei Verpflichtung besteht, irgendwelche Dokumente der Behörde für eine Weiterverwendung zur Verfügung des Privatsektors zu stellen und dass die Behörde selbst abschätzen muss, welche Dokumente sie zur Verfügung stellt. In dem Kommentar zu Artikel 5 des Vorentwurfs wird erwähnt, dass die Behörde durchaus und bedingungslos berechtigt ist, zu beschließen, bestimmte Dokumente nicht oder nicht mehr herzustellen oder gewisse Informationen nicht mehr zu aktualisieren.

⁽¹⁾ Siehe für die Deutschsprachige Gemeinschaft das Dekret vom 16. Oktober 1995 über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten.

Aufgrund des Kontexts, an den gerade erinnert wurde, geht hervor, dass die Verfasser des Dekretvorentwurfs sich deutlich für die Koexistenz zweier Gesetzgebungen mit jeweils einem eigenen Ziel und spezifischen Bedingungen entschieden haben :

- einerseits das Dekret vom 16. Oktober 1995 über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten, das im Rahmen von Artikel 32 der Verfassung verabschiedet wurde und sich auf das Recht bezieht, das jedem gewährt wird, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen und eine Abschrift davon zu bekommen, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind;
- andererseits der vorliegende Dekretvorentwurf, der zur Umsetzung der o.a. Richtlinie 2003/98/EG verabschiedet wird und sich auf die Weiterverwendung öffentlicher Dokumente bezieht, das heißt auf die Möglichkeit für jeden Mitgliedstaat, zuzulassen oder nicht zuzulassen, dass Dokumente, die die öffentlichen Behörden zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge erfassen, erstellen, reproduzieren und verbreiten, für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke und aus anderen Gründen als denjenigen, die von den öffentlichen Behörden ursprünglich vorgesehen wurden, genutzt werden.

Dieses Rechtsetzungsverfahren, auf das in Artikel 1, Absatz 3, der o.a. Richtlinie 2003/98/EG ausdrücklich hingewiesen wird, wurde auch bei Machtebenen angewandt. Vorliegendes Gutachten liegt deshalb in der Linie früherer Gutachten, die diesbezüglich von der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates abgegeben wurden ⁽²⁾.

⁽²⁾ "Siehe das Gutachten 40.135/VR/1, das am 4. Mai 2006 über einen Vorentwurf eines Gesetzes "transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public" (Parl. Dok., Kammer, Nr. 51 - 2634/001) abgegeben wurde, und das Gutachten 40.727/2, das am 12. Juli 2006 über einen Vorentwurf eines Dekrets des Wallonischen Parlaments "portant transposition de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public" (zur Zeit noch nicht veröffentlicht, aber es wird hier einfach auf das o.a. Gutachten 40.135/V/1 hingewiesen) abgegeben wurde.

Allgemeine Bemerkung

Der Dekretvorentwurf setzt die o.a. Richtlinie 2003/98/EG um. Kraft Artikel 12, Absatz 2, dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf diese Richtlinie Bezug nehmen, wenn sie Gesetzesbestimmungen erlassen, die diese Richtlinie ausführen. Um dieser Anforderung Genüge zu tun, muss die Bezugnahme in einem Artikel des verfügenden Teils des Gesetzes erfolgen.

Besondere Bemerkungen

Verfügender Teil

Artikel 1

Um die terminologische Einheit zu gewährleisten, ist unter Nr. 2 das Wort "Verwaltungsbehörde" durch "Behörde" zu ersetzen.

Artikel 2

1. Die Aufzählung in Artikel 2, Absatz 2, des Dekretvorentwurfs ist insofern verwirrend, als die Fälle, in denen der Text nicht anwendbar sein wird, sehr unterschiedlicher Art sind. Im Prinzip verbietet die Nichtanwendung jede Weiterverwendung, aber in bestimmten Fällen werden die Weiterverwendungsmöglichkeiten durch die Nichtanwendung erhöht (wie in den Nrn. 7 und 8). Dieses könnte deutlicher aus der Aufzählung hervorgehen, indem man die Fälle aufgrund ihrer Art in verschiedenen Absätzen angibt und ggf. anders formuliert ⁽³⁾.

⁽³⁾ Vergleiche, zum Beispiel, Artikel 2, Absatz 2, Nr. 8, des Dekretvorentwurfs mit Artikel 2, Absatz 4, letzter Satz, der o.a. Richtlinie 2003/98/EG, der wie folgt lautet : "Der Austausch von Dokumenten zwischen öffentlichen Stellen ausschließlich im Rahmen der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags stellt keine Weiterverwendung dar".

2. In Artikel 2, Absatz 2, Nr. 1, des Dekretvorentwurfs müssen die Worte "Öffentliche Stellen" (wie in der o.a. Richtlinie 2003/98/EG) gemäß Artikel 1, Nr. 1, des Dekretvorentwurfs durch das Wort "Behörden", wie in den anderen Artikeln des Vorentwurfs, ersetzt werden.

3. In Anwendung von Artikel 2, Absatz 2, Nr. 8, des Dekretvorentwurfs findet es keine Anwendung auf den Austausch von Dokumenten zwischen Behörden im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags. Wenn unter "Behörden" diejenigen zu verstehen sind, auf die sich Artikel 1, Nr. 1, des Dekretvorentwurfs bezieht, so hätte diese Bestimmung zur Folge, dass der Austausch von Dokumenten mit anderen öffentlichen Einrichtungen als denjenigen, die der Deutschsprachigen Gemeinschaft unterstehen, in den Anwendungsbereich des Dekrets fallen würde, und zwar selbst wenn diese Einrichtungen im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags handeln. Da dieses weder die Absicht der o.a. Richtlinie 2003/98/EG, noch die der Verfasser des Dekretvorentwurfs zu sein scheint, sollte in der Nr. 8. das Wort "Behörden" durch die Worte "öffentliche Stellen" ersetzt werden ⁽⁴⁾.

Artikel 3

Ihrem Artikel 1, Absatz 4, zufolge hat die umzusetzende Richtlinie "keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten und lässt insbesondere die Pflichten und Rechte gemäß der Richtlinie 95/46/EG unberührt".

Der königliche Erlass vom 13. Februar 2001 zur Ausführung des Gesetzes vom 8. Dezember 1992 über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten, der insbesondere die Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher

⁽⁴⁾ Siehe in demselben Sinne das genannte Gutachten 40.135/VR/1 (Bemerkung 5 unter Artikel 3) und vergleiche mit den Artikeln 2, § 1, Nr. 1, und 3, Absatz 4, des o.a. Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG, in dem auch die Begriffe "autorité publique"/"overheid" und "organismes du secteur public"/"openbare lichamen" gebraucht werden.

Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr bezweckt ⁽⁵⁾, enthält in seinem Artikel 1, Nr. 5, eine Definition des Begriffs "anonyme Daten".

Es wäre deshalb besser, in Artikel 3 des Dekretvorentwurfs die Bedingung vorzusehen, dass "die Behörde alle erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen ergriffen hat, um die Identität der Person, auf die sich diese Daten beziehen, zu verschleiern, insbesondere indem sie die Information gemäß der Definition in Artikel 1, Nr. 5, des königlichen Erlasses vom 13. Februar 2001 zur Ausführung des Gesetzes vom 8. Dezember 1992 über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten anonymisiert" ⁽⁶⁾.

Artikel 5

Artikel 5 des Dekretvorentwurfs enthält nur einen Paragraphen. Das typographische Zeichen "§ 1" ist deshalb auszulassen.

Artikel 7

Artikel 7 des Dekretvorentwurfs scheint Artikel 8 der genannten Richtlinie 2003/98/EG nicht völlig umzusetzen.

⁽⁵⁾ Der Erwägungsgrund Nr. 26 dieser Richtlinie erinnert daran, dass "die Schutzprinzipien (...) keine Anwendung auf Daten finden, die (...) anonymisiert sind".

⁽⁶⁾ Wie der Ausschuss für den Schutz des Privatlebens in seinem Gutachten Nr. 04/2006 vom 8. Februar 2006, unter den Punkten 9 bis 15, es auch vorgeschlagen hat (Parl. Dok., Kammer, Nr. 51-2634/001, S. 38 bis 41). Siehe in demselben Sinne Artikel 4 des o.a. Gesetzentwurfs als auch Artikel 4 des genannten Dekretvorentwurfs.

In dem Dekretvorentwurf wird erstens nicht gewährleistet, dass die Weiterverwendungsbedingungen die Möglichkeiten der Weiterverwendung nicht unnötig einschränken und auch nicht, dass diese Bedingungen nicht der Behinderung der Konkurrenz dienen.

Artikel 7, § 2, Absatz 1, des Dekretvorentwurfs enthält auch keine Bestimmungen über die Möglichkeit, die Standardlizenzen anzupassen, über ihre Verfügbarkeit in digitaler Form und ihre eventuelle elektronische Bearbeitung.

Im Gegensatz zu Artikel 4, Absatz 2, der genannten Richtlinie 2003/98/EG sieht Artikel 7, § 2, Absatz 1, des Dekretvorentwurfs keine Maximalfrist vor, innerhalb deren die Behörde dem Antragsteller das endgültige Lizenzangebot unterbreiten muss. Einfach bestimmen - wie in dem entworfenen Text -, dass eine Standardlizenz "schnellstmöglich" übermittelt werden muss, ist nämlich nicht ausreichend.

Schließlich bestimmt der letzte Absatz von Artikel 7, § 2, des Dekretvorentwurfs, dass die Behörde die Zurverfügungstellung von Dokumenten nur beenden kann, wenn der Antragsteller eine oder mehrere der in Artikel 4, Absatz 2, des Dekretvorentwurfs stehenden Bedingungen nicht respektiert. Gemäß Artikel 4, Absatz 3, des Dekretvorentwurfs können die Behörden jedoch, außer diesen Bedingungen, andere Voraussetzungen für die Weiterverwendung von Dokumenten auferlegen.

Was diese Elemente betrifft, ist Artikel 7 des Dekretvorentwurfs infolgedessen zu ergänzen.

Artikel 11

Artikel 11 des Dekretvorentwurfs hebt Artikel 8 des Dekrets vom 16. Oktober 1995 über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten auf; dieser Artikel lautet wie folgt :

"Die in Anwendung des vorliegenden Dekretes erhaltenen Verwaltungsdokumente dürfen zu kommerziellen Zwecken weder genutzt noch ohne ausdrückliche Erlaubnis der Verwaltungsbehörde veröffentlicht werden." ⁽⁷⁾.

In dem Kommentar zu dem Artikel wird diese Aufhebung dadurch gerechtfertigt, dass diese Bestimmung der europäischen Richtlinie und dem vorliegenden Dekret widerspricht.

Diese Rechtfertigung kann jedoch nicht angenommen werden.

Da die Verfasser des Dekretvorentwurfs - wie daran in der Untersuchung der Tragweite des Dekretvorentwurfs erinnert wurde - sich ausdrücklich für die Verabschiedung von zwei spezifischen Gesetzgebungen entschieden haben, ist es logisch, dass in dem Dekret über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten bestimmt wird, dass die Dokumente, die im Rahmen der in diesem Dekret allein bestimmten Bedingungen entstanden sind, nicht ohne ausdrückliche Erlaubnis der Verwaltungsbehörde (weiter)-verwendet werden können ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ In den Vorentwürfen, die früher diesbezüglich der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zur Begutachtung vorgelegt worden waren und von denen oben die Rede ist, stand keine ähnliche Bestimmung. Der bei der Abgeordnetenkammer hinterlegte Gesetzentwurf wurde jedoch um einen Artikel 20 ergänzt, der die Aufhebung von Artikel 10 des Gesetzes vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung vorsieht, der auch bestimmt, dass die Verwaltungsunterlagen nicht zu Handelszwecken weiterverwendet werden können. In der Begründung wird diese Hinzufügung - über die die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates somit kein Gutachten abgeben konnte - dadurch gerechtfertigt, dass die Aufhebung dieses Artikels notwendig ist, um Missverständnisse über die Weiterverwendung zu vermeiden (Parl. Dok., Kammer, Nr. 51 - 2634/001, S. 15 und 35).

⁽⁸⁾ Siehe in demselben Sinne die Bemerkung des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens in seinem o.a. Gutachten Nr. 04/2006 vom 8. Februar 2006, unter den Punkten 16 bis 20.

Mit anderen Worten kann die Person, die ein Verwaltungsdokument in Anwendung des Dekrets vom 16. Oktober 1995 über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten erhalten hat, somit dieses Dokument nur in den durch den untersuchten Dekretvorentwurf bestimmten Bedingungen weiterverwenden, was insbesondere die Einreichung eines ausdrücklichen Weiterverwendungsantrags im Sinne von Artikel 7, § 1, des Dekretvorentwurfs und die ausdrückliche oder implizite, von der Behörde im Anschluss an diesen Antrag erteilte Genehmigung voraussetzt.

Artikel 8 des genannten Dekrets vom 16. Oktober 1995 läuft somit der Richtlinie 2003/98/EG nicht zuwider, und die ausdrückliche Genehmigung der Verwaltungsbehörde, auf die sich diese Bestimmung bezieht, ist als die Weiterverwendungsgenehmigung zu sehen, von der in dem untersuchten Dekretvorentwurf die Rede ist, insofern man sich selbstverständlich in dem Anwendungsbereich des Dekrets befindet.

Wollen die Verfasser des Dekretvorentwurfs infolgedessen jedes Missverständnis darüber vermeiden, so genügt es, wenn sie die Begründung diesbezüglich ergänzen.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	Y. KREINS,	Kammervorsitzender,
	J. JAUMOTTE,	Staatsräte,
Frau	M. BAGUET,	
Herrn	G. KEUTGEN,	Beisitzer der Gesetzgebungsabteilung,
Frau	A.-C. VAN GEERSDAELE,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn R. WIMMER, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn R. WIMMER, Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN.