

Rechtsdatenbanken und die Richtlinie 2003/98/EG

Alexander Konzelmann

*Richard Boorberg Verlag GmbH & Co Stuttgart
Scharrstr. 2, D-70563 Stuttgart
e-mail: a.konzelmann@boorberg.de*

Schlagworte: Kommerzialisierungsrichtlinie, Richtlinie 2003/98/EG, Weiterverwendung öffentlicher Dokumente, Urheberrecht, Gleichbehandlung, Zugangsregelungen, Lizenzbedingungen, Bereichsausnahmen, Dokumente, öffentliche Stellen, Informationsfreiheit, Harmonisierung

Abstract: Der Beitrag befasst sich mit dem Einfluss der so genannten „Kommerzialisierungsrichtlinie“ 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors auf Rechtsdatenbanken und deren Vorstufen im Besitz öffentlicher Stellen. Er beinhaltet einen Kurzreport zum Regelungsgegenstand, führt über Einstiegsfall und eine Fragenliste zu den Auswirkungen der Richtlinie im Bereich der Rechtsinformatik und versucht eine Prognose der Chancen effektiver Richtlinienanwendung.

1. Kurzreport zum Regelungsgegenstand

Gegenstand der Betrachtung ist die bis 31. Juli 2005 umzusetzende Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („Kommerzialisierungsrichtlinie“) vom 17. 11. 2003¹. Ein Ziel der Richtlinie ist es, neue wirtschaftliche Spielräume zu eröffnen, indem sie einem größeren Kreis von Marktteilnehmern die Weiterverwendung von Informationen in Dokumenten öffentlicher Stellen zugänglich macht. Ein weiteres Ziel der Richtlinie besteht darin, hierbei harmonisierte Regelungen zwischen den Mitgliedstaaten herbeizuführen und dadurch eine Nichtdiskriminierung von kommerziellen Informationsverwertern zu erreichen. Gleichzeitig aber mussten die Normgeber Rücksicht nehmen auf den Schutz des Urheberrechts, auf die effektive Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen, auf die generelle Entscheidungsfreiheit dieser Stellen, den erstmaligen Zugang zu Dokumenten zu eröffnen, auf Geheimenschutz, Presse- und Forschungsfreiheit, sowie auf wirtschaftliche Zwänge, die Exklusivverträge aus-

¹ Abl L 345 vom 31. 12. 2003, S 90-96.

nahmsweise doch notwendig machen. Aufgrund dieser teilweise widerstreitenden Interessen enthält die Richtlinie ein vielfältiges Regel-/Ausnahmeregelwerk. Dennoch erscheint, auch aufgrund der systematisch herausgehobenen Stellung als „allgemeiner Grundsatz“, das Gleichbehandlungsgebot des Art 3 als Kern der Richtlinie.

2. Einstiegsfall

LARIS (Landesrechtliches Informationssystem) ist eine Sammlung zum Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, die sämtliche Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes sowie ausgewählte Verwaltungsvorschriften in aktueller (konsolidierter) Fassung enthält, überdies einen wachsenden Archivbestand.² Die Sammlung sowie der kostenlose Online-Dienst werden durch das Innenministerium betrieben. Auf den ersten Blick eine Schatzgrube für Wiederverwerter und Veredler, wie zB juristische Fachverlage. Dem entgegen steht Punkt 5 der Nutzungsregelung, der Regeln über das Urheberrecht aufstellt:

„Die elektronischen Datenbestände und die Software sind urheber- und wettbewerbsrechtlich geschützt. Alle Rechte hieran stehen ausschließlich dem Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern zu. Jegliche Vervielfältigung oder geschäftsmäßige Nutzung ist untersagt. Gestattet ist nur das Kopieren oder Ausdrucken von Daten aus der laufenden Anwendung heraus zum ausschließlich persönlichen oder dienstlichen Gebrauch.“

Ganz anders die Europäische Union: Bei der Internetpublikation des Amtes für amtliche Veröffentlichungen im Bereich „Konsolidierte Rechtsakte“ findet sich zu dem umfassenden kostenlosen Angebot folgender allgemeiner Vermerk:

„© Europäische Gemeinschaften, 1998–2004, Nachdruck mit Quellenangabe gestattet. Weder die europäischen Organe noch Personen, die in ihrem Auftrag handeln, haften für die eventuelle Verwendung der Informationen in dieser Website.“³

Die Frage drängt sich auf, ob so starke Wertungswidersprüche im vereinten Europa hinzunehmen sind. Bei der Prüfung, ob denn das Verbot der Weiterverwendung bei „LARIS“ wirksam ist, ist vorab festzustellen, dass die Umsetzungsfrist der Richtlinie 2003/98/EG noch nicht abgelaufen ist. Sie kann also noch nicht einmal über das Instrument der „self-executing“ formulierten umzusetzenden Vorgaben eine Anspruchsgrundlage bieten. Aber auch wenn die Frist abgelaufen und eine wortgleiche Umsetzungs-vorschrift im nationalen Recht entstanden wäre, könnte der Rechtssatz aus

² <http://www.mv-regierung.de/laris/pages/info.htm>.

³ <http://europa.eu.int/eur-lex/de/information/copyright.html>.

Art 3 der Richtlinie keinen Anspruch vermitteln. Fraglich ist bereits, ob die Bereitstellung der Vorschriftendokumente unter den öffentlichen Auftrag des Innenministeriums fällt (Art 1 Abs 2). Überdies stützt sich gemäß Art 1 Abs 3 die Richtlinie „auf die geltenden Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten und lässt diese Regelungen unberührt.“ Solange der Zugang niemandem außerhalb der öffentlichen Stelle erlaubt ist, eröffnet die Richtlinie diesen auch nicht; und solange nicht die Weiterverwendung mindestens einem Informationsmittler gestattet ist, kann auch kein Medienherausgeber oder Datenbankaufbereiter aus der Richtlinie ein Weiterverwertungsrecht ableiten. Fallbezogen heißt das: Das Innenministerium von Mecklenburg-Vorpommern hat seine Normendatenbank „LARIS“ generell von der Weiterverwendung ausgeschlossen. Damit geht ein durch die Richtlinie 2003/98/EG institutierter Gleichbehandlungsanspruch ins Leere. Einen speziellen Zugangsanspruch gibt es nicht: Das Grundrecht auf Informationsfreiheit ist nicht verletzt, weil jeder sich privat informieren kann. Die Pressefreiheit ist gewahrt, weil die Inhalte des Landesrechts zur Verbreitung frei sind, solange sie nicht unter Ausnutzung der Datenbank „LARIS“ zusammengestellt worden sind.

3. Prüfungspunkte

Bei der Prüfung eines Gleichbehandlungsanspruches nach der Richtlinie ist insbesondere auf folgende Fragen zu achten:

Tatbestandssseite:

- A) Handelt es sich um ein Dokument? (meist ja)
1. Fällt die Bereitstellung des Dokuments unter den öffentlichen Auftrag der besitzenden Stelle?
 2. Ist das Dokument *nicht* geistiges Eigentum eines Dritten?
 3. Unterliegt das Dokument *nicht* dem Geheimschutz?
 4. Ist das Dokument *nicht* im Besitz einer Rundfunkanstalt?
 5. Ist das Dokument *nicht* im Besitz einer Bildungs- oder Forschungseinrichtung?
 6. Ist das Dokument *nicht* im Besitz einer kulturellen Einrichtung?
 7. Verletzt die Herausgabe des Dokuments nicht den Datenschutz?
- B) Ist es im Besitz einer öffentlichen Stelle, die kein öffentliches Unternehmen ist?
- C) Ist der Zugang eröffnet?
- D) Ist auch die Weiterverwendung außerhalb des öffentlichen Auftrags der erstellenden Stelle erlaubt?
– Handelt es sich hierbei nicht um bloße Amtshilfe?
- E) Ist die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt?

Falls nicht: besteht ein Anspruch unter Berufung auf die Nichtumsetzung?

- F) Besteht keine ausnahmsweise zulässige entgegenstehende Ausschließlichkeitsvereinbarung?

Rechtsfolgeseite:

- A) Weiterverwendungserlaubnis durch innerstaatliche Umsetzung von Art 3.
(Es dürfen nur die Dokumente selbst weiterverwendet werden. Die Datenbank, aus der sie stammen, unterliegt dem unberührten urheberrechtlichen Datenbankschutz.)
- B) Effektiver Zugang soll ermöglicht werden (Umsetzung von Art 5 und 9).
- C) Effektive Antragsbearbeitung (Umsetzung von Art 4⁴).
- D) Beachtung der Tarifgrundsätze (Umsetzung von Art 6).
- E) Nichtdiskriminierende und transparente Lizenzpolitik (Umsetzung der Art 7, 8, 10 und 11 der Richtlinie).

4. Auswirkungen im Bereich der Rechtsinformatik

Die Richtlinie hat unmittelbare Wirkungen auf den Markt der Rechtsinformationen. Der letzte Satz des Erwägungsgrundes 9 geht explizit auf juristische Primärliteratur ein: „Öffentliche Stellen sollten eine Weiterverwendung von Dokumenten einschließlich amtlicher Rechtsetzungs- und Verwaltungstexte in den Fällen fördern und unterstützen, in denen sie berechtigt sind, die Weiterverwendung zu genehmigen.“ Drei Gruppen von Rechtsdatenbanken werden aufgrund der Richtlinie 2003/98/EG stärkerem Öffnungsdruck als bisher ausgesetzt: elektronische Vorschriftensammlungen und Verkündungsblätter außerhalb der für die Publikation nach Verfassungsrecht zuständigen Organe, öffentliche Formulare Sammlungen und anonymisierte Gerichtsentscheidungen. In allen drei Fällen kann man behaupten, es sammeln sich bei öffentlichen Stellen Dokumente an, die über den Primärzweck hinausgehen, es liegt es nahe, dass bereits eine Weiterverwendung stattfindet und in allen drei Fallgruppen ist keine der Bereichsausnahmen gegeben.

In Deutschland könnten spannende Anwendungsfälle der Richtlinie im Bereich der Publikation von Gerichtsentscheidungen entstehen. Die Praxis der Publikation deutscher Gerichtsentscheidungen sieht oft so aus, dass

⁴ Für den Fall Nichtumsetzung ist Art 4 so formuliert, dass er als „self-executing“ bezeichnet werden kann, sodass dieser Artikel im Verhältnis Bürger/Staat unmittelbare Wirkung entfalten würde (vgl. EuGH Rs. 152/84 Slg. 1986, 723f – „Marshall“).

innerhalb eines Gerichts eine Veröffentlichungskommission besteht. Dabei handelt es sich häufig um einen privaten Verein aus Richtern an dem entsprechenden Gericht.⁵ Diese hat Kontakt zu einem privaten Verlag, bestimmt die zur Veröffentlichung ausgewählten Entscheidungen und bereitet sie durch Anonymisierung und eventuell durch redaktionelle Glättung noch auf. Außerdem gibt es bei vielen Gerichten Dokumentationsstellen, die Entscheidungen in einer Art und Weise abspeichern, dass die elektronische Verarbeitung (vor allem in den juris-Entscheidungsdatenbanken) vereinfacht wird.⁶ An diesen Schnittstellen werden also Dokumente geschaffen und zugänglich gemacht sowie zur Weiterverwendung freigegeben. Der formale Tatbestand des Anspruches gemäß Art 3 der Richtlinie ist erfüllt. Eine der genannten Bereichsausnahmen liegt *prima facie* nicht vor. Nach der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG haben daher meines Erachtens andere Verlage als der bisherige Exklusivverwerter dasselbe Recht, die aufbereiteten Entscheidungsdokumente zu einem transparenten Lizenztarif zur Weiterverwertung zu erwerben.

Übrigens ist bei der Diskussion des Begriffs „Schnittstelle“ nochmals ganz genau der Vorschriftentext zu Rate zu ziehen, insbesondere Erwägungsgrund 9. Angenommen, eine Behörde veröffentlicht die bei ihr anfallenden Dokumente selbst, in einer Veröffentlichungsabteilung, obwohl es nicht der gesetzliche Zweck dieser Behörde ist, ihre Verwaltungsaufgabe via Dokumentenpublikation zu erfüllen. Dann gilt bereits die spätere Verwendung oder Verbreitung von Dokumenten innerhalb derselben Organisation als „Weiterverwertung“ im Sinne der Richtlinie, um Quersubventionen zu vermeiden. Eine öffentliche Stelle kann sich also nicht den Weiterverwender „ins Haus holen“ und dann anführen, die (externe) Weiterverwendung sei nicht erlaubt, also habe niemand einen Gleichbehandlungsanspruch nach der Richtlinie. Bereits die Einrichtung einer Dokumentationsstelle oder einer Veröffentlichungskommission, die mit Informationsmittlern kooperieren, kann also zur Vermittlung eines Gleichbehandlungsanspruches im Sinne der Richtlinie führen. Gerade im Hinblick auf bestimmte Praktiken, die Walker auch im Jahre 1998 noch als üblich referiert, ist diese Passage des Erwägungsgrundes 9 von besonderem Interesse. Er berichtet:

⁵ Walker, Die richterliche Veröffentlichungspraxis in der Kritik, <http://www.jurpc.de/aufsatz/19980034.htm>, Abs 22 und Abs 43 unter Verweis auf Grundmann, Verfassungs- und urheberrechtliche Grundfragen der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der oberen Bundesgerichte (DVBl. 1966, S 58) und Pusinelli, Die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen, (DRiZ 1963 S 349).

⁶ Walker, Die Publikation von Gerichtsentscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland – Entwicklung und Veröffentlichungslage, <http://www.jurpc.de/aufsatz/19980100.htm>, Abs 88.

„Die Gesellschaft zur Herausgabe der amtlichen Sammlungen ist nur für ‚BGHZ‘ und ‚BGHSt‘ zuständig. Zusätzlich gibt es noch einen ‚Zeitschriftenkorrespondenten‘, der nochmals alle Entscheidungen (...) sichtet, sortiert und ausschließlich an interessierte Verlage übersendet. (...) Er erwirbt die angeforderten Entscheidungen vom Gericht und leitet sie gegen ein Entgelt weiter. Der Erlös wird zwischen dem Zeitschriftenkorrespondenten, dem betroffenen Spruchkörper und der Herausgebergesellschaft geteilt.“

Indem das Gericht diesen in derselben Organisation sitzenden „Zeitschriftenkorrespondenten“ gegen Entgelt zum Zwecke der Publikation mit Entscheidungen beliefert, wird bereits der Tatbestand der „Weiterverwertung“ im Sinne der Richtlinie 2003/98/EG erfüllt und der Weg zum Gleichbehandlungsanspruch für Mitbewerber geebnet. Die Mitbewerber könnten dann dem Sinn der Richtlinie gemäß nicht nur Gleichbehandlung untereinander, sondern auch mit dem bisher als Zwischenhändler auftretenden „Zeitschriftenkorrespondenten“ verlangen.

Ähnliche Konstellationen sind noch in weiteren öffentlichen Einrichtungen, die vermarktbare Informationen besitzen, zu vermuten, zB bei staatlichen Statistikbehörden. Unter <http://www.destatis.de> findet sich ein diesbezüglich interessantes Portal, das auch elektronische Verwertungen amtlicher statistischer Erkenntnisse anbietet. Unter „Nutzungsrechte für „elektronische“ Produkte findet sich lediglich der Hinweis:

„Durch die Zahlung des Produktpreises der elektronischen Produkte des Statistischen Bundesamtes erwirbt der Käufer das Recht zur Einzelplatznutzung. Durch die Zahlung eines Lizenzpreises kann das Recht zur uneingeschränkten Mehrfachnutzung für den eigenen Gebrauch erworben werden. Eine Weiterverbreitung des Rechtes an Dritte (gewerblicher Gebrauch) ist hiernach jedoch nicht gestattet. Dies bedarf einer gesonderten Lizenzvereinbarung. Die Lizenzen sind schriftlich zu beantragen bei: Statistisches Bundesamt ...“

Es handelt sich damit noch nicht um eine gemäß Art 7 der Richtlinie hinreichend transparente Lizenzpolitik.

5. Chancen der effektiven Anwendung der Richtlinie

Art 3 der Richtlinie vermittelt keinen effektiv durchsetzbaren Anspruch. Hiergegen sprechen die vielen Bereichsausnahmen und Sondererlaubnisse, der Vorbehalt der einzelstaatlichen Entscheidung über den Zugang an sich und die lange Übergangsfrist. Die Richtlinie selbst erscheint als in vielen Jahren mühsam gefundener Formelkompromiss.

Dennoch sehe ich zwei Chancen zur effektiven Umsetzung: Einmal könnte die Richtlinie in Ländern mit bisher restriktiver Zugangspolitik zu öffentlichen Informationen zu einem Umdenkanstoß führen und Umsetzungs Vorschriften auslösen, die über den Mindestgehalt der Richtlinien hinausgehen, eventuell das Zugangsrecht gleich mitregeln und sich dabei an europäischen Vorschriftenmustern wie zB der Richtlinie 1049/2001 orientieren.

Als Zweiten Weg sehe ich die judikative Schiene, die mir insbesondere im Erwägungsgrund 16, aber auch in Nr 9 angelegt scheint. Letzterer zitiert ausdrücklich die Art 41 und 42 der Europäischen Grundrechtecharta (Recht auf gute Verwaltung und Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaftsorgane) und beklagt fehlende Parallelregeln und die fehlende Harmonisierung der Zugangsregelungen in vielen Mitgliedstaaten. Auch Erwägungsgrund 16 verankert das Richtlinienziel im Grundrechtebereich. Er sieht die Offenlegungspolitik als Ausprägung eines „Rechts auf Wissen“, welches als „Grundpfeiler der Demokratie“ ziemlich weit oben im Wertesystem eingeordnet wird. Der Vorschriftentext selbst bietet also Andeutungen mächtiger Argumente. Diese könnten in möglichen EuGH-Verfahren dazu dienen, halbherzige Umsetzungen der Richtlinie und übermäßige Bevorzugen bisheriger Exklusivverwerter als gemeinschaftsgrundrechte-bedrohende Maßnahmen zu sanktionieren.⁷

⁷Nicht zuletzt sehe ich hier deutsche Probleme entstehen: die Bundesrepublik hatte sich schon mit der Umsetzung der nur einen Ausschnitt beleuchtenden Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt sehr schwer getan und in Deutschland ist auch das „Verwaltungsgeheimnis“ ein weiterhin überstrapazierter Gemeinplatz.