

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Das geltende Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) soll die Möglichkeit insbesondere für Wirtschaftsunternehmen verbessern, Informationen des öffentlichen Sektors für gewerbliche Zwecke weiterzuverwenden. Es dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Die Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2013/37/EG geändert. Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die geänderte Richtlinie umzusetzen.

B. Lösung

Änderung des IWG.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten:

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Soweit öffentliche Stellen Informationen aufgrund bundesrechtlicher Zugangsregelungen zugänglich machen, entsteht kein Erfüllungsaufwand, da diese Informationen nach dem Gesetzentwurf ohne Weiteres weiterverwendet werden können. Erfüllungsaufwand entsteht für diejenigen öffentlichen Stellen, die Informationen im Anwendungsbereich des Gesetzes zugänglich machen und deren Weiterverwendung von Entgeltleistungen abhängig machen. Sie müssen die diesbezüglichen Anforderungen des Gesetzes sowie die Transparenzanforderungen beachten. Soweit Personal- und Sachkosten entstehen, hängen diese von der Ausgestaltung des Verfahrens im Einzelfall ab und können daher nicht beziffert werden. Sie sind in den betroffenen Haushaltseinzelnplänen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsansätze und Stellenpläne aufzufangen.

F. Weitere Kosten

Es entstehen keine sonstigen Kosten für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN**

Berlin, 15. April 2015

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Informationsweiterverwendungsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Der Bundesrat hat in seiner 932. Sitzung am 27. März 2015 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes^{*)}

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes**

Das Informationsweiterverwendungsgesetz vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 1

Gegenstand und Anwendungsbereich“.

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Dieses Gesetz gilt für die Weiterverwendung von bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, insbesondere zur Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen der digitalen Wirtschaft.“

c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. an denen kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht,“.

bb) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. die lediglich Logos, Wappen und Insignien enthalten,“.

cc) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

„4. die von Urheberrechten, verwandten Schutzrechten oder gewerblichen Schutzrechten Dritter erfasst werden,“.

dd) Der Nummer 6 werden die Wörter „außer Hochschulbibliotheken,“ angefügt.

ee) Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

„7. die im Besitz kultureller Einrichtungen sind, außer öffentlichen Bibliotheken, Museen oder Archiven,“.

ff) Folgende Nummer 8 wird angefügt:

„8. die nach den Vorschriften des Bundes oder der Länder über den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten oder zu Umweltinformationen zugänglich sind und uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen.“

d) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen wird durch dieses Gesetz nicht begründet.“

^{*)} Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/37/EU (ABl. L 175 vom 27.6.2013, S. 1) geändert worden ist.

2. § 2 wird wie folgt geändert:
- a) In Nummer 3 werden nach dem Wort „Informationen“ die Wörter „für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke“ eingefügt und werden die Wörter „und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist“ gestrichen.
 - b) Nummer 5 wird durch die folgenden Nummern 5 bis 7 ersetzt:
 - „5. ist maschinenlesbares Format ein Dateiformat, das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen bestimmte Daten, einschließlich einzelner Sachverhaltsdarstellungen und deren interner Struktur, leicht identifizieren, erkennen und extrahieren können,
 6. ist offenes Format ein Dateiformat, das plattformunabhängig ist und der Öffentlichkeit ohne Einschränkungen, die der Weiterverwendung von Informationen hinderlich wären, zugänglich gemacht wird,
 7. ist anerkannter, offener Standard ein schriftlich niedergelegter Standard, in dem die Anforderungen für die Sicherstellung der Interoperabilität der Software niedergelegt sind.“
3. Nach § 2 wird folgender § 2a eingefügt:

„§ 2a

Grundsatz der Weiterverwendung

Informationen, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, dürfen weiterverwendet werden. Für Informationen, an denen Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen oder Archiven, Urheber- oder verwandte Schutzrechte oder gewerbliche Schutzrechte zustehen, gilt dies nur, soweit deren Nutzung nach den für diese Schutzrechte geltenden Vorschriften zulässig ist oder die Einrichtung die Nutzung zugelassen hat; die Bedingungen der Nutzung müssen den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechen.“

4. § 3 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird aufgehoben.
 - b) Die Absätze 2 und 3 werden die Absätze 1 und 2 und Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Informationen sind in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen; soweit möglich und wenn damit für die öffentliche Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist, sind sie vollständig oder in Auszügen elektronisch sowie in einem offenen und maschinenlesbaren Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten zu übermitteln. Sowohl die Formate als auch die Metadaten sollten so weit wie möglich anerkannten, offenen Standards entsprechen.“
 - c) Absatz 4 wird aufgehoben.
5. Nach § 3 wird folgender § 3a eingefügt:

„§ 3a

Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen

(1) Regelungen über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen dürfen keine ausschließlichen Rechte gewähren. Dies gilt nicht, wenn zur Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse ein ausschließliches Recht über die Weiterverwendung von Informationen erforderlich ist. Die Begründung eines solchen Rechts muss regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, überprüft werden. Nach dem 31. Dezember 2003 getroffene Regelungen über ausschließliche Rechte müssen klar und eindeutig sein sowie öffentlich bekannt gemacht werden. Bestehende ausschließliche Rechte, die nicht unter Satz 2 fallen, erlöschen mit Ablauf der Regelung, spätestens jedoch am 31. Dezember 2008.

(2) Am 17. Juli 2013 bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen enden bei Vertragsablauf, spätestens jedoch am 18. Juli 2043. Dies gilt nicht für Regelungen im öffentlichen Interesse oder zur Digitalisierung von Kulturbeständen.

(3) Bezieht sich ein ausschließliches Recht auf die Digitalisierung von Kulturbeständen, soll es für höchstens zehn Jahre gewährt werden. Wird es für mehr als zehn Jahre gewährt, ist die vereinbarte Gewährungsdauer im elften Jahr und danach alle sieben Jahre zu überprüfen. Die Ausschließlichkeitsvereinbarungen müssen transparent sein und öffentlich bekannt gemacht werden. Der betreffenden öffentlichen Stelle ist im Rahmen der Vereinbarung eine Kopie der digitalisierten Kulturbestände unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die öffentliche Stelle stellt diese Kopie am Ende des Ausschließlichkeitszeitraums zur Weiterverwendung zur Verfügung.“

6. § 4 wird wie folgt gefasst:

„§ 4

Nutzungsbestimmungen

(1) Die öffentliche Stelle kann für die Weiterverwendung Nutzungsbestimmungen vorsehen. Die Nutzungsbestimmungen müssen verhältnismäßig sein, dürfen nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen und die Möglichkeiten der Weiterverwendung nicht unnötig einschränken. Die Gleichbehandlung der Nutzer ist zu gewährleisten.

(2) Nutzungsbestimmungen für die Weiterverwendung, die allgemein Anwendung finden sollen, sind im Voraus festzulegen und, soweit dies technisch möglich und sinnvoll ist, über öffentlich zugängliche Netze zu veröffentlichen.

(3) Ist eine Weiterverwendung von Informationen beabsichtigt, auf die dieses Gesetz nach § 1 Absatz 2 Nummer 4 keine Anwendung findet, benennt die öffentliche Stelle den Rechtsinhaber, wenn er ihr bekannt und seine Nennung zulässig ist. Satz 1 gilt nicht für Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive.

(4) Die Verpflichtungen aus den Absätzen 1, 2 und 3 gelten nicht für die in § 1 Absatz 2 Nummer 5 bis 7 genannten öffentlichen Stellen.“

7. Die §§ 5 und 6 werden wie folgt gefasst:

„§ 5

Grundsätze zur Entgeltberechnung

(1) Entgelte für die Weiterverwendung von Informationen sind auf die Kosten beschränkt, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursacht werden.

(2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden auf

1. öffentliche Stellen, die ausreichende Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken;
2. Informationen, für die die betreffende öffentliche Stelle aufgrund von Rechtsvorschriften ausreichende Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zu decken;
3. Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive.

(3) In den in Absatz 2 Nummer 1 und 2 genannten Fällen berechnen die betreffenden öffentlichen Stellen die Gesamtentgelte nach von ihnen festzulegenden objektiven, transparenten und nachprüfbaren Kriterien. Die Gesamteinnahmen dieser Stellen aus der Bereitstellung von Informationen und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum dürfen die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Die Entgelte werden unter Beachtung der für die betreffenden öffentlichen Stellen geltenden Buchführungsgrundsätze berechnet.

(4) Wenn die in Absatz 2 Nummer 3 genannten öffentlichen Stellen Entgelte verlangen, dürfen die Gesamteinnahmen aus der Bereitstellung von Informationen und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion, Verbreitung, Bewahrung und der Rechtklärung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen.

Die Entgelte werden unter Beachtung der für die betreffenden öffentlichen Stellen geltenden Buchführungsgrundsätze berechnet.

§ 6

Transparenz

(1) Wurden für die Weiterverwendung Standardentgelte festgelegt, sind die entsprechenden Bedingungen und ist die tatsächliche Höhe dieser Entgelte einschließlich der Berechnungsgrundlage zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung soll über öffentlich zugängliche Netze erfolgen.

(2) Wurden für die Weiterverwendung keine Standardentgelte festgelegt, geben die öffentlichen Stellen im Voraus an, welche Faktoren bei der Berechnung berücksichtigt werden. Auf Anfrage gibt die betreffende öffentliche Stelle auch die Berechnungsweise dieser Entgelte in Bezug auf den spezifischen Antrag auf Weiterverwendung an.

(3) Die in § 5 Absatz 2 Nummer 2 genannten Anforderungen werden im Voraus festgelegt. Soweit möglich, werden sie über öffentlich zugängliche Netze veröffentlicht.“

8. Der bisherige § 5 wird § 7.
9. Folgender § 8 wird angefügt:

„§ 8

Praktische Vorkehrungen

Soweit Informationen mit Metadaten versehene Daten im Sinne des § 12 Absatz 1 des E-Government-Gesetzes sind und über öffentlich zugängliche Netze in maschinenlesbaren Formaten bereitgestellt wurden, sollen die Metadaten auf einem nationalen Datenportal zur Verfügung gestellt werden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das geltende IWG dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Public-Sector-Information-(PSI)-Richtlinie). Diese verfolgt das Ziel, Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors zu vereinheitlichen und neue Möglichkeiten für den Zugang zu und den Erwerb von Kenntnissen in einer Informations- und Wissensgesellschaft zu erschließen. Es geht um die – vornehmlich digitale – Nutzung von Inhalten vor allem durch kleine aufstrebende Unternehmen und insbesondere auch um die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dabei nimmt die Richtlinie den öffentlichen Sektor – also die Gesamtheit der öffentlichen Stellen – in den Blick, der ein breites Spektrum an Informationen erfasst, erstellt, reproduziert und verbreitet. Dazu zählen etwa die Bereiche Soziales, Wirtschaft, Recht, Geografie, Wetter, Tourismus, Geschäftsleben, Patentwesen und Bildung, um nur einige Beispiele zu nennen. Diese Informationen sind für die Weiterverwendung in Produkten und Diensten mit digitalen Inhalten interessant und auch im Hinblick auf zunehmende mobile Anwendungen wirtschaftlich bedeutsam. Allerdings weichen Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung dieser Informationen voneinander ab. Dies behindert das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Hier stellt die Richtlinie einen allgemeinen Rahmen auf. Dabei geht sie davon aus, dass öffentliche Stellen Informationen erheben, erstellen, reproduzieren und verbreiten. Für deren Weiterverwendung schafft die Richtlinie einen gerechten, angemessenen und nicht-diskriminierenden Rahmen, den die Mitgliedstaaten zu beachten haben. Dabei enthält sie in ihrer alten Fassung keine Verpflichtung zur Gestattung der Weiterverwendung, d. h. die Richtlinie griff bisher nicht in die Freiheit der Mitgliedstaaten bzw. der betreffenden öffentlichen Stellen ein, zu entscheiden, ob sie eine Weiterverwendung überhaupt gestatten. Das geltende IWG setzt die Richtlinienvorgaben um und schafft den rechtlichen Rahmen für die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen. Es schafft weder ein eigenes Zugangsrecht auf Informationen des öffentlichen Sektors – insoweit greift das IWG nicht in die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder ein – noch schafft es die grundsätzliche Verpflichtung der öffentlichen Stelle, Informationen zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass öffentliche Stellen gegebenenfalls auch Informationen anderer öffentlicher Stellen oder Institutionen vorliegen haben, über die sie nicht frei verfügen können. Die öffentliche Stelle muss auch eine Verfügungsbefugnis für die Informationen, über deren Weiterverwendung sie entscheiden soll, besitzen. 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 in nicht-diskriminierender Weise die Weiterverwendung dieser Informationen zu gestatten (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 16/2453, S. 11). Zudem werden eine Reihe von Einrichtungen aus dem Anwendungsbereich herausgenommen, wie kulturelle Einrichtungen, Rundfunkanstalten oder die Bildungs- und Forschungseinrichtungen (beispielsweise Schulen, Hochschulen, Archive, Bibliotheken und Forschungsinstitute sowie deren Zusammenschlüsse (Dachorganisationen).

Die PSI-Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2013/37/EU vom 26. Juni 2013 (Änderungsrichtlinie) geändert. Die neuen Bestimmungen sind bis zum 18. Juli 2015 in deutsches Recht umzusetzen.

Die Änderungsrichtlinie trägt dem Umstand Rechnung, dass die verfügbare Datenmenge seit dem Erlass der Richtlinie erheblich zugenommen hat und Technologien zur Analyse, Nutzung und Verarbeitung von Daten kontinuierlich weiterentwickelt wurden. Neue Dienste und Anwendungen beruhen auf dem Verwenden, Aggregieren oder Kombinieren von Daten. In diesem Zusammenhang hat sich unter dem Stichwort „Open (Government) Data“ weltweit die Praxis des Bereitstellens von maschinenlesbaren Daten durch Regierungen und Verwaltungen entwickelt. Die Daten stehen zur Weiterverwendung durch Dritte zur Verfügung, um Wirtschaftswachstum und Transparenz zu fördern. Die Änderungsrichtlinie ist im Rahmen der Open-Data-Strategie der EU-Kommission entstanden. Die wirtschaftlichen und sozialen Chancen, die sich daraus ergeben, sollen besser genutzt werden. Insbesondere soll erreicht werden, dass ein grenzübergreifendes Angebot von Produkten und Dienstleistungen besteht, das die Weiterverwendung vergleichbarer Datensätze europaweit ermöglicht. Das geht nur, wenn die

Weiterverwendung in der EU unter gleichen Voraussetzungen erlaubt ist und nicht wie bisher unterschiedlichen Vorschriften und Verfahren der Mitgliedstaaten beziehungsweise der betreffenden öffentlichen Stellen unterliegt. Nach der Änderungsrichtlinie stehen zugängliche Informationen öffentlicher Stellen im Anwendungsbereich der Richtlinie zur Weiterverwendung zur Verfügung, ohne dass dies noch von den öffentlichen Stellen entschieden werden müsste (Grundsatz der Weiterverwendung). Weiterhin werden Bibliotheken, Museen und Archive, die zugleich öffentliche Stellen sind, in den Anwendungsbereich einbezogen sowie Entgelt- und Transparenzbestimmungen präzisiert. Im Hinblick auf die Digitalisierung von Kulturbeständen werden besondere Regeln zu Ausschließlichkeitsvereinbarungen eingeführt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem Änderungsgesetz zum IWG sollen die geänderten Richtlinienvorgaben in deutsches Recht umgesetzt werden. Die Änderungen orientieren sich eng am Wortlaut der Richtlinie. Der Grundsatz der Weiterverwendung wird eingeführt. Zugleich wird klargestellt, dass Informationen öffentlicher Stellen, die nach bundesrechtlichen Zugangsregelungen zugänglich gemacht werden (z. B. das Informationsfreiheitsgesetz) ohne Weiteres weiterverwendet werden können. Die bisherigen Regelungen zum Antragsverfahren werden gestrichen. Weiterhin erfolgen ergänzende Begriffsbestimmungen sowie entsprechend den Vorgaben der Richtlinie präzisere Bestimmungen zu Entgelten und Transparenz. Der Anwendungsbereich wird auf Bibliotheken, Museen und Archive ausgedehnt und Sonderbestimmungen zur Digitalisierung von Kulturbeständen geschaffen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich wie beim geltenden IWG aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (Recht der Wirtschaft, vgl. auch BT-Drs. 16/2453, S. 11). Zwar gilt das IWG auch für die Weiterverwendung für nicht-kommerzielle Zwecke. Kernanliegen der Richtlinie und des Gesetzes ist jedoch die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors für wirtschaftliche Zwecke.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist gemäß Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

Bei unterschiedlichen oder fehlenden Landesregelungen über die diskriminierungsfreie wirtschaftliche Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors bestünde die konkrete Gefahr, dass Marktzugangsschranken für bundesweit operierende Unternehmen nicht verringert werden könnten. Dies hätte nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu nur lokal tätigen Unternehmen zur Folge. Zudem könnte über Landesregelungen die Weiterverwendung von Informationen des Bundes nicht geregelt werden, wodurch die Erstellung von Informationsprodukten, die auf Bundes- und Landesdokumenten beruhen, erschwert wäre. Namentlich im Bereich digitalisierter Informationsprodukte, z. B. bei elektronischen Navigationssystemen, setzt eine wirtschaftliche Vermarktung die Verknüpfung und Aufbereitung von Informationen, die in Bund und Ländern einzuholen sind, voraus. Unterschiedliche Regelungen in den Ländern würden einer Entwicklung und Vermarktung von Informationsprodukten, die bundesweit verwandt werden sollen, entgegenstehen. Es liegt gleichermaßen im Interesse von Bund und Ländern, Innovationen auf dem Informationsmarkt nicht durch unterschiedliche Regelungen zu behindern, weil dies erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächte. Das Regelungsziel, diese Entwicklung zu verhindern und stattdessen das wirtschaftliche Potenzial öffentlicher Informationen optimal auszuschöpfen, macht eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich (vgl. BVerfGE 106, 62 [144 ff.]). Eine bundeseinheitliche Regelung liegt daher im gesamtstaatlichen Interesse.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Änderungsgesetz setzt EU-Vorgaben eng am Wortlaut um. Die Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union ist damit gewährleistet. Es bestehen keine völkerrechtlichen Vereinbarungen, die dem Änderungsgesetz entgegenstehen.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Gesetzentwurf enthält keine Bezüge zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht berührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch das Änderungsgesetz entstehen keine zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte.

4. Erfüllungsaufwand

Soweit öffentliche Stellen Informationen aufgrund bundesrechtlicher Zugangsregelungen zugänglich machen, entsteht kein Erfüllungsaufwand, da diese Informationen nach dem Gesetzentwurf ohne Weiteres weiterverwendet werden können. Erfüllungsaufwand entsteht für diejenigen öffentlichen Stellen, die Informationen im Anwendungsbereich des Gesetzes zugänglich und deren Weiterverwendung von Entgeltleistungen abhängig machen. Diese müssen die diesbezüglichen Anforderungen des Gesetzes sowie die Transparenzanforderungen beachten. Soweit dadurch Personal- und Sachkosten entstehen, war dies bereits nach der geltenden Rechtslage der Fall. Diese Personal- und Sachkosten hängen überdies von der Ausgestaltung des Verfahrens im Einzelfall ab und sind daher nicht zu beziffern. Sie sind in den betroffenen Haushaltseinzelpänen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsansätze und Stellenpläne aufzufangen.

5. Weitere Kosten

Es entstehen keine sonstigen Kosten für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluation

Die Regelungen des IWG sind unbefristet. Nach Artikel 13 der PSI-Richtlinie überprüft die Europäische Kommission die Anwendung der Richtlinie vor dem 18. Juli 2018 und übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat die Ergebnisse dieser Überprüfung sowie etwaige Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie. Dabei werden insbesondere der Anwendungsbereich und die Auswirkungen dieser Richtlinie geprüft, einschließlich des Steigerungsgrads der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, der Auswirkungen der angewandten Grundsätze für die Entgelte und der Weiterverwendung amtlicher Rechtsetzungs- und Verwaltungstexte, des Zusammenwirkens der Datenschutzvorschriften und der Möglichkeiten der Weiterverwendung sowie weitere Möglichkeiten der Verbesserung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und die Entwicklung der europäischen Industrie für Informationsinhalte. Dazu sollen die Mitgliedstaaten der Kommission alle drei Jahre einen Bericht über die Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors für die Weiterverwendung, über die Bedingungen, unter denen diese zugänglich gemacht werden, und über die Rechtsbehelfsverfahren übermitteln.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1 – Änderung von § 1 IWG

Zu a) und b), Änderung von Absatz 1

Bei den in der Überschrift zu § 1 und in § 1 Absatz 1 vorgeschlagenen Ergänzungen handelt es sich nicht unmittelbar um eine Anforderung aus der Änderungsrichtlinie. Der Änderungsvorschlag erfolgt vor dem Hintergrund, dass sich das IWG zukünftig ausdrücklich auch auf die nicht-kommerzielle Weiterverwendung von Informationen

bezieht (vgl. Erläuterung zu Nummer 8). Dies erfüllt aus Sicht der Europäischen Kommission nicht die Anforderungen der Richtlinie. Über die Anwendung auf die nicht-kommerzielle Weiterverwendung bestehen keine Meinungsverschiedenheiten mit der Kommission. Primäre Zielrichtung des IWG ebenso wie der Richtlinie bleibt aber die Bereitstellung von Informationen des öffentlichen Sektors für kommerzielle Anwendungen der Wirtschaft, insbesondere im digitalen Bereich. Darauf beruht auch die Zuordnung des gesamten IWG zum Recht der Wirtschaft. Die Ergänzungen dienen hier dem Zweck der Klarstellung.

Zu c), Änderungen in Absatz 2

Zu aa): Der Änderungsvorschlag bezieht sich nicht auf eine Richtlinienänderung. Das geltende IWG nimmt entgegen der Richtlinie (Artikel 1 Absatz 2 ca) Informationen nicht ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich, an denen nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht. Insoweit eröffnet das geltende IWG gegebenenfalls einen zu breiten Anwendungsbereich. Hier besteht Klarstellungsbedarf. Beispielsweise fallen nach der Richtlinie Informationen mit personenbezogenen Daten nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, da diese nur mit Einschränkungen zugänglich sind (vgl. etwa § 5 Informationsfreiheitsgesetz). Außerdem sind etwa Informationen zu Tarifverträgen nur eingeschränkt zugänglich. Die Durchführungsverordnung des Tarifvertragsgesetzes ermöglicht die Einsicht in das Tarifregister und die Tarifverträge, jedoch nicht die Übersendung auf elektronischem Wege. Das IWG schafft keine Übersendungsrechte und damit auch Weiterverwendungsrechte, wo nur das Recht auf Einsicht besteht. Demgegenüber fallen von Behörden proaktiv veröffentlichte Informationen in den Anwendungsbereich.

Zu bb): Der Änderungsvorschlag dient der Umsetzung von Artikel 1 Absatz 2 ca der Richtlinie. Danach fallen Informationen, die lediglich Logos, Wappen und Insignien enthalten, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie und werden dementsprechend auch aus dem Anwendungsbereich des IWG herausgenommen.

Zu cc): Der Änderungsvorschlag setzt keine Richtlinienänderung um. Er dient der Klarstellung, dass jedes geistige Eigentum Dritter vom Anwendungsbereich ausgenommen ist. Die bisherige Formulierung ist insoweit missverständlich, als herausgelesen werden könnte, dass gewerbliche Schutzrechte Dritter in den Anwendungsbereich fallen. Das ist nicht beabsichtigt und auch nicht im Sinne der Richtlinie.

Zu dd) und ee): Die Änderungen entsprechen dem Wortlaut der geänderten Richtlinie in Artikel 1 Absatz 2 e und f, die darauf abzielen, Bibliotheken, Museen und Archive zukünftig in den Anwendungsbereich der Richtlinie einzubeziehen. Die Richtlinie geht davon aus, dass deren Sammlungen zunehmend ein wertvolles Material für die Weiterverwendung in vielen Bereichen darstellen. Andere kulturelle Einrichtungen (wie Orchester, Opern, Ballette sowie Theater) einschließlich der zu diesen Einrichtungen gehörenden Archive bleiben ausgenommen, da es sich in der Regel um darstellende Künste handelt, deren Material geistiges Eigentum Dritter ist und ohnehin nicht in den Anwendungsbereich der genannten Richtlinie fallen würde. Anders als öffentliche Bibliotheken sind Bibliotheken für den Dienstgebrauch der Verwaltung und der Gerichte (Behördenbibliotheken) keine kulturellen Einrichtungen; für dort vorhandene Informationen gilt das Gesetz grundsätzlich nicht.

Zu ff): Der Änderungsvorschlag stellt klar, dass die in Deutschland geltenden Vorschriften zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (Geodaten) und der Umweltinformations-Richtlinie als spezialgesetzliche Regelungen Vorrang vor dem IWG haben. Deutschland hat bei den Verhandlungen der Änderung der PSI-Richtlinie darauf gedrängt, eine entsprechende Regelung in den Richtlinien text aufzunehmen. Verhandlungsergebnis war, dass die Mitgliedstaaten das Verhältnis über die nationale Umsetzung klären. Nach den die genannten Richtlinien umsetzenden Regelungen ist die Weiterverwendung der dort erfassten Informationen in keiner Weise eingeschränkt. Das Geodatenzugangsgesetz des Bundes regelt dies ausdrücklich. Auch nach dem UIG ist es nicht zulässig, die Weiterverwendung von Umweltinformationen in irgendeiner Weise einzuschränken. Werden nach dem UIG Informationen herausgegeben, besteht keine gesetzliche Ermächtigung zu beschränkenden Maßnahmen zur Weiterverwendung. Dies ist EU-rechtlich durch die UI-RL sowie völkerrechtlich durch die dahinter stehende UN-ECE-Aarhus-Konvention abgesichert. Letztere ist von allen EU-Mitgliedsstaaten sowie der EU selbst ratifiziert und stellt damit ebenfalls dem Primärrecht zuzurechnendes EU-Recht dar. Hinzuweisen ist zudem auf § 1 UIG, wonach insbesondere auch die Verbreitung von herausgegebenen Umweltinformationen zu den Zwecken des Gesetzes gehört. Ausgenommen sind nur solche Regelungen, die die Weiterverwendung von Geodaten und Umweltinformationen uneingeschränkt zulassen. Entgeltregelungen fallen nicht unter die Ausnahme und müssen sich daher an den Vorgaben des IWG orientieren.

Zu d) Einfügung eines neuen Absatzes 2a

Die Regelung ist bereits in § 3 des geltenden IWG enthalten. Hier ergeben sich keine inhaltlichen Änderungen aus der Richtlinie. Die Richtlinie überlässt die Entscheidung über den Zugang zu Informationen den Mitgliedstaaten. Für das Verständnis des IWG im Verhältnis zu den Zugangsregelungen ist die Vorschrift wichtig. Sie gehört daher zum Anwendungsbereich. Aus dem IWG lässt sich kein Anspruch auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen herleiten, auch wenn solche Informationen in den Anwendungsbereich des IWG fallen. Die Zugangsregelungen wie beispielsweise das IFG, das Bundesarchivgesetz oder das Stasi-Unterlagen-Gesetz bleiben unberührt.

Zu Nummer 2 – Änderung von § 2 IWG

Zu a): Der Änderungsvorschlag bezieht sich nicht auf geänderte Richtlinienvorgaben. Das geltende IWG definiert Weiterverwendung u. a. als eine in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtete Nutzung. Aus Sicht der Europäischen Kommission wird dadurch die Richtlinie unzureichend umgesetzt, da diese auch die Weiterverwendung für nicht-kommerzielle Zwecke umfasst. Eine solche Einschränkung ist nicht beabsichtigt. Die Änderung dient der Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens.

Zu b): Die durch § 2 Nummer 5 des geltenden IWG vorgenommene Beschränkung der Weiterverwendung auf EU-Bürger wird kritisch gesehen. Sie konterkariert unfreiwillig internationale Open-Data-Strategien. Sie ist daher zu streichen.

Stattdessen werden in § 2 Nummer 5 bis 7 neue Begriffsbestimmungen eingefügt. Bis auf Nummer 5 entsprechen die Begriffe den neuen Richtlinienvorgaben in Artikel 2 Nummer 6 bis 8 (eine Begriffsbestimmung „Hochschule“ wie in Artikel 2 Nummer 9 ist hier nicht erforderlich). Die Begriffsbestimmungen „maschinenlesbares Format“, „offenes Format“ und „anerkannter offener Standard“ (die Richtlinie spricht von „formeller“ offener Standard, was das gleiche meint) sind neu in der Richtlinie und werden hier im Wortlaut übernommen. In den Erwägungsgründen 20 und 21 der Änderungsrichtlinie wird klargestellt, dass öffentliche Stellen die Weiterverwendung auch technisch erleichtern sollen. Dazu gehört die Bereitstellung der Informationen in offenen, maschinenlesbaren Formaten mit den zugehörigen Metadaten in höchstmöglicher Präzision und Granularität. Es geht dabei insbesondere um die Interoperabilität gemäß den Grundsätzen für Kompatibilitäts- und Verwendbarkeitsanforderungen an Geodaten gemäß den dafür geltenden europäischen Anforderungen (Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft – INSPIRE). Eine Information sollte als maschinenlesbar gelten, wenn es in einem Dateiformat vorliegt, das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen die konkreten Daten einfach identifizieren, erkennen und extrahieren können. Die gewählte Definition zur verarbeiten können. Dies entspricht sinngemäß der Definition in § 12 Absatz 1 Satz 2 EGovG. Der Anwendungsbereich des § 12 Absatz 1 EGovG ist allerdings enger als der des IWG. § 12 EGovG bezieht sich nicht auf Informationen, die auf Antrag individuell zur Verfügung gestellt werden, sondern nur auf bereits über öffentliche Netze bereit stehende Informationen. Soweit der Anwendungsbereich des § 12 EGovG reicht, stellt er strengere Anforderungen: es sind grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden. Nach der PSI-Richtlinie gilt dies nur soweit „technisch möglich und sinnvoll“. In Dateien verschlüsselte Daten, die in maschinenlesbarem Format strukturiert sind, sind maschinenlesbare Daten. Maschinenlesbare Formate können offen oder geschützt sein und sie können einem formellen Standard entsprechen oder nicht. Informationen, die in einem Dateiformat verschlüsselt sind, das eine automatische Verarbeitung einschränkt, weil die Daten nicht oder nicht ohne Weiteres aus ihnen extrahiert werden können, sollten nicht als maschinenlesbar gelten (vgl. Erwägungsgrund 21 der Änderungsrichtlinie). Die Hochschuldefinition entspricht der Richtlinie.

Zu Nummer 3 – Einfügung von § 2a IWG

Der neue § 2a Satz 1 setzt Artikel 3 Absatz 1 der geänderten Richtlinie um. Danach stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Informationen öffentlicher Stellen weiterverwendet werden können. § 2a Absatz 1 Satz 1 setzt dies um, indem er die Weiterverwendung aller Informationen anordnet, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Die Änderungsrichtlinie gibt eine automatische Verknüpfung von Zugang und Weiterverwendung vor. Dies wird durch § 2a Satz 1 umgesetzt, ohne Verwaltungsaufwand – etwa durch ein Antragsverfahren – zu produzieren. § 2a Satz 2 setzt Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie um. Der Grundsatz der Weiterverwendung gilt auch für Bibliotheken, Archive und Museen, die als kulturelle Einrichtungen bislang ausgenommen waren. Für den Fall, dass diese an den Informationen geistiges Eigentum haben, gelten die Anforderungen des Gesetzes allerdings nur dann, wenn sie die Weiterverwendung erlauben (auf Informationen im geistigen Eigentum Dritter findet das Gesetz ohnehin keine Anwendung, vgl. § 1 Absatz 2 Nummer 4).

Zu Nummer 4 – Änderung von § 3 IWG

Zu a): Die Aufhebung von Absatz 1 beruht auf der Aufnahme der Regelung in einem neuen § 1 Absatz 2a (vgl. Begründung zu 1f).

Zu b und c): Die Änderungen in § 3 Absatz 2 neu knüpfen eng an die Bestimmungen in Artikel 5 Absatz 1 der geänderten Richtlinie an. Mit der Pflicht, nach Möglichkeit in bestimmten offenen Formaten zu übermitteln, ist keine Pflicht der öffentlichen Stelle verbunden, Daten in bestimmte Formate umzuwandeln. Dies ergibt sich auch bereits aus § 1 Absatz 1, nach dem das Gesetz nur für die Weiterverwendung „vorhandener“ Daten gilt, also gerade nicht solcher, die erst erstellt werden müssten.

Zu c): Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 5. Absatz 4 wird in den neuen § 3a aufgenommen.

Zu Nummer 5 – Einfügung von § 3a IWG

Der Änderungsvorschlag für einen neuen § 3a IWG regelt das Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen, das bisher in § 4 Absatz 4 IWG enthalten ist. § 3a setzt Richtlinienvorgaben im Bereich der Ausschließlichkeitsvereinbarungen (Artikel 11 der Richtlinie) um, besonders im Hinblick auf das Interesse an der Digitalisierung von Kulturbeständen. Hier will die Richtlinie den Unterschieden in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Sie verweist auf zahlreiche Kooperationsvereinbarungen der betreffenden Einrichtungen mit privaten Partnern zur Digitalisierung von Kulturbeständen, die privaten Partnern ausschließliche Rechte gewähren. Die Praxis hat gezeigt, dass mit diesen öffentlich-privaten Partnerschaften eine sinnvolle Nutzung von Kulturbeständen erleichtert und gleichzeitig die Erschließung des kulturellen Erbes für die Öffentlichkeit beschleunigt werden kann. Eine bestimmte Schutzdauer kann erforderlich sein, damit der private Partner die Möglichkeit hat, seine Investition zu amortisieren. Entsprechend dem Grundsatz, dass gemeinfreies Material nach seiner Digitalisierung gemeinfrei bleiben sollte, sollte dieser Zeitraum jedoch befristet werden und möglichst kurz sein. Die Dauer des ausschließlichen Rechts zur Digitalisierung von Kulturbeständen sollte im Allgemeinen zehn Jahre nicht überschreiten. Wird ein ausschließliches Recht für einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren gewährt, so sollte dieser überprüft werden. Die Überprüfung sollte den technologischen, finanziellen und verwaltungstechnischen Änderungen des Umfelds seit Vertragsbeginn Rechnung tragen. Darüber hinaus sollten im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften für die Digitalisierung von Kulturbeständen der kulturellen Partneereinrichtung alle Rechte in Bezug auf die Nutzung der digitalisierten Kulturbestände nach Vertragsende gewährt werden (vgl. Erwägungsgründe 30, 31 der Änderungsrichtlinie).

Zu Nummer 6 – Änderung von § 4 IWG

Die Änderungen in § 4 IWG sind als Folgeänderung zum neuen § 2a zu betrachten. Da die Informationen im Anwendungsbereich des IWG grundsätzlich weiterverwendet werden können, bedarf es der Regelungen zum Antragsverfahren nicht mehr, auch wenn die Richtlinie dies weiterhin vorsieht. Die Bestimmungen stellen im geänderten IWG einen nicht erforderlichen Verwaltungsaufwand dar. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass öffentliche Stellen über zu treffende Entscheidungen gegebenenfalls auch die Rechtmäßigkeit der Weiterverwendung prüfen und vertreten müssen, etwa wenn durch die Weiterverwendung Rechte Dritter beeinträchtigt werden. Die Entgeltregelungen und Transparenzbestimmungen der Richtlinie sollen zukünftig in einer eigenständigen Vorschrift umgesetzt werden (§§ 5 und 6 neu). § 4 Absatz 3 und 4 werden daher durch einen neuen Absatz 3 ersetzt. Entsprechend den Vorgaben der Richtlinie müssen öffentliche Stellen mit Ausnahme von Bibliotheken, Museen und Archiven bei Informationen, die wegen Rechten Dritter am geistigen Eigentum nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, die Rechteinhaber benennen, falls diese bekannt sind und dies zulässig ist.

Zu Nummer 7 – Neufassung von §§ 5 und 6 IWG

Mit der Neufassung der §§ 5 und 6 IWG werden die geänderten Richtlinienvorgaben zu Entgelten (Artikel 6, Grundsätze der Gebührenbemessung) und zur Transparenz (Artikel 7) eng am Wortlaut dieser Vorgaben umgesetzt. Zu beachten ist, dass weder die Richtlinie noch das IWG verlangen, dass für die Bereitstellung von Informationen zur Weiterverwendung Entgelte verlangt werden. Im Übrigen müssen sich öffentliche Stellen, die Entgelte verlangen, an §§ 5 und 6 orientieren. Es ist in einer kursorischen Einschätzung nicht davon auszugehen, dass in Fällen, in denen öffentliche Stellen heute Entgelte für die Weiterverwendung verlangen, diese korrigiert werden müssen. Das öffentlich-rechtliche Gebührenwesen – insbesondere das dort vorherrschende Kostendeckungsprinzip – bleiben unberührt. Dies folgt aus § 5 Absatz 2. Danach gilt die Beschränkung der Entgelte auf Kosten, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung von Informationen entstehen, nicht für öffentliche Stellen, die aufgrund von Rechtsvorschriften kostendeckend arbeiten müssen. Ein Beispiel hierfür ist der Deutsche Wetterdienst, der nach § 6 des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst seine Kosten im Wesentlichen

über die Einnahmen decken muss. Vor der Beschränkung sind weiterhin die neu in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommenen Bibliotheken, Museen und Archive ausgenommen. Die Beschränkung gilt auch nicht für öffentliche Stellen, die ausreichend Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten zu decken (§ 5 Absatz 2 Nummer 1). Beispiel hierfür sind die hochwertigen Daten, die die Bundesregierung seit vielen Jahren mit großem Aufwand im Bereich der Rechtsinformationen erstellt. Es ist erforderlich, dass für die Nutzung dieser Daten angemessene Kosten erhoben werden können.

Im Wege einer Online-Konsultation, einer öffentlichen Anhörung und Erörterungen mit Sachverständigen hat die Europäische Kommission die Standpunkte aller Beteiligten zusammengetragen, um Leitlinien zu entwickeln. Nach Ansicht der Europäischen Kommission werden bei der Gebührenerhebung viele verschiedene Konzepte verfolgt. Die Europäische Kommission hat im Juli 2014 ihren Leitfaden für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung veröffentlicht, in der sie die Grundsätze u. a. wie folgt erläutert (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C 240/1 vom 24. Juli 2014):

„Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie schließt einen Nulltarif-Ansatz nicht aus: Er bietet die Möglichkeit, Dokumente gebührenfrei für die Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig enthält er eine Beschränkung der Gebühren auf die Grenzkosten für die Reproduktion, Bereitstellung und Verbreitung von Dokumenten. Werden nicht digitalisierte Dokumente physisch verbreitet, kann die Gebühr auf der Grundlage der obengenannten Kostenkategorien berechnet werden. Im Online-Umfeld könnten die Gesamtgebühren jedoch auf die Kosten beschränkt werden, die unmittelbar mit der Wartung und dem Betrieb der Infrastruktur (elektronische Datenbank) im Zusammenhang stehen, je nach dem, was für die Reproduktion der Dokumente und deren Bereitstellung für einen zusätzlichen Weiterverwender erforderlich ist. Da die durchschnittlichen Betriebskosten für Datenbanken niedrig sind und sinken, liegt der Betrag wahrscheinlich nahe null. Öffentlichen Stellen wird daher empfohlen, das potenzielle Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Nulltarif-bzw. eines Grenzkosten-Ansatzes regelmäßig zu prüfen und dabei zu berücksichtigen, dass auch die Gebührenerhebung selbst Kosten verursacht (Rechnungsverwaltung und Zahlungskontrolle usw.). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Grenzkostenmethode angewendet werden kann, um die Deckung der zusätzlichen Aufwendungen für die Vervielfältigung und physische Verbreitung nicht digitaler Dokumente sicherzustellen; werden dagegen digitale Dokumente (Dateien) elektronisch verbreitet (heruntergeladen), ist eher eine Nulltarif-Methode zu empfehlen.(...)“

Artikel 6 Absatz 2 regelt Umstände, unter denen der Grundsatz der grenzkostenorientierten Gebührenerhebung nicht für bestimmte öffentliche Stellen oder bestimmte Kategorien von Dokumenten gilt. In diesen Fällen gestattet die Richtlinie die Deckung der entstandenen Kosten („Kostendeckung“). (...) Nach der Richtlinie dürfen die Gesamteinnahmen aus der Bereitstellung und der Weiterverwendung die Kosten der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die nachstehend aufgeführten direkten Kosten in Betracht kommen: (...) Kosten im Zusammenhang mit der Erzeugung von Daten, (...) Kosten, die im weitesten Sinne mit der „Verbreitung“ zusammenhängen, (...) für Bibliotheken, Museen und Archive (einschließlich Hochschulbibliotheken) typische Kosten. (...)

Gemäß der Richtlinie muss sich das Gebührenberechnungsverfahren nach objektiven, transparenten und überprüfbaren Kriterien richten; die Festlegung und Annahme dieser Kriterien wird jedoch gänzlich den Mitgliedstaaten überlassen. Bei der ersten Stufe der Kostenberechnung werden alle relevanten Kosten, die in Betracht kommen, addiert. Einnahmen aus der Erfassung oder Erstellung von Dokumenten, z. B. Registrierungsgebühren oder -abgaben, sollten von den Gesamtkosten abgezogen werden, um die „Nettokosten“ der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zu ermitteln. Die Gebühren müssen möglicherweise auf der Grundlage der geschätzten potenziellen Weiterverwendungsnachfrage in einem bestimmten Zeitraum (statt anhand einer tatsächlichen Zahl von Nutzeranfragen) festgesetzt werden, da sich die Gebührenobergrenze nach den Gesamteinnahmen richtet, die zum Berechnungszeitpunkt jedoch noch nicht feststehen. Da eine Berechnung der Kosten je Dokument oder Datensatz aufwendig wäre, ist es wichtig, dass ein quantifizierbarer Output der Tätigkeiten des öffentlichen Sektors als Referenz herangezogen wird, um zu gewährleisten, dass die Gebühren nach geeigneten, überprüfbaren Kriterien ermittelt werden. Diese Anforderung wird am besten durch eine Berechnung auf Datenbank- oder Katalogebene erfüllt; hier wird empfohlen, bei der Berechnung Gesamtwerte als Referenz zu verwenden. Öffentlichen Stellen wird empfohlen, Kosten und Nachfrage regelmäßig zu überprüfen und die Gebühren entsprechend anzupassen. Bei dem in der Richtlinie genannten „entsprechenden Abrechnungszeitraum“ kann in den meisten Fällen von einem Jahr ausgegangen werden. (...)

Bibliotheken (einschließlich Hochschulbibliotheken), Museen und Archive (...) sind von der Verpflichtung, die Grenzkostenmethode anzuwenden, freigestellt. (...) Diese Einrichtungen sind nicht verpflichtet, die von den Mitgliedstaaten festgelegten „objektiven, transparenten und überprüfbaren Kriterien“ einzuhalten, und (...) die Berechnung der Gesamteinnahmen darf zwei zusätzliche Posten enthalten: Kosten für Datenkonservierung und Rechterklärung. Darin spiegeln sich die besondere Rolle des Kultursektors und die damit verbundene Verantwortung für die Erhaltung des kulturellen Erbes wider. Die direkten und indirekten Kosten der Datenpflege und der Speicherung bzw. Lagerung sowie die Kosten für die Ermittlung der Rechte Dritter — mit Ausnahme der tatsächlichen Kosten der Lizenzvergabe — sollten hierbei einbezogen werden können. (...) Bei der Berechnung einer angemessenen Gewinnspanne können diese Einrichtungen sich an den im Privatsektor üblichen Preisen für die Weiterverwendung identischer oder ähnlicher Dokumente orientieren. (...)

Obwohl in der Richtlinie nicht präzisiert wird, was unter einer „angemessenen Gewinnspanne“ zu verstehen ist, definiert sie sich im Wesentlichen über den Grund für eine Abweichung vom Grundsatz der Grenzkosten, d. h. dem Ziel der Aufrechterhaltung des normalen Betriebs öffentlicher Stellen, die möglicherweise zusätzlichen Haushaltsbeschränkungen unterliegen. Die „Gewinnspanne“ kann somit zusätzlich zu den in Betracht kommenden Kosten als Prozentsatz verstanden werden, der Folgendes ermöglicht: (...) die Deckung von Kapitalkosten und (...) die Einbeziehung eines echten Gewinns (Ertrags). Auf einem vergleichbaren Markt würde bei kommerziell agierenden Wirtschaftsteilnehmern im Rahmen des Gewinns auch das Geschäftsrisiko berücksichtigt. Bei der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors kann dem Geschäftsrisiko jedoch nicht Rechnung getragen werden, weil die Produktion von Informationen des öffentlichen Sektors Teil des Auftrags der Einrichtungen des öffentlichen Sektors ist. Die Richtlinie schreibt vor, dass die Gewinnspanne „angemessen“ sein muss; sie könnte demnach leicht über den derzeitigen Kapitalkosten liegen, aber weit niedriger sein als die durchschnittliche Gewinnspanne kommerziell agierender Wirtschaftsteilnehmer, die aufgrund des höheren Risikos wesentlich höher sein dürfte. Da die Kapitalkosten stark von den Zinssätzen der Kreditinstitute (und diese wiederum von den Festzinssätzen der EZB für Hauptrefinanzierungsgeschäfte) abhängen, dürfte die „angemessene Gewinnspanne“ im Allgemeinen nicht mehr als 5 % über dem von der EZB festgesetzten Zinssatz liegen. Darin waren sich auch die Teilnehmer der öffentlichen Konsultation der Kommission einig, von denen nur einer von zehn der Befragten einen Prozentsatz von über 5 % angab. Für Mitgliedstaaten, die nicht der Eurozone angehören, sollte die „angemessene Gewinnspanne“ an den anwendbaren Festzinssatz gebunden sein. (...)

Die Richtlinie sieht (in Artikel 7) vor, dass die folgenden Informationen im Voraus festgelegt und, soweit möglich und sinnvoll, online veröffentlicht werden, um einen visuellen und funktionalen Bezug zu den Dokumenten herzustellen, die Gegenstand der Weiterverwendung sind:

- a) anwendbare Bedingungen, Berechnungsgrundlage für und Höhe der Standardgebühren (d. h. auf vorab festgelegte Dokumente oder Gruppen von Dokumenten automatisch anwendbare Gebühren, die keine Einzelfallprüfung erfordern);
- b) bei der Berechnung außergewöhnlicher Kosten zu berücksichtigende Faktoren und
- c) Anforderungen, ausreichende Einnahmen zu erzielen, um einen wesentlichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung von Dokumenten zu decken, für die die Erhebung von Gebühren oberhalb der Grenzkosten nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b zulässig ist.

Im Einklang mit den Ergebnissen der offenen Konsultation sind Einrichtungen des öffentlichen Sektors ferner aufgefordert zu veröffentlichen, wie hoch die Einnahmen sind, die sie durch die Erhebung von Gebühren auf die Weiterverwendung ihrer Dokumente erzielen. Diese Informationen sollten (auf Datenbank- oder Einrichtungsebene) zusammengefasst und jährlich aktualisiert werden.“

Zu Nummer 8

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 7.

Zu Nummer 9 – Einfügung von § 8 IWG

§ 8 neu IWG konkretisiert die nach Artikel 9 der Richtlinie erforderlichen praktischen Erleichterungen. „GovData – das Datenportal für Deutschland“ (www.govdata.de) das derzeit aufgebaut wird, stellt eine solche praktische Erleichterung für die Weiterverwendung von maschinenlesbaren Daten dar.

§ 8 neu IWG setzt Daten voraus, die eine Behörde gemäß § 12 Absatz 1 EGovG maschinenlesbar veröffentlicht hat. Danach sind Daten, die von Behörden im Internet zur Verfügung gestellt werden, grundsätzlich in maschi-

nenlesbaren Formaten bereit zu stellen und mit Metadaten zu versehen, wenn an solchen Behördendaten ein Nutzungsinteresse zu erwarten ist. Nach § 8 neu IWG sollen die Metadaten solcher bereits veröffentlichter Behördendaten dem nationalen Datenportal zur Verfügung gestellt werden.

Um in den Metadatenkatalog des nationalen Datenportals „GovData“ aufgenommen zu werden, muss ein Datensatz auf eine bestimmte Art und Weise beschrieben werden. Danach sind allgemeine Angaben (z.B. Titel des Datensatzes), Angaben zu Nutzungsbestimmungen, zur veröffentlichenden Stelle, zum fachlichen Ansprechpartner, räumliche und zeitliche Angaben sowie ein Link zum Datensatz selbst erforderlich.

Die Datensätze selbst sollen nicht an das nationale Datenportal „GovData“ geliefert und auch nicht dort veröffentlicht, sondern weiterhin auf den Webseiten oder in den Datenbanken der jeweiligen datenhaltenden Stelle bereitgestellt und gepflegt werden. Eine Aktualisierung der Behördendaten selbst erfolgt an ihrem Ursprungsort. Die für das nationale Datenportal „GovData“ bereitzustellenden Metadaten sind nur anzupassen, wenn sie nicht mehr aktuell sind.

Sofern eine Behörde bereits Behördendaten mit Metadaten im Internet veröffentlicht hat und für die Veröffentlichung dieser Behördendaten im nationalen Datenportal „GovData“ eine Anpassung der bereits veröffentlichten Metadaten erforderlich ist, sollen die für das nationale Datenportal notwendigen Metadaten in einer angemessenen Übergangszeit zur Verfügung gestellt werden.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 932. Sitzung am 27. März 2015 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein (Erfüllungsaufwand für die Länder und Kommunen)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren näher darzulegen, welcher Erfüllungsaufwand bei den öffentlichen Stellen der Länder und Kommunen durch die Einräumung eines Rechts auf Weiterverwendung entsteht; insbesondere, ob mit der im Regelfall notwendigen Vorabprüfung zu den Nutzungsbedingungen und Entgelten eine Aufgabe im Sinne des Artikels 84 Absatz 1 Satz 7 GG verbunden ist.

Begründung:

Zur Wahrung der Rechte nach dem Urheberrechtsgesetz müssen die öffentlichen Stellen die dem Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs unterfallenden Informationen daraufhin überprüfen, ob Nutzungsbestimmungen und Entgeltregelungen zu treffen sind. Dies betrifft nicht nur Informationen, die nach Inkrafttreten des Gesetzentwurfs öffentlich bereitgestellt werden, sondern auch solche, die in der Vergangenheit veröffentlicht wurden. Zudem umfasst der Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs Informationen, die aufgrund von Informationsfreiheitsgesetzen zugänglich sind. Da der Zugang zu Informationen nach den Informationsfreiheitsgesetzen und die Verwendung des aus diesem Zugang erlangten Wissens keine Weiterverwendung im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes ist und kein Recht auf eine Weiterverwendung begründet (§ 53 Absatz 6 Satz 1 UrhG), eine Weiterverwendung nach dem Gesetzentwurf jedoch ohne Weiteres erlaubt sein soll, müssten die öffentlichen Stellen in den Fällen, in denen auf Antrag der Informationszugang gewährt wird und der Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs eröffnet ist, zugleich darüber mitbefinden, ob ein urheberrechtliches Werk vorliegt und ob und in welchem Umfang Nutzungsbestimmungen und Entgeltregelungen vorzusehen sind.

Die entsprechende Prüfung wäre auch stets von den Gemeinden und Gemeindeverbänden durchzuführen, so dass bei diesen gegebenenfalls mit erhöhtem Verwaltungsaufwand zu rechnen ist. Insoweit fehlen Ausführungen im Gesetzentwurf (Vorblatt unter Abschnitt E.3, Allgemeine Gesetzesbegründung Abschnitt VI. Nummer 4).

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe cc (§ 1 Absatz 2 Nummer 4 IWG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob Urheberrechte Dritter im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 4 IWG auch Urheberrechte von Urhebern in Arbeits- oder Dienstverhältnissen nach § 43 UrhG umfassen.

Begründung:

§ 43 UrhG räumt zugunsten des Arbeitgebers beziehungsweise des Dienstherrn Nutzungsrechte an Pflichtwerken ein, soweit ihm aufgrund des Dienstverhältnisses beziehungsweise dem Wesen des Beschäftigungsverhältnisses heraus die Nutzungsrechte an den von seinen Beschäftigten geschaffenen Werken zustehen. Gemäß § 31 Absatz 5 UrhG ermöglicht § 43 UrhG den Übergang von Nutzungsrechten in dem Maße, wie es das konkrete Dienstverhältnis erfordert. Da der Gesetzentwurf vorsieht, dass eine Weiterverwendung nach Maßgabe von Nutzungsbestimmungen und Entgeltregelungen der öffentlichen Stelle eingeräumt wird, erscheint fraglich, ob der Zweck des Behördenbetriebs einen Übergang derjenigen Nutzungsrechte auf den Arbeitgeber beziehungsweise Dienstherrn ermöglicht, die eine uneingeschränkte Weiterverwendung erfordern.

3. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 8 IWG)

In Artikel 1 Nummer 9 sind in § 8 die Wörter „einem nationalen Datenportal“ durch die Wörter „nationalen Datenportalen“ zu ersetzen.

Begründung:

In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 9 wird ausschließlich auf das nationale Open Data Portal „GovData - Das Datenportal für Deutschland“ Bezug genommen. GovData unterstützt die koordinierte und standardisierte Bereitstellung offener Daten durch Bund, Länder und Kommunen. Über das Portal können Ebenen übergreifend Daten aus den unterschiedlichen Open Data Portalen zentral abgerufen werden. Der Betrieb des Portals beruht auf der Verwaltungsvereinbarung GovData, die bisher vom Bund und sieben Ländern geschlossen wurde.

Die Begründung lässt aber unberücksichtigt, dass neben diesem Portal weitere nationale Portale mit öffentlichen Mitteln betrieben werden, deren Ziel- und Zwecksetzung der des Portals GovData vergleichbar ist. In Umsetzung der Richtlinie 2013/37/EU werden zum ersten Mal öffentliche Bibliotheken, Museen und Archive in den Geltungsbereich des Informationsweiterverwendungsgesetzes einbezogen. Für die zentrale Recherche in den Metadaten (und digitalen Abbildungen), die von solchen Einrichtungen über öffentlich zugängliche Netze bereitgestellt werden, wird bereits die Deutsche Digitale Bibliothek (DDB) als Ebenen und Sparten übergreifendes Portal betrieben. Deren Betrieb liegt ein am 1. Januar 2010 in Kraft getretenes Verwaltungs- und Finanzabkommen zwischen dem Bund und allen Ländern zu Grunde. Der Möglichkeit zur Weiterverwendung der Daten, um Mehrwertprodukte zu erzeugen, dient ein Application Programming Interface (API). Für den kulturellen Sektor wird die Ziel- und Zwecksetzung der Richtlinie bereits über die DDB erfüllt.

In dem Wortlaut des § 8 IWG-E ist durch Einfügung des Plurals „nationalen Datenportalen“ klarzustellen, dass auch andere nationale Portale die gemäß Artikel 9 der Richtlinie 2013/37/EU erforderlichen praktischen Vorkehrungen bieten. Die Richtlinie selbst benennt Internet-Portale im Plural als Beispiel für solche Vorkehrungen.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein (Handreichung/FAQ-Liste)

Die Bundesregierung wird gebeten, zur Verabschiedung des Informationsweiterverwendungsgesetzes eine Handreichung/FAQ-Liste zur Anwendung der gesetzlichen Neuerungen vorzulegen, insbesondere für die neu in den Anwendungsbereich aufgenommenen Bibliotheken einschließlich der Hochschulbibliotheken, aber auch der Museen und der Archive.

Diese Handreichung soll nähere Erläuterungen zum Umgang mit dem Gesetz enthalten und insbesondere in Zweifelsfällen seine Anwendung erläutern. Das betrifft beispielsweise die Aspekte des Urheberrechts, des Datenschutzes, der Lizenzen, der Entgeltberechnungen und der Transparenz.

Begründung:

Der Gesetzentwurf enthält in dieser Fassung lediglich eine Umsetzung der Europäischen Richtlinie im Verhältnis 1 : 1, aber keine weiteren Hinweise auf nationale Gesetze und Verordnungen. Er lässt deswegen viele Fragen offen hinsichtlich der Anwendung und des Umgang mit Anfragen und Anliegen, z. B. wenn diese nicht digitalisiert und im Netz veröffentlicht sind. Auch die Begründung des Gesetzes ist hier für die Museen, Archive und Bibliotheken nicht ausreichend. Weitere Erläuterungen sind deswegen notwendig.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu Nummer 1

Die Bundesregierung hat die Frage geprüft. Sie verweist auf die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand im Gesetzentwurf. Das IWG fordert von den öffentlichen Stellen nicht, Nutzungsbestimmungen zu erlassen oder Entgelte zu verlangen. Es enthält lediglich Vorgaben für den Fall, dass sie das tun. Die Entscheidung der jeweiligen öffentlichen Stelle darüber, ob sie Nutzungsbestimmungen erlässt oder Entgelte verlangt, ist nicht Gegenstand des IWG. Dementsprechend handelt es sich bei dem damit verbundenen Aufwand auch nicht um einen Aufwand zur Erfüllung des IWG.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung hat die Frage geprüft. Sie geht davon aus, dass Informationen, an denen die Beschäftigten öffentlicher Stellen Urheberrechte haben, nicht in den Anwendungsbereich des IWG fallen. Sie verweist hierzu auf den Erwägungsgrund 22 der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Danach gilt, dass die Richtlinie nicht das Bestehen von Rechten öffentlicher Stellen an geistigem Eigentum oder deren Inhaberschaft daran berührt und auch nicht die Wahrnehmung dieser Rechte über die in dieser Richtlinie gesetzten Grenzen hinaus einschränkt. Öffentliche Stellen sollen ihre Urheberrechte jedoch auf eine Weise ausüben, die eine Weiterverwendung erleichtert. Weiterhin verweist die Bundesregierung auf Erwägungsgrund 12 der Änderungsrichtlinie 2013/37/EU. Dort heißt es: „Die Richtlinie 2003/98/EG berührt nicht die Rechte, einschließlich des wirtschaftlichen Rechts und des Urheberpersönlichkeitsrechts, die den Beschäftigten öffentlicher Stellen nach nationalen Vorschriften zustehen.“

Zu Nummer 3

Die Bundesregierung schließt sich dem Änderungswunsch des Bundesrates nicht an. Sie weist darauf hin, dass § 8 IWG vor allem die Auffindbarkeit von weiterzuverwendenden Informationen durch das übergreifende Portal GovData als zentrales Metadatenportal erleichtern soll. § 8 IWG bezieht sich lediglich auf Metadaten (Datenbeschreibungen) von Daten im Sinne des § 12 Abs. 1 EGovG, nicht aber auf die eigentlich weiterzuverwendenden Informationen. Die Deutsche Digitale Bibliothek enthält keine solchen Daten und ist auch kein Metadatenportal. Die Verwendung des Plurals könnte im Übrigen dahin ausgelegt werden, dass öffentliche Stellen gegebenenfalls mehrere nationale Datenportale bedienen sollen. Dies ist jedoch nicht beabsichtigt.

Zu Nummer 4

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Bedarf für die vom Bundesrat erbetene Handreichung. Sie weist dazu darauf hin, dass das Gesetz in seiner geänderten Fassung keine zusätzlichen Anforderungen an die öffentlichen Stellen stellt. Insbesondere der Wegfall von Regelungen zum Umgang mit Anfragen, die nicht mehr erforderlich sind, dürfte den Umgang der öffentlichen Stellen mit dem Gesetz erleichtern. Soweit sich das Gesetz künftig auch auf Bibliotheken, Museen und Archive erstreckt, können diese von den Erfahrungen der bereits früher erfassten öffentlichen Stellen profitieren. Die Aufgabe, eine Handreichung zur praktischen Anwendung für diesen speziellen Bereich zu erstellen, liegt nach Auffassung der Bundesregierung nicht beim Gesetzgeber, sondern eher bei betroffenen Verbänden. Im Übrigen hat die Europäische Kommission Leitlinien veröffentlicht, auf die auch die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf hinweist (vgl. EU-Amtsbl. C 240 vom 24. Juli 2014). Die weiteren Erfahrungen mit dem Gesetz sind abzuwarten.0