



STELLUNGNAHME

# Informationsweiter- verwendungsgesetz

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über  
die Weiterverwendung von Informationen  
öffentlicher Stellen (IWG-E)

Stand: Juli 2014

VITAKO e.V. – Markgrafenstr. 22 – 10117 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

53123 Bonn

Markgrafenstr. 22  
10117 Berlin



030 - 20 63 156-13

030 - 20 63 156-22

www.vitako.de

03.07.2014

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG-E)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Vitako, die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V., begrüßt ausdrücklich die Neufassung des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen. Das Ziel, den zunehmenden Open-Data-Bestrebungen einen zeitgemäßen rechtlichen Rahmen zu geben und so die Rechtssicherheit für alle Beteiligten – gerade auch die veröffentlichenden Verwaltungseinheiten – zu erhöhen, steht zu Recht im Mittelpunkt der erforderlichen Anpassung an die Veränderungen der zugrundeliegenden europäischen Richtlinie.

Die weitergehende Öffnung staatlicher Datenbestände, auch der Träger und Kunden der bei Vitako zusammengeschlossenen IT-Dienstleister, ist ein wichtiger Schritt zur modernen, offenen Verwaltung. Im Interesse der Vermeidung zusätzlicher Bürokratie, vor allem auf kommunaler Ebene, sollte jedoch vermieden werden, über das europäische Recht hinausgehende Verpflichtungen zu normieren. Wo Umsetzungsspielraum besteht, sollte dieser für möglichst einfach handhabbare Verfahrensabläufe genutzt werden.

Aus unserer Sicht wäre eine klare gesetzliche Positionierung wünschenswert, ob eine Veröffentlichung (zur Weiterverwendung) »aller im Besitz von öffentlichen Stellen« befindlichen Informationen (so die Formulierung in Art. 1 Abs. 1 RL 2003/98/EG) gesetzlich verpflichtend vorgeben wird oder ob lediglich eine Verpflichtung ausgesprochen werden soll, dass für alle veröffentlichten (»zur Verfügung gestellten«) Informationen (so § 2 Abs. 1 IWG-E) – was weiterhin im Ermessen der Behörden stünde – auch die Weiterverwendung zu gestatten ist.

Eindringlich möchten wir dafür werben, vorhandene Widersprüche und unterschiedliche Begrifflichkeiten besonders im Vergleich zum EGovG des Bundes aufzuheben bzw. zu harmonisieren, um Klarheit und Handlungssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten.

Zu einzelnen Paragraphen des IWG-E äußern wir uns wie folgt:

### Zu § 3 IWG-E

Daten gelten als wichtigster Rohstoff in der Informationsgesellschaft. Wir weisen deshalb darauf hin, dass aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren aus unserer Sicht eine Orientierung am Begriff „Daten“ - und nicht Informationen - geboten ist. Insofern wäre es sachgerecht, ein »Datenweiterverwendungsgesetz« zu schaffen. Wir sehen darin kein Abweichen von europäischen Vorgaben, weil die PSI-Richtlinie in Art. 2 Nr. 3 »Dokumente« zum Ausgangspunkt macht. Die Datenorientierung kommt auch in § 6 IWG-E zum Ausdruck (»Metadaten« – in der Regel definiert als »Daten, die Informationen über Merkmale anderer Daten enthalten, aber nicht diese Daten selbst«<sup>1</sup>).

Bisher ging der Gesetzgeber (mit Ausnahme im Bereich der Geodaten) davon aus, dass sich das Interesse der Verwaltungskunden (Bürger, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure) primär auf bereits aggregierte, aufbereitete Daten, also staatliche Informationen, bezieht. Angesichts der demokratischen Ausrichtung der Informationsfreiheitsgesetze und des Ziels, möglichst breite Bevölkerungsschichten mit relevanten Informationen zu versorgen, des Gefahrenvorsorgecharakters einiger Informationspflichten (so z. B. nach dem UIG und dem VIG) und der vor wenigen Jahren nicht absehbaren technischen Möglichkeiten, Daten durch einfache Mittel auswertbar und nutzbar zu machen, erschien dies zunächst auch konsequent<sup>2</sup>. Mit der Open-Data-Debatte und aufgrund des wirtschaftlichen Potenzials von Geodaten veränderte sich diese Sichtweise aber seit geraumer Zeit, so dass eine begriffliche Konsistenz zielführend wäre.

Die begrifflichen Unterschiede sind Ursache von Widersprüchen und Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Rechtsregimen<sup>3</sup> und können perspektivisch nur durch ein allgemeines Informations- und Datenzugangsgesetz überwunden werden<sup>4</sup>. Ziel sollte es sein, kurz- und mittelfristig die weitergehend erforderliche rechtliche Erfassung der Open-Data-Aktivitäten an einheitlichen rechtlichen Begriffen und einem einheitlichen Grundverständnis auszurichten<sup>5</sup>.

Zwar besteht eine enge Verbindung zwischen Daten und Informationen, da aber nicht jedes Datum auch eine Information enthält, ist durch Auslegung der Regelungen, die die Weiterverwendung von *Informationen* betreffen, zu ermitteln, ob dies entsprechend auch für staatliche *Daten* gilt<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Quelle: wikipedia – »Metadaten«.

<sup>2</sup> Schulz, VerwArch 104 (2013), 327 (335).

<sup>3</sup> Die in nahezu der gesamten Literatur zum Informationsfreiheitsrecht beklagt wird; vgl. statt vieler Fetzer, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Loseblatt-Sammlung, § 2 IFG Rn. 10.

<sup>4</sup> Zu dieser Forderung Schulz, Open Government Data – und was macht der Gesetzgeber?, Blogbeitrag v. 9.2.2011; abrufbar unter [www.government2020.de](http://www.government2020.de); am Beispiel des nordrhein-westfälischen Rechts Beckmann/Sensburg/Warg, VerwArch 103 (2012), 111 ff.

<sup>5</sup> Schulz, VerwArch 104 (2013), 327 (336).

<sup>6</sup> Die Diskussion um die Frage, ob auf Grundlage des IFG auch die XML-Daten des Bundeshaushaltes, die vom Bundesministerium der Finanzen hausintern zur Generierung von PDF- und HTML-Versionen genutzt werden, begehrt werden können (<https://fragdenstaat.de/anfrage/bundeshaushalt-im-xml-format/>), zeigt diese Diskrepanz deutlich. Die »Information« (= aufbereiteter Haushaltsplan) wird veröffentlicht, die »Daten«, also eine

**§ 3 Nr. 3 IWG-E** enthält außerdem eine Beschränkung auf natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union. Diese Beschränkung ist für uns nicht nachvollziehbar und führt auch in der praktischen Handhabung zu Schwierigkeiten, da zunächst einmal von der öffentlichen Verwaltung eine Anspruchsbeurteilung in diesem Sinne zu überprüfen wäre. Die Einbeziehung auch von Nicht-EU-Ausländern erschiene uns eine konsequente Lösung.

### **Zu § 4 IWG-E**

Neben dem grundsätzlich notwendigen Klarstellungsbedarf hinsichtlich der Reichweite von Veröffentlichungspflichten von öffentlichen Stellen weisen wir darauf hin, dass in § 4 IWG-E eine Formulierung aus dem europäischen Recht übernommen wurde, die für deutsche Rechtsakte untypisch ist. Anstelle des »können« wäre rechtlich zutreffend eine Formulierung: »dürfen von jedermann [nach Maßgabe der nachfolgenden Vorschriften] zu kommerziellen wie nicht-kommerziellen Zwecken verwendet werden«.

### **Zu § 6 IWG-E**

§ 6 Abs. 1 IWG-E sieht eine Verpflichtung vor, neben den bereits vorhandenen Formaten auch maschinenlesbare und offene Formate anzubieten. Damit wird eine »Umwandlungspflicht« statuiert, soweit dies »möglich und sinnvoll« ist. Auf eine Definition der denkbaren Ausnahmen (fehlende Möglichkeit oder Sinnhaftigkeit) kann aus unserer Sicht verzichtet werden, ohne gegen die Richtlinie zu verstoßen oder die Regelungsaussage zu verändern.

Eine Verpflichtung zur Maschinenlesbarkeit findet sich auch in § 12 Abs. 1 EGovG; diese Vorschriften müssen ggf. aufeinander abgestimmt werden.

Regelungstechnisch erschiene es zielführend, die Definition der »Maschinenlesbarkeit« und »offener Formate« in die Begriffsbestimmungen des § 3 IWG-E aufzunehmen.

Außerdem ist darauf zu achten, dass nicht verschiedene Legaldefinitionen existieren: So definiert § 12 Abs. 1 Satz 2 EGovG derzeit, dass ein Format maschinenlesbar ist, »wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können«<sup>7</sup>, demgegenüber wird in § 6 Abs. 1 Satz 3 IWG-E festgelegt, »wenn [das Format] so strukturiert ist, dass informationstechnische Anwendungen konkrete Daten, einschließlich einzelner Sachverhaltsdarstellungen und deren interner Struktur, leicht verarbeiten können«. Insofern bedarf es einer Angleichung der Vorschriften.

§ 6 Abs. 2 und 3 IWG-E stellen klar, dass aus der erstmaligen Bereitstellung und Gestattung der Weiterverwendung von Daten keine weitergehenden Pflichten der öffentlichen Stellen ableitbar sind. Dieses ist zu begrüßen.

### **Zu § 7 IWG-E**

Eine Begrenzung der Vorgaben zu Entgelten vom Anwendungsbereich lediglich auf privatrechtliches Handeln der öffentlichen Stellen halten wir nicht für zielführend. Die Regelungen

---

vorherige Aggregationsstufe bzw. die Rohdaten, hingegen nicht. Naheliegender wäre es gewesen, auf § 3 Abs. 3 Satz 1 IWG abzustellen.

<sup>7</sup> Dazu demnächst *Denkhaus/Bauer*, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government*, 2. Aufl. 2014, § 12 EGovG Rn. 42.

der PSI-Richtlinie gelten in beiden Rechtsregimen gleichermaßen. Dem jeweils geltenden Gebührenrecht kann – wie von der Gesetzesbegründung ausgeführt – zwar im Grundsatz eine »Kostenorientierung« (Kostendeckungsprinzip) entnommen werden. Dabei handelt es sich aber nicht um das einzige gebührenrechtliche Prinzip – das Äquivalenzprinzip tritt hinzu, ist aber unter Umständen nicht mit den Vorgaben der PSI-Richtlinie vereinbar.

### **Zu § 9 IWG-E**

Die Regelungen zu den Nutzungsbestimmungen sollten in ihrem Anwendungsbereich ebenfalls nicht auf privatrechtliches Handeln beschränkt und der Begriff »Lizenzen« vermieden werden. § 9 IWG-E führt den Begriff der (Nutzungs- bzw. Weiterverwendungs-) Bedingungen ein. Ggf. könnte es zusätzliche Rechtssicherheit schaffen, die in diesem Kontext ebenfalls verwendeten Begriffe in die Begriffsbestimmungen aufzunehmen und gegeneinander abzugrenzen. Im Open-Data-Kontext werden »Nutzungs*bestimmungen*« (vgl. auch § 12 EGovG) als Oberbegriff für eine Einräumung von Weiterverwendungs- bzw. Nutzungs*rechten* (die bereits unmittelbar in § 4 IWG-E gesetzlich erfolgt) in Kombination mit Nutzungs*bedin-*  
*gungen* verstanden.

Die Regelung des § 9 Abs. 2 IWG-E ließe sich im Sinne einer Vereinheitlichung, der damit verbundenen Erleichterung der Zusammenführung in gemeinsamen, einheitlichen Strukturen und der Rechtssicherheit für die Nutzer noch stärker auf Standardnutzungsbedingungen ausrichten. Denkbar wäre die Umkehrung von Satz 1 und 2: »... sollen Standardnutzungsbedingungen verwendet werden ... ist dies nicht der Fall, sollen die Bedingungen vorher allgemein festgelegt werden ...«.

Unklar bleibt die Regelung des § 9 Abs. 3 IWG-E. Sie stellt sich in Widerspruch zu § 9 Abs. 1 IWG-E, der die Festlegung von Nutzungsbedingungen gerade – unter Beachtung gewisser materieller Vorgaben – in das Ermessen der jeweiligen Behörden stellt. Dieses Ermessen kann auch durch die Wahl von Standardnutzungsbedingungen abschließend – und europarechtskonform – ausgeübt worden sein.

### **Zu § 10 IWG-E**

Der in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Gedanke, dass für öffentliche Stellen die gleichen Bedingungen und Entgelte nur gelten, wenn diese Privaten gleichstehen, also nicht im Kontext ihrer eigentlichen Aufgabenwahrnehmung, könnte aus Klarstellungsgründen in § 10 Abs. 2 IWG-E oder die Begriffsbestimmungen integriert werden.

Bei Bedarf stehen wir für Rückfragen und den weiteren Austausch sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Marianne Wulff  
Geschäftsführerin

Elektronisch gezeichnet, daher ohne Unterschrift