

## Urheberrechte an Veröffentlichungen der amtlichen Statistik?

Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben ein gemeinsames Marketingkonzept entwickelt. Ziel ist die zeitgemäße und kundenorientierte Vermarktung statistischer Produkte und Dienstleistungen. Die erarbeitete Marketing-Strategie soll sowohl den gesetzlichen Auftrag der Veröffentlichung von Bundes- und Landesstatistiken erfüllen als auch die statistischen Informationen optimal an die verschiedenen Nutzer- und Kundengruppen vermitteln. Zu diesem Zweck sind die inhaltlichen Angebote der amtlichen Statistik in drei Segmente untergliedert. Sie beinhalten die „informationelle Grundversorgung“ als kostenloses Grundangebot für alle interessierten Personen, die „nachfrage- und zielgruppenorientierten Standardangebote“, für die Marktpreise verlangt werden, und die „kundenspezifische Aufbereitung nach individuellen Bedürfnissen“, die entsprechend dem erforderlichen Aufwand vergütet werden muss.<sup>1)</sup>

Die Unterscheidung von kostenloser Weitergabe von statistischen Informationen bis zur Forderung der amtlichen Statistik“ bei der Inanspruchnahme bestimmter Leistungen aufgrund eines eigenen Verwertungsrechts adäquate Ansprüche geltend machen zu können, bedarf der rechtlichen Legitimation. Der Ansatzpunkt für die Prüfung ist das von der Verfassung geschützte und im Urhebergesetz (UrhG) näher geregelte Urheberpersönlichkeitsrecht an geistigen Werken sowie das daraus abzuleitende Verwertungsrecht. Dieses Grundrecht gilt jedoch nicht ausnahmslos. So versagt § 5 UrhG bei bestimmten amtlichen Werken den urheberrechtlichen Schutz. Die Auffassungen, inwieweit hiervon die amtliche Statistik betroffen ist, wurden bereits im Vorfeld der Erstellung des Marketingkonzeptes intern erörtert. Gerade aber vor dem Hintergrund anhaltender Diskussionen über die Anforderungen an die amtliche Statistik und der sich daraus ergebenden Folgen ist ihr Auftrag in einem demokratischen Staat, der sich auch im Marketingkonzept widerspiegeln sollte, zu bedenken und herauszustellen. Es wird untersucht, ob und in welchem Umfang Veröffentlichungen der amtlichen Statistik von dem Urheberrechtsausschluss betroffen sind.

1) Marketingkonzept der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Vereinbarungen und Leitlinien, Stand August 2002, S. 3 ff.

2) BVerfG, NJW 1979, S. 2029 ff. und 1999, S. 414 ff. (414); BVerfGE 31, 229 ff. (240 f.) und 79, 29 ff. (40f.); Papier, Hans-Jürgen, in: Maunz, Theodor, Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 39. Lieferung, Art. 14, Rn. 195.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen des Urheberrechts

Das Urheberrecht steht hinsichtlich seines vermögenswerten Teils unter dem Eigentumsschutz des Artikels 14 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG). Die Eigentumsgarantie zeichnet sich durch ihre Privatnützlichkeits- und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand aus. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Inhalt und Grenzen des Urheberrechts (Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG) zu beachten. Folglich ist grundsätzlich das vermögenswerte Ergebnis der schöpferischen Leistung dem Urheber zuzuordnen. Der Urheber soll über sein Werk im Rahmen seiner Lebensgestaltung eigenverantwortlich verfügen können. Allerdings muss dem Urheber nicht jede Verwertungsmöglichkeit eingeräumt werden. Es reicht angesichts der Natur der Sache und der sozialen Bedeutung des Urheberrechts aus, wenn der Urheber sein Werk in angemessenem Umfang verwerten kann. Die durch Artikel 14 Absatz 2 GG bestehende Allgemeinwohlbindung lässt zudem keinen unbedingten Vorrang des Individualinteresses zu. Beide Aspekte sind unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Gleichheitsgebots in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, wobei das Gemeinwohlinteresse nicht nur der Grund für einen Eingriff in das Urheberrecht ist, sondern auch seine Grenze darstellt. Dementsprechend darf das Verwertungsrecht des Urhebers nicht durch jede Gemeinwohlerwägung eingeschränkt werden. Auch erhöhen sich die Anforderungen an das Allgemeinwohl, je umfassender in das Urheberrecht eingegriffen wird. Bei einem Entzug der Verwertungsmöglichkeit ist deshalb ein gesteigertes öffentliches Interesse zu fordern.<sup>2)</sup>

### Ausschluss des Urheberrechtsschutzes nach § 5 des Urhebergesetzes (UrhG)

Einen solchen Ausschluss des Urheberrechtes bestimmt § 5 UrhG. In seinem Absatz 1 wird festgelegt, dass Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen keinen urheberrechtlichen Schutz genießen. Nach § 5 Absatz 2 UrhG gilt das Gleiche auch für amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht werden. Bei der Erfüllung der vorgenannten

Bedingungen entsteht an amtlichen Werken kein Urheberpersönlichkeitsrecht. Es fehlt an der schutzwürdigen persönlichen Beziehung zwischen dem Werk und seinem Schöpfer. Das nach § 2 UrhG an sich schutzfähige amtliche Werk darf deshalb von jedermann – bis auf die in § 5 Absatz 2 UrhG genannten Einschränkungen des Verbots, Änderungen vorzunehmen, bzw. der Forderung, die Quelle anzugeben – frei genutzt werden.<sup>3)</sup>

Der vollständige Ausschluss des Urheberrechtsschutzes rechtfertigt sich zum einen aufgrund des fehlenden oder nachrangigen Verwertungsinteresses der Schöpfer amtlicher Werke. Da dieser Personenkreis in der Regel dem öffentlichen Dienstrecht untersteht, hat er die Ergebnisse der Arbeit dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen. Zum anderen besteht ein hohes öffentliches Interesse an einer möglichst breiten Verwertung amtlicher Werke. Diese Zielsetzung soll durch bestehende Urheberrechte nicht eingeschränkt werden.<sup>4)</sup> Im Einzelnen: Die freie Verfügbarkeit und Verwertbarkeit von Normtexten leiten sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ab. Die in Artikel 84 Absatz 1 GG angeordnete Verkündung von Rechtsnormen sichert ihre einfache und ungehinderte Möglichkeit der Kenntnisnahme und gewährleistet die Verbindlichkeit des Normtextes. Die Bevölkerung kann sich durch die Publizierung über ihre Rechte und Pflichten umfassend informieren. Damit ist die Gefahr staatlicher Willkür aufgrund der Unkenntnis der Bürgerinnen und Bürger über die Rechtslage abgewendet.

Im Rahmen der generalklauselartigen Bestimmung des § 5 Absatz 2 UrhG ist in jedem Einzelfall eingehend darzulegen, ob die intendierte weite Verbreitung im gesteigerten öffentlichen Interesse liegt.<sup>5)</sup>

## Urheberrechtliche Einordnung von Veröffentlichungen der amtlichen Statistik

### 1. Fallen Veröffentlichungen der amtlichen Statistik in den Schutzbereich des Urheberrechtes?

Der Schutzbereich des Urheberrechtes umfasst alle Sprachwerke oder Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art (Zeichnungen, Pläne, Karten, Skizzen, Tabellen oder plastische Darstellungen), die aufgrund einer persönlichen, geistigen Schöpfung her-

vorgebracht werden (§ 2 Absatz 2 i. V. m. Absatz 1 Nr. 1 und 7 UrhG). Dem Werk muss folglich eine bestimmte Gedankenführung und -formung zugrunde liegen. Dies kann für die von der amtlichen Statistik herausgegebenen Tabellen, Auswertungen und Analysen zweifelsfrei bejaht werden. Die erhobenen Daten werden in den Tabellen nach bestimmten Kategorien eingeteilt und angeordnet. Den Auswertungen und Analysen liegt eine eigenständige sprachliche und inhaltliche Konzeption zugrunde.<sup>6)</sup>

### 2. Sind Veröffentlichungen der amtlichen Statistik Bekanntmachungen? (Ausschluss des Urheberrechtes nach § 5 Absatz 1 UrhG)

Die vom Urheberrecht schutzfähigen amtlichen Statistiken sind dann für jedermann frei verfügbar, wenn die in § 2 Absatz 2 Nr. 1 c sowie 3 des Landesstatistikgesetzes vorgesehenen Veröffentlichungen von Bundes- und Landesstatistiken bzw. der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Bekanntmachungen i. S. v. § 5 Absatz 1 UrhG darstellen. Das wird von der herrschenden Meinung mit unterschiedlichen Begründungen abgelehnt.

Katzenberger stützt sich bei seiner Ablehnung formal auf den Begriff der „Bekanntmachung“. Die amtliche Statistik gebe ihre Ergebnisse „nur“ bekannt, habe aber von Gesetzes wegen nicht den Auftrag, sie in Form einer „Bekanntmachung“ herauszugeben.<sup>7)</sup> Von Ungern-Sternberg sieht es als erforderlich an, dass die Behörde mit einer Bekanntmachung eine administrative Zweckbestimmung, also eine allgemeine Regelungsanordnung für Einzelfälle, verfolgt.<sup>8)</sup> Dies treffe bei Veröffentlichungen der amtlichen Statistiken nicht zu. In die gleiche Richtung zielt von Gamm, wenn er die Bekanntmachungen als verbindliche Regelungen, Gestaltungen oder Feststellungen für einen Einzelfall ansieht.<sup>9)</sup>

Hiervon überzeugt insbesondere letztere Begründung. Nach der Intention des Gesetzes sollen alle veröffentlichten Äußerungen der Rechtsprechung und Verwaltung vom Urheberrecht ausgeschlossen sein, die verbindlich regeln, was rechtens ist. Dies trifft bei den Ergebnissen der amtlichen Statistik nicht zu. Ihre Feststellungen zeigen möglicherweise Steuerungsbedarfe bei der Gesetzgebung oder der Verwaltung auf, begründen aber weder unmittelbar noch mittelbar individuelle Rechtspositionen oder treffen rechtliche Feststellungen.<sup>10)</sup>

Demnach ist aufgrund § 5 Absatz 1 UrhG ein Urheberrechtsschluss nicht zu rechtfertigen.

### 3. Besteht ein gesteigertes öffentliches Interesse an der Verbreitung amtlicher Statistiken? (Ausschluss des Urheberrechtes nach § 5 Absatz 2 UrhG)

An den Veröffentlichungen der amtlichen Statistik würde dann kein Urheberrecht bestehen, wenn sie aufgrund eines gesteigerten öffentlichen Interesses im Sinne des § 5 Absatz 2 UrhG eine weite Verbreitung erfahren sollen.

Dazu müssen die Publikationen der amtlichen Statistik als „amtliche Werke“ anzusehen sein. Bei „amtlichen Werken“ trägt eine Behörde mit Verwaltungskompetenz

3) Fromm, Friedrich, Nordemann, Karl, Urheberrecht, Kommentar, 9. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1998, § 5, Rn. 2,8; Katzenberger, Paul, in: Stricker, Gerhard (Hrsg.), Urheberrecht, Kommentar, München 1987, § 5, Rn. 2; von Gamm, Otto F., Urheberrechtsgesetz, Kommentar, München 1968, § 5, Rn. 1; BGH, NJW 1999, S. 2898 ff. (2900).

4) BVerfG, NJW 1999, S. 414 ff. (414); Bundestags-Drucksache IV/270, S. 39.

5) BVerfG, NJW 1999, S. 414 ff. (414 f.); BVerfGE 65, S. 288 ff. (291); Lücke, Jörg, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 1999, Art. 82, Rn. 1.

6) BGH, GRUR 1982, S. 37 ff. (39) und 1987, S. 166 f. (166).

7) Katzenberger, in: Stricker, a. a. O., § 5, Rn. 31; ders., Die Frage des urheberrechtlichen Schutzes amtlicher Werke, GRUR 1972, S. 686 ff. (688).

8) Von Ungern-Sternberg, Joachim, Werke privater Urheber als amtliche Werke, GRUR 1977, S. 766 ff. (770, Anm. 32).

9) Von Gamm, Urheberrechtsgesetz, Kommentar, München 1968, § 5, Rn. 5.

10) Eine Analogie von § 5 Abs. 1 UrhG ist aufgrund des Ausnahmecharakters der Vorschrift ausgeschlossen, so: BGH, GRUR 1984, S. 117 ff. (119); Katzenberger, in: Stricker, a. a. O., § 5, Rn. 18, BGHZ 116, 136 ff. (145, 147); BGH, GRUR 1982, S. 37 ff. (40); BGH, LM § 5 UrhG Nr. 6.

und Hoheitsbefugnissen die Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung. Dies äußert sich in einer eigenen Willenserklärung des Amtes und verleiht dadurch der Veröffentlichung den Charakter einer hoheitlichen Erklärung. Für diese Feststellung werden unterschiedliche Indizien, etwa die Art und Weise des Zustandekommens, das äußere Erscheinungsbild oder die inhaltliche Bedeutung des Werks, herangezogen.<sup>11)</sup>

Bereits der Begriff der „amtlichen Statistik“ zeigt deutlich, dass die von ihr herausgegebenen Tabellen, Auswertungen und Analysen hoheitlichen Charakter haben. So gehört es zu den Aufgaben des Statistischen Landesamtes, Bundes- und Landesstatistiken auszuwerten und zu allgemeinen Zwecken zu veröffentlichen (§ 2 Absatz 2 Nr. 1c LStatG). Die dazu erforderlichen Einzeldaten werden zumeist aufgrund einer gesetzlich verankerten Auskunftspflicht (§ 15 Absatz 1 BStatG) erhoben. Befugt, die Auskünfte einzuholen, sind lediglich Bedienstete des öffentlichen Dienstes oder von der Behörde besonders verpflichtete Personen. Auch wenn die Veröffentlichungen der amtlichen Statistik keine Verwaltungsaktqualität besitzen, so weisen die aufgeführten Anhaltspunkte eindeutig auf die Verantwortlichkeit des Amtes für die seinerseits herausgegebenen Publikationen hin.

Im Rahmen der Prüfung des § 5 Abs. 2 UrhG kommt es nun entscheidend darauf an, ob das amtliche Werk „im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme“ veröffentlicht wird.

Hinsichtlich der Auslegung dieses in der Norm verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffs besteht Uneinigkeit. Die Auslegungen reichen von einer engen Begrenzung des Anwendungsbereichs und damit einem kleinen Kreis von urheberrechtsfreien Werken (Bundesgerichtshof, Katzenberger) bis hin zu einer großzügigeren Freigabe der Verwertung durch amtliche Stellen (Nordemann, von Ungern-Sternberg).

Der Bundesgerichtshof<sup>12)</sup> bejaht das „amtliche Interesse“ in seiner Entscheidung „Im Rhythmus der Jahrhunderte“, wenn dieses sich unmittelbar auf die Veröffentlichung des Werkes selbst erstreckt und durch diese die Aufgaben und Obliegenheiten des Amtes unmittelbar gefördert werden. Erhält das „amtliche Inte-

resse“ erst in weiteren erhofften Wirkungen der Veröffentlichung seine Bestimmung, wird das Urheberrecht nicht ausgeschlossen. Demzufolge ist grundsätzlich nur eine Publikation vom Urheberrecht ausgeschlossen, deren Veröffentlichung zum unmittelbaren, amtlichen Aufgabenbereich gehört.<sup>13)</sup> Der Bundesgerichtshof erfährt aus nachstehenden Gründen Widerspruch:

Publikationen dienen keinem Selbstzweck, sondern sollen zur Kenntnis genommen werden. Damit erhalten sie eine zusätzliche Zwecksetzung.

Im Übrigen werden die Aufgaben und Obliegenheiten einer Behörde nur dann durch eine Veröffentlichung unmittelbar unterstützt, wenn das Publizieren von Rechts wegen vorgeschrieben wird. Dies führt angesichts der Aufzählung des § 5 Absatz 1 UrhG aber nur zu einem sehr begrenzten Anwendungsbereich von § 5 Absatz 2 UrhG.<sup>14)</sup>

Katzenberger<sup>15)</sup> sieht einen Urheberrechtsausschluss allein aufgrund eines dringenden, unabweisbaren amtlichen Interesses an der Veröffentlichung als gerechtfertigt an. Dies treffe zu, wenn die Veröffentlichungen zumindest rechtserhebliche Informationen beinhalten. Dies zeigt sich beispielsweise an einer Karte, die vor Gefährdungen an Leib und Leben warnt. Werden bloße Informationen mitgeteilt, könne die Behörde auch angesichts möglicher normativer Veränderungen und Anpassungen nicht an einer unbegrenzten Weiterverbreitung ihrer Schriften interessiert sein. Vielmehr müsse sie in diesen Fällen ihr Urheberrecht geltend machen können. Dies wäre der Fall, wenn eine Karte nur zur bloßen Orientierung dient. Der Auslegung Katzenbergers wird unter dem Hinweis auf eine fehlende Stütze im Wortlaut der Vorschrift nicht gefolgt.<sup>16)</sup>

Nach Nordemann sollen auch Veröffentlichungen mit informellem Charakter aufgrund des Sozialstaatsgebots eine möglichst weite Verbreitung finden.<sup>17)</sup>

Von Ungern-Sternberg<sup>18)</sup> will die Abgrenzung am Begriff der „allgemeinen Kenntnisnahme“ vornehmen. Nach seiner Auffassung sind die Veröffentlichungen für jedermann frei zugänglich, wenn aus amtlicher Sicht ein großes Interesse an der ungehinderten Weitergabe der Werksveröffentlichung besteht. Anderenfalls werde der Zweck der Publikation beeinträchtigt.

## **Verfassungsrechtliche Einordnung des § 5 UrhG von entscheidender Bedeutung**

Entscheidend für die Auslegung von § 5 Absatz 2 UrhG ist die verfassungsrechtliche Einordnung der Vorschrift. Eingangs ist darauf hingewiesen worden, dass das in Artikel 14 GG verbürgte Verwertungsrecht geistiger Schöpfungen angesichts des massiven Eingriffs eines Urheberrechtsausschlusses nur aufgrund besonderer Gemeinwohlgründe ausgeschlossen werden darf. Die Sicherstellung einer möglichst weiten Verbreitung amtlicher Veröffentlichungen rechtfertigt den in § 5 Absatz 2 UrhG bestimmten Urheberrechtsausschluss. Die Erfüllung dieses Tatbestandsmerkmals ist für jeden Einzelfall zu prüfen. Die Art und Bedeutung der Veröffentlichung bieten für diese Prüfung eine wichtige Entscheidungshilfe.<sup>19)</sup> Führen insbesondere diese beiden Kriterien zu der Erkenntnis, dass die Veröffentlichung

11) BGHZ 116, 136 ff. (145, 147); BGH, GRUR 1982, S. 37. ff. (40); BGH LM § 5 UrhG Nr. 6.

12) BGH, GRUR 1972, S. 713 ff. (714).

13) Von Gamm, a. a. O., § 5, Rn. 8.

14) Katzenberger, GRUR 1972, S. 686 ff. (690); von Ungern-Sternberg, GRUR 1977, S. 766 ff. (771).

15) Er beruft sich dabei insbesondere auf die Entstehungsgeschichte von § 5 Absatz 2 UrhG. In der Stadtplan-Entscheidung (GRUR 1965, S. 45 ff. (46)) forderte der Bundesgerichtshof für den Urheberrechtsausschluss der Vorgängerregelung ein unmittelbares und dringendes öffentliches Interesse. Da nach der Gesetzesbegründung für § 5 Absatz 2 UrhG an dem Zweck der abzulösenden Vorschrift nichts geändert werden sollte, hält Katzenberger die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs weiter für anwendbar (Katzenberger, GRUR 1972, S. 686 ff. (691 f.); ders., in: Stricker, a. a. O., § 5, Rn. 40 ff. Der Argumentation wird insoweit nicht gefolgt, als zur damaligen Rechtslage innerdienstliche Schriftstücke im Gegensatz zu § 5 Absatz 2 UrhG nicht dem Urheberrechtsschutz unterlagen und deshalb eine davon abweichende Rechtslage eingetreten ist (von Ungern-Sternberg, GRUR 1977, S. 766 ff. (771)).

16) Von Ungern-Sternberg, GRUR 1977, S. 766 ff. (771).

17) Nordemann, in: Fromm/Nordemann, a. a. O., § 5 Rn. 4.

18) Von Ungern-Sternberg, GRUR 1977, S. 766 ff. (772).

19) BGH, GRUR 1984, S. 117 ff. (119); Katzenberger, in: Stricker, a. a. O., § 5, Rn. 42.

für die Verwirklichung verfassungsrechtlicher Positionen der Bürgerinnen und Bürger unabdingbar ist, liegt ein Urheberrechtsausschluss nahe. Auch die von Hoheitsträgern herausgegebenen „bloßen Informationen“ können unabdingbare Voraussetzung für die Umsetzung verfassungsrechtlicher Positionen der Staatsbürger sein. Die Auslegung lässt sich auch auf § 5 Absatz 1 UrhG stützen. Die dort enumerativ aufgeführten Veröffentlichungsgegenstände genießen keinen Urheberrechtsschutz, da ihr Inhalt aufgrund des Rechtsstaatsgebots uneingeschränkt von der Bevölkerung zur Kenntnis genommen werden soll.

## **Wesentlicher Aspekt: amtliche Statistik als Teil des Demokratieprinzips**

### 1. Bedeutung des Demokratieprinzips

Die Demokratie ist eine wesentliche Grundentscheidung sowohl der Bundesrepublik Deutschland (Artikel 20 Absatz 1 GG) als auch von Rheinland-Pfalz (Artikel 74 Absatz 1 LV<sup>20)</sup>). Mit diesem Verfassungsgebot werden die Grundlage und die Grundstrukturen für die Begründung, die Rechtfertigung und die unmittelbare Ausübung staatlicher Herrschaft gelegt. Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 GG und Artikel 74 Absatz 2 LV konkretisieren das Demokratieprinzip. So ist allein das Volk Träger der Staatsgewalt. Alle staatlichen Entscheidungen und die diese begründenden und umsetzenden Organe müssen auf den Souverän, das Volk, zurückzuführen sein. Im Bundesgebiet und in Rheinland-Pfalz erfolgt die Ausübung staatlicher Gewalt durch das Volk in allgemeinen, unmittelbaren, freien, geheimen und gleichen Wahlen. Ergänzend zur Herrschaftsausübung des Parlaments steht den rheinland-pfälzischen Staatsbürgern (Art. 75 Abs. 1 LV) darüber hinaus das Recht zu, im Wege eines Volksentscheids Gesetzgebung (Artikel 107 Nr. 1 LV) und damit unmittelbare Staatsgewalt selbst auszuüben.

Mit dem soeben beschriebenen Demokratieprinzip als Richtschnur für die Ordnung des politischen Prozesses, in dem staatliche Gewalt begründet und verwirklicht wird, entscheiden sich die Verfassungen gegen eine Identität von Regierenden und Regierten; denn die Staatsbürger können nicht alle Entscheidungen des Staatswesens selbst treffen. Die fehlende Identität gilt auch im Rahmen der unmittelbaren Gesetzgebungstätigkeit des Volkes, da sich beim Volksentscheid die Mehrheit der Abstimmenden letztendlich gegenüber der Minderheit durchsetzt. Dies beruht auf dem Fehlen absoluter Wahrheit in einer säkularisierten Welt, das die Bildung eines einheitlichen Volkswillens als Voraussetzung für die Selbstregierung des Volkes ausschließt. Die Demokratie lebt vielmehr von unterschiedlichen Meinungen, Interessen und Wertvorstellungen. Diese Pluralität muss zu gesellschaftlichen Konflikten führen, die aber unter gleichberechtigten Partnern in einem freien und offenen, also in einem demokratischen Prozess auszutragen sind.

Das gilt insbesondere für die Entstehung und Ausübung staatlicher Gewalt. Staatliche Gewalt kann nur sinnvoll durchgeführt werden, wenn sie auf einen einheitlichen politischen Willen zurückzuführen ist. Angesichts des Bekenntnisses zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung ist die Herstellung einer politischen Einheit – wie bereits festgestellt wurde – nur durch einen freien und offenen Willensbildungsprozess, an dem das gesamte Volk gleichberechtigt beteiligt ist, möglich. Jedermann wirkt ungeachtet seiner persönlichen Bedingungen an der politischen Willensbildung mit und besitzt die Chance, durch die gewählten Organe oder im Rahmen der Volksgesetzgebung seine Vorstellungen und Ziele für die Ausübung staatlicher Herrschaft umzusetzen.

Zu diesem Zweck wählt das Volk entsprechend den demokratischen Erfordernissen das Parlament. Da die Willensbildung von unten nach oben erfolgt, also sich vom Volk zum Staat entwickelt, haben der Wahlakt und die Überlegungen der Bürgerinnen und Bürger dazu in einem freien und offenen Prozess, ohne staatliche Einflussnahme, stattzufinden. Die demokratische Ordnung sichert dadurch angesichts der Pluralität der Auffassungen und Interessen auch den Minderheiten die Chance, ihre Vorstellungen mehrheitsfähig werden zu lassen. Das demokratische Verfahren mit seinen festen Regeln schafft die Grundlage für die Formung der politischen Willensbildung und führt zur Transparenz der Entscheidungen, Verantwortlichkeiten und ihrer Realisierung. Schließlich begrenzt die zeitlich und an die Verfassung gebundene Übertragung von Verantwortung die Ausübung von Macht und balanciert die staatlichen Gewalten aus.

Die Staatswillensbildung und damit die Einflussnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt erschöpft sich nicht in dem Wahlvorgang und der unmittelbaren Gesetzgebungstätigkeit des Volkes durch einen Volksentscheid. Daneben ist jederzeit die von der Staatswillensbildung zu trennende politische Willensbildung und Einflussnahme auf die staatliche Herrschaftsausübung möglich und notwendig. Die Willensbildung zwischen der Bevölkerung und den Staatsorganen vollzieht sich dabei in ständiger Wechselwirkung. So werden während der Wahlperiode die Entscheidungen der gewählten Organe kontrolliert und kritisiert. Die öffentliche Meinung fließt in die staatliche Willensbildung ein. Konstituierend dafür ist die in Artikel 5 GG geschützte Meinungsfreiheit. Sie bewirkt, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Auffassungen frei von staatlichen Sanktionen äußern können. Mit der Koalitions- und Versammlungsfreiheit ist zudem die Vorformung der öffentlichen Meinung durch Parteien, Verbände und andere Interessengruppen gewährleistet, um mit ausreichender Resonanz auf die Entscheidungen des Staates Einfluss nehmen zu können. Dies ist auch im Rahmen moderner Gesellschaften möglich. Gesehen werden muss sicherlich, dass aufgrund der Daseinsvorsorge viele staatliche Aufgaben vorprogrammiert sind. Zudem sind in heutiger Zeit einmal getroffene Planungen unumkehrbar; zumal supranationale Entscheidungen in zunehmendem Maße nationalstaatliches Handeln ablösen. Weiterhin führen technische Entwicklungen für den Einzelnen zu kaum überschaubaren Zusammenhängen. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch ein rechtsstaatlich handelnd-

<sup>20)</sup> LV steht für Landesverfassung Rheinland-Pfalz.

der Staat nur mit der Unterstützung des Volkes existieren kann und somit der demokratischen Legitimierung bedarf. Des Weiteren gibt es noch eine Vielzahl von Problemen, deren Lösung der Mitwirkung aller zugänglich ist und damit Bestand hat. Letztendlich verhindert Demokratie die Monopolisierung durch moderne Technik und entzieht damit ihrer freiheitseinschränkenden Wirkung den Grund. Auf die Meinungsbildung des Volkes wirken auch die von den staatlichen Organen veranlassten politischen Entscheidungen und Maßnahmen sowie die zugrunde liegenden Begründungen, ergänzt durch die politischen Absichtserklärungen und Informationen, ein. Diese staatlichen Aussagen werden vom Volk aufgenommen und bei der Meinungsbildung berücksichtigt.<sup>21)</sup>

## 2. Informationsfreiheit als Bestandteil der demokratischen Willensbildung

Voraussetzung für die Bildung der öffentlichen Meinung ist der mündige und informierte Staatsbürger. Die Beteiligung an der Wahl und der politischen Willensbildung ist nur möglich, wenn die Bevölkerung über die zu entscheidenden Fragen ein sachgerechtes Urteil fällen kann, die Amtsführung transparent ist, die Einsicht in öffentliche Zustände gegeben ist und die Auseinandersetzung der Meinungen öffentlich stattfindet. Dadurch werden die Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für die individuelle Existenz erkennbar, durch die Wahrnehmung anderer Meinungen werden Vorurteile abgebaut und damit eine freiheitliche Gesellschaft ermöglicht.

Für die Existenz sowie das Funktionieren der freiheitlich demokratischen Grundordnung ist deshalb das Recht des Einzelnen, aus allgemein zugänglichen Informationsquellen umfassende und objektive Erkenntnisse für ein verantwortliches Handeln zu erhalten, schlechthin konstituierend. Die Informationsfreiheit als wesentlicher Bestandteil des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und -verbreitung (Artikel 5 Absatz 1 GG) sichert den Anspruch der Bürgerinnen und Bürger, von staatlichen Eingriffen ungehindert auf alle Informationsquellen zuzugreifen, die zur Veröffentlichung an einen unbestimmten Personenkreis ausgerichtet sind. Der Staat hat sich folglich sowohl jeder Einflussnahme auf die freien Kommunikationsprozesse zu enthalten als auch sie sicherzustellen. Damit ist für jeden Bürger die Grundlage geschaffen, sich seine Meinung zu bilden und als gleichberechtigter Partner bei der Willensbildung zu politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen teilzunehmen.<sup>22)</sup>

21) Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999, Rn. 127-165; Kloepfer, Michael, Öffentliche Meinung und Willensbildung des Volkes, in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, Heidelberg 1987, § 35; Badura, Peter, Volkssouveränität, in: Isensee/Kirchhof, a. a. O., Bd.1, § 23; Herzog, in: Maunz/Dürig, a. a. O., § 20, Rn. 1-53.

22) Bethge, Herbert, in: Sachs, a. a. O., Art. 5, Rn. 51-57; Herzog, in: Maunz/Dürig, a. a. O., Art 5, Rn. 82-89, BVerfGE 27, 71 ff. (79 ff.), E 90, 27 ff. (31 f.).

23) BVerfGE 65, 1 ff. (47).

24) Zum Ganzen: Zypries, Brigitte, Politik und Statistik, Allgemeines Statistisches Archiv 85, S. 141-150; Wingen, Max, Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel, Allgemeines Statistisches Archiv 73, S. 16-41; ders., Amtliche Statistik auf dem Prüfstand, Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik 1987, S. 650-655; Fürst, Gerhard, 100 Jahre Reichs- und Bundesstatistik.

25) BVerfGE 57, 1 ff (8); BVerfG, NJW 2002, S. 2621 ff. (2624).

## 3. Amtliche Statistik als Bestandteil der Informationsfreiheit

Die amtliche Statistik – auf die neben dem Parlament und der Regierung alle Bürgerinnen und Bürger, Gewerkschaften, Arbeitgeber, Verbände, Parteien und die Wissenschaft zugreifen – hält die notwendigen Informationen bereit, um den freien und offenen Willensbildungsprozess und die Durchsetzung der beschriebenen demokratischen Rechte zu ermöglichen. Dieser Anspruch ergibt sich aus der Aufgabe und dem Inhalt der amtlichen Statistik. Das statistische Programm spiegelt mit dem Ineinandergreifen der Einzelstatistiken die wirtschaftliche und soziale Lebenswirklichkeit des Landes und der Regionen wider und stellt damit die erforderlichen Informationen für politisches Handeln zur Verfügung. Sie bietet daher eine wesentliche Informationsgrundlage für politische Entscheidungen. Wie bereits das Bundesverfassungsgericht<sup>23)</sup> in seinem Volkszählungsurteil ausführte, kann an dem Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik vor dem Hintergrund einer Ausdehnung staatlicher Regelungen auf vielen Gebieten des sozialen und wirtschaftlichen Lebens nur erfolgen, wenn die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge erfasst werden. Um den Auftrag des sozialen Rechtsstaats in einer komplexen Industriegesellschaft mit einem rasanten Strukturwandel zu erfüllen, bedarf es umfassender, kontinuierlicher sowie laufend aktualisierter Informationen. Erst dann können die notwendigen Maßnahmen der Daseinsvorsorge verantwortungsvoll getroffen werden. Weiterhin weist die amtliche Statistik als Instrument der Problemerkennung auf soziale und ökonomische Defizite hin. Diese auszugleichen und für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag des Sozialstaatsprinzips. Zudem lässt sich mit dem Datenmaterial die Wirksamkeit politischer Maßnahmen überprüfen. Die Ergebnisse der amtlichen Statistik bieten damit eine Kontrollmöglichkeit der Regierungspolitik. Alle am Willensbildungsprozess Beteiligten, seien es die Regierung oder das Parlament, seien es die Bevölkerung, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessenvertretungen oder andere Organisationen, sind für die Planung und Gestaltung des Landes, für die Meinungsbildung anlässlich von Wahlen, für die Kontrolle der gesetzgeberischen Maßnahmen sowie für die Vorbereitung unmittelbarer Gesetzgebungstätigkeit durch das Volk auf diese Daten angewiesen. Die amtliche Statistik ist damit als wichtiger Bestandteil der Informationsfreiheit ein unabdingbares Instrument für die Ausübung demokratischer Rechte. Konsequenterweise hat der Gesetzgeber durch die Veröffentlichungsverpflichtung die Informationen für jedermann zugänglich gemacht.<sup>24)</sup>

Die amtliche Statistik kann ihre Aufgabe in einem demokratischen Staat nur dann erfüllen, wenn ihre Informationen der Sachgerechtigkeit entsprechen.<sup>25)</sup> Diese zentrale Forderung jedes staatlichen Handelns wird bei der amtlichen Statistik vom Gesetz verpflichtend vorgeschrieben. So sind die Statistiken nach den Grundsätzen der Neutralität, der Objektivität und der wissenschaftlichen Unabhängigkeit (§ 1 Satz 2 BStatG) zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren. Die daraus gewonnenen Auskünfte gewährleisten die erforderliche Basis für die Teilnahme an der Willensbildung in Staat und Gesellschaft.

## **Urheberrechtsausschluss bei Veröffentlichungen der amtlichen Statistik gerechtfertigt**

Der beschriebene Inhalt und die Bedeutung der amtlichen Statistik für die demokratische Meinungsbildung führen bei den daraus entstehenden Veröffentlichungen grundsätzlich zu einem Ausschluss des Urheberpersönlichkeitsrechts.

Entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag beinhalten die Veröffentlichungen Informationen als Grundlage für politische Entscheidungen, als Instrument für die Erkenntnis wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Defizite oder als Quelle für die Überprüfung politischer Handlungen. Die Auskünfte sollen jedermann zugänglich sein, damit die demokratisch verfassten Rechte ungehindert geltend gemacht werden können. Ein die freie Verwertbarkeit der statistischen Informationen hindern- des Urheberrecht würde die Teilhabe an der Meinungs- und Willensbildung erheblich beeinträchtigen und demnach dem Auftrag der amtlichen Statistik widersprechen, welche die Daten nicht zum Selbstzweck, sondern für zukünftige Entscheidungen, die für den demokratischen Willensbildungsprozess erforderlich sind, erhebt und bekannt gibt. Zu dem Informationsangebot gehören nicht nur die in Tabellen gefassten Daten. Inbegriffen sind auch die dazu ergehenden erläuternden und analysierenden Darstellungen. Die Zahlen müssen von der amtlichen Statistik in eine systematische und die Zusammenhänge erklärende Darstellung gebracht werden. Dies hat sowohl neutral und objektiv als auch

– soweit die Sachgerechtigkeit darunter nicht leidet – allgemein verständlich zu erfolgen. Bestehen mehrere Auslegungsmöglichkeiten, obliegt es der amtlichen Statistik, diese auch darzulegen. Das Gleiche gilt bei der Analyse des statistischen Materials.

Das von den statistischen Ämtern konzipierte Marketingkonzept berücksichtigt im Rahmen der „informati- onellen Grundversorgung“ den ungehinderten und damit kostenlosen Zugriff auf Informationen der amtlichen Statistik, die für die demokratische Willensbildung be- nötigt werden. Erstellt bzw. erteilt hingegen die amtliche Statistik über die von ihr zu veröffentlichenden Informa- tionen hinaus „kundenspezifische Aufbereitungen oder Beratungen“, dienen sie allein privaten Interessen. Die amtliche Statistik mag diese Aufträge erfüllen, sie liegen aber außerhalb der die politische Willensbildung be- treffenden Informationsverpflichtung der statistischen Ämter. Deshalb können sich die statistischen Ämter auf das Urheberpersönlichkeitsrecht an den erstellten Er- gebnissen berufen und dürfen eine entsprechende Vergütung für die erbrachten Leistungen fordern. Pro- blematisch erscheint, ob für die nachfrage- und ziel- gruppenorientierten Standardangebote Marktpreise verlangt werden können. Ist das Angebot statistischer Informationen oder die Nachfrage nach den Ergebnis- sen der amtlichen Statistik wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit und damit für die politische Willens- bildung notwendig, entsteht für die Erhebung von Marktpreisen kein Raum.

Dr. Stephan Danzer