

28. Mai 1999

Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zum Grünbuch der Europäischen Kommission "Informationen des öffentlichen Sektors - eine Schlüsselressource für Europa"

ARD und ZDF haben die Befassung der Kommission mit der Thematik des Zugangs zu „öffentlichen Informationen“ mit Interesse zur Kenntnis genommen und kommen der Einladung, zu dem Grünbuch Stellung zu nehmen, im folgenden gerne nach.

ARD und ZDF unterstützen grundsätzlich das Ziel der Kommission, den Zugang von Bürgern und Unternehmen innerhalb der Europäischen Union zu Informationen des öffentlichen Sektors zu erleichtern. Die Kommission weist zurecht auf die Bedeutung von öffentlichen Informationen als Schlüsselressource sowie auf das Erfordernis der schnellen Verfügbarkeit dieser Informationen hin. Es ist aus Sicht von ARD und ZDF zutreffend, daß gerade Arbeitnehmer oder kleine und mittlere Unternehmen wegen mangelnder oder intransparenter Informationen über Gegebenheiten in einem anderen Mitgliedstaat nicht oder nur in geringem Umfang Gebrauch von den Möglichkeiten machen, die das Regelwerk der Gemeinschaft ihnen zur Verfügung stellt. Dem nicht immer unberechtigten Vorwurf fehlender Informationen und Transparenz - der zum Teil auch EG-Institutionen selbst trifft - kann mit einem durch das Grünbuch ausgelösten Prozeß wirkungsvoll begegnet werden. Insoweit ist auch erfreulich, daß das Grünbuch die EG-Institution nicht ausklammert, sondern selbst zu Adressaten der Initiative macht.

ARD und ZDF beschränken sich in ihrer Stellungnahme im folgenden auf die Behandlung der Fragen, die sie als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten vorrangig betreffen:

Frage 1.:

Welche Definition des Begriffs "Information des öffentlichen Sektors" ist Ihrer Meinung nach die sinnvollste?

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

Aus Sicht von ARD und ZDF ist im Rahmen einer Regelung des Zugangs zu öffentlichen Informationen von elementarer Bedeutung, daß sich derartige Zugriffe ausdrücklich auf solche Daten beschränken, auf die die Allgemeinheit bereits heute zugreifen kann. Die Einleitung des Grünbuchs enthält zu Recht den Hinweis darauf, daß weder das Grünbuch noch etwaige Folgemaßnahmen “als Versuch betrachtet werden, einzelstaatliche Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums oder Aufgaben öffentlicher Einrichtungen in den Mitgliedstaaten in Frage zu stellen.” ARD und ZDF regen daher an, zur Vermeidung von Mißverständnissen diese Klarstellung auch in die Definition des Begriffs “Informationen des öffentlichen Sektors” (Kapitel III.1, Randzeichen 71 ff.) aufzunehmen.

Nach Auffassung von ARD und ZDF ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk *nicht* Teil des “öffentlichen Sektors” im Sinne des Grünbuchs. Er ist, zumindest in der Bundesrepublik Deutschland, weder unmittelbar noch mittelbar Teil der Staatsverwaltung, wird weder unmittelbar noch mittelbar finanziell und/oder personell vom Staat beherrscht und erbringt keine Leistungen im Rahmen der sogenannten („klassischen“) Daseinsvorsorge (*universal service*). Er ist vielmehr prononciert staatsfern ausgestaltet und der Erfüllung des Rundfunkauftrags (*public service mission*) verpflichtet.

Insoweit sollten die im Grünbuch erarbeiteten Definitionsansätze (Rz. 71 ff.) *präzisiert* werden: Zumindest in Anbetracht dessen, daß die Kommission die Veranstaltung öffentlich-rechtlicher Programme als “Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse” im Sinne des Artikel 90 Abs. 2 EGV a.F. (= Art. 86 Abs. 2 EGV n.f.) und die diesbezügliche Gebührenfinanzierung als “staatliche Mittel” im Sinne des Art. 92 Abs. 1 EGV a.f. (= Art. 87 Abs. 1 EGV n.f.) erachtet (*Staatliche Beihilfe Nr. NN 70/98 - Deutschland*, Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24. Februar 1999), könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk nämlich sonst unter dem im Grünbuch entwickelten “funktionalen” oder “finanziellen” Ansatz als Teil des öffentlichen Sektors subsumiert werden.

Teil des - nicht zuletzt durch die Protokollerklärung Nr. 9 zum *Amsterdamer Vertrag* gemeinschaftsrechtlich ausdrücklich anerkannten - öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags ist die Ausstrahlung von Nachrichten, Berichten, Reportagen und fiktio-

nalen Programmen, also die Verbreitung von Informationen im weitesten Sinne. Damit unterscheiden sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, hier ARD und ZDF, in einem weiteren Punkt wesentlich von „öffentlichen Stellen“, die von den Regelungen des Grünbuchs umfaßt sind. Während bei letzteren die Informationsbereitstellung allenfalls eine - häufig nicht im einzelnen geregelte - Randtätigkeit darstellt, ist die Vermittlung von Informationen an die Allgemeinheit die spezifisch geregelte Hauptaufgabe öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter. Diese Hauptaufgabe ist durch den ZDF-Staatsvertrag und die für die ARD-Landesrundfunkanstalten geltenden Regelungen sowie die Rundfunkgesetze der Bundesrepublik Deutschland im einzelnen geregelt. Diese Normen schließen eingehende Bestimmungen darüber ein, unter welchen Umständen Bürger und Unternehmen beispielsweise das Recht besitzen, Einsicht in Aufzeichnungen von Fernsehsendungen zu verlangen (vgl. § 14 ZDF-Staatsvertrag, § 12 Abs. 2 WDR-G).

Nach Auffassung von ARD und ZDF sind auch die *Ausnahmen* zur Definition des öffentlichen Sektors (Rz. 72) weiter zu fassen. Das Grünbuch zählt Staatsunternehmen, die unter den üblichen Marktbedingungen tätig sind und dem Privat- und Handelsrecht unterliegen, nicht zum öffentlichen Sektor. Aus Sicht von ARD und ZDF sollten diese Ausnahmen auf alle öffentlich-rechtliche Unternehmen erweitert werden, die sich im Wettbewerb mit privaten Unternehmen behaupten müssen, - jedenfalls aber auf die im Wettbewerb mit privaten Rundfunkveranstaltern stehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Anderenfalls würden öffentlich-rechtliche Unternehmen einseitig mit Auflagen belastet, die auf Unternehmen in privater Hand keine Anwendung finden. Die Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ist bereits heute durch eine - verglichen mit den privaten Konkurrenten - deutliche höhere regulatorische Belastung gekennzeichnet. Weitere einseitige Belastungen würden zur Vertiefung bereits bestehender Wettbewerbsverzerrungen führen.

Aus Sicht von ARD und ZDF ist außerdem eine Einschränkung des Begriffs „Informationsarten“ geboten. In Rz. 73 werden alle Informationen erfaßt, die der öffentliche Sektor in Wahrnehmung seiner Aufgaben gesammelt hat. Damit wären im Falle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten *Geschäftsgeheimnisse* ebenso betref-

fen wie *Urheberrechte* und *Leistungsschutzrechte*. Regelmäßig können ARD und ZDF aber insbesondere im Bereich der von Nachrichtenagenturen, Bilddiensten etc. bezogenen Informationen aus gesetzlichen und/oder vertraglichen Gründen Dritten keinen Zugang zu den vorliegenden Informationen gewähren.

ARD und ZDF empfehlen daher, im Zusammenhang der Bestimmung der einschlägigen Informationsarten noch einmal klarzustellen, daß nur solche Informationen vom Grünbuch erfaßt sind, auf die aufgrund heute bestehender Gesetze, Verbreitungsvorschriften etc. ein Anspruch auf öffentlichen Zugang besteht. Ebenso regen ARD und ZDF an, bereits bei der Definition der Informationsarten - und nicht erst bei der Frage der Beschränkungen des Zugangs - klarzustellen, daß solche Informationen *nicht* vom Regelungsbereich des Grünbuchs umfaßt sind, die dem Schutz des geistigen Eigentums unterliegen.

Im übrigen weisen ARD und ZDF darauf hin, daß die Rundfunkanstalten zwar beispielsweise ihre Archive bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (nämlich der Veranstaltung von Sendungen) gesammelt haben. Der Rundfunk ist jedoch wegen seiner Staatsferne *nicht* Teil der Verwaltung (s.o.). Unabhängig davon, nach welchen Kriterien die Einschlägigkeit und die Zugehörigkeit bestimmter Informationen festgelegt wird, dürfen diese Einteilungen keinesfalls dazu führen, daß beispielsweise die Archive der Rundfunkanstalten oder andere Daten und Informationen, die im Zusammenhang mit der journalistischen Tätigkeit oder anderen operativen Tätigkeiten, wie der hausinternen Medienforschung, oder mit dem Gebühreneinzug erhoben bzw. gesammelt werden, unter den im Grünbuch bzw. etwaigen Folgemaßnahmen zugrunde liegenden Informationsbegriff subsumiert werden.

Andernfalls wäre gerade bei der Haupttätigkeit von Rundfunkanstalten, der journalistischen Aufgabenerfüllung, ein erhebliches Risiko zu befürchten. Denn viele Informationen erhalten die Rundfunkanstalten - wie Presseverlage - nur, weil sie absolute Vertraulichkeit und die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen garantieren. Diesen *Informantenschutz* gewährleisten ausdrücklich auch die deutschen Prozeßrechtsbestimmungen. Danach sind staatsanwaltschaftliche Durchsuchungen und Beschlagnahmungen unzulässig, soweit sie sich auf Informationen beziehen, die

dem Rundfunkveranstalter oder dem Presseunternehmen im Rahmen ihrer journalistischen Tätigkeit zur Verfügung gestellt worden sind. Der gleiche Schutz wird auch Rundfunk- und Pressemitarbeitern gewährt, die als Zeugen in Gerichtsverfahren auszusagen haben. Sie können die Aussage über die Person des Verfassers, Einsenders und Gewährsmanns von Beiträgen und Unterlagen sowie über die ihnen im Hinblick auf ihre redaktionelle Tätigkeit gemachten Mitteilungen verweigern. Dieser Schutz ist für Rundfunkanstalten - wie für Presseunternehmen - unabdingbar, wenn sie ihren Auftrag wahrnehmen wollen.

Ein - wie auch immer gearteter - über die gesetzlich definierten Aufgaben und Pflichten definierter weiterer Zugang der Öffentlichkeit zu den bei ARD und ZDF vorliegenden Informationen würde der Funktion von ARD und ZDF als Verbreiter von Informationen nicht gerecht. Aus Sicht von ARD und ZDF sind also öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter, deren gemeinschaftsrechtlich anerkannte Aufgabe gerade auch in der Vermittlung von Informationen besteht, vom Geltungsbereich der Überlegungen gemäß Kapitel III.1 (Rz. 71 ff.) auszunehmen.

Frage 7.:

Verdienen Datenschutzfragen im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors besondere Aufmerksamkeit? Wenn ja, in welcher Form?

Datenschutzfragen verdienen im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationen der Rundfunkanstalten besondere Aufmerksamkeit. Das Medienrecht stellt für den Persönlichkeitsrechtsschutz gegenüber Presse und Rundfunk spezielle Instrumente bereit, die in ihren Regelungen vielfach von Datenschutzvorschriften abweichen. Obwohl Datenschutz und Persönlichkeitsrechtsschutz jeweils dem Schutz der individuellen Persönlichkeit dienen, lösen sie das Spannungsverhältnis zwischen dem Betroffenen und der seine Daten verarbeitenden Stelle auf unterschiedliche Weise auf. Während sich die datenschutzrechtlichen Bestimmungen im Konflikt zwischen Informationsverarbeitungsinteressen und dem Schutz des Persönlichkeitsrechts zunächst auf die Seite des Persönlichkeitsrechts schlagen, führt die für das Medienrecht typi-

sche Vorrangigkeit der Kommunikationsgrundrechte zu einer Abwägung der widerstreitenden Interessen. In Erkenntnis dessen hat die Gesetzgebung die Besonderheiten des Persönlichkeitsschutzes gegenüber Presse und Rundfunk respektiert und bei Presse- und Rundfunkunternehmen zwischen der Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken und der übrigen Datenverarbeitung, etwa zu betrieblichen und sonst geschäftsmäßigen Zwecken, unterschieden. Während für letztere die allgemeine Datenschutzgesetzgebung zur Anwendung kommt, wurde die Datenverarbeitung zu eigenen journalistischen Zwecken von der Anwendung der Datenschutzgesetzgebung weitgehend ausgenommen (Medienprivileg). Mit dem Medienprivileg wird den bereichsspezifischen Besonderheiten des Persönlichkeitsschutzes Rechnung getragen.

Diese Sonderstellung der Medien gegenüber dem allgemeinen Datenschutzrecht ist inzwischen auch europarechtlich anerkannt. So sieht Art. 9 der *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr* (RL 95/46/EG) eine vergleichbare Privilegierung vor.

Es ist hier in jedem Fall sicherzustellen, daß Regelungen über den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors nicht dazu führen, daß das Medienprivileg in Verbindung mit den angestrebten Zugangsregelungen gleichsam zum Einfallstor für die Umgehung datenschutzrechtlicher Bestimmungen wird.

Die Kommission hat zu Recht in der Einführung des Grünbuchs (Rz. 5,11) deutlich gemacht, daß es nur *verfügbare* öffentliche Informationen umfaßt. ARD und ZDF regen deshalb an, im Zusammenhang mit den Bestimmungen über den Datenschutz (III.7, Rz. 110 ff.) klarzustellen, daß das Grünbuch den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors nur vorbehaltlich der einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen, einschließlich der Richtlinie 95/46/EG gewährt.