

**Entwurf der Begründung**  
**eines Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen**  
**öffentlicher Stellen**  
**(Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG)**

*Hinweis: Der Entwurf ist von der Bundesregierung noch nicht beschlossen worden und innerhalb der Bundesregierung noch nicht endgültig abgestimmt. Die Prüfung der Rechtsförmlichkeit durch das Bundesministerium der Justiz ist noch nicht erfolgt.*

**A. Allgemeines**

Mit dem IWG soll die europäische Richtlinie 2003/98/EG vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors eins zu eins umgesetzt werden.

**I. Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors**

**1. Ziel und wesentlicher Inhalt der Richtlinie**

Ziel der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ist es, die nationalen Bestimmungen und Verfahren für die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen auf ein Mindestniveau anzugleichen. Damit soll das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und die einwandfreie Entwicklung der Informationsgesellschaft in der Gemeinschaft sichergestellt werden ( Erwägungsgründe 1 und 6).

Öffentliche Stellen sind die größten Informationsproduzenten in Europa, ihre Informationsbestände bergen ein bedeutendes Wirtschaftspotenzial. Der wirtschaftliche Wert dieser Informationen in der EU wird auf 68 Milliarden Euro geschätzt; das entspricht etwa 1 %

des europäischen Bruttoinlandsprodukts.<sup>1</sup> Allerdings werden die von öffentlichen Stellen generierten Daten, sog. „Public Sector Information“ (PSI), zur Zeit unzureichend genutzt. Der Vergleich mit den USA macht deutlich, dass in Europa noch Nachholbedarf besteht. So ist der amerikanische PSI-Markt nach Pira zwei- bis fünf-

---

<sup>1</sup> Pira, International Ltd., University of East Anglia, Knowledge View Ltd., Commercial Exploitation of Europe`s public sector information, Luxemburg, 2000).

mal größer als der europäische, obwohl der US-Markt ansonsten etwa gleich groß ist. Ein Grund hierfür liegt darin, dass die Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung dieser Informationsquellen erheblich voneinander abweichen; dies stellt ein Hemmnis für die Nutzung des wirtschaftlichen Potentials dieser grundlegenden Dokumentenquelle dar (Erwägungsgrund 6).

Vor diesem Hintergrund zielt die Richtlinie darauf, europaweit gleiche Bedingungen zu schaffen für die diskriminierungsfreie Möglichkeit, Informationen öffentlicher Stellen weiter zu verwenden (Erwägungsgrund 8). So soll vermieden werden, dass Unternehmen, die sich in mehreren Ländern engagieren, für jedes Land neue Strategien entwickeln müssen, um die Weiterverwendung von Informationen sicherzustellen oder einzelne Interessenten durch öffentliche Stellen ungerechtfertigt privilegiert oder benachteiligt werden.

Eines der Hauptziele der Errichtung des Binnenmarkts ist es, die Entwicklung gemeinschaftsweiter Dienstleistungen zu fördern. Informationen der öffentlichen Stellen sind wesentliches Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste mit digitalen Inhalten und werden angesichts der Entwicklung drahtloser Inhaltsdienste immer wichtiger. Bessere Möglichkeiten für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sollen die Unternehmen in Europa in die Lage versetzen, deren Potential zu nutzen und so zu Wirtschaftswachstum und zusätzlichen Arbeitsplätzen beitragen (Erwägungsgrund 5).

Die Richtlinie beruht auf zwei Grundpfeilern des europäischen Binnenmarktes: Transparenz und fairer Wettbewerb und will letztlich

- die Erstellung gemeinschaftsweiter Informationsprodukte und -dienste mit Hilfe von Informationen öffentlicher Stellen erleichtern;
- deren effektive grenzüberschreitende Nutzung durch Privatunternehmen zur Entwicklung von Mehrwert-Informationsprodukten und -diensten fördern;
- Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Markt beschränken (Erwägungsgrund 25).

Die Kommission hat die Rechtsform der Richtlinie gewählt, da sie die gleichen Ausgangsbedingungen für alle Akteure des Informationsmarkts schaffen und den Marktteilnehmern Rechtssicherheit bieten will.

Dem Erlass der Richtlinie sind zwei Initiativen der Kommission vorangegangen: Die Veröffentlichung unverbindlicher Leitlinien der Kommission im Jahre 1989 („Leitlinien für ein besseres Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf dem Informationsmarkt, Luxemburg 1989“) hatte nicht den gewünschten Erfolg. Mit dem Grünbuch über „Informationen des öffentlichen Sektors – Eine Schlüsselressource in Europa (KOM(1985)585)“ hatte die Kommission umfangreiche Konsultationen durchgeführt und überwiegend Unterstützung für ihr Vorhaben erhalten.

Die Kompetenz zum Erlass der Richtlinie stützt sich auf Artikel 95 EG-Vertrag. Diese Einschätzung hat der Juristische Dienst des Rates in seinem Gutachten vom 24. Oktober 2002 (Dok.-Nr. 13407/02) ausdrücklich bestätigt.

Die Richtlinie war bis zum 1. Juli 2005 in nationales Recht umzusetzen.

## **2. Zum Inhalt der Richtlinie im Einzelnen**

Die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors legt ein Mindestniveau an einheitlichen Regelungen für die Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen fest. Sie regelt nicht den Zugang zu Dokumenten öffentlicher Stellen.

Gegenstand der Richtlinie sind Dokumente, die öffentliche Stellen erheben, erstellen, reproduzieren und verbreiten, um ihren öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Die Nutzung dieser Dokumente zu anderen Zwecken stellt eine Weiterverwendung dar ( Erwägungsgrund 8) und fällt damit in den Regelungsbereich der Richtlinie. Dies gilt jedoch nur insoweit, als die weitreichenden Ausnahmetatbestände in Artikel 2 der Richtlinie nicht greifen.

Die Richtlinie schafft keine grundsätzliche Verpflichtung zur Gestattung der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Erwägungsgrund 9). Wenn aber Informationen zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden, hat dies zeitnah, ohne überhöhte Gebühren oder Entgelte und grundsätzlich nicht exklusiv zu erfolgen.

Die erstmalige Entscheidung, ob eine Weiterverwendung genehmigt wird, ist Sache der Mitgliedstaaten bzw. der betreffenden öffentlichen Stelle (Artikel 1 Absatz 3; Erwägungsgrund 9). Sobald aber eine Weiterverwendung von Dokumenten erstmalig gestattet wurde, ist dies in Nichtdiskriminierender Weise auf Antrag auch jedem Dritten zu gestatten.

Die Richtlinie regelt im Wesentlichen folgende Bereiche:

- Allgemeiner Grundsatz: Weiterverwendung – Artikel 3
- Anforderungen an die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung – Artikel 4
- Verfügbare Formate – Artikel 5
- Tarifgrundsätze – Artikel 6
- Transparenz – Artikel 7
- Lizenzen – Artikel 8
- Praktische Vorkehrungen – Artikel 9
- Nichtdiskriminierung – Artikel 10
- Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen – Artikel 11

Die Forderung nach Subsidiarität staatlicher Betätigung – etwa in Hinblick auf elektronische Informationsangebote – enthält die Richtlinie nicht. Öffentlichen Stellen bleibt damit eine eigene wirtschaftliche Nutzung ihrer Dokumente weiterhin gestattet. Dies darf aber nicht exklusiv erfolgen, soweit die Voraussetzungen des in Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie formulierten Ausnahmetatbestandes nicht vorliegen. Zudem sind Quersubventionen zugunsten der am Marktgeschehen teilnehmenden öffentlichen Stelle untersagt.

### **3. Umsetzungsbedarf im nationalen Recht**

#### a) Rechtslage in Deutschland

Die Richtlinie stellt klar, dass sie keinerlei Zugangsrechte zu Informationen öffentlicher Stellen eröffnet (Artikel 1 Absatz 3, Erwägungsgrund 9); sie baut vielmehr auf den vorhandenen Regelungen auf. Insoweit ist der Anwendungsbereich der Richtlinie klar begrenzt.

Das geltende nationale Recht regelt bislang explizit nur den Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen (§ 29 VwVfG oder etwa § 19 Absatz 1 BDSG und § 8 MRRG) und nicht ihre anschließende Weiterverwendung im Sinne der Richtlinie 2003/98/EG. Dies gilt auch für das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das den Zugang zu Informationen von Bundesbehörden ermöglicht sowie die bereichsspezifische Regelung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG). Zudem existieren auf Länderebene z. T. allgemeine Informationszugangsgesetze, so z.B. in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

#### b) Umsetzungsbedarf im Einzelnen:

##### Artikel 1:

Artikel 1 legt den Gegenstand und Anwendungsbereich der Richtlinie fest: Die Richtlinie enthält Regeln für die Weiterverwendung vorhandener Dokumente öffentlicher Stellen sowie praktische Vorkehrungen, die die Weiterverwendung der Dokumente erleichtern. Sie zielt auf eine diskriminierungsfreie Weiterverwendungsmöglichkeit von Dokumenten, an denen von der öffentlichen Stelle ein entsprechendes Recht eingeräumt wird. Die Richtlinie bestimmt den Umfang negativ, d.h. geregelt wird, welche Bereiche nicht in ihren Anwendungsbereich fallen. Absatz 2 sieht umfangreiche Ausnahmen für den Anwendungsbereich der Richtlinie vor.

Da es bislang in Deutschland keinen umfassenden Rechtsrahmen für die Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen gibt, besteht Umsetzungsbedarf.

Artikel 2:

Artikel 2 enthält die für die Richtlinie maßgeblichen Begriffsbestimmungen, denen das IWG – soweit erforderlich – folgt.

Artikel 3:

Artikel 3 ist – mit seinen Verweisungen - eine Zentralnorm der Richtlinie. Er begründet einen Anspruch auf Gleichbehandlung bei der Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen und legt die Bedingungen fest, nach denen die Weiterverwendung zu gewähren ist, wenn sie grundsätzlich gestattet wird. Eine Diskriminierung nach der Art der Weiterverwendung darf nicht stattfinden. Werden z. B. Dokumente für nicht-kommerzielle Zwecke zur Verfügung gestellt, darf die öffentliche Stelle die Weiterverwendung für kommerzielle Zwecke nicht verwehren. Der Anspruch auf Weiterverwendung bezieht sich also nur auf diejenigen Fälle, in denen die Weiterverwendung gesetzlich oder bereits durch vorangegangenes Verhalten der öffentlichen Stelle erlaubt wurde. Die Frage, ob eine wirtschaftliche oder anderweitige Weiterverwendung erstmals erlaubt oder untersagt wird, ist dagegen nicht Gegenstand der Richtlinie.

Artikel 3 stellt ferner den Grundsatz auf, dass Dokumente, soweit möglich, auf elektronischem Wege zur Verfügung gestellt werden sollen. Mangels entsprechender nationaler Regelungen besteht Umsetzungsbedarf.

Artikel 4:

Artikel 4 umschreibt technische und zeitliche Anforderungen an die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung. Öffentliche Stellen sollen sich, soweit möglich und sinnvoll, zur Bearbeitung von Anträgen elektronischer Mittel bedienen. Daneben etabliert Artikel 4 ein dreistufiges System von Bearbeitungsfristen.

Als allgemeinen Grundsatz gibt Absatz 1 den öffentlichen Stellen die Pflicht auf, Anträge auf Weiterverwendung in angemessener Zeit zu bearbeiten. Konkrete Fristen werden hier nicht verbindlich festgelegt, vielmehr wird auf bestehende Regelungen verwiesen. Ist die Weiterverwendung von solchen Dokumenten beantragt, für die bereits Zugangsregelungen bestehen, haben Bearbeitungsfristen für einen Antrag auf Weiterverwendung denen für die Genehmigung des Zugangs zu Dokumenten zu entsprechen. Bestehen sonstige Fristen-Bestimmungen der öffentlichen Stelle, gehen auch diese vor. Nur soweit keine anderweitigen Regelungen bestehen, gibt die Richtlinie eigene Fristen vor: Absatz 2 bestimmt, dass Anträge auf Weiterverwendung in Ermangelung einer Frist oder sonstigen Regelungen innerhalb von maximal 20 Arbeitstagen nach Eingang des Antrags bei der zuständigen öffentlichen Stelle zu bearbeiten sind. Diese Frist kann bei umfangreichen oder komplexen Anträgen auf maximal 40 Arbeitstage verlängert werden. Absatz 3 regelt, dass ein ablehnender Bescheid zu begründen ist. Absatz 4 verweist auf die Notwendigkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung im Falle einer ablehnenden Entscheidung.

Diese Vorgaben sind für juristische Personen des Privatrechts umzusetzen, soweit sie in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, da auf ihre Tätigkeit das VwVfG in der Regel keine Anwendung findet. Umsetzungsbedarf besteht auch für die Betätigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie sich im Rahmen ihrer Dispositionsfreiheit privatrechtlicher Handlungsformen bedienen, da auch insoweit das VwVfG nicht anwendbar ist. Handeln öffentliche Stellen dagegen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, sind die in Artikel 4 umschriebenen Anforderungen an die Bearbeitung von Anträgen bereits vollständig in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder geregelt. Nach den in § 10 S. 2 VwVfG niedergelegten Verfahrensgrundsätze sind Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. § 59 VwGO verpflichtet Bundesbehörden dazu, einem Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen.

#### Artikel 5:

Artikel 5 schreibt vor, dass die auf Antrag zur Verfügung gestellten Dokumente in allen vorhandenen Sprachen und Formen herausgegeben werden müssen. Nicht gefordert ist, dass Dokumente überhaupt in mehreren Sprachen oder Formaten erstellt werden. Hat jedoch eine öffentliche Stelle ein Dokument in deutscher und englischer Sprache, so muss sie dieses Dokument auch in der vorhandenen englischen Sprachfassung zur Verfügung stellen und kann dies nicht – etwa unter Berufung auf die Amtssprache – verweigern. Eine nicht vorhandene Sprachfassung muss nicht erstellt werden.

Die Übermittlung von Dokumenten auf elektronischem Wege soll erfolgen, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Sie ist also nicht zwingend vorgeschrieben.

Die öffentlichen Stellen werden durch die Richtlinie nicht verpflichtet, die Erstellung bestimmter Dokumente in Hinblick auf ihre Weiterverwendung fortzusetzen. Absatz 2 stellt klar, dass insofern keine Bindungswirkung aus vorangegangenem Tun entsteht.

Umsetzungsbedarf besteht in Hinblick auf die juristischen Personen des Privatrechts, soweit sie unter dieses Gesetz fallen. Gleiches gilt für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sich diese Handlungsformen des Privatrechts bedienen (siehe hierzu bereits oben die Ausführungen zu Artikel 4).

#### Artikel 6:

Der Begriff „Gebühren“ ist europarechtlich zu verstehen und meint nicht nur (öffentlich rechtliche) Gebühren, sondern umfasst auch (privatrechtliche) Entgelte. Die Vorschrift regelt weder, ob Gebühren oder Entgelte zu erheben sind, noch wie hoch diese sein sollen. Stattdessen werden für die Fälle, in denen eine Weiterverwendung erlaubt wird, Tarifgrundsätze – insb. eine Obergrenze – festgelegt. Soweit überhaupt Gebühren oder Entgelte erhoben werden, sieht Artikel 6 einen kostenorientierten Ansatz vor, um etwaigen Missbrauch einer Marktmacht durch öffentliche Stellen zu verhindern. Einer Umsetzung dieses Artikels in deutsches Recht bedarf

es nur hinsichtlich der öffentlichen Stellen, die privatrechtlich handeln und infolgedessen Entgelte und nicht Gebühren verlangen. Das gesamte gebührenpflichtige öffentlich-rechtliche Handeln unterliegt dem staatlichen Haushalts- und Kostenrecht, das in der Gesetzgebungs- bzw. Satzungszuständigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden liegt. Die öffentlich-rechtlichen Gebühren haben immer kostenorientiert zu sein, und evtl. Gewinnspannen müssen nach dem Äquivalenzprinzip immer angemessen sein. Insofern ist die Vorschrift im Hinblick auf (öffentlich-rechtliche) Gebühren bereits umgesetzt. Lediglich hinsichtlich der Entgelte besteht Umsetzungsbedarf, da derzeit eine entsprechende Obergrenze bezogen auf die Gesamteinnahmen an Entgelten der davon betroffenen öffentlichen Stellen nicht geregelt ist.

#### Artikel 7

Artikel 7 verpflichtet zur Transparenz: Er legt fest, dass die Bedingungen und Standardgebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten im Voraus festzulegen und, soweit möglich und sinnvoll, auf elektronischem Wege zu veröffentlichen sind. Die Transparenzanforderungen der Richtlinie sind bei öffentlich rechtlichen Standardgebühren immer beachtet, da diese durch Rechtssetzungsakte (Gesetze, Verordnungen, Satzungen) festgelegt sind, die ohne allgemeine Bekanntgabe keine Wirkung hätten. Da die Richtlinie in ihrem Anwendungsbereich aber über öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln hinausgeht, besteht Umsetzungsbedarf.

Umsetzungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Verpflichtung, die Bedingungen und Standardgebühren soweit möglich und sinnvoll elektronisch zu veröffentlichen.

Artikel 7 beinhaltet zudem die Verpflichtung öffentlicher Stellen, antragstellende Personen über die verfügbaren Rechtsbehelfe hinsichtlich der sie betreffenden Entscheidungen oder Verfahren zu unterrichten. Umsetzungsbedarf besteht, da eine Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung für die Gesamtheit der von der Richtlinie erfassten öffentlichen Stellen nicht gesetzlich vorgegeben ist. § 59 VwGO bestimmt allein für Bundesbehörden die Pflicht zur Rechtsbehelfsbelehrung, soweit ein schriftlich erlassener Verwaltungsakt der Anfechtung unterliegt. Entsprechende fach- und landesgesetzliche Regelungen sehen ebenfalls nur in spezifischen Fällen die ausdrückliche Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung vor. Da den öffentlichen Stellen aber kein öffentlich-rechtliches Handeln und damit der Erlass eines Verwaltungsaktes vorgegeben ist, besteht Umsetzungsbedarf.

#### Artikel 8:

Artikel 8 Absatz 1 eröffnet die Möglichkeit, die Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen von Bedingungen abhängig zu machen. Diese dürfen die Weiterverwendung nicht unnötig einschränken und nicht der Behinderung des Wettbewerbs dienen. Die Bedingungen können auch in einer Lizenz festgelegt werden, in der die wesentlichen Fragen geregelt werden. Umsetzungsbedarf besteht auch hier für juristische Personen des Privatrechts, soweit sie unter dieses Gesetz fallen sowie für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie sich privatrechtlicher Handlungsformen bedienen. Handelt die öffentliche Stelle im Rahmen öffentlich-

rechtlicher Verwaltungstätigkeit, sind die Vorgaben aus der Richtlinie bereits in § 36 VwVfG des Bundes und der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder geregelt.

Soweit Lizenzen verwendet werden, enthält Artikel 8 Absatz 2 die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, Standardlizenzverträge für die Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen. Diese müssen an Besonderheiten des Einzelfalls angepasst werden können, in digitaler Form zur Verfügung stehen und elektronisch bearbeitet werden können. Letztlich geht es darum, dass Lizenzbedingungen transparent sind. Standardlizenzen, die online zur Verfügung stehen, können hierbei eine wichtige Rolle spielen (Erwägungsgrund 17). Eine Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur Verwendung von Standardlizenzverträgen besteht hingegen nicht. Dies macht Satz 2 deutlich. Die Vorgaben dieses Absatzes sind in deutsches Recht umzusetzen, da in Deutschland Lizenzen verwendet werden und es für die Weiterverwendung der Dokumente öffentlicher Stellen nur zum Teil Standardlizenzverträge gibt.

#### Artikel 9:

Artikel 9 fordert die Mitgliedstaaten auf, praktische Vorkehrungen zu treffen, die die Suche nach Dokumenten öffentlicher Stellen erleichtern, wie vorzugsweise online verfügbare Bestandslisten der wichtigsten Dokumente oder Internet-Portale, die mit dezentralisierten Bestandslisten verbunden sind. Dadurch soll die grenzüberschreitende Nutzung von Dokumenten öffentlicher Stellen wesentlich vereinfacht werden (Erwägungsgrund 23).

Für den Bund ist hinsichtlich solcher öffentlichen Stellen, die vom Anwendungsbereich des IFG erfasst werden, kein Umsetzungsbedarf gegeben. Das IFG enthält diesbezüglich detaillierte Vorgaben. So sind gem. § 11 Abs. 2 IFG Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen. Zudem sollen die Bundesbehörden gem. § 11 Abs. 1 IFG Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Auch bieten bereits bestehende Internetangebote des Bundes einen guten Überblick über die Dokumente der öffentlichen Stellen. So stellen beispielsweise die Bundesministerien eine Vielzahl wichtiger Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes im Internet bereit. Daneben existiert mit dem bundesweiten Justizportal unter [www.justiz.de](http://www.justiz.de) eine universelle Informationsseite über die deutsche Justiz. Das Portal [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) verlinkt auf alle Ressorts der Bundesregierung, in deren Angeboten sich u. a. Organigramme ihrer Häuser finden. Umfassender ist das Angebot von [www.bund.de](http://www.bund.de), das Dienstleistungsportal des Bundes, welches schnellen Zugang zu behördlichen Informationen und Serviceangeboten der Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen bietet. Im Rahmen von BundOnline 2005 wurden zudem bis zum 29.08.2005 über 376 Dienstleistungen des Bundes online bereitgestellt ([www.bundonline2005.de](http://www.bundonline2005.de)).

Zwei Bundesländer sehen im Rahmen ihrer Informationsfreiheitsgesetze ebenfalls Veröffentlichungspflichten (§ 17 IFG Berlin, § 12 IFG Nordrhein Westfalen) vor. Soweit den Vorgaben des Artikel 9 der Richtlinie aller-

dings nicht durch praktische Vorkehrungen auf Landes- und Kommunalebene entsprochen wird, besteht Umsetzungsbedarf.

#### Artikel 10:

Artikel 10 Absatz 1 enthält das Gebot der Nichtdiskriminierung hinsichtlich der Bedingungen, unter denen eine Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen erfolgt. Vergleichbare Kategorien dürfen nicht ungleich behandelt werden. Dem steht nicht entgegen, dass für die Weiterverwendung zu kommerziellen und nicht-kommerziellen Zwecken unterschiedlich hohe Gebühren oder Entgelte erhoben werden können (Erwägungsgrund 19).

Umsetzungsbedarf besteht hinsichtlich juristischer Personen des Privatrechts, soweit sie in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, da für sie Artikel 3 GG nicht unmittelbar gilt. Gleiches gilt zudem für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie sich privatrechtlicher Handlungsformen bedienen und eine unmittelbare Grundrechtsbindung für dieses Tätigkeitsfeld abgelehnt wird.

Absatz 2 bestimmt, dass öffentliche Stellen im Vergleich mit privaten Wettbewerbern nicht bevorzugt behandelt werden dürfen. Soweit sie ihre Dokumente für eigene Geschäftstätigkeit weiterverwenden, die nicht unter ihren öffentlichen Auftrag fällt, gelten für sie daher die gleichen Gebühren bzw. Entgelte und sonstigen Bedingungen wie für andere Nutzer. Den (Leistungs-) Wettbewerb verzerrende Quersubventionen sollen so verhindert und faire Bedingungen einer Weiterverwendung ermöglicht werden. Umsetzungsbedarf besteht, da es diesbezüglich noch keine ausdrücklichen Regelungen gibt.

#### Artikel 11:

Artikel 11 Absatz 1 verbietet grundsätzlich Ausschließlichkeitsvereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen und Dritten. Hierdurch soll eine Benachteiligung von Wettbewerbern verhindert werden. Absatz 2 formuliert allerdings Voraussetzungen unter denen – in Abweichung vom grundsätzlichen Verbot – eine Ausschließlichkeitsvereinbarung zulässig sein kann. Absatz 3 ist eine Übergangsvorschrift, nach der die bestehenden Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nicht unter Absatz 2 fallen spätestens zum 31. Dezember 2008 enden. Es besteht Umsetzungsbedarf, da insoweit keine Regelungen bestehen.

#### Artikel 12:

Gem. Artikel 12 war die Richtlinie bis spätestens 1. Juli 2005 in innerstaatliches Recht umzusetzen.

#### Artikel 13:

Artikel 13 sieht eine Überprüfung der Anwendung der Richtlinie bis spätestens 1. Juli 2008 vor, um einen ggf. vorhandenen Änderungsbedarf zu ermitteln.

Artikel 14:

Artikel 14 regelt das Inkrafttreten der Richtlinie zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union. Dies erfolgte am 31. Dezember 2003.

**II. Ziel und wesentlicher Inhalt des Informationsweiterverwendungsgesetzes**

Das IWG dient der Umsetzung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und damit der Förderung eines europäischen Binnenmarktes für Informationsprodukte und –dienstleistungen.

Vorrangiges Ziel des Gesetzes ist die Erschließung des wirtschaftlichen Potentials, das in den Informationen öffentlicher Stellen liegt. Insbesondere Unternehmen sollen in die Lage versetzt werden, die Chancen etwa für die Entwicklung drahtloser Inheldienste zu nutzen. Gleichzeitig sollen für alle in der EU niedergelassenen Personen gleiche Bedingungen für die diskriminierungsfreie Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen geschaffen werden.

Zu diesem Zweck schafft das Gesetz einen rechtlichen Rahmen für die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, die diese im Rahmen ihres öffentlichen Auftrages erstellt und für eine Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben. Das Gesetz begründet jedoch kein eigenständiges Zugangsrecht zu Informationen öffentlicher Stellen. Es knüpft an solche Informationen an, die öffentliche Stellen bereits zur Verfügung stellen und baut damit auf bestehenden Zugangsregelungen von Bund und Ländern auf. Es regelt mithin nicht das „Ob“ des Zugangs. Es begründet auch keine grundsätzliche Verpflichtung der öffentlichen Stelle, Informationen zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen. Die Entscheidung, ob die Weiterverwendung genehmigt wird, ist vielmehr Sache der betroffenen öffentlichen Stelle. Nur soweit bereits eine Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen stattfindet, ist auch Dritten eine diskriminierungsfreie Weiterverwendung dieser Informationen zu gestatten.

Der Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen ist – soweit es den Bund betrifft – Regelungsgegenstand des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) und bestehender fachgesetzlicher Regelungen (z. B. Umweltinformationsgesetz des Bundes, Stasi-Unterlagen-Gesetz oder Bundesarchivgesetz). Diese Informationszugangsbestimmungen regeln jedoch nicht, oder nicht ausdrücklich, ob und unter welchen Bedingungen die zugänglich zu machenden Informationen durch den Anspruchsinhaber weiterverwendet werden dürfen. Teilweise enthalten landesgesetzliche Regelungen des Informationszugangs auch ein ausdrückliches Verbot der gewerblichen Weiterverwendung (vgl. z. B. § 13 Absatz 7 IFG Berlin).

### III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus **Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 Grundgesetz** (Recht der Wirtschaft)

Von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 Grundgesetz (GG) umfasst werden alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnde Normen. Insbesondere sind dies Normen zur Regelung der Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern (BVerfGE 8, 143 [149 f.]). Das IWG forciert die Entwicklung eines europäischen Marktes für Informationsprodukte und -dienstleistungen und unterfällt damit dem Kernbereich der durch Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG normierten Sachkompetenz. Das IWG soll insbesondere die diskriminierungsfreie wirtschaftliche Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors sichern und dazu beitragen, bestehende Marktzutrittsschranken und Wettbewerbsverzerrungen zu verringern. Am Informationsmarkt teilnehmende Unternehmen werden durch das IWG in die Lage versetzt, Informationen des öffentlichen Sektors als wesentliches Ausgangsmaterial für weiterführende Produkte und -dienstleistungen zu gleichen und fairen Bedingungen zu nutzen. Hierdurch wird die Entfaltung des wirtschaftlichen Potentials öffentlicher Informationen gefördert, letztlich also zu mehr Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze beigetragen. Insoweit kommt dem IWG mit Blick auf die (wirtschaftliche) Teilhabe an einer sich stetig weiterentwickelnden Informationsgesellschaft wesentliche wirtschaftslenkende Bedeutung im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG zu.

Der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG unterfällt kraft Sachzusammenhang auch die Regelung der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, soweit diese im Sinne der Richtlinie 2003/98/EG zu nicht-kommerziellen Zwecken erfolgt. Denn eine klare Abgrenzung zwischen kommerzieller und nicht-kommerzieller Weiterverwendung ist insbesondere auch unter Berücksichtigung des weiten europarechtlichen Verständnisses einer „wirtschaftlichen Betätigung“ nicht möglich. Daneben würden divergierende bundes- und landesgesetzliche Regelungen bei der Weiterverwendung ein- und derselben Information öffentlicher Stellen zu einer gegenüber dem Bürger nicht zu rechtfertigenden Ungewissheit und Verwirrung führen und letztlich die Anschubfunktion des IWG für eine Weiterentwicklung des Informationsmarktes erheblich hemmen. Im Ergebnis würde eine in Bundes- und Landesrecht auseinanderfallende Regelung von kommerzieller und nicht-kommerzieller Weiterverwendung dem engen Sachzusammenhang beider Nutzungsformen nicht entsprechen. Die dem Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesenen Sachkompetenz (Regelung der kommerziellen Weiterverwendung gem. Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG) kann daher verständlicher- und vernünftigerweise nicht geregelt werden, ohne dass zugleich die nicht ausdrücklich zugewiesene Materie (Regelung der nicht-kommerziellen Weiterverwendung) mitgeregelt wird (vgl. BVerfGE 3, 404 ff.).

Zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit sind einheitliche Rahmenbedingungen im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 GG). Der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit steht dann im gesamtstaatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen (BVerfGE 106, 62 [144 ff.] – „Altenpflegegesetz“). Unterschiedliche Bundes- und Landesregelungen würden im Vergleich mit weiteren – unitarisch organisierten – EU-Mitgliedstaaten die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungschancen des deutschen Marktes deutlich verringern. Dies gilt insbesondere mit Blick auf solche Informati-

onsprodukte und -dienstleistungen, die gleichermaßen auf einer Verarbeitung von Bundes- und Landesdokumenten basieren. Denn die wirtschaftliche Chance von (digitalisierten) Informationsprodukten, z. B. im Bereich elektronischer Navigationssysteme, liegt gerade in ihrer Komplexität, d.h. der Verknüpfung und nutzerfreundlichen Aufbereitung unterschiedlichster und damit insbesondere länderübergreifender Informationen zu einem gebündelten Angebot. Diesem entscheidenden Mehrwert weiterführender Informationsprodukte würden unterschiedlichste Kosten- und Regelungsstrukturen von Bund und Ländern entgegenstehen. Gleiches gilt für solche Informationsleistungen, die (zeitlich) dynamische Inhalte anbieten (z. B. Verkehrsdaten). Informationsverarbeitende Unternehmen sind zur vollen Ausschöpfung des wirtschaftlichen Potentials öffentlicher Informationen auf eine möglichst zeitnahe Bereitstellung und regelmäßige Aktualisierung zwingend angewiesen. Wirtschaftlich rentable und aus Bundes- und Landessicht gleichermaßen wünschenswerte Innovationen auf dem Informationsmarkt würden letztlich durch unterschiedliche Regelungen behindert, was zu erheblichen Nachteilen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland führen würde. Das Regelungsziel, diese Entwicklung zu verhindern und stattdessen das wirtschaftliche Potential öffentlicher Informationen optimal auszuschöpfen, macht eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich (vgl. BVerfGE 106, 62, [144 ff.]).

#### **IV. Standort der Regelung**

##### **1. Zusammenführung von IFG und IWG**

Eine Zusammenführung von Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) ist nicht sinnvoll. Das IFG ist nur für Bundesbehörden anwendbar, während das IWG neben sonstigen öffentlichen Stellen auch für Landesbehörden und Kommunen gilt. Eine Zusammenfassung würde also voraussetzen, die Landesbehörden aus dem Anwendungsbereich des IWG auszuklammern und die Richtlinie neben dem IWG durch weitere 16 Landesgesetze umzusetzen. Diese Option ist nicht praktikabel und hätte eine Rechtszersplitterung zur Folge, die sachlich nicht gerechtfertigt ist. Hinzu kommt, dass die vom IWG umfassten Organisations- und Betätigungsbereiche – bedingt durch die insoweit zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2003/98/EG – weiter gefasst sind als der für das IFG normierte Anwendungsbereich.

##### **2. Einpassung in die Vorschriften des VwVfG**

Eine Umsetzung der Richtlinienvorgaben innerhalb der Vorschriften des VwVfG – insbesondere der Regelung zur Akteneinsicht gem. des § 29 VwVfG – bietet sich ebenfalls nicht an. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Vorschriften des VwVfG nur für öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit i.S.v. § 1 Absatz 1 VwVfG gelten, während das Informationsweiterverwendungsrecht auch außerhalb einer solchen Tätigkeit und unabhängig von der Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens i.S.v. § 9 VwVfG Anwendung findet. Denn der im Vergleich zum VwVfG aber auch dem IFG des Bundes weiter gefasste Anwendungsbereich des IWG bezieht – in Umsetzung der Richtlinie – auch solche öffentliche Stellen mit ein, die sich privatrechtlicher Organisations- oder Handlungsformen bedienen. Anknüpfungspunkt bildet insoweit nicht ein öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln, sondern ähnlich der Regelungen des öffentlichen Vergaberechts die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dies führt

im Ergebnis zu einer „Dualität“ des IWG, da sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich ausgestaltete Betätigungsfelder öffentlicher Stellen vom Anwendungsbereich umfasst sein können.

## **V. Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Preise**

1. Zusätzliche Personal- und Sachkosten für die öffentlichen Haushalte in Folge dieses Gesetzes sind nicht oder nur zu einem geringem Umfang zu erwarten. Das Gesetz wird nicht zu wesentlichen Ausgabensteigerungen führen, da das Gesetz nicht zu einer Verpflichtung öffentlicher Stellen führen wird, die (erstmalige) Weiterverwendung einer Information zu gewähren. Soweit aufgrund vorangegangenen Verwaltungshandelns ein Anspruch auf eine diskriminierungsfreie Gewährung der Weiterverwendung von Informationen zu gewähren ist, hindert das IWG die öffentliche Stelle - soweit erforderlich auf der Grundlage einer fachgesetzlichen Regelung - nicht, die hierdurch entstehenden Kosten vollständig durch die Erhebung von Gebühren zu decken. Soweit die öffentlichen Stellen privatrechtlich handeln, können sie – auch ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage - Entgelte verlangen. § 8 legt hierbei lediglich einen allgemeinen Rahmen fest, der neben der Kostendeckung auch einen angemessenen Gewinn zulässt.

2. Durch die in Artikel 9 der Richtlinie geforderten praktischen Vorkehrungen, die von den öffentlichen Stellen zu treffen sind, um die Suche nach zur Weiterverwendung verfügbaren Informationen zu erleichtern, können weitere Kosten entstehen. Diese werden aller Voraussicht nach jedoch nur geringfügig sein, weil auf bestehende Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne als Grundlage für die zu treffenden „praktischen Vorkehrungen“ zurückgegriffen werden kann und das IFG des Bundes und einige Informationsfreiheitsgesetze der Länder diese Verpflichtung ohnehin vorsehen. Da zudem auf eine Fristsetzung verzichtet wurde, können die zu treffenden Maßnahmen im Rahmen ohnehin erforderlicher Anpassungen erfolgen, etwa im Rahmen des E-Government-Programms „Deutschland online.“

3. Die Einführung von Obergrenzen für Entgelte kann sich in Einzelfällen für die antragstellenden Personen preislich positiv auswirken. Diese Auswirkungen werden aber gemessen an den Gesamtkosten für die Lebenshaltung oder für die Wirtschaft nicht ins Gewicht fallen. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## **VI. Gender-Mainstreaming**

Die gleichstellungspolitischen Auswirkungen gem. § 2 BGlG und § 2 GGO wurden anhand der Arbeitshilfe der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender-Mainstreaming „Gender-Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ geprüft. Die Relevanzprüfung fällt im Hinblick auf das möglicherweise unterschiedliche Nutzungs-/ Weiterverwendungsverhalten von Informationen öffentlicher Stellen negativ aus. Dies gilt auch für die Weiterverwendung von elektronisch erstellten Informationen, da die Frage des Zugangs zu diesen Informa-

tionen in diesem Gesetz nicht geregelt wird. Die Maßnahme hat gleichstellungspolitisch weder positive noch negative Auswirkungen. Die Regelungen sind entsprechend § 1 Absatz 2 Satz 1 BGleiG geschlechtergerecht formuliert.

## **B. Zu den Vorschriften im Einzelnen:**

### **Zu § 1 (Ziel des Gesetzes)**

Das IWG soll die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen durch einheitliche Mindestanforderungen erleichtern, insbesondere um dadurch die Erstellung neuer Informationsprodukte- und -dienste zu fördern. Es dient der Förderung eines europäischen Binnenmarktes für Informationsprodukte und -dienstleistungen. Das Gesetz soll insbesondere Unternehmen in den Mitgliedstaaten der EU in die Lage versetzen das wirtschaftliche Potenzial von Informationen öffentlicher Stellen als Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste, insbesondere mit digitalen Inhalten zu nutzen und so zu Wirtschaftswachstum und neuen Arbeitsplätzen beizutragen. Hierzu schafft es durch einheitliche Mindestanforderungen einen allgemeinen Rahmen, um zu gewährleisten, dass die Bedingungen für die Weiterverwendung solcher Informationen gerecht, angemessen und nichtdiskriminierend sind (Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2003/98/EG).

### **Zu § 2 (Grundsatz)**

Die Vorschrift ist eine Grundnorm des IWG; sie dient der Umsetzung von Artikel 3 und Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 2003/98/EG. Jede Person im Sinne von § 4 Nr. 4 hat hiernach einen Anspruch auf Gleichbehandlung bei der Gestattung der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen. Ein Anspruch besteht damit also nur, soweit Dritten bereits eine Weiterverwendung im Sinne des Gesetzes gestattet wurde. Hierdurch wird deutlich gemacht, dass in Übereinstimmung mit Artikel 3 Satz 1 der Richtlinie 2003/98/EG ein *voraussetzungsloser* Anspruch auf Weiterverwendung durch das IWG nicht begründet wird.

Das Gebot der Gleichbehandlung bei der Weiterverwendung bezieht sich auf die Gestattung der Weiterverwendung von Information wie auch auf die Bedingungen, unter denen die Weiterverwendung gestattet wird (vgl. Erwägungsgrund 19 der Richtlinie 2003/98/EG). Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist damit insbesondere auch bei der Anwendung von § 9 (Tarifgrundsätze) und § 10 (Nutzungsbestimmungen) zu beachten.

Der Gleichbehandlungsanspruch besteht auch dann, wenn die öffentliche Stelle selbst Informationen in einer Weise nutzt, die nicht mehr der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient, wenn sie die Informationen also selbst „weiterverwendet“. Für die Tarifgrundsätze und die Nutzungsbestimmungen wird dieser Grundsatz in den §§ 9 Abs. 2 und § 10 Abs. 1 Satz 3 präzisiert.

Klarstellenden Charakter hat Satz 2, wonach das IWG kein eigenständiges Zugangsrecht zu Dokumenten öffentlicher Stellen begründet (Art. 1 Absatz 3 Satz 1 und Erwägungsgrund 9 der Richtlinie 2003/98/EG). Das Gesetz steht daher nicht in Konkurrenz zu solchen Gesetzen, die den Zugang zu Informationen regeln (IFG, UIG). Vielmehr baut das IWG auf den bestehenden Zugangsregelungen von Bund und Ländern auf. Es regelt mithin nicht das „Ob“ des Zugangs.

### **Zu § 3 (Anwendungsbereich)**

Zu Absatz 1:

Absatz 1 definiert den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Erfasst sind alle bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, soweit sie deren öffentliche Aufgaben betreffen. Die im 1. Halbsatz gewählte Formulierung „vorhandene“ Information stellt klar, dass – wie im IFG des Bundes – ein Informationsverschaffungsanspruch gegenüber öffentlichen Stellen nicht besteht.

Im Gegensatz zur Richtlinie wird im Gesetz anstelle des Begriffs „öffentlicher Auftrag“ die Formulierung „öffentliche Aufgabe“ verwendet. Eine derartige Interpretation legt auch die englische Textversion der Richtlinie nahe, die von „public task“ spricht. Hierdurch wird klargestellt, dass sich der Begriff „Öffentlicher Auftrag“ in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2003/98/EG nicht am öffentlichen Vergaberecht orientiert. Eine öffentliche Aufgabe liegt einerseits in den Fällen vor, in denen eine spezialgesetzliche Verpflichtung (Zuständigkeitszuweisung) an den Staat besteht. Andererseits sind auch solche gemeinwohlerheblichen Aufgaben mit umfasst, derer sich der Staat selbständig annimmt und insoweit durch Eigeninitiative zur öffentlichen (staatlichen) Aufgabe gemacht hat. Dies ergibt sich bereits aus der o.g. Regelung der Richtlinie 2003/98/EG. Hier wird zur Definition des öffentlichen Auftrages auf die Vorgaben verbindlicher Rechtsvorschriften und die allgemeine Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten verwiesen.

Vom IWG umfasst ist lediglich die Weiterverwendung von solchen Dokumenten öffentlicher Stellen, die im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenerfüllung erstellt wurden. Werden Informationen durch eine öffentliche Stelle bereits zu rein kommerziellen Zwecken erhoben, so sind diese nicht vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst (siehe hierzu auch die Begründung Absatz 2 Buchstabe g). Dann finden vielmehr die allgemeinen Wettbewerbsregeln auf die Betätigung der öffentlichen Stelle Anwendung, nicht jedoch das IWG.

Zu Absatz 2:

In Anlehnung an Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 2003/98/EG definiert § 3 Absatz 2 solche Bereiche des öffentlichen Sektors, in denen das Gesetz nicht gilt.

Zu Buchstabe a)

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c), Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 der Richtlinie 2003/98/EG. Diese Regelung hat lediglich klarstellende Funktion, da durch das IWG ohnehin kein Recht auf Zugang zu Dokumenten öffentlicher Stellen eröffnet wird. In den Fällen, in denen kein Zugangsrecht besteht, kann auch kein Recht auf Weiterverwendung eröffnet werden. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen an Informationen aus Gründen des Datenschutzes (vgl. Art. 1 Absatz 4 der Richtlinie 2003/98/EG), des Verschlusssachenschutzes, der statistischen Geheimhaltung, der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Sicherheit, weil sie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten oder weil sonst einer der in den §§ 3 bis 6 IFG genannten Gründe vorliegt, kein Zugangsrecht besteht.

Zu Buchstabe b)

Durch diese Regelung wird Artikel 1 Absatz 3 Satz 2 der Richtlinie 2003/98/EG umgesetzt. Sie stellt klar, dass das IWG in den Fällen, in denen der Zugang zu Informationen nur bei Nachweis eines rechtlichen (z. B. bei Akteneinsicht im Rahmen eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens) oder berechtigten (z. B. wirtschaftlichen) Interesses besteht, nicht gilt. Ebenso wie Buchstabe a) hat auch diese Regelung vornehmlich klarstellende Funktion.

Zu Buchstabe c)

In Übereinstimmung mit der Richtlinie 2003/98/EG – hier insb. Erwägungsgrund 22 – sollen Rechte Dritter an geistigem Eigentum durch das Gesetz nicht berührt werden. Dabei bezieht sich der Begriff „geistiges Eigentum“ auf das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte. Dazu zählen insbesondere auch gewerbliche Schutzrechte, wie Patente, eingetragene Muster oder Marken. Informationen, an denen Dritte geistiges Eigentum besitzen sind daher vom Anwendungsbereich des IWG ausgenommen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn sie vom Rechteinhaber zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden.

Das Gesetz berührt auch nicht das Bestehen von Rechten öffentlicher Stellen an geistigem Eigentum oder deren Inhaberschaft daran. Es schränkt – über die in diesem Gesetz genannten Grundsätze hinaus - nicht die Wahrnehmung dieser Rechte ein.

Zu Buchstabe d)

Informationen im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten werden – soweit sie der Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags dienen – von dem Gesetz nicht berührt. Dies gilt auch dann, wenn die fraglichen Informationen der Wahrnehmung eines öffentlichen Programmauftrags dienen, da es nach Sinn und Zweck der Richtlinie und dieses Gesetzes keinen Unterschied machen soll, welche Form der Übermittlung eingesetzt wird.

Zu Buchstabe e)

Informationen, die sich im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen befinden, werden von dem Gesetz nicht erfasst. Zu den Bildungs- und Forschungseinrichtungen zählen beispielsweise Schulen, Hochschulen, Archive, Bibliotheken und Forschungsinstitute.

Zu Buchstabe f)

Informationen, die sich im Besitz von kulturellen Einrichtungen befinden, werden von dem Gesetz nicht erfasst. Zu den kulturellen Einrichtungen zählen beispielsweise Museen, Bibliotheken, Archive, Orchester, Opern, Ballette und Theater.

Zu Buchstabe g)

Diese Regelung dient der Umsetzung von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a) der Richtlinie 2003/98/EG. Aus ihr ergibt sich eine weitere Einschränkung des Anwendungsbereichs dahingehend, dass lediglich Informationen erfasst werden, die die öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenerfüllung erstellt haben. Dies gilt auch, wenn sie sich dabei privatrechtlicher Handlungsformen bedient haben. Hingegen sind Informationen, die sie im Rahmen ihrer über ihre öffentlichen Aufgaben hinausgehenden privatwirtschaftlichen oder gewerblichen Tätigkeit erstellen, von diesem Gesetz nicht betroffen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn ein Unternehmen von einer öffentlichen Stelle ein Gutachten erstellen lässt – etwa über die Windverhältnisse in einer bestimmten Gegend – und derartige Dienstleistungen nicht vom verpflichtenden Aufgabenkatalog der öffentlichen Stelle mit umfasst sind. Die öffentliche Stelle handelt dann in Erfüllung eines privatwirtschaftlichen Dienstleistungsauftrags mit der Konsequenz, dass dieses Gesetz nicht einschlägig ist. Dritte können in einem solchen Fall schon aus diesem Grund keinen Anspruch darauf haben, dieses Gutachten zu den gleichen Bedingungen zur Verfügung gestellt zu bekommen. Etwas anderes gilt, wenn für die Erfüllung gewerblicher Tätigkeiten innerhalb derselben öffentlichen Stelle auf Basisinformationen zurückgegriffen wird, die zuvor im Rahmen der Erfüllung eines öffentlichen Auftrages erstellt wurden. In diesem Falle würde nämlich die öffentliche Stelle die Basisinformation selbst i.S.v. § 4 Nr. 3 weiterverwenden. Auch dann besteht zwar kein Anspruch auf das mit Mehrwert angereicherte Endprodukt. Dritte haben aber gem. § 2 ebenfalls Anspruch auf Weiterverwendung der Basisinformationen, um unter vergleichbaren Ausgangsbedingungen mit der am Markt teilnehmenden „öffentlichen Stelle“ in den Wettbewerb treten zu können.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 regelt das Verhältnis zu solchen Rechtsvorschriften, die ebenfalls Vorgaben für eine Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen treffen. Soweit diese im Verhältnis zum IWG *weitergehende* Ansprüche auf eine Weiterverwendung von Informationen formulieren, bleiben sie unberührt. Ein solches Verständnis entspricht den Vorgaben des europäischen Rechts. Denn das IWG gibt in Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG lediglich einen Rechtsrahmen mit *Mindestanforderungen* für eine transparente und wettbewerbskonforme Weiterverwendung von Informationen öffentlichen Stellen verbindlich vor (vgl. Erwägungsgrund 8). Dieser Mindeststandard eines Anspruchs auf Weiterverwendung wird sichergestellt, indem allein „weitergehen-

de“ Ansprüche unberührt bleiben. Das IWG ist damit auch mit Blick auf evtl. Regelungen in Fachgesetzen „entwicklungsoffen“ gestaltet.

#### **Zu § 4 (Begriffsbestimmungen)**

##### Zu Nummer 1 (Öffentliche Stelle)

Nr. 1 setzt Artikel 2 Nr. 1 und 2 der Richtlinie 2003/98/EG um. Die Begriffsbestimmung „öffentliche Stelle“ ist den Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen entnommen. Sie entspricht dem Begriff des „öffentlichen Auftraggebers“ der Richtlinien 92/50/EWG, 93/36/EWG und 93/37/EWG, der im deutschen Recht in § 98 Nummer 1 bis 3 GWB umgesetzt wurde. Dem entsprechend orientiert sich die Definition hier an dieser Regelung.

##### Zu Nr. 1a)

Gebietskörperschaften sind „öffentliche Stellen“ im Sinne dieser Vorschrift. Dazu zählen Bund, Länder und Gemeinden einschließlich ihrer unselbständigen Sondervermögen.

Behörden im Sinne des § 1 Absatz 4 VwVfG können ebenfalls Teil der Gebietskörperschaft (z. B. Ministerium, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)) und über Nr. 1 Buchstabe. a) vom Anwendungsbereich des IWG erfasst sein. Behörden im Sinne von § 1 Absatz 4 VwVfG können aber auch rechtlich selbständig und damit nicht Teil der Gebietskörperschaft sein. In einem solchen Fall werden sie vom Anwendungsbereich des IWG über die Definition in Nr. 1 Buchstabe b) erfasst.

##### Zu Nr. 1b)

„Öffentliche Stellen“ im Sinne dieses Gesetzes sind auch juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, wenn sie überwiegend von anderen öffentlichen Stellen finanziert oder kontrolliert werden. Juristische Personen sind in diesem Zusammenhang alle rechtlich selbständigen Rechtsträger, von der öffentlich-rechtlichen Anstalt, Körperschaft oder Stiftung bis zu den handelsrechtlichen Gesellschaften.

Die Rechtsträger müssen zu dem besonderen Zweck gegründet worden sein, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen. Erwägungsgrund 10 der Richtlinie 2003/98/EG stellt dementsprechend klar, dass „Öffentliche Unternehmen“ vom Anwendungsbereich der Richtlinie und auch dieses Gesetzes ausgenommen sein sollen. Der öffentliche Zweck muss vorrangig das Handeln dieser Stellen bestimmen. Gewinnorientierung ist nicht ausgeschlossen, aber nicht das ausschließliche oder vorrangige Ziel. Solche Einrichtungen sind z. B. Einrichtungen in den Bereichen der Daseinsvorsorge, Wissenschaft, Kultur, Gesundheit, Bildung, Wirtschaftsförderung, des Sports, etc. Das Vorliegen von Wettbewerb allein schließt die Einordnung der Tätigkeit als eine im Allgemeininteresse liegende Aufgabe nicht gewerblicher Art damit nicht aus. Dagegen kann das Vorliegen von „entwickeltem Wettbewerb“ auf dem relevanten Markt zu einem anderen Ergebnis füh-

ren (EuGH Rs. C 360/96 – „Gemeente Arnhem“). Bei entwickeltem Wettbewerb kann auch die Tätigkeit einer öffentlichen Stelle – trotz staatlicher Beherrschung und der Ausübung einer grundsätzlich im Interesse der Allgemeinheit liegenden Aufgabe – als „gewerblich“ einzuordnen sein. Der EuGH hat dies z. B. bei Messgesellschaften bejaht. Dies hat dann zur Folge, dass die diese Tätigkeit ausübende öffentliche Stelle nicht als Einrichtungen nach Nr. 1b) einzuordnen ist.

Die Voraussetzung der Staatsbeherrschung ist bei überwiegender Finanzierung, Aufsicht über die Leitung oder mehrheitlicher Organbesetzung gegeben. Bei einer materiellen Privatisierung, bei der neben der Organisationsform auch die Aufgabe an sich privatisiert wird, fallen die ehemals öffentlichen Informationen dagegen aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

#### Zu Nr. 1c)

Verbände, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen bestehen, sind z. B. kommunale Zweckverbände in Form von Abwasser-, Abfall- oder Wasserversorgungsverbänden. Sind Verbände rechtlich selbständig und dem öffentlichen Recht zuzuordnen, können sie teilweise auch bereits von Nr. 1 Buchstabe b) erfasst sein. „Beliehene“ oder „Verwaltungshelfer“ sind nur dann als „öffentliche Stelle“ im Sinne dieses Gesetzes anzusehen, wenn sie selbst Teil der Gebietskörperschaft (vgl. § 3 Nr. 1 Buchstabe a) sind, die Kriterien einer sog. Einrichtung des öffentlichen Rechts erfüllen (vgl. § 3 Nr. 1 Buchstabe b) oder einen Verband (vgl. § 3 Nr. 1 Buchstabe c) darstellen.

#### Zu Nummer 2 (Information)

„Information“ ist jede Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Hierunter fällt jede im Besitz öffentlicher Stellen befindliche Darstellung von Handlungen, Tatsachen oder Informationen sowie jede Zusammenstellung solcher Handlungen. Hierunter sind insbesondere Informationen über Soziales, Wirtschaft, Geografie, Wetter, Tourismus, Geschäftsleben, Patentwesen und Bildung zu fassen. So können die Daten auf Papier (Aufzeichnungen, Tabellen, Diagramme, Pläne, Karten, etc.) oder in elektronischer Form (insb. Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs), als Ton-, Bild- oder audiovisuellem Material vorliegen. Nicht umfasst hiervon sind Computerprogramme (Erwägungsgrund 9 der Richtlinie 2003/98/EG). Das Erfordernis einer „Aufzeichnung“ macht deutlich, dass das Recht auf Weiterverwendung die Überlassung fertiger und abgeschlossener Dokumente voraussetzt, und nicht auf eine allgemeine Informationsbeschaffung zielt.

Mit dieser Definition wird Artikel 2 Nummer 3 der Richtlinie 2003/98/EG umgesetzt ,wobei in Anlehnung an den Wortlaut des IFG und der Informationsfreiheitsgesetze der Länder der Begriff „Information“ statt „Dokument“ verwendet wird. Ein inhaltlicher Unterschied zwischen den Begriffen besteht nicht.

### Zu Nummer 3 (Weiterverwendung)

Öffentliche Stellen erheben, erstellen, reproduzieren und verbreiten Informationen, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Jede Nutzung dieser Informationen, die über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinausgeht stellt eine Weiterverwendung dar (Artikel 2 Nr. 4 und Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2003/98/EG). Der Austausch von Informationen zwischen öffentlichen Stellen stellt demnach keine Weiterverwendung dar, soweit dies ausschließlich im Rahmen der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben geschieht.

Die Weiterverwendung setzt eine Nutzung bzw. Verwertung voraus, die über eine bloße Kenntnisnahme, etwa durch Lesen eines Dokuments hinausgeht. Letzteres wird bereits über den Zugang zu einem Dokument ermöglicht. Eine Weiterverwendung liegt erst dann vor, wenn darüber hinaus aus einer Information neue, angereicherte Angebote entwickelt werden („added value“). Die Kommission nennt als Beispiele für Weiterverwendung:<sup>2</sup>

- Nutzung von Wetterdaten als Teil eines Informationsservice für Mobiltelefone;
- Nutzung von historischen Wetterdaten zwecks Berechnung von Angeboten für Ernteversicherungen;
- Nutzung von Gesetzestexten und Rechtsvorschriften zum Aufbau von Sammlungen von Rechtstexten in speziellen Bereichen europäischen, nationalen oder kommunalen Rechts mit Links zu relevanten (Gerichts-)Entscheidungen;
- Nutzung digitaler Karten für Fracht-Management Dienste oder für Systeme zur Erleichterung des Unfall- und Katastrophenschutzes;
- Nutzung von Verkehrsdaten zum Aufbau intelligenter Navigationssysteme zur Vermeidung von Staus;

Viele weitere Beispiele sind denkbar. Ziel der Richtlinie 2003/98/EG und des IWG ist es, die Kreativität und Flexibilität der Wirtschaft zu befördern, aus Informationen öffentlicher Stellen weitere – heute möglicherweise noch gar nicht erkennbare – Mehrwertprodukte zu entwickeln.

### Zu Nummer 4 (Person)

Anspruch auf die diskriminierungsfreie Gestattung der Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen nach § 2 IWG haben natürliche und juristische Personen. Erfasst sind sowohl deutsche als auch ausländische natürliche oder juristische Personen, soweit sie im Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. EG Nr. L 345 S. 90) ihren Wohnsitz haben bzw. dort niedergelassen sind.

---

<sup>2</sup> aus der Broschüre der Europäischen Union: „Exploiting th Potential of Europe´s Public Sector Information; siehe [http://europa.eu.int/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/brochure/psi\\_brochure\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/brochure/psi_brochure_en.pdf)

**Zu § 5 (Verfügbare Formate)**

Zu Absatz 1:

Satz 1 setzt Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 2003/98/EG um. Es wird klargestellt, dass lediglich ein Anspruch auf Bereitstellung von Informationen öffentlicher Stellen in den „vorhandenen“ Formaten oder Sprachen besteht. Es besteht kein Anspruch darauf, dass Informationen zusätzlich bearbeitet oder formatiert werden.

Satz 2 ist Ausdruck des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Eine Ablehnung des Antrags auf Weiterverwendung soll nicht schon deshalb möglich sein, weil ein Anspruch auf Weiterverwendung nur hinsichtlich einzelner Abschnitte einer Information besteht. Vielmehr sind ggf. Informationen auch nur in Auszügen zur Verfügung zu stellen, soweit für die öffentliche Stelle hiermit nicht ein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist.

Satz 3 sieht vor, dass Informationen soweit möglich elektronisch zur Verfügung zu stellen sind. Hierbei ist auf die Möglichkeiten zur elektronischen Bereitstellung der jeweils betroffenen öffentlichen Stelle abzustellen und nicht auf die generelle technische Realisierbarkeit. Grundsätzlich soll aber durch die öffentlichen Stellen – in Übereinstimmung zu den Zielen des Regierungsprogramms „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ und entsprechender Bund/Länder Vereinbarung („Deutschland online“) – auf eine möglichst weit reichende elektronische Bereitstellung hingewirkt werden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 setzt Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2003/98/EG um. Es besteht weder ein Informationsbeschaffungsanspruch (vgl. auch § 3 Absatz 1: „vorhandenen Informationen“) noch ein Anspruch darauf, dass die Erstellung von Informationen bestimmter Art im Hinblick auf ihre Weiterverwendung fortgesetzt wird. Eine Selbstbindung der öffentlichen Stelle durch vorangegangenes Tun findet nicht statt. Ändert sich daher Umfang oder Inhalt der durch die öffentliche Stelle zu erfüllenden Aufgaben, kann dies auch den Wegfall bestimmter Informationen bedeuten, die zuvor einer Weiterverwendung offen gestanden haben.

**Zu § 6 (Antrag und Verfahren)**

Soweit an Informationen öffentlicher Stellen ein Recht auf Weiterverwendung eingeräumt wird, werden diese auf Antrag zur Verfügung gestellt. Dem steht die Genehmigung der Weiterverwendung gleich, wenn der Antragsteller bereits Zugang zu den begehrten Informationen hat. Der Begriff „Antrag“ ist weit zu verstehen und bezieht insbesondere auch „Anfragen“ auf Weiterverwendung in einem privatrechtlichen Sinne mit ein.

Die Tatsache, dass Informationen bereits allgemein zugänglich gemacht worden sind, bedeutet nicht, dass auch eine Weiterverwendung prinzipiell gestattet ist. Die bestehenden Verfügungsrechte der öffentlichen Stelle werden durch eine Veröffentlichung – etwa in ihrem Internetangebot – nicht berührt. Wer Informationen öffentli-

cher Stellen für wirtschaftliche oder anderweitige Zwecke nutzen („Weiterverwenden“) möchte, muss dies also auch dann beantragen, wenn bereits Zugriffsmöglichkeiten auf die begehrten Dokumente für die Allgemeinheit bestehen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die öffentliche Stelle bereits im Vorhinein – etwa durch einen entsprechenden Hinweis in der Veröffentlichung – eine Weiterverwendung genehmigt hat. Allein aufgrund einer bereits stattfindenden Veröffentlichung kann jedoch noch nicht auf eine Gestattung der Weiterverwendung geschlossen werden. Eine dahingehende Vermutung besteht nicht.

#### Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 bestimmt, dass der Antrag auf Gestattung der Weiterverwendung an keinerlei Formerfordernisse gebunden ist. Der Antrag kann mündlich, fernmündlich (telefonisch) oder schriftlich gestellt werden. Die elektronische Form der Antragstellung ist der schriftlichen Form grundsätzlich gleichgestellt (§ 3a VwVfG / § 126 Absatz 3 BGB). Der Antrag ist – vergleichbar der Regelung in § 4 UIG – unmittelbar an diejenige öffentliche Stelle zu richten, die über die begehrten Informationen verfügt, d.h. in deren Besitz sie sich befinden. Sind privatrechtlich organisierte Stellen zugleich „öffentliche Stelle“ im Sinne von § 3 Nr. 1 IWG findet eine Delegation des Antrags an die dahinter stehende Behörde demnach *nicht* statt. Adressat des Antrags bleibt auch dann die privatrechtlich organisierte Stelle.

Satz 2 stellt Mindestanforderungen an die Bestimmtheit des Antrages auf. Für die öffentliche Stelle muss sich aus dem Antrag erkennen lassen, welche Informationen der Antragsteller weiterverwenden möchte.

Satz 3 regelt – in Anlehnung an das UIG – die Anforderungen an Antrag und Verfahren in solchen Fällen, in denen der Antrag zu unbestimmt ist.

#### Zu Absatz 2:

Absatz 2 dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3 Satz 1 und 2 der Richtlinie 2003/98/EG und folgt hinsichtlich des zeitlichen Bearbeitungsrahmens von Anträgen auf Weiterverwendung entsprechend den Richtlinienvorgaben einem 3-stufigen System. Die Sätze 1 bis 3 gelten – ebenso wie Absatz 3 - nur für öffentliche Stellen, die privatrechtlich über den Antrag entscheiden. Im Falle einer öffentlich-rechtlichen Entscheidung gelten die allgemeinen Vorschriften (siehe oben unter A.I.3 die Ausführungen zu Artikel 4 der Richtlinie 2003/98/EG).

Satz 1 bestimmt den allgemeinen Grundsatz, dass die Bearbeitung von Anträgen sowie das Zurverfügungstellen der beantragten Informationen innerhalb einer angemessenen Frist zu erfolgen hat. Denn regelmäßig ermöglicht nur die zeitnahe Weiterverwendung das Ausschöpfen des vollen wirtschaftlichen Potenzials vieler Informationen. Dies gilt besonders für dynamische Inhalte (z. B. Verkehrsdaten), deren wirtschaftlicher Wert von ihrer sofortigen Verfügbarkeit und von regelmäßiger Aktualisierung abhängt. In den Fällen, in denen für die Weiterverwendung die Vereinbarung von Nutzungsbestimmungen gem. § 10 erforderlich ist, hat die öffentliche Stelle

innerhalb der Frist zumindest ein Angebot mit den entsprechenden Bedingungen zu unterbreiten (vgl. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2003/98/EG).

Satz 2 gibt als äußeren Rahmen vor, dass über die Weiterverwendung binnen 20 und bei umfangreichen oder komplexen Anträgen binnen 40 Arbeitstagen zu entscheiden ist. Dies gilt jedoch nur, soweit nicht die Sätze 3 oder 4 einschlägig sind.

Satz 3 setzt Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2003/98/EG um und bestimmt für den Fall, dass die öffentlichen Stellen anderweitige (Frist-) Bestimmungen getroffen haben, diese maßgeblich sein sollen. Hierdurch soll verhindert werden, dass öffentliche Stellen – in Ausübung ihres Ermessens – unter Verweis auf zu kurze (gesetzliche) Bearbeitungsfristen eine Weiterverwendung ihrer Dokumente gänzlich verweigern. Zu beachten gilt aber immer, dass auch diese spezifischen Fristenregelungen einen angemessenen Zeitrahmen im Sinne des in Satz 1 normierten allgemeinen Grundsatzes einzuhalten haben und auf einheitliche und kurze Bearbeitungsfristen hingewirkt werden soll.

Im Sinne einer Vereinheitlichung der Zugangs- und Informationsweiterverwendungsregeln regelt Satz 4, dass bereits für den Zugang zu Informationen bestehende Fristen auch für die Beantwortung von Anträgen auf Weiterverwendung gelten sollen (vgl. Erwägungsgrund 12).

#### Zu Absatz 3:

Absatz 3 dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 der Richtlinie 2003/98/EG. Der Antragsteller soll frühzeitig darüber informiert werden, wenn für die Bearbeitung mehr Zeit benötigt wird. Dies kann auch auf elektronischem Wege erfolgen, soweit der Antragsteller für die elektronische Kommunikation den Zugang eröffnet hat (vgl. § 3a Absatz 1 VwVfG). Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn bereits der Antrag auf Weiterverwendung in elektronischer Form erfolgte.

#### **Zu § 7 (Ablehnung eines Antrags auf Weiterverwendung)**

##### Zu Absatz 1:

Satz 1 dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 der Richtlinie 2003/98/EG. Wird eine Entscheidung über die Weiterverwendung durch Verwaltungsakt gefällt, so ergibt sich die Pflicht zur Begründung in der Regel aus den anzuwendenden Verwaltungsverfahrensgesetzen. Die Vorschrift richtet sich daher in erster Linie an öffentliche Stellen, die in Erfüllung eines öffentlichen Auftrags privatrechtlich handeln.

Die antragstellende Person muss zudem auf allgemeine Rechtsschutzmöglichkeiten hingewiesen werden. Dies ist besonders für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) wichtig, insbesondere dann, wenn diese im Ausland ansässig und möglicherweise im Umgang mit öffentlichen Stellen in Deutschland und den entsprechenden

Rechtsschutzmöglichkeiten nicht vertraut sind. Erfolgt die Entscheidung durch einen Verwaltungsakt, so wird diese Anforderung in der Regel bereits durch eine Rechtsbehelfsbelehrung im Sinne der §§ 58 f. VwGO erfüllt.

Gemäß Satz 2 besteht die Verpflichtung aus Satz 1 auch dann, wenn sich der Antrag auf Weiterverwendung auf Informationen bezieht, die gem. § 3 Absatz 2 Buchstabe a bis c und g vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. Hierdurch wird umgekehrt klargestellt, dass - in Umsetzung von Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie 2003/98/EG - § 6 für die in § 3 Absatz 2 Buchstabe d bis f genannten öffentlichen Stellen nicht gilt.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 dient der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3 Satz 2 der Richtlinie 2003/98/EG. Durch diese Regelung soll eine Hilfestellung zur Weiterverwendung von Dokumenten in solchen Fällen geboten werden, in denen die öffentliche Stelle aufgrund von Urheber- oder Nutzungsrechte Dritter selbst nicht berechtigt ist, über das in Frage stehende Dokument zu verfügen. Die öffentliche Stelle gibt dann Auskunft über den Rechteinhaber, soweit er ihr bekannt ist. Diese Auskunft ist der Begründung zur Ablehnung des Antrags beizufügen, ohne dass es hierfür einer individuellen Nachfrage des Antragstellers bedarf. Dem Antragsteller soll auf diese Weise die Möglichkeit eröffnet werden, die Dokumente bzw. eine Gestattung der Weiterverwendung direkt vom Berechtigten zu erlangen. Der Begriff „Rechteinhaber“ ist hierbei umfassend zu verstehen. Einerseits kann dies der Urheber eines Werkes im Sinne der §§ 7 ff. Urhebergesetz sein, andererseits aber auch der bloße Inhaber der Nutzungsrechte (Lizenzgeber), ohne dass dieser auch selbst Urheber ist.

**Zu § 8 (Tarifgrundsätze)**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Teilen der Artikel 6, 7 und 10 Absatz 2 der Richtlinie 2003/98/EG.

Zu Absatz 1:

Satz 1 legt eine allgemeine, nicht betragsmäßige, Obergrenze fest, um überhöhte Preise auszuschließen. Soweit Entgelte verlangt werden, dürfen die Gesamteinnahmen aus der Bereitstellung von Informationen und der Gestattung ihrer Weiterverwendung die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Hierdurch soll vermieden werden, dass eine öffentliche Stelle aus ihren Informationen unangemessene Gewinne zielt. (siehe Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments über die Verwertung und kommerzielle Nutzung von Dokumenten des öffentlichen Sektors (KOM (2002)207 vor. – 2002/0123 (COD), S. 6). Das Recht, niedrigere oder gar keine Entgelte zu verlangen, bleibt hierdurch unberührt (vgl. Erwägungsgrund 14 der Richtlinie 2003/98/EG). Durch die Tarifgrundsätze wird also nicht geregelt, ob und in welcher Höhe Entgelte zu erheben sind. Die einzelnen öffentlichen Stellen bleiben unverändert frei, ihre Entgeltstrategie selbst festzulegen. Auch sind ggf. bestehende Selbstfinanzierungsverpflichtungen einzelner öffentlicher Stellen bei der Höhe der Entgelte zu berücksichtigen (vgl. Erwägungsgrund 14). Erheben öffentliche Stellen jedoch Entgelte für die Weiterverwendung, so dürfen sie diese

nicht willkürlich festsetzen und keine überhöhten Entgelte für die Informationen fordern, die im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags und mit öffentlichen Mitteln erstellt wurden.

Neben der Obergrenze ist bei der Bemessung der Entgelte noch der in § 2 geregelte Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Entgelte dürfen daher für vergleichbare Kategorien der Weiterverwendung nicht diskriminierend sein (vgl. Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2003/98/EG). Dem steht nicht entgegen, dass für die kommerzielle und die nichtkommerzielle Weiterverwendung unterschiedliche Entgelte festgelegt werden (vgl. Erwägungsgrund 19 der Richtlinie 2003/98/EG).

Die Vorschrift beschränkt sich auf (privatrechtliche) Entgelte, da - wie oben (Teil B, Ausführungen zu Artikel 6) ausgeführt - für (öffentlich-rechtliche) Gebühren eine ausdrückliche Regelung im IWG zur Umsetzung von Artikel 6 nicht erforderlich ist.

Satz 2 setzt Artikel 6 Satz 2 der Richtlinie 2003/98/EG um. Er legt fest, dass die Entgelte für den entsprechenden Abrechnungszeitraum kostenorientiert und unter Beachtung der für die betreffenden öffentlichen Stelle geltenden Buchführungsgrundsätze berechnet werden sollten.

Zu Absatz 2:

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Art. 10 Absatz 2 der Richtlinie 2003/98/EG. Die Bestimmung soll diskriminierende Quersubventionen innerhalb öffentlicher Stellen verhindern (vgl. Erwägungsgrund 9 der Richtlinie 2003/98/EG). Zugleich wird durch die Regelung klargestellt, dass öffentliche Stellen ihre Informationsbestände auch selbst wirtschaftlich verwerten dürfen. Dies jedoch nur unter den gleichen Bedingungen wie andere (private) Nutzer. Durch die Regelung soll sichergestellt werden, dass private Anbieter von Informationsprodukten bzw. -dienstleistungen nicht durch die unmittelbare bzw. mittelbare Konkurrenz öffentlicher Anbieter aus dem Markt gedrängt werden. Diese Gefahr bestünde, wenn öffentliche Stellen, staatliche „Rohinformationen“ kostenlos oder zu günstigeren Preisen weiterverwenden dürften als private Nutzer. Betroffen sind ausschließlich solche Informationen, die zunächst im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung erstellt wurden und nun der Produktion von für den Markt bestimmten Mehrwertprodukten zugrunde liegen.

Es widerspricht dieser Norm jedoch nicht, wenn öffentliche Stellen in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben Informationen untereinander kostenfrei austauschen, während Dritte für die Weiterverwendung derselben Information Gebühren oder Entgelte entrichten müssen. Denn in einem solchen Fall liegt gerade keine Weiterverwendung im Sinne des IWG vor.

Zu Absatz 3:

Die Regelung in Satz 1 dient der Umsetzung von Artikel 7, Satz 1 bis 3 der Richtlinie 2003/98/EG, soweit Entgelte angesprochen sind. Sie zielt darauf, Transparenz zu schaffen. Die antragstellende Person soll die Möglichkeit haben, sich im Vorhinein über die Kosten zu informieren, die für den Fall der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen auf sie zukommen. Im Rahmen der Auskunftserteilung hat die öffentliche Stelle zudem auf Anfrage die Berechnungsgrundlage für die veröffentlichten Entgelte und die Faktoren, die bei der Berechnung in atypischen Fällen berücksichtigt werden anzugeben. Für (öffentlich-rechtliche) Gebühren gilt dieser Grundsatz bereits aufgrund allgemeinen Rechts (siehe oben).

Satz 2 dient der Umsetzung von Artikel 7 Satz 1, letzter Halbsatz der Richtlinie 2003/98/EG. Sie soll in Ergänzung zu Satz 1 dazu dienen, Unternehmen die Information über die Kosten, die bei einer Weiterverwendung bestimmter Information auf sie zukommen können, zu erleichtern.

**Zu § 9 (Nutzungsbestimmungen)**

§ 9 dient der Umsetzung von Artikel 8 der Richtlinie 2003/98/EG unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aus Artikel 10 Absatz 1.

Zu Absatz 1:

Durch Satz 1 wird klargestellt, dass eine Gestattung der Weiterverwendung durch die öffentliche Stelle von der Akzeptanz von Nutzungsbestimmungen abhängig gemacht werden kann. Eine Pflicht zur Verwendung von Nutzungsbestimmungen gibt das IWG aber nicht vor. Öffentliche Stellen können die Weiterverwendung von Informationen weiterhin auch ohne Nutzungsbestimmungen gestatten. Soweit Nutzungsbestimmungen verwendet werden, können in diesen wesentliche Fragen der Weiterverwendung geregelt werden, wie z. B. die Haftung, die ordnungsgemäße Verwendung der Dokumente, die Garantie der unveränderten Wiedergabe und der Quellennachweis (vgl. Erwägungsgrund 17 der Richtlinie 2003/98/EG). Für den Bereich der Geodaten hat der Interministerielle Ausschuss für das Geoinformationswesen (IMAGI) bereits einheitliche Entgelte- und Abgabebedingungen formuliert. Auch für meteorologische Dienstleistungen des Deutschen Wetterdienstes und statistische Dienstleistungen der Bundes- und Landesstatistikämter bestehen entsprechende Musterlizenzverträge.

Gem. Satz 2 müssen die Nutzungsbestimmungen verhältnismäßig sein, dürfen nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen und dürfen die Möglichkeiten der Weiterverwendung nicht unnötig einschränken. Der in § 2 geregelte Gleichbehandlungsgrundsatz ist zu beachten.

Satz 3 stellt klar, dass der allgemein gültige Grundsatz der Gleichbehandlung auch zu berücksichtigen ist, soweit öffentliche Stellen selbst eine Weiterverwendung ihrer Informationen vornehmen. Ähnlich wie dies § 9 Absatz 2 für den Bereich der Gebühren und Entgelte bestimmt, haben daher Nutzungsbestimmungen auch für

öffentliche Stellen zu gelten, wenn diese Informationen für eigene Geschäftstätigkeit weiterverwenden. Eine ungerechtfertigte Privilegierung öffentlicher Stellen gegenüber privater Dritter wird so vermieden.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 legt fest, dass Nutzungsbestimmungen auf elektronischem Wege zu veröffentlichen sind, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Die Vorschrift dient, zusammen mit § 8 Absatz 3 Satz 2 der Umsetzung von Artikel 7 Satz 1 der Richtlinie 2003/98/EG.

### **Zu § 10 (Ausschließlichkeitsvereinbarungen)**

Zu Absatz 1:

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 2003/98/EG. Verträge oder sonstige Vereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen und Dritten dürfen hiernach grundsätzlich keine ausschließlichen Rechte hinsichtlich der zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellten Informationen gewähren. Informationen öffentlicher Stellen sollen vielmehr allen potenziellen Marktteilnehmern zu diskriminierungsfreien Bedingungen für eine Weiterverwendung offen stehen. Auch hier gilt es demnach zunächst zu prüfen, ob es sich tatsächlich um eine Vereinbarung über die *Weiterverwendung* von Informationen handelt. Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die lediglich der Erfüllung eines öffentlichen Auftrags dienen, sind nicht von dieser Regelung betroffen (vgl. Erwägungsgrund 8), da dann noch kein Fall einer Weiterverwendung vorliegt. Ein Beispiel hierfür ist die Vereinbarung des Bundes mit dem Bundesanzeigerverlag über die Veröffentlichung von Gesetzestexten. Aus der Publizitätspflicht des Artikels 82 GG ergibt sich nämlich für das Bundesrecht die Pflicht zur Veröffentlichung von Gesetzestexten und Rechtsverordnungen. Durch die in Artikel 82 Satz 1 GG festgeschriebene Pflicht zur Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt (BGBl.) wird das Gesetzesverfahren abgeschlossen, wodurch die Verkündung zu einem „integrierten Bestandteil des Rechtssetzungsaktes selbst wird“ (BVerfGE 7, 330 [337]). Soweit der Staat daher allein diesen Publizitätsanforderungen nachkommt, handelt er in Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wobei er sich auch (privater) Dritter bedienen kann (z. B. dem Bundesanzeigerverlag).

Zu Absatz 2:

Diese Regelung dient der Umsetzung von Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie 2003/98/EG. Sie legt fest, unter welchen Voraussetzungen – und in Ausnahme zu Absatz 1 – Ausschließlichkeitsvereinbarungen im Einzelfall zulässig sein können. Ähnlich wie Artikel 86 Absatz 2 EG Ausnahmen von der Geltung des europäischen Wettbewerbsrechts vorsieht, erkennt damit auch die Richtlinie 2003/98/EG in bestimmten Fällen die Notwendigkeit der Gewährung eines ausschließlichen Rechts auf Weiterverwendung spezifischer Dokumente an. So etwa, wenn an der Veröffentlichung bestimmter Dokumente ein öffentliches Interesse besteht, aber kein kommerzieller Verleger die Dokumente ohne ein solches ausschließliches Recht veröffentlichen würde (Erwägungsgrund 20). Mit der Ausnahmeregelung des § 10 Abs. 2 werden also solche Fälle erfasst, in denen zwar grundsätzlich eine „Weiterverwendung“ vorliegt, gleichwohl aber die Erfüllung von im allgemeinem wirtschaftlichen Interes-

se liegenden Aufgaben eine Privilegierung Dritter erfordert. Es ist hierbei nicht erforderlich, dass der Dritte ausschließlich oder vorrangig Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllt, es können vielmehr auch gewerbliche Zwecke verfolgt werden. Dies stellt Erwägungsgrund 20 der Richtlinie mit Verweis auf das Beispiel eines „Kommerziellen Verlegers“ ausdrücklich klar.

An das Vorliegen der Voraussetzungen einer Privilegierung Dritter durch Ausschließlichkeitsvereinbarungen stellt das IWG in Umsetzung der Richtlinie erhöhte Anforderungen. Der Grund für die Erforderlichkeit einer Ausnahme muss regelmäßig – mindestens alle drei Jahre – überprüft werden. Zudem müssen Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nach dem 31. Dezember 2003 getroffen wurden, aus sich heraus verständlich sein (inhaltliche Transparenz) und öffentlich bekannt gemacht werden. Die Pflicht zur Veröffentlichung trifft die öffentliche Stelle, die Informationen zur Weiterverwendung anbietet und Ausschließlichkeitsvereinbarungen abschließt.

#### Zu Absatz 3:

Absatz 3 schafft einen Vertrauenstatbestand. Bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nicht von Absatz 2 Satz 1 gedeckt sind, sollen durch das Gesetz nicht sofort unwirksam werden, sondern sind grundsätzlich bis zum Vertragsende geschützt. Verträge enden jedoch entsprechend der Vorgabe in Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie spätestens mit dem 31.12.2008. Durch den bis dahin geltenden Bestandsschutz verbleibt den Vertragspartnern ausreichend Zeit, sich auf die neue Rechtslage einzustellen.

#### **Zu § 11 (Praktische Vorkehrungen)**

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 9 der Richtlinie 2003/98/EG. Die öffentlichen Stellen haben praktische Vorkehrungen zu treffen, die die Suche nach den zur Weiterverwendung verfügbaren Informationen erleichtern. Einen wichtigen Beitrag leisten hierzu regelmäßig bereits Organisations- und Aktenpläne. So werden anhand von Organisationsplänen Aufbau, Kommunikationsbeziehungen, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung innerhalb einer Behörde erkennbar. Aktenpläne geben eine konkretisierte Übersicht über den Aufgabenbereich. „Praktische Vorkehrungen“ im Sinne dieser Regelung können auch Bestandslisten der wichtigsten Dokumente sein. Das Erstellen solcher Verzeichnislisten ist in der Richtlinie nicht zwingend vorgeschrieben; es stellt jedoch eine bevorzugte Form der Umsetzung dar. Öffentliche Stellen sollen Informationsverzeichnisse erstellen, um den potenziellen Nutzern einen besseren Überblick über die vorhandenen Informationen zu ermöglichen. Eine Frist für die Einführung solcher Verzeichnisse besteht nicht. Soweit möglich sind die Verzeichnisse online verfügbar zu machen. Auch Internet-Portale, die mit dezentralisierten Bestandslisten verbunden sind, können die Suche nach verfügbaren Informationen erleichtern. Ein Beispiel hierfür ist das Portal <http://www.wmsbundonline.de/> welches die im Rahmen der Initiative BundOnline 2005 online verfügbaren Dienstleistungen des Bundes zusammenfasst und so die Suche nach den online verfügbaren Informationen des Bundes erleichtert.

**Zu § 12 (Inkrafttreten)**

Dieser Paragraph regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.