

**RECHTSGUTACHTEN**  
**ZUR NUTZUNG VON OPEN DATA**  
**IM PROJEKT:**  
**INFORMATIONSSYSTEM CHEMIKALIEN**  
**VON BUND UND LÄNDERN (CHEMINFO)**

Von: Dr. Nils Ipsen, LL.M.  
Dr. Christian Lange-Hausstein  
Thomas Britz, LL.M.

An: **Umweltbundesamt**  
FG IV 2.1, Informationssysteme Chemikaliensicherheit  
Ansprechpartner: Stefan Barthel  
Stefan.barthel@uba.de

Datum: 22. August 2017

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>TEIL A – EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>8</b>
<b>1. PROBLEMSTELLUNG UND GUTACHTENAUFTRAG</b> .....	<b>8</b>
1.1. INFORMATIONSSYSTEM CHEMIKALIEN DES BUNDES UND DER LÄNDER .....	8
1.2. UNTERSCHIEDLICHE AUFFASSUNGEN ZUR VERÖFFENTLICHUNG VON DATEN .....	9
1.3. GUTACHTENAUFTRAG .....	10
<b>2. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE</b> .....	<b>12</b>
2.1. DARSTELLUNG UND VERGLEICH DER RECHTSGRUNDLAGEN .....	12
2.2. BEGRIFFSDEFINITIONEN .....	13
2.3. RAHMENBEDINGUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNG .....	13
2.4. DATENVERKAUF UND ENTGELTE .....	15
2.5. VERGLEICH URHEBERRECHTSLIZENZEN .....	16
2.6. RECHTE DER EINZELNEN PROJEKTTEILNEHMER .....	17
2.7. FAZIT .....	18
<b>TEIL B – AUSFÜHRLICHES RECHTSGUTACHTEN</b>	<b>19</b>
<b>1. DARSTELLUNG UND VERGLEICH DER RECHTSGRUNDLAGEN</b> .....	<b>19</b>
1.1. GESETZLICHE REGELUNGEN ZUM E-GOVERNMENT .....	19
1.1.1. ANWENDUNGSBEREICHE DER GESETZE .....	22
1.1.2. AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN .....	23
1.1.2.1 EGOVG BUND .....	23
1.1.2.2 REGELUNGEN DER LÄNDER .....	25
1.1.3. EINSCHRÄNKUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNG .....	26
1.1.4. WEITERVERWENDUNG VON DATEN .....	28
1.1.5. ART UND WEISE DER VERÖFFENTLICHUNG .....	29
1.1.5.1 FORMATE UND AUFFINDBARKEIT .....	29
1.1.5.2 NUTZUNGSBESTIMMUNGEN .....	30
1.1.6. GEBÜHRENREGELUNG .....	31
1.1.7. ZWISCHENERGEBNIS .....	32
1.2. INFORMATIONSZUGANGSGESETZE .....	32
1.2.1. INFORMATIONSFREIHEITSGESETZE .....	32

1.2.1.1	ANWENDUNGSBEREICHE DER GESETZE .....	35
1.2.1.2	REAKTIVE ZUGANGSGEWÄHRUNGSPFLICHTEN .....	35
1.2.1.3	AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN .....	36
1.2.1.4	EINSCHRÄNKUNGEN DES ZUGANGS .....	38
1.2.1.4.1	GEFÄHRDUNG ÖFFENTLICHER BELANGE .....	38
1.2.1.4.2	GEISTIGES EIGENTUM .....	39
1.2.1.4.3	BETRIEBS- UND GESCHÄFTSGEHEIMNISSE .....	40
1.2.1.4.4	UNGESCHRIEBENE AUSNAHMETATBESTÄNDE .....	40
1.2.1.5	ART UND WEISE DES ZUGANGS .....	40
1.2.1.6	GEBÜHRENREGELUNG .....	41
1.2.1.7	ZWISCHENERGEBNIS .....	41
1.2.2.	UMWELTINFORMATIONSGESETZ .....	41
1.2.2.1	ANWENDUNGSBEREICHE DER GESETZE .....	44
1.2.2.2	REAKTIVE ZUGANGSGEWÄHRUNGSPFLICHTEN .....	44
1.2.2.3	AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHT .....	44
1.2.2.4	EINSCHRÄNKUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNG .....	45
1.2.2.5	ART UND WEISE DES ZUGANGS .....	45
1.2.2.6	GEBÜHRENREGELUNG .....	46
1.2.2.7	VÖLKER-, UNIONS- UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN .....	46
1.2.2.7.1	UMWELTINFORMATIONSRICHTLINIE .....	46
1.2.2.7.2	AARHUS-KONVENTION .....	47
1.2.2.7.3	(LANDES-)VERFASSUNGSRECHTLICHE REGELUNGEN .....	48
1.2.2.8	ZWISCHENERGEBNIS .....	48
1.2.3.	GEOZG .....	48
1.2.4.	VIG .....	49
1.2.5.	BARHG .....	50
1.3.	INFORMATIONSWEITERVERWENDUNG .....	51
1.3.1.	IWG .....	51
1.3.1.1	ANWENDUNGSBEREICH .....	51
1.3.1.2	WEITERVERWENDUNG .....	52
1.3.1.3	ART UND WEISE DER WEITERVERWENDUNG .....	52
1.3.1.4	GEBÜHRENREGELUNG .....	52
1.3.1.5	UNIONSRECHTLICHE GRUNDLAGE .....	53
1.3.2.	WEITERE REGULUNGEN ZUR WEITERVERWENDUNG .....	53
1.3.3.	ZWISCHENERGEBNIS .....	54

1.4.	NATIONALER AKTIONSPLAN ZUR UMSETZUNG DER OPEN-DATA-CHARTA .....	54
1.4.1.	ANWENDBEREICH .....	55
1.4.2.	(INNERSTAATLICHE) BINDUNGSWIRKUNG .....	55
1.4.3.	AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN .....	56
1.4.4.	EINSCHRÄNKUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHT .....	58
1.4.5.	WEITERVERWENDUNG .....	58
1.4.6.	ART UND WEISE DER VERÖFFENTLICHUNG .....	58
1.4.7.	GEBÜHREN .....	59
1.4.8.	ZWISCHENERGEBNIS .....	59
<b>2.</b>	<b>BEGRIFFSDEFINITIONEN .....</b>	<b>61</b>
2.1.	DEFINITIONEN ZU DATEN .....	61
2.2.	DEFINITIONEN ZU INFORMATIONEN .....	65
2.3.	DEFINITIONEN ZU VORAUSSETZUNGEN UND MODALITÄTEN DER VERÖFFENTLICHUNG VON DATEN/INFORMATIONEN .....	67
2.4.	ZWISCHENERGEBNIS .....	71
<b>3.</b>	<b>RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG .....</b>	<b>72</b>
3.1.	EINSCHLÄGIGE RECHTSGRUNDLAGE FÜR VERÖFFENTLICHUNG .....	72
3.1.1.	E-GOVG ALS RECHTSGRUNDLAGE? .....	73
3.1.2.	IFG BUND ALS RECHTSGRUNDLAGE? .....	74
3.1.2.1.	AMTLICHE INFORMATIONEN .....	74
3.1.2.2.	GEEIGNETHEIT .....	74
3.1.3.	UIG BUND ALS RECHTSGRUNDLAGE .....	75
3.1.3.1.	GSBL-DATEN ALS „UMWELTINFORMATIONEN“ .....	75
3.1.3.1.1.	INFORMATIONEN ZU STOFFEN MIT UMWELTAUSWIRKUNGEN .....	76
3.1.3.1.2.	INFORMATIONEN ZU AUSWIRKUNGEN VON STOFFEN AUF MENSCHEN .....	77
3.1.3.1.3.	MAßNAHMEN ZUM SCHUTZ DER UMWELT .....	77
3.1.3.2.	ZWISCHENERGEBNIS .....	78
3.1.4.	KOLLISIONSREGEL: WELCHE RECHTSGRUNDLAGE HAT VORRANG? .....	78
3.1.4.1.	SUBSIDIARITÄT DES E-GOVG BUND .....	78
3.1.4.2.	SUBSIDIARITÄT DES IFG BUND .....	80
3.1.5.	ZWISCHENERGEBNIS .....	80

3.2.	VORRAUSSETZUNGEN UND UMFANG DER VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHT .....	80
3.2.1.	VORAUSSETZUNGEN FÜR VERÖFFENTLICHUNG .....	80
3.2.1.1	AUFGABENBEZOGENE UMWELTINFORMATIONEN .....	81
3.2.1.2	VERFÜGBARE UMWELTINFORMATIONEN .....	81
3.2.2.	PFLICHT ZU VERÖFFENTLICHUNG?.....	82
3.2.2.1	VERÖFFENTLICHUNG VON GESETZESTEXTEN (NR. 1) .....	83
3.2.2.2	KEINE UMWELTÜBERWACHUNG (NR. 4) .....	83
3.2.2.3	ZWISCHENERGEBNIS .....	84
3.2.3.	ERMESSENSENSENTSCHEIDUNG ÜBER VERÖFFENTLICHUNG .....	84
3.2.3.1	ALLGEMEINE LEITLINIEN FÜR DIE ERMESSENSAUSÜBUNG .....	85
3.2.3.2	LEITLINIEN ZUR AUSÜBUNG DES ERMESSENS IN BEZUG AUF DEN GSBL .....	86
3.2.3.2.1	BELANGE FÜR EINE VERÖFFENTLICHUNG .....	86
3.2.3.2.2	BELANGE GEGEN EINE VERÖFFENTLICHUNG .....	88
3.2.3.2.3	BEDEUTUNG DER VERFÜGBARKEIT DER INFORMATIONEN .....	89
3.2.3.2.4	ERGEBNIS DER ABWÄGUNG .....	90
3.2.4.	ZWISCHENERGEBNIS .....	90
3.3.	GRENZEN DER VERÖFFENTLICHUNGSBEFUGNIS: AUSSCHLUSSGRÜNDE UND RECHTE DRITTER.....	91
3.3.1.	SCHUTZ GEISTIGEN EIGENTUMS .....	92
3.3.1.1	GEGENSTAND DES URHEBERRECHTSSCHUTZ .....	93
3.3.1.2	SCHUTZBERECHTIGTE.....	95
3.3.2.	SCHUTZ VON BETRIEBS- ODER GESCHÄFTSGEHEIMNISSEN .....	96
3.3.3.	SCHUTZ DER VERTRAUENSVOLLEN ZUSAMMENARBEIT .....	97
3.3.4.	KEIN GRUNDRECHTSEINGRIFF .....	98
3.3.5.	ZWISCHENERGEBNIS .....	99
3.4.	MODALITÄTEN DER VERÖFFENTLICHUNG NACH UIG .....	99
3.5.	RECHTSLAGE AUF LÄNDEREBENE IST IM WESENTLICHEN IDENTISCH .....	100
<b>4.</b>	<b>DATENVERKAUF UND ENTGELT FÜR DATENZUGANG .....</b>	<b>103</b>
4.1.	ENTGELTE FÜR (BLOßEN) ZUGANG?.....	103
4.1.1.	ENTGELTE FÜR ZUGANG ZU VERÖFFENTLICHTEN DATEN?.....	103
4.1.2.	ENTGELTE FÜR ZUGANG AUF ANTRAG.....	104
4.1.2.1	MÖGLICHKEIT DER GEBÜHRENERHEBUNG.....	105
4.1.2.2	HÖHE ETWAIGER GEBÜHREN .....	106

4.2.	ENTGELTE FÜR WEITERVERWENDUNG? .....	107
4.2.1.	DENKBARE RECHTSGRUNDLAGE: § 5 IWG .....	107
4.2.2.	VORLIEGEND JEDOCH: SPERRWIRKUNG DES UIG BUND .....	108
4.3.	PRIVATRECHTLICHER VERKAUF VON DATEN .....	109
4.3.1.	HAUSHALTSRECHTLICHE AUSSCHLUSSGRÜNDE? .....	110
4.3.2.	SPERRWIRKUNG DES UIG .....	111
4.3.2.1	GRUNDSATZ: WEITGEHENDE SPERRWIRKUNG DURCH DAS UIG .....	111
4.3.2.2	AUSNAHME VON SPERRWIRKUNG DES UIG .....	111
4.3.3.	BEACHTUNG DES GRUNDSATZES DER WIRTSCHAFTLICHKEIT .....	113
4.4.	ZWISCHENERGEBNIS .....	114
<b>5.</b>	<b>VERGLEICH DER URHEBERRECHTSLIZENZEN .....</b>	<b>116</b>
5.1.	VORSTELLUNG INFRAGE KOMMENDER LIZENZMODELLE .....	117
5.1.1.	CREATIVE COMMONS LIZENZEN .....	117
5.1.2.	DATENLIZENZ DEUTSCHLAND .....	117
5.2.	GEGENÜBERSTELLUNG DER VOR- UND NACHTEILE .....	118
5.2.1.	ÜBERBLICK .....	118
5.2.2.	DIE EIGENSCHAFTEN IM EINZELNEN .....	118
5.2.2.1	ANERKENNUNG UND VERBREITUNG .....	119
5.2.2.2	ENTSPRECHUNG MIT RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN .....	119
5.2.2.2.1	EINSCHRÄNKUNGEN DURCH AGB-RECHT? .....	119
5.3.	BEURTEILUNG DER EIGNUNG FÜR DAS PORTAL .....	121
5.4.	HINWEISE FÜR DIE EINBEZIEHUNG .....	121
5.4.1.	GRUNDSÄTZE DER EINBEZIEHUNG .....	122
5.4.2.	NAMENSNENNUNG ALS ZULÄSSIGE BEDINGUNG? .....	123
5.4.3.	BEREITSTELLUNG DES PORTALS IN ANDEREN SPRACHEN .....	124
5.5.	ZWISCHENERGEBNIS .....	125
<b>6.</b>	<b>RECHTE DER EINZELNEN PROJEKTTILNEHMER .....</b>	<b>127</b>
6.1.	VERTRAGSRECHTLICHE VORGABEN FÜR DIE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG .....	127
6.2.	GESETZLICHE VORGABEN .....	128
6.3.	VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN BEI EINER BUND- LÄNDER-KOOPERATION .....	129
6.3.1.	KEINE AUSDRÜCKLICHE VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE .....	129
6.3.2.	ZUSAMMENWIRKEN VON BUND UND LÄNDERN .....	130

6.3.3. MEHRHEITSBESCHLÜSSE BEI ZUSAMMENARBEIT .....	132
6.4. KONSEQUENZEN FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT IM CHEMINFO- PROJEKT .....	133
6.5. AUSÜBUNG DER MEHRHEITSENTSCHEIDUNGEN .....	135
6.6. ZWISCHENERGEBNIS .....	136

**TEIL C – ANHÄNGE**

**138**

---

## Teil A – Executive Summary

### 1. Problemstellung und Gutachtauftrag

#### 1.1 Informationssystem Chemikalien des Bundes und der Länder

## TEIL A – EXECUTIVE SUMMARY

### 1. PROBLEMSTELLUNG UND GUTACHTENAUFTRAG

#### 1.1. INFORMATIONSSYSTEM CHEMIKALIEN DES BUNDES UND DER LÄNDER

Das „Informationssystem Chemikalien des Bundes und der Länder“ (**ChemInfo** oder **GSBLneu**) ging im Jahr 2016 aus der Datenbank des „Gemeinsamen zentralen Stoffdatenpool von Bund und Ländern“ (**GSBL**) hervor. Es handelt sich um einen Pool von Daten über umweltrelevante Eigenschaften von chemischen Stoffen und Zubereitungen. Diese Stoffe sind durch umfangreiche Merkmale beschrieben. Dazu gehören u.a. die physikalisch-chemischen (Aggregatzustand, Geruch oder Farbe) und (öko-) toxikologischen Parameter. Darüber hinaus sind z.B. auch die jeweils einschlägigen rechtlichen Regelungen für die jeweiligen Stoffe dargestellt. Die Stoffdaten und weitere Informationen wie rechtliche Regelungen oder Informationen aus Stofftests werden im Folgenden auch unter dem Oberbegriff „**(stoffbezogene) Daten im GSBL**“ zusammengefasst.

Als administrative Grundlage der Zusammenarbeit dient das Projekt Nr. 53, welches im Rahmen der Vereinbarung „Kooperation zur Konzeptionen und Entwicklungen von Software für Umweltinformationssysteme“ (**VKoopUIS**) 2016 gegründet wurde. Derzeit sind am Projekt Nr. 53 zwei Bundesministerien, eine Bundesbehörde und elf Landesministerien aus elf unterschiedlichen Bundesländern beteiligt. Konkretisiert wird die Zusammenarbeit durch das Projektdatenblatt (Stand: 10. November 2016). Die Finanzierung des Projekts übernimmt zu 50 % der Bund. Die übrige Finanzierung verteilt sich auf die beteiligten Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel.

Die Datenbank wird aus verschiedenen Datenquellen gespeist. Hierfür können die Daten von privaten Anbietern abgekauft werden, es können private Anbieter mit der Erhebung bestimmter Daten beauftragt werden oder es kann eigenes Personal für die Erhebung der Daten eingesetzt werden. Grundsätzlich wird ein Projektpartner mit der Erhebung und Einspeisung bestimmter Daten betraut, wofür er entsprechende Finanzmittel aus dem Projekt erhält. Der betraute Projektpartner kann darüber hinaus ggf. auch eigene Mittel zur Datenerhebung einsetzen, wenn bei ihm auch aus anderen Gründen ein Interesse an diesen Daten besteht. Inzwischen wird bei der Datenerhebung (vor allem vom Bund) darauf geachtet, dass nach Möglichkeit Daten genutzt werden, die grundsätzlich wei-



## Teil A – Executive Summary

### 1. Problemstellung und Gutachtauftrag

#### 1.2 Unterschiedliche Auffassungen zur Veröffentlichung von Daten

tergegeben werden können, bei einem Teil der Bestandsdaten ist dies indes nicht der Fall (u. a. lizenzrechtlich geschützte Daten Dritter).

Aus dem internen (d.h. nur den Projektpartnern zur Verfügung stehenden) Datenpool wird auch eine für die Öffentlichkeit frei zugängliche Datenbank (**GSBL\_public**) zur Verfügung gestellt. Dritte können sich dort über die Stoffe und ihre Merkmale in begrenztem Umfang informieren. Auswahlkriterium für die dort veröffentlichten Daten ist grundsätzlich das öffentliche Interesse an diesen Daten. So werden etwa auch nur solche Daten veröffentlicht, welche als „interessant“ und verständlich für die Öffentlichkeit (für den mündigen Bürger) eingestuft wurden. Zusätzlich wird darauf geachtet, dass keine Daten veröffentlicht werden, die lizenzrechtlich geschützt sind.

Ferner werden in dem Projekt bestimmte Anwendungen auf Grundlage der vorhandenen Daten entwickelt, die nur den Projektteilnehmern zur Verfügung gestellt werden. Ein Beispiel ist die **GSA** (Gefahrstoffschnellauskunft), mit der Einsatzkräfte die Möglichkeit erhalten, zu den jeweiligen Stoffen und deren Eigenschaften zu recherchieren. Diese Auskunft steht nur den Einsatzkräften des Bundes und derjenigen Länder zur Verfügung, die an dem Projekt beteiligt sind.

Neben dem dargestellten GSBL gibt es auch alternative Produkte. Insbesondere pflegt NRW mit IGS eine eigene Datenbank, in der ähnliche Informationen enthalten sind.

#### 1.2. **UNTERSCHIEDLICHE AUFFASSUNGEN ZUR VERÖFFENTLICHUNG VON DATEN**

Bei der Veröffentlichung von Daten gibt es zwischen den Projektpartnern unterschiedliche Auffassungen:

Die Projektteilnehmer sind unterschiedlicher Auffassung, inwieweit vorhandene Daten veröffentlicht werden müssen/sollen/dürfen. Insbesondere wird die Veröffentlichung von Daten aus zwei Gründen teilweise skeptisch gesehen: Zum einen soll die Veröffentlichung der Daten durch eine staatliche Stelle nicht Geschäftsmodelle von Privaten behindern bzw. verhindern, die einen Verkauf eben dieser Daten betreiben (wollen). Zum anderen bestehen haushaltsrechtliche Bedenken, dass auch Behörden aus Bundesländern, die nicht an dem Projekt beteiligt sind, bei einer Veröffentlichung freien Zugriff auf die Daten bekommen. In einem solchen Fall – so die Sorge – könne es zukünftig unmöglich sein, Haus-

## Teil A – Executive Summary

### 1. Problemstellung und Gutachtauftrag

#### 1.3 Gutachtauftrag

haltsmittel für die Unterstützung des Projekts zu erhalten. Aufgrund dieser Bedenken wird teilweise nur eine Verlinkung auf Daten externer Datenbanken gestattet, die ebenfalls nur eine Teilmenge an Daten öffentlich anbieten (z.B. Gefahrgutdatenbank der BAM).

Einzelne Projektteilnehmer widersprechen deswegen einer generellen Veröffentlichung der Daten. Das gilt insbesondere in den Fällen, in denen die jeweiligen Projektteilnehmer selbst – ggf. unter zusätzlicher Verwendung eigener Mittel – die Daten erhoben und eingespeist haben. Insofern bestehen unterschiedliche Auffassungen, inwieweit die einzelnen Länder die Verfügungsberechtigung über die Daten und damit ein etwaiges Vetorecht haben. Eine Schlichtung sollte durch den Lenkungsausschuss KoopUIS erfolgen. Der Lenkungsausschuss hat daraufhin in seinem Beschluss vom 24. April 2016 unter Top 4.1.2 einvernehmlich festgestellt:

„Der LA KoopUIS empfiehlt, dass der OpenData-Grundsatz für Projekte der KoopUIS gemäß der VKoopUIS zur Anwendung kommt. Daraus folgt, dass – soweit gesetzliche oder vertragliche Regelungen dem nicht entgegenstehen – Daten, die abgeleitet aus Projekten auf Grundlage der VKoopUIS bereitgestellt werden, ohne Registrierung oder ähnliches zugänglich und geldleistungsfrei nutzbar sind.“

Im Projektdatenblatt zum Projekt Nr. 53 einigten sich die Projektpartner im Absatz „spezielle Vereinbarungen zu den Nutzungsrechten“ auf die folgende Formulierung:

„Soweit gesetzliche oder vertragliche Regelungen dem nicht entgegenstehen, sollen Daten ohne Registrierung oder ähnliches zugänglich und geldleistungsfrei nutzbar sein (OpenDataAnsatz). Die Steuerungsgruppe entscheidet, welche Daten als OpenData angeboten werden.“

#### **1.3. GUTACHTENAUFTRAG**

Vor diesem Hintergrund hat der Auftraggeber den Auftragnehmer mit dem Rechtsgutachten beauftragt. Dieses Rechtsgutachten soll:

- 1) ...darlegen, welche rechtlichen Grundlagen (u. a. Bundes- und Landesgesetze, Verwaltungsmodernisierungsprogramme, nationale Aktionspläne, Richtlinien, Open-Data-Charta, etc.) bzgl. „Open Data“ auf Ebene der Bundesländer und des Bundes existieren und inwiefern diese die Arbeit im Projekt ChemInfo beeinflussen.

## Teil A – Executive Summary

### 1. Problemstellung und Gutachtauftrag

#### 1.3 Gutachtauftrag

- 2) ...eine Übersicht enthalten, welche die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Regelungen von „Open Data“ auf Bundes- und Landesebene sowie internationale Einflüsse abgrenzt und bzgl. der im GSBL vorhandenen Daten darlegt.
- 3) ...die dem „Open Data“-Ansatz zu Grunde liegenden Termini (siehe Kapitel 1.1) mit Bezug auf das Projekt ChemInfo definieren und abgrenzen.
- 4) ...darlegen, welche Möglichkeiten zur Veröffentlichung der GSBL-Daten bzw. eines Teils der Daten nach dem „Open Data“-Ansatz existieren und ggf. welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten (auch Empfehlung aussprechen).
- 5) ...darlegen, welche und wie (gesetzliche) Rahmenbedingungen einen Daten(weiter)verkauf oder die Bereitstellung in öffentlichen Datenportalen (siehe Kapitel 1.1) erlauben.
- 6) ...aufzeigen, welche (Urheberrechts-)Lizenzen sich für die Daten-Veröffentlichung im Projekt ChemInfo eignen und deren Unterschiede gegenüberstellen.
- 7) ...darlegen, ob einzelne Kooperationspartner des Projekts ChemInfo der Daten-Veröffentlichung nach dem „Open Data“-Ansatz widersprechen können (Vetorecht).
- 8) ...die „Open Data“-Thematik betreffenden Gesetzesentwürfe oder Leitlinienentwürfe, welche während der Erstellung des Rechtsgutachtens in Bearbeitung befinden, nennen und soweit möglich deren Auswirkung auf das Projekt ChemInfo erläutern.
- 9) ...die für alle Kooperationspartner geltenden Regelungen aus dem Projektdatenblatt des Projekts ChemInfo (siehe Anlage 1) sowie der VKoopUIS (siehe Anlage 2) berücksichtigen.
- 10) ...alle im Dokument vom Auftraggeber genannten Arbeitsaufträge berücksichtigen und deren Ergebnisse einbeziehen.

## Teil A – Executive Summary

### 2. Zusammenfassung der Ergebnisse

#### 2.1 Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

## 2. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse der Untersuchung dargestellt:

### 2.1. DARSTELLUNG UND VERGLEICH DER RECHTSGRUNDLAGEN

Mit dem Open-Data-Ansatz besonders verbunden ist das E-Government-Gesetz **Bund** (EGovG **Bund**). Dieses sieht in dem neu eingeführten § 12a EGovG **Bund** eine Veröffentlichungspflicht für unbearbeitete Daten vor. Diese Daten sollen frei und ohne Kosten zugänglich sein. Spezielle Regelungen gibt es auch für die Gewährleistung der Maschinenlesbarkeit. Entsprechende Länderregelungen fehlen weitgehend noch; nur das EGovG **Bln** enthält eine vergleichbare Regel (siehe ausführlich Teil B Ziff. 1.1).

Daneben treten die Informationszugangsgesetze. Dazu gehören neben dem Informationsfreiheitsgesetz die Umweltinformationsgesetze, das Geodatenzugangsgesetz sowie das Verbraucherinformationsgesetz und das Bundesarchivgesetz:

- Die Informationsfreiheitsgesetze gewähren – im Rahmen ggf. entgegenstehender Rechte Dritter und staatlicher Belange – freien Zugang zu allen amtlichen Informationen. Bei den Informationsfreiheitsgesetzen steht der aktive Informationsantrag im Vordergrund. Das IFG **Bund** sieht zwar Möglichkeiten zur Veröffentlichung von Informationen vor. Diese sind jedoch nicht vertieft geregelt. Weitergehende Veröffentlichungspflichten sehen einige Landesgesetze, insbesondere das LTranspG **RP**, das IFG **Bln** und das **HmbTG**, vor. Eine Pflicht zur Veröffentlichung besteht auch nach diesen Gesetzen nur für ausgewählte Informationen (siehe ausführlich Teil B Ziff. 1.2.1).
- Die Umweltinformationsgesetze regeln den Zugang zu Umweltinformationen. Im Mittelpunkt steht auch hier der Informationszugang auf Antrag, es sind jedoch ebenso Rechtsgrundlagen für die – teilweise sogar verpflichtende – Veröffentlichung von Umweltinformationen vorgesehen. Eine Grenze bilden die Rechte Dritter oder staatliche Belange. Bundes- und Landesgesetze weisen in diesem Fall allenfalls geringe Unterschiede auf, da unions- und völkerrechtliche Vorgaben umgesetzt werden mussten (siehe ausführlich Teil B Ziff. 1.2.2).

## Teil A – Executive Summary

### 2. Zusammenfassung der Ergebnisse

#### 2.2 Begriffsdefinitionen

- Die weiteren Informationszugangsgesetze – GeoZG, VIG und BArchG – sind für die vorliegende Untersuchung nicht von Bedeutung.

Nach dem IWG dürfen veröffentlichte Informationen grundsätzlich sowohl zu kommerziellen als auch nicht-kommerziellen Zwecken weiterverwendet werden. Es wird damit die europäische PSI-Richtlinie umgesetzt (siehe ausführlich Teil B Ziff. 1.3).

Der nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta ist kein geltendes Recht, sondern nur eine verwaltungsintern zu beachtende Verwaltungsvorschrift. Er geht über die bestehende Rechtslage hinaus und erschöpft sich nicht in vorzunehmenden gesetzlichen Neuregelungen. Vielmehr sind die dargestellten Prinzipien allgemein bei den Verwaltungshandlungen von Bundesbehörden zu beachten. Folglich müssen die Bundesbehörden auch in anderen Bereichen davon ausgehen, dass Daten standardgemäß frei gegeben werden sollen und diese Freigabe grundsätzlich kostenlos erfolgt (siehe ausführlich Teil B Ziff. 1.4).

#### 2.2. BEGRIFFSDEFINITIONEN

Im Rahmen der genannten Gesetze werden verschiedene rechtstechnische Begriffe genutzt, die teilweise nicht im Einklang mit dem allgemeinem Sprachgebrauch stehen. Bedeutsam ist die Unterscheidung zwischen Daten i.S.d. EGovG **Bund** und (Umwelt-) Informationen i.S.d. UIG **Bund**:

- Daten sind Aufzeichnungen, die noch nicht in einem konkreten Bedeutungszusammenhang interpretiert worden sind.
- Informationen sind Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung sind.

Nach diesem, den Gesetzen zugrunde liegendem Begriffsverständnis bilden Daten also eine Teilmenge von Informationen; mithin ist der Informationsbegriff sehr weit (siehe ausführlich Teil B Ziff. 2).

#### 2.3. RAHMENBEDINGUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNG

Einschlägige Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung der GSBL-Daten ist das UIG **Bund**. Die im GSBL gesammelten Merkmale von Stoffen sind als Umweltin-

## Teil A – Executive Summary

### 2. Zusammenfassung der Ergebnisse

#### 2.3 Rahmenbedingungen der Veröffentlichung

formationen zu qualifizieren. Denn sie informieren über Auswirkungen von Stoffen auf Umweltbestandteile (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG **Bund**) sowie auf Menschen (§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG **Bund**) oder geben Maßnahmen wieder, die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b UIG **Bund**).

Das EGovG **Bund** und das IFG **Bund** treten dagegen jedenfalls aufgrund der jeweiligen Subsidiaritätsklauseln zurück. Bei dem EGovG **Bund** sind überdies nach unserer Auffassung die stoffbezogenen Daten des GSBL nicht vom Anwendungsbereich des § 12a EGovG **Bund** umfasst. Denn die Daten des GSBL stellen keine „unbearbeiteten Daten“ dar, vielmehr handelt es sich – im Unterschied zum allgemeinen Sprachgebrauch – bei den GSBL-Daten grundsätzlich um Informationen i.S.d. UIG. Die Rahmenbedingungen der Veröffentlichung bestimmen sich somit nach § 10 UIG **Bund** bzw. den entsprechenden Länderregelungen (siehe ausführlich Teil B Ziff. 3.1).

Die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Veröffentlichung nach § 10 Abs. 1 UIG **Bund** sind für das ChemInfo-Projekt erfüllt. Für die Projektteilnehmer besteht daher eine sehr weitgehende Befugnis zur Veröffentlichung der Umweltinformationen im GSBL. Es besteht indes keine gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung der stoffbezogenen Daten des GSBL. Vielmehr steht die Veröffentlichung im Ermessen der jeweiligen Projektteilnehmer. Allerdings müssen diese bei ihrer Ermessenentscheidung alle Belange berücksichtigen:

- Für eine Veröffentlichung sprechen insbesondere ein öffentliches Interesse und der Sinn und Zweck der Umweltinformationsgesetze sowie der zugrundeliegenden Umweltinformations-Richtlinie. Das gilt umso mehr, wenn die betreffenden Daten der Gefahrenabwehr dienen.
- Gegen eine Veröffentlichung können insbesondere finanzielle Bedenken sprechen. Die zuständigen Stellen müssen auch die langfristigen Finanzierbarkeit der Datenerhebung bedenken, wobei allerdings die gesetzgeberischen Wertungen des UIG zu beachten sind
- Der Umstand, dass die zugrundeliegenden Daten frei verfügbar sind, hat indes grundsätzlich keine Bedeutung. Durch die für ChemInfo vorgenommene Aufbereitung erhalten die Daten einen höheren Informationsgehalt und unterliegen deswegen uneingeschränkt dem UIG.

## **Teil A – Executive Summary**

### **2. Zusammenfassung der Ergebnisse**

#### **2.4 Datenverkauf und Entgelte**

Eindeutige rechtliche Vorgaben lassen sich für eine Ermessensentscheidung indes nicht aufstellen; die einzelnen Projektteilnehmer können somit auch zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen (siehe ausführlich Teil B Ziff. 3.2).

Im Regelfall stehen einer Veröffentlichung der stoffbezogenen Daten des GSBL keine gesetzlichen Ausschlussgründe oder Rechte Dritter entgegen. Die allein in Frage kommenden Hinderungsgründe sind in der Regel nicht einschlägig (siehe ausführlich Teil B Ziff. 3.3):

- **Schutz des geistigen Eigentums:** Es ist bereits fraglich, ob die stoffbezogenen Daten geschützte Werke i.S.d. UrhG sind, da ggf. die geistige Schöpfungshöhe nicht ausreichend ist. Jedenfalls die Projektteilnehmer können als staatliche Stelle keinen Urheberrechtsschutz gegen eine Veröffentlichung im Rahmen der Informationszugangsgesetze geltend machen. Der Datenerwerb von privaten Dritten sollte vorsorglich frei von jeglichen Nutzungsrechten erfolgen.
- **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse:** Eine Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen setzt u.a. voraus, dass die geschützten Informationen nicht öffentlich zugänglich sind. Die stoffbezogenen Daten des GSBL werden jedoch aus öffentlich zugänglichen Quellen gewonnen, sodass ein Schutz bereits aus diesem Grund in der Regel ausscheidet.

Es bedarf jedoch letztlich immer einer Prüfung des Einzelfalls, ob Hinderungsgründe entgegenstehen.

Zu den Modalitäten der Veröffentlichung enthält § 10 UIG nur allgemeine Vorgaben. Regelungen in anderen Bereichen – wie z.B. die GeoNutzV – sind nicht verbindlich, können aber als Orientierung dienen (siehe ausführlich Teil B Ziff. 3.4).

Die dargestellten Regelungen des UIG Bund entsprechen im Wesentlichen den Regelungen in den Bundesländern. Insofern besteht ein Gleichlauf der Befugnisse und Verpflichtungen (siehe ausführlich Teil B Ziff. 3.5).

#### **2.4. DATENVERKAUF UND ENTGELTE**

Entgelte können für den Zugang zu den Daten des GSBL nur in besonderen Fällen erhoben werden:

## Teil A – Executive Summary

### 2. Zusammenfassung der Ergebnisse

#### 2.5 Vergleich Urheberrechtslizenzen

- Sofern die Daten veröffentlicht werden, darf dafür gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG keine Gebühr erhoben werden.
- Gebühren können allenfalls erhoben werden, wenn der Zugang zu nicht veröffentlichten Daten des GSBL beantragt wird. Selbst in diesem Fall ist allerdings Voraussetzung, dass dieser Antrag nicht bereits mit geringem Verwaltungsaufwand erfüllt werden kann. Sofern die begehrten Daten in der Datenbank leicht auffindbar sind, fehlt es in der Regel an einem gebührenpflichtigen Aufwand.

Selbst wenn Gebühren für die Zugangsgewährung auf Antrag erhoben werden können, darf dadurch nur der jeweils entstehende Verwaltungsaufwand ausgeglichen werden. Insbesondere kann die Gebühr nicht an den etwaigen Wert der Daten des GSBL anknüpfen.

- Eine Gebühr für die Erlaubnis der Weiterverwendung kann nicht verlangt werden. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich, dass die grundsätzlich freie Verwendbarkeit von Umweltinformationen nicht von öffentlichen Stellen durch die Erhebung von Gebühren eingeschränkt werden darf.

Ein Verkauf der Daten ist weitgehend ausgeschlossen. Das folgt zwar nicht aus dem haushaltsrechtlichen Veräußerungsverbot gemäß § 63 Abs. 2 BHO, aber aus der diesbezüglichen Sperrwirkung der Gebührenregelungen des UIG. Von dieser Sperrwirkung nicht umfasst sind mangels Anspruchsberechtigung allenfalls juristische Personen des öffentlichen Rechts, die nicht die „Öffentlichkeit“ darstellen, sondern ausschließlich dem „Staat“ zuzuordnen sind. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Staaten selbst oder deren Bundesstaaten. Sofern nicht aufgrund im Einzelfall festzustellender anderer Regelungen ein Informationsaustausch erfolgen muss, können die GSBL-Daten an diese Personen verkauft werden. Dabei ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß § 63 Abs. 3 BHO zu beachten (siehe ausführlich Teil B Ziff. 4).

#### **2.5. VERGLEICH URHEBERRECHTSLIZENZEN**

Als Urheberrechtslizenzen kommen grundsätzlich die Creative Commons Lizenz und die Datenlizenz Deutschland in Betracht:

- Zwar ist Creative Commons Lizenz – gerade international – stärker verbreitet und erscheint aufgrund der verwendeten Symbole für den Laien einfacher



## **Teil A – Executive Summary**

### **2. Zusammenfassung der Ergebnisse**

#### **2.6 Rechte der einzelnen Projektteilnehmer**

zugänglich zu sein. Jedoch birgt die Verwendung der Creative Commons Lizenz rechtliche Risiken. Wird sie in einer Vielzahl von Verträgen verwendet, ist sie – ebenso wie die Datenlizenz Deutschland – als Allgemeine Geschäftsbedingung (AGB) zu qualifizieren. Diese AGB müssen bestimmte rechtliche Vorgaben einhalten, damit sie wirksam sind. Die Creative Commons Lizenz verletzt diese Vorgaben zumindest, indem sie jede Haftung vorbehaltlos ausschließt. Zudem können die vereinfachten Symbole zu Missverständnissen führen. Der Laie wird sich ggf. nur auf die Symbole verlassen und nicht den dazugehörigen Text wahrnehmen. Dadurch können ihm wesentliche Bestandteile der Nutzungsbedingungen entgehen.

- Bei der Datenlizenz Deutschland bestehen keine derartigen rechtlichen Risiken. Das überwiegt den Nachteil der geringen internationalen Verbreitung.

Im Ergebnis ist deswegen die Datenlizenz Deutschland zu bevorzugen. Dabei kann die Nutzung der Daten auch unter die Bedingung der Namensnennung gestellt werden.

Bei der Verwendung einer Urheberrechtslizenz ist in jedem Fall zu beachten, dass der Hinweis auf die Nutzungsbedingungen leicht erkennbar und für den Nutzer zugänglich ist. Aus Beweisgründen bietet sich zudem eine Check-Box an, mit der das Einverständnis mit der Urheberrechtslizenz bestätigt wird (siehe ausführlich Teil B Ziff. 5).

#### **2.6. RECHTE DER EINZELNEN PROJEKTTEILNEHMER**

Über die Veröffentlichung von Daten im GSBL können die Projektpartner nach den vertraglichen Regelungen des Projektblatts grundsätzlich im Wege eines Mehrheitsbeschlusses entscheiden. Den Projektteilnehmern steht ein alleiniges Verfügungsrecht nur zu, wenn sie die Daten ausschließlich mit eigenen Mitteln erhoben haben. In diesem Fall können sie die Weitergabe an den GSBL zwar nicht verhindern, aber diese von einem Verzicht auf die Veröffentlichung abhängig machen.

Ansonsten haben die Projektteilnehmer grundsätzlich weder aufgrund einfachgesetzlichen Rechts noch aufgrund Verfassungsrechts ein Vetorecht:

- Einfachgesetzlich können sich zwar die Projektteilnehmer als staatliche Stellen auf einen etwaigen Urheberrechtsschutz berufen. Sie können sich damit

## Teil A – Executive Summary

### 2. Zusammenfassung der Ergebnisse

#### 2.7 Fazit

indes nicht gegen die Veröffentlichung von Informationen nach den Informationszugangsgesetzen wehren.

- Verfassungsrechtlich können Mehrheitsentscheidungen in Bund-Länder-Gremien zwar bedenklich sein, weil dadurch Kompetenzverletzungen drohen und die demokratische Legitimation fehlen kann. Im vorliegenden Fall wird jedoch auch bei einem Mehrheitsbeschluss nicht die Kompetenz für die überstimmten Länder (mit) ausgeübt. Vielmehr steht jedem Projektteilnehmer für sich allein genommen die Kompetenz zu, die vorhandenen Umweltinformationen zu veröffentlichen. Aufgrund der gesetzlichen Leitlinien, der fehlenden Grundrechtsrelevanz und der Kündigungsmöglichkeit, ist aus unserer Sicht auch eine ausreichende Legitimation der Entscheidung sichergestellt.

Bei der Ausübung von Mehrheitsbeschlüssen ist das Prinzip der Bundestreue von allen Projektteilnehmern zu beachten. Jeder muss auf gegenläufige Interessen Rücksicht nehmen. Es ist also stets von allen Beteiligten auf eine einvernehmliche Lösung hinzuwirken, bevor ein Mehrheitsbeschluss zulässig ist.

#### **2.7. FAZIT**

Auf die GSBL-Daten findet § 12a EGovG Bund, der den Open Data-Ansatz gesetzgeberisch umsetzt, keine Anwendung. Denn bei den GSBL-Daten handelt sich nicht um unbearbeitete Daten. Zudem ist das EGovG Bund subsidiär zum UIG Bund. Aus § 10 UIG Bund bzw. den entsprechenden Landesvorschriften ergeben sich indes weitreichende Veröffentlichungsbefugnisse. Über die Veröffentlichung ist eine Ermessensentscheidung zu treffen, die gesetzlich nicht eindeutig vorgegeben ist. Es ist bei der Entscheidung allerdings insbesondere zu berücksichtigen, dass die Umweltinformationsgesetze und die zugrundeliegende Umweltinformations-Richtlinie auf eine möglichst weitgehende Veröffentlichung von Umweltinformationen zielen.

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government**

## **TEIL B – AUSFÜHRLICHES RECHTSGUTACHTEN**

Grundlage für die rechtliche Würdigung ist zunächst die Darstellung und der Vergleich der einschlägigen Rechtsgrundlagen (dazu unter 1.). Dabei werden die jeweiligen bundes- und landesrechtlichen Regeln zum Thema E-Government sowie die Informationsfreiheitsgesetze, die teilweise eine Veröffentlichungspflicht enthalten, dargestellt. Neben den rechtlichen Grundlagen sind auch Aktionspläne und ähnliche verwaltungs- bzw. regierungsinterne Leitlinien zu beachten.

Im nächsten Schritt werden die wesentlichen Begriffe definiert (dazu unter 2.). Diese Definitionen bauen zunächst auf gesetzlichen Begriffsbestimmungen auf. Zusätzlich werden etwaige in der Rechtsprechung abgebildete Definitionen beachtet. In den Fällen, in denen derartige Definitionen fehlen, werden eigene Definitionen erarbeitet.

Auf dieser Grundlage werden die Rahmenbedingungen für eine Veröffentlichung der Daten dargestellt (dazu unter 3.). Dabei wird besondere Aufmerksamkeit auf die Möglichkeiten des Datenverkaufs (dazu unter 4.) sowie auf die unterschiedlichen Lizenzen zur Weitergabe und Nutzung gelegt (dazu unter 5.). Abschließend wird noch geprüft, welche Einspruchsmöglichkeiten die einzelnen Projektteilnehmer haben (dazu unter 6.).

### **1. DARSTELLUNG UND VERGLEICH DER RECHTSGRUNDLAGEN**

Im Folgenden werden die rechtlichen Grundlagen im Bereich „Open Data“ auf der Ebene von Bund und Ländern dargestellt. Besondere Beachtung finden die für das Projekt ChemInfo relevanten Gemeinsamkeiten und Unterschiede.

#### **1.1. GESETZLICHE REGELUNGEN ZUM E-GOVERNMENT**

Die Regelungen mit Bezügen zur Open-Data-Thematik werden in jüngster Zeit insbesondere in den sog. E-Government Gesetzen getroffen.

Auf Bundesebene gilt das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des **Bundes** (EGovG **Bund**). Das EGovG **Bund** dient dazu, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu fördern und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Hierdurch werden vor allem in Verfahrens- und

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

Formvorschriften liegende Hindernisse zur Modernisierung der Verwaltung abgebaut.

Das EGovG **Bund** wird durch das Erste Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206) ergänzt. Es führt einen § 12a mit der Überschrift „Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung“ ein, mit dem die elektronisch gespeicherten unbearbeiteten Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung transparent und öffentlich zugänglich gemacht werden sollen, um die wirtschaftlichen Potentiale zu heben. Das Gesetz soll einen Kulturwandel im Umgang der Behörden mit den im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung erlangten Daten hin zu mehr Öffentlichkeit und Weiterverwendung durch jedermann bewirken.

BT-Drs. 18/11614, S. 11.

Auf Länderebene existieren nachfolgende Landesgesetze im Bereich E-Government:

- In **Baden-Württemberg** gilt das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (EGovG **BW**), das in einzelnen Punkten von den Regelungen und Formulierungen des EGovG **Bund** abweicht. Im Wesentlichen entspricht es indes dem EGovG **Bund**.
- In **Bayern** gilt das Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern (**BayEGovG**), welches in Inhalt und Struktur vom EGovG **Bund** abweicht. Kennzeichnend sind zum einen die Tendenz zur Verwendung von weniger spezifischen Generalklauseln und zum anderen die Einräumung zusätzlicher digitaler Zugangs- und Verfahrensrechte für den Bürger.
- In **Berlin** gilt das Gesetz zur Förderung des E-Government (EGovG **Bln**), welches im Aufbau vom EGovG **Bund** abweicht, aber mit diesem insgesamt inhaltlich in weiten Teilen übereinstimmt. In Berlin existiert dabei aber eine sehr weitgehende aktive Veröffentlichungspflicht für die Landesbehörden.
- In **Brandenburg** wird ein E-Government-Gesetz vorbereitet, existiert aber derzeit noch nicht.
- In **Bremen** wird ein E-Government-Gesetz vorbereitet, existiert aber derzeit noch nicht.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

- In **Hamburg** existiert derzeit kein E-Government-Gesetz.
- In **Hessen** wird ein E-Government-Gesetz vorbereitet, existiert aber derzeit noch nicht. Der derzeitige Referentenentwurf orientiert sich eng am EGovG **Bund**.
- In **Mecklenburg-Vorpommern** gilt das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungstätigkeit in Mecklenburg-Vorpommern (EGovG **M-V**), das in einzelnen Punkten von den Regelungen und Formulierungen des EGovG **Bund** abweicht. Im Wesentlichen entspricht es indes dem EGovG **Bund**.
- In **Niedersachsen** wird ein E-Government-Gesetz vorbereitet, existiert aber derzeit noch nicht.
- In **Nordrhein-Westfalen** gilt das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (EGovG **NRW**), das in einzelnen Punkten von den Regelungen und Formulierungen sowie dem Aufbau des EGovG **Bund** abweicht. Im Wesentlichen entspricht es indes dem EGovG **Bund**.
- In **Rheinland-Pfalz** existiert derzeit kein E-Government-Gesetz.
- Im **Saarland** wird ein E-Government-Gesetz vorbereitet, existiert aber derzeit noch nicht. Das geplante Gesetz soll sich inhaltlich am EGovG **Bund** orientieren.
- In **Sachsen** gilt das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Freistaat Sachsen (**SächsEGovG**), welches in Inhalt und Struktur vom EGovG **Bund** abweicht und teilweise an das EGovG des Landes Schleswig-Holstein (siehe unten Schleswig-Holstein) aus 2009 erinnert. Es wird ergänzt durch die Sächsische E-Government-Gesetz-Durchführungsverordnung.
- In **Sachsen-Anhalt** existiert derzeit kein E-Government-Gesetz; ein Gesetzesentwurf ist jedoch in Arbeit. Eine Verabschiedung des Gesetzesentwurfes ist für Sommer 2018 geplant.
- In **Schleswig-Holstein** regelt das Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein (EGovG **SH**) bereits seit 2009 Aufbau und Entwick-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

lung der elektronischen Kommunikation und ist im Wesentlichen auf E-Government-Basisdienste und deren Einführung in die Verwaltungsprozesse ausgerichtet. Es bestehen daher deutliche Abweichungen in Inhalt und Struktur im Vergleich mit dem EGovG **Bund** von 2013. Das Gesetz wird konkretisiert durch die Landesverordnung über die Nutzung der Basisdienste des Landes Schleswig-Holstein. Ein neues bzw. aktualisiertes E-Government-Gesetz wird momentan vorbereitet. Ziel der Landesregierung ist es, auch die Bereitstellung von Verwaltungsdaten über den Bereich der Geo- und Umweltdaten hinaus zu erweitern. Außerdem sollen Regelungen für die proaktive Veröffentlichung von Behördeninformationen in das EGovG **SH** aufgenommen werden.

- In **Thüringen** hat die Landesregierung jüngst einen Gesetzentwurf für das „Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung“ vorgelegt. Der Entwurf weicht in einzelnen Punkten von den Regelungen und Formulierungen sowie dem Aufbau des EGovG **Bund** ab. In wesentlichen Teilen entspricht er indes dem EGovG **Bund**.

#### 1.1.1. ANWENDUNGSBEREICHE DER GESETZE

Das EGovG **Bund** gilt grundsätzlich für jegliche Verwaltungstätigkeit aller Behörden des Bundes und, sobald sie Bundesrecht ausführen, auch für die Behörden von Ländern und Kommunen (§ 1 Abs. 1, 2 EGovG **Bund**). Die einzelnen Regelungen des EGovG **Bund** schränken den Anwendungsbereich sodann jedoch teilweise auf bestimmte Behörden ein. So gilt z. B. §12a EGovG nur für Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung. Ausgenommen sind damit die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Nach der Kollisionsregel des § 1 Abs. 4 EGovG **Bund** sind die Regelungen des EGovG **Bund** subsidiär (d. h. nachrangig) gegenüber inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Regelungen anderer Bundesgesetze.

Die Anwendungsbereiche der E-Government-Gesetze der Länder sind ebenfalls eingeschränkt. Die E-Government-Gesetze der Länder finden keine Anwendung, wenn die Landesbehörden Bundesrecht ausführen. Zudem existieren diverse Ausnahmebestimmungen, die bestimmte Bereiche der Verwaltung auf Länderebene vom Anwendungsbereich der E-Government-Gesetze ausnehmen. Solche Ausnahmebestimmungen betreffen z. B. die mittelbare Staatsverwaltung

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

(Beliehene, Schulen/Universitäten, Kirchen, Krankenhäuser, Rundfunkanstalten und Steuerverwaltung).

#### 1.1.2. AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN

Die E-Government Gesetze von Bund und Ländern enthalten unterschiedlich ausgestaltete Regelungen, nach denen Behörden verpflichtet werden, Daten aktiv zu öffentlichen.

##### 1.1.2.1 EGOVG BUND

Im Zusammenhang mit den GSBL-Daten ist insbesondere die Veröffentlichungspflicht gemäß dem neu eingeführten § 12a EGovG **Bund** von Interesse. Die aktive Bereitstellung von Informationen über die Behörde selbst (ihre Aufgaben, Anschrift, Geschäftszeiten sowie Erreichbarkeiten) gemäß § 3 EGovG **Bund** wird deswegen nicht weiter betrachtet.

Nach § 12a Abs. 1 EGovG **Bund** stellen die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung

„unbearbeitete Daten,

die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen,

zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit“.

Diese Pflicht zur Veröffentlichung gilt dabei nach §12a Abs. 2 EGovG nur für solche Daten, die kumulativ

„1. der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen oder Listen,

2. ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen,

3. nicht das Ergebnis einer Bearbeitung anderer Daten durch eine Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung sind,

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

4. nach der Erhebung keine Bearbeitung erfahren haben, ausgenommen eine Bearbeitung, die aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt ist und ohne die eine Veröffentlichung der Daten nicht möglich wäre, und

5. nicht für Forschungszwecke erhoben worden sind.“

Nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/11614, S. 18) ergibt sich aus dieser Einschränkung, dass Anträge, Vermerke, Verwaltungsakten, Studien, Berichte oder auch E-Mails, die in einem E-Mail-System der Behörde gespeichert sind, mangels strukturierter Sammlung nicht erfasst werden.

Da die Daten zudem nur Tatsachen, die außerhalb der Behörde liegen, enthalten dürfen, sollen „interne Daten, die beispielsweise zur Organisation oder Erleichterung des Dienstablaufs erhoben werden“ oder „Sammlungen, die aufgrund einer bewertenden Bearbeitung von Daten entstehen“, nicht veröffentlicht werden (BT-Drs. 18/11614, S. 18).

§ 12a Abs. 2 Nr. 3 EGovG regelt nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/11614, S. 18) die Konstellation, dass eine Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung Ergebnisse einer anderen Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung für ihre Aufgabenerfüllung nutzt:

„In diesem Falle muss die andere Behörde die dem Ergebnis zugrundeliegenden Daten bereitstellen, sodass eine erneute Bereitstellung durch die nachnutzende Behörde nicht erforderlich ist. Es sind nur erstmalig erhobene Daten bereitzustellen. Auf diese Weise werden sogenannte Bearbeitungsketten von der Bereitstellung ausgenommen und redundante Veröffentlichungen verhindert. Bereitzustellen sind hingegen Daten, die durch einen von der Behörde beauftragten Dritten erhoben wurden und die dieser beispielsweise nur zusammenfasst, ohne aber eine Bewertung oder Interpretation vorzunehmen.“

Die zu veröffentlichenden Daten werden laut der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 18/11614, S. 18) daher im Regelfall Rohdaten sein:

„Wird beispielsweise auf Basis erhobener Daten eine Statistik, ein Bericht oder eine sonstige Bewertung erstellt, so sind nur die ursprünglichen Rohdaten zu veröffentlichen. Die im Zuge der Bearbeitung entstehenden Aufzeichnungen, Verwaltungsakten, Texte, Berichte, Entwürfe und Notizen und das Ergebnis der Bearbeitung sind nicht von der Regelung erfasst. Gleichwohl können diese Informationen zur Weiterverwendung veröffentlicht werden, wenn die Behörde dies für sinnvoll erachtet. **Die Behörden können zusätzlich zu den Rohdaten auch weiter bearbeitete Daten sowie daraus folgende eigene Interpretationen bereitstellen.** Zudem können bei Rohdaten ergänzende In-



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

formationen zu Datenerhebung, Rahmenbedingungen der Messung (beispielsweise Beschreibung der Testprotokolle, Probenahmeort, Bedingungen, Probenlagerung) oder jeweils gängigen fachlichen und wissenschaftlichen Standards verfügbar gemacht werden, die Dritte bei der Weiternutzung der Daten berücksichtigen können. **Hierzu besteht für die Behörden jedoch keine Verpflichtung.**“

(Hervorh. d. Unterz.)

§ 12a Abs. 1 S. 2 EGovG **Bund** stellt ausdrücklich klar, dass ein Anspruch auf die Bereitstellung der zu veröffentlichenden Daten nicht begründet wird.

#### 1.1.2.2 REGELUNGEN DER LÄNDER

Die Regelungen in den Ländern mit eigenem EGovG sehen zumeist nur eine mit § 3 EGovG **Bund** vergleichbare, im Umfang begrenzte Pflicht zur Bereitstellung von Informationen zur Behörde und deren Tätigkeit vor (§ 3 EGovG **BW**, § 3 EGovG **M-V**, § 6 EGovG **NRW**).

Nur folgende Länder gehen darüber wesentlich hinaus:

- In **Bayern** regelt Art. 4 Abs. 1 **BayEGovG** die Bereitstellung von Daten weniger inhaltlich spezifisch als zweckorientiert und generalisierend. Behörden sollen ihre Dienste auch elektronisch über das Internet anbieten, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist, und dabei zugleich die Informationen bereitstellen, die für ihre sachgerechte elektronische Inanspruchnahme erforderlich sind. Inhaltlich geht diese Veröffentlichungspflicht somit zumindest potentiell über § 3 EGovG **Bund** hinaus, da gerade keine Einschränkung auf bestimmte Daten existiert.
- Ein deutliches Bekenntnis zu Open Government Data enthält dagegen das **Berliner** EGovG. Nach § 13 Abs. 1 EGovG **Bln** stellen die Behörden der Berliner Verwaltung in einem zentralen Datenportal

„Informationen bereit, die sie in Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit erstellt haben und die in maschinenlesbaren Formaten darstellbar sind.“

Das zentrale Datenportal ist Bestandteil des elektronischen Stadtinformationssystems für das Land Berlin. Wenn Informationen in anderen Datenportalen maschinenlesbar bereitgestellt werden, wird in dem zentralen Datenpor-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

tal ein Verweis auf diese Informationen eingerichtet. Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über technische Formate, in denen Daten verfügbar zu machen sind, bleiben unberührt.

- In **Sachsen** sind die staatlichen Behörden verpflichtet, diejenigen Daten elektronisch zur Verfügung zu stellen und mindestens einmal jährlich zu aktualisieren, die für den Betrieb der im Freistaat Sachsen als Zuständigkeitsfinder eingesetzten „Basiskomponente“ notwendig sind (vgl. § 10 Abs. 3 **SächsEGovG**).

Mit „Basiskomponenten“ sind durch das Land Sachsen bereitgestellte E-Government-Anwendungen gemeint (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 **SächsEGovG**). Als Zuständigkeitsfinder wird dabei die Basiskomponente „Amt24“ verwendet, ein verwaltungsübergreifendes Online-Service-Portal für Bürger und Unternehmen.

Zu den für den Betrieb des „Amt24“ notwendigen (und somit zu veröffentlichen) Daten zählen insbesondere die Stammdaten der jeweiligen Behörde und elektronische Verweisungen auf die von der jeweiligen Behörde über öffentlich zugängliche Netze schon bereitgestellten elektronischen Formulare. Einzelheiten sind der § 4 der Durchführungsverordnung zum **SächsEGovG** geregelt.

- In **Schleswig-Holstein** können für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsabläufen zentrale Dienste eingerichtet werden (sog. Basisdienste). Alle Träger der öffentlichen Verwaltung sind in diesem Zusammenhang gemäß § 8 Abs. 1 EGovG **SH** verpflichtet, die für die Basisdienste des Landes notwendigen Daten elektronisch zur Verfügung zu stellen. Die Landesverordnung über die Nutzung der Basisdienste des Landes Schleswig-Holstein regelt die nähere Ausgestaltung von Basisdiensten (§ 8 Abs. 3 EGovG **SH**).

#### 1.1.3. EINSCHRÄNKUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNG

Nach § 12a Abs. 3 EGovG müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn

„1. an den Daten

a) kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht insbesondere gemäß den §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes besteht oder

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

- b) ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde,
- 2. die Daten ohne Auftrag der Behörde von Dritten erstellt und ihr ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt werden oder
- 3. die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze entgeltfrei bereitgestellt werden.“

§ 12a EGovG **Bund** sieht überdies eine Veröffentlichungspflicht nur für Daten vor, die jeweilige Bundesbehörde oder ein von ihr beauftragter Dritter in Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags „erhoben“ haben. Der Begriff des Erhebens von Daten orientiert sich laut Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 18/11614, S. 29) an der entsprechenden Definition des Bundesdatenschutzgesetzes. Demnach ist „Erheben“ das Beschaffen von Daten.

vgl. auch unten 3.2.1.2 zu der im Kontext mit dem GSBL relevanten Problematik des „Verfügens“ über Daten.

Beschaffen ist ein aktives und zielgerichtetes Handeln, durch das die erhebende Stelle Kenntnis von den betreffenden Daten erhält und die Verfügungsmacht über diese begründet. Die objektive Begründung der Verfügungsmacht über die Daten allein reicht nicht aus. Das vom Begriff des Beschaffens geforderte aktive und subjektive Element fehlt, wenn Daten einer Behörde ohne eigenes Zutun „zuwachsen“, wie beispielsweise bei einer unverlangten Mitteilung oder unverlangten Zusendung von Daten.

Die Gesetzesbegründung zu § 12a Abs. 1 EGovG **Bund** soll verdeutlichen, dass eine Veröffentlichung nur dann erfolgt, wenn die veröffentlichende Behörde die entsprechende Verfügungsberechtigung besitzt. Eine zusätzliche Regelung war aus Sicht der Bundesregierung (im Gegensatz zur Sicht des Bundesrates) nicht erforderlich (vgl. BT-Drs. 18/11614, S. 29).

Weitere (faktische) Einschränkungen ergeben sich aus den Übergangsvorschriften in § 19 Abs. 1 und Abs. 2 EGovG **Bund**.

- § 12a EGovG **Bund** gilt für Daten, die nach dem 13. Juli 2017 erhoben werden. Für Daten, die vor dem 13. Juli 2017 erhoben wurden, gilt § 12a nur, soweit diese Daten nach dem 13. Juli 2017 zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben der Behörden nach § 12a Absatz 1 Satz 1 verwendet werden.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

- Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung stellen die Daten nach § 12a spätestens zwölf Monate nach dem 13. Juli 2017 erstmals bereit. Erfordert die Bereitstellung der Daten erhebliche technische Anpassungen und ist sie deshalb innerhalb des genannten Zeitraums nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, verlängert sich der Zeitraum für die erstmalige Bereitstellung der Daten auf bis zu zwei Jahre, um die technischen Anpassungen durchzuführen. Im letzteren Fall müssen bei der erstmaligen Bereitstellung nur die aktuellen Daten bereitgestellt werden.

Die E-Gov-Landesgesetze enthalten weitestgehend – auch aufgrund ihres im Vergleich zu § 12a EGovG **Bund** geringeren Anwendungsbereichs – keine ausdrücklichen Einschränkungen der Veröffentlichung.

#### 1.1.4. WEITERVERWENDUNG VON DATEN

Nach § 12a Abs. 6 EGovG **Bund** muss der Abruf von Daten zur uneingeschränkten Weiterverwendung der Daten durch jedermann ermöglicht werden.

Die Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 18/11614, S. 16) stellt die Wechselwirkung mit dem (wegen § 1 Abs. 4 EGovG **Bund** vorrangigen) IWG wie folgt dar:

„Durch den oben dargelegten Bezug zum Informationsweiterverwendungsgesetz ergibt sich, dass alle nach dieser Regelung bereitgestellten Daten Informationen im Sinne des § 2 Nummer 2 des Informationsweiterverwendungsgesetzes sind und damit hinsichtlich der Weiterverwendung grundsätzlich den Regelungen des Informationsweiterverwendungsgesetzes unterfallen. Die Daten sind demnach für alle derzeit bekannten sowie für alle zukünftig bekannten Zwecke kommerzieller und nicht- kommerzieller Nutzung bereitzustellen.“

Bei den Länderregelungen enthält nur das EGovG **SH** eine ausdrückliche Regelung zur Weiterverwendung von Daten. Nach § 8 Abs. 6 EGovG **SH** dürfen Daten nach § 1 des Informationsweiterverwendungsgesetzes vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913), die Bestandteil der Basisdienste (§ 8 Abs. 1 EGovG **SH**) sind, nicht weiterverwendet werden, soweit nicht nach anderen Rechtsvorschriften oder nach den den Basisdiensten zugrunde liegenden Nutzungsbedingungen die Weiterverwendung zulässig ist. Verstöße stellen eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 10 EGovG **SH**).

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

##### 1.1.5. ART UND WEISE DER VERÖFFENTLICHUNG

Gemäß § 12a Abs. 4 EGovG **Bund** erfolgt die Bereitstellung der Daten unverzüglich nach der Erhebung, sofern der Zweck der Erhebung dadurch nicht beeinträchtigt wird, andernfalls unverzüglich nach Wegfall der Beeinträchtigung. Bei dem Begriff „unverzüglich“ handelt es sich um einen Rechtsbegriff, der nach allgemeinem Rechtsverständnis soviel bedeutet wie „ohne schuldhaftes Zögern“.

Die Behörden sind somit nicht verpflichtet, Daten „sofort“ nach der Erhebung bereitzustellen, sondern erst sobald dies nach dem üblichen Arbeitsablauf möglich ist.

Wenn aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine unverzügliche Bereitstellung nicht möglich ist, sind die Daten unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe bereitzustellen.

Eine Verpflichtung, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen, besteht nicht (§ 12a Abs. 8 EGovG Bund).

Die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene regeln die Modalitäten der Veröffentlichung nur in geringem Maße und überlassen die Gestaltung von Nutzungsbestimmungen weitgehend der Exekutive.

##### 1.1.5.1 FORMATE UND AUFFINDBARKEIT

§ 12a Abs. 5 EGovG **Bund** ordnet an, dass Daten grundsätzlich maschinenlesbar bereitgestellt werden.

Vergleichbare Regelungen gelten in weiteren fünf Ländern (vgl. § 10 EGovG **BW**, § 13 Abs. 1 EGovG **Bln**, § 8 Abs. 1 EGovG **M-V**, § 16 EGovG **NRW**, § 8 Abs. 1 **SächsEGovG**).

Zudem sollen die Daten gemäß § 12a Abs. 5 EGovG **Bund** mit Metadaten versehen werden. Dies dient dazu, den Zugang zu den Daten durch leichte Auffindbarkeit anhand von möglichst einheitlichen und abgestimmten Metadaten zu optimieren. Die Struktur und Beschreibung der Metadaten sollte laut Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 17/11473, S. 44) möglichst vorhandenen Standards

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

folgen und für Nutzer vollständig, offen und kostenfrei erhältlich sein. Für das Datenportal „GovData“ des Bundes wird derzeit etwa das Metadatenmodell OGD 1.1 als Standard für Metadaten verwendet. Dabei handelt es sich um eine Weiterentwicklung der Metadatenstruktur von CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network) der OKFN. Die Schaffung eines einheitlichen Metadatenstruktur-Standards für offene Verwaltungsdaten in Deutschland ist derzeit in Arbeit. Eine DCAT-AP konforme deutsche Ableitung von dem von der EU betriebenen Standard DCAT-AP, genannt „DCAT-AP.DE“, soll erstellt und im Laufe des Jahres 2018 als deutscher Metadatenstandard eingeführt werden.

Informationen zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Metadaten-Standards sind abrufbar unter <https://www.govdata.de/standardisierung> (zuletzt abgerufen am 1. August 2017).

#### 1.1.5.2 NUTZUNGSBESTIMMUNGEN

§ 12 Abs. 2 EGovG **Bund** ermächtigt die Bundesregierung, die Nutzungsbestimmungen (Lizenzen) für die Nutzung der Daten nach § 12 Abs. 1 EGovG **Bund** festzulegen. Auch in fünf Ländern bleibt es den jeweiligen Landesregierungen vorbehalten, durch Rechtsverordnung Nutzungsbestimmungen festzulegen (vgl. § 10 Abs. 2 EGovG **BW**, § 13 Abs. 2 EGovG **Bln**, § 8 Abs. 2 EGovG **M-V**, § 23 Abs. 1 Nr. 2 EGovG **NRW**, § 8 Abs. 3 **SächsEGovG**). Bisher hat jedoch nur der Freistaat Sachsen eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen.

Nach § 12a Abs. 6 EGovG **Bund** soll der Abruf von Daten jederzeit, ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung möglich sein.

§ 12 Abs. 5 EGovG **Bund** stellt klar, dass die Pflicht, Daten maschinenlesbar bereitzustellen, nicht gilt, wenn Rechte Dritter, insbesondere der Länder, entgegenstehen. Die Regelung wurde auf Initiative des Bundesrates aufgenommen. Der Bundesrat verwies darauf, dass der Bund im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern auch Daten der Behörden der Länder nutzt. Hier bestehe die Gefahr eines Konflikts zwischen nutzungsrechtlichen Regelungen des Bundes und nutzungsrechtlichen Regelungen der Länder über die Behandlung gegebenenfalls identischer Daten, sofern die entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern keine Regelung hierzu enthalten. Berührt sei insbesondere das wirtschaftliche Interesse der Länder an der eigenverantwortlichen Entscheidung über ihre Einnahmen und Ausgaben, da eine

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.1 Gesetzliche Regelungen zum E-Government

pauschale Umsetzung von Open Data nicht kontrollierbare Auswirkungen auf die Länderhaushalte nach sich ziehen könnte.

BT-Drs. 17/11473, S. 69

Gerade die Nutzungstiefe öffentlicher Daten (z. B. Veränderung der Daten in Folgeprodukten) und die Nutzungsbreite (z. B. Veröffentlichung im Internet) kann in den Ländern in gebührenrechtlichen Vorschriften festgelegt und damit eng an Gebühreneinnahmen gekoppelt sein. § 12 Abs. 5 EGovG **Bund** soll daher dem Umstand Rechnung tragen, dass die Länder eigenverantwortlich entscheiden sollen, ob und – wenn ja – welche Daten sie im Rahmen von Open Data zu welchen Konditionen der Öffentlichkeit anbieten.

#### 1.1.6. GEBÜHRENREGELUNG

Nach § 12a Abs. 6 EGovG Bund muss der Abruf von Daten entgeltfrei ermöglicht werden.

Ansonsten sieht § 12 Abs. 2 Satz 4 EGovG **Bund** vor, dass die Bundesregierung im Wege der Rechtsverordnung zwar Nutzungsbestimmungen festlegen, aber keine Regelungen zu Geldleistungen (Gebühren und Entgelte) erlassen darf (so auch § 10 Abs. 2 EGovG **BW**). Hierüber sollen vielmehr die zuständigen Gebietskörperschaften bzw. die datenbereitstellenden Stellen in eigener Zuständigkeit im Rahmen des jeweils geltenden Rechts entscheiden (BT-Drs. 17/11473, S. 44).

Überdies existieren in folgenden Ländern Gebührenvorschriften:

- Das **BayEGovG** regelt im Zusammenhang mit elektronischen Behördendiensten, zu denen auch die Bereitstellung von Informationen gehört, dass für die Nutzung des elektronischen Wegs vorbehaltlich anderer Rechtsvorschriften keine zusätzlichen Kosten erhoben werden (Art. 4 Abs. 1 S. 3 **BayEGovG**).
- In Mecklenburg-Vorpommern kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung Bestimmungen für die Ausgestaltung und Nutzung der veröffentlichten Daten festlegen. Diese Nutzungsbestimmungen können, in Abweichung zur Regelung des Bundes, auch ausdrücklich Nutzungsgebühren oder -entgelte regeln (vgl. § 8 Abs. 2 EGovG **M-V**).

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

##### 1.1.7. ZWISCHENERGEBNIS

Mit dem Open-Data-Ansatz besonders verbunden ist das E-Government-Gesetz **Bund** (EGovG Bund). Dieses sieht in dem neu eingeführten § 12a EGovG Bund eine Veröffentlichungspflicht für unbearbeitete Daten vor. Diese Daten sollen frei und ohne Kosten zugänglich sein. Spezielle Regelungen gibt es auch für die Gewährleistung der Maschinenlesbarkeit. Entsprechende Länderregelungen fehlen weitgehend noch; nur das EGovG Bln enthält eine vergleichbare Regel.

#### 1.2. INFORMATIONSZUGANGSGESETZE

Der Zugang zu staatlichen Informationen richtet sich in der Praxis bisher überwiegend nach unterschiedlichen Informationszugangsgesetzen. Unter die Informationszugangsgesetze sind insbesondere die Informationsfreiheitsgesetze (dazu unter Ziff. 1.2.1) und Umweltinformationsgesetze (dazu unter Ziff. 1.2.2) des Bundes und der Länder einzuordnen. Des Weiteren lassen sich darunter auch das Verbraucherinformationsgesetz, das Geodatenzugangsgesetz sowie das Bundesarchivgesetz fassen.

Bei den Informationszugangsgesetzen steht der Zugang zu Informationen auf Antrag eines Einzelnen im Mittelpunkt. Darüber hinaus enthalten einige Gesetze zusätzliche aktive Veröffentlichungspflichten, die allerdings zumindest in der Praxis weniger Aufmerksamkeit erfahren und somit faktisch nachrangig behandelt werden. Nur bei einigen Gesetzen, z.B. dem Hamburger Transparenzgesetz, dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz sowie dem Geodatenzugangsgesetz und (teilweise) dem Verbraucherinformationsgesetz, stehen aktive Veröffentlichungspflichten systematisch gleichrangig neben den Pflichten zur Zugangsgewährung auf Antrag.

##### 1.2.1. INFORMATIONSFREIHEITSGESETZE

Der Bund und die meisten Länder haben Informationsfreiheitsgesetze oder sogar Transparenzgesetze erlassen. Da insofern keine unionsrechtlichen Vorgaben bestehen, unterscheiden sich die Regelungen dieser Gesetze in einigen Punkten.



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

Grundlage für die folgende Untersuchung ist das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG **Bund**). Daneben bestehen noch folgende landesrechtliche Regelungen

- In **Baden-Württemberg** gilt das Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg (LIFG **BW**), das in einzelnen Punkten von den Regelungen und Formulierungen des IFG **Bund** abweicht. Im Wesentlichen entspricht es indes dem IFG **Bund**.
- **Bayern** verfügt nicht über ein eigenständiges Informationsfreiheitsgesetz. Es besteht gemäß § 36 **BayDSG** nur ein Recht auf Auskunft über den Inhalt von Dateien sowie Akten öffentlicher Stellen, soweit ein berechtigtes, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft dargelegt wird und weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Der Anspruch ist im Vergleich zum IFG **Bund** wesentlich eingeschränkt.
- In **Berlin** gilt das Informationsfreiheitsgesetz Berlin (IFG **Bln**), das in einzelnen Punkten von den Regelungen und Formulierungen des IFG **Bund** abweicht. Im Wesentlichen entspricht es indes dem IFG **Bund**. Eine Besonderheit stellt dar, dass in § 18a IFG **Bln** gleichzeitig der Zugang zu Umweltinformationen geregelt ist.
- In **Brandenburg** gilt das Brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (**BbgAIG**). Da es sich dabei um das älteste Gesetz handelt, welches einen allgemeinen, voraussetzungslosen Informationszugang gewährt, sind die verwendeten Begrifflichkeiten zum Teil veraltet. Inhaltlich entspricht es jedoch inzwischen weitgehend dem IFG **Bund**.
- In **Bremen** gilt das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (**BremIFG**), das in einzelnen Punkten von den Regelungen und Formulierungen des IFG **Bund** abweicht. Im Wesentlichen entspricht es dem IFG **Bund**, enthält allerdings u.a. weitergehende Veröffentlichungspflichten.
- In **Hamburg** gilt das Hamburgische Transparenzgesetz (**HmbTG**), welches in Inhalt und Struktur vom IFG **Bund** abweicht. Im Vordergrund steht nicht der Informationszugang auf Antrag, sondern die eigenständige Veröffentlichung durch die Behörden.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

- In **Hessen** existiert gegenwärtig kein Informationsfreiheitsgesetz. Es besteht somit nur ein ungeschriebener Anspruch auf ermessensfehlerfreie behördliche Entscheidung über ein etwaiges Zugangsbegehren.
- In **Mecklenburg-Vorpommern** weicht das Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (IFG **MV**) in einzelnen Punkten vom IFG **Bund** ab. Ansonsten entspricht es, insbesondere in den für das vorliegende Gutachten entscheidenden Punkten, weitgehend dem IFG **Bund**.
- In **Niedersachsen** existiert gegenwärtig noch kein Informationsfreiheitsgesetz. Allerdings hat die Landesregierung den Entwurf eines Niedersächsischen Informationszugangsgesetzes (**NIZG Entwurf**) vorgelegt. Dieser orientiert sich weitgehend an dem IFG **Bund**, nimmt allerdings auch einige neuere Entwicklungen auf, z.B. die aktive Veröffentlichungspflichten für Sponsoring, Werbezuwendungen oder Spenden gemäß § 10 Abs. 1 **NIZG Entwurf**.
- In **Nordrhein-Westfalen** entspricht das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG **NRW**) im Wesentlichen dem IFG **Bund**.
- **Rheinland-Pfalz** hat ein Transparenzgesetz (LTranspG **RP**), welches – ähnlich wie in Hamburg - in Inhalt und Struktur vom IFG **Bund** abweicht. Wesentlicher Regelungsgegenstand des LTranspG **RP** ist die aktive Veröffentlichung von Informationen auf einer Transparenz-Plattform. Der Informationszugang auf Antrag soll nur noch ergänzenden Charakter haben.
- Im **Saarland** verweist das Saarländische Informationsfreiheitgesetz (**SIFG**) im Wesentlichen auf die Regelungen des IFG **Bund** und regelt nur wenige landesrechtliche Besonderheiten.
- In **Sachsen** fehlt ein Informationsfreiheitsgesetz.
- In **Sachsen-Anhalt** entspricht das Informationszugangsgesetz (IZG **LSA**) im Wesentlichen dem IFG **Bund**.
- In **Schleswig-Holstein** entsprechen die materiellen Regeln des Informationszugangsgesetzes (IZG-**SH**) weitgehend dem IFG **Bund**. Eine Besonderheit ist, dass in dem Gesetz gleichzeitig der Zugang zu Umweltinformationen geregelt ist.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

- In **Thüringen** entspricht das Informationsfreiheitsgesetz (**ThürIFG**) weitgehend dem IFG Bund.

Die Informationsfreiheitsgesetze werden – ähnlich wie bei den E-Government-Gesetzen – anhand verschiedener Kategorien dargestellt und verglichen. Es werden insbesondere der Anwendungsbereich der Gesetze (dazu unter Ziff. 1.2.1.1), die reaktiven Zugangsgewährungspflichten (dazu unter Ziff. 1.2.1.2), die aktiven Veröffentlichungspflichten (dazu unter Ziff. 1.2.1.3), die Möglichkeiten der Einschränkungen des Zuganges (dazu unter Ziff. 1.2.1.4), die Regelungen der Art und Weise des Zugangs (dazu unter Ziff. 1.2.1.5) sowie die Gebührenregelung (dazu unter Ziff. 1.2.1.6) betrachtet.

##### 1.2.1.1 ANWENDUNGSBEREICHE DER GESETZE

Die Informationsfreiheitsgesetze gelten für amtliche Informationen von Behörden sowie Bundesorgane/-einrichtungen und Personen des Privatrechts, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen. Die jeweiligen Landesgesetze statuieren diese Pflichten auch für die entsprechenden Landesbehörden. Darüber hinaus enthalten einzelne Gesetze besondere Erweiterungen oder Einschränkungen hinsichtlich der informationspflichtigen Stellen, z.B. enthält § 2 Abs. 4 **ThürIFG** u.a. eine Ausnahme für Stellen, die als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen oder grundlagen- oder anwendungsbezogene Forschung betreiben.

Auf diese Abweichung wird nachfolgend nicht vertieft eingegangen, weil es sich bei den Projektpartnern auf Länderebene um Ministerien oder Bundesbehörden handelt. Die grundsätzliche Informationspflicht nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist insofern unstrittig.

##### 1.2.1.2 REAKTIVE ZUGANGSGEWÄHRUNGSPFLICHTEN

Die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist, hat auf Antrag gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG **Bund** die begehrten Informationen herauszugeben, soweit kein Ausschlussgrund gemäß §§ 3 – 6 IFG **Bund** vorliegt. Die landesrechtlichen Regelungen enthalten ganz überwiegend den gleichen Grundsatz, nehmen nur bestimmte Informationen von diesem Anspruch aus.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz enthält der Anspruch gemäß Art. 36 **BayDSG**. Dieser besteht nur, wenn ein berechtigtes, nicht auf eine entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft dargelegt wird.

In den Ländern ohne Informationsfreiheitsgesetz besteht nur ein (ungeschriebener) Anspruch auf ermessensfehlerfreie behördliche Entscheidung. Voraussetzung ist in diesen Fällen – wie bei Art. 36 **BayDSG** – der Nachweis eines berechtigten Interesses.

BVerwG, Urt. v. 5. Juni 1984 – 5 C 73/82 –, BVerwGE 69, 278-282, Rn. 9, juris;  
*Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Einleitung, Rn. 38.

#### 1.2.1.3 AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN

Aktive Veröffentlichungspflichten sind gemäß § 11 IFG **Bund** in erster Linie für Verzeichnisse über vorhandene Informationssammlungen und -zwecke (nicht aber die Informationssammlungen selbst) sowie für Akten- und Organisationspläne vorgesehen. Gemäß § 11 Abs. 3 IFG **Bund** sollen jedoch auch weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht werden.

Das Landesrecht ist insofern sehr unterschiedlich:

- Einige Landesgesetze enthalten keine diesbezügliche Regelung (so **BbgAIG**, IFG **MV**, IZG-**SH** (nur für Umweltinformationen, § 11 IZG-**SH** mit weiteren Befugnissen zur Veröffentlichung von Informationen tritt erst 2020 in Kraft).
- Einige Landesgesetze folgen im Wesentlichen dem IFG **Bund** (so § 12 IFG **NRW**, § 1 Abs. 1 **SIFG**, § 11 IFG **LSA**).
- Andere Landesgesetze sehen jedenfalls für enumerativ aufgezählte Informationsarten eine Veröffentlichungspflicht vor, weitere Informationen „sollen“ oder „können“ veröffentlicht werden, vgl. §§ 7, 17 **BIn** IFG, § 3 Abs. 1 und 2 a.E **HmbTG**, § 12 Abs. 1, 2 **NIZG-E** (jeweils „sollen“), § 7 Abs. 5 **LTranspG RP** („können“).
- In Thüringen „können“ gemäß § 11 Abs. 2 **ThürIFG** Informationen und „sollen“ Informationen von allgemeinem Interesse veröffentlicht werden.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

- Baden-Württemberg sieht den „Grundsatz“ vor, dass „möglichst viele“ Informationen zu veröffentlichen sind, § 11 Abs. 1 Satz 1 LIFG **BW**,
- Die weiteste Informationspflicht besteht in Bremen. Dort haben gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 **BremIFG** die Behörden geeignete Informationen zugänglich zu machen.

Zu den (insbesondere) zu veröffentlichen Informationen werden u.a. die folgenden Informationen gezählt:

- Beschlüsse in öffentlicher Sitzung, Abstimmungsverhalten sowie veröffentlichten Berichten, Broschüren, Mitteilungen etc. (z.B. § 11 Abs. 1 Nr. 4, 7, 8 LIFG **BW**, § 11 Abs. 4 Nr. 10, 11 **BremIFG**, § 3 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3 **HmbTG**, § 7 Nr. 1, 2, 3 und 7 LTranspG **RP**)
- Haushalts-, Stellen-, Organisationspläne o.ä. (§ 11 Abs. 1 Nr. 7 LIFG **BW**, § 11 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 **BremIFG**, § 3 Abs. 1 Nr. 5 **HmbTG**, § 7 Nr. 5 LTranspG **RP**)
- Öffentliche Pläne und andere landesweite Planungen, wie z.B. Luftreinhaltepläne, Abfallwirtschaftspläne, Abwasserbeseitigungspläne, Krankenhauspläne (§ 17 Abs. 1 IFG **Bln**, § 3 Abs. 1 Nr. 12 **HmbTG**, § 7 Nr. 10 LTranspG **RP**)
- Informationen über Zuwendungen und Subventionen, ggf. ab einer bestimmten Höhe (§ 11 Abs. 4 Satz 2 Nr. 5 **BremIFG**, § 3 Abs. 1 Nr. 14 **HmbTG**, § 7 Nr. 11, 12 LTranspG **RP**)
- Wesentliche Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen (§ 11 Abs. 1 Nr. 9 LIFG **BW**, § 7a IFG **Bln**, § 11 Abs. 4 Satz 2 Nr. 13 **BremIFG**, § 3 Abs. 1 Nr. 15 **HmbTG**, § 7 Nr. 13 LTranspG **RP**)
- Geodaten nach Maßgabe der Geodatengesetze (§ 11 Abs. 1 Nr. 5 LIFG **BW**, § 3 Abs. 1 Nr. 9 **HmbTG**, § 7 Nr. 9 LTranspG **RP**)
- Herausgegebene Informationen nach dem jeweiligen Gesetz (§ 11 Abs. 4 Satz 2 Nr. 9 **BremIFG**, § 7 Nr. 14 LTranspG **RP**)

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

- § 12 Abs. 1 NIZG Entwurf sieht eine Veröffentlichungspflicht für Sponsoringleistungen, Werbebezuwendungen, Spenden und mäzenatische Schenkungen ab einem Wert von 1.000 Euro pro Jahr vor.

Aus den Informationsfreiheitsgesetzen ergeben sich somit zum Teil aktive Veröffentlichungspflichten, wobei diese in den Bundesländern sehr unterschiedlich sind. Allerdings arbeiten die jeweiligen Gesetze mit Aufzählungen der zu veröffentlichen Informationen. Es besteht also keine umfassende Veröffentlichungspflicht.

#### 1.2.1.4 EINSCHRÄNKUNGEN DES ZUGANGS

Der Informationszugang nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist zwar grundsätzlich voraussetzungslos, er besteht jedoch nicht ausnahmslos. Entgegenstehende öffentliche Belange oder private Interesse Dritter können von solchem Gewicht sein, dass sie den Zugang zu amtlichen Informationen verhindern. Derartige Ausnahmen sind in den §§ 3 bis 6 IFG **Bund** geregelt. In den Landesgesetzen sind überwiegende vergleichbare Einschränkungen enthalten.

Bei den Ausnahmen ist danach zu unterscheiden, ob es sich um absolute Verweigerungsgründe oder relative Verweigerungsgründe handelt. Bei absoluten Verweigerungsgründen hat der Gesetzgeber bereits abschließend über die Grenzen des Informationszugangs entschieden. Etwas anderes gilt allenfalls, wenn der Betroffene, der durch den Informationszugang in seinen geschützten Interessen verletzt würde, zustimmt.

Bei relativen Verweigerungsgründen enthält die gesetzliche Regelung eine Abwägungsklausel. Die zuständige Behörde muss aufgrund einer Abwägung im jeweiligen Einzelfall entscheiden, ob Informationszugang oder dem entgegenstehenden Interesse der Vorrang einzuräumen ist.

#### 1.2.1.4.1 GEFÄHRDUNG ÖFFENTLICHER BELANGE

§ 3 IFG sieht den absoluten Schutz besonderer öffentlicher Belange vor. Zu diesen Belangen werden insbesondere die innere und äußere Sicherheit, staatliche Kontrollmaßnahmen, die ordnungsgemäße Durchführung laufender Gerichtsverfahren und ähnliche Aspekte gezählt. Die Landesgesetze enthalten vergleichbare Ausnahmen.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

Für den vorliegenden Fall der Daten im GSBL erscheint allenfalls § 3 Nr. 6 IFG **Bund**, der dem Schutz fiskalischer Interesse des Bundes im Wirtschaftsverkehr dient, von Interesse. Eine ähnliche Ausnahme lässt sich auch in einigen Landesgesetzen finden (§ 4 Abs. 1 Nr. 9 LIFG **BW**, § 3 Nr. 6 **BremIFG**, § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 LTranspG, § 3 Abs. 1 Nr. 6 IZG **LSA**, § 7 Abs. 1 Nr. 7 **ThürIFG**).

Diese Ausnahme soll das Interesse des Bundes (oder des jeweiligen Landes) an Einnahmen schützen, z.B. bei der Veräußerung von Liegenschaften.

BT-Drs. 15/4493, 11; ferner: BVerwG, Urt. v. 27. November 2014 – 7 C 12/13 –, BVerwGE 150, 383-398, Rn. 21, 24, juris.

Diese Ausnahme kann indes nicht dazu instrumentalisiert werden, um die Information zu schützen. Es findet gegenwärtig kein Verkauf oder ähnliches statt. Dies widerspräche auch dem Sinn und Zweck der Informationsfreiheitsgesetze.

#### 1.2.1.4.2 GEISTIGES EIGENTUM

§ 6 Satz 1 IFG sieht den Schutz des geistigen Eigentums als absoluten Ausnahmegrund vor. Einige Landesgesetze folgen dieser Regelung (§ 6 LIFG **BW**, § 6 Abs. 1 **BremIFG**, § 8 Satz 2 IFG **MV**, § 6 IZG **LSA**, § 1 **SIFG**), einige Landesgesetze sehen einen relativen Schutz vor, der bei besonderen Umständen des Einzelfalls überwunden werden kann (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 **BbgAIG**, § 16 Abs. 1 Satz 1 LTranspG **RP**, § 10 Satz 1 Nr. 2 und 3 IZG-**SH**), weitere Landesgesetze schützen nur punktuell das Urheberrecht (§ 13 Abs. 5 **BInIFG**) oder verzichten auf einen Schutz, weil die Bundesgesetze zum Schutz des geistigen Eigentums dem Landesinformationsgesetz vorgehen (Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen).

In Mecklenburg-Vorpommern erstreckt § 8 Satz 2 IFG **MV** den Schutz des geistigen Eigentums ausdrücklich auf öffentliche Stellen. Nach der Gesetzesbegründung soll es sich insofern jedoch nur um eine Klarstellung handeln.

LT Drs. 5/4191, S. 9

Hinweis: Die vertiefte Prüfung erfolgt unter Ziff. 3.3.1.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

##### 1.2.1.4.3 BETRIEBS- UND GESCHÄFTSGEHEIMNISSE

§ 6 Satz 2 IFG sieht den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als absoluten Ausnahmegrund vor. Dem folgen mehrere Landesgesetze (§ 6 LIFG **BW**, § 8 Satz 2 IFG **MV**, § 6 IZG **LSA**, § 1 SIFG), während andere Landesgesetze nur einen relativen Schutz vorsehen (§ 7 IFG **Bln**, § 5 Abs. 1 Satz 1 **BbgAIG**, § 6 Satz 2 **BremIFG**, § 7 **HmbTG**, § 16 Abs. 1 Satz 1 LTranspG **RP**, § 10 Satz 1 IZG-**SH**).

Hinweis: Die vertiefte Prüfung erfolgt unter Ziff. 3.3.2.

##### 1.2.1.4.4 UNGESCHRIEBENE AUSNAHMETATBESTÄNDE

In der Praxis berufen sich Behörden, insbesondere unter Verweis auf verfassungsrechtliche Vorgaben, zudem noch auf ungeschriebene Ausnahmetatbestände, wie etwa im Falle von Massenverwaltung oder bei Vertraulichkeitsvereinbarungen.

Für den vorliegenden Fall könnte allenfalls das Bestehen von Vertraulichkeitsvereinbarungen als ungeschriebene Ausnahme einschlägig sein. Jedoch hat sich dieser Ausnahmegrund in der Praxis nicht durchgesetzt. § 1 Abs. 2a **BremIFG** stellt ausdrücklich fest, dass der Informationszugang nicht durch eine privatrechtliche Vereinbarung ausgeschlossen werden kann. Auch gerichtlich ist entschieden, dass der IFG-Anspruch nicht zur Disposition informationspflichtiger Stellen und Dritter stehen kann.

OVG NRW, Beschl. v. 3. Mai 2010 – 13a F 31/09 –, Rn. 24 ff., juris; bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 8. Februar 2011 – 20 F 13/10 –, Rn. 15, juris.

##### 1.2.1.5 ART UND WEISE DES ZUGANGS

Regeln zur Art und Weise enthalten die Informationsfreiheitsgesetze im Ausnahmefall. Sofern keine bestimmte Zugangsart beantragt ist, kann die informationsverpflichtete Stelle gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 UIG **Bund** wählen, ob sie den Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder auf sonstige Weise eröffnet.

Nach § 8 LTranspG **RP** sind Informationen in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der transparenzpflichtigen Stelle vorliegen, zur Wei-



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

terverwendung zur Verfügung zu stellen. Soweit möglich und wenn damit für die transparenzpflichtige Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist, sind sie in einem offenen und maschinenlesbaren Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten bereitzustellen. Sowohl die Formate als auch die Metadaten sollen so weit wie möglich anerkannten, offenen Standards entsprechen.

§ 10 Abs. 1 **HmbTG** bestimmt, dass die amtlichen Informationen in elektronischer Form zu veröffentlichen sind.

##### 1.2.1.6 GEBÜHRENREGELUNG

Für die individuell zurechenbaren Leistungen zur Informationsgewährung werden gemäß § 10 Abs. 1, 2 IFG **Bund** grundsätzlich Gebühren und Auslagen erhoben, sofern es sich nicht nur um einfache Auskünfte handelt. Diese sind unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands so zu bemessen, dass der Informationsanspruch wirksam in Anspruch genommen werden kann.

##### 1.2.1.7 ZWISCHENERGEBNIS

Die Informationsfreiheitsgesetze gewähren – im Rahmen ggf. entgegenstehender Rechte Dritter und staatlicher Belange – freien Zugang zu allen amtlichen Informationen. Bei den Informationsfreiheitsgesetzen steht der aktive Informationsantrag im Vordergrund. Das IFG **Bund** sieht zwar Möglichkeiten zur Veröffentlichung von Informationen vor. Diese sind jedoch nicht vertieft geregelt. Weitergehende Veröffentlichungspflichten sehen einige Landesgesetze, insbesondere das LTranspG **RP**, das IFG **Bln** und das **HmbTG**, vor. Eine Pflicht zur Veröffentlichung besteht auch nach diesen Gesetzen nur für ausgewählte Informationen.

##### 1.2.2. UMWELTINFORMATIONSGESETZ

Der Zugang zu Umweltinformationen ist im Umweltinformationsgesetz (UIG **Bund**) geregelt. Dieses setzt die Verpflichtung aus der Umweltinformationsrichtlinie und der Aarhus-Konvention um. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuständigkeitsabgrenzung haben die Länder jeweils eigenständige Umweltinformationsgesetze erlassen, die in ihrem materiellen Gehalt – auch aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben – den Regelungen des Bundes weitgehend entsprechen.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

Im Einzelnen:

- In **Baden-Württemberg** sind die Regelungen in den §§ 22 – 35 Umweltverwaltungs-gesetz (UwVG BW) enthalten. Diese Regelungen entsprechen im Wesentlichen den Regelungen des UIG **Bund**.
- In **Bayern** gilt das Bayerische Umweltinformationsgesetz (**BayUIG**), das im Wesentlichen dem UIG **Bund** entspricht.
- In **Berlin** gelten gemäß § 18a Berliner Informationsfreiheitgesetz (IFG **Bln**) die §§ 1 - 10 UIG **Bund** entsprechen. Insofern bestehen keine für das vorliegende Gutachten relevanten Unterschiede.
- In **Brandenburg** verweist das Umweltinformationsgesetz (**BbgUIG**) weitgehend, insbesondere bei den hier interessierenden Regelungen auf das UIG **Bund** und erklärt dessen Regelungen für entsprechend anwendbar, soweit keine abweichenden Regelungen getroffen werden.
- In **Bremen** verweist das Umweltinformationsgesetz (**BremUIG**) weitgehend, insbesondere bei den hier interessierenden Regelungen auf das UIG **Bund** und erklärt dessen Regelungen für entsprechend anwendbar, soweit keine abweichenden Regelungen getroffen werden. Eine Besonderheit stellt die Regelung in § 4 **BremUIG** dar, die Einrichtung einer Servicestelle vorsieht.
- In **Hamburg** verweist das Umweltinformationsgesetz (**HmbgUIG**) weitgehend, insbesondere bei den hier interessierenden Regelungen auf das UIG **Bund** und erklärt dessen Regelungen für entsprechend anwendbar, soweit keine abweichenden Regelungen getroffen werden.
- In **Hessen** gilt das Hessische Umweltinformationsgesetz (**HUIG**), das im Wesentlichen dem UIG **Bund** entspricht.
- In **Mecklenburg-Vorpommern** verweist das Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG **M-V**) gemäß § 3 LUIG **M-V** weitgehend, insbesondere bei den hier interessierenden Regelungen auf das UIG **Bund** und erklärt dessen Regelungen für entsprechend anwendbar.
- In **Niedersachsen** verweist das Umweltinformationsgesetz (**NUIG**) gemäß § 2 Abs. 5, § 3 und § 5 Abs. 1 **NUIG** weitgehend, insbesondere bei den hier

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

interessierenden Regelungen auf das UIG **Bund** und erklärt dessen Regelungen für entsprechend anwendbar.

- In **Nordrhein-Westfalen** verweist das Umweltinformationsgesetz (UIG NW) gemäß § 2 Satz 3 UIG **NRW** weitgehend, insbesondere bei den hier interessierenden Regelungen auf das UIG **Bund** und erklärt dessen Regelungen für entsprechend anwendbar, soweit keine abweichenden Regelungen getroffen werden.
- In **Rheinland-Pfalz** gilt das Landesumweltinformationsgesetz Rheinland-Pfalz (LUIG **RP**), das im Wesentlichen dem UIG **Bund** entspricht.
- Im **Saarland** gilt das Saarländische Umweltinformationsgesetz (**SUIG**), das im Wesentlichen dem UIG **Bund** entspricht.
- In **Sachsen** gilt das Sächsische Umweltinformationsgesetz (**SächsUIG**), das im Wesentlichen dem UIG **Bund** entspricht.
- In **Sachsen-Anhalt** verweist das Umweltinformationsgesetz (UIG **LSA**) gemäß § 1 Abs. 3 UIG **LSA** weitgehend, insbesondere bei den hier interessierenden Regelungen auf das UIG **Bund** und erklärt dessen Regelungen für entsprechend anwendbar.
- In **Schleswig-Holstein** gilt das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-**SH**), das nicht nur für Umweltinformationen gilt, aber materiell im Wesentlichen dem UIG **Bund** entspricht.
- In **Thüringen** gilt das Thüringer Umweltinformationsgesetz (**ThürUIG**), das im Wesentlichen dem UIG **Bund** entspricht.

Im Folgenden werden der Umwandlungsbereich die reaktiven Zugangsgewährungspflichten, die aktiven Veröffentlichungspflichten, die etwaige Einschränkung der Veröffentlichung, die Art und Weise des Zugangs, die Gebührenregelung sowie die völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Umweltinformationsgesetze dargestellt.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

##### 1.2.2.1 ANWENDUNGSBEREICHE DER GESETZE

Die Umweltinformationsgesetze gelten nur für Umweltinformationen, über die die informationspflichtigen Stellen verfügen. Als informationspflichtige Stellen gelten u.a. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Auf die weiteren Einzelheiten ist an dieser Stelle nicht einzugehen, da die Projektteilnehmer grundsätzlich vom Anwendungsbereich der Gesetze umfasst sind.

##### 1.2.2.2 REAKTIVE ZUGANGSGEWÄHRUNGSPFLICHTEN

Die informationspflichtige Stelle muss gemäß § 3 Abs. 1 i.V.m § 4 Abs. 1 UIG jeder Person auf deren Antrag freien Zugang zu den Umweltinformationen gewähren, über die die Stelle verfügt. Sofern sie über die Informationen nicht verfügt, muss sie gemäß § 4 Abs. 3 UIG – nach Möglichkeit – den Antrag an die über die begehrten Informationen verfügende Stelle weiterleiten.

In § 7 UIG **Bund** ist überdies vorgesehen, dass die informationspflichtigen Stellen den Zugang zu den Umweltinformationen erleichtern und fördern sollen, z.B. gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 UIG **Bund** durch die Einrichtung von öffentlich zugänglichen Informationsnetzen und Datenbanken. In den Landesgesetzen sind vergleichbare Pflichten vorgesehen.

##### 1.2.2.3 AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHT

Die informationspflichtigen Stellen unterrichten gemäß § 10 Abs. 1 UIG **Bund** die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt.

Diese Unterrichtung soll gemäß § 10 Abs. 2 UIG **Bund** insbesondere folgende Umweltinformationen umfassen:

1. der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt;
2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt;
3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden;

4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken;
5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie
6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Absatz 3 Nummer 1.

Die Landesgesetze sehen teilweise weitergehende Veröffentlichungspflichten vor:

- In Bremen ist zusätzlich gemäß § 4 **Brem**UIG die Einrichtung einer Servicestelle vorgesehen, durch die ein zentraler Zugang zu den vorhandenen Informationen i.S.d. § 10 Abs.2 UIG **Bund** angeboten werden soll.
- § 10 Abs. 2 Nr. 6 **Hess**UIG, § 12 Abs. 2 Nr. 6 IZG-**SH**, § 12 Abs. 1 Nr. 6 **Sächs**UIG zählen auch die Umweltvereinbarungen zu den zu verbreitenden Informationen.

#### 1.2.2.4 EINSCHRÄNKUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNG

Der Antrag auf Informationszugang ist bzw. kann zum Schutz öffentlicher Belange (§ 8 UIG **Bund**) oder zum Schutz sonstiger Belange (§ 9 UIG **Bund**) versagt werden. Die Versagungsgründe ähneln den entsprechenden Gründen des IFG **Bund**, so dass auf die dortigen Überlegungen verwiesen werden kann (vgl. oben Ziff. 1.5). Festzuhalten ist allerdings, dass § 9 UIG **Bund** im Unterschied zu § 6 IFG **Bund** den Schutz des geistigen Eigentums und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur als relativen Versagungsgrund ausgestaltet. Im Einzelfall kann somit auch in diesen Fällen das Veröffentlichungsinteresse überwiegen.

#### 1.2.2.5 ART UND WEISE DES ZUGANGS

Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen soll gemäß § 10 Abs. 3 UIG **Bund** in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugängli-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

chen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden.

##### 1.2.2.6 GEBÜHRENREGELUNG

Für die Übermittlung von Informationen werden gemäß § 12 Abs. 1, 2 UIG **Bund** grundsätzlich Gebühren und Auslagen erhoben. Diese sind unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands so zu bemessen, dass der Informationsanspruch wirksam in Anspruch genommen werden kann.

Die UIGs der Länder enthalten (mit Ausnahme von Hamburg) mit § 12 UIG **Bund** vergleichbare Kostenregelungen (vgl. § 33 UwVG **BW**, Art. 12 **BayUIG**, § 18a Abs. 4 IFG **Bln**, § 6 **BbgUIG**, § 7 **BremUIG**, § 11 **HUIG**, § 6 **LUIG M-V**, § 6 **NUIG**, § 5 **UIG NRW**, § 11 **LUIG RP**, § 11 **SUIG**, § 13 **SächsUIG**, § 3 **UIG LSA**, § 13 **IZG-SH**, § 12 **ThürUIG**).

In Hamburg ist dagegen nur für private informationspflichtige Stellen ausdrücklich vorgesehen, dass diese für die Übermittlung von Umweltinformationen von der antragstellenden Person Kostenerstattung verlangen können (§ 3 **HmbgUIG**).

Für die Veröffentlichung sind gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 a.E. UIG **Bund** keine Gebühren zu erheben.

##### 1.2.2.7 VÖLKER-, UNIONS- UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

Die Umweltinformationsgesetze setzen die Umweltinformationsrichtlinie und die Aarhus-Konvention um. Überdies ergeben sich in den ostdeutschen Bundesländern die Pflichten auch unmittelbar aus der jeweiligen Landesverfassung.

###### 1.2.2.7.1 UMWELTINFORMATIONSRICHTLINIE

Die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Umweltinformationsrichtlinie, UIRL) bildet die unionsrechtliche Grundlage für die eben dargestellten Gesetze. Da diese Gesetze den Zugang zu Umweltinformationen umsetzen, ist diese Richtlinie nicht unmittelbar anwendbar. Sie ist allerdings bei Zweifelsfragen für die Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften hinzuzuziehen.

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.2 Informationszugangsgesetze**

Die im vorliegenden Fall interessierenden Regelungen sind im Wesentlichen 1:1 umgesetzt worden. Insofern ergeben sich in der Regel keine zusätzlichen Erkenntnisse aus der UIRL. Allerdings ist bei der Auslegung der Regelung der Umweltinformationsgesetze im vorliegenden Zusammenhang insbesondere Art. 1 lit. a UIRL zu beachten. Demnach wird folgendes Ziel verfolgt:

„Die Sicherstellung, dass Umweltinformationen selbstverständlich zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen. Dafür wird die Verwendung insbesondere von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien gefördert, soweit diese verfügbar sind.“

In Art. 7 Abs. 1 UA 3 ist zudem vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken zugänglich gemacht werden, die der Öffentlichkeit über öffentlichen Telekommunikationsnetzwerke leicht zugänglich sind.

#### **1.2.2.7.2 AARHUS-KONVENTION**

Durch die Umweltinformationsgesetze wird auch das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) umgesetzt, die als eine der drei Säulen den freien Zugang zu Umweltinformationen vorsieht.

Die Aarhus-Konvention ist ein am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus abgeschlossenes völkerrechtliches Abkommen, das von 35 Staaten sowie der EU unterzeichnet worden ist. Neben dem Anspruch auf Informationszugang gemäß Art. 4 Aarhus-Konvention regelt sie in Art. 5 Aarhus-Konvention auch die Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt. Die Parteien dieser Aarhus-Konvention sollen gemäß Art. 5 Abs. 2 Aarhus-Konvention sicherstellen, dass die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschrift der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und Weise zur Verfügung zu stellen und dass ein effektiver Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht. Dazu sollen gemäß Art. 5 Abs. 3 Aarhus-Konvention zunehmend elektronische Datenbanken genutzt werden.

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.2 Informationszugangsgesetze**

Die Konvention ist nicht unmittelbar verbindlich, sondern bedarf der Umsetzung durch deutsches Recht. Der Gesetzgeber hat sich an seinen selbst auferlegten völkerrechtlichen Verpflichtungen orientiert.

##### **1.2.2.7.3 (LANDES-)VERFASSUNGSRECHTLICHE REGELUNGEN**

Die Landesverfassungen der ostdeutschen Bundesländer sehen ein Informationszugsrecht vor. Neben dem allgemeinen Informationszugsrecht in Brandenburg, Art. 21 Abs. 4 BbgVerf, enthält die Verfassung eine spezifisch auf Umweltinformationen bezogene Bestimmung in Art. 39 Abs. 7 BbgVerf. Vergleichbare Vorgaben enthält Art. 6 Abs. 3 Verf. M-V (Recht auf Zugang zu Umweltinformationen der öffentlichen Verwaltung), Art. 34 SächsVerf (Recht auf Auskunft über Umweltdaten), Art. 6 Abs. 2 Verf. LSA (Recht auf Auskunft über Umweltvorhaben und -daten des Landes) sowie Art. 33 ThürVerf. (Recht auf Auskunft über Umweltdaten). Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben haben durch die jeweiligen Umweltinformationsgesetze eine nähere Ausgestaltung erfahren, so dass sie für die tägliche Praxis nur eine nachgeordnete Rolle spielen.

##### **1.2.2.8 ZWISCHENERGEBNIS**

Die Umweltinformationsgesetze regeln den Zugang zu Umweltinformationen. Im Mittelpunkt steht auch hier der Informationszugang auf Antrag, es sind jedoch ebenso Rechtsgrundlagen für die – teilweise sogar verpflichtende – Veröffentlichung von Umweltinformationen vorgesehen. Eine Grenze bilden die Rechte Dritter oder staatliche Belange. Bundes- und Landesgesetze weisen in diesem Fall allenfalls geringe Unterschiede auf, da unions- und völkerrechtliche Vorgaben umgesetzt werden mussten.

##### **1.2.3. GEOZG**

Das Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten vom 10. Februar 2009 (BGBl. I S. 278), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. November 2012 geändert worden ist, (GeoZG) dient dem Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur. Es dient der Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodatenstruktur in der europäischen Gemeinschaft (Infrastructure for Spatial Information in the European Community INSPIRE). Das Gesetz schafft den rechtlichen Rahmen für den Zugang zu Geodaten sowie die Nutzung dieser Daten. Zu diesem Zweck



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

enthält § 11 GeoZG weitreichende aktive Veröffentlichungspflichten. Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten, sind grundsätzlich öffentlich und geldleistungsfrei zur Verfügung zu stellen (§ 11 Abs. 1, 2 GeoZG).

Auf eine vertiefte Darstellung kann jedoch verzichtet werden. Die Daten im GSBL sind (jedenfalls weit überwiegend) keine Geodaten. Unter Geodaten versteht man alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet (§ 3 Abs. 1 GeoZG). Die Daten im GSBL haben ganz überwiegend keinen Bezug zu bestimmten Standorten, sondern betreffen umweltrelevante Eigenschaften von chemischen Stoffen und weitere Informationen zu diesen Stoffen (wie rechtlichen Regelungen oder Informationen aus Stofftests).

Das GeoZG ist somit nicht einschlägig.

#### 1.2.4. **VIG**

Das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725), das durch Artikel 2 Absatz 34 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist, (VIG) soll Verbrauchern freien Zugang zu den bei informationspflichtigen Stellen vorliegenden Verbraucherinformationen verschaffen. Hierdurch sollen u.a. der Markt transparenter gestaltet und der Schutz vor gesundheitsschädlichen Erzeugnissen und Verbraucherprodukten verbessert werden.

Neben weitreichenden reaktiven Zugangsgewährungspflichten sieht das VIG auch eine hiermit korrespondierende Veröffentlichungsbefugnis vor. Informationspflichtige Stellen können Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag proaktiv öffentlich zugänglich machen (§ 6 Abs. 1 S. 3 VIG).

Für die vorliegende Untersuchung ist das VIG jedoch von untergeordneter Bedeutung, da es für die Daten im GSBL allenfalls in Teilbereichen einschlägig ist. Die Datenbank enthält zwar u.a. auch für den Verbraucherschutz relevante Informationen zu den von den Stoffen ausgehenden Gefahren für Menschen. Der Anwendungsbereich des VIG ist aber ausdrücklich auf

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.2 Informationszugangsgesetze

- Erzeugnisse (Lebensmittel, Lebensmittelzusatzstoffe, Futtermittel, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände, vgl. § 2 Abs. 1 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch) und
- Verbraucherprodukte (Produkte, die für Verbraucher bestimmt sind oder von Verbrauchern benutzt werden könnten, vgl. § 2 Nr. 26 Produktsicherheitsgesetz)

beschränkt (§ 1 VIG).

Zwar können somit inhaltliche Überschneidungen mit den Daten im GSBL auftreten, zumal das VIG u.a. auch auf die physikalischen und chemischen Eigenschaften sowie die Ausgangsstoffe der Erzeugnisse und Verbraucherprodukte abstellt (§ 1 Abs. 1 Nr. 3, 6 VIG). Die Daten im GSBL sind aber ganz überwiegend stoffbezogen, d.h. sie beziehen sich in erster Linie nicht auf Erzeugnisse und Verbraucherprodukte.

Es ist daher davon auszugehen, dass das VIG für einen Großteil der Daten im GSBL nicht einschlägig ist und somit jedenfalls keine systematische Grundlage für die Veröffentlichung des gesamten Datenbestandes bietet.

#### 1.2.5. **BARCHG**

Nach dem Gesetz über die Erstellung und den Zugang zu einem Bundesarchiv vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 410) (BArchG) hat das Bundesarchiv die Aufgabe, das Archivgut des Bundes auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten (§ 3 Abs. 1 S. 1 BArchG). Der Zugang zum Archivgut des Bundes kann dabei auch durch öffentliche Zugänglichmachung im Internet gewährt werden (§ 3 Abs. 1 S. 3 BArchG).

Die Veröffentlichungsbefugnis nach dem BArchG bezieht sich somit lediglich auf Archivgut des Bundes. Die Daten im GSBL gehören schon bei formaler Betrachtung nicht zum Archivgut des Bundes, da das Bundesarchiv nicht den bleibenden Wert der Daten festgestellt und sie dauerhaft (oder auch nur vorübergehende im Zwischenarchiv) aufgenommen hat (vgl. § 3 Abs. 2 BArchG, § 1 Nr. 2, Nr. 11 BArchG). In materieller Hinsicht wäre zudem zweifelhaft, ob es sich bei den Daten im GSBL systematisch um Unterlagen von bleibendem Wert im Sinne von § 1 Nr. 10 BArchG handeln würde, da hierfür eine besondere Bedeu-

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.3 Informationsweiterverwendung**

tung aufgrund von politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Inhalten erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund ist das BArchG nicht einschlägig.

#### **1.3. INFORMATIONSWEITERVERWENDUNG**

Neben den Informationsgesetzen ist auch die Regelung zur Informationsweitergabe zu beachten. Diese sind in Deutschland im Wesentlichen im Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG) vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2015 (BGBl. I S. 1162) geändert worden ist, geregelt. Das IWG setzt die Richtlinie 2003/98/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/37/EU, (sogenannte Public Sector Information - PSI-Richtlinie) um.

##### **1.3.1. IWG**

Das IWG gilt im Unterschied zu den dargestellten Informationsgesetzen sowohl für Bundes- als auch für Landesbehörden.

##### **1.3.1.1 ANWENDUNGSBEREICH**

Das IWG gilt gemäß § 1 Abs. 1 IWG grundsätzlich für alle bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen. § 1 Abs. 2 IWG schränkt diesen Grundsatz mehrfach wieder ein. Unter anderem gilt das Gesetz nicht für Informationen, an denen kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht (Nr. 1), die nur bei Nachweis eines rechtlichen oder berechtigten Interesses zugänglich sind (Nr. 2), deren Erstellung nicht unter die öffentlichen Aufgaben der betreffenden öffentlichen Stelle fällt (Nr. 3), die von Urheberrechten, verwandten Schutzrechten oder gewerblichen Schutzrechten Dritter erfasst werden (Nr. 4), sowie die nach den Vorschriften des Bundes oder der Länder über den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten oder zu Umweltinformationen zugänglich sind und uneingeschränkt weiter verwendet werden dürfen (Nr. 8).

In § 1 Abs. 2a IWG ist zudem ausdrücklich geregelt, dass ein Anspruch auf Zugang zu den Informationen nicht begründet wird. Es wird somit deutlich zwischen dem Informationszugang und der Informationsweiterverwertung unter-

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.3 Informationsweiterverwendung**

schieden, das IWG stellt nur eine Ergänzung zu den vorgenannten Informationszugangsgesetzen dar.

##### **1.3.1.2 WEITERVERWENDUNG**

Die Weiterverwendung, d.h. gemäß § 2 Nr. 3 IWG die Nutzung für kommerzielle oder nicht kommerzielle Zwecke, ist gemäß § 2a IWG für die betreffenden Informationen grundsätzlich zugelassen. Sofern Urheber- oder ähnliche Schutzrechte bestehen, ist die Weiterverwendung nur in dem danach gestatteten Umfang zugelassen.

Gemäß § 3a Abs. 1 IWG dürfen Regelungen über die Weiterverwendung der Informationen keine ausschließlichen Rechte gewähren. Für bereits bestehende Verträge ist eine Übergangsfrist geregelt.

##### **1.3.1.3 ART UND WEISE DER WEITERVERWENDUNG**

§ 3 Abs. 2 IWG regelt zunächst, dass Informationen in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen sind. Sofern dadurch kein unverhältnismäßiger Aufwand entsteht, 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.

Die öffentliche Stelle kann gemäß § 4 Abs. 1 IWG für die Weiterverwendung Nutzungsbestimmungen vorsehen. Diese müssen verhältnismäßig sein und dürfen insbesondere nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen oder die Möglichkeiten der Weiterverwendung unnötig einschränken. Diese Nutzungsbestimmungen sind gemäß § 4 Abs. 2 IWG bei einer allgemeinen Anwendung im Voraus festzulegen und weitmöglich über öffentlich zugängliche Netze zu veröffentlichen.

##### **1.3.1.4 GEBÜHRENREGELUNG**

In § 5 IWG sind die Grundsätze für die Entgeltberechnungen vorgesehen. Diese Entgelte sind grundsätzlich auf die Kosten zu beschränken, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursacht werden.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.3 Informationsweiterverwendung

§ 5 Abs. 2 IWG sieht davon Ausnahmen vor, wenn die öffentlichen Stellen ausreichend Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken (Nr. 1), oder der Kosten im Zusammenhang mit der Informationserfassung, -erstellung, -reproduktion oder -verbreitung zu decken (Nr. 2). In diesen Ausnahmefällen werden die Gesamtentgelte gemäß § 5 Abs. 3 IWG nach objektiven, transparenten und nachprüfbaren Kriterien berechnet. Die Gesamteinnahmen dürfen indes die Kosten für die Informationserfassung, -erstellung, -reproduktion oder -verbreitung zzgl. einer angemessenen Gewinnspanne nicht überschreiten.

##### 1.3.1.5 UNIONSRECHTLICHE GRUNDLAGE

Mit dem IWG wird die Public Sector Information (PSI)-Richtlinie umgesetzt. Diese ist zuletzt durch die Richtlinie 2013/37/EU vom 26. Juni 2013 in die jetzt aktuelle Fassung gebracht worden.

Diese Richtlinie ist im Wesentlichen durch das IWG umgesetzt worden. Wesentliche Abweichungen bei der Umsetzung sind insoweit nicht zu erkennen. Zum Teil divergieren die Begriffe geringfügig. Hervorzuheben ist, dass seit der Änderung durch die Richtlinie 2013/37/EU gemäß Art. 3 Abs. 1 der PSI-Richtlinie der allgemeine Grundsatz gilt, dass bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen für gewerbliche und nicht gewerbliche Zwecke weiterverwendet werden können.

Die PSI-Richtlinie enthält – ebenso wie das IWG – weiterhin keine Regelung zur Gestattung des Zugangs. Der Umfang hängt somit weiterhin von den nationalen Regelungen ab (vgl. ErwG 8 der PSI-Richtlinie).

##### 1.3.2. WEITERE REGELUNGEN ZUR WEITERVERWENDUNG

Außerhalb des IWG finden sich noch an in den bereits behandelten Informationszugangsgesetzen vereinzelte Sonderregelungen zur Weiterverwendung von Daten oder Informationen.

Nach § 11a **BremIFG** sowie § 10 Abs. 2 Satz 2 LTranspG **RP** soll die Nutzung der allgemein zugänglichen Information grundsätzlich frei sein, sofern keine gesetzlichen Regeln entgegenstehen. Beide Regeln sehen zudem vor, dass die verpflichteten Stellen sich bei der Beschaffung der Informationen Nutzungsrechte

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.4 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta

einräumen lassen, die die freie Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung erlauben bzw. gegenteilige Nutzungsrechte abbedingen.

§ 1 Abs. 4 IFG **MV** regelt hingegen, dass der Informationszugang nicht das Recht zur Weiterverwendung von Informationen zu gewerblichen Zwecken umfasst. Fraglich ist, inwieweit diese Vorgabe mit dem IWG vereinbar ist.

#### 1.3.3. ZWISCHENERGEBNIS

Nach dem IWG dürfen veröffentlichte Informationen grundsätzlich sowohl zu kommerziellen als auch nicht-kommerziellen Zwecken weiterverwendet werden. Es wird damit die europäische PSI-Richtlinie umgesetzt.

#### 1.4. NATIONALER AKTIONSPLAN ZUR UMSETZUNG DER OPEN-DATA-CHARTA

Neben den gesetzlichen Regeln, mit denen sich der Open-Ansatz-Data verwirklichen lässt, sind auch weitere, untergesetzliche Vorgaben zu beachten. Die Bundesregierung hat im Juni 2013 die Open-Data-Charta der G8 unterzeichnet, die insbesondere die Vorlage eines Aktionsplanes vorsieht.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im September 2014 das Programm "Digitale Verwaltung 2020" (Stand: September 2014, nachfolgend: „**DV 2020**“) beschlossen. Dieses Programm dient gleichzeitig der Umsetzung der Digitalen Agenda 2014-2017 der Bundesregierung. Es setzt die Rahmenbedingungen für die Verwaltung der Zukunft durch Gestaltung des E-Governments in der 18. Legislaturperiode und zielt darauf ab, das EGovG **Bund** koordiniert umzusetzen. Als eine der zentralen Maßnahmen zur Umsetzung des EGovG **Bund** sieht das Programm DV 2020 den Erlass eines Aktionsplanes zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 vor.

Diesen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 (Stand: September 2014, nachfolgend: „**AP Open-Data**“) hat die Bundesregierung zeitgleich mit dem Programm DV 2020 veröffentlicht. Er soll die Transparenz innerhalb der Bundesverwaltung erhöhen und die Bundesverwaltung zum Vorreiter bei der offenen Bereitstellung von Verwaltungsdaten werden lassen.

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.4 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta**

##### **1.4.1. ANWENDUNGSBEREICH**

Die Open-Data-Charta soll grundsätzlich für Open (Government) Data Anwendung finden. Bei diesem Open (Government) Data handelt es sich um Datenbestände, die in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, öffentlich bereitgestellt werden. Dieser Begriff der Daten wird von dem Begriff der Informationen abgegrenzt. Bei Daten soll es sich um „reine Fakten“ handeln, die unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext vorliegen. Erst bei einer Interpretation der „Daten“ bzw. „Fakten“ in einem konkreten Bedeutungskontext werden daraus „Informationen“.

AP Open-Data, S. 5

##### **1.4.2. (INNERSTAATLICHE) BINDUNGSWIRKUNG**

Entscheidungen der G8 als informelles Gremium (nicht aber internationale Organisation) stellen grundsätzlich keine Beschlüsse mit unmittelbarer rechtlicher Wirkung oder völkerrechtliche Verträge/Abkommen dar. Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland sind sie primär als politische Absichtserklärung zu qualifizieren.

Das Programm DV 2020 und der AP Open-Data haben zwar grundsätzlich keine Rechtswirkung nach außen, da sie nicht als materielle Gesetze einzustufen sind. Das bedeutet, Bürger können daraus keine unmittelbaren Rechte ableiten.

Allerdings entfalten sie als Pläne auf Bundesebene behördenintern grundsätzlich Bindungswirkung. Das BVerwG hat etwa am Beispiel von Luftreinhalteplänen entschieden, dass Aktionspläne rechtlich als Handlungspläne qualifiziert werden können, die in ihrer Rechtsnatur Verwaltungsvorschriften ähnlich sind. Aktionspläne stellen dabei ein Handlungsinstrument dar, um erforderliche Maßnahmen für alle Träger öffentlicher Verwaltung verbindlich zu machen. An der verwaltungsinternen Verbindlichkeit des AP Open-Data ändert auch die Tatsache nichts, dass er der Umsetzung einer politischen Absichtserklärung dient, Luftreinhaltepläne aber gesetzlich vorgesehen und europarechtlich erforderlich sind. Die Verbindlichkeit besteht dann, wenn sie von der Bundesregierung gewollt ist. Der AP Open-Data ist zugleich ein Werkzeug zur Umsetzung des EGovG. Spätestens hieran zeigt sich, dass es sich dabei nicht nur um eine bloße Absichtserklärung handelt, sondern seine Verbindlichkeit gewollt ist.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.4 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta

vgl. BVerwG, EuGH-Vorlage vom 29. März 2007 – 7 C 9/06 –, BVerwGE 128, 278-295, Rn. 26 f., juris.

Das Programm DV 2020 und der AP Open-Data betreffen grundsätzlich alle Ressorts der Bundesregierung.

#### 1.4.3. AKTIVE VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN

Die G8-Open-Data-Charta besteht aus fünf „Prinzipien“, von denen zwei die aktiven Veröffentlichungspflichten betreffen. Aus diesen ergibt sich zur Veröffentlichungspflicht von Government Data Folgendes:

- Prinzip 1: „Standardmäßig offene Daten“ – Förderung der Erwartung, dass Verwaltungsdaten („Government Data“) bei Beibehaltung des Schutzes der Privatsphäre öffentlich gemacht werden.

Die G8-Staaten gehen dabei von einer möglichst extensiven Auslegung des Begriffs „Government Data“ aus (vgl. Rn. 13 der Charta). Es sollen so viele Daten wie möglich veröffentlicht werden („*as much data as possible*“, Rn. 22).

Zu den Kategorien von besonders wertvollen zu veröffentlichenden Daten (*release of high value data*) gehören u.a. Energie und Umwelt sowie Wissenschaft und Forschung (vgl. Technical Annex, Teil 2, Aktion 2).

- Prinzip 4: „Freigabe von Daten für verbessertes verantwortungsbewusstes staatliches Handeln“ – Weitergabe von Expertise und Herstellung von Transparenz betreffend Datensammlung, Standards und Veröffentlichungsverfahren

Basierend auf dem Programm DV 2020 (S. 32) enthält der AP Open-Data u.a. folgende Verpflichtungen:

- **Klares Richtungssignal für Open-Data-Verpflichtung:**

Der AP Open-Data soll die auf allen Ebenen bereits begonnene Veröffentlichung von Verwaltungsdaten weiter vorantreiben. Dabei sollen die in den Ländern umgesetzten Open-Data-Strategien und die bestehenden Datenkataloge zum Beispiel in den Bereichen Geographie und Geologie, Umwelt



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.4 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta

oder Statistik berücksichtigt werden (AP Open-Data, S. 6). Mittels einer gesetzlichen Open-Data-Regelung soll das Prinzip „Offene Daten als Standard“ gewährleistet werden (AP Open-Data, S. 8). Entsprechend § 12 Abs. 2 EGovG soll eine einfache und offene, an der GeoNutzV orientierte Nutzungsverordnung erarbeitet werden, die auf möglichst viele Verwaltungsdaten Anwendung finden kann (AP Open-Data, S. 8).

Zu beachten ist, dass bereits aufgrund des Aktionsplanes eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung zur aktiven Veröffentlichung existiert:

„Auch bereits vor Inkrafttreten einer rechtlichen Verpflichtung [veröffentlicht die Bundesregierung] [...] – sofern bestehende rechtliche Regelungen dem nicht entgegenstehen – nach Bewertung und Festlegung der Ressorts ihre Daten, soweit es möglich ist“ (so ausdrücklich AP Open-Data, S. 9).

Der Aktionsplan ist die „Selbstverpflichtung der Bundesregierung zur Öffnung ihrer Datenbestände auf Basis international anerkannter Open-Data-Prinzipien“

AP Open-Data, S. 8

- **Veröffentlichung von Datensätzen**

Die Bundesregierung erwartet für eine Vielzahl an weiteren Daten ein hohes Nutzungsinteresse und strebt die Veröffentlichung weiterer Daten an (AP Open-Data, S. 10). Insbesondere sollen die im Anhang A und B des Aktionsplans aufgeführten Datensätze veröffentlicht werden. Hierzu gehören u.a. Geodaten des Bundes, Agrarorganisationenregister, Datenportal des BMBF und Deutsche Digitale Bibliothek.

In jedem Fall sollen bis zum Ende des 1. Quartals 2015 aus jeder obersten Bundesbehörde sowie jeder Bundesober- und Bundesmittelbehörde mindestens zwei Datensätze auf GovData verfügbar gemacht werden.

- **Forderung des Bekenntnisses der Länder**

Die Bundesregierung wirbt für ein Bekenntnis der Bundesländer und Kommunen zu den fünf Prinzipien der G8-Open-Data-Charta (AP Open-Data, S. 13).

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.4 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta**

- **Veröffentlichung von relevanten und wertvollen Daten für die Entwicklung innovativer Dienste**

Die Bundesregierung plant, insbesondere solche Daten zu veröffentlichen, die wertvoll für die Entwicklung innovativer und für die Allgemeinheit nützlicher Dienste sind (AP Open-Data, S. 12). Hierzu gehören u.a. wertvolle Daten in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Energiewende, Klimawandel und Klimaschutz sowie (Netz-)Infrastrukturen.

#### **1.4.4. EINSCHRÄNKUNGEN DER VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHT**

Die Open-Data-Charta der G8 stellt klar, dass die bestehenden nationalen und internationalen Rechtsnormen, insbesondere im Zusammenhang mit Geistigem Eigentum und Datenschutz, unberührt bleiben sollen (vgl. Rn. 14). Auch im Übrigen kann es „legitime Gründe“ geben, Daten nicht zu veröffentlichen (Rn. 15).

#### **1.4.5. WEITERVERWENDUNG**

Für die Weiterverwendung ist das Prinzip der G8-Open-Data-Charta einschlägig, wonach die Daten „von allen verwendbar“ sein sollen. Damit ist die Freigabe so vieler Daten wie möglich in so vielen offenen Formaten wie möglich gemeint. Grundsätzlich unbeschränkte Weiterverwendung ist ferner ein essentieller Bestandteil des Prinzips 5, der Freigabe von Daten für Innovation (hierzu sogleich), sodass nur in Ausnahmefällen Beschränkungen für die Weiterverwendung bestehen dürfen (vgl. Technical Annex, Rn. 12 f.). Die Weiterverwendung soll kommerziellen und nicht-kommerziellen Nutzungen dienen (vgl. Rn. 26).

#### **1.4.6. ART UND WEISE DER VERÖFFENTLICHUNG**

Zwei Prinzipien der G8-Open-Data-Charta betreffen die Art und Weise der Veröffentlichung:

- Prinzip 2: „Qualität und Quantität“ – Freigabe qualitativ hochwertiger, aktueller und mittels Metadaten gut beschriebener offener Daten in möglichst zugänglichen Formaten (vgl. auch Technical Annex, Rn. 7)

Daten sollen so schnell bzw. so früh wie möglich freigegeben werden. Außerdem soll es möglichst keine bürokratischen Hürden (wie etwa eine Registrierungspflicht) geben (G8-Open-Data-Charta, Rn. 21).

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen

#### 1.4 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta

- Prinzip 5: „Freigabe von Daten für Innovation“

Möglichst viele Personen sollen Open Data nutzen. Insbesondere potentielle Nutzer wie z.B. App-Entwickler sollen zur Nutzung von Open Data ermutigt werden. Die Maschinenlesbarkeit veröffentlichter Daten soll die Innovationen begünstigen.

Das Programm DV 2020 gibt außerdem folgende Projektziele (vgl. S. 87) vor: Standardisierung von Datenbereitstellung, bessere Übersichtlichkeit und Nutzbarkeit von Daten, Reduzierung der Portalanzahl, bessere Metadaten, standardisierte Metadaten, Transparenz über offene Daten, One Stop für Datennutzer und Bereitsteller.

Basierend auf dem Programm DV 2020 (S. 32) enthält der AP Open-Data u.a. die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Daten auf GovData als einem nationalen Portal. Dabei sollen die Daten in der Verantwortung und Zuständigkeit der jeweiligen Stellen bleiben, die sie auf ihren eigenen Plattformen dezentral vorhalten (AP Open-Data, S. 11). Außerdem soll die Standardisierung der Metadatenstruktur für offene Daten vorangetrieben werden.

#### 1.4.7. GEBÜHREN

Die G8-Open-Data-Charta legt als Prinzip für Open Data u.a. Prinzip 3: „Von allen verwendbar“ fest. Open Data sollen dabei grundsätzlich kostenlos zur Verfügung gestellt werden, um sie einem maximalen Maß an Nutzung zuzuführen (Rn. 20 f.).

Kostenloser Zugang ist weiter ein essentieller Bestandteil des Prinzips 5, der Freigabe von Daten für Innovation, sodass nur in Ausnahmefällen Gebühren erhoben werden sollen (vgl. Technical Annex, Rn. 12 f.).

#### 1.4.8. ZWISCHENERGEBNIS

Der nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta ist kein geltendes Recht, sondern nur eine verwaltungsintern zu beachtende Verwaltungsvorschrift. In den Anwendungsbereich fallen „Open (Government) Dateien, d.h. reine „Fakten“ – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext. Er geht über die bestehende Rechtslage hinaus und erschöpft sich nicht in vorzu-

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **1. Darstellung und Vergleich der Rechtsgrundlagen**

#### **1.4 Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta**

nehmenden gesetzlichen Neuregelungen. Vielmehr sind die dargestellten Prinzipien allgemein bei den Verwaltungshandlungen von Bundesbehörden zu beachten. Folglich müssen die Bundesbehörden auch in anderen Bereichen davon ausgehen, dass Daten, an denen keine Rechte Dritte bestehen, standardgemäß frei gegeben werden sollen und diese Freigabe grundsätzlich kostenlos erfolgt.

Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

## 2. Begriffsdefinitionen

### 2.1 Definitionen zu Daten

## 2. BEGRIFFSDEFINITIONEN

Im Folgenden werden die dem „Open Data“-Ansatz zu Grunde liegenden Termini mit Bezug auf das Projekt ChemInfo definiert und abgrenzt.

### 2.1. DEFINITIONEN ZU DATEN

Der zentrale Begriff der Daten dient vor allem im Bereich E-Government dazu, die Reichweite von Veröffentlichungspflichten zu definieren.

- **Daten**

**Daten sind Aufzeichnungen, die noch nicht in einem konkreten Bedeutungszusammenhang interpretiert worden sind.**

Begründung:

Der Begriff der Daten wird je nach Rechtsgebiet bzw. Fachbereich sehr unterschiedlich definiert. Vor allem die Grenzen zum Begriff der Information sind fließend, es kommt bei diesen Begriffen zu Überschneidungen. Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens bietet es sich an, sich möglichst an den Definitionen im Bereich Open Data zu orientieren.

So werden Daten in der Begründung des Entwurfs der Erweiterung des EGovG **Bund** als eine Teilmenge von Aufzeichnungen im Sinne von § 2 Nr. 2 IWG, mithin also als eine Teilmenge von Informationen, definiert.

vgl. BT-Drs. 18/11614, S. 16.

Auch die Begründung zum EGovG **Bund** legt dieses Verständnis zu Grunde. Danach soll der Begriff der Daten reine „Fakten“ bezeichnen – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext. Erst indem solche „Daten“ (oder „Fakten“) in einem konkreten Bedeutungskontext interpretiert werden, werden aus ihnen „Informationen“. Dies bedeutet auch, dass durch eine Weitergabe von Daten und die daraus resultierende Einbindung in andere Kontexte neue Informationen entstehen können. Die Verwendung des Be-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.1 Definitionen zu Daten

griffs „Daten“ rückt die technische Ausrichtung der Vorschrift in den Vordergrund, während der Begriff „Information“ stärker auf den Inhalt abstellt.

BT-Drs. 17/11473, S. 43 f.; vgl. auch AP Open-Data, S. 5 f.

Der AP Open-Data und die Begründung der Erweiterung des EGovG **Bund** weisen darauf hin, dass der Datenbegriff im Bereich E-Government durch gesetzlich formulierte Einschränkungen auf die tatsächlich bereitzustellenden Daten eingegrenzt wird. Hintergrund ist, dass „unstrukturierte Informationen“ wie Vermerke, Akten, Studien, Berichte oder andere Fließtexte nicht unter den Begriff der zu veröffentlichenden Daten fallen sollen. Der Zugang zu Informationen wird zudem nach dem Verständnis des AP Open-Data bereits durch IFG, UIG und VIG bzw. bei Archivgut durch das Bundesarchivgesetz geregelt.

vgl. BT-Drs. 18/11614, S. 16; AP Open-Data, S. 5 f.

Ähnlich definiert der jüngst vorgelegte Entwurf des Thüringer E-Government-Gesetzes Daten in § 21 Abs. 2 als

„identifizierbare Sammlungen von Aufzeichnungen, die

1. inhaltlich strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen- oder Listenform,
2. ausschließlich Fakten beinhalten, unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext,
3. nicht das Ergebnis einer Bearbeitung vor der Erhebung sind und
4. nach der Erhebung keine Bearbeitung erfahren haben, ausgenommen eine Bearbeitung, die aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt ist.“

Nicht überzeugend erscheint dagegen die Definition von Daten in § 2 Nr. 3 EGovG **SH**. Diese Regelung versteht Daten als Zeichen oder Zeichenketten, die aufgrund von bekannten oder unterstellten Vereinbarungen Informationen darstellen und zum Zwecke der Verarbeitung im Computer gespeichert werden. Eine solche Definition vereitelt faktisch jedwede Differenzierung zwischen Daten und digital gespeicherten Informationen. Mit dem Wortlaut „Daten“ kaum vereinbar erscheint es ferner, dass Daten „im Computer ge-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.1 Definitionen zu Daten

speichert“ sein müssen. Auf die Art der Speicherung kann es vielmehr nicht ankommen (vgl. nur § 2 Nr. 2 IWG).

- **Datensatz**

**Ein Datensatz ist eine identifizierbare Sammlung von Daten, die in Zusammenhang stehen und zum Beispiel in Form einer Tabelle zusammengestellt sind.**

Begründung:

Der Begriff des Datensatzes ergibt sich aus dem AP Open-Data (AP Open-Data, S. 6) und steht im Einklang mit der Definition von „Geodatensatz“ in Art. 3 Ziff. 3 der Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft („INSPIRE-Richtlinie“).

- **Metadaten**

**Metadaten sind Daten, die dazu dienen, Datensätze zu erschließen und so den Zugang zu diesen Datensätzen durch bessere Auffindbarkeit zu erleichtern.**

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus der Gesetzesbegründung des EGovG **Bund** (BT-Drs. 17/11473, S. 44). Danach fallen insbesondere Kontakt-Informationen, Veröffentlichungs- und Änderungsdaten, Beschreibungen, Verweise zu Nutzungsbestimmungen, geographische und zeitliche Granularitäten und Abdeckungen unter den Begriff der Metadaten. Ein sehr ähnliches Begriffsverständnis bietet zudem § 8 Abs. 1 **SächsEGovG**. Dieser definiert Metadaten als Informationen, die Inhalte und Eigenschaften der Daten beschreiben und es ermöglichen, die Daten zu ermitteln, in Verzeichnisse aufzunehmen und zu nutzen.

- **Rohdaten**

**Rohdaten sind auf den Tatsachenkern reduzierte Aufzeichnungen.**

Begründung:

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.1 Definitionen zu Daten

Diese Definition ergibt sich aus der Begründung des Entwurfs der Erweiterung des EGovG **Bund** (BT-Drs. 18/11614, S. 16). Der AP Open-Data (S. 5) erläutert den Begriff der Rohdaten ergänzend wie folgt: Rohdaten sind üblicherweise unbearbeitete, unbereinigte und nicht-aggregierte Daten. Sollte eine Aggregation oder Bereinigung aus Rechtsgründen erforderlich sein (z.B. um personenbezogene Daten zu anonymisieren), so seien die Daten im eigentlichen Sinne zwar keine Rohdaten mehr, aber dennoch nur in dieser bearbeiteten Form zu veröffentlichen. Die Definitionen von Daten und Rohdaten weisen somit allenfalls graduelle Unterschiede auf. Die Bundesregierung geht deswegen im Rahmen des EGovG **Bund** davon aus, dass es sich bei den Daten i.S.d. EGovG **Bund** in der Regel um Rohdaten handelt (BT-Drs. 18/11614, S. 16).

- **Open (Government) Data**

**Open (Government) Data – oder offene (Regierungs- und Verwaltungs-) Daten – beschreibt als Schlagwort die öffentliche Bereitstellung von Datenbeständen der öffentlichen Hand, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung.**

Begründung:

Diese Definition beschreibt, was die Bundesregierung meint, wenn sie von Open Data spricht, und ergibt sich aus der Gesetzesbegründung des EGovG **Bund** (BT-Drs. 17/11473, S. 43). Auch nach dem AP Open-Data sind Open (Government) Data bestehende Datenbestände, die zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, öffentlich bereitgestellt werden (AP Open-Data, S. 5). Im Vordergrund steht somit die praktische Veröffentlichung von Daten durch den Staat.

Aus Sicht der Bundesregierung sollen im Rahmen von Open Data „in der Regel“ Rohdaten veröffentlicht werden (BT-Drs. 17/11473, S. 43) – ein Verständnis, das sich in § 12a EGovG **Bund** niedergeschlagen hat. Das Prinzip Open Data als solches ist aber nicht notwendigerweise auf Rohdaten beschränkt. Die Open-Data-Charta der G8 (Rn. 13) spricht sich gar für eine möglichst weitgehende Auslegung des Begriffes Government Data aus („in the widest sense possible“).



## 2.2. DEFINITIONEN ZU INFORMATIONEN

Die Informationszugangsgesetze stellen nicht auf Daten, sondern in der Regel auf Informationen ab.

- **Informationen**

**Informationen sind Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.**

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus § 2 Nr. 2 IWG und wird auch in § 2 Nr. 1 IFG **Bund** zur Bestimmung von amtlichen Informationen zugrunde gelegt. Der Gesetzgeber hat damit eine weite Definition gewählt, um die daraus resultierenden Informationsansprüche entsprechend weit zu fassen.

In einigen Landesgesetzen werden abweichende Definitionen genutzt. Wesentliche inhaltliche Abweichungen sind mit diesen Definitionen auf Länderebene indes nicht verbunden. So definiert § 2 Abs. 1 Nr. IZG-**SH** Informationen als in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder auf sonstigen Informationsträgern bei informationspflichtigen Stellen vorhandene Zahlen, Daten, Fakten, Erkenntnisse oder sonstige Auskünfte. Das IFG **Bl** stellt auf ein Recht zur Akteneinsicht ab. Akten sind dabei alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise festgehaltenen Gedankenverkörperungen und sonstige Aufzeichnungen, insbesondere Schriftstücke, Magnetbänder, Disketten, Filme, Fotos, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Bilder und Karten, soweit sie amtlichen Zwecken dienen.

Eine genaue Abgrenzung zwischen Daten und Informationen erschiene zwar wünschenswert. Angesichts der bindenden gesetzlichen Definitionen ist eine eindeutige Trennung indes nicht möglich. Aus der Definition von Daten als Teilmengen von Informationen ergibt sich, dass alle Informationen (auch) Daten sind bzw. enthalten, aber nicht alle Daten Informationen darstellen.

In der Tendenz bilden Daten somit eine Art Vorstufe zu Informationen und zeichnen sich durch ein „Weniger“ an Informationsgehalt aus, insofern sie „nur“ bloße Fakten darstellen.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.2 Definitionen zu Informationen

Bemerkenswert ist, dass die vom Gesetzgeber eingeführte Definition des Begriffs Information vom allgemeinen Sprachgebrauch abweicht: Der Gesetzgeber verlangt stets eine Aufzeichnung, also Speicherung oder Verkörperung im weiteren Sinne. Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man dagegen unter Information primär übertragenes Wissen also solches, ohne dass es auf eine Aufzeichnung, Speicherung oder Verkörperung zwingend ankommt.

- **Amtliche Informationen**

**Amtliche Informationen sind amtlichen Zwecken dienende Informationen. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu.**

Begründung:

Die Definition ergibt sich § 2 Nr. 1 IFG **Bund** und qualifiziert den Begriff der Information für die Zwecke des IFG **Bund**.

- **Umweltinformationen**

**Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über**

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;
2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;
3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die
  - a. sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.3 Definitionen zu Voraussetzungen und Modalitäten der Veröffentlichung von Daten/Informationen

- b. den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;
4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;
5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus § 2 Abs. 3 UIG **Bund**. Der Begriff der Umweltinformation ist dort abschließend definiert.

OVG NRW, Beschl. v. 27. Juni 2007 – 8 B 920/07 –, Rn. 9, juris.

Der Begriff der Information als eigentlich zentraler Begriff erfährt im UIG **Bund** keine eigenständige gesetzliche Definition. Vielmehr werden die Begriffe Daten, Angaben und Aufzeichnungen zum Teil synonym und zirkulär verwendet, obwohl das terminologisch nicht genau ist. Diese Unschärfe wird durch das Paradigma der weiten Auslegung des Begriffs der Umweltinformation jedoch kaschiert.

vgl. *Karg*, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 2 UIG **Bund**, Rn. 67 f.

### 2.3. DEFINITIONEN ZU VORAUSSETZUNGEN UND MODALITÄTEN DER VERÖFFENTLICHUNG VON DATEN/INFORMATIONEN

Die Frage, wem vorhandene Daten oder Informationen zugewiesen sind bzw. wer über diese verfügen darf, wird in den einschlägigen Gesetzen zumeist nur am Rande behandelt. Dementsprechend werden auch nur wenige einschlägige Begriffe definiert.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.3 Definitionen zu Voraussetzungen und Modalitäten der Veröffentlichung von Daten/Informationen

- **Verfügen über (Umwelt-) Informationen**

**Eine informationspflichtige Stelle verfügt über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat.**

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus § 2 Abs. 4 UIG **Bund**.

Die Veröffentlichung von Informationen unterliegt unterschiedlichen Einschränkungen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die folgenden Begriffe von Bedeutung:

- **Betriebs- und Geschäftsgeheimnis**

**Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.**

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG **Bund** und ist in § 5 Abs. 6 LTranspG **RP** positiv geregelt. Nach dieser Rechtsprechung umfassen Betriebsgeheimnisse im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Ein Interesse an der Nichtverbreitung ist dann anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Damit orientiert sich die Auslegung am gewachsenen wettbewerbsrechtlichen Begriffsverständnis.

vgl. BVerwG, Beschl. v. 25. Juli 2013 – 7 B 45/12 –, Rn. 10, juris, m.w.N.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.3 Definitionen zu Voraussetzungen und Modalitäten der Veröffentlichung von Daten/Informationen

Die folgenden Definitionen stehen in Zusammenhang mit der Art und Weise, wie Daten veröffentlicht und genutzt werden sollen:

- **Maschinenlesbarkeit**

**Ein Format ist maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können.**

Begründung:

Grundlage der Definition ist § 12 Abs. 1 Satz 2 EGovG **Bund**. Diese Definition orientiert sich laut der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 17/11473, S. 44) an der Diskussion im Zusammenhang mit der PSI-Richtlinie. Im Zusammenhang mit Open Data sind maschinenlesbar insbesondere solche Daten, die eine Weiterverarbeitung ermöglichen. Die zugrundeliegende Datenstruktur sowie entsprechende Standards müssen öffentlich zugänglich sein und sollten vollständig, offen publiziert sowie kostenfrei erhältlich sein. Im EGovG **Bund** ist die Maschinenlesbarkeit als Mindeststandard zu verstehen. Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über technische Formate, in denen Daten verfügbar zu machen sind, gehen nur vor, wenn die Maschinenlesbarkeit gewährleistet ist (§ 12 Abs. 3 EGovG **Bund**).

Eine (inhaltlich im Ergebnis nicht erhebliche) Abwandlung der Begriffsdefinition findet sich in § 2 Nr. 5 IWG und § 5 Abs. 4 Nr. 1 LTranspG **RP**. Danach ist ein 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.

- **Offenes Format**

**Ein offenes Format ist ein Dateiformat, das plattformunabhängig ist und der Öffentlichkeit ohne Einschränkungen, die der Weiterverwendung von Informationen hinderlich wären, zugänglich gemacht wird.**

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus § 2 Nr. 6 IWG und § 5 Abs. 4 Nr. 2 LTranspG **RP**.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.3 Definitionen zu Voraussetzungen und Modalitäten der Veröffentlichung von Daten/Informationen

- **Anerkannter, offener Standard**

**Ein anerkannter, offener Standard ist ein schriftlich niedergelegter Standard, in dem die Anforderungen für die Sicherstellung der Interoperabilität der Software niedergelegt sind.**

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus § 2 Nr. 7 IWG und § 5 Abs. 4 Nr. 1 LTranspG RP.

- **Nutzungsbestimmungen/Lizenzen**

**Nutzungsbestimmungen sind Bestimmungen, die wesentliche Fragen der Weiterverwendung von Informationen oder Daten regeln.**

Begründung:

Dieser Definition liegen hinsichtlich „Daten“ die Gesetzesbegründung des EGovG **Bund** (BT-Drs. 17/11473, S. 44) und hinsichtlich „Informationen“ § 2 Nr. 4 IWG zugrunde. Nutzungsbestimmungen decken die kommerzielle und nichtkommerzielle Nutzung von Daten ab (vgl. § 12 Abs. 2 S. 2 EGovG **Bund**). Nutzungsbestimmungen regeln insbesondere den Umfang der Nutzung (Darf der Nutzer die Daten verändern? Darf der Nutzer die Daten mit anderen Daten zusammenführen? Darf der Nutzer die Daten in private oder öffentliche Netzwerke einbinden?), die Nutzungsbedingungen (Muss die Herkunft der Daten genannt werden? Darf der Datenbereitsteller eine bestimmte Form der Namensnennung vorgeben?) sowie die Begrenzung von Haftung und Gewährleistung (§ 12 Abs. 2 S. 3 EGovG **Bund**).

- **Öffentlich zugängliche Netze**

**Mit öffentlich zugänglichen Netzen sind insbesondere, aber nicht ausschließlich, das Internet und mobile Anwendungen gemeint.**

Begründung:

Der im EGovG **Bund** mehrfach verwendete Begriff der öffentlich zugänglichen Netze (vgl. etwa §§ 3, 12 EGovG **Bund**) wird darin nicht legal definiert.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 2. Begriffsdefinitionen

#### 2.4 Zwischenergebnis

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich aber, dass hiermit vornehmlich „das Internet oder mobile Anwendungen“ gemeint sind (vgl. BT-Drs. 17/11473, S. 2, 20, 30, 35). Diese Definition ist aber nicht unbedingt als abschließend zu verstehen, da der Gesetzgeber das Internet und mobile Anwendungen teilweise auch nur als Regelbeispiele für „öffentlich zugängliche Netze“ aufführt (vgl. BT-Drs. 17/11473, S. 49).

- **Weiterverwendung von Daten**

**Eine Weiterverwendung ist jede Nutzung von Informationen für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht; die intellektuelle Wahrnehmung einer Information und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens stellen regelmäßig keine Weiterverwendung dar.**

Begründung:

Diese Definition ergibt sich aus § 2 Nr. 3 IWG, § 5 Abs. 5 LTranspG RP und § 8 Abs. 2 SächsEGovG.

#### 2.4. ZWISCHENERGEBNIS

In denen im Bereich Open Data einschlägigen Gesetzen werden verschiedene rechtstechnische Begriffe genutzt, die teilweise nicht im Einklang mit dem allgemeinem Sprachgebrauch stehen. Bedeutsam ist die Unterscheidung zwischen Daten i.S.d. EGovG Bund und (Umwelt-) Informationen i.S.d. UIG Bund:

- Daten sind Aufzeichnungen, die noch nicht in einem konkreten Bedeutungszusammenhang interpretiert worden sind.
- Informationen sind Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.

Nach diesem, den Gesetzen zugrunde liegendem Begriffsverständnis bilden Daten also eine Teilmenge von Informationen; mithin ist der Informationsbegriff sehr weit.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

### 3. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG

Für die Bestimmung der Rahmenbedingungen ist zunächst entscheidend, welche der grundsätzlich in Betracht kommenden und oben unter Ziff. 1 dargestellten potentiellen Rechtsgrundlagen für die Veröffentlichung einschlägig sind (unten 3.1.). Aus dieser Rechtsgrundlage ergeben sich Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichung (unten 3.2.), die zu beachtenden Grenzen einer Veröffentlichung (unten 3.3.) sowie Vorgaben für die Art und Weise der Veröffentlichung (unten 3.4.). Abschließend ist zu betrachten, inwieweit die Ländergesetze ggf. Sonderregelungen enthalten (unten 3.5.).

#### 3.1. EINSCHLÄGIGE RECHTSGRUNDLAGE FÜR VERÖFFENTLICHUNG

Als Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Daten kommen entsprechend der Übersicht unter Ziff. 1 grundsätzlich das EGovG **Bund**, das IFG **Bund** und das UIG **Bund** bzw. die entsprechenden Landesregelungen in Betracht. Alle Gesetze treffen zum Teil voneinander abweichende Regelungen. Es ist deswegen zunächst zu ermitteln, welches dieser drei Gesetze als konkrete Rechtsgrundlage einschlägig ist. Dies hängt im Wesentlichen davon ab, welche Art von Daten bzw. Informationen der GSBL enthält und wie diese rechtlich einzuordnen sind.

Der GSBL stellt einen Katalog von stoffbezogenen Daten zu umweltrelevanten Eigenschaften von chemischen Stoffen für alle Bereiche des Umweltschutzes dar. Erfasste Stoffe sind dabei zum einen reale Stoffe (Einzelinhaltsstoffe sowie Komponentenstoffe wie Produkte oder Gemische) und zum anderen Stoffklassen, die sich vor allem aus gesetzlichen Regelwerken ergeben.

Die im GSBL erfassten stoffbezogenen Daten lassen sich unterteilen in tatsächliche und normative Merkmale:

- Tatsächliche Merkmale sind insbesondere die „eigentlichen“ Stoffdaten, also inhärente Stoffeigenschaften wie umfangreiche Messdaten zu physikalisch-chemischen, ökotoxikologischen und toxikologischen Parametern der Stoffe und ihrem Vorkommen in der Umwelt. Zu den tatsächlichen Merkmalen gehören zudem Informationen aus Stofftests und Informationen zu Gefahren sowie Schutz- und Einsatzmaßnahmen, die für die Belange des Umwelt-, Verbraucher-, Katastrophen- und Arbeitsschutzes von unmittelbarer Bedeutung sind.



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

- Normative Merkmale betreffen insbesondere die Wiedergabe der Rechtseigenschaften der Stoffe und stoffrelevanten Inhalte aus rechtlichen Regelungen.

Tatsächliche und normative Merkmale sind eng verflochten und sollen im Zusammenspiel eine umfassende und systematische Auskunft über die einzelnen Stoffe gewährleisten.

#### 3.1.1. E-GOVG ALS RECHTSGRUNDLAGE?

§ 12a Abs 1 EGovG **Bund** enthält eine grundsätzliche Veröffentlichungspflicht für unbearbeitete Daten. Unbearbeitete Daten, die eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben erhoben hat oder erheben hat lassen, sind über öffentlich zugängliche Netze bereitzustellen. Entscheidend für die Anwendbarkeit im vorliegenden Fall ist damit, ob es sich bei den stoffbezogenen Daten im GSBL um derartige unbearbeitete Daten handelt.

Nach der für dieses Gutachten vorgeschlagenen, im Einklang mit dem EGovG **Bund** stehenden Definition (s. oben 2.1) sind Daten Aufzeichnungen, die noch nicht in einem konkreten Bedeutungszusammenhang interpretiert worden sind. Die Gesetzesbegründung sieht unbearbeitete Daten zudem als Rohdaten, also als auf den Tatsachekern reduzierte Aufzeichnungen an.

BT-Drs. 18/11614, S. 18.

Die stoffbezogenen Daten im GSBL sind hingegen bearbeitet. Es sind verschiedene Quellen genutzt und unterschiedliche Daten zusammengefügt worden, um eine umfassende Beschreibung der einzelnen Stoffe vorzunehmen. Damit sind die einzelnen Daten in einem konkreten Zusammenhang interpretiert und zusammengeführt worden. Es ist deswegen nach unserer Auffassung nicht davon auszugehen, dass es sich bei den stoffbezogenen Daten um unbearbeitete Daten im Sinne des § 12a EGovG **Bund** handelt. Vielmehr ist bereits zweifelhaft, ob es sich überhaupt um Daten i.S.d. § 12a EGovG **Bund** handelt.

Für dieses Ergebnis spricht, dass das Ziel des § 12a EGovG **Bund** eine Ergänzung der bestehenden Informationszugangsgesetze waren. Es sollte kein zusätzlicher Zugang zu Informationen eröffnet werden, die bereits nach anderen Gesetzen zugänglich sind (dazu sogleich).

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

#### 3.1.2. IFG BUND ALS RECHTSGRUNDLAGE?

Das IFG **Bund** sieht in § 11 Abs. 3 IFG die aktive Veröffentlichung von Informationen vor. Danach sollen Bundesbehörden Aktenpläne und Inhaltsverzeichnisse von Akten oder andere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen. Da es sich bei den stoffbezogenen Daten im GSBL nicht um Aktenplänen oder bloße Inhaltsverzeichnisse handelt, ist für eine Veröffentlichung gemäß § 11 Abs. 3 IFG **Bund** – und vergleichbarer Länderregelungen – erforderlich, dass es sich um amtliche Informationen handelt, die zur Veröffentlichung „geeignet“ sind.

##### 3.1.2.1 AMTLICHE INFORMATIONEN

Amtliche Informationen sind gemäß § 2 Nr. 1 IFG **Bund** alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung (s. oben 2.2.).

Die im GSBL erfassten Daten sind danach amtliche Informationen. Es handelt sich um gespeicherte Aufzeichnungen, deren spezifischer Informationsgehalt sich darauf bezieht, die einzelnen Stoffe umfassend voneinander abzugrenzen, ihre Charakteristika zu erläutern und anhand ihrer normativen Bewertung zu klassifizieren. Die Art der Speicherung der Informationen (hier: elektronische Speicherung) ist unerheblich.

An dieser Stelle fallen der tatsächliche Sprachgebrauch („Daten“) und die rechtlichen Fachbegriffe („Informationen“) auseinander.

##### 3.1.2.2 GEEIGNETHEIT

Wann Informationen zur elektronischen Veröffentlichung geeignet sind, wird im IFG **Bund** nicht näher erläutert. Die Gesetzesbegründung stellt insofern nur darauf ab, dass grundsätzlich solche Informationen zur Veröffentlichung geeignet sind, bei denen ein Informationsinteresse der Bürger zu erwarten ist.

BT-Drs. 15/4493, S. 16.

Insofern kann zum Beispiel die Häufigkeit individueller Anträge auf Informationszugang ein Indikator für die Geeignetheit von Informationen sein.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

*Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 11 IFG-**Bund**, Rn. 51.

Allerdings ergibt sich aus der Gesetzesbegründung nicht, dass die Geeignetheit ausschließlich an diesem Maßstab zu beurteilen ist. In der Literatur wird deswegen vertreten, dass grundsätzlich alle Informationen, die keinem Geheimhaltungstatbestand gemäß §§ 3 – 6 IFG unterfallen, geeignet sind. Dabei ist zu beachten, dass durch eine Veröffentlichung im Internet in größerem Umfang in geschützte Rechte eingegriffen werden kann, als bei einer bloßen Herausgabe auf Antrag oder Gewährung von Akteneinsicht.

*Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 11 IFG-**Bund**, Rn. 52; *Schnabel*, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 11 IFG-**Bund**, Rn. 15.

Die stoffbezogenen Daten des GSBL erscheinen – vorbehaltlich der unten unter 3.3 geprüften Ausschlussstatbestände – grundsätzlich für eine Veröffentlichung geeignet. Es ist davon auszugehen, dass an diesen Daten ein Interesse der Bürger besteht. Das gilt in jedem Fall für den bereits veröffentlichten Teil, der gerade nach diesem Maßstab ausgewählt wurde. Es lässt sich aber auch gut vertreten, dass dies auch für die weiteren, gegenwärtig noch nicht veröffentlichten Informationen anzunehmen ist.

#### 3.1.3. UIG BUND ALS RECHTSGRUNDLAGE

Das UIG **Bund** sieht eine aktive Veröffentlichung gemäß § 10 Abs. 1 UIG **Bund** vor. Danach unterrichten die Behörden die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. Dabei verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Entscheidend für die Veröffentlichung ist somit, dass es sich bei den GSBL-Daten um Umweltinformationen handelt.

#### 3.1.3.1 GSBL-DATEN ALS „UMWELTINFORMATIONEN“

Umweltinformationen sind in § 2 Abs. 3 UIG **Bund** durch die Auflistung verschiedener Kategorien definiert (siehe oben 2.2). Dabei können einzelne Informationen durchaus unter verschiedene Kategorien fallen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Begriff der Umweltinformation „ausgesprochen weit“ auszulegen ist.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

BVerwG, Urt. v. 21. Februar 2008 – 4 C 13/07 –, Rn. 11, juris; *Kümper/Wittmann*, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (841) m.w.N.; *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, 58. EL 2010, § 2 UIG **Bund**, Rn. 31; *Karg*, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 2 UIG **Bund**, Rn. 66.

Im Ergebnis sind sowohl die tatsächlichen als auch normativen Daten im GSBL als Umweltinformationen zu qualifizieren. Insofern fällt der tatsächliche Sprachgebrauch („Datei“) und der rechtliche Fachbegriff („Umweltinformation“) auseinander. Sie fallen jeweils unter eine oder mehrere der folgenden Kategorien an Umweltinformationen in § 2 Abs. 3 UIG **Bund**:

#### 3.1.3.1.1 INFORMATIONEN ZU STOFFEN MIT UMWELTAUSWIRKUNGEN

Gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG **Bund** zählen zu den Umweltinformationen alle Angaben zu Stoffen, die sich auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Stoffe im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG **Bund** sind durch bestimmte chemische und physikalische Eigenschaften gekennzeichnete Substanzen, die als Reinstoff oder als Gemisch vorliegen können.

*Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, 58. EL 2010, § 2 UIG **Bund**, Rn. 39.

Der Begriff der Umweltbestandteile ist umfassend zu verstehen: Aus der nur beispielhaften Aufzählung in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG **Bund** wird deutlich, dass der Gesetzgeber sämtliche Umweltbestandteile umfassend einbezogen wollte und dem Begriffsverständnis ein erweiterter, über die sog. natürliche Umwelt hinausgehender Umweltbegriff zugrunde liegt.

*Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, UmweltR, 58. EL 2010, § 2 UIG **Bund**, Rn. 33.

Der überwiegende Teil der GSBL-Daten, der tatsächliche Merkmale wie Messdaten zu Parametern der Stoffe und ihrem Vorkommen in der Umwelt betrifft, fällt unter diese Tatbestandsvariante. Die Zusammenstellung der Informationen zu den Stoffen hat nämlich zentral die Belange des Umweltschutzes im Blick und dient dazu, die potentiellen Auswirkungen der Stoffe auf jegliche Bestandteile der Umwelt zu erläutern. Hierzu gehört etwa auch die genaue Kategorisierung und Abgrenzung der einzelnen Stoffe. Unerheblich ist dabei, ob es sich bei den Stoffen im GSBL um Einzelinhaltsstoffe oder Komponentenstoffe handelt.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

Auch die Wiedergabe von normativen Merkmalen zur Klassifizierung der Stoffe fällt zu weiten Teilen unter § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG **Bund**. Hierfür spricht, dass § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 UIG **Bund** sogar reine Rechtsvorschriften über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt zu den „mindestens“ zu veröffentlichenden Informationen zählt. Ob eine Umweltinformation vorliegt, hängt somit nicht davon ab, ob die Information von tatsächlichem oder eher normativem Charakter ist.

Die Rechtseigenschaften im GSBL enthalten Wertungen des Gesetzgebers zu den Auswirkungen der Stoffe auf die Umwelt, wie z.B. Gefahrklassen, und sind insofern als Umweltinformationen einzustufen. Wenn bereits die Rechtsvorschriften als solche Umweltinformationen darstellen, muss dies erst recht für konkrete Auszüge aus diesen Rechtsvorschriften gelten, anhand derer im GSBL die möglichen Auswirkungen der jeweiligen Stoffe auf die Umwelt erläutert werden.

#### 3.1.3.1.2 INFORMATIONEN ZU AUSWIRKUNGEN VON STOFFEN AUF MENSCHEN

Umweltinformationen sind weiter Informationen über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit sowie die Lebensbedingungen des Menschen, soweit sie von Stoffen betroffen sind oder sein können (§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG **Bund**).

Unter diese Variante fallen vor allem diejenigen tatsächlichen Merkmale im GSBL, die für die Belange des Verbraucher-, Katastrophen- und Arbeitsschutzes von unmittelbarer Bedeutung sind. Die Datenbank enthält hier etwa die von den Stoffen ausgehenden Gefahren für den Menschen (wie z.B. Brandgefahren) und sonstige Auswirkungen auf die Lebensbedingungen des Menschen.

Auch die mit den Auswirkungen auf Menschen im Zusammenhang stehenden normativen Merkmale im Bereich etwa des Verbraucher-, Katastrophen- und Arbeitsschutzes stellen als relevante Bewertungen in Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt (arg. aus § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 UIG **Bund**) Umweltinformation dar.

#### 3.1.3.1.3 MAßNAHMEN ZUM SCHUTZ DER UMWELT

Als Umweltinformationen gelten schließlich auch Informationen zu Maßnahmen, die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b UIG **Bund**). Mit dem Begriffspaar der Tätigkeiten und Maßnahmen sollen umfassend alle die Umwelt beeinträchtigenden menschlichen Aktivitäten erfasst werden.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

Das Gesetz nennt als Beispiele für Maßnahmen auch ausdrücklich Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Die im GSBL enthaltenen normativen Merkmale bestehen zum Teil aus Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen und die jeweiligen Stoffe unmittelbar betreffen. Insoweit handelt es sich (auch) um Informationen zu Maßnahmen gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b UIG **Bund**.

#### 3.1.3.2 ZWISCHENERGEBNIS

Das UIG **Bund** ist anwendbar. Die im GSBL gesammelten Merkmale von Stoffen sind als Umweltinformationen zu qualifizieren. Denn sie informieren über Auswirkungen von Stoffen auf Umweltbestandteile (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG **Bund**) sowie auf Menschen (§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG **Bund**) oder geben Maßnahmen wieder, die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b UIG **Bund**).

#### 3.1.4. KOLLISIONSREGEL: WELCHE RECHTSGRUNDLAGE HAT VORRANG?

Da zumindest zwei Rechtsgrundlagen, das IFG **Bund** und das UIG **Bund**, grundsätzlich anwendbar sind und vorsorglich auch das E-GovG **Bund** berücksichtigt werden soll, ist zu bestimmen, auf welche Rechtsgrundlage abzustellen ist.

##### 3.1.4.1 SUBSIDIARITÄT DES E-GOVG BUND

Abgesehen davon, dass bereits erhebliche Zweifel an der grundsätzlichen Anwendbarkeit des E-GovG **Bund** auf die stoffbezogenen Daten des GSBL bestehen (vgl. oben 3.1.1), scheidet die Anwendbarkeit auch gemäß § 1 Abs. 4 E-GovG aus. Nach dieser Kollisionsregelung sind die Regelungen des E-GovG **Bund** subsidiär gegenüber inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Regelungen anderer Bundesgesetze.

§ 10 UIG **Bund** – und in ähnlicher Form auch § 11 Abs. 3 IFG **Bund** – statuiert als Bundesgesetz eine spezialgesetzliche Veröffentlichungspflicht und stellt insoweit eine (teilweise) inhaltsgleiche und (teilweise) entgegenstehende Regelung eines anderen Bundesgesetzes dar, soweit auch § 12a E-GovG **Bund** eine proaktive Veröffentlichungspflicht enthält.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.1 Einschlägige Rechtsgrundlage für Veröffentlichung

Das UIG **Bund** regelt die Veröffentlichungspflicht, deren Umfang, Ausnahmen und Modalitäten umfassend und abschließend. Die Veröffentlichungspflicht im UIG steht damit mit den Vorgaben des EGovG **Bund** zu Umfang oder Modalitäten der Veröffentlichung auf allen Ebenen im Konflikt. Entsprechend verbietet sich grundsätzlich auch ein punktueller Rückgriff auf Regelungen im EGovG **Bund**, da ansonsten die vorrangigen Bestimmungen im UIG **Bund** unterlaufen würden.

So sind etwa die Modalitäten der Veröffentlichung im UIG nicht als absolute Verpflichtung festgelegt. Es wird vielmehr ein Regelfall vorgegeben, von dem indes abgewichen werden kann (vgl. § 10 Abs. 3 UIG **Bund**). Eine Konkretisierung der technischen Vorgaben erfolgt zudem nicht. Der Gesetzgeber hat insbesondere gerade keinen Bezug zu den Open-Data-Prinzipien hergestellt, wonach Informationen unter Verwendung bestimmter technischer Standards maschinenlesbar und möglichst im Rohzustand verbreitet werden sollen.

*Karg*, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 10 UIG **Bund**, Rn. 5.

Diese Entscheidung des Gesetzgebers würde vereitelt, ließe man das EGovG **Bund** zur Anwendung kommen, welches u.a. eine Pflicht zur Verwendung maschinenlesbare Formate (§ 12 Abs. 1 S. 1 EGovG **Bund**) und zur Verwendung von Metadaten (§ 12 Abs. 1 S. 3 EGovG **Bund**) vorsieht.

Diese gesetzessystematische Auslegung steht im Einklang mit der Entstehungsgeschichte des EGovG **Bund**. Nach Auskunft des Bundesministerium des Innern war die ausdrückliche Anordnung der Subsidiarität des EGovG zwingend erforderlich, da im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses nicht alle potentiellen Konflikte mit Spezialgesetzen wie dem UIG vorweg identifiziert und gelöst werden konnten. Die Subsidiarität soll daher gewährleisten, dass die bestehenden Vorgaben zur Veröffentlichung aus Spezialgesetzen nicht berührt werden.

In der Begründung der Erweiterung des EGovG **Bund** wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass § 10 UIG **Bund** als abschließende Regelung zu verstehen ist:

„Gemäß § 1 Absatz 4 des E-Government-Gesetzes gilt auch § 12a nur dann, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen zur Bereitstellung von Daten enthalten. Damit soll sichergestellt werden, dass die aufgrund der jeweiligen Besonderheiten für bestimmte Rechtsgebiete (wie etwa § 11 des Geodatenzugangsgesetzes, § 10 des Umweltinformationsgesetzes oder § 96 der Bundeshaushaltsordnung) abschließend getroffenen

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

Regelungen Gültigkeit behalten und Doppelungen, Widersprüche oder auch Konflikte mit internationalen oder europäischen Rechtsvorgaben vermieden werden.“ (BT-Drs. 18/11614, S. 17; Hervorhebung hinzugefügt).

Festzuhalten ist damit, dass § 12a EGovG **Bund** auch gemäß § 1 Abs. 4 EGovG keine Anwendung auf die Veröffentlichung der GSBL-Daten findet.

#### 3.1.4.2 SUBSIDIARITÄT DES IFG BUND

Die Anwendbarkeit des IFG **Bund** scheidet gegenüber dem UIG **Bund** ebenfalls aus, da § 1 Abs. 3 IFG eine Subsidiaritätsklausel enthält. Danach gehen andere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen vor. Bei Umweltinformationen ist deswegen ein Rückgriff auf das IFG **Bund** ausgeschlossen.

OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28. Januar 2015 – OVG 12 B 21.13 –, Rn. 17, juris; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 IFG **Bund**, Rn. 306.

#### 3.1.5. ZWISCHENERGEBNIS

Einschlägige Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung der GSBL-Daten ist das UIG **Bund**. Das EGovG **Bund** und das IFG **Bund** treten jedenfalls aufgrund der jeweiligen Subsidiaritätsklauseln zurück. Bei dem EGovG **Bund** sind überdies u.E. die stoffbezogenen Daten des GSBL nicht vom Anwendungsbereich des § 12a EGovG **Bund** umfasst. Denn die Daten des GSBL stellen keine „unbearbeiteten Daten“ dar, vielmehr handelt es sich – im Unterschied zum allgemeinen Sprachgebrauch – bei den GSBL-Daten grundsätzlich um Informationen i.S.d. UIG. Die Rahmenbedingungen der Veröffentlichung bestimmen sich somit nach § 10 UIG **Bund** bzw. der entsprechenden Länderregelungen.

### 3.2. VORRAUSSETZUNGEN UND UMFANG DER VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHT

§ 10 UIG **Bund** stellt Voraussetzungen für die Veröffentlichung auf und regelt zumindest auch teilweise den Umfang der Veröffentlichungspflicht.

#### 3.2.1. VORAUSSETZUNGEN FÜR VERÖFFENTLICHUNG

Voraussetzung für eine Veröffentlichung von Informationen nach § 10 Abs. 1 S. 2 UIG **Bund** ist, dass die Umweltinformationen für Aufgaben der informations-



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

pflichtigen Stelle von Bedeutung sind und sie über die Umweltinformationen verfügt. Insofern besteht eine gewisse Parallelität zu Anspruch auf Zugang zu den Umweltinformationen gemäß § 3 UIG **Bund**.

##### 3.2.1.1 AUFGABENBEZOGENE UMWELTINFORMATIONEN

Die Veröffentlichungspflicht gilt nur für Umweltinformationen, die für die Aufgaben der informationspflichtigen Stelle von Bedeutung sind (§ 10 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 UIG **Bund**). Die aktive Verbreitungspflicht erstreckt sich somit nur auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich der informationspflichtigen Stellen.

*Karg*, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 10 UIG **Bund**, Rn. 1.

Die Teilnahme an dem Projekt ChemInfo dient den Teilnehmern zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass mit der Teilnahme auch eine entsprechende Zuständigkeit einhergeht. Mithin sind auch die stoffbezogenen Daten des GSBL für die Projektteilnehmer von Bedeutung für deren Aufgaben.

##### 3.2.1.2 VERFÜGBARE UMWELTINFORMATIONEN

Es sind nur Informationen zu veröffentlichen, über die die informationspflichtige Stelle verfügt. Eine Pflicht zur aktiven Beschaffung von Informationen besteht nicht. Insofern besteht ein Gleichlauf zum passiven Informationsanspruch nach § 3 Abs. 1 UIG **Bund**.

*Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 58. EL 2010, § 10 UIG **Bund**, Rn. 5; *Kümper/Wittmann*, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (843).

Nach § 2 Abs. 4 UIG **Bund** verfügt eine informationspflichtige Stelle über Umweltinformationen, wenn sie selbst die Sachherrschaft über die Informationen bzw. die sie verkörpernden Informationsträger innehat oder die Informationen für sie durch andere Stellen bereitgehalten werden (vgl. auch oben 2.3). Maßgeblich ist daher, ob die Stelle die Informationen selbst speichert oder durch andere speichern lässt. In letzterem Fall kommt es darauf an, ob eine Pflicht zur Herausgabe der Informationen gegenüber der informationspflichtigen Stelle besteht.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

Karg, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 2 UIG **Bund**, Rn. 116 f.

Im Unterschied zu § 12a EGovG **Bund** ist es also nicht erforderlich, dass die informationspflichtige Stelle die Daten selbst erhoben hat. Vielmehr sind alle Umweltinformationen umfasst, über die die Stelle verfügt.

Das Tatbestandsmerkmal des Verfügens erscheint allenfalls insofern problematisch, als die Daten im GSBL nicht von einer verantwortlichen Stelle alleine, sondern von einer Gemeinschaft an unterschiedlichen verantwortlichen Stellen erhoben und gepflegt werden. Sinn und Zweck des Projekts ChemInfo ist es, dass die Datenbank den Projektteilnehmern vollständig zur Verfügung steht. Insoweit kommt allen Projektteilnehmern zumindest auch ein Rechtsanspruch auf Herausgabe der Informationen zu. Nach dem Projektdatenblatt (Stand: 10. November 2016) zum GSBLneu

„... stellen die Projektpartner - soweit es ihnen tatsächlich und rechtlich möglich ist - Daten über Eigenschaften von Stoffen (Einzelinhaltsstoffe, Gemische und Erzeugnisse) zur Verfügung.“ (vgl. S. 3)

Die Partner räumen sich ein unentgeltliches Benutzungsrecht an Daten, Datensätzen und Anwendungen des Projekts, unter Beachtung bestehender Rechte Dritter, ein nichtausschließliches, nicht übertragbares ein. (S. 9, Hervorhebung hinzugefügt)

Die Projektteilnehmer verfügen somit im Sinne von § 2 Abs. 4 UIG **Bund** über die stoffbezogenen Daten im GSBL, da ihnen zumindest ein Rechtsanspruch auf Herausgabe der Daten an sich selbst zusteht.

Bei einer Entscheidung über die Veröffentlichung sind indes auch die Positionen der anderen Projektteilnehmer zu beachten (dazu sogleich).

#### 3.2.2. PFLICHT ZU VERÖFFENTLICHUNG?

Liegen die Voraussetzungen für eine Veröffentlichung vor, kann sich eine Pflicht zur Veröffentlichung im Sinne einer gebundenen Entscheidung aus § 10 Abs. 2 S. 1 UIG **Bund** ergeben. Bei den dort aufgeführten Informationen besteht eine Veröffentlichungspflicht.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

##### 3.2.2.1 VERÖFFENTLICHUNG VON GESETZESTEXTEN (NR. 1)

Eine Veröffentlichungspflicht besteht gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UIG **Bund** für den Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt.

Zwar ließe sich argumentieren, dass ein Teil der normativen Informationen im GSBL unter § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UIG **Bund** fallen. Letzterer erfasst nämlich insbesondere auch völkerrechtliche Verträge, Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt.

Eine solche Auslegung von § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UIG **Bund** überzeugt aber aus zwei Gründen nicht:

- Zum einen impliziert die Formulierung dieser Variante, dass der Gesetzgeber hier vor allem die Veröffentlichung von vollständigen Gesetzestexten im Blick hatte und nicht die im GSBL vorgenommene Subsumtion von konkreten Stoffen unter die in den Gesetzestexten enthaltenen Normen oder deren einzelnen Tatbeständen. Denn „zumindest“ zu verbreiten ist nur der „Wortlaut“ von Rechtsvorschriften.
- Zum anderen fußt der Informationsgehalt des GSBL gerade auf der umfassenden und ungeteilten Zusammenschau von tatsächlichen und normativen Merkmalen der Stoffe. Dieser Systematik kommt ein gegenüber dem reinen Wortlaut von Rechtsnormen eigenständiger Informationscharakter zu, der vom Sinn und Zweck des § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 UIG **Bund** nicht erfasst wird.

##### 3.2.2.2 KEINE UMWELTÜBERWACHUNG (NR. 4)

Ferner müssen gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 UIG Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken, veröffentlicht werden.

Der Begriff der Überwachung i. S. d. § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 UIG wird nach verbreiteter Auffassung in der Literatur zwar sehr weit verstanden. Denn Befolgungskontrolle und Umweltbeobachtung lassen sich vielfach nicht eindeutig un-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

terscheiden. Ferner ist die europarechtlich determinierte Zielsetzung der Richtlinie – Schaffung von Transparenz in Bezug auf den behördlichen Datenbestand – zu beachten. Danach ist der Überwachungsbegriff nicht auf die Einzelkontrolle beschränkt, sondern umfasst überdies die allgemeine Umweltbeobachtung, d.h. die fortlaufende administrative Erfassung der Umweltsituation. So fallen etwa behördlich Datenbanken, in denen Informationen im Wege der allgemeinen „Umweltbeobachtung“ gesammelt werden, wegen der Weite des Überwachungsbegriffs regelmäßig bereits unter § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 UIG.

*Kümper/Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (841 f.) m.w.N.; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 58. EL 2010, § 10 UIG Bund, Rn. 16 m.w.N.*

Bei den stoffbezogenen Daten im GSBL handelt es sich jedoch nach unserem Verständnis nur teilweise, aber nicht im Schwerpunkt um Daten aus der Umweltbeobachtung. Denn die Informationen werden aus diversen Quellen zusammengetragen und erschöpfen sich nicht in der bloßen Beobachtung der Stoffe und ihren Auswirkungen. Vielmehr werden Stoffe auch hinsichtlich ihres Gefährdungspotentials bewertet und klassifiziert. Hinzu kommen umfangreiche Informationen zum Umgang mit den identifizierten Gefahren der Stoffe. Der Datenstand des GSBL geht insofern darüber hinaus, was auch bei weiter Auslegung mit dem Wortsinn „Umweltüberwachung“ noch vereinbar wäre. Eine Veröffentlichungspflicht für die stoffbezogenen Daten des GSBL besteht somit im Ergebnis nicht.

#### 3.2.2.3 ZWISCHENERGEBNIS

Eine gesetzliche Pflicht gemäß § 10 Abs. 2 UIG **Bund** zur Veröffentlichung der stoffbezogenen Daten des GSBL besteht nach unserer Auffassung nicht.

#### 3.2.3. ERMESSENENSCHIEDUNG ÜBER VERÖFFENTLICHUNG

Aus der fehlenden gesetzlichen Veröffentlichungspflicht gemäß § 10 Abs. 2 UIG **Bund** ergibt sich indes nicht, dass die stoffbezogenen Daten nicht veröffentlicht werden können oder sollen. Der dortige Katalog beschreibt lediglich einen Mindestumfang der Veröffentlichung und lässt weitergehende Veröffentlichungen zu. Die informationspflichtige Stelle hat nach pflichtgemäß ausgeübten Ermessen selbst über die Veröffentlichung zu entscheiden. § 10 UIG **Bund** weist

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

der informationspflichtigen Stelle die Aufgabe der Unterrichtung der Öffentlichkeit zu. Dabei wird gleichzeitig eine weitgehende Befugnis dieser Stellen begründet, Umweltinformationen zu veröffentlichen. Die Grenze dieser Befugnis endet erst da, wo entweder kein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht oder Rechte Dritte im Weg stehen.

*Kümper/Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (842) m.w.N.; Karg, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 10 UIG **Bund**, Rn. 10 f.*

Das bedeutet: Welche konkreten Umweltinformationen aktiv nach § 10 Abs. 1 S. 1 UIG **Bund** verbreitet werden, steht im Ermessen der Projektteilnehmer als informationspflichtige Stellen. Es ist nicht nur möglich, sondern entspricht auch der offenkundigen Intention des Gesetzgebers, dass über den Mindestkatalog hinaus Umweltinformationen umfassend veröffentlicht werden.

*Karg, in: BeckOK InfoMedienR (Stand: 01.02.2017), § 10 UIG **Bund**, Rn. 10 f.; Tolkmitt, Instrumente zur aktiven Verbreitung umweltbezogener Informationen, 1. Aufl. 2010, S. 108; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 58. EL 2010, § 10 UIG **Bund**, Rn. 6.*

#### 3.2.3.1 ALLGEMEINE LEITLINIEN FÜR DIE ERMESSENSAUSÜBUNG

Bei Ermessensentscheidung hat die Behörde gemäß § 40 VwVfG ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Der Behörde wird damit die Entscheidungsfreiheit eingeräumt, zwischen mehreren rechtlich zulässigen Entscheidungen aus Zweckmäßigkeitserwägungen unter Abwägung der öffentlichen Belange und der Interessen des Einzelnen sachgerecht zu wählen.

Die Gewichtigkeit der abzuwägenden Belange kann nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Bestimmungen unterschiedlich sein. So kann das öffentliche Interesse unterschiedliche relevante Elemente zeigen, die nach Maßgabe der jeweiligen Gegebenheiten zu gewichten sind.

*Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 40 VwVfG, Rn. 14 m.w.N.*

Verschiedene Entscheidungen können unabhängig vom Grad ihrer Zweckmäßigkeit rechtmäßig sein, solange nicht der Ermessenszweck, also der in § 40

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

VwVfG Bund angesprochene „Zweck der Ermächtigung“, überhaupt verfehlt wird.

*Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 40 VwVfG, Rn. 15 m.w.N.

Festzuhalten ist damit, dass unterschiedliche rechtmäßige Entscheidungen möglich sind. Eine Entscheidung wird erst rechtswidrig, wenn die Ermessensgrenzen überschritten werden. Ein solcher zur Rechtswidrigkeit führender Fehler liegt vor, wenn die gewählte Rechtsfolge gesetzlich nicht vorgesehen ist (Ermessensüberschreitung), die Behörde von ihrem Ermessen keinen Gebrauch macht, sondern sich für gebunden hält (Ermessensunterschreitung), oder der gesetzliche Zweck verfehlt wird (Ermessensfehlgebrauch).

*J. Ipsen*, Allg. Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2017, Rn. 536 ff. m.w.N.

#### 3.2.3.2 LEITLINIEN ZUR AUSÜBUNG DES ERMESSENS IN BEZUG AUF DEN GSBL

Die Projektteilnehmer müssen ihr bestehendes Ermessen rechtmäßig ausüben um zu prüfen, in welchem Umfang sie die stoffbezogenen Daten im GSBL veröffentlichen, über die sie verfügen. Die Entscheidung ist aus den dargelegten Gründen nicht eindeutig rechtlich determiniert. Allerdings sind für die Entscheidung grundsätzlich alle betroffenen Belange und Interessen zu berücksichtigen. Hinzuweisen ist dabei darauf, dass durch ein Verzicht auf die Veröffentlichung der GSBL-Daten nicht sichergestellt werden kann, dass diese nicht an die Öffentlichkeit geraten. Denn es steht grundsätzlich jedem frei, den Informationszugang gemäß § 3 UIG **Bund** zu beantragen. Sofern keine Ausschlussgründe vorliegen (siehe dazu unten unter Ziff. 3.3), sind die Umweltinformationen dann dem Antragsteller herauszugeben.

#### 3.2.3.2.1 BELANGE FÜR EINE VERÖFFENTLICHUNG

Für eine umfassende Veröffentlichung können u.a. folgende Belange sprechen:

- **Hohes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung**

Über die stoffbezogenen Daten im GSBL muss „im angemessenem Umfang“ informiert werden (§ 10 Abs. 1 S. 1 UIG **Bund**). Bei der Auslegung dieses Begriffs ist der Zweck des UIG zu berücksichtigen, die Verbreitung von Umweltinformationen zu fördern. Es spricht deswegen viel dafür, dass

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

der Umfang angemessen ist, wenn ein (hohes) öffentliches Interesse an den Umweltinformationen festzumachen ist.

*vgl. bereits oben unter 3.2.3.*

Je höher das öffentliche Interesse ist, umso näher liegt somit eine Veröffentlichung. Das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung der Daten im GSBL ist u.E. in großen Teilen als hoch einzuschätzen, da sich dem GSBL insbesondere Informationen über gefährdende Stoffe entnehmen lassen, welche sämtliche Lebensbereiche des Menschen betreffen können.

- **Grundsatz der Gefahrprävention**

§ 10 Abs. 5 UIG **Bund** sieht eine besondere Informationspflicht in Katastrophenfällen vor. Besteht eine unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt, sind sämtliche zur Abwendung von Schäden relevanten Informationen unverzüglich zu verbreiten. Verfügen mehrere Stellen über diese Informationen, sollen sie sich abstimmen.

Zwar fehlt es vorliegend an einer konkreten Katastrophensituation. Andererseits besteht der GSBL zu wesentlichen Teilen aus Umweltinformationen zu von den Stoffen ausgehenden Gefahren auf Mensch und Umwelt. Dabei handelt es sich um abstrakte Gefahren, die jederzeit in die von § 10 Abs. 5 UIG **Bund** erfassten konkreten Katastrophenfälle umschlagen können.

Der im Gesetz verankerte Gedanke der möglichst effektiven Gefahrprävention muss daher auch bei der Ausübung des Auswahlermessens im Rahmen von § 10 Abs. 1 UIG **Bund** Beachtung finden und spricht für eine möglichst umfassende Unterrichtung über die Daten im GSBL.

- **Nähe zu Umweltüberwachung als Teil des Mindestkataloges**

Obgleich sich nicht der gesamte Datenbestand des GSBL unter die Variante Umweltbeobachtung unter § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 UIG fassen lässt, ist die Nähe zu diesem Tatbestandsmerkmal des Mindestkataloges im Rahmen der Ausübung des Ermessens zu berücksichtigen. Eine Veröffentlichung liegt in diesem Fall nämlich wesentlich näher als die Zurückhaltung der Informationen.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

- **Sinn und Zweck der zugrundeliegenden EU-Richtlinie**

Die dem UIG zugrunde liegende Richtlinie hat ausdrücklich zum Ziel, sicherzustellen, dass Umweltinformationen

„selbstverständlich zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen.“

(Art. 1 lit. b) der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003).

Die Veröffentlichung des möglichst gesamten Datenbestandes im GSBL ist zur Erreichung dieses Ziels der Richtlinie geeignet.

Es ist ferner zu erwarten, dass hierdurch das Umweltbewusstsein geschärft, der Umweltschutz verbessert und der Wandlungsprozess zu mehr Offenheit und Transparenz ausgebaut wird.

vgl. so die weitere Zielsetzung in den Erwägungsgründen 1 und 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003.

- **Grundsatz der „systematischen“ Veröffentlichung**

Die Veröffentlichung soll zudem „systematisch“ erfolgen (§ 10 Abs. 1 S. 1 UIG **Bund**). Auch das spricht dafür, die bereits systematisch angelegte Datenbank im Grundsatz einheitlich und unbeschränkt zu veröffentlichen. Es ist dagegen nicht erkennbar, welcher Systematik die derzeitige Beschränkung der Veröffentlichung der Daten des GSBL folgt.

#### 3.2.3.2.2 BELANGE GEGEN EINE VERÖFFENTLICHUNG

Allerdings sprechen auch Belange gegen eine umfassende Veröffentlichung der Daten, die von einzelnen Bundesländern auch bereits adressiert worden sind:

- **Konkurrenz zu privaten Geschäftsmodellen**



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

Die Veröffentlichung der stoffbezogenen Daten durch eine staatliche Stelle kann vergleichbare Geschäftsmodelle von Privaten behindern bzw. verhindern. Ob diese Gefahr besteht, ist mittels einer Prognose zu beurteilen.

- **Finanzierungsprobleme**

Die umfassende Veröffentlichung kann auch zu Finanzierungsproblemen bei der weiteren Datensammlung führen. Denkbar ist, dass zukünftig keine Haushaltsmittel für die Unterstützung des Projekts zu erhalten sind, wenn die Ergebnisse frei zugänglich sind. Besteht diese Gefahr, ist sie ernst zu nehmen. Die Veröffentlichung soll nicht im Ergebnis aufgrund von Mittelkürzungen zu einer schlechteren Aufgabenwahrnehmung seitens der Verwaltung führen. Allerdings lässt sich auch etwaigen Mittelkürzungen entgegenhalten, dass die Veröffentlichung gesetzlich intendiert ist.

- **Wirtschaftlicher Umgang mit staatlichen Vermögensgegenständen**

Grundsätzlich ist der Staat gehalten, die staatlichen Ressourcen wirtschaftlich zu nutzen. Dazu kann auch gehören, Informationen nur gegen Gebühren herauszugeben und nicht zu veröffentlichen, gerade wenn die Informationserhebung einen wesentlichen Aufwand verursacht hat. Allerdings ist für Umweltinformationen die Veröffentlichung gesetzlich vorgesehen und die Möglichkeit, Gebühren zu erheben, besteht nur eingeschränkt (vgl. ausführlich unten Ziff. 4.1). Insofern kommt diesen Erwägungen hier nur eine nachgeordnete Bedeutung zu.

Weitere Erwägungen sind denkbar.

#### 3.2.3.2.3 BEDEUTUNG DER VERFÜGBARKEIT DER INFORMATIONEN

Fraglich ist, welche Bedeutung es für die Ausübung des Ermessens hat, dass die stoffbezogenen Daten im GSBL grundsätzlich aus frei zugänglichen Quellen gewonnen werden können. Nach unseren Informationen werden diese frei zugänglichen Daten sodann mit erheblichem Aufwand und Sachverstand aufbereitet. Gegen eine Veröffentlichung könnte somit sprechen, dass sich die Öffentlichkeit auch auf anderen Wegen die Daten beschaffen kann. Denn nach § 3 Abs. 2 Satz 4 UIG **Bund** kann die informationspflichtige Stelle darauf verweisen, dass die Umweltinformationen bereits auf andere, leicht zugängliche Art zur Verfügung stehen. Dieser Gedanke ließe sich ggf. auch auf eine Veröffentli-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.2 Voraussetzungen und Umfang der Veröffentlichungspflicht

chung nach § 10 UIG **Bund** übertragen, die naturgemäß weniger dringlich erscheint, wenn die Umweltinformationen bereits frei zugänglich sind.

Allerdings ist für § 3 Abs. 2 Satz 4 UIG anerkannt, dass die alternative Zugangsart den gleichen Informationsgehalt der Umweltinformation enthalten muss.

BVerwG, Urt. v. 24. September 2009 – 7 C 2/09 –, Rn. 66, juris; BT-Drs. 15/3406, Seite 15; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 71. EL 2014, § 3 UIG **Bund**, Rn. 19.

Es ist davon auszugehen, dass es im vorliegenden Fall an diesem gleichwertigen Informationsgehalt fehlt. Durch die sachverständige Aufbereitung haben die GSBL-Daten einen höheren Informationswert, als die frei zugänglichen Daten. Sofern spricht nach unserer Auffassung die grundsätzliche freie Zugänglichkeit der Ursprungsdaten nicht gegen eine Veröffentlichung der aufbereiteten Informationen.

#### 3.2.3.2.4 ERGEBNIS DER ABWÄGUNG

Die Ausübung des Ermessens muss nicht zu einem eindeutigen „Ja“ oder „Nein“ führen; vielmehr ist – wie es durch GSBL\_public bereits erfolgt – auch eine teilweise Veröffentlichung der GSBL-Daten möglich. Insofern wird für den veröffentlichten Teil ein so großes Interesse an der Veröffentlichung angenommen, dass es die dargestellten Bedenken überwiegt.

#### 3.2.4. ZWISCHERGEBNIS

Die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Veröffentlichung nach § 10 Abs. 1 UIG **Bund** sind für das ChemInfo-Projekt erfüllt. Für die Projektteilnehmer besteht daher eine sehr weitgehende Befugnis zur Veröffentlichung der Umweltinformationen im GSBL.

Es besteht indes keine gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung der stoffbezogenen Daten des GSBL. Vielmehr steht die Veröffentlichung im Ermessen der jeweiligen Projektteilnehmer. Allerdings müssen diese bei ihrer Ermessensentscheidung alle Belange berücksichtigen. Insofern sprechen insbesondere ein öffentliches Interesse und der Sinn und Zweck der Umweltinformationsgesetze sowie der zugrundeliegenden Umweltinformations-Richtlinie für eine weitgehende Veröffentlichung.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

Eindeutige rechtliche Vorgaben lassen sich für eine Ermessensentscheidung indes nicht aufstellen; die einzelnen Projektteilnehmer können somit auch zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen.

#### 3.3. GRENZEN DER VERÖFFENTLICHUNGSBEFUGNIS: AUSSCHLUSSGRÜNDE UND RECHTE DRITTER

Eine Veröffentlichung hat allerdings insoweit zu unterbleiben, wie Rechte Dritter berührt sind und das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung nicht überwiegt.

§ 10 Abs. 6 UIG **Bund** verweist auf die Beschränkungen des Informationszugangs zum Schutz der öffentlichen und privaten Belange und markiert somit die Grenzen der Veröffentlichungspflicht. Das UIG **Bund** fordert mithin einen Gleichlauf von aktivem und passivem Informationszugang.

Die von der individuellen Antragstellung abgeleiteten Beschränkungen passen systematisch allerdings nicht in jedem Fall auf die Veröffentlichungspflicht. Ausdrücklich auf einen konkreten Antrag bezogene Ablehnungsgründe in § 8 Abs. 2 UIG **Bund**, z.B. missbräuchlicher oder zu unbestimmter Antrag, sind bei der proaktiven Veröffentlichung nicht denkbar.

Die aktive Informationsverbreitung ist ferner aufgrund der „Breitenwirkung“ einer dauerhaften Zugänglichmachung von Daten für eine unbegrenzte Öffentlichkeit mit potentiell weitreichenderen Grundrechtseingriffen verbunden. Ein Ausgleich widerstreitender Interessen, insbesondere zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteressen, kann daher nicht im gleichen Maße einzelfallbezogen stattfinden. Der Abwägungsvorgang kann vielmehr nur pauschal durchgeführt werden. Das betrifft insbesondere den Schutz personenbezogener Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Diese Differenzierung muss in die Prognose der Behörde und Abwägung im Rahmen der Veröffentlichung nach § 10 Abs. 1 UIG **Bund** im Verhältnis zu Ausschlussgründen nach §§ 8, 9 UIG **Bund** einfließen.

*Kümper/Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (848).*

Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Beschränkungen des Informationszugangs eng auszulegen sind.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

So ausdrücklich Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates.

Diese Vorgabe des Unionsrechts ist sowohl von den Bundes- als auch Landesbehörden zu beachten.

Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe muss stets gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe (§§ 8, 9 UIG **Bund**) abgewogen werden.

Als relevanter Ausschlussgrund kommt primär der Schutz der in § 9 UIG **Bund** geregelten „sonstigen Belange“ in Betracht.

#### 3.3.1. SCHUTZ GEISTIGEN EIGENTUMS

Eine Veröffentlichung kann gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG **Bund** ausgeschlossen sein, wenn ihr Rechte am geistigen Eigentum entgegenstehen. Ein „Entgegenstehen“ ist dabei nur anzunehmen, wenn diese Rechte durch eine Veröffentlichung verletzt werden würden.

*Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 58. EL 2010, § 9 UIG **Bund**, Rn. 16.

Gewerbliche Schutzrechte (z.B. Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte), die dem Schutz des geistigen Eigentums dienen, sind bereits in der Regel in einem Register veröffentlicht. Ihr Schutz bezieht sich folglich vornehmlich auf die Nutzung durch Dritte. Durch eine (bloße) Veröffentlichung sind in der Regel keine Verletzungen zu besorgen.

*Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 58. EL 2010, § 9 UIG **Bund**, Rn. 16.

Gegen eine Veröffentlichung solcher Informationen spricht aber gleichwohl, dass veröffentlichte Umweltinformationen nach der Intention des Gesetzgebers grundsätzlich frei weiterverwendbar sein sollen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 8 IWG, dazu näher unten unter Teil B – 4.2.2). Sobald Daten veröffentlicht würden, deren Weiterverwendung bereits originär aufgrund gewerblicher Schutzrechte eingeschränkt ist, entstünden gewissermaßen Umweltinformationen „zweiter Klasse“. Denn Informationen, die von gewerblichen Schutzrechten Dritter erfasst werden,

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

sind auch vom Anwendungsbereich des IWG ausgenommen (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG) und die öffentliche Stelle muss bei der Veröffentlichung den Rechtsinhaber benennen, wenn er ihr bekannt und seine Nennung zulässig ist (§ 4 Abs. 3 S. 1 IWG). Um derartige, nicht praktikable Differenzierungen innerhalb der veröffentlichten Daten zu vermeiden, sollte eine Veröffentlichung vermieden werden, wenn die Daten von gewerblichen Schutzrechten erfasst sind.

Grundsätzlich zu beachten ist insbesondere der Urheberrechtsschutz. Nach dem Urheberschutzrechtgesetz (UrhG) ist vor allem die persönliche geistige Schöpfung geschützt, aber auch z.B. die Investitionen zum Aufbau von Datenbanken. Das UrhG gewährt dabei sowohl den Schutz der Erstveröffentlichung, als auch der Weiterverbreitung und Nutzung.

Im Folgenden liegt das Hauptaugenmerk deswegen auf dem Urheberrechtsschutz.

#### 3.3.1.1 GEGENSTAND DES URHEBERRECHTSSCHUTZ

Durch das Urheberschutzgesetz (UrhG) werden in erster Linie Werke im Sinne des § 2 UrhG geschützt. Überdies besteht auch für Datenbanken ein besonderer Schutz.

##### **Geschützte Werke**

Ein Werk ist durch das Urheberrechtsgesetz geschützt, wenn es gemäß § 2 Abs. 2 UrhG eine „persönliche geistige Schöpfung“ ist. Eine „geistige Schöpfung“ soll vorliegen, wenn das Werk sich von der Masse des Alltäglichen und von lediglich handwerklichen oder auch routinemäßigen Leistungen abhebt.

vgl. BGH, Urt. v. 12. März 1987 – I ZR 71/85 –, Rn. 16, 21, 23, juris.

Aufgrund der dabei innewohnenden subjektiven Wertung, lässt sich eine eindeutige Zuordnung nicht herstellen, zumal die Rechtsprechung auch nicht immer ganz einheitlich entscheidet. Es ist deswegen anerkannt, dass die Frage, ob ein geschütztes Werk vorliegt, nur durch die Analyse aller relevanten Umstände im konkreten Einzelfall erfolgen kann.

Als urheberrechtlich geschützt wurden z.B. Prüfunterlagen eines elektronischen Wahlgerichts, ein Manuskript für eine Hörfunksendung, eine Ausarbeitung des

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

wissenschaftlichen Dienstes und allgemeine Rechtsfragen angesehen. Dagegen ist eine Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes zu UFOs nicht als geschütztes Werk angesehen worden; ebenso wenig eine Vorlage zur Sperrklausel bei der Europawahl.

*Schoch*, in: IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 IFG **Bund**, Rn. 40, mit den jeweiligen Nachweisen.

Im vorliegenden Fall ist es zweifelhaft, ob die jeweiligen GSBL-Daten nach diesen Kriterien eine „geistige Schöpfung“ darstellen. Denn es handelt sich im Wesentlichen um Beschreibungen der ausgewählten Stoffe anhand ihrer Stoffeigenschaften und rechtlichen Regulierung. Es ist für uns nicht erkennbar, dass diese Beschreibung auf eine besondere oder einzigartige Art und Weise erfolgt.

Zudem ist zu bedenken, dass Schutzgegenstand des Urheberrechts grundsätzlich nur das Werk in seiner konkreten Form, nicht aber der Inhalt des Werkes selbst ist.

*Schulze*, in: Dreier/Schulze, UrhG, § 2 UrhG, Rn. 43; *Schoch*, in: IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 IFG **Bund**, Rn. 42 m.w.N.

Da es sich bei den stoffbezogenen Daten im Wesentlichen um den Inhalt handelt, der in die Datenbank eingepflegt wird, ist die ursprüngliche Form in der Regel nicht erkennbar. Das spricht ebenfalls gegen einen urheberrechtlichen Schutz der GSBL-Daten.

#### **Datenbank**

Neben den Werken sind auch Datenbanken gemäß § 87a ff. UrhG geschützt. Abweichend von dem allgemeinen Urheberrechtsschutz kommt es hier nicht auf eine „geistige Schöpfung“ an. Vielmehr wird die Investition in die Datenbank geschützt. Es gilt aber auch hier, dass nur die Datenbank als solche und nicht ihr konkreter Inhalt geschützt ist.

OLG Köln, Urt. v. 15. Dezember 2006 – 6 U 229/05 –, Rn. 8, juris.

Einer Veröffentlichung könnte somit nur entgegenstehen, wenn die Daten – ohne Zustimmung des Datenbankinhabers – unmittelbar aus einer anderen Datenbank stammen. Der Datenbankschutz ist hingegen nicht betroffen, wenn die In-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

formationen von einer öffentlichen Stelle in einer – eigens dafür geschaffenen – Datenbank veröffentlicht werden sollen.

Es ist also bereits fraglich, ob die erhobenen Daten einen urheberrechtlichen Schutz per se genießen. Es lässt sich indes auch nicht mit Sicherheit ausschließen, da die Art der Datenerhebung zu vielfältig sein kann.

#### 3.3.1.2 SCHUTZBERECHTIGTE

Der Urheberrechtsschutz steht grundsätzlich nur Privatpersonen zu, da der Schutz nur für „persönliche“ Werke gewährt wird. Allerdings können Privatpersonen ihre Nutzungsrechte auf ihren Arbeitgeber übertragen. In der Regel ist – bei staatlichen Dienstverhältnissen – davon auszugehen, dass diese Nutzungsrechte konkludent auf den Dienstherrn übertragen werden.

OLG Köln, Urt. v. 12. Juni 2015 – 6 U 5/15 –, Rn. 34, juris.

Insofern können auch juristische Personen sich auf den Urheberrechtsschutz berufen.

Umstritten war hingegen, ob sich die einzelnen staatlichen Stellen, die gegebenenfalls Daten erhoben bzw. erheben haben lassen, ebenfalls auf den Urheberrechtsschutz berufen könnten. Gegen den Urheberrechtsschutz von Werken staatlicher Stellen wurde insbesondere vorgebracht, dass diese den Zielen der Informationsfreiheitsgesetze zuwider laufen.

*Schnabel*, Geistiges Eigentum als Grenze der Informationsfreiheit, K&R 2011, 626 (629).

In jüngster Zeit wird zwar die grundsätzliche Möglichkeit eines Urheberrechts des Staates in der Rechtsprechung anerkannt.

BVerwG, Urt. v. 25. Juni 2015 – 7 C 1/14, BVerwGE 152, 241-255, Rn. 42, juris;  
OLG Köln, Urt. v. 12. Juni 2015 – 6 U 5/15 –, Rn. 34, juris.

Das folgt bereits daraus, dass für bestimmte Werke, die von staatlichen Stellen verfasst werden, der Urheberrechtsschutz gemäß § 5 UrhG ausdrücklich ausgeschlossen bzw. eingeschränkt wird. Eine solche Regelung ergibt nur Sinn, wenn der Urheberrechtsschutz nicht von vorneherein für staatliche Werke ausgeschlossen ist.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

Allerdings ist nach der Rechtsprechung des BVerwG der urheberrechtliche Schutz von staatlichen Stellen eingeschränkt. Danach soll der Staat nicht frei über die Ausübung der ihm eingeräumten Urhebernutzungsrechte entscheiden können, sondern muss der Zielsetzung der Informationsfreiheitsgesetze Rechnung tragen. Staatliche Stellen können sich deswegen nicht auf ihr Urheberrecht berufen, um den Zugang zu Informationen zu vermeiden.

BVerwG, Urt. v. 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, BVerwGE 152, 241-255, Rn. 38 ff., juris.

Es ist somit im Ergebnis grundsätzlich nicht ersichtlich, dass ein Berechtigter sich auf sein Urheberrecht berufen kann:

- Sofern die Daten von Privaten erworben worden sind, soll dieser Erwerb frei von Nutzungsrechten Dritter erfolgen.
- Die Projektteilnehmer können sich zudem als staatliche Stelle nicht auf ein etwaiges Urheberrecht berufen, um eine Veröffentlichung zu verhindern.
- Es können sich allerdings besondere Konstellationen ergeben, bei denen Schutzrechte bestehen. Eine Prüfung im Einzelfall ist dann erforderlich.

#### 3.3.2. SCHUTZ VON BETRIEBS- ODER GESCHÄFTSGEHEIMNISSEN

Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Betriebsinhaber ein berechtigtes Interesse hat (vgl. oben 2.2). Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger Schaden zuzufügen.

vgl. § 5 Abs. 6 LTranspG RP; so auch *Kümper/Wittmann*, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (844 f.).

Häufig wird zwar durch die Gewährung von Zugang zu Umweltinformationen nicht unmittelbar technisches oder kaufmännisches Wissen mitgeteilt. Der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG **Bund** spricht aber lediglich von



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

einem „Zugänglichmachen“. Es reicht hier deshalb aus, wenn die mitgeteilten Informationen, ggf. mit Hilfe von Zusatzwissen, Rückschlüsse auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse erlauben. Speziell für den Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist davon auszugehen, dass das erforderliche technische oder wirtschaftliche Hilfs- bzw. Zusatzwissen bei Konkurrenzunternehmen regelmäßig vorhanden ist, sodass die Wettbewerbsposition eines Unternehmens durch eine Weitergabe von Informationen an Konkurrenten leicht beeinträchtigt werden kann.

*Kümper/Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (844 f.).*

Eine wesentliche Voraussetzung für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist, dass die zu schützenden Geheimnisse nicht bereits offenkundig, d.h. aus anderen Quellen frei zugänglich sind.

Nach unserer Kenntnis enthält der GSBL bereits keine Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig sind. Denn die Ermittlung der stoffbezogenen Daten erfolgt mit Hilfe frei zugänglicher Werke und Forschungsergebnisse. Es ist deswegen grundsätzlich nicht davon auszugehen, dass die GSBL-Daten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten. Dieser Ausschlussgrund wird regelmäßig nicht vorliegen.

#### **3.3.3. SCHUTZ DER VERTRAUENSVOLLEN ZUSAMMENARBEIT MIT PRIVATEN DRITTEN**

Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 UIG dürfen Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle freiwillig übermittelt haben und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden. Diese Vorschrift soll die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Umweltbehörden und Privaten schützen. Maßgeblich ist, ob die von einem Privaten übermittelten Daten nicht von der Behörde verbindlich hätten verlangt werden können.

*Kümper/Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG, NuR 2011, S. 840 (848).*

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.3 Grenzen der Veröffentlichungsbefugnis: Ausschlussgründe und Rechte Dritter

Nach unserer Kenntnis steuern private Dritte Daten für den GSBL nur gegen Vergütung und aufgrund von entsprechenden vertraglichen Pflichten bei. Entsprechend dürfte § 9 Abs. 2 UIG **Bund** als Ausschlussgrund ausscheiden.

#### 3.3.4. KEIN GRUNDRECHTSEINGRIFF

Eine weitere Schranke würde sich ergeben, wenn die Veröffentlichung der GSBL-Daten einen Grundrechtseingriff darstellen würde. In Betracht käme ein Eingriff in die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG von Personen, die die Bereitstellung von Informationen über die Eigenschaften von chemischen Stoffen gewerblich betreiben (wollen). Selbst wenn man davon ausgeht, dass dies (potenziell) einen geschützten Beruf darstellt, ist ein Eingriff jedoch gegenwärtig nicht zu erkennen.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Berufsfreiheit nicht vor dem Hintertreten anderer – auch staatlicher – Konkurrenten geschützt ist, weil die dadurch verminderten Erwerbchancen wettbewerbsimmanent sind. Ein Eingriff liegt danach erst dann vor, wenn durch die Tätigkeit der öffentlichen Hand jede private Konkurrenz unmöglich gemacht oder unzumutbar eingeschränkt wird.

BVerwG, Beschl. v. 21. Juni 1995 – 1 B 211/94 –, Rn. 11, juris; BVerwG, Urt. v. 22. Februar 1972 - I C 24.69 -, Rn. 23, juris.

Diese Überlegungen gelten erst recht bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. In diesem Fall ist das staatliche Verhalten noch nicht einmal darauf gerichtet, am Markt teilzunehmen. Es ist vielmehr darauf gerichtet, gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Für derartige Fälle, in denen die staatliche Tätigkeit nicht die Voraussetzungen eines Berufs oder Gewerbes entspricht, wird in der Literatur von vorneherein die Eingriffsqualität von staatlichem Handeln abgelehnt.

*Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, 47. EL (06/2006), Art. 12 GG, Rn. 382.

Es ist folglich gegenwärtig nicht ersichtlich, dass die Veröffentlichung von GSBL-Daten einen Grundrechtseingriff darstellt. Zudem hat die Veröffentlichung – soweit erkennbar – keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf andere Unternehmen. Die gewerbliche Erhebung und Aufbereitung von Umweltinformationen bleibt weiterhin möglich, zumal ChemInfo selbst eine entsprechende Nachfrage schafft.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.4 Modalitäten der Veröffentlichung nach UIG

Anders könnte es sich allerdings darstellen, wenn ChemInfo über die bloße Datenerhebung und die daran anschließende, gesetzliche vorgesehene Veröffentlichung hinausgeht. So ließe sich z.B. die Entwicklung einer App zur vereinfachten Nutzung der veröffentlichten Daten und deren entgeltliche Vermarktung nur noch schwerlich unter den gesetzlichen Auftrag fassen. In derartigen Fällen, bei dem das Handeln auch auf die Erzielung von Einnahmen gerichtet ist, kann ein Eingriff in die Berufsfreiheit vorliegen, der auch nicht ohne weiteres zu rechtfertigen wäre. Dies müsste für den konkreten Einzelfall geprüft werden.

#### 3.3.5. ZWISCHENERGEBNIS

Im Regelfall stehen einer Veröffentlichung der stoffbezogenen Daten des GSBL keine gesetzlichen Ausschlussgründe oder Rechte Dritter entgegen. Die allein in Frage kommenden Hinderungsgründe sind in der Regel nicht einschlägig:

- Schutz des geistigen Eigentums: Selbst wenn man davon ausgeht, dass die stoffbezogenen Daten geschützte Werke i.S.d. UrhG sind, fehlt es regelmäßig an einer Verletzung des Urheberrechts. Die Projektteilnehmer können als staatliche Stelle keinen Urheberrechtsschutz gegen eine Veröffentlichung im Rahmen der Informationszugangsgesetze geltend machen.
- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse: Eine Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen setzt u.a. voraus, dass die geschützten Informationen nicht offenkundig sind. Die stoffbezogenen Daten des GSBL werden jedoch aus öffentlich zugänglichen Quellen gewonnen, sodass ein Schutz bereits aus diesem Grund in der Regel ausscheidet.

Es bedarf jedoch letztlich immer einer Prüfung des Einzelfalls, ob Hinderungsgründe entgegenstehen. Sofern die Daten von Privaten erworben worden sind, soll dieser Erwerb daher insbesondere frei von Nutzungsrechten Dritter erfolgen.

#### 3.4. MODALITÄTEN DER VERÖFFENTLICHUNG NACH UIG

Die veröffentlichten Umweltinformationen müssen gemäß § 10 Abs. 2 S. 3 UIG **Bund** in angemessenen Abständen aktualisiert werden. Damit ist jedoch nicht gemeint, dass die Behörde verpflichtet ist, neue Daten zwecks Aktualisierung zu

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.5 Rechtslage auf Länderebene ist im Wesentlichen identisch

erheben. Vielmehr muss sie bereits veröffentlichte Informationen nur dann aktualisieren, sofern ihr aktuellere Daten vorliegen.

*Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 71. EL 2014, § 10 UIG **Bund**, Rn. 38.

Die Verbreitung soll in verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen (§10 Abs. 3 Satz 1 UIG **Bund**). Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Die veröffentlichten Informationen sollen exakt und vergleichbar sein (§ 7 Abs. 3 UIG **Bund** i.V.m. § 10 Abs. 6 UIG **Bund**), um ein verlässliches und umfassendes Bild der Umwelt zu zeichnen. Diesen Anforderungen wird der als elektronische Datenbank (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 UIG **Bund** i.V.m. § 10 Abs. 6 UIG **Bund**) veröffentlichte Bestand des GSBL geradezu vorbildlich gerecht.

Im Unterschied z.B. zur Bereitstellung von Geodaten ist die Veröffentlichung und/oder nicht durch eine Verordnung oder andere untergesetzliche Normen näher ausgestaltet. Die Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV) trifft nur Regelungen Geodaten und Geodatendienste, die allerdings ggf. gleichzeitig auch Umweltinformationen sein können. Für Umweltinformationen, die nicht auch Geodaten sind, gilt diese Verordnung nicht. Sie kann – somit auch für ChemInfo – nur als Orientierung dienen.

Den Behörden wird somit letztlich bei der Veröffentlichung von Umweltinformationen ein weiter Freiraum gelassen. Allerdings wird durch den Sinn und Zweck der Umweltinformationsgesetze die Richtung vorgegeben, dass ein leichter effizienter Zugang ermöglicht werden soll. So können andere Erwägungen dazu führen, diesen Vorgaben im Einzelfall nicht nachzukommen.

#### 3.5. RECHTSLAGE AUF LÄNDEREBENE IST IM WESENTLICHEN IDENTISCH

Die Länder haben zwar eigenständige Umweltinformationsgesetze erlassen. Diese entsprechen aber ganz überwiegend den Regelungen des Bundes und sind in gleichem Maße wie das UIG **Bund** durch die zugrundeliegende EU-Richtlinie 2003/4/EG determiniert:

- Insbesondere enthalten sämtliche Umweltinformationsgesetze der Länder eine § 10 UIG **Bund** entsprechende Pflicht, die Öffentlichkeit in angemess-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.5 Rechtslage auf Länderebene ist im Wesentlichen identisch

senem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt durch Verbreitung von Umweltinformationen zu informieren.

- Auch auf Landesebene treten sonstige proaktive gesetzliche Veröffentlichungspflichten, auf die eine Veröffentlichung der Daten im GSBL potentiell gestützt werden könnte, im Kollisionsfall hinter den Umweltinformationsgesetzen der Länder zurück.

Zur Veranschaulichung:

Land	Aktive Veröffentlichungspflicht	Subsidiarität sonstiger Veröffentlichungspflichten
Baden-Württemberg	§ 30 UwVG BW	§ 1 Abs. 1 EGovG BW; § 1 Abs. 3 LIFG BW
Bayern	Art. 10 BayUIG	§ 1 Abs. 1 BayEGovG
Berlin	§ 10 UIG Bund i.V.m. § 18a Abs. 1 IFG Bln	§ 1 Abs. 1 EGovG Bln; § 2 Abs. 2 Bln IFG
Brandenburg	§ 10 UIG Bund i.V.m § 1 BbgUIG	Keine Kollision
Bremen	§ 10 UIG Bund i.V.m § 1 Abs. 2 BremUIG	§ 1 Abs. 3 BremIFG
Hamburg	§ 10 UIG Bund i.V.m § 1 Abs. 2 HmbgUIG	§ 15 HmbTG
Hessen	§ 10 HUIG	Keine Kollision
Mecklenburg-Vorpommern	§ 10 UIG Bund i.V.m § 3 LUIG M-V	§ 1 Abs. 1 EGovG M-V

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 3. Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung

#### 3.5 Rechtslage auf Länderebene ist im Wesentlichen identisch

Niedersachsen	§ 10 UIG Bund i.V.m § 5 Abs. 1 NUIG	§ 1 Abs. 2 NIZG-E
Nordrhein-Westfalen	§ 10 UIG Bund i.V.m § 2 Satz 3 UIG NRW	UIG NRW ist im Verhältnis zum EGovG NRW und dem IFG NRW <i>lex specialis</i>
Rheinland-Pfalz	§ 10 LUIG RP	Keine Kollision
Saarland	§ 10 SUIG	SUIG ist im Verhältnis zum SIFG <i>lex specialis</i>
Sachsen	§ 12 SächsUIG	SächsUIG ist im Verhältnis zum SächsEGovG <i>lex specialis</i>
Sachsen-Anhalt	§ 10 UIG Bund i.V.m. § 1 Abs. 3 UIG LSA	§ 1 Abs. 3 IFG LSA
Schleswig-Holstein	§ 12 IZG-SH	IZG-SH ist im Verhältnis zum EGovG SH <i>lex specialis</i>
Thüringen	§ 10 ThürUIG	ThürUIG ist im Verhältnis zum ThürIFG <i>lex specialis</i>

Im Ergebnis ist der Rechtsrahmen für die Veröffentlichung der Daten im GSBL auf Bund- und Länderebene im Wesentlichen gleichlaufend. Bei Ermessensausübung haben auch die Länder zu berücksichtigen, dass der europäische Gesetzgeber grundsätzlich eine möglichst weitreichende Verbreitung von Umweltinformationen (wie eben der Daten im GSBL) fordert.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.1 Entgelte für (bloßen) Zugang?

## 4. DATENVERKAUF UND ENTGELT FÜR DATENZUGANG

Finanzielle Vorteile aus den Daten im GSBL lassen sich entweder durch den Verkauf dieser Daten oder die Erhebung eines Entgelts für den Datenzugang bzw. Datennutzung erzielen. Ein Datenverkauf oder die Erhebung von Entgelten sind jedoch nur zulässig, soweit die Daten nicht kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen bzw. kostenlos genutzt werden dürfen. Zudem können nur solche Daten des GSBL verkauft oder gegen Entgelt bereit gestellt werden, die im Grundsatz veröffentlicht werden dürfen, für deren Veröffentlichung also keine Ausschlussgründe bestehen (hierzu oben 3.3).

Grundsätzlich ist bei diesen Fragen zu unterscheiden, in welchem Umfang Informationen gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden. In der Systematik des Gesetzgebers im Bereich Open Data wird zwischen dem bloßen Zugang zu Informationen und deren über den Zugang hinausgehende Weiterverwendung differenziert.

Die Weitergabe von Daten gegen Entgelt kommt daher zunächst auf der Stufe der (bloßen) Verschaffung des Zugangs zu den stoffbezogenen Daten im GSBL (unten 4.1) in Betracht. Denkbar erscheint aber auch, zusätzlich oder alternativ Entgelte für die Weiterverwendung stoffbezogener Daten zu erheben (unten 4.2.). Schließlich stellt sich die Frage, ob der privat-rechtliche Verkauf von Daten zulässig ist (unten 4.3.).

### 4.1. ENTGELTE FÜR (BLOßEN) ZUGANG?

Zunächst ist zu prüfen, ob für die Verschaffung des Zugangs zu Daten im GSBL öffentlich-rechtliche Entgelte erhoben werden dürfen.

„Zugang“ zu Informationen meint die intellektuelle Wahrnehmung der dort gespeicherten Informationen und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens. Die bloße Aufnahme von Wissen und Verwertung dieses Wissens stellen regelmäßig noch keine Weiterverwendung dar (vgl. § 2 Nr. 3 IWG).

#### 4.1.1. ENTGELTE FÜR ZUGANG ZU VERÖFFENTLICHTEN DATEN?

Bei den Daten im GSBL handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG **Bund** (vgl. oben unter 3.1.3.1). Die Zulässigkeit von Entgelten für

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.1 Entgelte für (bloßen) Zugang?

die Verschaffung des Zugangs zu Umweltinformationen regelt § 12 UIG **Bund** abschließend.

*Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 71. EL 2014, § 12 UIG **Bund**, Rn. 1.

Nach § 12 Abs. 1 UIG **Bund** können grundsätzlich für die Übermittlung von Informationen Gebühren und Auslagen erhoben werden. Aus § 12 Abs. 3 UIG **Bund** sowie den allgemeinen Grundsätzen für die Erhebung von Entgelten ergibt sich, dass die Gebühren und Auslagen für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen erhoben werden können.

Sofern die Daten des GSBL gemäß § 10 Abs. 1 UIG **Bund** veröffentlicht werden, können keine Entgelte für den Zugang erhoben werden. § 12 Abs. 1 S. 2 UIG **Bund** ordnet für die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den §§ 10 und 11 UIG **Bund** ausdrücklich Gebührenfreiheit an.

Außerdem fehlt es bei der Bereitstellung von stoffbezogenen Daten in einer öffentlichen Datenbank an der gemäß § 12 Abs. 3 UIG **Bund** erforderlichen „individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung“ gegenüber deren Nutzern. Denn die Datenbank wird ohne Bezugnahme zu einem konkreten Benutzer erstellt. Die Benutzung der Datenbank erfolgt später durch den Nutzer selbst, ohne dass eine weitere Leistung einer staatlichen Stelle erforderlich ist.

Für den Zugang zur öffentlichen Datenbank GSBL\_public dürfen daher keine Entgelte in Form von Gebühren oder Auslagen erhoben werden.

#### 4.1.2. ENTGELTE FÜR ZUGANG AUF ANTRAG

Für Daten, die aufgrund einer ordnungsgemäßen Ermessungsentscheidung nicht veröffentlicht werden, kann gleichwohl von Privaten – und somit auch privaten Unternehmen – der Zugang zu den nicht veröffentlichten Informationen individuell beantragt werden. In diesem Fall können unter den Voraussetzungen des § 12 UIG **Bund** grundsätzlich Entgelte erhoben werden. Vorsorglich anzumerken ist, dass auf eine (freie) Veröffentlichung nicht allein mit dem Ziel verzichtet werden kann, um dadurch die Erhebung von Entgelten zu ermöglichen. Denn ein solches Vorgehen widerspräche dem Sinn und Zweck der Informationszwecke, die gerade einen kostengünstigen Zugang zu Umweltinformationen gewährleisten sollen.



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.1 Entgelte für (bloßen) Zugang?

##### 4.1.2.1 MÖGLICHKEIT DER GEBÜHRENERHEBUNG

Im Falle eines Zugangs auf Antrag nach § 3 Abs. 1 UIG **Bund** können gemäß § 12 UIG **Bund** Entgelte erhoben werden. Allerdings ist in den folgenden – hier u. U. einschlägigen – Fällen gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 UIG **Bund** die Erhebung von Gebühren und Auslagen ausgeschlossen:

- Zunächst ist eine Gebühr bei Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte ausgeschlossen. Nach dem ergänzend anwendbaren § 7 Nr. 1 bis Nr. 3 Bundesgebührengesetz (BGebG) gilt diese Ausnahme auch für einfache elektronische Auskünfte, für einfache Auskünfte aus Registern sowie Dateien und für einfache elektronische Kopien. Entscheidend für die Gebührenfreiheit ist somit, ob es sich um eine „einfache“ Auskunft handelt.

Eine einfache Auskunft ist eine solche, bei deren Erteilung lediglich ein unerheblicher Verwaltungsaufwand anfällt.

vgl. OVG NRW, Beschl. v. 18. Februar 2009 – 9 A 2428/08 –, Rn. 4, juris, zum UIG **NRW**.

Die Grenze des Zeitaufwandes für eine (noch) einfache Auskunft wird in der Kommentarliteratur bei ca. einer Zeitstunde angesiedelt.

So Götze, in: Götze/Engel, UIG, Aufl. 2016, § 12 UIG **Bund**, Rn. 14.

Soweit es lediglich um die Übermittlung von wenigen, genau bestimmten Daten des GSBL geht, spricht viel dafür, dass diese ohne besonderen Verwaltungsaufwand ermittelt und zur Verfügung gestellt werden können. Denn solange feststeht, um welche Informationen es geht, dürften die entsprechenden Informationen dank der elektronischen Speicherung in einer systematischen Datenbank leicht aufzufinden und (elektronisch) zu kopieren sein. Eine solche „einfache“ Auskunft könnte etwa darin liegen, sämtliche gespeicherten Daten im Zusammenhang mit einem konkreten Stoff mitzuteilen.

Letztendlich lassen sich aber kaum verallgemeinerungsfähige Aussagen treffen, da es auf den tatsächlichen Verwaltungsaufwand im konkreten Einzelfall ankommt. Aufgrund der Systematisierung der Informationen dürfte der Tatbestand der „einfachen“ Auskunft allerdings in vielen Fällen naheliegen.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.1 Entgelte für (bloßen) Zugang?

- Ferner sind keine Gebühren für Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 7 Abs. 1 und 2 UIG Bund zulässig, die den Zugang zu Umweltinformationen erleichtern sollen. Zu diesen Maßnahmen zählt insbesondere die Speicherung von verfügbaren Umweltinformationen in elektronischen Datenbanken.

Nach unserem Verständnis sind alle Daten im GSBL in einer solchen elektronischen Datenbank gespeichert. Für die Speicherung der Daten dürfen keine (anteiligen) Gebühren erhoben werden. Es fehlt auch insofern an der individuellen Zurechenbarkeit.

Insgesamt zeigt sich somit, dass zwar grundsätzlich Gebühren bei einem Informationszugang auf Antrag erhoben werden dürfen. Sofern die beantragten Informationen in der – nicht veröffentlichen – Datenbank des GSBL gespeichert sind, so dass sie sozusagen „auf Knopfdruck“ bereitgestellt werden können, spricht aber viel dafür, dass Gebühren ausgeschlossen sind. Denn es entsteht kein nennenswerter Verwaltungsaufwand und die Kosten für die Errichtung der Datenbank können auch nicht auf den Antragsteller umgelegt werden. Dies dürfte in der überwiegenden Zahl der Anträge der Fall sein, so dass in der Regel keine Gebühren erhoben werden können.

#### 4.1.2.2 HÖHE ETWAIGER GEBÜHREN

Sofern Gebühren im Einzelfall zulässig sind, da die beantragten Informationen des GSBL nicht im Wege der einfachen Auskunft zugänglich gemacht werden können, stellt sich die Frage nach der zulässigen Gebührenhöhe.

§ 12 Abs. 2 UIG **Bund** gibt dabei als generelle Bemessungsgrenze vor, dass die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationsanspruch nach § 3 Abs. 1 UIG **Bund** wirksam in Anspruch genommen werden kann. Diese Vorgabe soll eine prohibitive Wirkung der Entgelte verhindern.

BVerwG, Urt. v. 27. März 2009 – 7C 25/98 –, Rn. 13, juris; Karg, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR (Stand: 02/17), § 12 UIG **Bund**, Rn. 6; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 71. EL 2014, § 12 UIG **Bund**, Rn. 2.

Einzelheiten zur Bemessung der Entgelte ergeben sich für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen aus der Umweltinformationsgebührenverordnung (UIGGebV):

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.2 Entgelte für Weiterverwendung?

- Die gebühren- und auslagenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren und Auslagen lassen sich dem der UIGGebV anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis entnehmen (§ 1 Abs. 1 UIGGebV).
- Soweit mehrere gebührenpflichtige Tatbestände des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses entstanden sind, dürfen die Gebühren insgesamt EUR 500 nicht übersteigen (§ 1 Abs. 2 UIGGebV).

Bestimmte flankierende Vorschriften zur Gebührenbemessung (§ 9 Absatz 1 und 2 BGebG) sowie zu Gebühren in besonderen Fällen und Auslagen (§§ 10, 12 BGebG) finden gemäß § 12 Abs. 3 S. 2 UIG **Bund** keine Anwendung. Hervorzuheben ist dabei insbesondere der Ausschluss von § 9 Abs. 2 BGebG. Dieser erlaubt es nämlich in anderen Fällen (nicht aber im Fall von Umweltinformationen wie den Daten im GSBL), einen etwaigen wirtschaftlichen Wert oder Nutzen der Informationen für den Empfänger der Information bei der Bemessung der Gebühr angemessen zu berücksichtigen.

Festzuhalten ist damit, dass selbst dann, wenn (ausnahmsweise) die Möglichkeit besteht, Gebühren zu erheben, daraus keine nennenswerten Einnahmequellen erwachsen können. Denn die Höhe ist ausschließlich an den Verwaltungsaufwand gekoppelt und in der Höhe begrenzt. Zudem darf der Wert der Informationen bei der Gebührenbemessung nicht berücksichtigt werden.

#### **4.2. ENTGELTE FÜR WEITERVERWENDUNG?**

Daneben bleibt zu prüfen, ob neben bzw. anstatt den ggf. zulässigen Entgelten für den Zugang zu den stoffbezogenen Daten im GSBL auch Entgelte für die Einräumung von Lizenzen zur Weiterverwendung erhoben werden dürfen. Auch für solche Entgelte bedarf es einer Rechtsgrundlage.

##### **4.2.1. DENKBARE RECHTSGRUNDLAGE: § 5 IWG**

Die Weiterverwendung von bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen ist spezialgesetzlich im IWG geregelt. In Abgrenzung zum (bloßen) Zugang zur Information umfasst die Weiterverwendung jede Nutzung von Informationen für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht (§ 2 Nr. 3 IWG).

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.2 Entgelte für Weiterverwendung?

§ 5 IWG regelt die Grundsätze für die Erhebung von Entgelten für die Weiterverwendung von Informationen. Entgelte können dabei zumindest in der Höhe der Kosten, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung der Informationen verursacht werden, erhoben werden, dürfen aber auch nicht darüber hinausgehen. In den in § 5 Abs. 2 IWG geregelten Ausnahmefällen dürfen die Entgelte die genannten Kosten überschreiten und u.a. angemessene Gewinnspannen berücksichtigen.

#### 4.2.2. VORLIEGEND JEDOCH: SPERRWIRKUNG DES UIG BUND

§ 5 IWG kommt allerdings als Rechtsgrundlage zur Erhebung von Entgelten für die Weiterverwendung von Daten im GSBL im Ergebnis nicht infrage. Die Umweltinformationsgesetze entfalten insofern eine Sperrwirkung. Diese ist schon im IWG selbst angeordnet. § 1 Abs. 2 Nr. 8 IWG regelt, dass das IWG für solche Informationen nicht gilt, die nach den Vorschriften des Bundes und/oder der Länder über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen zugänglich sind und uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen.

Diese Regelung setzt gleichzeitig voraus, dass alle nach dem UIG **Bund** oder den UIGs der Länder zugänglichen Umweltinformationen grundsätzlich uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen; der Staat darf daher die Weiterverwendung nicht durch Auferlegung von Entgelten beschränken. Zwar wäre aufgrund des mehrdeutigen Wortlauts des § 1 Abs. 2 Nr. 8 auch eine andere Lesart denkbar. Man könnte die Vorschrift so verstehen, dass sich diese nicht allgemein auf alle Umweltinformationen bezieht, sondern nur auf solche Umweltinformationen, die uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen. Diese Interpretation würde bedeuten, dass im ersten Schritt zu prüfen wäre, ob die jeweiligen Umweltinformationen tatsächlich uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen. Im zweiten Schritt könnte dann erst festgestellt werden, ob § 1 Abs. 2 Nr. 8 IWG eine Sperrwirkung entfaltet oder nicht.

Diese alternative Lesart halten wir aber im Ergebnis nicht für überzeugend. Es entspricht vielmehr dem klaren Willen des Gesetzgebers, das IWG hinsichtlich sämtlicher Umweltinformationen generell für unanwendbar zu erklären. Das ergibt sich unmissverständlich aus der Gesetzesbegründung, mit der die Einführung von § 1 Abs. 2 Nr. 8 IWG begründet wurde:

„Zu ff): Der Änderungsvorschlag stellt klar, dass die in Deutschland geltenden Vorschriften zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (Geodaten) und der Umwel-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.3 Privatrechtlicher Verkauf von Daten

tinformations-Richtlinie als spezialgesetzliche Regelungen Vorrang vor dem IWG haben. [...] 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. [...].“

BT-Drs. 18/4614, S. 12.

Für eine umfassende Sperrwirkung des UIG als *lex specialis* spricht auch die Begründung des Gesetzes durch die Bundesregierung bei der Beratung des Gesetzes im Bundestag:

„Dieses Informationsweiterverwendungsgesetz ist der Rechtsrahmen für die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, soweit es nicht um spezielle Regelungen geht wie beispielsweise bei Geodaten oder bei Umweltinformationen.“

Stellungnahme von Parlamentarischer Staatssekretärin beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie Brigitte Zypries, 2. Beratung im BT-Plenum, BT-PIPr 18/103, S. 9846.

Es sind zwar auch Fälle denkbar, in denen die Weiterverwendung von Daten nicht durch Maßnahmen staatlicher Stellen, sondern durch private Rechte eingeschränkt ist. Auch dann wären aber weitere Einschränkungen seitens der staatlichen Stellen durch die Erhebung von Entgelten nicht zulässig. Zudem wäre in diesem Fall das IWG nicht anwendbar und böte keine Grundlage zur Erhebung von Entgelten. Denn das IWG gilt nicht für Informationen, die von Urheberrechten, verwandten Schutzrechten oder gewerblichen Schutzrechten Dritter erfasst werden (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 IWG).

Im Ergebnis besteht infolge der Sperrwirkung des UIG **Bund** und der fehlenden Anwendbarkeit des IWG keine Rechtsgrundlage für eine Erhebung von Entgelten für die Weiterverwendung der Daten im GSBL.

#### 4.3. PRIVATRECHTLICHER VERKAUF VON DATEN

Ein privatrechtlicher Verkauf von Daten ist unzulässig, wenn Ausschlussgründe entgegenstehen.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.3 Privatrechtlicher Verkauf von Daten

##### 4.3.1. HAUSHALTSRECHTLICHE AUSSCHLUSSGRÜNDE?

Einem Verkauf von Daten könnten zunächst haushaltsrechtliche Ausschlussgründe entgegenstehen. § 63 Bundeshaushaltsordnung (BHO) enthält Vorgaben für die Veräußerung von Vermögensgegenständen.

Der Anwendungsbereich von § 63 BHO ist grundsätzlich eröffnet. Die Daten im GSBL zählen zu den Vermögensgegenständen im Sinne des § 63 BHO. Denn auch Verwaltungsinformationen, zu denen nach dem IFG, dem IWG und dem Konzept von Open Government Data ein allgemeiner voraussetzungsloser Zugang besteht, werden vom Haushaltsgesetzgeber als Vermögensgegenstände begriffen, soweit ihnen ein marktmäßiger Wert zukommt.

*Lewinski/Burdat, BHO, 1. Aufl. 2013, § 63 BHO, Rn. 2 f.*

Ein Datenverkauf wäre daher zum einen am Veräußerungsverbot nach § 63 Abs. 2 BHO zu messen. Danach dürfen Vermögensgegenstände nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden (§ 63 Abs. 2 S. 1 BHO). Sie dürfen also nicht Teil des Verwaltungsvermögen sein, sondern müssen zum Finanzvermögen gehören. Finanzvermögen meint Vermögensgegenstände, die (gegenwärtig und absehbar) keiner bestimmten Verwaltungsaufgabe dienen.

Auch staatliche Informationen unterliegen nach herkömmlicher Sichtweise haushaltsrechtlich den Regeln über die Veräußerung staatlicher Vermögensgegenstände – selbst das Bundesgesetzblatt darf nicht verschenkt werden.

*Lewinski/Burdat, BHO, 1. Aufl. 2013, § 63 BHO, Rn. 2 f.*

Dieses Veräußerungsverbot ist jedoch nach unserer Einschätzung hier nicht einschlägig:

Zwar findet das Veräußerungsverbot nicht nur beim Verkauf, sondern auch bei der Überlassung der Nutzung Anwendung (§ 63 Abs. 4 BHO). Es betrifft allerdings jeweils nur solche Fälle, in denen Vermögensgegenstände der Verwaltung dergestalt entzogen werden, dass diese zur Wahrnehmung ihrer Verwaltungsaufgaben nicht mehr darauf zurückgreifen kann. Nach unserem Verständnis sollen vorliegend allenfalls (nicht ausschließliche) Nutzungsrechte an den Daten im GSBL eingeräumt werden. Es ist daher nicht ersichtlich, dass die Daten (selbst

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.3 Privatrechtlicher Verkauf von Daten

nach ihrem „Verkauf“) nicht mehr für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes zur Verfügung stünden. Der Schutzzweck von § 63 Abs. 2 S. 1 BHO ist damit nicht tangiert. Haushaltsrechtliche Vorgaben stehen somit einen Verkauf nicht entgegen.

#### 4.3.2. SPERRWIRKUNG DES UIG

Ein Verkauf der Daten kann jedoch auch aufgrund der Sperrwirkungen des UIG unzulässig sein.

##### 4.3.2.1 GRUNDSATZ: WEITGEHENDE SPERRWIRKUNG DURCH DAS UIG

Die Regelung über die Erhebung von Entgelten für den Zugang zu und die Weitergabe von Umweltinformationen in § 12 UIG ist – wie bereits dargestellt – abschließend. Das hat zur Konsequenz, dass im Anwendungsbereich des UIG für einen über § 12 UIG **Bund** i.V.m. § 1 ff. BGebG (bzw. den entsprechenden Länderregelungen) hinausgehenden Verkauf von Daten in Form der Erhebung eines privatrechtlichen Kaufpreises für den Zugang zu oder die Weitergabe von Daten kein Raum ist.

vgl. in diese Richtung, aber unter Bezugnahme auf die Vorgängerregelung des BGebG (Verwaltungskostengesetz) auch *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 71. EL 2014, § 12 UIG **Bund**, Rn. 4 m.w.N.

Könnten die informationspflichtigen Stellen Informationen, zu denen ein Zugangsrecht nach dem UIG **Bund** (bzw. den entsprechenden Länderregelungen) besteht, frei verkaufen, würden die gesetzlichen Vorgaben für die Erhebung von Entgelten unterlaufen. § 12 UIG **Bund** soll gerade verhindern, dass der Zugang zu Umweltinformationen durch finanzielle Forderungen verkürzt wird.

vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 71. EL 2014, § 12 UIG **Bund**, Rn. 2.

##### 4.3.2.2 AUSNAHME VON SPERRWIRKUNG DES UIG

Von einer Sperrwirkung des § 12 UIG und damit von einem Verkaufsverbot ist auszugehen, wenn es sich um eine Übermittlung von Daten nach dem UIG handelt. Dies hängt davon ab, ob durch die Übermittlung der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG erfüllt wird, ob es sich also um die Übermittlung von Daten nach dem UIG handelt.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.3 Privatrechtlicher Verkauf von Daten

*Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 71. EL 2014, § 12 UIG **Bund**, Rn. 2, so auch schon der Wortlaut von § 12 Abs. 1 UIG **Bund**.

Gemäß § 3 Abs. 1 UIG Bund hat jede Person nach Maßgabe des UIG Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Bei den Daten des GSBL handelt es sich um Umweltinformationen (siehe oben Ziff. 3.1.3.1). Bei den Projektpartnern des ChemInfo handelt es sich um überdies um informationspflichtige Stellen (siehe oben Ziff. 3.2.1).

Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des UIG und damit eine Beschränkung der Sperrwirkung des UIG kann somit für den vorliegenden Fall nur auf der Ebene der Anspruchsberechtigten erfolgen.

Nach § 3 UIG Bund ist „jede Person“ anspruchsberechtigt. Eine Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Personen wird angesichts des weiten Wortlauts nicht vorgenommen

BT-Drs. 15/3406 S. 15; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 58. EL 2010, § 3 UIG **Bund**, Rn. 6.

Allerdings ist umstritten, ob auch juristische Personen des öffentlichen Rechts zum Kreis der Antragsberechtigten gehören, zumal die Gesetzesbegründung nur auf natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts abstellt.

BT-Drs. 15/3406 S. 15; ferner *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 58. EL 2010, § 3 UIG **Bund**, Rn. 7; *Karg*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK InfoMedienR (Stand: 02/17), § 3 UIG **Bund**, Rn. 8.

Das BVerwG bejaht jedenfalls den Informationszugang gemäß § 3 UIG für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts, „die sich ungeachtet ihres rechtlichen Status nach der Zielsetzung der Richtlinie in einer mit dem „Jedermann“ vergleichbaren Informationslage gegenüber der informationspflichtigen Stelle befinden“. Es entspreche dem Sinn und Zweck der Regelungen den Kreis der Antragsberechtigten weit zu fassen. Auch öffentlich-rechtlich verfasste juristische Personen seien antragsberechtigt, wenn sie sich „der“ Öffentlichkeit zuordnen ließen. Es hat dies für Gemeinden aufgrund ihres besonderen verfassungsrechtlichen Status, aber auch für solche juristischen Personen bejaht, die sich auf Grundrechte berufen können, wie etwa Kirchen, Rundfunkanstalten und Universitäten.



## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.3 Privatrechtlicher Verkauf von Daten

BVerwG, Urt. v. 21. Februar 2008 – 4 C 13/07, Rn. 23, juris.

Im Umkehrschluss folgt daraus, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts nach § 3 UIG nicht antragsberechtigt, wenn sie sich nicht auf eine mit „Jedermann“ vergleichbare Lage berufen können und damit der „Öffentlichkeit“ im Unterschied zum „Staat“ zugeordnet werden können. Es können also insbesondere Personen des öffentlichen Rechts, denen eine Eigenstaatlichkeit zuerkannt wird, z.B. Bund und Bundesländer, keine Ansprüche nach UIG geltend machen. Das gilt sowohl für inländische wie auch ausländische Staatsgebilde.

Für in- und ausländische Staatsgebilde, die sich nicht der „Öffentlichkeit“ zuordnen lassen, entfaltet somit § 12 UIG keine Sperrwirkung, da ihnen keine Ansprüche gemäß § 3 UIG zustehen. Es kann allerdings im Rahmen dieser Untersuchung angesichts der vielfältig denkbaren Konstellationen nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall besondere Vereinbarungen über einen Informationsaustausch zwischen unterschiedlichen Staatsgebilden bestehen, die ebenfalls eine Sperrwirkung entfalten.

Festzuhalten ist damit, dass die Sperrwirkung des UIG und damit das Verkaufsverbot grundsätzlich sehr weitreichend ist. Ausgenommen sind davon nur juristische Personen des öffentlichen Rechts, die unter keinem Gesichtspunkt zur „Öffentlichkeit“ zurechnen sind, also in der Regel eine eigene Staatlichkeit aufweisen. Sofern in diesen Fällen keine gesonderten Vereinbarungen über einen Datenaustausch getroffen worden sind, ist kein gesetzliches Verkaufsverbot ersichtlich.

#### 4.3.3. BEACHTUNG DES GRUNDSATZES DER WIRTSCHAFTLICHKEIT

Gemäß § 63 Abs. 2 dürfen Vermögensgegenstände, zu denen im haushaltsrechtlichen Sinne auch Daten zählen, nur zur ihrem vollen Wert veräußert werden. Dies setzt das verfassungsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit um, dass die Erreichung des bestmöglichen Ergebnisses mit einem bestimmten Mitteleinsatz verlangt.

von *Lewinski/Burbat*, BHO, 1. Aufl. 2013, § 7 BHO, Rn. 5.

Von diesem Grundsatz bestehen allerdings Ausnahmen, etwa aufgrund eines dann insoweit speziellen Fachgesetzes. Ein solches Fachgesetz stellt auch § 12 Abs. 1 Satz 1 UIG dar.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang

#### 4.4 Zwischenergebnis

So ausdrücklich von *Lewinski/Burbar*, BHO, 1. Aufl. 2013, § 63 BHO, Rn. 14.

Im Anwendungsbereich des UIG **Bund** räumt der Gesetzgeber in Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben der möglichst weitreichenden Verbreitung von Umweltinformationen einen höheren Stellenwert als dem Wirtschaftlichkeitsgebot ein. Diese Priorisierung kommt in § 12 Abs. 1 Satz 1 UIG zum Ausdruck, der deshalb § 63 Abs. 3 S. 1 BHO vorgeht.

Ein Verkauf von Daten ist somit ausgeschlossen, soweit die Sperrwirkung des § 12 UIG reicht.

#### 4.4. ZWISCHENERGEBNIS

Entgelte können für den Zugang zu den Daten des GSBL nur in besonderen Fällen erhoben werden:

- Sofern die Daten veröffentlicht werden, darf dafür gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG grundsätzlich keine Gebühr erhoben werden.
- Gebühren können allenfalls erhoben werden, wenn der Zugang zu nicht veröffentlichten Daten des GSBL beantragt wird. Selbst in diesem Fall ist allerdings Voraussetzung, dass dieser Antrag nicht bereits mit geringem Verwaltungsaufwand erfüllt werden kann. Sofern die begehrten Daten in der Datenbank leicht auffindbar sind, fehlt es in der Regel an einem gebührenpflichtigen Aufwand.

Selbst wenn Gebühren für die Zugangsgewährung auf Antrag erhoben werden können, darf dadurch nur der jeweils entstehende Verwaltungsaufwand ausgeglichen werden. Insbesondere kann die Gebühr nicht an den etwaigen objektiven Wert der Daten des GSBL anknüpfen.

Eine Gebühr für die Erlaubnis der Weiterverwendung kann ebenfalls nicht verlangt werden. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich, dass die grundsätzlich freie Verwendbarkeit von Umweltinformationen nicht von öffentlichen Stellen durch die Erhebung von Gebühren eingeschränkt werden darf.

Ein Verkauf der Daten ist weitgehend ausgeschlossen. Das folgt zwar nicht aus dem haushaltsrechtlichen Veräußerungsverbot gemäß § 63 Abs. 2 BHO, aber aus der diesbezüglichen Sperrwirkung der Gebührenregelungen des UIG. Von

## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **4. Datenverkauf und Entgelt für Datenzugang**

#### **4.4 Zwischenergebnis**

dieser Sperrwirkung nicht umfasst sind mangels Anspruchsberechtigung allenfalls juristische Personen des öffentlichen Rechts, die nicht die „Öffentlichkeit“ darstellen, sondern ausschließlich dem „Staat“ zuzuordnen sind. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Staaten selbst oder deren Bundesstaaten. Sofern nicht aufgrund im Einzelfall festzustellender anderer Regelungen ein Informationsaustausch erfolgen muss, können die GSBL-Daten an diese Personen verkauft werden. Dabei ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß § 63 Abs. 3 BHO zu beachten.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtslizenzen

#### 4.4 Zwischenergebnis

## 5. VERGLEICH DER URHEBERRECHTSLIZENZEN

Der Begriff „Lizenz“ wird umgangssprachlich für die Einräumung einer Befugnis zur Nutzung eines fremden Rechts (sog. „Nutzungsrecht“) verwendet. Lizenzen sind mithin der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen die von dem ChemInfo-Projekt gepflegten Daten den Nutzern zur Verfügung gestellt werden sollen.

Der zeitliche, räumliche und inhaltliche Umfang der Rechte, die einem Dritten eingeräumt werden sollen, kann grundsätzlich frei von dem Inhaber der Rechte bestimmt werden. Standardisierte – und nicht individuelle – Lizenzmodelle zu verwenden, bietet dem Verwender der Lizenz allerdings die Sicherheit eines praxiserprobten Regelwerks und dem Nutzer insbesondere Transparenz und Verständlichkeit.

Nachfolgend werden zunächst knapp die zwei wesentlichen Lizenzmodelle vorgestellt, die für die Nutzung durch das ChemInfo-Projekt infrage kommen (Ziff. 5.1). Die Lizenzen werden einander sodann mit ihren Vor- und Nachteilen gegenübergestellt (Ziff. 5.2). Schließlich werden die Eigenschaften der Lizenzen bewertet und ihre Eignung für die Nutzung durch das ChemInfo-Projekt beurteilt (Ziff. 5.3). Abschließend werden praktische Hinweise für die Erstellung des Portals gegeben, die für die Einbeziehung der Lizenz in das Verhältnis zum Nutzer relevant sind (Ziff. 5.4).

**Beachte:** Die nachfolgenden Darstellungen betreffen das Verhältnis zwischen dem ChemInfo-Projekt als Betreiber der Datenbank einerseits und dem Nutzer der Datenbank andererseits. Betroffen ist der Portalbereich „GSBL\_public“.

Das Verhältnis der Projektpartner untereinander, also die Nutzung von Daten eines Projektpartners durch einen anderen Projektpartner (Portalbereich „GSBL\_intern“) ist im Hinblick auf die Lizenzen bereits in dem Abschnitt „Spezielle Vereinbarungen zu den Nutzungsrechten“ auf Seite 9 des Projektdatenblattes in der Fassung vom 9. November 2016 geregelt. Danach räumen sich die Projektpartner gegenseitig an den jeweils eingebrachten Daten „ein nichtausschließliches, nicht übertragbares, unentgeltliches Benutzungsrecht ein“. Auch dabei handelt es sich um eine Lizenz. Eine darüber hinausgehende weitere Lizenz ist im Verhältnis der Projektpartner untereinander daher nicht erforderlich.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtslizenzen

#### 5.1 Vorstellung infrage kommender Lizenzmodelle

## 5.1. VORSTELLUNG INFRAGE KOMMENDER LIZENZMODELLE

Für den GSBL\_public kommen die nachfolgend vorgestellten standardisierten Lizenzmodelle „Creative Commons Lizenzen“ und „Datenlizenz Deutschland“ in Betracht. Der daneben ebenfalls sehr verbreitete Lizenz-Text der Open Data Commons wurde nicht näher betrachtet, weil er nicht auf Deutsch abrufbar ist und dies im Verhältnis zu deutschsprachigen Nutzern der GSBL\_public zu Problemen mit der Einbeziehung der Lizenzbedingungen in das Nutzungs-verhältnis führen kann (siehe unten 5.4).

### 5.1.1. CREATIVE COMMONS LIZENZEN

Creative Commons ist eine Organisation, die verschiedene Lizenztypen (sog. „CC-Lizenzen“) bereitstellt und dabei einen besonderen Fokus auf die einfache Handhabung legt. Der Einfachheit dient insbesondere die umfangreiche Verwendung von Symbolen, die die Kernelemente der jeweiligen Lizenz schnell erfassbar machen sollen. Die Lizenzen sind in verschiedenen Varianten verfügbar, die wie in einem „Baukastensystem“ zusammengesetzt werden können.

Beispiel für eine zusammengesetzte CC-Lizenz:



Nach dieser CC-Lizenz kann das Werk frei bearbeitet werden unter Nennung des Lizenzgebers (Kreis 2). Kommerzielle Zwecke sind nicht erlaubt (Kreis 3). Die Symbole stellen allerdings lediglich eine visuelle Aufbereitung rechtlicher Regelungen dar.

vgl. Völtz, VuR 2016, S. 169 (169).

Hinter diesen Symbolen steht ein sehr umfassender Vertragstext, der auch Haftungsfragen regelt und auf der Webseite [www.creativecommons.org](http://www.creativecommons.org) abgerufen werden kann.

### 5.1.2. DATENLIZENZ DEUTSCHLAND

Die Datenlizenz Deutschland ist ein Regelwerk, das für Verwaltungsdaten entwickelt wurde. Die Lizenz ist in zwei Varianten verfügbar:

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtslizenzen

#### 5.2 Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile

- In der Variante „**Zero**“ muss der Nutzer der Daten keine Bedingungen erfüllen, um die Daten zu nutzen. Die Variante ist einschränkungslos.
- In der Variante „**Namensnennung**“ muss der Nutzer dagegen bei der Nutzung der Daten den Namen desjenigen nennen, der die Daten bereitgestellt hat.

Die Datenlizenz Deutschland verwendet keine Symbole. Sie ist in der Form des bloßen Vertragstextes verfügbar (siehe **Anhang 1**). Da sich die Datenlizenz Deutschland auf die urheberrechtlich relevanten Regelungen zum Umgang mit den Daten und der Nennung des Urhebers beschränkt, ist sie sehr kurz.

#### 5.2. GEGENÜBERSTELLUNG DER VOR- UND NACHTEILE

Der nachfolgende Überblick fasst die Vor- und Nachteile der CC-Lizenzen und der Datenlizenz Deutschland zusammen. Im Anschluss werden die Eigenschaften im Einzelnen auseinandergesetzt.

##### 5.2.1. ÜBERBLICK

Lizenztyp	Vorteile	Nachteile
Creative Commons	Internationale Anerkennung und Verbreitung, daher voraussichtlich weitreichende Akzeptanz	Diverse rechtliche Risiken
Datenlizenz Deutschland	Rechtlich unproblematisch	Geringere Verbreitung, daher voraussichtlich geringere Akzeptanz

##### 5.2.2. DIE EIGENSCHAFTEN IM EINZELNEN

Im Einzelnen zeichnen sich die Lizenzen durch die folgende Eigenschaft aus.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtslizenzen

#### 5.2 Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile

##### 5.2.2.1 ANERKENNUNG UND VERBREITUNG

CC-Lizenzen sind international bekannt und anerkannt. Dies gilt für die Datenlizenz Deutschland nicht. In der Open Data-Community wird die Datenlizenz Deutschland daher auch als „Insellösung“ kritisiert.

vgl. etwa: <https://www.okfn.de/blog/2014/09/erfolg-fuer-open-data-datenlizenz-deutschland-version-2-0-ist-eine-offene-lizenz/> (zuletzt abgerufen am 1. August 2017).

Die stärkere Streuung der Daten dürfte, wenn man den Maßstab der Anerkennung und Verbreitung isoliert heranzöge, daher unter Verwendung der CC-Lizenzen zu erreichen sein. Rechtliche Implikationen führen dagegen zu einem anderen Ergebnis:

##### 5.2.2.2 ENTSPRECHUNG MIT RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN

Entscheidend für die Verwendung einer Standard-Lizenz ist, dass sie den rechtlichen Rahmenbedingung des Umfelds entsprechen, in dem sie angewendet werden.

##### 5.2.2.2.1 EINSCHRÄNKUNGEN DURCH AGB-RECHT?

Sowohl die CC-Lizenzen als auch die Datenlizenz Deutschland sind, wenn sie für eine Vielzahl von (Nutzungs-)Verträgen verwendet werden sollen, Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) im Sinne von § 305 Abs. 1 BGB.

vgl. OLG Köln, Urt. v. 31. Oktober 2014 – 6 U 60/14 –, Rn. 69, juris; Jaeger/Mantz, MMR 2014, 480 (482); Dörre, GRURPrax 2014, S. 516; Völtz, VuR 2016, S. 169 (171); Strobel, MMR 2003, 778, 780.

Deshalb sind die Regeln des AGB-Rechts auf die Lizenz-Modelle anwendbar. Dass das AGB-Recht anwendbar ist, birgt verschiedene Risiken für die Verwendung von CC-Lizenzen:

- **Vollständige Unwirksamkeit der CC-Lizenzen wegen Verstoßes gegen das Transparenzgebot möglich:** Gemäß § 307 Abs. 1 Satz 2 BGB kann sich die Unwirksamkeit einer AGB (sprich: der Lizenz) daraus ergeben, dass sie „nicht klar und verständlich ist“ (sog. Transparenzgebot). Probleme wirft insoweit die Zusammenfassung wesentlicher Inhalte der CC-Lizenz in Symbol-

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtlizenzen

#### 5.2 Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile

len auf. Die vereinfachte Darstellung führt zwangsläufig dazu, dass sich der Nutzer nicht alle Regelungen vor Augen hält, wenn er nicht ergänzend den tatsächlichen Vertragstext hinzuzieht. Die (keineswegs intuitiven) Symbole führen zu der Unsicherheit, dass der Nutzer bewerten muss, ob die Symbole dem Text entsprechen. Das führt nach Stimmen in der Literatur (Rechtsprechung zu dieser Frage existiert, soweit ersichtlich, nicht) dazu, dass CC-Lizenzen gegen das Transparenzgebot verstoßen und aus diesem Grund unwirksam sind.

Völtz, VuR 2016, S. 169 (170).

Die Unwirksamkeit der Lizenzen birgt Unwägbarkeiten: Gemäß § 306 Abs. 2 BGB gilt im Falle der Unwirksamkeit einer AGB-Klausel das entsprechende Gesetz, in urheberrechtlichen Sachverhalten also das UrhG. Nach § 31 Abs. 5 Satz 1 UrhG bestimmt sich der Umfang der Rechte, die dem Nutzer eingeräumt werden, bei einer fehlenden (weil unwirksamen) Regelung nach dem Zweck des Vertrags. Ohne Standard-Lizenz wäre daher in jedem Nutzungsverhältnis einzeln zu bestimmen, welchen Zweck es hat und wieweit dementsprechend das dem Nutzer eingeräumte Nutzungsrecht geht. Hier kann es zu Abweichungen zwischen den verschiedenen Nutzern kommen, die zu erheblichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Verwendung von ChemInfo-Daten führen könnte.

- **Teilweise Unwirksamkeit der CC-Lizenzen wegen vollständigem Haftungsausschluss:** CC-Lizenzen schließen die Haftung des Verwenders unabhängig vom Grund vollständig aus. Das ist unwirksam gemäß § 309 Nr. 7 BGB (im Verhältnis zu Verbrauchern) bzw. gemäß § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB (im Verhältnis zu Unternehmen).

vgl. Jaeger/Metzger, Open Source Software, 4. Aufl. 2016, S. 229.

Die Unwirksamkeit hat wiederum zur Folge, dass gemäß § 306 Abs. 2 BGB das Gesetz gilt. Es gilt dann – wie bei der Datenlizenz Deutschland – die gesetzliche Haftungsregelung. Rechtlich ergibt sich im Hinblick auf die Haftung also kein Unterschied zur Datenlizenz Deutschland. „Politisch“ stellt die Verwendung jedoch zumindest einen Schönheitsfehler dar.

Die Datenlizenz Deutschland birgt keine vergleichbaren Risiken. Sie verwendet keine Symbole, die zu Unklarheiten führen könnten, sondern lediglich Text. Der



## **Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten**

### **5. Vergleich der Urheberrechtslizenzen**

#### **5.3 Beurteilung der Eignung für das Portal**

Text regelt zudem lediglich die Reichweite der Datennutzung, ohne dabei in Berührung mit den Klauselverboten des AGB-Rechts zu kommen.

#### **5.3. BEURTEILUNG DER EIGNUNG FÜR DAS PORTAL**

Auf der Grundlage der vorgenannten Erwägungen empfehlen wir, die Datenlizenz Deutschland für das ChemInfo-Portal zu nutzen.

Den rechtlichen Risiken, die mit der Nutzung der CC-Lizenzen einhergehen, steht zwar gegenüber, dass sie weiter verbreitet ist als die Datenlizenz Deutschland. Das führt dazu, dass die Verwendung der CC-Lizenzen auf eine stärkere Förderung des Open Data-Ansatzes hinauslaufen könnte, weil dadurch eine größere Ausschlussfähigkeit erreicht wird.

Aus den folgenden Gründen überwiegen jedoch die Vorteile der Datenlizenz Deutschland:

- Da sich die ChemInfo-Datenbank vor allem an Nutzer aus dem deutschsprachigen Raum wendet, wiegt der Nachteil der geringeren Verbreitung weniger schwer. Das internationale Zielpublikum, das die Verbreitung der CC-Lizenzen im Wesentlichen ausmacht, wird ohnehin nicht angesprochen.
- Außerdem ist der Text der Datenlizenz Deutschland sehr kurz. Er ist mithin auch Nutzern zugänglich, die nicht Juristen sind.
- Ferner wiegt das Argument der stärkeren Verbreitung der CC-Lizenzen zu deren Gunsten weniger schwer, als das gewichtige rechtliche Risiko der Unwirksamkeit der CC-Lizenzen. Die Unwirksamkeit könnte im Zweifel dazu führen, dass zwischen dem Portalbetreiber und jedem Nutzer einzeln ermittelt werden müsste, welcher Rechte-Umfang gilt. Das sorgt für erhebliche Unsicherheit zwischen den Parteien, die durch die Akzeptanz der CC-Lizenzen im Markt nicht aufgewogen wird.

#### **5.4. HINWEISE FÜR DIE EINBEZIEHUNG**

Bei der Einbeziehung der Datenlizenz sind aus unserer Sicht folgende Punkte zu berücksichtigen:

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtlizenzen

#### 5.4 Hinweise für die Einbeziehung

##### 5.4.1. GRUNDSÄTZE DER EINBEZIEHUNG

Um als „AGB“ zwischen Portalbetreiber und Nutzer zu wirken, muss der Lizenztext in das Vertragsverhältnis einbezogen werden. Der Verwender muss dazu bei Vertragsschluss ausdrücklich darauf hinweisen, dass die AGB Bestandteil des Vertrages werden (§ 305 Abs. 2 Nr. 1 BGB). Die Rechtsprechung fordert, dass der Hinweis auf die AGB auch bei flüchtiger Betrachtung nicht übersehen werden kann. Dies ist jedenfalls der Fall, wenn der Link zu den AGB auf der **Webseite des Portals** platziert ist.

LG Essen, Urt. v. 13. Februar 2004 – 16 O 416/02 –, 2. Leitsatz, juris.

Der Hinweis auf die AGB darf sich dazu aber nicht hinter unverständlichen Links verbergen („mich“ oder „terms of payment“ bei einer deutschsprachigen Seite).

*Härtig*, Internetrecht, 4. Aufl. 2010, S. 107, vgl. auch OLG Hamm, Urt. v. 14. April 2005 – 4 U 2/05 –, NJW 2005, 2319, juris.

Die Einbeziehung setzt weiter voraus, dass der Vertragspartner die Möglichkeit hat, die AGB in zumutbarer Weise zur Kenntnis zu nehmen (§ 305 Abs. 2 Nr. 2 BGB). Der BGH hat festgestellt, dass der gut sichtbare Link zu den AGB auf der Seite, auf der eine Bestellung durchgeführt wird, die Kenntnisnahme in zumutbarer Weise ermöglicht.

BGH, Urt. v. 14. Juni 2006 – I ZR 75/03 –, 1. Leitsatz, juris.

Gemäß § 305 Abs. 2 BGB a.E. muss der Vertragspartner mit der Geltung der AGB auch einverstanden sein. Das Einverständnis wird im Fall eines Bestell- oder Registrierungsprozesses regelmäßig stillschweigend erklärt. Voraussetzung ist, dass die Webseite den oben ausgeführten Anforderungen des § 305 Abs. 2 Nr. 2 BGB entspricht. Mit der den Vertragsschluss auslösenden Handlung gibt der Webseitennutzer zugleich die Erklärung ab, mit der Geltung der AGB einverstanden zu sein.

*Löhnig*, Die Einbeziehung von AGB bei Internet-Geschäften, NJW 1997, 1688.

Aus Beweisgründen ist es jedoch empfehlenswert, den Webseitennutzer mittels einer **Checkbox** bestätigen zu lassen, dass er mit der Geltung der AGB einverstanden ist.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtlizenzen

#### 5.4 Hinweise für die Einbeziehung

Achtung: Weit verbreitet sind Formulierungen, bei denen die Kenntnisnahme der AGB bestätigt werden soll, z.B. „Ich habe die AGB gelesen und verstanden und bin mit der Geltung der AGB einverstanden.“ Derartige Klauseln stellen, i.d.R. selbst AGB dar, weil sie Vertragsbedingungen sind, die für eine Vielzahl von Vertragsverhältnissen gedacht sind. Da sie eine unzulässige Tatsachenbestätigung enthalten („habe gelesen“) sind sie nach § 309 Nr. 12b BGB unwirksam.

*Härtig, Internetrecht, 4. Aufl. 2010, S. 110 m.w.N.*

Unbedenklich sind hingegen Formulierungen, nach denen der Nutzer lediglich sein Einverständnis mit der Geltung der AGB erklärt, etwa mit dieser Formulierung:

„Mit der Geltung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen bin ich einverstanden.“

*Härtig, Internetrecht, 4. Aufl. 2010, S. 110 m.w.N.*

Wir empfehlen daher, die Regelungen der Datenlizenz Deutschland mit dieser Formulierung per Checkbox in das Verhältnis zwischen Nutzer und Portalbetreiber einzubeziehen und unter dem Begriff „Lizenzbedingungen“ die Bedingungen zu verlinken:

„Mit der Geltung der Lizenzbedingungen bin ich einverstanden.“

Wie eingangs bereits ausgeführt, betrifft dies den Portalbereich „GSBL\_public“. Die Einräumung von Nutzungsrechten zwischen den Partnern des Portals ist in dem Abschnitt „Spezielle Vereinbarungen zu den Nutzungsrechten“ auf Seite 9 des Projektdatenblattes in der Fassung vom 9. November 2016 geregelt. Die Nutzungsbedingungen werden auf diese Weise in das Verhältnis zwischen den Projektpartnern auch einbezogen.

#### 5.4.2. NAMENSNENNUNG ALS ZULÄSSIGE BEDINGUNG?

Wird, wie durch die GSBL\_public, eine Information nach dem UIG erteilt, besteht keine gesetzliche Ermächtigung zu Maßnahmen, die die Weiterverwendung der Information beschränken (siehe bereits oben 4.2.2).

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtslizenzen

#### 5.4 Hinweise für die Einbeziehung

Maßnahmen, die die Weiterverwendung einschränken, können insbesondere vertragliche Vereinbarungen, also Lizenzbestimmungen sein. Entscheidend für die Wahl der zu verwendenden Lizenz ist daher, dass die Lizenz eine uneingeschränkte Nutzung ermöglicht.

CC-Lizenzen und die Datenlizenz Deutschland können so konfiguriert werden, dass keine Einschränkungen bestehen. Fraglich ist, ob die bei beiden Lizenz-Modellen mögliche Nennung desjenigen, der die Daten bereitgestellt hat, eine unzulässige Beschränkung der Weiterverwendung darstellt. Dann dürfte die Namensnennung nicht zur Nutzungsbedingung gemacht werden.

Als Beschränkung der Weiterverwendung im Sinne der Zwecke des UIG ist insbesondere die Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzung der Daten zu verstehen. Eine Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzung der Daten liegt vor, wenn die Nutzung zeitlich, räumlich oder inhaltlich, etwa durch die Verwendung für konkrete Zwecke, eingeschränkt wird (vgl. § 35 Abs. 1 Urhebergesetz, der verschiedene Arten der Einschränkung von Nutzungsrechten nennt).

Eine Beschränkung dieser Art liegt dementsprechend nicht vor, wenn lediglich die Nennung des Namens des früheren Rechteinhabers gefordert wird. Das Recht des Urhebers, die Nennung des Namens fordern zu können, ist nämlich Ausfluss des Urheberpersönlichkeitsrechts, mithin Ausdruck des Bandes „zwischen dem Urheber und seinem Werk“ und nicht der wirtschaftlicher Verwertung des Werkes.

vgl. *Kroitsch/Götting*, in: BeckOK Urheberrecht, 16. Ed. Stand 1. April 2017, § 13 UrhG, Rn. 1.

Sowohl die CC-Lizenzen als auch die Datenlizenz Deutschland können daher unter der Einschränkung „Namensnennung“ verwendet werden. Werden die Lizenzen ohne diese Einschränkung verwendet, stellt sich die Frage, ob die Namensnennung eine unzulässige Beschränkung der Verwendung ist, bereits nicht.

#### **5.4.3. BESONDERHEITEN BEI DER BEREITSTELLUNG DES PORTALS IN ANDEREN SPRACHEN**

Das Portal kann auch aus dem Ausland bedient werden können. Fraglich ist, inwieweit gegenüber ausländischen Nutzern die Datenlizenz Deutschland einbezogen werden kann.

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtlizenzen

#### 5.5 Zwischenergebnis

Eine zumutbare Möglichkeit der Kenntnisnahme der Lizenzbedingungen durch den Nutzer setzt voraus, dass die Lizenzbedingungen für den Durchschnittskunden mühelos lesbar, einigermaßen übersichtlich und verständlich gefasst sind. Dieses Erfordernis kann im Ergebnis aber nicht dazu führen, dass ein Portalbetreiber AGB in jeder relevanten Sprache abfassen muss.

*vgl. Säcker, in: MünchKomm BGB, 7. Aufl. 2015, Einleitung, Rn. 210.*

Entscheidend ist die Verhandlungssprache, bei Internetportalen also die Sprache, in der die „Bestellstrecke“ formuliert ist.

*vgl. Säcker, in: MünchKomm BGB, 7. Aufl. 2015, Einleitung, Rn. 210.*

Ein ausländischer Nutzer des Portals, der das Portal in deutscher Sprache zu nutzen vermag, muss daher auch Lizenzbedingungen in dieser Sprache gegen sich gelten lassen

*vgl. Säcker, in: MünchKomm BGB, 7. Aufl. 2015, Einleitung, Rn. 210; vgl. hierzu ebenfalls BGH, Urt. v. 27. Oktober 1994 – IX ZR 168/93 –, Rn. 15, juris, allerdings nicht zu einem Vertragsschluss im Internet.*

Im Rückschluss ist damit allerdings davon auszugehen, dass die deutsche Fassung der Lizenzbedingungen dann nicht zwingend in das Verhältnis zu dem Nutzer einfließt, wenn der Nutzer das Portal in einer anderen Sprachfassung nutzt. Sollte also etwa auch eine englischsprachige Fassung des Portals angeboten werden, ist dem Nutzer daher auch eine englischsprachige Fassung der Datenlizenz Deutschland zur Verfügung zu stellen, um deren Einbeziehung sicherzustellen. Gleiches gilt für alle anderen Sprachen.

#### 5.5. ZWISCHENERGEBNIS

Als Urheberrechtlizenzen kommen grundsätzlich die Creative Commons Lizenz und die Datenlizenz Deutschland in Betracht:

- Zwar ist die Creative Commons Lizenz – gerade international – stärker verbreitet und erscheint aufgrund der verwendeten Symbole für den Laien einfacher zugänglich zu sein. Jedoch birgt die Verwendung der Creative Commons Lizenz rechtliche Risiken. Wird sie in einer Vielzahl von Verträgen verwendet, ist sie – ebenso wie die Datenlizenz Deutschland – als Allgemeine Geschäftsbedingung (AGB) zu qualifizieren. Diese AGB müssen bestimmte rechtliche Vorgaben

## Teil B – Ausführliches Rechtsgutachten

### 5. Vergleich der Urheberrechtslizenzen

#### 5.5 Zwischenergebnis

einhalten, damit sie wirksam sind. Die Creative Commons Lizenz verletzt diese Vorgaben zumindest, indem sie jede Haftung vorbehaltlos ausschließt. Zudem können die vereinfachten Symbole auch zu Missverständnissen führen. Der Laie wird sich ggf. nur auf die Symbole verlassen und nicht den dazugehörigen Text wahrnehmen. Dadurch können ihm wesentliche Bestandteile der Nutzungsbedingungen entgehen.

- Bei der Datenlizenz Deutschland bestehen keine vergleichbaren rechtlichen Risiken. Das überwiegt den Nachteil der geringeren internationalen Verbreitung.

Im Ergebnis ist deswegen die Datenlizenz Deutschland zu bevorzugen. Dabei kann die Nutzung der Daten auch unter die Bedingung der Namensnennung gestellt werden.

Bei der Verwendung einer Urheberrechtslizenz ist in jedem Fall zu beachten, dass der Hinweis auf die Nutzungsbedingungen leicht erkennbar und für den Nutzer zugänglich ist. Aus Beweisgründen bietet sich zudem eine Check-Box an, mit der das Einverständnis mit der Urheberrechtslizenz bestätigt wird.

## 6. RECHTE DER EINZELNEN PROJEKTTILNEHMER

Zu prüfen ist schließlich, welche Rechte den Kooperationspartnern des Projekts ChemInfo hinsichtlich der Entscheidung über die Veröffentlichung der Daten im GSBL zustehen. Insbesondere ist zu untersuchen, ob einzelne Partner der Daten-Veröffentlichung nach dem „Open Data“-Ansatz widersprechen können (Vetorecht).

Hierzu erläutern wir zunächst den für die Entscheidungsfindung im ChemInfo-Projekt maßgeblichen vertragsrechtlichen Rahmen (6.1) sowie die gesetzlichen (6.2) und die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit in einem Bund-Länder-Projekt (6.3). Auf dieser Grundlage kommen wir sodann zu Empfehlungen zur Ausgestaltung der Entscheidungsfindung bei Beschlüssen über die Veröffentlichung (6.4).

### 6.1. VERTRAGSRECHTLICHE VORGABEN FÜR DIE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Die vertraglichen Rechtsbeziehungen zwischen den Projektteilnehmern regelt im Wesentlichen das Projektdatenblatt, dem alle Projektteilnehmer zugestimmt haben. Ergänzend gilt die dem Projekt ChemInfo zugrunde liegende Rahmenvereinbarung VKoopUIS.

Die Projektpartner haben zur Frage der Veröffentlichung von Daten folgende Leitlinie vertraglich festgelegt:

Die Partner räumen sich gegenseitig an Daten, Datensätzen und Anwendungen des Projekts, unter Beachtung bestehender Rechte Dritter, ein ausschließliches, nicht übertragbares, unentgeltliches Benutzungsrecht ein. (...) Soweit gesetzliche oder vertragliche Regelungen dem nicht entgegenstehen, sollen Daten ohne Registrierung oder ähnliches zugänglich und geldleistungsfrei nutzbar sein (OpenDataAnsatz). Die Steuerungsgruppe entscheidet darüber, welche Daten als OpenData angeboten werden.

vgl. Projektdatenblatt, S. 9, Zeile „Spezielle Vereinbarungen zu den Nutzungsrechten“.

Zu der Veröffentlichung von der GSBL-Daten enthält das Projektdatenblatt somit zwei Aussagen:

- Daten „sollen“ ohne Registrierung oder ähnliches veröffentlicht werden. Das lässt sich so verstehen, dass sie im Regelfall zu veröffentlichen sind. Eine Ausnahme, d.h. die Nicht-Veröffentlichung, bedarf einer besonderen Begründung.
- Über die Veröffentlichung entscheidet – unter Beachtung des soeben dargestellten Grundsatzes – die Steuerungsgruppe. In der Steuerungsgruppe ist jeder Projektpartner vertreten. Jedes beteiligte Land hat eine Stimme, der Bund hat drei Stimmen. Entscheidungen der Steuerungsgruppe erfordern grundsätzlich eine einfache Mehrheit bei Abstimmung mindestens der Hälfte der Projektpartner. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Vorsitz der Steuerungsgruppe (derzeit das UBA).

vgl. Projektdatenblatt, S. 8, Zeile „Grundlage und Organisation“, Ziff. 3.

Von diesem Grundsatz existieren nur in begrenztem Maße Ausnahmen: Für Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen, die in der Kostenverteilung aufgeführten Mittel übersteigen, bedarf es der Zustimmung aller stimmberechtigten Partner. Beschlüsse außerhalb von Sitzungen sind nur in Ausnahmefällen vorgesehen und sind ebenfalls einvernehmlich zu treffen.

vgl. Projektdatenblatt, S. 8 f., Zeile „Grundlage und Organisation“, Ziff. 3 und 6.

Grundsätzlich sind somit nach den vertraglichen Regelungen des Projektblatts Entscheidungen über die Veröffentlichung von Daten mit einfacher Mehrheit zu treffen. In der Folge können auch einzelne Projektpartner überstimmt werden. Ein Vetorecht ist vertraglich nicht vorgesehen; es kann sich somit nur aus nicht-vertraglichen Rechten des Projektpartners ergeben.

## 6.2. GESETZLICHE VORGABEN

Ein Vetorecht eines Projektteilnehmers kann sich auch aus einfach-gesetzlichen Regeln ergeben. Eine Veröffentlichung kommt nur in Betracht, wenn keine Rechte entgegenstehen. Grundsätzlich ist auch denkbar, dass die Rechte eines Projektteilnehmers entgegenstehen, sodass eine Veröffentlichung nur mit dessen Zustimmung (bzw. dem Verzicht auf ein Veto) möglich ist.

Derartige, eine Veröffentlichung ausschließende Rechte können insbesondere aufgrund des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie des



geistigen Eigentums bestehen (siehe oben Ziff. 3.3). Eine Verletzung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist im Zusammenhang mit den stoffbezogenen Daten des GSBL grundsätzlich nicht zu erkennen, so dass ein Bundesland allenfalls in seinem geistigen Eigentum verletzt sein kann.

Sofern man – vorsorglich – davon ausgeht, dass die erhobenen Datensätze als schöpferisches Werk vom Schutz des Urheberrechts umfasst sind, ist zwar davon auszugehen, dass die durch Urheberrecht geschützten Rechten auf die jeweilige staatliche Stelle übergegangen sind. Jedoch kann eine staatliche Stelle nur unter Berücksichtigung der Zielsetzung der Informationszugangsgesetze von den ihr übertragenen Urheberrechten Gebrauch machen. In der Regel kann sie sich deswegen nicht mit einem urheberrechtlichen Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche wenden (vgl. oben Ziff. 3.3.1).

BVerwG, Urt. v. 25. Juni 2015 - / C 1/14 –, Rn. 38, juris.

Dasselbe gilt für die Veröffentlichung von Informationen. Ein einfachgesetzliches Recht, welches einem Bundesland ein Vetorecht einräumen könnte, ist somit nicht ersichtlich.

### **6.3. VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN BEI EINER BUND-LÄNDER-KOOPERATION**

Fraglich ist aber, ob die grundsätzliche Möglichkeit, innerhalb des ChemInfo-Projekts Entscheidungen mit der Mehrheit der Stimmen zu treffen und einzelne Partner zu überstimmen, verfassungsrechtlichen Schranken unterliegt. Ein derartiger Mehrheitsbeschluss könnte unzulässig sein, wenn dadurch in die Verwaltungskompetenz der beteiligten Bundesländer eingegriffen würde.

#### **6.3.1. KEINE AUSDRÜCKLICHE VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE**

Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage für eine Bund-Länder-Kooperation im ChemInfo-Projekt bzw. den Mehrheitsbeschluss in der Steuerungsgruppe ist nicht ersichtlich.

Insbesondere ist Art. 91c GG nicht einschlägig. Dieser verankert zwar die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Zusammenhang mit informationstechnischen Systemen verfassungsrechtlich und gestattet für einzelne Aufgaben

ausdrücklich auch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, wenn die Volksvertretungen der Teilnehmer zustimmen (vgl. Art. 91c Abs. 2 S. 2, S. 3 GG).

Die Frage, welche stoffbezogenen Daten beschafft und veröffentlicht werden, steht zwar thematisch im Zusammenhang mit der informationstechnologischen Kooperation zum Betrieb der GSBL-Datenbank als solcher. Beschaffung und Kategorisierung der Daten sind allerdings von Planung, Errichtung und Betrieb der Datenbank als gemeinsamen informationstechnischem System qualitativ klar abgrenzbar und somit nicht vom Anwendungsbereich des Art. 91c GG erfasst.

### **6.3.2. ZUSAMMENWIRKEN VON BUND UND LÄNDERN NACH ALLGEMEINEN GRUNDSÄTZEN MÖGLICH**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind die Verwaltung des Bundes und der Länder voneinander zu trennen. Bund und Länder haben ihre Verwaltungsaufgaben grundsätzlich eigenverantwortlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.

BVerfG, Urt. v. 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331-394, Rn. 152, 159, juris; BVerfGE, Beschl. v. 12. Januar 1983 – 2 BvL 23/81–, Rn. 131, juris.

Durch diese grundsätzlich erforderliche Trennung der jeweiligen Verwaltungsebenen – in Rechtsprechung und Literatur als „Verbot der Mischverwaltung“ bezeichnet – wird indes nicht jede Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern ausgeschlossen. Denn es ist anerkannt, dass eine Zusammenarbeit notwendig und sinnvoll sein kann, um angemessene Antworten auf neue staatliche Herausforderungen zu finden.

BVerfG, Urt. v. 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331-394, Rn. 154, juris.

Eine Zusammenarbeit ist grundsätzlich ohne gesonderte verfassungsrechtliche Ermächtigung zulässig, wenn der Zusammenarbeit keine zwingenden Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstehen.

Grundlegend: BVerfG, Beschl. v. 12. Januar 1983 – 2 BvL 23/81 –, Rn. 124, juris.

Bei einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Verwaltungsaufgaben ist aber Folgendes zu sicherzustellen:

- Die vom Grundgesetz vorgesehene Kompetenzverteilung und die damit verbundene eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung darf nicht verletzt werden. Sie dient maßgeblich dem Schutz der Länder vor unberechtigtem Eindringen des Bundes in den Bereich der Länderverwaltung. Zudem darf neben Bund und Ländern keine dritte Ebene der Staatlichkeit geschaffen werden, die selbstständig Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 79. EL (Dezember 2016), Art. 83 GG, Rn. 85.

- Durch eine klare Zuständigkeit muss die jeweilige Verantwortlichkeit des Handelnden erkennbar sein. Eine hinreichend klare Zuordnung der Verantwortung ist nach dem Demokratieprinzip erforderlich, damit die demokratische Kontrolle durch das jeweilige Bundes- oder Landesvolk wahrgenommen werden kann. Auch der Bürger muss wissen, wen er für staatliches Handeln verantwortlich machen kann.

BVerfG, Urt. v. 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331-394, Rn. 158.

Aufgrund der Bedeutung der Schutzgüter, insbesondere des Demokratieprinzips, ist diese Kompetenzverteilung grundsätzlich nicht disponibel. Das bedeutet, es kann grundsätzlich nicht vertraglich auf die Ausübung von Kompetenzen verzichtet werden.

BVerfG, Urt. v. 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331-394, Rn. 152.

Eine Ausnahme ist allenfalls in eng begrenzten Verwaltungsmaterien und aufgrund eines besonderen sachlichen Grundes möglich.

BVerfG, Urt. v. 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331-394, Rn. 159 f.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Zusammenarbeit von Bundes- und Landesverwaltungen grundsätzlich möglich und oftmals sinnvoll ist. Es müssen jedoch die jeweiligen Verantwortlichkeiten gewahrt bleiben.

### 6.3.3. MEHRHEITSBESCHLÜSSE BEI ZUSAMMENARBEIT

Ein besonderes verfassungsrechtliches Problem stellen bei der Bund-Länder-Zusammenarbeit Mehrheitsbeschlüsse dar, da dann eine Entkopplung der Entscheidung von den legitimierenden Bund oder Ländern droht. Solange die Entscheidungen in der Zusammenarbeit einstimmig getroffen werden, sind sie durch alle Teilnehmer legitimiert. Denn der Bund und jedes Land können verhindern, dass eine Entscheidung gegen seinen Willen getroffen wird.

Bei Mehrheitsentscheidungen können hingegen – zumindest im Prinzip – der Bund oder einzelne Länder je nach Art der Entscheidung überstimmt und damit zu konkreten Handlungen gegen ihren Willen verpflichtet werden. Das BVerfG hat im Jahr 1994 gleichwohl entschieden, dass Einstimmigkeit in Ländergremien – jedenfalls im Rundfunkrecht – nicht zwingend erforderlich ist.

BVerfG, Urt. v. 22. Februar 1994 – 1 BvL 30/88 –, BVerfGE 90, 60-107, Rn. 187, juris.

Im Einzelfall ist unter Gerichten umstritten, in wieweit Mehrheitsbeschlüsse bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern verfassungsrechtlich zulässig sind. Für das so genannte Glücksspielkollegium, in dem die Bundesländer mit qualifizierter Mehrheit u.a. über die Vergabe von Glücksspiellizenzen entscheiden, vertreten z.B. zwei Gerichte unterschiedliche Auffassungen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Hess. VGH) verneint die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses Kollegiums. Zum einen sei die Entscheidung keinem Verwaltungsträger, d.h. keinem einzelnen Land, zurechenbar, da sie maßgeblich von dem Glücksspielkollegium gefasst werden. Dadurch werde eine neue, dritte Ebene der Staatlichkeit geschaffen, die das Grundgesetz nicht vorsehe. Zum anderen wären die Entscheidungen des Glücksspielkollegiums nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Wenn einzelne Länder überstimmt werden, laufe jedenfalls in den Fällen die demokratische Kontrolle ins Leere.

Hess. VGH, Beschl. v. 16. Oktober 2015 – 8 B 1028/15 –, Rn. 45 ff., juris.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) kommt hingegen in einer „Gesamtbetrachtung“ zu dem Ergebnis, dass in diesem Glücksspielkollegium auch Mehrheitsentscheidungen zulässig sein können. Die über Mehrheitsentscheidungen vermittelte demokratische Legitimation sei ausreichend, wenn ein Kollegium nur im Bereich des administrativen Vollzugs handelt und insbesonde-

re keine Entscheidung von erheblichem politischen Gewicht trifft. Der BayVerfGH weist insbesondere darauf hin, dass eine Länderkooperation in der Praxis weitestgehend versperrt wäre, wenn sie nur mit dem Konsens aller Vertragspartner ausgeübt werden könne.

BayVerfGH, Entsch. v. 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 155, juris.

Eine Grenze sei erst dann zu ziehen, wenn in grundrechtssensible Bereiche eingegriffen wird oder die Entscheidungen für die betroffenen Unternehmen oder Bürger große wirtschaftliche Bedeutung erlangen können.

vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 25. September 2015 – Vf. 9-VII-13 –, Rn. 156, juris.

Festzuhalten ist damit, dass Mehrheitsbeschlüsse unter Umständen als verfassungsrechtlich problematisch anzusehen sind. Es ist in diesem Fall sorgfältig zu prüfen, ob die Kompetenzen von Bund und Ländern in ausreichendem Maße gewahrt bleiben und die Entscheidungen demokratisch legitimiert sind. Wann dies genau der Falls ist, lässt angesichts der uneinheitlichen Rechtsprechung allerdings nicht mit Sicherheit zu sagen.

#### **6.4. KONSEQUENZEN FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT IM CHEMINFO-PROJEKT**

Bei der Zusammenarbeit im Projekt ChemInfo sind die dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Allerdings stellt sich das Problem der Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen für das Projekt ChemInfo nicht in einer mit z.B. dem Glücksspielkollegium vergleichbaren Schärfe. Bei ChemInfo handelt es sich um eine Kooperation von Bund und Ländern, die in erster Linie der effizienten Daten- bzw. Informationserhebung dient. Die vorhandenen finanziellen Mittel werden kombiniert, um möglichst viele Daten bzw. Informationen zu erhalten. Es werden – im Unterschied zum Glücksspielkollegium – keine verbindlichen Entscheidungen über z.B. die Vergabe von Glücksspiellizenzen getroffen, wodurch unmittelbar die Berufsfreiheit der Antragsteller betroffen ist. Überdies werden bei einem etwaigen Mehrheitsbeschluss auch keine Kompetenzen für die überstimmten Länder ausgeübt. Während beim Glücksspielkollegium der Mehrheitsbeschluss die Möglichkeit eröffnet, dass die Mehrheit der Länder bestimmen, ob Glücksspiellizenzen auch in der Minderheit der Länder vergeben werden, verhält es sich bei der Entscheidung über die Veröffentlichung im ChemInfo anders. Hier ist jedes Land selbst befugt, die Informationen gemäß § 10 UIG (bzw. den jeweiligen Landesregelungen) zu veröffentlichen, da es über

diese Informationen verfügt. Dass diese Informationen dann auch in den überstimmten Ländern verfügbar sind, liegt in der Natur der Sache und ist – im Unterschied zum Glücksspielkollegium – kein Resultat des Mehrheitsbeschlusses.

Vor diesem Hintergrund wird nach unserer Auffassung durch die Mehrheitsbeschlüsse zur Veröffentlichung weder gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung verstoßen, noch fehlt es an der erforderlichen demokratischen Legitimation.

- Gegen einen Verstoß gegen die Kompetenzordnung spricht bereits, dass die Mehrheit der Länder bei einer Veröffentlichung nicht die Kompetenzen der überstimmten Länder (mit) ausübt. Vielmehr üben der Bund und die Ländern nur ihre eigene Kompetenz aus, die sie auch unabhängig von einem Mehrheitsbeschluss zur Veröffentlichung berechtigen würde. Das Erfordernis des ausschließlich einstimmigen Handels könnte somit umgekehrt als Eingriff in diese Kompetenz zur Veröffentlichung gesehen werden.
- Es ist auch eine hinreichende demokratische Legitimation gewahrt. Die Entscheidung ist durch die gesetzlichen Regelungen weitgehend vorgegeben und hat in der Regel keine Grundrechtsrelevanz. Zudem hat jeder Projektteilnehmer die Möglichkeit, durch eine Kündigung die Zusammenarbeit zu beenden.

Im Übrigen wäre hier unseres Erachtens auch eine übergreifende Kompetenzwahrnehmung ausnahmsweise zulässig. Es handelt sich bei der Zusammenarbeit für das Informationssystem Chemikalien um einen eng begrenzten Sachbereich. Zudem ist ein besonderer Grund darin zusehen, dass durch die Zusammenarbeit Effizienzgewinne entstehen, die der bestmöglichen Aufgabenerfüllung dienen.

Festzuhalten damit ist, dass aus unserer Sicht die gegenwärtige geübte Praxis der Mehrheitsbeschlüsse über die Veröffentlichung verfassungsrechtlich zulässig ist. Aus unserer Sicht gilt auch nichts anderes in dem Fall, in dem einzelne Länder zusätzliche finanzielle Mittel zur Datenerhebung bereitgestellt haben. Auch in diesem Fall ist nicht ersichtlich, dass durch einen Mehrheitsbeschluss in deren Verwaltungskompetenz eingegriffen wird.

## 6.5. AUSÜBUNG DER MEHRHEITSENTSCHEIDUNGEN

Allerdings sind bei Ausübung von Mehrheitsentscheidung folgende Punkte zu beachten:

- Die Projektteilnehmer sind bei der Zusammenarbeit und auch bei der Entscheidungsfindung durch Mehrheitsbeschluss nach dem Prinzip der Bundestreue, das aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet wird, zur gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet. Diese findet nicht nur in den verfassungsrechtlich vorgegebene Rechtsbeziehungen Anwendung, sondern auch selbstgewählten Rechtsgebieten. So müssen die jeweiligen Entscheidungen und Interessen des Bundes und der Länder berücksichtigt und die eigenen Belange dürfen nicht egoistisch durchgesetzt werden.

vgl. nur BVerwG, Urt. v. 21. Oktober 1998 – 6 A 1/97 –, BVerwGE 107, 275-294, Rn. 65, juris; Sachs, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20 GG, Rn. 70 f., jeweils m.w.N.

Auch bei der Möglichkeit, einen Mehrheitsbeschluss herbeizuführen, ist somit zunächst zu prüfen, ob die verschiedenen Interessen und Belange der Projektteilnehmer in Einklang gebracht werden können.

- Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf Daten, die mit den Mitteln des GSBL erhoben oder gekauft worden sind. Etwas anderes gilt, wenn die Daten ausschließlich mit Mitteln einzelner Projektteilnehmer erhoben oder gekauft worden sind und diese Projektteilnehmer Vorbehalte gegen eine Veröffentlichung angemeldet haben. Durch die Zusammenarbeit im GSBL haben die mitarbeitenden Länder und der Bund ihre Kompetenz zur Ausführung der Umweltinformationsgesetze gerade nicht übertragen, sondern können sie weiterhin unabhängig vom GSBL ausüben. In diesem Fall steht es dem jeweiligen Projektteilnehmer im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei, wie er mit von ihm erhobene Daten verfährt und unter welchen Bedingungen er den übrigen Projektteilnehmern den Zugang zu diesen Daten gewährt. Allerdings ist durch die Zusammenarbeit im GSBL eine Rechtsbeziehung zwischen den Teilnehmern hinsichtlich aller Umweltinformationen entstanden, in der das Prinzip der Bundestreue herrscht. Diese Pflicht haben die Teilnehmer ausweislich des Projektblatts so ausgeformt, dass sie sich verpflichten, den anderen Projektteilnehmern auf eigene Kosten erlangte Informationen zur Verfügung zu stellen. Weitere Verpflichtungen bestehen

aber nicht. Deshalb kann die Zurverfügungstellung an die Bedingung geknüpft werden, dass diese in der Folge nicht veröffentlicht werden – weder im GSBL noch anderswo. In einem solchen Fall hätte der betreffende Projektteilnehmer somit eine Art „Vetorecht“.

## 6.6. ZWISCHENERGEBNIS

Über die Veröffentlichung von Daten im GSBL können die Projektpartner nach den vertraglichen Regelungen des Projektblatts grundsätzlich im Wege eines Mehrheitsbeschlusses entscheiden. Den Projektteilnehmern steht ein alleiniges Verfügungsrecht nur zu, wenn sie die Daten ausschließlich mit eigenen Mittel erhoben oder gekauft haben. In diesem Fall können sie die Weitergabe an den GSBL zwar nicht verhindern, aber diese von der Nichtveröffentlichung abhängig machen.

Ansonsten haben die Projektteilnehmer grundsätzlich weder aufgrund einfachgesetzlichen Rechts noch aufgrund Verfassungsrechts ein Vetorecht:

- Einfachgesetzlich können sich zwar die Projektteilnehmer als staatliche Stellen auf einen etwaigen Urheberrechtsschutz berufen. Sie können sich damit indes nicht gegen die Veröffentlichung von Informationen nach den Informationszugangsgesetzen wehren.
- Verfassungsrechtlich können Mehrheitsentscheidungen in Bund-Länder-Gremien zwar bedenklich sein, weil dadurch Kompetenzverletzungen drohen und die demokratische Legitimation fehlen kann. Im Vorliegenden wird jedoch auch bei einem Mehrheitsbeschluss nicht die Kompetenz für die überstimmten Länder (mit) ausgeübt. Vielmehr steht jedem Projektteilnehmer für sich allein genommen die Kompetenz zu, die vorhandenen Umweltinformationen zu veröffentlichen. Aufgrund der gesetzlichen Leitlinien, der fehlenden Grundrechtsrelevanz und der Kündigungsmöglichkeit, ist aus unserer Sicht auch eine ausreichende Legitimation der Entscheidung sichergestellt. Sie lassen sich notfalls auf die jeweils zustehenden Länder zurückführen.

Auch bei der Ausübung von Mehrheitsbeschlüssen ist allerdings das Prinzip der Bundestreue von allen Projektteilnehmern zu beachten, wonach untereinander auf gegenläufige Interessen Rücksicht zu nehmen ist. Es ist also stets von allen



Beteiligten auf eine einvernehmliche Lösung hinzuwirken, bevor ein Mehrheitsbeschluss zulässig ist.

## **TEIL C – ANHÄNGE**

## Anhang 1 - Abkürzungsverzeichnis

a.E.

Am Ende

Abs.

Absatz

AGB

Allgemeine Geschäftsbedingungen

Amt24

Übergreifendes Service-Portal der Verwaltungen des Freistaates Sachsen

AP Open-Data

Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8

Art.

Artikel

Aufl.

Auflage

BArchG

Bundesarchivgesetz

**BayDSG**

Bayerisches Datenschutzgesetz

**BayEGovG**

Bayerisches E-Government-Gesetz

BayVerfGH

Bayerische Verfassungsgerichtshof

**BbgAIG**

Brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz

BeckOK

Beck'sche Online-Kommentare

BeckOK InfoMedienR

Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht

BGB

Bürgerliches Gesetzbuch

BGBL

Bundesgesetzblatt

BGebG

Bundesgebührengesetz

BGH

Bundesgerichtshof

## Teil C – Anhänge

BHO

Bundeshaushaltsordnung

BMBF

Bundesministerium für Bildung und Forschung

**BremIFG**

Bremer Informationsfreiheitsgesetz

BVerwG

Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

ChemInfo oder GSBLneu

Informationssystem Chemikalien des Bundes und der Länder

EGovG

E-Government-Gesetz

EGovG **Bl**

Berliner E-Government-Gesetz

EGovG **Bund**

E-Government-Gesetz des Bundes

EGovG **BW**

E-Government-Gesetz Baden-Württemberg

EGovG **M-V**

E-Government-Gesetz Mecklenburg-Vorpommern

EGovG **NRW**

E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen

EGovG **SH**

E-Government-Gesetz Schleswig-Holstein

EU

Europäische Union

EuGH

Europäischer Gerichtshof

f.

Folgende

GeoNutzV

Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes

## Teil C – Anhänge

### GeoZG

Geodatenzugangsgesetz

### GovData

Datenportal des Bundes

### GSA

Gefahrstoffschnellauskunft

### GSBL

Gemeinsamer zentraler Stoffdatenpool von Bund und Ländern

### GSBL\_public

Für die Öffentlichkeit frei zugänglicher Teil der GSBL-Datenbank

### Hervorh. d Unterz.

Hervorhebung durch Unterzeichner

### **HmbTG**

Hamburgisches Transparenzgesetz

### i.d.R.

In der Regel

### IFG **Bln**

Informationsfreiheitsgesetz Berlin

### IFG **MV**

Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern

### IFG **NRW**

Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen

### IZG **LSA**

Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt

### IZG-**SH**

Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein

### LG

Landgericht

### LIFG **BW**

Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg

### LT Drs.

Landtagsdrucksache

### LTranspG **RP**

Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz

## Teil C – Anhänge

m.w.N.

Mit weiteren Nachweisen

MMR

MultiMedia und Recht

MünchKomm BGB

Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch

NIZG Entwurf

Entwurf eines Niedersächsischen Informationsgesetzes

NJW

Neue Juristische Wochenschrift

NuR

Natur und Recht

Nutzungsrecht

Einräumung einer Befugnis zur Nutzung eines fremden Rechts

OLG

Oberlandesgericht

Rn.

Randnummer

S.

Seite

**SächsEGovG**

Sächsisches E-Government-Gesetz

**SIFG**

Saarländische Informationsfreiheitsgesetz

**ThürIFG**

Thüringer Informationsfreiheitsgesetz

UAbs.

Unterabsatz

UBA

Umweltbundesamt

**UIG Bund**

Umweltinformationsgesetz des Bundes

## Teil C – Anhänge

UIGGebV

Umweltinformationsgebührenverordnung

UURL

Umweltinformationsrichtlinie

UmweltR

Umweltrecht

UrhG

Urheberrechtsgesetz

vgl.

Vergleiche

VIG

Verbraucherinformationsgesetz

VKoopUIS

Vereinbarung über die Kooperation bei Konzeptionen und Entwicklungen von Software für  
Umweltinformationssysteme

VuR

Verbraucher und Recht

Ziff.

Ziffer

## Anhang 2 – Datenlizenz Deutschland – Version 2.0

Variante „Namensnennung“	Variante „Zero“
<p><b>[deutsch]</b></p> <p>(1) Jede Nutzung ist unter den Bedingungen dieser „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 2.0“ zulässig.</p> <p>Die bereitgestellten Daten und Metadaten dürfen für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. vervielfältigt, ausgedruckt, präsentiert, verändert, bearbeitet sowie an Dritte übermittelt werden;</li> <li>2. mit eigenen Daten und Daten Anderer zusammengeführt und zu selbständigen neuen Datensätzen verbunden werden;</li> <li>3. in interne und externe Geschäftsprozesse, Produkte und Anwendungen in öffentlichen und nicht öffentlichen elektronischen Netzwerken eingebunden werden.</li> </ol> <p>(2) Bei der Nutzung ist sicherzustellen, dass folgende Angaben als Quellenvermerk enthalten sind:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bezeichnung des Bereitstellers nach dessen Maßgabe,</li> <li>2. der Vermerk „Datenlizenz Deutschland</li> </ol>	<p><b>[deutsch]</b></p> <p>Jede Nutzung ist ohne Einschränkungen oder Bedingungen zulässig.</p> <p>Die bereitgestellten Daten und Metadaten dürfen für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. vervielfältigt, ausgedruckt, präsentiert, verändert, bearbeitet sowie an Dritte übermittelt werden;</li> <li>2. mit eigenen Daten und Daten Anderer zusammengeführt und zu selbständigen neuen Datensätzen verbunden werden;</li> <li>3. in interne und externe Geschäftsprozesse, Produkte und Anwendungen in öffentlichen und nicht öffentlichen elektronischen Netzwerken eingebunden werden.</li> </ol>



<p>– Namensnennung – Version 2.0" oder „dl-de/by-2-0" mit Verweis auf den Lizenztext unter <a href="http://www.govdata.de/dl-de/by-2-0">www.govdata.de/dl-de/by-2-0</a> sowie</p> <p>3. einen Verweis auf den Datensatz (URI).</p> <p>Dies gilt nur soweit die datenhaltende Stelle die Angaben 1. bis 3. zum Quellenvermerk bereitstellt.</p> <p>(3) Veränderungen, Bearbeitungen, neue Gestaltungen oder sonstige Abwandlungen sind im Quellenvermerk mit dem Hinweis zu versehen, dass die Daten geändert wurden.</p>	
<p><b>[english]</b></p> <p>(1) Any use will be permitted provided it fulfils the requirements of this "Data licence Germany – attribution – Version 2.0".</p> <p>The data and meta-data provided may, for commercial and non-commercial use, in particular</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. be copied, printed, presented, altered, processed and transmitted to third parties;</li> <li>2. be merged with own data and with the data of others and be combined to form new and independent datasets;</li> <li>3. be integrated in internal and external business processes, products and applications in public and non-public electron-</li> </ol>	<p><b>[english]</b></p> <p>Any use is permitted without restrictions or conditions.</p> <p>The data and meta-data provided may, for commercial and non-commercial use, in particular</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. be copied, printed, presented, altered, processed and transmitted to third parties;</li> <li>2. be merged with own data and with the data of others and be combined to form new and independent datasets;</li> <li>3. be integrated in internal and external business processes, products and applications in public and non-public electronic networks.</li> </ol>

<p>ic networks.</p> <p>(2) The user must ensure that the source note contains the following information:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. the name of the provider,</li><li>2. the annotation "Data licence Germany – attribution – Version 2.0" or "dl-de/by-2-0" referring to the licence text available at <a href="http://www.govdata.de/dl-de/by-2-0">www.govdata.de/dl-de/by-2-0</a>, and</li><li>3. a reference to the dataset (URI).</li></ol> <p>This applies only if the entity keeping the data provides the pieces of information 1-3 for the source note.</p> <p>(3) Changes, editing, new designs or other amendments must be marked as such in the source note.</p>	
--	--