

# Handlungsleitfaden Open Data

## zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen



## Band II – Open Data start up

## Impressum

### Herausgeber:

**Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart  
Rechenzentrum Region Stuttgart GmbH**

Krailenshaldenstraße 44  
70469 Stuttgart

**Hochschule für öffentliche Verwaltung  
und Finanzen Ludwigsburg**

Reuteallee 36  
71634 Ludwigsburg

### Redaktion:

Ansprechpartner: Christoph Ludwig  
& Markus Guth  
Geschäftsbereich: Kommunalberatung  
Internet: [www.kdrs.de](http://www.kdrs.de)  
E-Mail: [EGoV@kdrs.de](mailto:EGoV@kdrs.de)

Prof. Dr. Robert Müller-Török  
Fakultät I – Management und Recht  
Internet: [www.hs-ludwigsburg.de](http://www.hs-ludwigsburg.de)

### Verteilerhinweis:

Das Dokument ist barrierefrei und für jedermann frei zugänglich. Änderungen dürfen aber nicht vorgenommen werden und bei Vervielfältigung oder öffentlicher Wiedergabe ist § 5 Abs. 2 UrHG (Quellenangabe) zu beachten.

2018© KDRS/RZRS

## **Band I von II – Open Data for you**

Abschnitt – Allgemeines

Abschnitt – Nutzen und Mehrwert

Abschnitt – Open Data Portale

Abschnitt – Best Practice Beispiele

## **Band II von II – Open Data Startup**

Abschnitt – Herausforderung und Handlungsfelder

Abschnitt – rechtliche Grundlagen

Abschnitt – technische Grundlagen

Abschnitt – Projektmanagement und organisatorische Strukturen

## Inhaltsübersicht

### Inhaltsbezeichnung

### Seite

<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>3</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung Band II.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Abschnitt Herausforderung und Handlungsfelder.....</b>	<b>11</b>
1.1 Datenschutz .....	13
1.2 Haftung.....	15
1.3 Umgang mit fehlerhaften Daten .....	16
1.4 Identifizierung vorhandener Datenbestände .....	16
1.5 Kosten .....	18
1.6 Öffentliche Sicherheit .....	19
<b>2. Abschnitt rechtliche Grundlagen .....</b>	<b>21</b>
2.1 PSI-Richtlinie.....	22
2.2 Informationsweiterverwendungsgesetz.....	36
2.2.2 Problematik der nationalen Umsetzung der PSI-Richtlinie .....	48
2.3 Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg .....	50
2.3.2 Datenschutzrechtliche Aspekte.....	70
2.3.3 Kurzzusammenfassung der rechtlichen Situation.....	71
<b>3. Abschnitt technische Grundlagen .....</b>	<b>72</b>
3.1 Datenformate .....	72
3.2 Strukturiertheit von Dateiformaten .....	73
3.3 Offene Dateiformate.....	73
3.4 Metadaten .....	73
3.5 Auswahl eines Formates.....	74
3.6 Verfügbarkeit eines Datenportals sicherstellen.....	76
3.7 Lizenzen und Nutzungsvereinbarungen .....	77
3.7.1 Was sind Lizenzen? .....	77
3.7.2 Warum sollten Lizenzen verwendet werden? .....	77
3.7.3 Warum Disclaimer nicht ausreichen .....	78
3.7.4 Wie wendet man Lizenzen auf Datensätze an? .....	78
3.8 Lizenzanbieter .....	79
3.8.1 Creative Commons (CC).....	79
3.8.2 Datenlizenz Deutschland .....	81
3.8.3 Open Data Commons .....	82

## Inhaltsübersicht

### Inhaltsbezeichnung

### Seite

<b>4.</b>	<b>Abschnitt Projektmanagement und organisatorische Strukturen .....</b>	<b>85</b>
4.1	Open Data Initiative .....	85
4.2	Open Data Entwicklungsstufen .....	85
4.3	Open Data Strategie .....	87
4.4	„Low Hanging Data“ – Ein strategischer Ansatz des Städtetages BW .....	91
4.5	Open Data Implementierung .....	93
4.5.1	Organisation .....	93
4.5.2	Datentransparenz und Qualität verstärken .....	99
4.5.3	Kommunikation von Open Data .....	115
4.5.4	Die Open Data Kultur des Hackathons .....	117
4.6	Der Generische Soll-Prozess für Open Data .....	120
<b>Anlagen</b>	<b>.....</b>	<b>122</b>
	Liste der an der Erarbeitung des Handlungsleitfadens Beteiligten .....	122
	Glossar .....	124
	Abkürzungsverzeichnis.....	127
	Quellen und Literaturverzeichnis.....	129
	Bewertungsbogen (Muster) .....	142
	Umfrage: .....	145

## Inhaltsübersicht

### Abbildungsbezeichnung

### Seite

### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Gab es bereits eine Open Data Anfrage? .....	11
Abbildung 2 Haben Sie bereits Erfahrungen mit Open Data gesammelt? .....	12
Abbildung 3 Haben Sie Bedenken bei der Bereitstellung von Open Data? .....	13
Abbildung 4 Prüfungsschema zur Identifizierung .....	17
Abbildung 5 Normenpyramide .....	21
Abbildung 6 Gebührenbemessung .....	30
Abbildung 7 Nationale Umsetzung der PSI-Richtlinie .....	37
Abbildung 8 Negativabgrenzung .....	40
Abbildung 9 Ablehnungsgründe .....	55
Abbildung 10 Antragsverfahren nach dem LIFG .....	63
Abbildung 11 Kurzzusammenfassung .....	71
Abbildung 12 Weg zur Strategie .....	90
Abbildung 13 Implementierungsmodell für Open Data .....	93
Abbildung 14 Open Data Kernkompetenzen .....	94
Abbildung 15 Open Data Kompetenzzentrum .....	96
Abbildung 16 Umfrage: Wo liegt der Tätigkeitsschwerpunkt Ihrer Tätigkeit? .....	97
Abbildung 17 Aufgaben des Chief Data Officers .....	98
Abbildung 18 Beispiel für ein visualisiertes Datenmonitoring .....	102
Abbildung 19 Praxisbeispiel von zwei Datensätzen der Hanse- und Universitätsstadt Rostock .....	108
Abbildung 20 Datensatz der Bodenrichtwerte 2017 von der Stadt Rostock .....	109
Abbildung 21 modifizierter Ausschnitt der Baustellen von Rostock .....	110
Abbildung 22 modifizierter Ausschnitt der Bodenrichtwerte 2017 von Rostock .....	110
Abbildung 23 Dimensionen der Datenqualität .....	112
Abbildung 24 Akteure bei Open Data mit Crowdsourcing .....	113
Abbildung 25 Reifegradmodell für Metadaten-Management .....	114
Abbildung 25 Open Data Kultur .....	119
Abbildung 26 generischer Soll-Prozess, modifizierte Darstellung .....	120

## Inhaltsübersicht

### Tabellenbezeichnung

### Seite

### Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Text-, Tabellen- und Bildformate für Open Data .....	75
Tabelle 2 Geo-Daten-Formate für Open Data.....	75
Tabelle 3 Übersicht Lizenzanbieter .....	79
Tabelle 4 Creative Common Lizenzen .....	81
Tabelle 5 Übersicht Datenlizenz Deutschland .....	82
Tabelle 6 Übersicht Open Data Commons, eigene Darstellung .....	84
Tabelle 7 Entwicklungsstufenmodell für Open-Data durch öffentliche Stellen .....	86
Tabelle 8 Bewertungskriterium "Nutzungsrecht" .....	103
Tabelle 9 Bewertungskriterium "Interessengruppen" .....	104
Tabelle 10 Bewertungskriterium "Personen-/Unternehmensbezug" .....	104
Tabelle 11 Bewertungskriterium "techn. Verfügbarkeit" .....	105
Tabelle 12 Bewertungskriterium "Datenqualität des Inhalts" .....	105
Tabelle 13 Bewertungskriterium "Aufwand" .....	106
Tabelle 14 Bewertungskriterium "Rechtliche Hindernisse" .....	106
Tabelle 15 Bewertungskriterium "Prüfung auf Synergie" .....	107

## Zusammenfassung Band II

### Zusammenfassung Band II

#### Unterstützt die aktuelle Rechtslage Open Data?

Mit Blick auf das zugrundeliegende Leitmotiv Open Data lässt sich hinsichtlich der Rechtsgrundlagen abschließend festhalten, dass es derzeit kein einheitliches Open Data Gesetz gibt, das die Rechtsgrundlagen vollumfänglich in einem Gesetzeswerk abdecken würde. Stattdessen setzen sich die aktuellen Rechtsgrundlagen aus mehreren Normen auf unterschiedlicher Ebene zusammen, die stets parallel und nebeneinander anzuwenden sind.

So gab der EU-Gesetzgeber durch den Erlass der PSI-Richtlinie den Anstoß zur Regelung einer einheitlichen Informationsweiterverwendung auf EU-Ebene. Zur nationalen Umsetzung dessen erließ daraufhin der Bundesgesetzgeber das Informationsweiterverwendungsgesetz als Bundesgesetz. Um jedoch zuvorderst den Zugang zu diesen begehrten Informationen als Rechtsanspruch zu erhalten, bedarf es einer Regelung zum Informationszugang, die sowohl auf Bundes- als auch Landesebene in Form der Informationsfreiheitsgesetze erlassen wurde.

**Als praktische Konsequenz bedeutet dies für baden-württembergische Kommunen also, dass sie begründet durch das Landesinformationsfreiheitsgesetz einerseits den Zugang zu Informationen ermöglichen müssen, und andererseits begründet durch das Informationsweiterverwendungsgesetz Dritten die Weiterverwendung zu gestatten haben.**

Die komplexe Rechtslage stellt aus verschiedenartigen Gesetzen, die hinsichtlich Open Data aber allesamt relevant sind und Beachtung finden müssen, eher ein faktisches Hemmnis für Behörden dar, sich Open Data zu öffnen. Wünschenswert wäre es daher, ein einheitliches Open Data Gesetz zu schaffen, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene<sup>1</sup>, das den Kriterien und Prinzipien von Open Data vollumfänglich entspricht, und insbesondere klare Regelungen bzw. Verpflichtungen darüber enthält, die Daten stets aktuell zu halten, eine verpflichtende Bereitstellung in maschinenlesbarem und offenem Format, eine Pflicht zur Vollständigkeit sowie abschließende Regelungen zur Haftung und zum Datenschutz.

Da es sich bei den verschiedenen Normen um noch eher junge Gesetze handelt, gibt es darüber hinaus bislang keine bzw. nur wenig aktuelle Rechtsprechung zum Thema<sup>2</sup>, was den grundsätzlichen Theorie-Praxis-Konflikt noch erschwert und keine praxisnahe Auslegung zur Orientierung ermöglicht. Aus diesem Grund kann dieses Unterkapitel des Handlungsleitfadens lediglich als eine ansatzweise Empfehlung herangezogen werden, stellt aber keine direkte Auslegung der Rechtsgrundlagen dar.

Wie aus den Bedenken zur Bereitstellung von Open Data gemäß der Umfrage ersichtlich<sup>3</sup>, stellen insbesondere die Haftungsfrage sowie der Datenschutz die größten subjektiven Herausforderungen für die Kommunen dar. Grundsätzlich ist zum Thema Haftung und Datenschutz festzuhalten, dass hierzu weder in der PSI-Richtlinie noch im IWG abschließende Regelungen getroffen wurden. Diese verweisen lediglich darauf, dass zum Thema Haftungsausschluss in entsprechenden Lizenzen<sup>4</sup> oder Nutzungsbestimmungen<sup>5</sup> bestimmte Bedingungen aufgestellt werden können. Im Übrigen gelten die allgemeinen Regelungen zur Staatshaftung. Zum Thema Datenschutz verweisen beide Normen darauf<sup>6</sup>, dass das Datenschutzrecht gemäß der EU-DSGVO neben diesen Gesetzen vollumfänglich Anwendung findet.

<sup>1</sup> Und nicht nur einen einzelnen § 12a im E-GovG Bund bzw. einen entsprechenden zukünftigen § X im Landesgesetz.

<sup>2</sup> Mit Ausnahme des IFG Bund, wozu es einige wenige Urteile zu finden gibt.

<sup>3</sup> Ausführlich dazu: Anlage Umfrage.

<sup>4</sup> Nach Art. 8 PSI-Richtlinie.

<sup>5</sup> Nach § 4 IWG.

<sup>6</sup> Vgl. Art.1 Abs. 4 PSI-Richtlinie; § 1 Abs. 3 IWG.



## Zusammenfassung Band II

Durch das Informationsweiterverwendungsgesetz wird damit nämlich eine proaktive, uneingeschränkte Bereitstellung von Verwaltungsdaten (Open Government Data) gefördert<sup>7</sup>.

### Wie muss Open Data durch das Management verankert werden und was ist bei der technischen Umsetzung zu beachten?

Lizenzen sind keine Pflicht. Ihre Verwendung wird von der EU nur sehr eingeschränkt empfohlen. Faktisch gesehen, ist es jedoch ein Minimalaufwand, Datensätze mit Lizenzen zu versehen. Gerade weil Lizenzen keine Anschaffungskosten verursachen und sie sehr einfach handhabbar sind, sollte von Anfang an unter Verwendung von Lizenzen gearbeitet werden. Der Mehrwert ergibt sich durch die deutliche Transparenz gegenüber den Datennutzern. Außerdem können Standard-Lizenzen auf einfache Weise aktualisiert werden. Hauseigene Lösungen müssten manuell durch die Datenbereitsteller aktualisiert werden. Dies wäre sehr aufwendig.

Standard-Lizenzen sind außerdem deshalb sinnvoll, weil sie für jeden Datennutzer nachvollziehbar und transparent sind. Hauseigene Lösungen könnten eine Fehlerquelle für die Datenbereitsteller sein. Von hausgemachten Lösungen wird abgeraten, wenn die technische Instandhaltung nicht vollumfänglich gewährleistet werden kann.

Zu beachten ist, dass im Sinne der Prinzipien von Open Data die Daten so bereitzustellen sind, dass Interessierte diese ohne Probleme weiterverwenden kann, um daraus etwas Neues zu schaffen. Dies verdeutlicht die angestrebte Maschinenlesbarkeit der gewählten Datenformate, die eine verlustfreie Nutzung gewährleistet.

Für das Management gilt, dass es eine zentrale Aufgabe der Entscheidungsträger innerhalb der Organisation ist, die richtige Rahmenbedingung für eine erfolgreiche Open Data Initiative zu schaffen. Dies schließt sowohl organisatorische Maßnahmen wie die Schaffung eines Kompetenzzentrums, dem Daten-Monitoring, der Etablierung einer Open Data Kultur als auch die Benennung eines Chief Data Officers ein. Nur durch die Installation solch langfristig ausgerichteter Instrumente kann eine Open Data Initiative ihren Mehrwert für eine Gesellschaft richtig entwickeln. Dabei gilt es, neue Perspektiven für die Verwaltung einzunehmen und auch den Rahmen für das Scheitern von Maßnahmen zu ermöglichen, da gesellschaftliche Trends und Technologien einem ständigen Wandel unterstehen und Open Data in beiden Ebenen verankert ist.

Für das Daten-Monitoring empfehlen wir einen Bewertungsbogen mit acht Kategorien (Nutzungsrecht, Interessengruppen, Personen- / Unternehmensbezug, technische Verfügbarkeit, Datenqualität, Aufwand, rechtliche Hindernisse und Synergien). Mit dessen Hilfe eine qualitative Datenauswahl vorgenommen werden kann.

---

<sup>7</sup> Richter, Vorwort.

## **Zusammenfassung Band II**

### **Kosten und mögliche Gebührenerhebung?**

Eine genaue Bezifferung der Kosten ist nicht möglich, da die Kalkulation von verschiedenen Faktoren abhängt, muss jede Gemeinde ihre Berechnung selbst erstellen.

Hierbei gilt es zu beachten, dass faktisch nur die Grenzkosten erhoben werden dürfen. Die erforderliche Berechnung ist nur auf Basis einer Kostenrechnung, diese wiederum nur auf Basis einer Doppik möglich.

Das LIFG ergänzt die Vorgaben um einen zwingenden Kostenvoranschlag, der dem Bürger ab einer Gebührenhöhe von 200€ vorab zugesandt werden muss. Die Form des Kostenvoranschlags ist hierbei nicht vorgegeben, es wird jedoch empfohlen die Form der Anfrage zu wählen. Zudem dürfen die Gebühren nicht in einer abschreckenden Höhe festgesetzt werden.

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

### 1. Abschnitt Herausforderung und Handlungsfelder

Open Data basierte Anwendungen beginnen erst seit kurzem im Leben wie im Bewusstsein vieler Menschen eine Rolle einzunehmen. Institutionen und öffentliche Träger bedienen sich des Themas zunehmend. Weiteren Anbietern oder Nutzern den Vorteil des Zugangs zu offenen Daten zu verdeutlichen, bedarf der intensiven Förderung des Verständnisses für die Notwendigkeit der Bereitstellung der Daten in gemeinsam zu verwendeten Daten-Plattformen<sup>8</sup>.

„Ob Städte, Gemeinden oder private Organisationen, es wird eine klare Grenze zwischen Förderern und Verweigerern der Datenökonomie geben. Wobei die Verweigerer, als solche erkennbar, mittelfristig von potenziellen Nutzern und Partnern ausgegrenzt werden.“

Ein wichtiger Grund, warum Organisationen sich bislang in Bezug auf Open Data wenig kooperationsbereit zeigen, liegt zumeist in der Tatsache, dass sie nicht überzeugt von ihrer eigenen Datenhaltung und der Qualität der Daten sind.

Marc Reinhardt, Leiter Public Sector bei Capgemini in Deutschland, sagt dazu: „Open Data Nachzüglern muss verdeutlicht werden, dass die Nützlichkeit von Daten exponentiell steigt, wenn sie mit allen geteilt und von allen verwendet werden.“<sup>9</sup>.

Laut einer von den Autoren im Winter 2017/2018 durchgeführten, nicht repräsentativen, Umfrage in der Region Stuttgart weiß eine Mehrheit der befragten Kommunen oft nicht exakt, wie sie von diesem strategischen Nutzen und der damit verbundenen Datennutzung partizipieren können. Die Mehrheit der Befragten, (88 von 89) haben noch keine Erfahrung mit Open Data gesammelt.

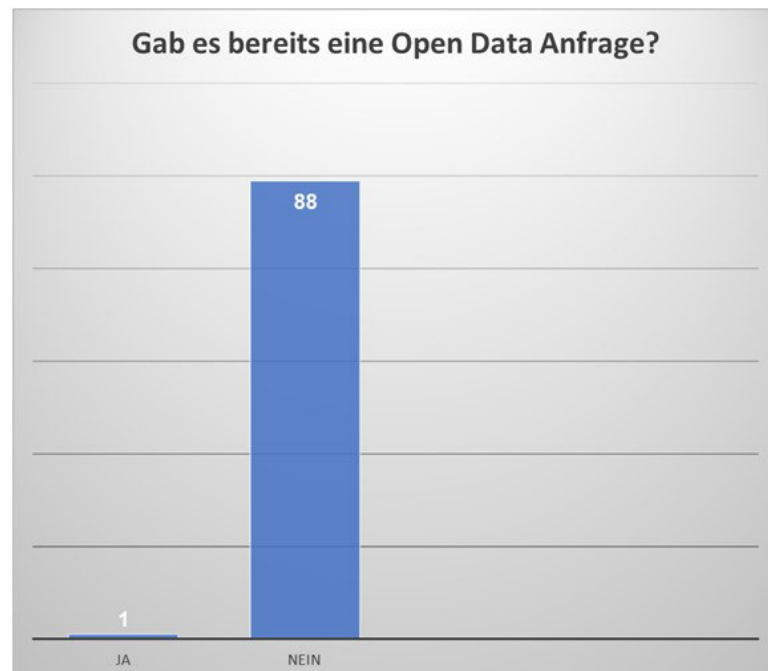
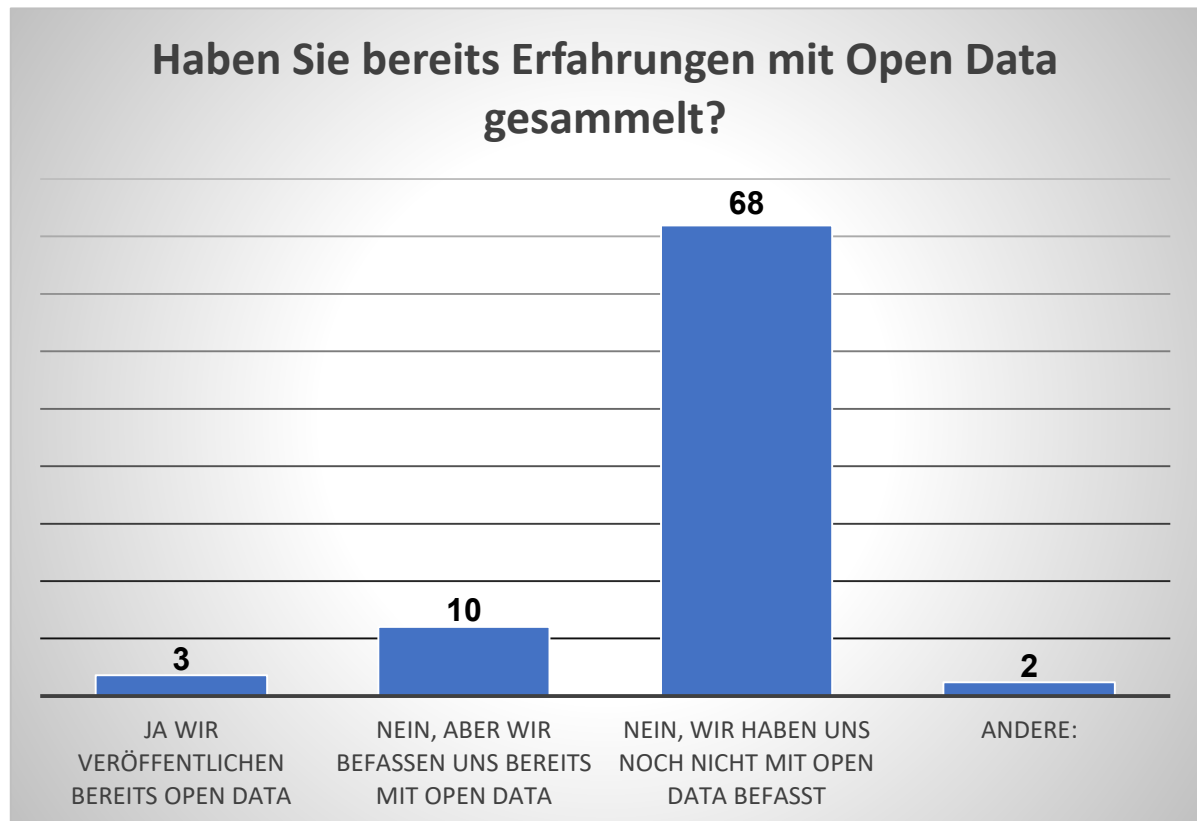


Abbildung 1 Gab es bereits eine Open Data Anfrage?

<sup>8</sup> Vgl. Strategisches Verständnis von Open Data entwickeln, von Martin Schmidt, (15.06.2017), smartdata-Blog.de.

<sup>9</sup> ebd.

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder



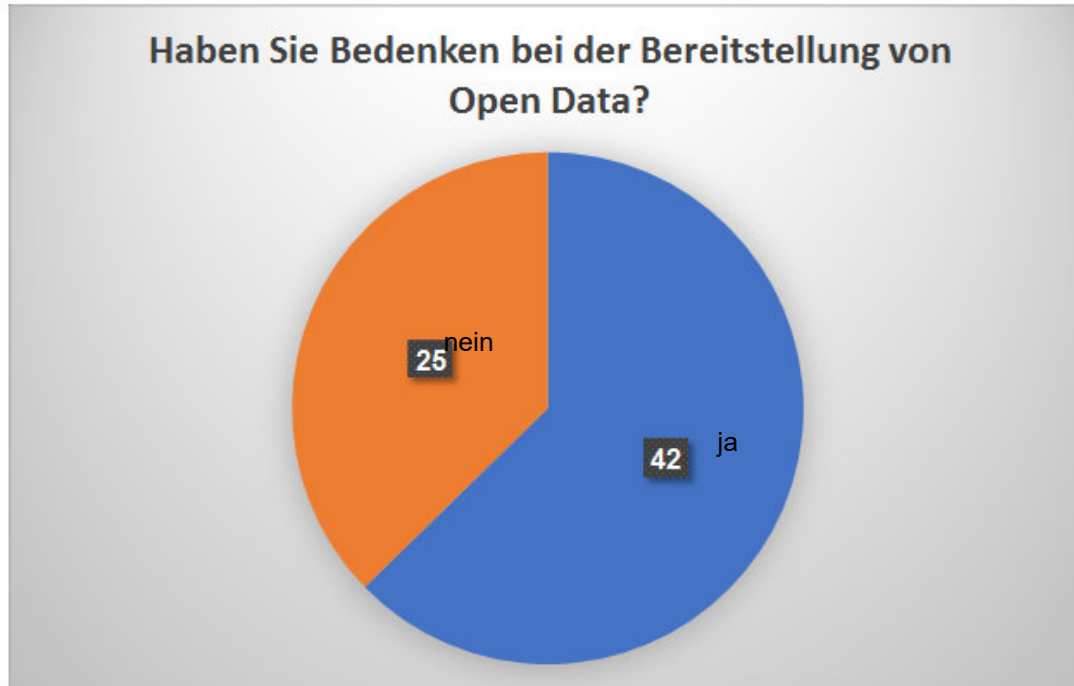
**Abbildung 2 Haben Sie bereits Erfahrungen mit Open Data gesammelt?**

Dabei äußerten 25 der Teilnehmer Bedenken hinsichtlich der Bereitstellung von offenen Daten.

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

### 1.1 Datenschutz

Die größten Bedenken wurden in der Umfrage zum Thema Datenschutz geäußert.



**Abbildung 3 Haben Sie Bedenken bei der Bereitstellung von Open Data?**

Dabei geht es in diesem Punkt um die Klärung unterschiedlichster Fragen, die im Bezug zu Datenschutz stehen. Angefangen bei der Frage, wann auf Konformität in Bezug auf Datenschutz zu prüfen ist, über die korrekte Auslegung der einzelnen Rechtsnormen bis hin zu der Frage, wie man rechtskonform Daten veröffentlichen kann, die zum Teil datenschutzrechtliche Informationen beinhalten.

- **Wann muss auf Datenschutzkonformität geprüft werden?**

Bei Anfragen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz muss jede Anfrage nach Daten datenschutzrechtlich überprüft werden, ob die erfragten Daten der nachfragenden Person zugänglich gemacht werden dürfen. Bei der Nachfrage nach personenbezogenen Daten muss gegebenenfalls gemäß § 8 LIFG die betroffenen Personen beteiligt werden. Im Gegensatz dazu muss bei der proaktiven Veröffentlichung von Open Data der Datenschutz lediglich vor der erstmaligen Veröffentlichung der Daten geprüft werden, nicht bei den späteren Aktualisierungen der Veröffentlichungen. Diese datenschutzrechtliche Prüfung muss nur dann erneuert werden, wenn sich an den Datenschutzgesetzen oder am Umfang der veröffentlichten Daten etwas ändert. Unabhängig davon, ob es sich um eine Verschärfung oder Lockerung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen handelt, müssen dann alle Daten, die als Open Data veröffentlicht werden, erneut geprüft werden.

Solange allerdings keine Änderung der Datenschutzgesetze vorliegt, ist die erstmalige Prüfung für alle folgenden Veröffentlichungen ausreichend. Das wird dadurch ermöglicht, dass jedes Produkt, welches veröffentlicht werden soll, vorzugsweise mit dem Bewertungsbogen auf seine Eignung zur Veröffentlichung als Open Data geprüft wird. Der Bewertungsbogen wird in Kapitel 4.5.2.4

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

Bewertungsbogen ausführlich dargestellt. Dabei ist das zweite Bewertungskriterium „allgemeine rechtliche Hindernisse und Geheimhaltungspflicht“ von Interesse, da an diesem Punkt der Datenschutz geprüft wird. Es wird in diesem Schritt entschieden, wie die Daten des Produktes veröffentlicht werden können, wenn datenschutzrechtliche Informationen in dem Produkt enthalten sind.

Nachdem die Frage nach dem Zeitpunkt der Prüfung des Datenschutzes beantwortet ist, stellen sich folgende Fragen zur richtigen Anwendung der Datenschutzgesetze:

- **Welches Datenschutzgesetz ist für meine Kommune verpflichtend?**

Im Hinblick auf die im Januar 2018 eintretende Datenschutzgrundverordnung der EU wird hier auf den Leitfaden „Die Datenschutzgrundverordnung VO EU 2016/679“ vom DVV BW und der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg aus dem Studienjahr 2016/2017 verwiesen, der im Intranet von KDRS/RZRS zur Verfügung steht und von öffentlichen Körperschaften außerhalb Baden-Württembergs via KDRS/RZRS gratis bezogen werden kann.

- **Wie können Daten veröffentlicht werden, die teilweise dem Datenschutz unterliegen?**

Oftmals sind einzelne Produkte<sup>10</sup> nur teilweise fähig, Daten zu veröffentlichen. Besonders dann, wenn sie personenbezogene Daten beinhalten. Wenn allerdings das Interesse an einer möglichst umfangreichen Bereitstellung von offenen Daten besteht, muss die Frage gestellt werden, ob es möglich ist, verschiedene Daten eines Produktes von den datenschutzrechtlich relevanten Daten dieses Produktes zu trennen. Sollten Daten physisch veröffentlicht werden, können entsprechende Passagen, die personenbezogene Daten beinhalten, einfach geschwärzt werden. Die erste Überlegung im Bereich der elektronischen Veröffentlichung wäre also, ob man die entsprechenden Passagen nicht einfach schwärzen oder löschen kann. Das wäre grundsätzlich denkbar, aber man muss hier beachten, dass gelöschte Daten von Dritten wiederhergestellt werden können. In der sogenannten Log-Datei (Protokolldatei) werden alle Veränderungen der betreffenden Datei gespeichert. Daher muss, um dem Datenschutz Genüge zu tun, ein Dokument veröffentlicht werden, dass keine personenbezogenen Daten enthalten hat.

Sollten die Daten auf Grund der genutzten Programme außerhalb der eigenen Server gespeichert sein, bspw.. bei Programmen des IT-Dienstleister DVV BW, muss dort erfragt werden, inwieweit eine solche Teilveröffentlichung technisch möglich ist. Eine erste Sondierung welche Daten aus den einzelnen Produkten der vom DVV BW künftig ITEOS betreuten Programme möglich ist fand bereits statt. („Fünf Fragen zum Open Data Siegel“<sup>11</sup>)

- **Abschließende Bemerkung zum Datenschutz**

Im Umgang mit Open Data ist es von essenzieller Bedeutung, alle datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu kennen und rechtskonform anwenden zu können. Die Erfahrungen, die mit Anfragen nach dem LIFG gesammelt wurden, bieten einen guten Ausgangspunkt, da hier die Kenntnisse über den Datenschutz oftmals erneuert und erweitert wurden. Diese Kenntnisse sind eine nützliche Grundlage, um von dem reaktiven Veröffentlichen von Daten auf Nachfrage, hin zu einem

<sup>10</sup> Fachanwendungen i.S. des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg, Vgl. IM BW (2017), o. V.

<sup>11</sup> Siehe Anlagen.

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

proaktiven Veröffentlichen von Daten zu kommen. Open Data funktioniert nur dann, wenn durch entschlossenes, aber bedachtes Handeln Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dabei ist es unbedingt nötig, den Datenschutz richtig anwenden zu können, da sonst Daten veröffentlicht werden könnten, die nicht veröffentlicht werden dürfen oder eben keine Daten veröffentlicht werden - unter dem Vorwand des Datenschutzes. Gerade letzteres hemmt Open Data und führt dazu, dass all die möglichen Vorteile und Nutzen aus Open Data nicht gezogen werden können. Sollten daher im Einzelfall Fragen zum Datenschutz bestehen, gibt dieser Leitfaden einen ersten Anhaltspunkt für eine Einschätzung. Sollten auch dann noch Fragen offen sein, können Experten, wie der Datenschutzbeauftragte der eigenen Behörde, der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit oder die Mitglieder des Arbeitskreises des Städtetages zum Thema Open Data und Datenschutz befragt werden.

### 1.2 Haftung

Aus der bereits erwähnten Umfrage der Autoren hat sich neben dem Datenschutz, die Haftung als eine der wichtigsten Bedenken in Bezug auf Open Data herausgestellt. Die Angst, haftbar gemacht zu werden, hemmt die Umsetzung und Veröffentlichung von Open Data. Daher ist es wichtig, den Kommunen und den zur Veröffentlichung der Daten zuständigen Stellen die Bedenken zu nehmen und eine klare Aufklärung zu betreiben. In der aktuellen Umsetzung von Open Data ist eine Veröffentlichung von personenbezogenen Daten generell ausgeschlossen (Verweis auf Datenschutz). Eine Änderung der im nachfolgenden Absatz beschriebenen Haftung könnte sich aus der bevorstehenden Novellierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg - EGovG BW) ergeben.

- **Haftung für fehlerhafte Daten**

Ein genereller Haftungsausschluss durch Satzungen oder eine Einschränkung der Haftung durch einen Hinweis auf die Unverbindlichkeit der Auskünfte ist rechtlich schwierig bzw. erscheint, je nach Quelle, nicht möglich. Eine Entziehung aus der Haftung ist aber angesichts der allgemeinen Sorgfaltspflichten des Staates bei seiner Aufgabenerfüllung auch nicht beabsichtigt. Somit hat die für Open Data zuständige Stelle die allgemeine Sorgfaltspflicht zu beachten und kann staatshaftungsrechtlich belangt werden.

Das Bereitstellen von Open Data stellt ein Handeln der Verwaltung dar, welches nach außen gerichtet ist. Da die Veröffentlichung von Open Data als hoheitliches Handeln qualifiziert werden kann, ist es dem öffentlich-rechtlichen Haftungsregime unterzuordnen<sup>12</sup>.

Da im LIFG BW bisher keine haftungsrechtlichen Regelungen getroffen wurden, gilt für die von der Verwaltung veröffentlichten fehlerhaften Daten der allgemeine Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Wobei hiernach die für Open Data zuständige Stelle allerdings nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit haftet. Der aus einer Veröffentlichung fehlerhafter Daten kausale, materielle Schaden ist schwer einschätzbar und definierbar.

---

<sup>12</sup> Vgl. BMI, 2012, S. 198 ff.

## **1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder**

### **1.3 Umgang mit fehlerhaften Daten**

Grundsätzlich muss man sich bewusst sein, dass sobald Daten als Open Data veröffentlicht werden, diese Daten von Dritten heruntergeladen werden können und erneut irgendwo hochgeladen werden können. Aus diesem Grund ist die weitere Verbreitung der Daten ab der Veröffentlichung unkontrollierbar und nicht mehr nachvollziehbar. Daher empfiehlt es sich vor der Veröffentlichung genau zu prüfen, ob das Dokument für Open Data geeignet ist oder nicht (Vgl. Kapitel 4.5.2 Datentransparenz und Qualität verstärken). Fehlerhafte Daten, die veröffentlicht wurden sollten schnellst möglichst archiviert werden und so bei Geltendmachung etwaiger Haftungsansprüche im Zugriff der betroffenen Stelle bleiben. Eine bloße und kommentarlose Löschung der fehlerhaften Datensätze wäre dahingegen der falsche Weg, da dadurch die Glaubwürdigkeit der Kommune, die durch Open Data gesteigert werden soll, in Frage gestellt werden könnte.

### **1.4 Identifizierung vorhandener Datenbestände**

Grundsätzlich können alle Daten, die den Kriterien von Open Data entsprechen und den rechtlichen Vorgaben entsprechen, veröffentlicht werden. Im Gegensatz zu Behörden des Landes haben die Gemeinden die Wahl, was sie veröffentlichen und was nicht. Zunächst müssen daher vorhandene Daten auf den Prüfstand:



## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

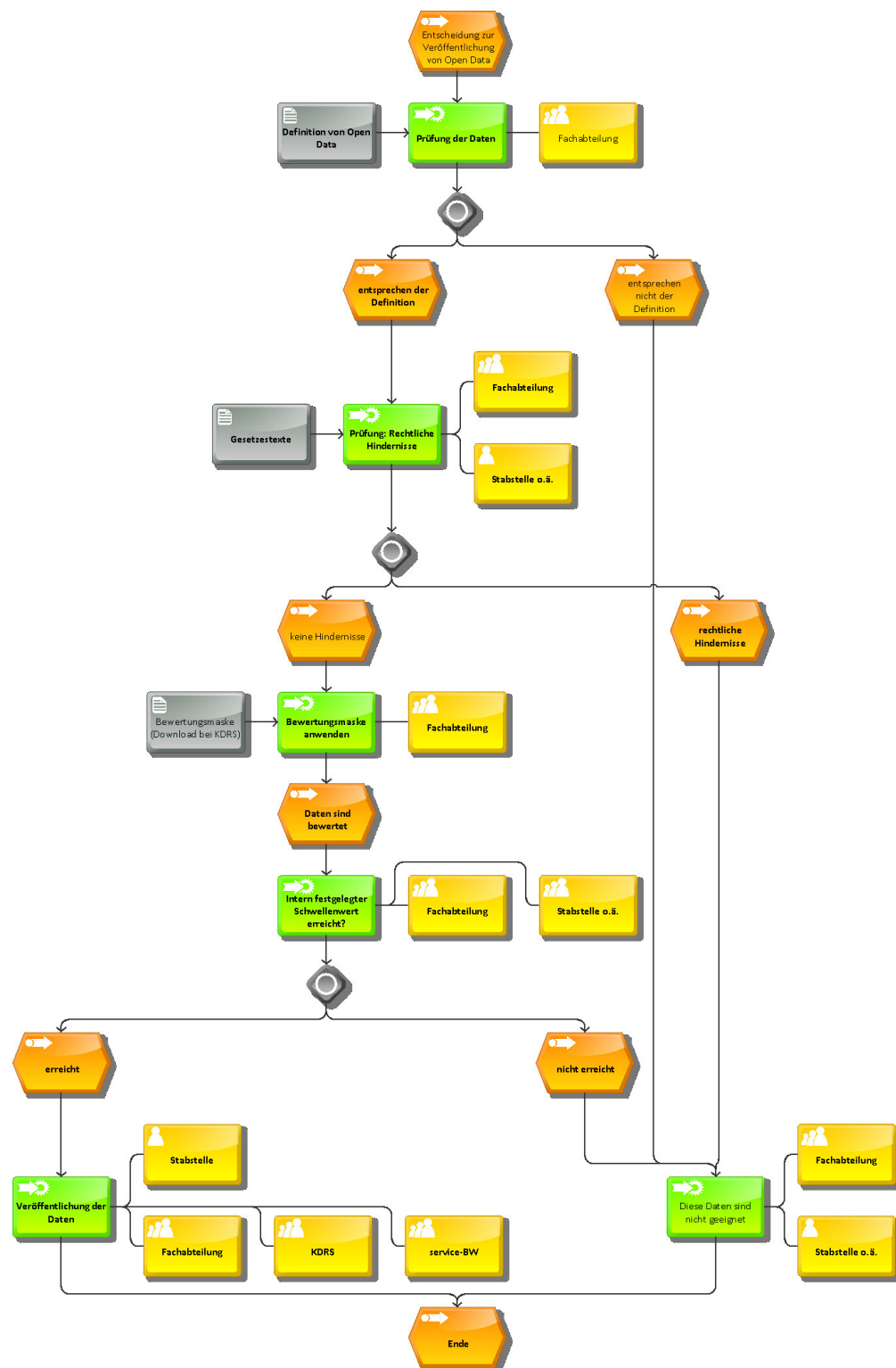


Abbildung 4 Prüfungsschema zur Identifizierung<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Eigene Darstellung.

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

Bei der Entscheidung, ob bestimmte Daten veröffentlicht werden sollten oder nicht, sollte nicht die Überlegung des Nutzens im Vordergrund stehen, den dieser entsteht erst bei der Weiterverwendung durch Dritte. Eine primäre Überlegung sollte jedoch sein, ob dauerhaft die Aktualität der Daten gewährleistet werden kann. Sofern es sich nicht um historische Daten handelt, so sollten Daten turnusmäßig aktualisiert bzw. mit „Stand vom ...“ versehen werden. Wenn dies nicht gewährleistet werden kann, sollte die Veröffentlichung oder der Prozess dahinter überdacht werden.

### 1.5 Kosten

Eine genaue Angabe oder Kalkulation der anfallenden Aufwendungen ist derzeit nicht möglich. Daher möchte der Leitfaden an dieser Stelle zumindest die Kostenfaktoren aufzeigen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Verantwortlichkeit und Bearbeitung zu verorten. Jede beteiligte Person benötigt mindestens einen Systemzugang und abhängig von der Anfrage X Minuten Arbeitszeit.

Sofern die Anfrage es erforderlich macht, dass die Kommune die Daten selbst nicht ermitteln kann, bietet der DVV BW eine beratende und technische Unterstützung zu Datenerhebung bzw. Datenermittlung und Aufbereitung an. Für diese als Auftragsdienstleistung zu betrachtenden Unterstützungsleistung entstehen dann aufwandsbezogene Kosten.

- **Gebührenerhebung**

Die herrschende Meinung in der öffentlichen Diskussion ist, dass die Daten bereits durch Steuergelder finanziert wurden und somit die Anfrage bzw. Auskunft an die Community kostenfrei zu ermöglichen sei. Diese Meinung wird auch seitens des Europäischen Gesetzgebers, bspw. geäußert in den Erwägungsgründen zur PSI-Richtlinie, vertreten. Hierbei wird jedoch außer Acht gelassen, dass die Zurverfügungstellung der Daten (Grenz-)Kosten seitens der Verwaltung verursachen kann.

Die aktuelle Gesetzes- und Rechtslage<sup>14</sup> ist eindeutig: *Es dürfen Gebühren, zur Aufwandsentschädigung, erhoben werden.*

Dabei sollte man sich nicht von den unterschiedlichen Begrifflichkeiten der PSI, des IWG und des LIFG verwirren lassen. IWG und PSI unterscheiden sich vom Wortlaut nur unwesentlich und ermöglicht es den Gemeinden prinzipiell Gebühren für Open Data Anfragen unter bestimmten, einschränkenden Bedingungen zu erheben.

Der Berechnung dieser Gebühren dürfen die Kosten der Erfassung und Erstellung sowie eine angemessene Gewinnspanne zugrunde gelegt werden. Hierbei gilt es zu beachten, dass faktisch nur die Grenzkosten erhoben werden dürfen. Die erforderliche Berechnung ist nur auf Basis einer Kostenrechnung, diese wiederum nur auf Basis einer Doppik möglich. Somit können Gemeinden, die noch nicht auf das NKHR umgestellt haben, faktisch nur mit Prozessrisiko Gebühren verlangen.

Das LIFG ergänzt die Vorgaben um einen zwingenden Kostenvoranschlag, der dem Bürger ab einer Gebührenhöhe von 200€ vorab zugesandt werden muss. Die Form des Kostenvoranschlags ist hierbei nicht vorgegeben, es wird jedoch empfohlen die Form der Anfrage zu wählen. Zudem dürfen die Gebühren nicht in einer abschreckenden Höhe festgesetzt werden.

---

<sup>14</sup> Die PSI-Richtlinie, Grundlage des IWG, wird gerade durch die Europäische Kommission überarbeitet, eine Novellierung ist 2019 ff. zu erwarten.

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

### 1.6 Öffentliche Sicherheit

Veröffentlichte Daten können sich auch auf den Bereich der öffentlichen Sicherheit auswirken. Dabei kann Open Data genutzt werden, um die Situation innerhalb der Kommune zu verbessern oder um der Kommune, bzw. den Einwohnern der Kommune zu schaden. Beide Seiten werden im Folgenden beleuchtet, angefangen bei dem positiven Potenzial von Open Data.

- **Wie Open Data dazu beitragen kann, die öffentliche Sicherheit zu verbessern**

Es bietet sich bspw. die Chance, alle Straftaten, die eine Kommune betreffen, auf einer Karte abzubilden. Wie eine solche Karte aussehen könnte, lässt sich am Beispiel der USA auf der Internetseite [www.crimereports.com](http://www.crimereports.com) betrachten. Die Daten zu den einzelnen Straftaten werden als Open Data zur Verfügung gestellt. Die Betreiber der Internetseite verarbeiten diese Daten, indem sie die Daten der Straftaten mit einer Karte der USA kombinieren und diese Karte dann auf ihrer Internetseite zur Verfügung für die Allgemeinheit stellen.

- **Welchen Nutzen würde eine solche Visualisierung für die Kommune ergeben?**

Die Visualisierung erleichtert es Problemgebiete innerhalb der Kommune auszumachen. Sind die Problemgebiete erst einmal identifiziert kann analysiert werden, warum in diesem Gebiet eine erhöhte Kriminalität herrscht. Eine Auswertung welche Kategorie der Straftaten verübt wird in Beziehung zu speziellen örtlichen Begebenheiten, wie bspw. mangelnde Straßenbeleuchtung kann bereits auf die ersten Lösungs- und Veränderungsmöglichkeiten hindeuten. Auch das soziale Umfeld sollte in die Analyse einfließen. Aus der Analyse heraus sollte ein Sicherheitskonzept entworfen werden. Dieses sollte auch im Zusammenhang mit der kommunalen Stadtentwicklung stehen und die nachhaltige Entwicklung des Bezirks berücksichtigen.

Von entscheidender Wichtigkeit ist es dabei, dass solche Daten regelmäßig aktualisiert werden, also von den Kommunen wirklich als Open Data zur Verfügung gestellt werden. Das einmalige zur Verfügung stellen von Daten reicht hierbei nicht aus, da die Wirkung des Sicherheitskonzeptes und der Fortschritt der Stadtentwicklung nur dann zuverlässig überprüft werden kann und gegebenenfalls angepasst, wenn die Daten immer aktualisiert werden. Die Stadt Heilbronn hat bspw. eine solche „Crimemap“<sup>15</sup> durch das Bereitstellen der gemeldeten Straftaten der Zeiträume November 2013 – April 2014 und Oktober 2014 bis März 2015 möglich gemacht. Um hier die Entwicklung weiter zu verfolgen, müsste die Stadt Heilbronn aber weiterhin diese Daten als Open Data zur Verfügung stellen. Nur so könnte ein aus den Informationen dieser Karte entwickeltes Sicherheitskonzept auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden. Ebenfalls müsste man so die Maßnahmen der Stadtentwicklung auf diesem Weg überprüfen, die auf den Bereich Sicherheit abzielen.

Ähnlich könnte auch die Verkehrssicherheit überprüft, ausgewertet und verbessert werden. So wäre es bspw. denkbar, dass auch eine solche Visualisierung mit Daten zu Verkehrsunfällen erstellt wird. Aus einer solchen Karte könnten bspw. besonders gefährliche Streckenabschnitte identifiziert werden. Bei Abschnitten, auf denen gehäuft Unfälle passieren kann z. B. die Verkehrsführung angepasst werden oder das Tempolimit angepasst werden (ggf. auch ein Radarkontrollgerät angebracht werden).

---

<sup>15</sup>Vgl. Opendata-Heilbronn (2014), o.S.

## 1. Abschnitt - Herausforderung und Handlungsfelder

- **Welche Gefahren Open Data im Bereich der öffentlichen Sicherheit birgt**

Neben dem Schutz personenbezogener Daten gibt es eine Kategorie an Daten, die sollte nicht Open Data fähig sind. Zu dieser Kategorie der Daten zählen alle Daten, die auf Grund der ihres Informationsgehalts als Risiko für die öffentliche Sicherheit anzusehen sind. Die Informationen dieser Daten kann zum Schaden des Staates und seiner Bevölkerung genutzt werden. So kann bspw. die Information, wo die Hauptwasserversorgung einer Kommune liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit in sich bergen. Eine Person, die mit wenig Aufwand eine große Menge an Menschen schädigen möchte, könnte sich dieser Information bedienen. Von speziellem Interesse wäre in diesem Fall wo sich wichtige Knotenpunkte in der Wasserversorgung befinden, die weniger gut gesichert sind als die Hauptleitung an deren Ursprung. Ebenfalls von großem Interesse sind die Orte, an denen die Wasserqualität überprüft wird. Mit diesen beiden Informationen wäre es bspw. möglich einen Anschlag mittels chemischer Substanzen im Leitungswasser zu verüben. Der Fakt, dass die Substanzen erst hinter den Qualitätskontrollstellen in das Leitungssystem gemengt werden, ermöglicht es die Betroffenen länger unbemerkt den Substanzen auszusetzen. Von besonderer Heimtücke wäre es dabei, eine erst spät ihre Wirkung zeigende Substanz zu nutzen um über einen längeren Zeitraum mehr Personen unbemerkt zu schädigen.

Aus diesem Grund ist es wichtig, gerade bei Daten, die über die Infrastruktur der Kommune und deren Sicherheit Auskunft geben, genau abzuwägen welche Daten man veröffentlicht und welche besser nicht. Allerdings sollte man auch bei diesen Überlegungen berücksichtigen, dass gewisse Daten zur Infrastruktur öffentlich wahrnehmbar sind. Ein Beispiel hierzu wären Stromleitungen. Jeder, der durch die Kommune läuft kann sich den Verlauf der Stromleitungen ansehen und gegebenenfalls in eine Karte verzeichnen. Bereits heute kann der Verlauf von Stromleitungen ab dem Kraftwerk über die Umspannwerke bis zu den Endverbrauchern auf Satellitenbildern bspw. bei Google Maps angesehen werden. Ob man nun die Daten als Open Data von der Kommune oder von Google bezieht macht hier ja grundsätzlich keinen Unterschied. Wenn die Daten also sowieso vorhanden sind, können sie auch von der Kommune veröffentlicht werden.

Auch wenn die Gefahr momentan wenig greifbar erscheint, sollte man in Hinblick auf die in letzter Zeit geschehenen Anschläge mögliche Risiken geringhalten. Allerdings bedeutet das nicht, dass man überhaupt keine Daten veröffentlichen sollte. Auch hier gilt wie beim Schutz personenbezogener Daten, dass man nicht unbedacht alle Daten veröffentlichen sollte. Daten, die man eingehend geprüft hat und die sich als geeignet für die Veröffentlichung erwiesen haben sollten grundsätzlich auch veröffentlicht werden. Dabei kann geeignet für die Veröffentlichung auch bedeuten, dass sie ein gewisses Risiko für die öffentliche Sicherheit enthalten. Bei Unsicherheiten, sollte man sich an den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Baden-Württemberg wenden.

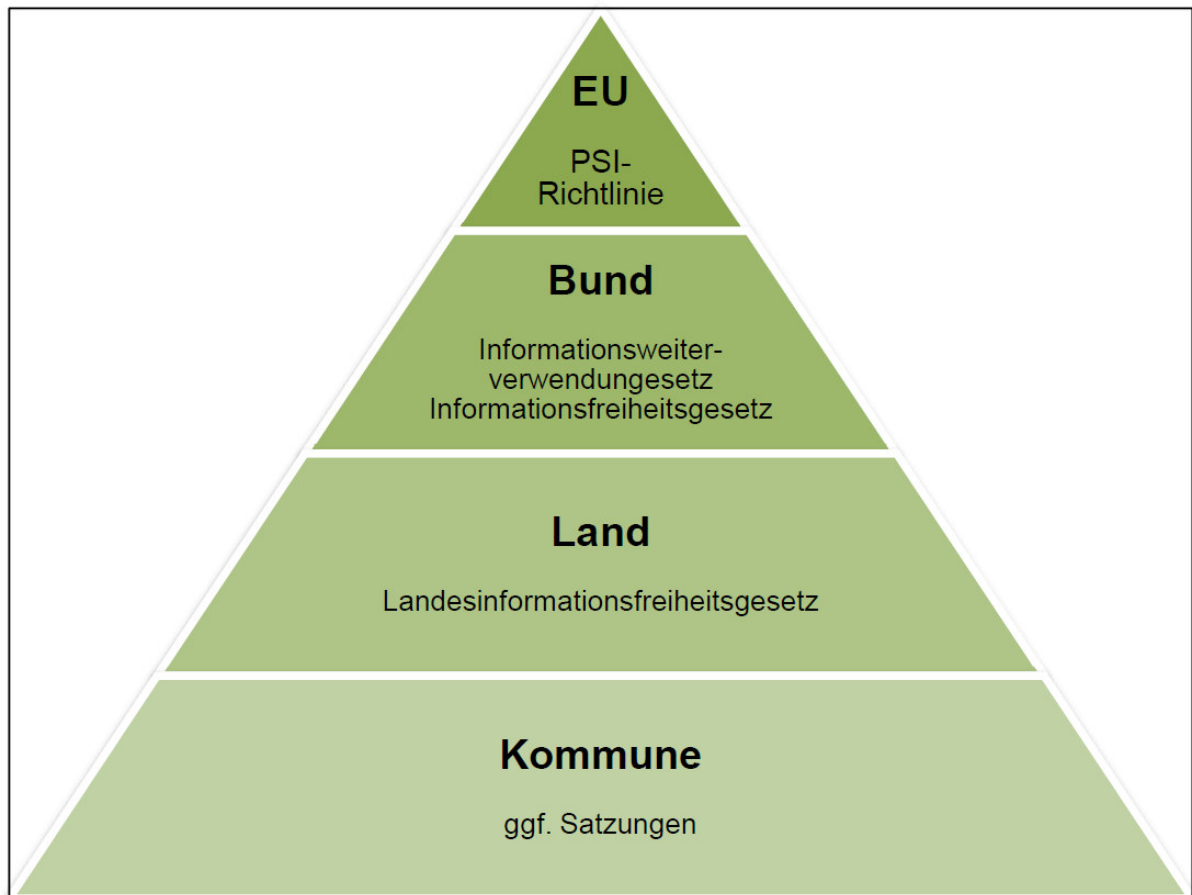
## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### 2. Abschnitt rechtliche Grundlagen

Mit dem europa-, bundes- und landesweiten Wandel durch die Digitalisierung werden offene Daten auch im rechtlichen Zusammenhang immer wichtiger.

In den vergangenen Jahren hat der Gesetzgeber daher einige Änderungen angestoßen, wodurch einerseits die Beteiligungs- und Informationsrechte der Bürger gestärkt und andererseits öffentliche Daten bereitgestellt werden sollen.

Die rechtliche Ausgestaltung dessen vollzieht sich auf allen Ebenen.



**Abbildung 5 Normenpyramide<sup>16</sup>**

So wurde durch die PSI-Richtlinie auf EU-Ebene der Gesetzgebungsprozess in Gang gebracht. Diese wurde durch das Informationsweiterverwendungsgesetz auf nationaler Ebene im Jahre 2006 umgesetzt. Verfassungsrechtlich fraglich ist jedoch, warum diese nicht auch durch 16 Landesgesetze umgesetzt wurde<sup>17</sup>.

Sowohl die Normen der PSI-Richtlinie als auch des Informationsweiterverwendungsgesetzes regeln die Weiterverwendung der Daten, eröffnen zu diesen jedoch keinen freien Zugang. Dieser wird durch die Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes- und Landesebene sowie durch weitere Spezialgesetze begründet.

<sup>16</sup> Eigene Darstellung.

<sup>17</sup> Ausführlich dazu: Problematik der nationalen Umsetzung der PSI-Richtlinie.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Als Paradebeispiel für offene Daten gelten u.a. Geodaten<sup>18</sup> oder auch Umweltinformationen<sup>19</sup> mit der Maßgabe, dass diese Daten als Verwaltungsdaten bedenkenlos offen zur Verfügung gestellt werden können. Gemäß dem Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open Data Charta der G8-Staaten wurde mit dem Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (GeoZG) quasi der erste wesentliche Grundstein in Richtung offener Verwaltungsdaten und deren Zurverfügungstellung gelegt<sup>20</sup>.

Im Umweltinformationsgesetz (UIG) hingegen wird sowohl der Zugang als auch die Verbreitung der Umweltinformationen geregelt<sup>21</sup>.

Mit Blick auf den Anwendungsbereich dieses Gesetzes<sup>22</sup> in Zusammenhang mit der Zielgruppe sowie dem Rahmen dieses Handlungsleitfadens soll an dieser Stelle jedoch nicht ausführlicher auf dieses Gesetz eingegangen werden, sondern lediglich als gutes Anschauungsbeispiel dienen, wie der Rechtsrahmen bezüglich Open Data bereits durch geltende Gesetze ausgestaltet wurde.

### 2.1 PSI-Richtlinie

Mit dem bundes- und landesweiten Wandel durch die Digitalisierung werden offene Daten auch im rechtlichen Zusammenhang immer wichtiger.

Die PSI-Richtlinie bezieht sich auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, wobei PSI für Public Sector Information steht.

Die am 17. November 2003 in Kraft getretene Richtlinie 2003/98/EG wurde am 26. Juni 2013 durch die Richtlinie 2013/37/EU geändert und dem digitalen Wandel angepasst. Durch die Weiterverwendung öffentlicher Daten soll sowohl ein wirtschaftlicher als auch sozialer Nutzen generiert werden<sup>23</sup>. In diesem Zusammenhang wurde die oben bereits erwähnte Open Data Charta von den Staats- und Regierungschefs der G8-Staaten im Jahre 2013 beschlossen und zur nationalen Umsetzung dergestalt eines nationalen Aktionsplans gebracht<sup>24</sup>. Vom 19. September bis zum 12. Dezember 2017 führte die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation zur Überprüfung der PSI-Richtlinie durch, sodass im Laufe 2018 bzw. 2019 mit einer weiteren Anpassung der Richtlinie und in Folge der nationalen Umsetzungsgesetze zu rechnen ist.

Als EU-Richtlinie ist die PSI-Richtlinie nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirksam und entfaltet daher für die Kommunen zunächst keine unmittelbaren Konsequenzen. Sie muss aufgrund der supranationalen Rechtsordnung des EU-Rechts vorher in nationales Recht umgesetzt werden<sup>25</sup>. Hinsichtlich des zu erreichenden Ziels ist die Richtlinie jedoch verbindlich, wohingegen den Mitgliedstaaten bezüglich Form und Mittel Wahlfreiheit eingeräumt wird. Sollte diese Umsetzung jedoch nicht innerhalb der festgesetzten Frist durch die Mitgliedstaaten erfolgen, so gilt die Richtlinie unmittelbar<sup>26</sup>.

#### • Zweck

Im Zuge der Entwicklung zu einer Informations- und Wissensgesellschaft ist die Weiterverwendung digitaler Inhalte essenziell geworden und gewinnt durch den Fortschritt drahtloser Dienste (Smartphones, Tablets auf Basis öffentlicher WLANs) zunehmend an Bedeutung. Das daraus entstehende Potenzial für Unternehmen kann deren Wirtschaftswachstum fördern sowie Arbeitsplätze schaffen<sup>27</sup>.

<sup>18</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 GeoZG.

<sup>19</sup> Vgl. § 2 Abs. 3 UIG.

<sup>20</sup> Vgl. auch Nationaler Aktionsplan, S. 8.

<sup>21</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 UIG.

<sup>22</sup> Gemäß § 1 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 UIG sind dies hauptsächlich Bundesbehörden.

<sup>23</sup> Vgl. EU-Amtsblatt (2014/C 240/01), S. 1.

<sup>24</sup> Vgl. EU-Amtsblatt (2014/C 240/01), S. 1; BMI, Open-Data; ausführlich dazu: Nationaler Aktionsplan.

<sup>25</sup> Zur nationalen Umsetzung der PSI-Richtlinie in Deutschland siehe Informationsweiterverwendungsgesetz.

<sup>26</sup> Gemäß Art. 288 AEUV.

<sup>27</sup> Vgl. PSI-Richtlinie, S. 2ff.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Da die verschiedenen Mitgliedstaaten jedoch heutzutage unterschiedliche Verfahren anwenden, haben Unternehmen und Bürger noch immer Schwierigkeiten solche Daten zu finden und weiterzuverwenden. Hierdurch wird das vorhandene Potenzial nicht ausgenutzt<sup>28</sup>.

Für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes wurde eben diese Richtlinie als erforderlicher allgemeiner Rahmen zur Beseitigung der Hindernisse bei der Weiterverwendung und zur Vereinheitlichung der Datenmärkte<sup>29</sup> geschaffen. Dadurch soll ferner gewährleistet werden, dass die Weiterverwendung unter gerechten, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen erfolgt<sup>30</sup>.

Ziele dieser Richtlinie sind u.a. „die Erleichterung der Erstellung unionsweiter Informationsprodukte und -dienste anhand von Dokumenten des öffentlichen Sektors, sowie die Sicherstellung einer effektiven grenzüberschreitenden Nutzung von Dokumenten des öffentlichen Sektors einerseits durch Privatunternehmen [...] zur Entwicklung von Informationsprodukten und -diensten mit einem Mehrwert und andererseits durch die Bürger zur Erleichterung der freien Verbreitung von Informationen und der Kommunikation“<sup>31</sup>.

Diese Anforderungen wurden durch die Umsetzung der PSI-Richtlinie verwirklicht, welche einen Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung von Dokumenten enthält, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind<sup>32</sup>.

Dabei geht die Richtlinie davon aus, dass der öffentliche Sektor eine große Bandbreite an Informationen verschiedenster Ressorts wie z. B. Soziales, Wirtschaft, Recht, Geografie, Wetter, Tourismus, Geschäftsleben, Patentwesen oder Bildung erfasst, erstellt, reproduziert und verbreitet<sup>33</sup>.

- **Erklärung der Rechtsnorm**

Im Folgenden wird die PSI-Richtlinie anhand der einzelnen Artikel erläutert.

### **Artikel 1 Gegenstand und Anwendungsbereich**

(1) Diese Richtlinie enthält ein Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind.

(2) Diese Richtlinie gilt nicht für

a) Dokumente, deren Bereitstellung nicht unter den gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats festgelegten öffentlichen Auftrag der betreffenden öffentlichen Stellen fällt oder, in Ermangelung solcher Rechtsvorschriften, nicht unter den durch allgemeine Verwaltungspraxis in dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten öffentlichen Auftrag fällt, vorausgesetzt, dass der Umfang der öffentlichen Aufträge transparent ist und regelmäßig überprüft wird;

b) Dokumente, die geistiges Eigentum Dritter sind;

c) Dokumente, die nach den Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten nicht zugänglich sind, einschließlich aus Gründen

- des Schutzes der nationalen Sicherheit (d. h. Staatssicherheit), der Verteidigung oder der öffentlichen Sicherheit

- der statistischen Geheimhaltung,

- des Geschäftsgeheimnisses (z. B. Betriebsgeheimnisse, Berufsgeheimnisse, Unternehmensgeheimnisse);

<sup>28</sup> Vgl. ebd.

<sup>29</sup> Man beachte, dass die PSI-Richtlinie, also der europäische Gesetzgeber, hier von Datenmärkten spricht, welche auch die Daten der öffentlichen Hand umfassen.

<sup>30</sup> Vgl. PSI-Richtlinie, S. 3.

<sup>31</sup> Vgl. PSI-Richtlinie, S. 5.

<sup>32</sup> Gemäß Art. 1 Abs. 1 PSI-Richtlinie.

<sup>33</sup> Vgl. PSI-Richtlinie, S. 2.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

- ca) Dokumente, zu denen der Zugang durch die Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten eingeschränkt ist, einschließlich der Fälle, in denen Bürger oder Unternehmen ein besonderes Interesse nachzuweisen haben, um Zugang zu den Dokumenten zu erhalten;
- cb) Teile von Dokumenten, die lediglich Logos, Wappen und Insignien enthalten;
- cc) Dokumente, die nach den Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind, und Teile von Dokumenten, die nach diesen Regelungen zugänglich sind, wenn sie personenbezogene Daten enthalten, deren Weiterverwendung gesetzlich nicht mit dem Recht über den Schutz natürlicher Personen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten vereinbar ist;
- d) Dokumente, die im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und ihrer Zweigstellen oder anderer Stellen und deren Zweigstellen sind und der Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags dienen;
- e) Dokumente im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen einschließlich von Einrichtungen, die zum Zweck des Transfers von Forschungsergebnissen gegründet wurden, Schulen, Hochschulen, außer Hochschulbibliotheken und
- f) Dokumente im Besitz anderer kultureller Einrichtungen als Bibliotheken, Museen und Archiven.
- 3) Diese Richtlinie stützt sich auf die Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten und lässt diese Regelungen unberührt.
- (4) Diese Richtlinie hat keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Rechtsvorschriften der Union und der Mitgliedstaaten und lässt insbesondere die Pflichten und Rechte gemäß der Richtlinie 95/46/EG unberührt.
- (5) Die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen gelten nur insoweit, als sie mit den Bestimmungen völkerrechtlicher Übereinkommen zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums, insbesondere der Berner Übereinkunft und dem TRIPS-Übereinkommen, vereinbar sind.

Der Anwendungsbereich konkretisiert sich durch die Negativabgrenzung in Art. 1 Abs. 2. Hier werden also die Fälle aufgezeigt, für die diese Richtlinie keine Anwendung findet. Im Umkehrschluss gilt die Richtlinie für die übrigen Fälle.

Ausgeschlossen werden demnach:

- verwaltungsfremde Daten,
- Dokumente im geistigen Eigentum Dritter (urheberrechtlich geschütztes geistiges Eigentum),
- unzugängliche Dokumente, insbesondere solcher zum Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der statistischen Geheimhaltung sowie des Geschäftsgeheimnisses,
- Dokumente mit eingeschränktem Zugang, einschließlich solcher, für die ein besonderes Interesse nachzuweisen ist,
- Dokumententeile mit Logos, Wappen und Insignien, sofern diese geschützt sind wie z. B. eingetragene Warenzeichen oder hoheitliche Symbole,
- unzugängliche oder nur eingeschränkt zugängliche Dokumente zum Schutz personenbezogener Daten oder datenschutzrechtlich zugängliche Teildokumente, deren Weiterverwendung jedoch den Schutz personenbezogener Daten beeinträchtigen würde,
- Dokumente im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sowie anderer Stellen zur Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags,
- Dokumente im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen, außer von Hochschulbibliotheken,
- Dokumente im Besitz kultureller Einrichtungen, außer von Bibliotheken, Museen und Archiven.

Im Umkehrschluss ist die PSI-Richtlinie anzuwenden auf Hochschulbibliotheken, Bibliotheken, Museen und Archive sowie im Übrigen auf nicht ausgeschlossene Dokumente.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Die Absätze 3 bis 5 regeln, dass sich die PSI-Richtlinie bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland auf das Informationsfreiheitsgesetz als Zugangsregelung<sup>34</sup> stützt und dieses sowie die datenschutzrechtlichen Regelungen unberührt lässt und die Vereinbarkeit mit dem Urheberrecht hergestellt wird.

Für Kommunen in Baden-Württemberg erscheinen jedenfalls die Ziffern 1, 2, 4, 5 und 6 in Frage zu kommen, sowie 8 und 9 sofern die aufgezählten Einrichtungen unter kommunaler Trägerschaft stehen. Die sich daraus ergebenden Folgen werden unter Kapitel III zum IWG näher erläutert, da dieses für die Kommunen unmittelbar geltendes nationales Recht ist.

### **Artikel 2** **Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. „öffentliche Stelle“ den Staat, Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Verbände, die aus einer oder mehreren dieser Körperschaften oder Einrichtungen bestehen;
2. „Einrichtung des öffentlichen Rechts“: eine Einrichtung, die
  - a) zu dem besonderen Zweck gegründet wurde, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen, die nicht gewerblicher Art sind, und
  - b) Rechtspersönlichkeit besitzt und
  - c) überwiegend vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert wird oder hinsichtlich ihrer Leitung der Aufsicht durch letztere unterliegt oder deren Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ernannt worden sind;
3. „Dokument“
  - a) jeder Inhalt unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material);
  - b) einen beliebigen Teil eines solchen Inhalts;
4. „Weiterverwendung“ die Nutzung von Dokumenten, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, durch natürliche oder juristische Personen für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke, die sich von dem ursprünglichen Zweck im Rahmen des öffentlichen Auftrags, für den die Dokumente erstellt wurden, unterscheiden. Der Austausch von Dokumenten zwischen öffentlichen Stellen ausschließlich im Rahmen der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags stellt keine Weiterverwendung dar;
5. „personenbezogene Daten“ Daten im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a) der Richtlinie 95/46/EG.
6. „maschinenlesbares Format“ ein Dateiformat, das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen konkrete Daten, einschließlich einzelner Sachverhaltsdarstellungen und deren interner Struktur, leicht identifizieren, erkennen und extrahieren können;
7. „offenes Format“ ein Dateiformat, das plattformunabhängig ist und der Öffentlichkeit ohne Einschränkungen, die der Weiterverwendung von Dokumenten hinderlich wären, zugänglich gemacht wird;
8. „formeller, offener Standard“ einen schriftlich niedergelegten Standard, in dem die Anforderungen für die Sicherstellung der Interoperabilität der Software niedergelegt sind;
9. „Hochschule“ eine öffentliche Stelle, die postsekundäre Bildungsgänge anbietet, die zu einem akademischen Grad führen.

Zur Begriffsbestimmung ist Artikel 2 der PSI-Richtlinie heranzuziehen.

Demnach versteht der Gesetzgeber unter „öffentlichen Stellen“, die diese Richtlinie beachten müssen, den Staat, Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Verbände bestehend aus solchen Körperschaften oder Einrichtungen.

<sup>34</sup> Siehe ausführlich dazu Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Die baden-württembergischen Städte und Gemeinden als Gebietskörperschaften nach § 1 Abs. 4 GemO fallen also demnach unter den Begriff „öffentliche Stellen“. Ein Zweckverband wäre folglich als „Einrichtung des öffentlichen Rechts“ ebenso unter diesen Begriff zu subsumieren. Hingegen fallen Privatunternehmen, die im öffentlichen Auftrag handeln oder als Erfüllungsgehilfen öffentliche Aufgaben wahrnehmen, wie z. B. ein Omnibusunternehmen zur Gewährleistung des ÖPNV, nicht darunter. Auf diese ist die PSI-Richtlinie daher nicht anzuwenden.

Ein „Dokument“ im Sinne dieser Richtlinie ist demzufolge jeder Inhalt oder ein beliebiger Teil hiervon unabhängig von der Form des Datenträgers.

„Weiterverwendet“ wird ein Dokument im Besitz öffentlicher Stellen, wenn es durch natürliche oder juristische Personen genutzt wird.

Zur Definition „personenbezogener Daten“ verweist die PSI-Richtlinie in Art. 2 Nr. 5 auf Art. 2 Buchstabe a der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, welche besagt, dass es sich bei „personenbezogenen Daten“ um alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person (Betroffener) handelt<sup>35</sup>.

Für die zur Weiterverwendung bereitzustellenden Dokumente öffentlicher Stellen bedeutet dies also für die baden-württembergischen Kommunen, dass jegliche Dokumente i.S.d. Richtlinie Privatpersonen oder Unternehmen, auch Google, zur Verfügung gestellt werden müssen, auch wenn diese im Begriff sind die Dokumente für gewerbliche Zwecke weiterzuverwenden.

Das Dokument hingegen muss nicht zwingend in dem Format bereitgestellt werden, wie es der Antragsteller (z. B. Google) gerne hätte, sondern lediglich in der Form, in der es der Behörde bereits vorliegt<sup>36</sup>.

### **Artikel 3 Allgemeiner Grundsatz**

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 2 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Dokumente, auf die diese Richtlinie gemäß Artikel 1 anwendbar ist, gemäß den Bedingungen der Kapitel III und IV für gewerbliche und nichtgewerbliche Zwecke weiterverwendet werden können.

(2) Für Dokumente, an denen Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archiven Rechte des geistigen Eigentums innehaben, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass diese Dokumente, falls deren Weiterverwendung erlaubt wird, gemäß den Bedingungen der Kapitel III und IV für gewerbliche und nichtgewerbliche Zwecke weiterverwendet werden können.

Artikel 3 zielt als Grundsatz auf die Weiterverwendung der Dokumente für gewerbliche und nichtgewerbliche Zwecke ab, d. h. für jegliche Zwecke.

Für Kommunen in Baden-Württemberg bedeutet dies, dass die Weiterverwendung der Dokumente auch und besonders dann gewährleistet werden soll, wenn der Antragsteller (z. B. Google, sonstige Unternehmen oder Start-ups) diese für gewerbliche Zwecke weiterverwenden möchte, um damit Gewinn zu erzielen, als auch für nichtgewerbliche Zwecke bspw. die einer Privatperson.

<sup>35</sup> Im Zuge der Überarbeitung der PSI-Richtlinie ist zu erwarten, dass der Verweis auf die nunmehr zum 28.5.2018 in Kraft tretende EU-DSGVO aktualisiert wird.

<sup>36</sup> Konkretisiert in Art. 5 PSI-Richtlinie.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### **Artikel 4** **Anforderungen an die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung**

- (1) Für die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung und die Bereitstellung der Dokumente zur Weiterverwendung an den Antragsteller oder — falls eine Lizenz erforderlich ist — für die Unterbreitung eines endgültigen Lizenzangebots an den Antragsteller halten die öffentlichen Stellen eine angemessene Frist ein, die der Frist für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten entspricht, und bedienen sich dabei, soweit möglich und sinnvoll, elektronischer Mittel.
- (2) Wurden keine Fristen oder sonstige Regelungen für die rechtzeitige Bereitstellung der Dokumente festgelegt, so müssen die öffentlichen Stellen innerhalb von höchstens 20 Arbeitstagen nach Eingang des Antrags den Antrag bearbeiten und dem Antragsteller die Dokumente zur Weiterverwendung bereitstellen oder — falls eine Lizenz erforderlich ist — ihm ein endgültiges Lizenzangebot unterbreiten. Diese Frist kann bei umfangreichen oder komplexen Anträgen um weitere 20 Arbeitstage verlängert werden. In diesen Fällen wird der Antragsteller innerhalb von drei Wochen nach dem ursprünglichen Antrag davon unterrichtet, dass für die Bearbeitung mehr Zeit benötigt wird.
- (3) Im Fall eines ablehnenden Bescheids teilt die öffentliche Stelle dem Antragsteller die Gründe für die Ablehnung mit und stützt sich dabei auf die einschlägigen Bestimmungen der Zugangsregelung des betreffenden Mitgliedstaats oder auf die nationalen Bestimmungen, die gemäß dieser Richtlinie, insbesondere gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben a bis cc oder Artikel 3, erlassen wurden. Wird ein ablehnender Bescheid auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b gestützt, so verweist die öffentliche Stelle auf die natürliche oder juristische Person, die Inhaber der Rechte ist, soweit diese bekannt ist, oder ersatzweise auf den Lizenzgeber, von dem die öffentliche Stelle das betreffende Material erhalten hat. Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive sind nicht zur Verweisangabe verpflichtet.
- (4) Eine Entscheidung über Weiterverwendung enthält einen Hinweis auf die Rechtsbehelfe, die dem Antragsteller zur Verfügung stehen, um gegen die Entscheidung vorzugehen. Zu den Rechtsbehelfen gehört die Möglichkeit der Überprüfung durch eine unabhängige Überprüfungsinstanz mit den entsprechenden Fachkenntnissen, wie zum Beispiel die nationale Wettbewerbsbehörde, die für den Zugang zu Dokumenten zuständige nationale Behörde oder ein nationales Gericht, deren Entscheidungen für die betreffende öffentliche Stelle bindend sind.
- (5) Die unter Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben d), e) und f) fallenden öffentlichen Stellen müssen den Anforderungen des vorliegenden Artikels nicht entsprechen.

In Artikel 4 wird zum Ausdruck gebracht, dass grundsätzlich ein Antragserfordernis für die Weiterverwendung von Dokumenten besteht. Dieser Antrag muss in einer angemessenen Frist bearbeitet werden.

Die Angemessenheit der Frist liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten. Durch die PSI-Richtlinie festgesetzt ist lediglich, dass diese der nationalen Frist für den Antrag auf Zugang zu Informationen (IFG/ LIFG) entsprechen muss, sofern die Mitgliedstaaten ein entsprechendes Gesetz erlassen haben. Sollte dies nicht der Fall sein, so legt die PSI-Richtlinie in Artikel 4 die Frist von 20 Arbeitstagen fest.

Da sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch das Land Baden-Württemberg Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben, welche den Zugang zu Informationen regeln, gelten hierzulande also die Fristen entsprechend dieser Normen<sup>37</sup>.

Wie jeder Verwaltungsakt, muss auch dieser Bescheid, insbesondere ein ablehnender Bescheid, hinreichend begründet werden sowie eine Rechtsbehelfsbelehrung beinhalten, wodurch dem Antragsteller der ordentliche Verwaltungsgerichtsweg eröffnet wird.

Ausgenommen von diesen Anforderungen des Artikels 4 werden Rundfunkanstalten, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie kulturelle Einrichtungen<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Zur Frist nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz siehe § 7 LIFG.

<sup>38</sup> Siehe Art. 1 Abs. 2 d), e), f) PSI-Richtlinie.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### **Artikel 5 Verfügbare Formate**

(1) Öffentliche Stellen stellen ihre Dokumente in allen vorhandenen Formaten oder Sprachen und, soweit möglich und sinnvoll, in offenem und maschinenlesbarem Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten zur Verfügung. Sowohl die Formate als auch die Metadaten sollten so weit wie möglich formellen, offenen Standards entsprechen.

(2) Absatz 1 verpflichtet die öffentlichen Stellen nicht, Dokumente neu zu erstellen oder anzupassen oder Auszüge aus Dokumenten zur Verfügung zu stellen, um diesem Absatz nachzukommen, wenn dies mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, der über eine einfache Bearbeitung hinausgeht.

(3) Die öffentlichen Stellen können auf der Grundlage dieser Richtlinie nicht verpflichtet werden, die Erstellung und Speicherung bestimmter Arten von Dokumenten im Hinblick auf deren Weiterverwendung durch eine Organisation des privaten oder öffentlichen Sektors fortzusetzen.

Wie oben bereits erwähnt, konkretisiert Artikel 5 das zur Verfügung zu stellende Format als gebundene Entscheidung. Demnach sind die öffentlichen Stellen lediglich dazu verpflichtet die beantragten Dokumente in allen bereits vorliegenden Formaten sowie Sprachen zur Verfügung zu stellen. Soweit möglich und sinnvoll sollten diese in offenem und maschinenlesbarem Format vorliegen sowie formellen und offenen Standards<sup>39</sup> entsprechen.

„Sollten“ bedeutet hier, dass die Dokumente grundsätzlich in diesen Formaten vorliegen müssen, es sei denn, es liegt ein untypischer Fall vor.

Ein solcher untypischer Fall wird in Absatz 2 konkretisiert, nämlich wenn die Umwandlung des vorliegenden Formats mit einem unverhältnismäßigen Aufwand einhergehen und über die einfache Bearbeitung des Antrags hinausgehen würde.

Für die öffentlichen Stellen heißt das konkret, dass diese nicht verpflichtet sind, das gewünschte Format zur Verfügung zu stellen, indem sie Dokumente neu erstellen, anpassen oder Auszüge erstellen. Das Dokument muss lediglich im bereits vorhandenen Format quasi als „Abfallprodukt“ zur Verfügung gestellt werden.

Ferner werden die öffentlichen Stellen gemäß Absatz 3 nicht dazu verpflichtet, bestimmte Daten fortlaufend zu erheben und zu speichern, d. h. ständig zu aktualisieren, nachdem dem Antragsteller die gewünschten Daten zur Verfügung gestellt wurden.

---

<sup>39</sup> Siehe Grundlagen in Band I sowie Abschnitt technische Grundlagen.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### Artikel 6 Grundsätze zur Gebührenbemessung

- (1) Werden Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten erhoben, so sind diese Gebühren auf die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursachten Grenzkosten beschränkt.
- (2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf
- a) öffentliche Stellen, deren Auftrag das Erzielen von Einnahmen erfordert, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken;
  - b) im Ausnahmefall, Dokumente, für die die betreffende öffentliche Stelle ausreichend Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zu decken. Diese Anforderungen werden gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats festgelegt. Fehlen solche Rechtsvorschriften, werden die Anforderungen im Einklang mit der allgemeinen Verwaltungspraxis in dem jeweiligen Mitgliedstaat festgelegt;
  - c) Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive.
- (3) In den in Absatz 2 Buchstaben a und b genannten Fällen berechnen die betreffenden öffentlichen Stellen die Gesamtgebühren nach objektiven, transparenten und nachprüfbaren Kriterien, die durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die Gesamteinnahmen dieser Stellen aus der Bereitstellung von Dokumenten und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum dürfen die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Die Gebühren werden unter Beachtung der für die betreffenden öffentlichen Stellen geltenden Buchführungsgrundsätze berechnet.
- (4) Soweit die in Absatz 2 Buchstabe c genannten öffentlichen Stellen Gebühren erheben, dürfen die Gesamteinnahmen aus der Bereitstellung von Dokumenten und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion, Verbreitung, Bewahrung und der Rechtklärung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Die Gebühren werden unter Beachtung der für die betreffenden öffentlichen Stellen geltenden Buchführungsgrundsätze berechnet.

Dem Grundgedanken von Open Data widerspricht es prinzipiell, Entgelt für die Weiterverwendung dieser Daten zu erheben. In Artikel 6 wird daher eine gewisse faktische Beschränkung in der Gebührenerhebung getroffen. Zu beachten ist hierbei, dass der EU-Gesetzgeber hier ganz bewusst von Gebühren und nicht von Preisen spricht (im Englischen charges), d. h. gar keine marktmäßigen Entgelte im Sinn hat. Eine Abgeltung des tatsächlichen Marktwertes dieser Daten ist hier nicht beabsichtigt<sup>40</sup>.

Demnach dürfen gemäß Absatz 1 für die Weiterverwendung von Dokumenten lediglich die Kosten bemessen werden, die durch Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung entstehen – das sind, wie u.a. Balthasar und Prosser 2013 nachgewiesen haben<sup>41</sup>, ökonomisch die sog. Grenzkosten<sup>42</sup>. Dies bedeutet, dass bei bereits in elektronischer Form vorhandenen Daten die Kosten – und damit auch die Gebühren – Null sind, da die (Grenz)Kosten der Bereitstellung vorhandener Daten auf einer Webseite vernachlässigbar gering sind. Letztendlich handelt es sich um ein einfaches Ziehen einer Datei mit der Maus – und das kostet nichts.

Darüber hinaus werden gemäß Absatz 2 a) öffentliche Stellen, deren Auftrag das Erzielen von Einnahmen erfordert, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken, worunter u.a. die Kommunen fallen könnten, von Absatz 1

<sup>40</sup> Vgl. Balthasar und Prosser [2013], S. 295 f.

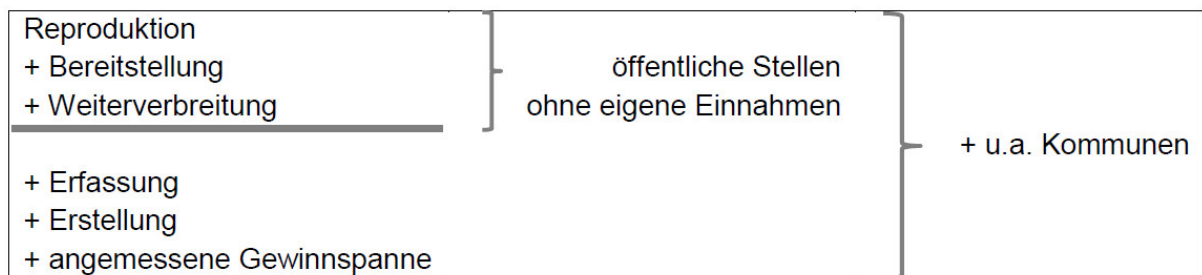
<sup>41</sup> Vgl. Balthasar und Prosser [2013], S. 301 f.

<sup>42</sup> Unter Grenzkosten werden die Kosten verstanden, die bei der Produktion einer zusätzlichen Einheit entstehen, Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon: Grenzkosten.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

ausgenommen. Solche öffentlichen Stellen sind aber in einer normalen Kommunalverwaltung eher selten, so wird bei z. B. einem Einwohnermeldeamt wohl kein Profit Center vermutet werden können und keine Einnahmenerzielungsabsicht. Durch die demnächst erfolgende Novellierung der PSI-Richtlinie ist hier innerhalb der nächsten beiden Jahre Veränderung zu erwarten.

Für diese Stellen gilt nach Absatz 3 eine erweiterte Regelung der Gebührenbemessung. Demnach dürfen Kommunen zusätzlich die Grenzkosten für die Erfassung, Erstellung und eine angemessene Gewinnspanne<sup>43</sup> erheben. Die folgende Abbildung soll diese erweiterte Bemessungsregelung für Kommunen veranschaulichen und von den Grenzkosten der übrigen öffentlichen Stellen abgrenzen.



**Abbildung 6 Gebührenbemessung<sup>44</sup>**

Hierbei ist zu beachten, dass die „angemessene Gewinnspanne“ sich stets nur auf die Kosten bezieht. Zwei Problembereiche tun sich hier auf:

Der Nachweis von „Kosten“ im betriebswirtschaftlichen Sinne erfordert eine Kostenrechnung, diese setzt wiederum eine doppelte Buchführung voraus. Aus einem rein kameralistischen System einer Einnahmen-/Ausgabenrechnung lassen sich betriebswirtschaftlich keine Kosten ermitteln; ein solcherart ausgestellter Gebührenbescheid wäre angreifbar.

Grenzkosten sind per Definition sinkend, d. h. die Bereitstellung der Daten für den ersten Anfragenden kostet möglicherweise etwas, spätestens für den zweiten Anfragenden, der genau dieselben Daten nachfragt, betragen sie Null. Wird z. B. ein Fahrplan elektronisch in Dateiform bereitgestellt, so verursacht es keine zusätzlichen Kosten, wenn nach der ersten Anfrage noch tausende weitere kommen – Ähnlich wie es kostentechnisch gleichgültig ist, ob eine Webseite von einem oder von tausenden angeklickt wird. Nur vom ersten Anfragenden Gebühren zu verlangen und ab dem zweiten keine mehr, ist ökonomisch und der Richtlinie nach korrekt, politisch aber nicht umsetzbar erscheinend.

Die Sätze 1 und 3 des Absatzes 3 beziehen sich auf die Grundsätze der Gebührenerhebung öffentlicher Stellen. Abgeleitet von den genannten objektiven, transparenten und nachprüfbaren Kriterien können folgerichtig nur diejenigen Kommunen obige Grenzkosten erheben, die bereits die Doppik nach dem Neuen Kommunalen Haushaltsrecht eingeführt haben – und darauf eine Kostenrechnung aufgesetzt haben. Andernfalls lassen sich entstehende Grenzkosten nicht transparent und nachprüfbar nach betriebswirtschaftlichen Haushaltsgrundsätzen nachweisen bzw. nachvollziehen.

Mit anderen Worten können Kommunen, die noch kamerales Haushalte aufstellen, faktisch keine Gebühren für Open Data erheben, es sei denn Ihnen gelingt der Nachweis von Grenzkosten nach ordentlichen betriebswirtschaftlichen Buchführungsgrundsätzen gemäß Absatz 3 Satz 3.

<sup>43</sup> Unter einer „angemessenen Gewinnspanne“ versteht der EU-Gesetzgeber im Allgemeinen nicht mehr als 5% über dem von der EZB festgesetzten Zinssatz, Vgl. auch EU-Amtsblatt (2014/C 240/9).

<sup>44</sup> Eigene Darstellung.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

An dieser Stelle muss nochmals in Anlehnung an Balthasar und Prosser [2013] sowie in Abwägung des nunmehr dritten Erwägungsgrundes der PSI-Richtlinie betont werden: Eine Vollkostendeckung ist seitens des EU-Gesetzgebers nicht beabsichtigt (gewesen), der wirtschaftsfördernde Charakter ist betont. Es heißt im dritten Erwägungsgrund „mit minimalen oder keinen rechtlichen, technischen oder finanziellen Beschränkungen“ – d. h. nennenswerte Gebühren sind nicht erwünscht, ergo verboten.

Grundsätzlich sollte bei der Gebührenbemessung eine Unterscheidung in der Form der Weiterverwendung getroffen werden. So sollte man eine physische von einer digitalen Verbreitung und Vervielfältigung abgrenzen: Bei letzterer empfiehlt sich eine Nulltarif-Gebührenbemessung, wohingegen bei der physischen die obige Grenzkosten-Methode anzuwenden ist<sup>45</sup>.

Die nationale Umsetzung dieser Regelung findet sich in § 5 IWG.

Als eines der wichtigsten Kriterien wird die Transparenz der Gebührenbemessung gesondert in Artikel 7 behandelt.

### Artikel 7 Transparenz

(1) Im Falle von Standardgebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, werden die entsprechenden Bedingungen und die tatsächliche Höhe dieser Gebühren einschließlich der Berechnungsgrundlage dieser Gebühren, im Voraus festgelegt und, soweit möglich und sinnvoll, in elektronischer Form veröffentlicht.

(2) Im Falle von Gebühren für die Weiterverwendung, die in Absatz 1 nicht genannt sind, geben die öffentlichen Stellen im Voraus an, welche Faktoren bei der Berechnung dieser Gebühren berücksichtigt werden. Auf Anfrage gibt die betreffende öffentliche Stelle auch die Berechnungsweise dieser Gebühren in Bezug auf den spezifischen Antrag auf Weiterverwendung an.

(3) Die in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b genannten Anforderungen werden im Voraus festgelegt. Soweit möglich und sinnvoll, werden sie in elektronischer Form veröffentlicht.

(4) Die öffentlichen Stellen gewährleisten, dass Antragsteller, die die Weiterverwendung von Dokumenten beantragt haben, über die verfügbaren Rechtsbehelfe hinsichtlich der sie betreffenden Entscheidungen oder Verfahren unterrichtet werden.

Sollten gemäß Artikel 6 Gebühren erhoben werden, so müssen diese in jedem Fall nach Artikel 7 transparent dargelegt werden.

Für Standardgebühren<sup>46</sup> veröffentlichen die Behörden ihre Gebührenbedingungen, die tatsächliche Höhe sowie die Berechnungsgrundlage in elektronischer Form, in der Regel online, soweit dies möglich und sinnvoll erscheint.

Im Übrigen, also für Einzelfallprüfungen, ist gemäß Absatz 2 die Berechnungsweise nur auf Antrag bekannt zu geben.

Da diese Informationen jährlich aktualisiert werden sollten<sup>47</sup>, empfiehlt es sich für die baden-württembergischen Kommunen mit NKHR, ihre Haushalte in elektronischer Form online zu stellen. Damit wird diesem Transparenzgrundsatz in beiderlei Hinsicht Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang ist ferner gemäß Absatz 4 zu betonen, dass eine Rechtsbehelfspflicht besteht, wodurch dem Antragsteller der Verwaltungsrechtsweg eröffnet wird.

<sup>45</sup> EU-Amtsblatt (2014/C 240/7).

<sup>46</sup> Unter „Standardgebühren“ versteht der EU-Gesetzgeber automatisch anwendbare Gebühren, für die keine Einzelfallprüfung erforderlich ist, Vgl. auch EU-Amtsblatt (2014/C 240/9).

<sup>47</sup> Vgl. EU-Amtsblatt (2014/C 240/10).

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Diese Bestimmung im Artikel 7 erschwert im Zusammenhalt mit Artikel 6 jedenfalls die Einhebung von nennenswerten Gebühren, da eine verwaltungsgerichtsfeste Kalkulation von Grenzkosten auf Basis einer – nicht vorhandenen – Kostenrechnung auf Basis einer – vielleicht vorhandenen – doppelten Buchführung, ggf. in einem Prozess gegen Google Ireland Ltd. oder TomTom N.V. oder eine sonstige Firma, welche lange Prozesse nicht zu scheuen braucht, doch eher riskant erscheint.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass innerhalb der nächsten beiden Jahre eine Novellierung der PSI-Richtlinie und damit auch eine Neufassung des IWG zu erwarten ist. Hier zwischenzeitlich wegen vermutlich im Vergleich zum Haushalt vernachlässigbar geringer Gebühreneinnahmen Rechtsstreit zu riskieren, erscheint nicht empfehlenswert.

### Artikel 8 Lizenzen

(1) Öffentliche Stellen können die Weiterverwendung ohne Bedingungen gestatten oder aber, gegebenenfalls im Rahmen einer Lizenz, Bedingungen festlegen. Diese Bedingungen dürfen die Möglichkeiten der Weiterverwendung nicht unnötig einschränken und nicht der Behinderung des Wettbewerbs dienen.

(2) Die Mitgliedstaaten, in denen Lizenzen verwendet werden, stellen sicher, dass für die Weiterverwendung von Dokumenten des öffentlichen Sektors Standardlizenzen, die an besondere Lizenzanträge angepasst werden können, in digitaler Form zur Verfügung stehen und elektronisch bearbeitet werden können. Die Mitgliedstaaten fordern alle öffentlichen Stellen zur Verwendung der Standardlizenzen auf.

Artikel 8 bezieht sich auf die Ausgestaltung der Lizenzen, in denen die betreffenden öffentlichen Stellen Bedingungen für die Weiterverwendung, wie insbesondere zur Haftung, aufstellen und diese ggf. einschränken können.

Der EU-Gesetzgeber sieht diesbezüglich vor, dass – sofern nach nationalem Recht zulässig – ein Haftungsausschluss angewandt werden sollte mit dem Hinweis auf Informationsbereitstellung ohne Mängelgewähr, sodass die öffentliche Stelle weder Verantwortung für die Richtigkeit noch für die Vollständigkeit übernimmt. Weiterhin sollte die öffentliche Stelle in einer Lizenz ausdrücklich erwähnen, wenn sie die dauerhafte Informationsbereitstellung oder den dauerhaften Informationszugang nicht gewährleisten kann<sup>48</sup>.

Das Informationsweiterverwendungsgesetz als nationale Umsetzung regelt diesen Gesichtspunkt ebenso unter der Bezeichnung „Nutzungsbestimmungen“ in § 4 IWG.

Aufgrund der technischen und praktischen Relevanz wird dieser Aspekt, insbesondere zur Haftung, unter „Technische Umsetzung“<sup>49</sup> ausführlich behandelt.

Für Kommunalpraktiker sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die mit den Lizenzen auferlegten Pflichten faktisch kaum durchsetzbar sind: Stellt irgendjemand – und es kann technisch nicht nachgewiesen werden wer – die via Open Data bezogenen Daten auf einen Server nach z. B. Simbabwe oder sonst einen Staat, in dem deutsches bzw. europäisches Recht nicht so einfach oder überhaupt nicht durchsetzbar ist, so sind auch die mit der Lizenz verbundenen Pflichten faktisch totes Recht. Es gibt in den 195 Staaten dieser Welt<sup>50</sup> hinreichend viele, die hier faktisch rechtsfreie Räume sind.

<sup>48</sup> Vgl. EU-Amtsblatt (2014/ C 240/04, zu Punkt 2.3.5).

<sup>49</sup> Abschnitt technische Grundlagen.

<sup>50</sup> 193 UN-Mitgliedsstaaten plus der Vatikanstaat plus Taiwan, siehe <http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html> (per 1.1.2018). Ggf. noch zuzüglich völkerrechtlich umstrittene Gebiete, die faktisch keinen Staat bilden, bspw. Transnistrien oder der türkisch besetzte Nordteil der Republik Zypern oder die palästinensischen Autonomiegebiete uvm.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### **Artikel 9 Praktische Vorkehrungen**

Die Mitgliedstaaten treffen praktische Vorkehrungen, die eine Suche nach den zur Weiterverwendung verfügbaren Dokumenten erleichtern, wie z. B. Bestandslisten der wichtigsten Dokumente mit zugehörigen Metadaten, die, soweit möglich und sinnvoll, online verfügbar sind und in einem maschinenlesbaren Format vorliegen, sowie Internet-Portale, die mit den Bestandslisten verknüpft sind. Soweit möglich, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass eine sprachübergreifende Suche nach Dokumenten vorgenommen werden kann.

Hinsichtlich der praktischen Vorkehrungen gemäß Artikel 9 wird die konkrete Umsetzung in nationales Recht im Falle der Bundesrepublik Deutschland im Informationsweiterverwendungsgesetz geregelt. Daher soll an dieser Stelle auf weitere Ausführungen verzichtet und stattdessen auf § 8 IWG verwiesen werden.

Für Kommunen hat dieser Artikel 9 also keine unmittelbaren Auswirkungen.

### **Artikel 10 Nichtdiskriminierung**

- (1) Die Bedingungen für die Weiterverwendung von Dokumenten sind für vergleichbare Kategorien der Weiterverwendung nichtdiskriminierend.
- (2) Werden Dokumente von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für eigene Geschäftstätigkeiten weiterverwendet, die nicht unter ihren öffentlichen Auftrag fallen, so gelten für die Bereitstellung der Dokumente für diese Tätigkeiten dieselben Gebühren und sonstigen Bedingungen wie für andere Nutzer.

Gemäß dem Antidiskriminierungsgrundsatz des Artikels 18 AEUV verbietet auch der Artikel 10 die Ungleichbehandlung.

Konkret bedeutet dies, dass bezüglich Kosten und Gebühren alle Antragsteller gleich zu behandeln sind und keine Unterschiede in der Gebührenbemessung erfolgen dürfen – auch in Bezug auf interne Informationsweiterverwendung, wie z. B. der eigene Bauhof, sofern er diese Daten für andere als seine ihm öffentlich übertragenen Zwecke verwendet. Auch er muss die gleiche Gebühr wie alle anderen – externen – Nutzer entrichten.

### **Artikel 11 Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen**

- (1) Die Weiterverwendung von Dokumenten steht allen potenziellen Marktteilnehmern offen, selbst wenn auf diesen Dokumenten beruhende Mehrwertprodukte bereits von einem oder mehreren Marktteilnehmern genutzt werden. Verträge oder sonstige Vereinbarungen zwischen den öffentlichen Stellen, die im Besitz der Dokumente sind, und Dritten dürfen keine ausschließlichen Rechte gewähren.
- (2) Ist allerdings für die Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse ein ausschließliches Recht erforderlich, so ist der Grund für dessen Erteilung regelmäßig, mindestens jedoch alle drei Jahre, zu überprüfen. Die nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie getroffenen Ausschließlichkeitsvereinbarungen müssen transparent sein und öffentlich bekannt gemacht werden. Dieser Absatz gilt nicht für die Digitalisierung von Kulturbeständen.
- (2a) Bezieht sich ein ausschließliches Recht auf die Digitalisierung von Kulturbeständen, darf es ungeachtet des Absatzes 1 im Allgemeinen für höchstens zehn Jahre gewährt werden. Wird es für mehr als zehn Jahre gewährt, wird die Gewährungsdauer im elften Jahr und danach gegebenenfalls alle sieben Jahre überprüft.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Die in Unterabsatz 1 genannten Vereinbarungen zur Gewährung ausschließlicher Rechte müssen transparent sein und öffentlich bekannt gemacht werden.

Im Falle eines in Unterabsatz 1 genannten ausschließlichen Rechts ist der betreffenden öffentlichen Stelle im Rahmen der Vereinbarung eine Kopie der digitalisierten Kulturbestände gebührenfrei zur Verfügung zu stellen. Diese Kopie wird am Ende des Ausschließlichkeitszeitraums zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt.

(3) Am 1. Juli 2005 bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nicht unter die Ausnahmen von Absatz 2 fallen, werden bei Vertragsablauf, spätestens jedoch am 31. Dezember 2008 beendet.

(4) Unbeschadet des Absatzes 3 werden am 17. Juli 2013 bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nicht unter die Ausnahmen der Absätze 2 und 2a fallen, bei Vertragsablauf, spätestens jedoch am 18. Juli 2043 beendet.

Mit dem Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen aus Artikel 11 wird das Antidiskriminierungsverbot des Artikels 10 noch verstärkt.

Dieser besagt, dass die Weiterverwendung der Dokumente grundsätzlich jedem offen steht und keine Vereinbarungen darüber geschlossen werden dürfen, die zu einer Ausschließung bestimmter Antragsteller oder Marktteilnehmer führen oder bestimmten Gruppen besondere Rechte einräumen würde.

Auch dieser Artikel wurde in der nationalen Umsetzung eng am Wortlaut der Richtlinienvorgaben geregelt, weshalb an dieser Stelle auf § 3a IWG verwiesen wird.

### Artikel 12 Umsetzung

Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 1. Juli 2005 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Wie oben bereits erwähnt wurde die PSI-Richtlinie im Jahre 2006 durch Inkrafttreten des Informationsweiterverwendungsgesetzes in nationales Recht der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt. Dieses IWG wurde zuletzt 2015, bedingt durch Änderungen der PSI-Richtlinie in 2013 novelliert.

Wäre dies nicht fristgemäß erfolgt, hätte die PSI-Richtlinie unmittelbare Anwendung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gefunden.

Gleichwohl gilt die PSI-Richtlinie nach wie vor unmittelbar im Falle einer fehlerhaften, mangelhaften oder unzureichenden Umsetzung.

Grundsätzlich ist hierzulande also das IWG geltendes Recht. An manchen Stellen, auf die im Unterkapitel zum IWG<sup>51</sup> näher eingegangen wird, sind jedoch Lücken in der nationalen Umsetzung festzustellen. In diesen Fällen findet folglich die PSI-Richtlinie direkte Anwendung. Zur Veranschaulichung der Umsetzung in nationales Recht, soll die dortige Abbildung: „Nationale Umsetzung der PSI-Richtlinie“ die Unterschiede einerseits sowie die Äquivalenzen andererseits aufzeigen<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Informationsweiterverwendungsgesetz

<sup>52</sup> Siehe Abbildung 7 Nationale Umsetzung der PSI-Richtlinie.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### Artikel 13

#### Überprüfung

- (1) Die Kommission überprüft die Anwendung dieser Richtlinie vor dem 18. Juli 2018 und übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat die Ergebnisse dieser Überprüfung sowie etwaige Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie.
- (2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle drei Jahre einen Bericht über die Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors für die Weiterverwendung, über die Bedingungen, unter denen diese zugänglich gemacht werden, und über die Rechtsbehelfsverfahren. Auf der Grundlage dieses Berichts, der veröffentlicht wird, prüfen die Mitgliedstaaten die Umsetzung von Artikel 6, und zwar insbesondere in Bezug auf die Erhebung von Gebühren, die über den Grenzkosten liegen.
- (3) Bei der in Absatz 1 genannten Überprüfung werden insbesondere der Anwendungsbereich und die Auswirkungen dieser Richtlinie geprüft, einschließlich des Steigerungsgrads der Weiterverwendung von Dokumenten des öffentlichen Sektors, der Auswirkungen der angewandten Grundsätze für die Gebührenbemessung und der Weiterverwendung amtlicher Rechtsetzungs- und Verwaltungstexte, des Zusammenwirkens der Datenschutzvorschriften und der Möglichkeiten der Weiterverwendung sowie weitere Möglichkeiten der Verbesserung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und die Entwicklung der europäischen Industrie für Informationsinhalte.

Artikel 13 führt die Überprüfung der nationalen Umsetzung dieser Richtlinienvorgaben durch die Europäische Kommission aus.

Der Stichtag für die endgültige Anwendung dieser Normen ist der 18. Juli 2018, d. h. ab diesem Zeitpunkt muss die Richtlinienvorgabe vollständig in national geltendes Recht umgesetzt sein. Andernfalls findet die PSI-Richtlinie im betreffenden Mitgliedstaat direkte Anwendung.

Die Europäische Kommission führte in 2017 eine Konsultation durch, im Laufe 2018 wird mit Vorschlägen für eine Novellierung der PSI-Richtlinie zu rechnen sein.

#### Artikel 14 Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

#### Artikel 15 Adressaten

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### 2.2 Informationsweiterverwendungsgesetz

Wie oben bereits ausgeführt, dient das am 19. Dezember 2006 in Kraft getretene und durch Gesetzesänderung vom 08. Juli 2015 geänderte Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG) der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG sowie der Richtlinie 2013/37/EU (PSI-Richtlinie).

Während dieses Gesetz lediglich die Weiterverwendung der Informationen regelt, eröffnen die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und des Landes grundsätzlich den freien Zugang zu diesen weiterzuverwendenden Informationen.

#### 2.2.1.1 Zweck

In § 1 Absatz 1 IWG wird als Gegenstand des Gesetzes die Weiterverwendung von vorhandenen Informationen öffentlicher Stellen aufgeführt. Insbesondere soll hierbei die digitale Wirtschaft gefördert werden, indem Produkte und Dienstleistungen durch eben diese Möglichkeit der Informationsweiterverwendung bereitgestellt werden sollen.

In diesem Zusammenhang werden öffentliche Stellen als größter Informationsproduzent in Europa gesehen, worin ein bedeutendes Wirtschaftspotenzial gesehen wird<sup>53</sup>.

Entsprechend den Änderungen der PSI-Richtlinie wurde ebenfalls das IWG durch Änderungsgesetz vom 08. Juli 2015 (BGBl. I S. 1162) an die EU-Vorgaben angepasst. Der Wortlaut dieser Änderungen orientiert sich stark an dem der Richtlinie.

Eingeführt wurden hiermit u.a. der Grundsatz der Weiterverwendung sowie ergänzende und präzisierende Bestimmungen, insbesondere zu den Begrifflichkeiten, Entgelten und Transparenz<sup>54</sup>. Als nationale Umsetzung verfolgt das IWG zwangsläufig den gleichen Zweck wie die PSI-Richtlinie.

#### 2.2.1.2 Erklärung der Rechtsnorm

Im Folgenden wird das Informationsweiterverwendungsgesetz anhand der einzelnen Paragraphen näher erläutert sowie Parallelen und Unterschiede zur PSI-Richtlinie herausgearbeitet.

Folgende Abbildung veranschaulicht, wie oben bereits erwähnt, die Unterschiede sowie die Entsprechungen in der nationalen Umsetzung der PSI-Richtlinie.

Dabei erscheinen die Artikel 12 bis 15 obsolet, da sich diese lediglich auf Aufgaben der Europäischen Kommission bezieht.

Artikel 4 der PSI-Richtlinie fand in der nationalen Umsetzung kein deckungsgleiches Pendant und gilt somit inhaltlich wie aus der PSI-Richtlinie. Artikel 5 hingegen wurde dem Regelungsgehalt nach zwar nicht wortgetreu, aber zumindest in Teilen in § 3 IWG in nationales Recht überführt. Im Übrigen gilt auch hier die EU-Vorgabe inhaltlich unmittelbar.

Der Regelungsgehalt des § 7 IWG wiederum findet sich nur im nationalen Recht, was sich aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt.

---

<sup>53</sup> Vgl. BMWi IWG.

<sup>54</sup> Vgl. BR-Drs. 58/15, S. 7.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

PSI-Richtlinie	Äquivalent	IWG
<b>Artikel 1</b> Gegenstand und Anwendungsbereich		<b>§ 1</b> Gegenstand und Anwendungsbereich
<b>Artikel 2</b> Begriffsbestimmungen		<b>§ 2</b> Begriffsbestimmungen
<b>Artikel 3</b> Allgemeiner Grundsatz		<b>§ 2a</b> Grundsatz der Weiterverwendung
<b>Artikel 4</b> Anforderungen an die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung		<b>§ 3</b> Gleichbehandlungsanspruch
<b>Artikel 5</b> Verfügbare Formate		<b>§ 3a</b> Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen
<b>Artikel 6</b> Grundsätze zur Gebührenbemessung		<b>§ 4</b> Nutzungsbestimmungen
<b>Artikel 7</b> Transparenz		<b>§ 5</b> Grundsätze zur Entgeltberechnung
<b>Artikel 8</b> Lizenzen		<b>§ 6</b> Transparenz
<b>Artikel 9</b> Praktische Vorkehrungen		<b>§ 7</b> Rechtsschutz
<b>Artikel 10</b> Nichtdiskriminierung		<b>§ 8</b> Praktische Vorkehrungen
<b>Artikel 11</b> Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen		
<b>Artikel 12</b> Umsetzung		
<b>Artikel 13</b> Überprüfung		
<b>Artikel 14</b> Inkrafttreten		
<b>Artikel 15</b> Adressaten		

Abbildung 7 Nationale Umsetzung der PSI-Richtlinie<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Eigene Darstellung.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

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

(2) Dieses Gesetz gilt nicht für Informationen,

1. an denen kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht,
2. die nur bei Nachweis eines rechtlichen oder berechtigten Interesses zugänglich sind,
- 2a. die lediglich Logos, Wappen und Insignien enthalten,
3. deren Erstellung nicht unter die öffentlichen Aufgaben der betreffenden öffentlichen Stelle fällt,
4. die von Urheberrechten, verwandten Schutzrechten oder gewerblichen Schutzrechten Dritter erfasst werden,
5. die im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oder deren Beauftragten sind und der Wahrnehmung eines öffentlichen Programm- oder Sendeauftrags dienen,
6. die im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen sind, einschließlich solcher Einrichtungen, die zum Transfer von Forschungsergebnissen gegründet wurden, außer Hochschulbibliotheken,
7. die im Besitz kultureller Einrichtungen sind, außer öffentlichen Bibliotheken, Museen oder Archiven,
8. die nach den Vorschriften des Bundes oder der Länder über den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten oder zu Umweltinformationen zugänglich sind und uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen.

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

(3) Die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten und weitergehende Ansprüche aus anderen Rechtsvorschriften auf Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen bleiben unberührt.

Der Gegenstand und Anwendungsbereich wird in § 1 IWG geregelt.

Dabei konkretisiert Absatz 1 den Gegenstand, der sich auf die Weiterverwendung von Informationen erstreckt, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind. Der Schwerpunkt soll dabei auf der Bereitstellung für die digitale Wirtschaft liegen.

Der Anwendungsbereich dessen wird dann in Absatz 2 geregelt: Auch in der nationalen Umsetzung der EU-Vorgaben konkretisiert sich der Anwendungsbereich durch eine Negativabgrenzung, welche weitestgehend den Inhalten der PSI-Richtlinie entspricht. Im Unterschied zur PSI-Richtlinie verwendet das IWG jedoch grundsätzlich den Begriff „Informationen“ anstelle von „Dokumenten“<sup>56</sup>.

Der Negativkatalog (§ 1 Abs. 2 IWG) schließt Informationen

- ohne oder mit eingeschränktem Zugangsrecht,
- deren Zugang lediglich nachweislich eines berechtigten Interesses gegeben ist,
- mit Logos, Wappen und Insignien,
- verwaltungsfremder Datenerhebung,
- im geistigen Eigentum Dritter (urheberrechtlich geschütztes geistiges Eigentum),
- im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oder deren Beauftragten zur Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags,
- im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen, außer von Hochschulbibliotheken,
- im Besitz kultureller Einrichtungen, außer von öffentlichen Bibliotheken, Museen oder Archiven,

<sup>56</sup> Sowohl die englische als auch die französische Fassung der PSI-Richtlinie verwenden „documents“, ebenso die ungarische Fassung „dokument“.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

- die durch Spezialgesetze (zu Geodaten oder Umweltinformationen) zugänglich sind und danach uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen aus.

Im Umkehrschluss ist das Informationsweiterverwendungsgesetz anzuwenden auf Hochschulbibliotheken, Bibliotheken, Museen und Archive sowie im Übrigen auf nicht ausgeschlossene Informationen.

Als nationale Umsetzung enthält das Informationsweiterverwendungsgesetz folgerichtig entsprechende Äquivalente der Negativabgrenzung. Folgende Tabelle zeigt diese bzw. ggf. vorhandene Unterschiede übersichtlich auf:



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

PSI-Richtlinie Art. 1 Abs. 2	Äquivalent der Negativabgrenzung	IWG § 1 Abs. 2
(1) verwaltungsfremde Daten		(1) Informationen ohne oder mit eingeschränktem Zugangsrecht
(2) Dokumente im geistigen Eigentum Dritter (urheberrechtlich geschütztes geistiges Eigentum)		(2) Informationen, deren Zugang lediglich nachweislich eines berechtigten Interesses gegeben ist
(3) unzugängliche Dokumente, insbesondere solcher zum Schutz der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der statistischen Geheimhaltung sowie des Geschäftsgeheimnisses		(3) Informationen mit Logos, Wappen und Insignien
(4) Dokumente mit eingeschränktem Zugang, einschließlich solcher, für die ein besonderes Interesse nachzuweisen ist		(4) Informationen verwaltungsfremder Datenerhebung
(5) Dokumententeile mit Logos, Wappen und Insignien		(5) Informationen im geistigen Eigentum Dritter (urheberrechtlich geschütztes geistiges Eigentum)
(6) unzugängliche oder nur eingeschränkt zugängliche Dokumente zum Schutz personenbezogener Daten oder datenschutzrechtlich zugängliche Teildokumente, deren Weiterverwendung jedoch den Schutz personenbezogener Daten beeinträchtigen würde		(6) Informationen im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oder deren Beauftragten zur Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags
(7) Dokumente im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sowie anderer Stellen zur Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags		(7) Informationen im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen, außer von Hochschulbibliotheken
(8) Dokumente im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen, außer von Hochschulbibliotheken		(8) Informationen im Besitz kultureller Einrichtungen, außer von öffentlichen Bibliotheken, Museen oder Archiven
(9) Dokumente im Besitz kultureller Einrichtungen, außer von Bibliotheken, Museen und Archiven		(9) Informationen, die durch Spezialgesetze zugänglich sind und danach uneingeschränkt weiterverwendet werden dürfen

Abbildung 8 Negativabgrenzung<sup>57</sup>

Hervorzuheben sind an dieser Stelle die Regelungen bezüglich des Datenschutzes: Während in der PSI-Richtlinie entsprechende Regelungen zum Datenschutz sowohl im Negativkatalog als auch in einem zusätzlichen Absatz (nämlich in Art. 1 Abs. 4) enthalten sind, regelt das IWG lediglich den äquivalenten Absatz (nämlich in § 1 Abs. 3 IWG) und verzichtet dabei auf eine zusätzliche Formulierung im Negativkatalog.

<sup>57</sup> Eigene Darstellung.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Darüber hinaus ergänzt das IWG jedoch im Gegensatz zur PSI-Richtlinie die Negativabgrenzung um die Weiterverwendung der Informationen aus Geodaten. Demnach dürfen diese, nachdem der Informationszugang über die entsprechenden Spezialgesetze<sup>58</sup> geschaffen wurde, entsprechend den Voraussetzungen dieses Gesetzes weiterverwendet werden. Mit Blick auf die Zielgruppe sowie den Rahmen dieses Handlungsleitfadens soll hierauf im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen werden.

Ferner schließt die PSI-Richtlinie unzugängliche Dokumente z. B. zum Schutz der nationalen Sicherheit und des Geschäftsgeheimnisses aus, wozu sich im IWG aber kein Äquivalent findet.

Absatz 2a stellt dabei jedoch klar, dass ein Anspruch auf Informationszugang durch das IWG nicht begründet wird. Dieser ergibt sich infolge aus den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder.

Weder zur Informationsweiterverwendung noch zum Informationszugang gibt es umfangreiche Rechtsprechung. Dennoch findet sich in der aktuellen Rechtsprechung eine Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG. Demgemäß besteht ein Zugangsrecht an Informationen gesichert dann, wenn die öffentliche Stelle diese von sich aus veröffentlicht hat. In der praktischen Anwendung hat dies für die Gemeinde zur Folge, dass sie bereits veröffentlichte Vergabebekanntmachungen auch Dritten überlassen muss, wenn diese eine Weiterverwendung auf einem Internetportal vorsehen. In erster Instanz wurden die sich hier wiederstreitenden Interessen mit der Maßgabe begründet, das IWG gelte nicht für Informationen ohne Zugangsrecht nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG. Das Bundesverwaltungsgericht argumentierte in der anschließenden Revision jedoch, dass die Gemeinde die Informationen durch die Vergabebekanntmachung bereits selbst der Öffentlichkeit zugänglich gemacht habe<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Insbesondere Umweltinformationsgesetz (UIG), Geodatenzugangsgesetz (GeoZG), Landesgeodatenzugangsgesetz BW (LGeoZG).

<sup>59</sup> BVerwG, Urteil vom 14.04.2016 - 7 C 12.14; Vgl. auch: Hattig.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes

1. sind öffentliche Stellen
  - a) Gebietskörperschaften, einschließlich ihrer Sondervermögen,
  - b) andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, wenn Stellen, die unter Buchstabe a oder Buchstabe c fallen, sie einzeln oder gemeinsam durch Beteiligung oder auf sonstige Weise überwiegend finanzieren oder über ihre Leitung die Aufsicht ausüben oder mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organe bestimmt haben. Das Gleiche gilt dann, wenn die Stelle, die einzeln oder gemeinsam mit anderen die überwiegende Finanzierung gewährt oder die Mehrheit der Mitglieder eines zur Geschäftsführung oder Aufsicht berufenen Organs bestimmt hat, unter Satz 1 fällt,
  - c) Verbände, deren Mitglieder unter Buchstabe a oder Buchstabe b fallen,
2. ist Information jede Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung,
3. ist Weiterverwendung 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,
4. sind Nutzungsbestimmungen Bestimmungen, die wesentliche Fragen der Weiterverwendung von Informationen regeln,
5. ist maschinenlesbares Format ein Dateiformat, das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen bestimmte Daten, einschließlich einzelner Sachverhaltsdarstellungen und deren interner Struktur, leicht identifizieren, erkennen und extrahieren können,
6. ist offenes Format ein Dateiformat, das plattformunabhängig ist und der Öffentlichkeit ohne Einschränkungen, die der Weiterverwendung von Informationen hinderlich wären, zugänglich gemacht wird,
7. ist anerkannter, offener Standard ein schriftlich niedergelegter Standard, in dem die Anforderungen für die Sicherstellung der Interoperabilität der Software niedergelegt sind.

Zur Begriffsbestimmung ist ebenso wie in der PSI-Richtlinie der Artikel 2 hier der § 2 IWG heranzuziehen. Diesbezüglich gibt es einige, teils große, teils kleine Unterschiede:

So ist der Begriff „öffentliche Stellen“ im IWG weit gefasst. In der PSI-Richtlinie werden die „öffentlichen Stellen“ und die „Einrichtung des öffentlichen Rechts“ gesondert erklärt, wohingegen das IWG diese zusammenfasst, dafür aber ausführlicher definiert.

Hinsichtlich der Subsumtion auf die baden-württembergischen Städte und Gemeinden als Gebietskörperschaft nach § 1 Abs. 4 GemO soll an dieser Stelle entsprechend auf die obigen Ausführungen zu Artikel 2 PSI verwiesen werden.

Wie oben bereits erläutert verwendet das IWG den Begriff der „Information“ anstelle von „Dokument“. Im Kern werden diese Begrifflichkeiten aber wohl gleichwertig definiert.

Unter „Information“ im Sinne des § 2 Nr. 2 IWG wird jede Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung verstanden. Mit anderen Worten also äquivalent zum Begriff „Dokument“.

Unter der „Weiterverwendung“ verstehen beide Normen im Wesentlichen dasselbe, wobei Einzelheiten jeweils unterschiedlich ausgestaltet sind: So wird in der PSI-Richtlinie der bloße Austausch zwischen öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Auftragserfüllung als keine Weiterverwendung angesehen, wohingegen im IWG die intellektuelle Wahrnehmung der jeweiligen Information und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens keine Weiterverwendung darstellen.

„Personenbezogene Daten“ werden hingegen nur in der PSI-Richtlinie über Verweis in die Datenschutzrichtlinie definiert. Im IWG ist hierzu keinerlei Begriffsbestimmung zu finden.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Dahingegen definiert das IWG den Begriff der „Nutzungsbestimmungen“, aber es keine der Definition von „Lizenzen“ in der PSI-Richtlinie korrespondierende Begrifflichkeit gibt<sup>60</sup>.

Die Begriffsbestimmungen zu „maschinenlesbarem“ und „offenem“ Format sowie zu „formellem, offenem Standard“ wurden wörtlich deckungsgleich aus der PSI-Richtlinie übernommen.

### § 2a Grundsatz der Weiterverwendung

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

Entsprechend dem Artikel 3 PSI-Richtlinie regelt das IWG den Grundsatz der Weiterverwendung in seinem § 2a. Hierbei ist es unerheblich, ob die Weiterverwendung kommerziellen oder nicht-kommerziellen Zweckes ist<sup>61</sup>. Unter dem Deckmantel der Weiterverwendung ist insbesondere die Erstellung neuer „Informationsprodukte und -dienste“ umfasst<sup>62</sup>.

Deckungsgleich zur PSI-Richtlinie müssen baden-württembergische Kommunen also sowohl eine gewerbliche als auch nicht-gewerbliche Informationsweiterverwendung gewährleisten, also auch um damit aus unternehmerischer Sicht neue Geschäftsmodelle zu ermöglichen.

### § 3 Gleichbehandlungsanspruch

- (1) Werden Informationen von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für eigene Geschäftstätigkeiten weiterverwendet, gelten hierfür die gleichen Entgelte und Bedingungen wie für andere Personen.
- (2) Informationen sind in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen; soweit möglich und wenn damit für die öffentliche Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist, sind sie vollständig oder in Auszügen elektronisch sowie in einem offenen und maschinenlesbaren Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten zu übermitteln. Sowohl die Formate als auch die Metadaten sollten so weit wie möglich anerkannten, offenen Standards entsprechen.

Unter § 3 Absatz 1 IWG regelt das Informationsweiterverwendungsgesetz entsprechend dem Artikel 10 der PSI-Richtlinie den Gleichbehandlungsanspruch aller. Dieser Regelungsgehalt konkretisiert, dass in Fällen der kommerziellen Weiterverwendung hierbei die gleichen Entgelte und Bedingungen gelten müssen wie in allen übrigen Fällen. Das heißt also, dass bspw. zum Aufbau eines neuen Geschäftsmodells mittels Informationsweiterverwendung keine weiteren Entgelte erhoben werden dürfen, nur weil davon auszugehen ist, dass der Antragsteller mit jener Informationsweiterverwendung unternehmerisch und daher mit Gewinnerzielungsabsicht tätig wird.

Der Regelungsgehalt des Absatzes 2 hingegen entspricht in Teilen dem des Artikels 5 der PSI-Richtlinie. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die EU-Vorgaben zu den verfügbaren Formaten im

<sup>60</sup> An dieser Stelle wird jedoch lediglich der Begriff definiert; die Ausführungen und Anwendungsregelungen werden in beiden Normen gesondert aufgeführt: Artikel 8 PSI zu „Lizenzen“ und § 4 IWG zu „Nutzungsbestimmungen“.

<sup>61</sup> Vgl. BMWi IWG.

<sup>62</sup> ebd.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Wesentlichen deckungsgleich durch den Bundesgesetzgeber übernommen wurden<sup>63</sup>. Der Umstand, dass gemäß Artikel 5 Absatz 3 der PSI-Richtlinie die Kommunen gerade nicht zu einer fortlaufenden Aktualisierung der Informationen verpflichtet werden können, wurde jedoch nicht wortgetreu in nationales Recht umgesetzt, weshalb die EU-Richtlinie in diesen Teilen maßgebend ist und somit unmittelbare Anwendung findet bzw. in § 3 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 zum Ausdruck kommen soll<sup>64</sup>. Eine regelmäßige Aktualisierung der Informationen muss durch die Kommunen also nicht sichergestellt werden – es sei denn, die aktualisierten Informationen werden irgendjemandem zur Verfügung gestellt, dann gilt wiederum die Gleichbehandlung.

Für die baden-württembergischen Kommunen bedeutet dies also, dass mit der Pflicht der Informationsübermittlung jedoch keine Pflicht verbunden ist, die Daten in ein bestimmtes Format (maschinenlesbar und/oder offen) umzuwandeln. Untermauert wird dies bereits in § 1 Absatz 1 IWG durch die Verwendung des Begriffs „vorhandener“ Daten. Dies unterstreicht gerade, dass die Daten nicht erst erstellt werden müssen, sondern dass lediglich die bereits vorhandenen Daten vom IWG erfasst werden. Der Bundesgesetzgeber sieht den Gesetzeszweck also nicht primär in der Erstellung neuer Daten im gewünschten Format<sup>65</sup>.

### § 3a Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen

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

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

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

Wie unter Artikel 11 der PSI-Richtlinie bereits erläutert, wurde der § 3a IWG eng am Wortlaut der EU-Vorgabe umgesetzt. Wegen der Öffnungsklausel der PSI-Richtlinie für die jeweiligen unterschiedlichen Mitgliedstaaten, gestaltete sich die nationale Umsetzung hier freier als bei den übrigen Artikeln und Paragraphen.

Im Wesentlichen entspricht die nationale Umsetzung des Bundesgesetzgebers jedoch deckungsgleich den Richtlinienvorgaben.

Absatz 1 stellt dabei die zentrale wettbewerbsbezogene Norm des IWG dar.

Absatz 2 und 3 hingegen sind als Sonderbestimmungen für Gedächtnisinstitutionen zu verstehen<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Vgl. BR-Drs. 58/15, S. 12; BT-Drs. 18/4614, S. 14.

<sup>64</sup> Vgl. Richter, Rn. 44 zu § 3.

<sup>65</sup> Vgl. ausführlich dazu: BR-Drs. 58/15, S. 9ff; BT-Drs. 18/4614, S. 11ff.

<sup>66</sup> Vgl. Richter, Rn. 1f zu § 3a.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Im Vergleich zu den übrigen Paragraphen hat der Regelungsgehalt dieser Norm, insbesondere der des Absatzes 2 wenig praktische Relevanz<sup>67</sup> im Verwaltungsalltag der baden-württembergischen Kommunen bezogen auf Open Data.

Handelt es sich jedoch um kommunale Museen oder sonstige kommunale Kultureinrichtungen, scheint jedenfalls Absatz 3 einschlägig zu sein, insbesondere wenn Kooperationsvereinbarungen mit öffentlich-privaten Partnerschaften<sup>68</sup> geschlossen wurden<sup>69</sup>.

### § 4 Nutzungsbestimmungen

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

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

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

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

Im Wesentlichen entspricht der § 4 IWG dem Regelungsgehalt des Artikels 8 der PSI-Richtlinie, um den EU-Vorgaben als nationale Umsetzung Rechnung zu tragen. Auch hier werden also die Regelungen zu den Nutzungsbestimmungen (entsprechend der Lizenzen) getroffen, in denen die betreffenden öffentlichen Stellen Bedingungen für die Weiterverwendung aufstellen können, ohne jedoch Wettbewerbsverzerrungen zu begünstigen.

Die praktische Ausgestaltung wird auch hierzu entsprechend unter „Technische Umsetzung“<sup>70</sup> beleuchtet.

Laut der Gesetzesbegründung<sup>71</sup> gab es für die Regelungen zum Antragsverfahren, die ursprünglich in diesem § 4 IWG vorgesehen waren, kein Erfordernis mehr. Der Bundesgesetzgeber wollte hiermit ausdrücklich eine Verfahrensvereinfachung bewirken, sowohl für die Nutzer der Daten als auch für die informationspflichtigen Stellen. Obwohl die PSI-Richtlinie ein Antragsverfahren weiterhin vorsieht, genügt dem Bundesgesetzgeber hierfür der alleinige Grundsatz zur Weiterverwendung allen in den Anwendungsbereich des IWG fallenden Informationen – ohne verpflichtendes Antragsverfahren. Fraglich ist also, ob der Artikel 4 der PSI-Richtlinie zum Antragsverfahren trotzdem unmittelbare Wirkung entfaltet, wie es der EU-Gesetzgeber in Art. 288 AEUV vorsieht. Die nationale Umsetzung sieht nämlich hier gerade eine begünstigende Entscheidung zugunsten des Nutzers und der öffentlichen Stelle vor, wohingegen die Antragspflicht der PSI-Richtlinie für den Nutzer erschwerend wäre und ein Antragsverfahren einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für beide Seiten bedeuten würde. Zugunsten des beiderseitigen Nutzens wäre es also folgerichtiger, wenn lediglich das nationale Recht (ohne Antragsverfahren) Anwendung fände<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Vgl. Richter, Rn. 24 zu § 3a.

<sup>68</sup> Sogenannte PPP = Public-Private Partnership.

<sup>69</sup> Ausführlich dazu: BR-Drs. 58/15, S. 12; BT-Drs. 18/4614, S. 14.

<sup>70</sup> Lizenzen und Nutzungsvereinbarungen.

<sup>71</sup> Vgl. BR-Drs. 58/15, S. 12f; BT-Drs. 18/4614, S. 14f.

<sup>72</sup> Eigener Gedankengang aufgrund fehlender Literatur.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 5 Grundsätze zur Entgeltberechnung

- (1) Entgelte für die Weiterverwendung von Informationen sind auf die Kosten beschränkt, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursacht werden.
- (2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden auf
1. öffentliche Stellen, die ausreichende Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken;
  2. Informationen, für die die betreffende öffentliche Stelle aufgrund von Rechtsvorschriften ausreichende Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zu decken;
  3. Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive.
- (3) In den in Absatz 2 Nummer 1 und 2 genannten Fällen berechnen die betreffenden öffentlichen Stellen die Gesamtentgelte nach von ihnen festzulegenden objektiven, transparenten und nachprüfbaren Kriterien. Die Gesamteinnahmen dieser Stellen aus der Bereitstellung von Informationen und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum dürfen die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Die Entgelte werden unter Beachtung der für die betreffenden öffentlichen Stellen geltenden Buchführungsgrundsätze berechnet.
- (4) Wenn die in Absatz 2 Nummer 3 genannten öffentlichen Stellen Entgelte verlangen, dürfen die Gesamteinnahmen aus der Bereitstellung von Informationen und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion, Verbreitung, Bewahrung und der Rechtklärung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Die Entgelte werden unter Beachtung der für die betreffenden öffentlichen Stellen geltenden Buchführungsgrundsätze berechnet.

Die nationale Umsetzung in Form des § 5 IWG für den Artikel 6 PSI-Richtlinie und § 6 IWG für den Artikel 7 PSI-Richtlinie erfolgte hier eng am Wortlaut der EU-Vorgaben, wodurch sich bei näherer Betrachtung keine Abweichungen ergeben. Daher ist der Regelungsgehalt dieser Normen grundsätzlich deckungsgleich auszulegen<sup>73</sup>.

Beachtenswert ist, dass weder der EU- noch der Bundesgesetzgeber eine Verpflichtung zur Gebühren- bzw. zur Entgelterhebung vorsehen. Für den Fall einer Entgelterhebung ist jedoch in beiden Normvorgaben eine Orientierung an den Artikeln 6 und 7 der PSI-Richtlinie bzw. an den §§ 5 und 6 IWG festgesetzt<sup>74</sup>.

Mit den EU-Vorgaben der PSI-Richtlinie wird erheblich in die Autonomie der öffentlichen Stellen eingegriffen, weshalb der Bundesgesetzgeber entgegen des EU-Terminus „Gebühren“ den Terminus „Entgelt“ verwendet, da er der Auffassung ist, dass eine Anwendung der Richtlinienvorgaben auf das gesamte nationale Gebührenrecht nicht möglich ist<sup>75</sup>. Zu beachten ist beim hier verwendeten Begriff „Entgelt“ jedoch, dass dieser i.S.d. § 5 IWG weiter gefasst wird als im herkömmlichen Sinne und auch öffentlich-rechtlich festgesetzte Gebühren umfasst<sup>76</sup>.

Als Intention dieser Normen ist festzuhalten, dass zur Verwirklichung eines möglichst hohen Weiterverwendungs- und Innovationsgrads die Bepreisung so niedrig als möglich gehalten werden soll<sup>77</sup>. Dies spiegelt sich ebenso im Grundgedanken von Open Data wider, der prinzipiell eine kostenlose Bereitstellung verlangt.

<sup>73</sup> Vgl. dazu auch: Richter, Rn. 1ff und 13 zu § 5.

<sup>74</sup> Vgl. BR-Drs. 58/15, S. 13ff; BT-Drs. 18/4614, S. 14ff.

<sup>75</sup> Vgl. Richter, Rn. 1 und 13 zu § 5.

<sup>76</sup> Vgl. Richter, Rn. 3 und 22 zu § 5.

<sup>77</sup> Vgl. Richter, Rn. 2 zu § 5.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Im Übrigen ist an dieser Stelle auf die obigen Ausführungen zu Artikel 6 der PSI-Richtlinie zu verweisen, da selbst der Bundesgesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung<sup>78</sup> über mehrere Seiten die Kommissionsvorgaben wörtlich zitiert und damit zum Ausdruck bringt, dass diesen für die Auslegung des IWGs – naturgemäß - Beachtung geschenkt werden sollte<sup>79</sup>.

### § 6 Transparenz

- (1) Wurden für die Weiterverwendung Standardentgelte festgelegt, sind die entsprechenden Bedingungen und ist die tatsächliche Höhe dieser Entgelte einschließlich der Berechnungsgrundlage zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung soll über öffentlich zugängliche Netze erfolgen.
- (2) Wurden für die Weiterverwendung keine Standardentgelte festgelegt, geben die öffentlichen Stellen im Voraus an, welche Faktoren bei der Berechnung berücksichtigt werden. Auf Anfrage gibt die betreffende öffentliche Stelle auch die Berechnungsweise dieser Entgelte in Bezug auf den spezifischen Antrag auf Weiterverwendung an.
- (3) Die in § 5 Absatz 2 Nummer 2 genannten Anforderungen werden im Voraus festgelegt. Soweit möglich, werden sie über öffentlich zugängliche Netze veröffentlicht.

Wie oben bereits erwähnt, entspricht der § 6 IWG dem Artikel 7 der PSI-Richtlinie und ist genauso eng am Wortlaut umgesetzt worden. Die hier geregelten Transparenzvorschriften rahmen die Grundsätze zur Entgeltbemessung nach § 5 IWG, weshalb die beiden §§ 5 und 6 genauso wie die Artikel 6 und 7 zusammengelesen werden müssen<sup>80</sup>.

An dieser Stelle soll also zur weiteren Auslegung ebenso auf Artikel 7 der PSI-Richtlinie verwiesen werden.

Bezweckt wird mit dieser Transparenzregelung, dass die Möglichkeit besteht, sich vorab über entstehende Kosten über die Weiterverwendung zu informieren. Hintergrund hierfür ist die Schaffung transparenter Marktbedingungen<sup>81</sup>.

### § 7 Rechtsschutz

Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

Durch die Regelung aus § 7 IWG wird der ordentliche Rechtsweg eröffnet. Diese Regelung hat der Bundesgesetzgeber im Vergleich zum EU-Gesetzgeber neu geschaffen. In der PSI-Richtlinie war dieser Regelungsgehalt nicht in dieser Form vorgesehen. Durch seine Bundesgesetzgebungskompetenz<sup>82</sup> darf der Bundesgesetzgeber eine solche Regelung zur Stärkung der Rechte der Bürger erlassen.

Dieser Paragraph wurde gemäß der Bundesratsdrucksache 358/1/06<sup>83</sup> auf Empfehlung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten in die Stellungnahme des Bundesrats zur Einführung des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen aufgenommen. Demgemäß wurde für die Klarstellung eines einheitlichen Rechtswegs auf Verlangen des Bundesrats der heutige § 7 (damals noch als § 5 IWG) eingeführt. Hintergrund hierfür war es, einen einheitlichen Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu eröffnen. Der Eröffnung des Zivilrechtswegs würde entgegenstehen, dass es sich bei öffentlichen Stellen einerseits um öffentliches Recht handelt und diese andererseits nicht mit der Systematik des Zivilprozessrechts in Einklang zu bringen wären<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> Vgl. BR-Drs. 58/15, S. 13ff; BT-Drs. 18/4614, S. 14ff.

<sup>79</sup> Vgl. Richter, Rn. 13f zu § 5.

<sup>80</sup> Vgl. Richter, Rn. 1 zu § 6.

<sup>81</sup> Vgl. Richter, Rn. 5 zu § 6.

<sup>82</sup> Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG.

<sup>83</sup> Vgl. ausführlich dazu: BR-Drs. 358/1/06, S. 1f.

<sup>84</sup> Vgl. BR-Drs. 358/1/06, S. 1f.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 8 Praktische Vorkehrungen

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

Wie zu Artikel 9 der PSI-Richtlinie bereits ausgeführt, stellt § 8 IWG hierzu die nationale Umsetzung dar. Dieser regelt also die Bereitstellung der Informationen, wenn diese mit Metadaten versehen<sup>85</sup> wurden und in maschinenlesbarem Format vorliegen, auf dem Datenportal des Bundes GovData<sup>86</sup>. Die Begrifflichkeit „sollen“ bedeutet in diesem Kontext „müssen“, es sei denn die Bereitstellung ist mit einem zu hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

Darüber hinaus stellt der Bundesgesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung<sup>87</sup> klar, dass nicht die Datensätze selbst, sondern lediglich die Metadaten dessen auf dem Portal bereitgestellt werden sollen. Die Bereitstellung der Datensätze selbst erfolgt stets über die eigene Homepage der Behörde, wo auch die Aktualisierung stattfinden soll. Eine Anpassung der Metadaten soll dann erfolgen, wenn diese nicht mehr aktuell sind<sup>88</sup>.

Für baden-württembergische Kommunen bedeutet dies also konkret, dass die grundsätzliche Bereitstellung und Aktualisierung der Datensätze auf der eigenen Webseite erfolgt und auf dem nationalen GovData-Portal lediglich die aktualisierten Metadaten veröffentlicht werden müssen, sobald Open Data bereitgestellt werden.

#### 2.2.2 Problematik der nationalen Umsetzung der PSI-Richtlinie

Wie oben bereits erläutert vollzieht sich die nationale Umsetzung der PSI-Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland durch das Informationsweiterverwendungsgesetz.

In der Gesetzesbegründung aus der Bundesrat-Drucksache 58/15 vom 13. Februar 2015 sowie aus der Bundestag-Drucksache 16/2453 vom 25. August 2006 wird ausgeführt, dass sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 Grundgesetz stützt, da hier vorwiegend das Recht der Wirtschaft betroffen scheint. Der Kern der PSI-Richtlinie sowie des Informationsweiterverwendungsgesetzes sei insbesondere die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors für wirtschaftliche Zwecke<sup>89</sup>.

Die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erfordere daher nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz eine bundeseinheitliche Regelung. Nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrungen würden sich darüber hinaus ergeben, wenn es unterschiedliche landesrechtliche Regelungen gebe. Auch sollten Innovationen nicht durch solche uneinheitlichen Landesregelungen behindert werden<sup>90</sup>.

Fraglich ist jedoch, ob das Kernanliegen der wirtschaftlichen Zwecke im materiell-rechtlichen Sinne standhält oder ob der Regelungsgehalt sowohl der PSI-Richtlinie als auch des Informationsweiterverwendungsgesetzes nicht vorrangig verwaltungsrechtlicher Art sei. Dies wiederum müsste dann nach Artikel 83 und 84 Grundgesetz beurteilt werden.

<sup>85</sup> i.S.d. § 12 Abs. 1 EGovG Bund: Stellen Behörden über öffentlich zugängliche Netze Daten zur Verfügung, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes, zu erwarten ist, so sind grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden. Ein Format ist maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Die Daten sollen mit Metadaten versehen werden.

<sup>86</sup> Vgl. <https://www.govdata.de/>

<sup>87</sup> Vgl. BR-Drs. 58/15, S. 16; BT-Drs. 18/4614, S. 16f.

<sup>88</sup> Ausführlich dazu: BR-Drs. 58/15, S. 16; BT-Drs. 18/4614, S. 16f.

<sup>89</sup> Vgl. BR-Drs. 58/15, S. 7f; BT-Drs. 16/2453, S. 11.

<sup>90</sup> Vgl. ebd.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Wenn in einer EU-Richtlinie zum Großteil verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen getroffen werden, dann muss ein föderatives Zuständigkeitsgefüge der Mitgliedstaaten in der nationalen Umsetzung berücksichtigt werden.

Verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen sind nämlich Angelegenheiten der Länder und bedürfen daher des Erlasses eines eigenständigen Landesgesetzes.

Der Bund kann verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen nur für sich selbst, d. h. seine eigenen Bundesbehörden treffen, nicht jedoch bundeseinheitlich für die Länder und die Kommunen<sup>91</sup>.

Gestärkt wird diese Annahme ferner durch die Einführung des § 7 IWG, der explizit den Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Dadurch wird ersichtlich, dass der Regelungsgehalt des Gesetzes vorrangig verwaltungsverfahrenrechtlicher Natur ist, wodurch der Zivilgerichtsweg ausgeschlossen wird.

Streng genommen stellt jedoch der in der Gesetzesbegründung zum IWG<sup>92</sup> herausgehobene wirtschaftliche Zweck lediglich ein Annex dar, was dem in Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 und Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz vorausgesetzten wirtschaftlichen Zweck in materiell-rechtlicher Hinsicht widersprechen würde, wenn der Kernregelungsgehalt vorrangig verwaltungsverfahrenrechtlicher Natur sei.

Wenn also die verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen in der PSI-Richtlinie und im IWG überwiegen, wären streng genommen 16 Landesgesetze als nationale Umsetzung der PSI-Richtlinie nötig. Diese Argumentationskette lässt sich mit dem Erlass des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Länder vergleichen, wonach ebenso 16 Landesgesetze neben einem Bundesgesetz erlassen wurden<sup>93</sup>.

Als Fazit lässt sich an dieser Stelle also festhalten, dass es sowohl Argumente für als auch wider gibt, wobei sich die aktuelle Gesetzesbegründung auf die Argumente auf Basis des wirtschaftlichen Zweckes stützt. Diese erscheinen jedoch durchaus angreifbar.

---

<sup>91</sup> Ergibt sich aus Art. 83 und 84 GG.

<sup>92</sup> BR-Drs. 58/15; BT-Drs. 16/2453.

<sup>93</sup> Ausführlich dazu: Müller-Terpitz, Abs. 28-40 und 53.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### 2.3 Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg

Durch die Informationsfreiheitsgesetze zur Erhöhung der Transparenz der Verwaltung als Voraussetzung für eine demokratische Meinungs- und Willensbildung wurde sowohl auf Bundes- als auch Landesebene ein längst überfälliger<sup>94</sup> Paradigmenwechsel eingeleitet<sup>95</sup>.

Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) ist am 05. September 2005 in Kraft getreten und durch Änderungsgesetz vom 07. August 2013 geändert worden.

Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG) ist am 30. Dezember 2015 in Kraft getreten.

Das Bundesgesetz bezieht sich im Anwendungsbereich grundsätzlich auf Behörden und Einrichtungen des Bundes, weshalb es nicht auf Kommunen anzuwenden ist<sup>96</sup>.

In vielen Bundesländern<sup>97</sup>, darunter Baden-Württemberg, gibt es ein entsprechendes Landesgesetz, das insbesondere für die Landesbehörden und Kommunen Anwendung findet.

Das in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG festgesetzte kommunale Aufgabenübertragungsverbot regelt verbindlich, dass es für Kommunen alleinig in der Entscheidungskompetenz der Länder liegt, welche Aufgaben übertragen werden dürfen und wie sich das Konnexitätsprinzip in der Finanzierung dieser Aufgaben ausgestaltet<sup>98</sup>. Darauf basierend legt setzt das Landesinformationsfreiheitsgesetz auch den kommunalen Sektor in seinem Anwendungsbereich fest.

Gegen ein landesrechtliches Verweisungsgesetz auf das IFG des Bundes sprechen einerseits die komplexen Regelungen auf der jeweiligen Landes- und Kommunalebene und andererseits die Verständlichkeit in der Gesetzestextformulierung für den einzelnen Bürger<sup>99</sup>.

Im Grunde orientiert sich das baden-württembergische LIFG am Bundesgesetzestext, wobei es hieraus einige Stellen optimiert hat, sowie an weiteren Landesgesetzen, insbesondere an dem Hamburgischen Transparenzgesetz<sup>100</sup>.

Mit Blick auf die Zielgruppe sowie den Rahmen dieses Handlungsleitfadens soll im Folgenden also lediglich auf das Landesinformationsgesetz Baden-Württemberg näher eingegangen werden, welches insbesondere für die Landesbehörden und die baden-württembergischen Kommunen Anwendung findet.

Neben dem Transparenzgedanken des Gesetzgebers ist der Schutz öffentlicher sowie privater Interessen zu bedenken, so dass stets eine einzelfallbezogene Interessensabwägung durch die betreffende Behörde erfolgen muss.

<sup>94</sup> Zumindest im internationalen Vergleich, so hat bspw. Ungarn seit 1992 ein Informationsfreiheitsgesetz und Deutschland hat die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18.6.2009 bis heute weder gezeichnet noch ratifiziert – im Gegensatz zu Staaten wie Bosnien-Herzegowina, FYROM, Georgien, Montenegro oder Serbien und eben Ungarn. Vgl. hierzu [https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p\\_auth=Y8QKEMS5](https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=Y8QKEMS5) (per 21.1.2018).

<sup>95</sup> Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 1; ausführlich dazu: Hong, S. 953-959.

<sup>96</sup> Vgl. § 1 Satz 1 und 2 IFG; ausführlich dazu: IFG – Text und Erläuterungen, S. 14f; Arbeitshilfe IFG, S. 2.

<sup>97</sup> Nicht in Niedersachsen und Sachsen; in Hessen liegt aktuell ein Gesetzesentwurf vor (19/5728 Drucksache vom 05.12.2017 Hessischer Landtag); in Bayern gibt es eine Zwischenstufe: Hier wird der Regelungsgehalt in Art. 36 BayDSG sowie in Würzburg, Passau und München durch kommunale Satzungen geregelt, Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 2; Leitfaden Open Data 2014, S. 17; Debus-Kommentar, Rn. 7 zu § 1 LIFG; Darüber hinaus hat der Bayerische Landesdatenschutzbeauftragte durch Pressemitteilung vom 12.12.2017 das Buch „Das allgemeine Recht auf Auskunft im Bayerischen Datenschutzgesetz – Erläuterungen und Materialien“ herausgegeben.

<sup>98</sup> Vgl. Müller-Terpitz, Abs. 40.

<sup>99</sup> LT-Drs. 15/7720, S. 14.

<sup>100</sup> Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 2.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### 2.3.1.1 Zweck

Im Sinne des Landesgesetzgebers zielt das Landesinformationsfreiheitsgesetz darauf ab, den Bürgern einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Verwaltung zu gewähren. Dieser Anspruch setzt kein konkretes Informationsinteresse des Bürgers als antragstellende Person voraus. Ferner sollen die öffentlichen Verwaltungen hierdurch verpflichtet werden, diese Informationen zu veröffentlichen<sup>101</sup>.

Dieser Anspruch auf Informationszugang ist als zentraler Regelungsgehalt des Landesinformationsfreiheitsgesetzes in § 1 als Grundsatz festgehalten.

Als mittel- bis langfristige Vision bezweckt das hier geförderte Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung einen Zugewinn an Transparenz sowie eine verstärkte Akzeptanz verwaltungsrechtlicher Entscheidungen durch die Bürger. Als Konsequenz der frühzeitigen Information könnten durch Reduktion und Vermeidung von Nachfragen, Beanstandungen, Beschwerden und Klagen ebenso Kosten eingespart werden<sup>102</sup>.

### 2.3.1.2 Erklärung der Rechtsnorm

Im Folgenden wird das Landesinformationsfreiheitsgesetz anhand der einzelnen Paragraphen erläutert.

#### § 1 Grundsätze

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten und sonstiger berechtigter Interessen durch ein umfassendes Informationsrecht den freien Zugang zu amtlichen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten, um die Transparenz der Verwaltung zu vergrößern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern.

(2) Antragsberechtigte haben nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den informationspflichtigen Stellen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

(3) Sofern der Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Rechtsvorschriften abschließend geregelt ist, gehen diese mit Ausnahme des § 29 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

Wie oben bereits erwähnt regelt der § 1 LIFG als zentraler Grundsatz zur Transparenzerhöhung und zur Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung den generellen freien Anspruch auf Informationszugang zu amtlichen Informationen.

Absatz 1 beschreibt dabei den grundsätzlichen Zweck des Gesetzes als umfassendes Recht auf Informationszugang sowie als Teil einer offenen Informationskultur. Für die bürgerliche Teilhabe an politischen Prozessen erscheint dieser Zugang jedenfalls unverzichtbar<sup>103</sup>.

Absatz 2 hingegen gewährt den konkreten Anspruch auf diesen Informationszugang. Dabei muss kein voraussetzendes berechtigtes Interesse an der Informationsbegehrung dargelegt werden. Ferner handelt es sich hierbei nicht um eine Ermessensnorm, sondern die informationspflichtigen Stellen werden zur Veröffentlichung der amtlichen Informationen verpflichtet, sofern kein Ablehnungsgrund<sup>104</sup> vorliegt<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 1.

<sup>102</sup> Vgl. ebd., S. 2.

<sup>103</sup> Vgl. ebd., S. 58.

<sup>104</sup> Näher unter § 9 LIFG.

<sup>105</sup> Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 58.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Absatz 3 regelt die Gesetzeskonkurrenzen: Dabei verdrängt das LIFG keine spezialgesetzlichen Informationszugangsregelungen, d. h. diese haben Vorrang, wenn der Zugang zu amtlichen Informationen in diesen Spezialgesetzen abschließend geregelt ist. Dies gilt unabhängig davon, ob mit diesen Regelungen der Rahmen des Informationszugangs enger oder weiter gesteckt wird<sup>106</sup>. Jedenfalls ist hierbei eine Einzelfallprüfung erforderlich.

Als Ausnahmetatbestand werden lediglich die §§ 29 LVwVfG und 25 SGB X genannt, die statt vorrangig neben dem LIFG angewandt werden<sup>107</sup>.

Für baden-württembergische Kommunen bedeutet dies also, dass sie amtliche Informationen grundsätzlich und ermessensfrei zur Verfügung stellen müssen. Im Einzelfall sind Ablehnungsgründe<sup>108</sup> zu prüfen, die ggf. in diesem konkreten Einzelfall von dieser Pflicht entbinden würden.

### § 2 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 für die Stellen

1. des Landes,
2. der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie
3. der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts

und deren Vereinigungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

(2) Dieses Gesetz gilt für

1. den Landtag nur, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt,
2. den Rechnungshof, die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und die Gemeindeprüfungsanstalt jeweils nur außerhalb ihrer Prüfungs- und Beratungstätigkeit,
3. die Gerichte, die Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungs- und Maßregelvollzugsbehörden sowie Disziplinarbehörden jeweils nur, soweit sie nicht als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher oder sachlicher Unabhängigkeit tätig werden, sowie
4. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und dies staatsvertraglich geregelt ist.

(3) Das Gesetz gilt nicht gegenüber

1. dem Landesamt für Verfassungsschutz und den sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, soweit sie nach Feststellung der Landesregierung gemäß § 35 des Landessicherheitsüberprüfungsgesetzes Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wahrnehmen,
2. den Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung, Hochschulen nach § 1 des Landeshochschulgesetzes, Schulen nach § 2 des Schulgesetzes für Baden-Württemberg sowie Ausbildungs- und Prüfungsbehörden, soweit Forschung, Kunst, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen betroffen sind,
3. der Landesbank Baden-Württemberg, der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank, den Sparkassen sowie ihren Verbänden und Verbundunternehmen, den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, der Freien Berufe und der Krankenversicherung sowie
4. den Landesfinanzbehörden im Sinne des § 2 des Finanzverwaltungsgesetzes, soweit sie in Verfahren in Steuersachen tätig werden.

(4) Dieses Gesetz gilt auch für natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle einer Stelle, soweit diese in den Anwendungsbereich nach Absatz 1 fällt, unterliegen. Kontrolle im Sinne des Satz 1 liegt vor, wenn

<sup>106</sup> Vgl. dazu Anwendungshinweise LIFG, S. 2.

<sup>107</sup> Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 58f.

<sup>108</sup> Näher unter §§ 4 bis 6 und 9 LIFG.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder
2. eine oder mehrere der in Absatz 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar
  - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals der Person des Privatrechts besitzt oder besitzen oder
  - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen der Person des Privatrechts verbundenen Stimmrechte verfügt oder verfügen oder
  - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der Person des Privatrechts stellen kann oder können.

In § 2 LIFG wird der Anwendungsbereich des Gesetzes geregelt.

Dabei setzt Absatz 1 als Grundregel fest, dass sich der Geltungsbereich auf die Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbänden, der unter der Aufsicht dieser Stellen stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen einbezieht, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen<sup>109</sup>.

Absatz 2 hingegen regelt die bereichsspezifische Einbeziehung von Stellen außerhalb der Verwaltung<sup>110</sup>.

In Anlehnung an die Regelungen anderer Bundesländer schließt Absatz 3 wenige, besonders sensible Bereiche wie u.a. das Landesamt für Verfassungsschutz aus<sup>111</sup>.

Als Erweiterung des Anwendungsbereichs werden hingegen in Absatz 4 auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts einbezogen, sofern ihnen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben, insbesondere der Daseinsvorsorge<sup>112</sup>, zugewiesen wurden und sie der Kontrolle einer Stelle nach Absatz 1 unterliegen<sup>113</sup>.

Die baden-württembergischen Kommunen sind also zweifelsohne vom Anwendungsbereich des Absatzes 1 erfasst, weshalb das Landesinformationsfreiheitsgesetz diese verpflichtet.

Eine proaktive Informationsbereitstellung, d. h. eine Informationsbereitstellung von sich aus, sieht das LIFG lediglich für unmittelbare Stellen des Landes i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 1 vor, wie Ministerien und Regierungspräsidien. Für die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden sowie die Gemeinden hingegen nicht, da an dieser Stelle der Begriff „Stellen des Landes“ laut der Gesetzesbegründung eng auszulegen ist<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 59ff.

<sup>110</sup> Vgl. ebd.

<sup>111</sup> Vgl. ebd.

<sup>112</sup> Hierunter könnten bspw. Unternehmen des ÖPNV subsumiert werden, wenn sie zur Erfüllung der öffentlichen Nahverkehrsversorgung bestellt wurden.

<sup>113</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 59ff.

<sup>114</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 59; Anwendungshinweise LIFG, S. 2.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Antragsberechtigte: alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie deren Zusammenschlüsse, soweit diese organisatorisch hinreichend verfestigt sind;
2. informationspflichtige Stellen: alle Stellen im Anwendungsbereich nach § 2;
3. amtliche Informationen: jede bei einer informationspflichtigen Stelle bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, außer Entwürfen und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen;
4. betroffene Personen: natürliche Personen, über die personenbezogene Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) vorliegen (Betroffene), oder juristische Personen, über die amtliche Informationen vorliegen, mit Ausnahme der antragstellenden Person.

Als allgemeine Definitionen regelt der § 3 LIFG die für die Anwendung des Gesetzes relevanten Begriffsbestimmungen:

„Antragsberechtig“ i.S.d. § 3 Nr. 1 LIFG sind demnach alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, wobei deren Nationalität und (Wohn-)Sitz keine Rolle spielen<sup>115</sup>. Ferner sind deren Zusammenschlüsse „antragsberechtig“, wenn diese organisatorisch hinreichend verfestigt sind. Darüber hinaus sind auch teilrechtsfähige Personengesellschaften<sup>116</sup> „antragsberechtig“.

Nicht „antragsberechtig“ hingegen sind juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie Amts- und Mandatsträger. Hintergrund dafür ist das Vermeiden von Konflikten mit Amtshilfeersuchen<sup>117</sup>.

„Informationspflichtige Stellen“ sind nach Maßgabe dieses Gesetzes alle unter den Anwendungsbereich des § 2 LIFG fallende Stellen, also auch alle Kommunen.

Unter „amtlichen Informationen“ nach § 3 Nr. 3 LIFG versteht der Landesgesetzgeber „jede bei einer informationspflichtigen Stelle bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, außer Entwürfen und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen“<sup>118</sup>.

Eine Verpflichtung zur Aufbereitung der Informationen nach Wünschen der antragstellenden Person besteht hierbei für die informationspflichtige Stelle nicht<sup>119</sup>. Das heißt, der Anspruch auf Informationszugang erstreckt sich lediglich auf das bereits vorliegende Format, bspw. Gemeinderatsprotokolle in PDF- oder MS-Word-Format. Außerdem begründet der Anspruch keine Überprüfung auf Richtigkeit der Information<sup>120</sup>. Allerdings wird der informationspflichtigen Stelle zugemutet, Informationen aus verschiedenen Abteilungen zusammenzustellen.

§ 3 Nr. 4 LIFG dient durch die Begriffsbestimmung der „betroffenen Personen“ als Anknüpfungspunkt für den in §§ 4 bis 6 LIFG geregelten Schutz personenbezogener Daten, des geistigen Eigentums sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse<sup>121</sup>.

Die folgenden §§ 4 bis 6 LIFG gelten als Ausnahmetatbestände und müssen im Rahmen einer Einzelfallprüfung als Ablehnungsgründe jeweils gesondert geprüft werden.

<sup>115</sup> Das beinhaltet z. B. auch Auslandsdeutsche.

<sup>116</sup> Wie z. B. GbR, OHG, KG, PG.

<sup>117</sup> LT-Drs. 15/7720, S. 63.

<sup>118</sup> Anwendungshinweise LIFG, S. 1.

<sup>119</sup> Vgl. ebd., S. 1.

<sup>120</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 63.

<sup>121</sup> Vgl. ebd., S. 64.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen



**Abbildung 9 Ablehnungsgründe<sup>122</sup>**

Eine pauschale, d. h. nicht im Einzelfall begründete Ablehnung aus Gründen der Amtsverschwiegenheit genügt der aktuellen Rechtslage nach nicht mehr. Die §§ 4 bis 6 LIFG sind nach den allgemeinen Auslegungsregeln eng auszulegen und nebeneinander anwendbar<sup>123</sup>. Dabei stellen diese Ablehnungsgründe keine Ermessensnormen dar, sondern verlangen eine zwingende Antragsablehnung, wenn ein solches schutzwürdiges Interesse bejaht wird – im Gegensatz zu den Ablehnungsgründen des § 9 Abs. 3 LIFG, der als Ermessensnorm auszulegen ist mit einer Interessensabwägung des Zugangsinteresses gegenüber dem entsprechenden Ablehnungsgrund der Norm.

Der § 4 LIFG bezieht sich dabei auf den Schutz der besonderen öffentlichen Interessen, wohingegen sich die §§ 5 und 6 LIFG auf den Schutz privater Interessen beziehen.

<sup>122</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an den Schulungsvortrag des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg.

<sup>123</sup> Vgl. dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 8; LT-Drs. 15/7720, S. 64.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 4 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

(1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf

1. die inter- und supranationalen Beziehungen, Beziehungen zum Bund oder zu einem Land,
2. die Belange der äußeren oder öffentlichen Sicherheit,
3. die Kontroll-, Vollzugs- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Regulierungs-, Sparkassen-, Versicherungs- oder Wettbewerbsaufsichtsbehörden,
4. die Angelegenheiten der unabhängigen Finanzkontrolle,
5. den Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder den Verfahrensablauf eines Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens,
6. die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen, wovon die Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten und Stellungnahmen Dritter regelmäßig ausgenommen sind,
7. die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung,
8. die Vertraulichkeit des Austauschs zwischen Landtag und Landesregierung,
9. die Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr,
10. das im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang fortbestehende Interesse der betroffenen Person an einer vertraulichen Behandlung bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information oder

11. die Vertraulichkeit von leistungsbezogenen Daten einzelner öffentlicher Schulen.

(2) Unberührt bleiben die durch Rechtsvorschriften und die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen vom 20. Dezember 2004 -Az.: 5-0214.3/77 (GABl. 2005 S. 218), die durch Verwaltungsvorschrift vom 1. Dezember 2011 - Az.: 4-0214.3/77 (GABl. S. 566) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten sowie die Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse. Gleiches gilt für gesellschaftsrechtlich begründete Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten.

Der Schutz besonderer öffentlicher Belange nach § 4 LIFG erstreckt sich auf die nachfolgend aufgelisteten elf Schutzgüter, die in der Gesetzesbegründung<sup>124</sup> ausführlich beschrieben werden. Sollten diese durch das Bekanntwerden der Informationen nachteilig betroffen sein, so wiegen diese Schutzgüter in der Einzelfallprüfung der Interessensabwägung höher als der Informationszugangsanspruch des LIFG.

Als Ablehnungsgründe gelten demnach nachteilige Auswirkungen auf:

- inner-, zwischen- und überstaatliche Beziehungen,
- den Schutz äußerer und öffentlicher Sicherheit,
- die Kontroll-, Vollzugs- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Regulierungs-, Sparkassen-, Versicherungs- oder Wettbewerbsaufsichtsbehörden,
- die Angelegenheiten der unabhängigen Finanzkontrolle,
- den Erfolg eines Strafrechts-, Gerichts-, Ordnungswidrigkeits- oder Disziplinarverfahrens,
- die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen,
- die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung,
- die Vertraulichkeit des Austauschs zwischen Landtag und Landesregierung,
- die Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr,
- das vertrauliche Behandeln vertraulicher Informationen,
- die Vertraulichkeit von leistungsbezogenen Daten einzelner öffentlicher Schulen.

<sup>124</sup> Vgl. ausführlich dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 64ff.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Für Kommunen in Baden-Württemberg scheinen hiervon nur die Ziffern 2 (als Anknüpfungspunkt für das klassische Polizei- und Ordnungsrecht), 3 (ggf. in Steuersachen mit den Finanzbehörden), 4 (bezüglich der Prüfungseinrichtungen und -behörden nach §§ 109 bis 114 GemO und § 48 LKrO), 5 (insbesondere in Ordnungswidrigkeitsverfahren), 6 (für geschützte Beratungen), 9 (z. B. bei der Veräußerung von Liegenschaften in Gewerbegebieten), 10 und 11 möglicherweise im Einzelfall relevant zu sein.

Unberührt bleiben nach Absatz 2 „die durch Rechtsvorschriften oder die VS<sup>125</sup>-Anweisung geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten sowie die Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse einschließlich gesellschaftsrechtlich begründeter Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten“<sup>126</sup>.

Solange die Gründe für die Einstufung als „VS – nur für den Dienstgebrauch“ oder höher vorliegen, ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen<sup>127</sup>.

Zur praxisnahen Veranschaulichung des Interessensabwägungsprozesses des § 4 LIFG im gesamten Antragsverfahren dient die Abbildung 9 „Antragsverfahren nach dem LIFG“<sup>128</sup>.

### § 5 Schutz personenbezogener Daten

- (1) Der Zugang zu personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG ist zu gewähren, soweit und solange die Betroffenen entsprechend § 4 Absatz 2 bis 5 LDSG eingewilligt haben oder das öffentliche Informationsinteresse an der Bekanntgabe das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.
- (2) Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, die Gewerkschaftszugehörigkeit, die Gesundheit, eine Behinderung oder das Sexualleben hervorgehen, dürfen nur übermittelt werden, wenn die Betroffenen ausdrücklich eingewilligt haben.
- (3) Das öffentliche Informationsinteresse überwiegt nicht bei personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat der Betroffenen in Zusammenhang stehen.
- (4) Das öffentliche Informationsinteresse überwiegt das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und die Betroffenen als Gutachterin, Gutachter, Sachverständige, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben haben. Das Gleiche gilt für die entsprechenden Daten von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, soweit sie in amtlicher Funktion an einem solchen Vorgang mitgewirkt haben.
- (5) Die auf eine verstorbene Person bezogenen Daten werden entsprechend Absatz 1 bis 4 geschützt, soweit die Menschenwürde den Schutz dieser Daten gebietet.

<sup>125</sup> VS = Verschlusssache.

<sup>126</sup> Anwendungshinweise LIFG, S. 8.

<sup>127</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 8.

<sup>128</sup> Siehe unter § 7 LIFG: Abbildung 10 Antragsverfahren nach dem LIFG.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Grundsätzlich ist nach Absatz 1 als Generalklausel festzuhalten, dass der Informationszugangsanspruch dem Anspruch auf Schutz personenbezogener Daten nicht prinzipiell entgegensteht<sup>129</sup>. So ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren, wenn die antragstellende Person gemäß § 7 Abs. 4 Satz 2 LIFG<sup>130</sup> mit der Schwärzung der personenbezogenen Daten einverstanden ist. Willigt die betroffene Person dem Informationszugangsbegehren des Antragstellers ein, so ist der Zugang zu diesen personenbezogenen Daten jedenfalls zu gewähren. Andernfalls sind die unter § 5 Abs. 2 und 3 LIFG aufgeführten Daten nicht herauszugeben.

Hinsichtlich der Interessensabwägung ist im Rahmen des Absatzes 1 folgendes festzuhalten:

Überwiegt das öffentliche Informationsinteresse an der Bekanntgabe das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs, so sind die sonstigen personenbezogenen Daten herauszugeben.

Stehen sich jedoch rein private Interessen<sup>131</sup> und schutzwürdiges Interesse der betroffenen Person gegenüber, so überwiegt regelmäßig das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person<sup>132</sup>.

Die Bekanntgabe der in Absatz 2 aufgeführten besonderen Arten personenbezogener Daten erfordert grundsätzlich die zwingende Einwilligung der betroffenen Person<sup>133</sup>.

Auch die unter Absatz 3 benannten Fälle der „Personalakten im materiellen Sinn“<sup>134</sup> sowie die personenbezogenen Daten von Mandatsträgern unterliegen dem schutzwürdigen Interesse der betroffenen Personen<sup>135</sup>.

Nach Absatz 4 ist der Informationszugang stets zu gewähren zu Name, Titel, akademischem Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Gutachtern o.ä. und Amtsträgern.

Absatz 5 berücksichtigt das verfassungsrechtlich begründete<sup>136</sup> Persönlichkeitsrecht, indem die oben erläuterten Regelungen nach Maßgabe der Absätze 1 bis 4 entsprechend für die Daten von verstorbenen Personen gelten, mit der wesentlichen Einschränkung, soweit die Menschenwürde nach Artikel 1 GG den Schutz dieser Daten gebietet.

Zur praxisnahen Veranschaulichung des Interessensabwägungsprozesses des § 5 LIFG im gesamten Antragsverfahren dient die Abbildung 9: „Antragsverfahren nach dem LIFG“<sup>137</sup>.

<sup>129</sup> Gemäß § 3 Abs. 1 LDSG: Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener).

<sup>130</sup> Siehe nähere Erläuterung unter § 7.

<sup>131</sup> Reines Ausforschungsinteresse wird nicht geschützt, Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 70.

<sup>132</sup> Vgl. dazu Anwendungshinweise LIFG, S. 9; LT-Drs. 15/7720, S. 69ff.

<sup>133</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 70.

<sup>134</sup> LT-Drs. 15/7720, S. 70.

<sup>135</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 70; Anwendungshinweise LIFG, S. 9.

<sup>136</sup> Vgl. dazu BVerfGE 30, 173, 194 – Mephisto-Urteil.

<sup>137</sup> Siehe unter § 7 LIFG: Abbildung 10 Antragsverfahren nach dem LIFG.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit und solange der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit und solange die betroffene Person eingewilligt hat.

Der § 6 LIFG schützt als Ablehnungsgrund geistiges Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Demnach ist der Informationszugang nicht zu gewähren, soweit und solange der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Hierunter fallen bspw. Urheber-, Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte<sup>138</sup>. Das heißt, diese Gesetze müssen im Einzelfall neben dem LIFG in vollem Umfang geprüft werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“<sup>139</sup>. Soweit und solange hier keine Einwilligung des Geschäftsinhabers vorliegt, hat die informationspflichtigen Stelle zu prüfen, ob ein berechtigtes, schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung anzuerkennen ist. Dieser Begriff ist vergleichsweise eng auszulegen, die Veröffentlichung von z. B. Fahrgastzahlen oder Linienkilometern eines ÖPNV-Betriebes fällt wohl nicht unter Geschäfts- und Betriebsgeheimnis, ebenso wenig die Emissionen der ÖPNV-Fahrzeuge oder Informationen, die an anderer Stelle ohnehin offengelegt werden müssen wie Bilanzen und Jahresabschlüsse.

Zur praxisnahen Veranschaulichung des Interessensabwägungsprozesses des § 6 LIFG im gesamten Antragsverfahren dient auch an dieser Stelle die Abbildung 9 „Antragsverfahren nach dem LIFG“<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 10; LT-Drs. 15/7720, S. 71f.

<sup>139</sup> BVerfGE 115, 205, 230; Vgl. auch: LT-Drs. 15/7720, S. 72; Anwendungshinweise LIFG, S. 10.

<sup>140</sup> Siehe unter § 7 LIFG: Abbildung 10 Antragsverfahren nach dem LIFG.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 7 Antrag und Verfahren

- (1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist; dies können auch Beliehene sein. Im Fall des § 2 Absatz 4 besteht der Anspruch gegenüber der Stelle, für die letztlich die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahrgenommen beziehungsweise die öffentliche Dienstleistung erbracht wird. Berührt der Antrag Belange im Sinne von § 5 oder § 6, soll er begründet werden und für die Anhörung nach § 8 Absatz 1 die Erklärung enthalten, inwieweit die Daten der antragstellenden Person an die betroffene Person weitergegeben werden dürfen. Gibt die antragstellende Person keine Erklärung über ihr Interesse an personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG ab, sollen Namen von natürlichen Personen geschwärzt werden.
- (2) Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Informationen der Zugang gewünscht wird. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist der antragstellenden Person dies innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt die antragstellende Person der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen erneut.
- (3) Sind Anträge von mehr als 50 Personen gleichförmig gestellt oder auf die gleichen Informationen gerichtet, gelten die §§ 17 bis 19 LVwVfG entsprechend.
- (4) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich die antragstellende Person in den Fällen, in denen Belange einer betroffenen Person berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.
- (5) Die informationspflichtige Stelle kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt die antragstellende Person eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Auf Antrag ist der Informationszugang für Menschen mit Behinderungen durch angemessene Vorkehrungen barrierefrei nach § 3 Absatz 2 Satz 1 des Landes-Behindertengleichstellungsgesetzes zu ermöglichen.
- (6) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich die antragstellende Person Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen, soweit und solange nicht der Schutz geistigen Eigentums nach § 6 Satz 1 entgegensteht.
- (7) Die amtliche Information ist der antragstellenden Person unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Antragstellung, zugänglich zu machen. Eine Verlängerung dieser Frist auf bis zu drei Monate ist zulässig, soweit eine Antragsbearbeitung innerhalb der Monatsfrist insbesondere wegen Umfang oder Komplexität der begehrten amtlichen Information oder der Beteiligung einer betroffenen Person nach § 8 nicht möglich ist. Die antragstellende Person soll über die Fristverlängerung und die Gründe hierfür schriftlich oder elektronisch informiert werden.

Das Antragsverfahren sowie die zu beachtenden Fristen sind in § 7 LIFG geregelt. Zum Antragserfordernis nach § 7 LIFG besteht grundsätzlich Formfreiheit, dergestalt eines mündlichen, telefonischen, schriftlichen, per E-Mail oder in sonstiger Weise gestellten Antrags<sup>141</sup>.

Absatz 1 enthält hierzu Regelungen über die Zuständigkeit, Begründung und Erklärung: Zuständig ist die informationspflichtige Stelle i.S.d. § 2 LIFG. Im Fall von Privaten i.S.d. § 2 Abs. 4 LIFG ist diejenige Stelle zuständig, für die die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahrgenommen oder die Dienstleistung erbracht wurde.

Maßgeblich ist jedoch in jedem Fall, dass die informationspflichtige Stelle auch die Verfügungsrechte an den betreffenden Informationen besitzt<sup>142</sup>.

<sup>141</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 7.

<sup>142</sup> Vgl. dazu LT-Drs. 15/7720, S. 72.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Bei Anfragen an eine unzuständige Stelle, soll der Antragsteller auf die zuständige Stelle hingewiesen werden<sup>143</sup>.

Eine Begründung des Antrags ist erforderlich, sofern private Belange i.S.d. §§ 5 und 6 LIFG berührt sind. In diesen Fällen muss gleichwohl eine Erklärung für die Anhörung nach § 8 LIFG abgegeben werden.

Personenbezogene Daten einer betroffenen Person, insbesondere die Namen von natürlichen Personen, sind durch die informationspflichtige Stelle im Regelfall zu schwärzen.<sup>144</sup>

Absatz 2 regelt das Bestimmtheitsgebot des Antrags. Der Antrag muss in jedem Fall hinreichend bestimmt sein, d. h. erkennen lassen welche Informationen zugänglich zu machen sind bzw. worauf der Antrag gerichtet ist.

Für den Fall eines zu unbestimmten oder zu allgemein formulierten Antrags, fordert die informationspflichtige Stelle den Antragsteller innerhalb eines Monats auf, den Antrag zu präzisieren. Die Frist zur Beantwortung des Antrags beginnt dann erneut zu laufen.

Kommt der Antragsteller dieser Aufforderung innerhalb von drei Monaten nicht nach, so kann der Antrag abgelehnt<sup>145</sup> werden<sup>146</sup>.

Absatz 3 verweist bei einer Vielzahl von Anträgen zur Verfahrenserleichterung auf die §§ 17 bis 19 LVwVfG<sup>147</sup>.

Die ausdrückliche Regelung des Absatzes 4 bei einem (nur) teilweisen Anspruch auf Informationszugang trägt dem Transparenzgrundsatz einerseits und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz andererseits Rechnung. Besteht der Anspruch also nur zum Teil, so ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Offenbarung der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich ist. Im Übrigen sind die Informationen bzw. Aktenteile abzutrennen, zu schwärzen oder in sonstiger Weise unkenntlich zu machen<sup>148</sup>. Eine pauschale Ablehnung ist jedenfalls nicht zulässig, solange dem Antrag wenigstens teilweise entsprochen werden kann.

Absatz 5 zählt exemplarisch die Arten des Informationszugangs auf. Im Grunde besteht auch hier Formfreiheit. Die informationspflichtige Stelle entscheidet über die Form nach allgemeinen Ermessensgrundsätzen. Es erscheint allerdings zweckmäßig, dem Antragsteller in derselben Form zu antworten, wie er seinen Antrag gestellt hat<sup>149</sup>.

Dem Antragsteller wird hiermit ein grundsätzliches Wahlrecht über die Art des Informationszugangs eingeräumt, wovon die informationspflichtige Stelle gemäß § 7 Abs. 5 Satz 2 LIFG nur aus wichtigem Grund abweichen darf. Ein wichtiger Grund nach Satz 3 ist namentlich ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand<sup>150</sup>.

Als zentrale Bedingung wird in Satz 4 ein barrierefreier Zugang zur Verwaltung für die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung sichergestellt. Damit soll dem Anspruch auf angemessene Vorkehrungen<sup>151</sup> im Einzelfall Rechnung getragen werden<sup>152</sup>.

<sup>143</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 4.

<sup>144</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 73.

<sup>145</sup> Nach § 9 Abs. 3 Nr. 2 LIFG.

<sup>146</sup> Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 73; Anwendungshinweise LIFG, S. 7.

<sup>147</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 74.

<sup>148</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 74; Anwendungshinweise LIFG, S. 13f.

<sup>149</sup> Z. B. auf eine Anfrage per E-Mail auch per E-Mail antworten, solange keine personenbezogenen Daten in der Antwort enthalten sind.

<sup>150</sup> Der Landesgesetzgeber dachte hier an Massenverfahren nach § 7 Abs. 3 LIFG, aber auch materielle Gesichtspunkte wie der Schutz personenbezogener Daten; Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 75.

<sup>151</sup> „Angemessene Vorkehrungen“ im Sinne des Landesgesetzgebers und Art. 2 der UN-Behindertenkonvention sind „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen [...]“; Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 75.

<sup>152</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 75; Anwendungshinweise LIFG, S. 12.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Die Regelung des Absatzes 6 ermöglicht dem Antragsteller die Fertigung von Aufzeichnungen als Gedächtnisstütze, vorbehaltlich des Schutzes geistigen Eigentums<sup>153</sup>.

In Absatz 7 werden die Fristen geregelt: Dem Antragsteller ist die Information unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern<sup>154</sup>, zu erteilen oder abzulehnen. Als Regelfall wird eine Monatsfrist festgesetzt. Diese darf nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes überschritten werden, namentlich wenn die Voraussetzungen des Satzes 2 erfüllt sind<sup>155</sup>.

Bei Überschreiten der Monatsfrist ist die antragstellende Person schriftlich oder elektronisch zu informieren. Dieses Schreiben stellt keinen Verwaltungsakt dar, ist also nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen, sondern dient als bloße Sachstandsmitteilung bzw. Zwischenbenachrichtigung<sup>156</sup>.

Folgende Abbildung dient nun an dieser Stelle der praxisnahen Veranschaulichung des Antragsverfahrens auf Informationszugang im Allgemeinen, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 4 bis 10 LIFG:

---

<sup>153</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 75.

<sup>154</sup> Analog § 121 BGB.

<sup>155</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 75.

<sup>156</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 5.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

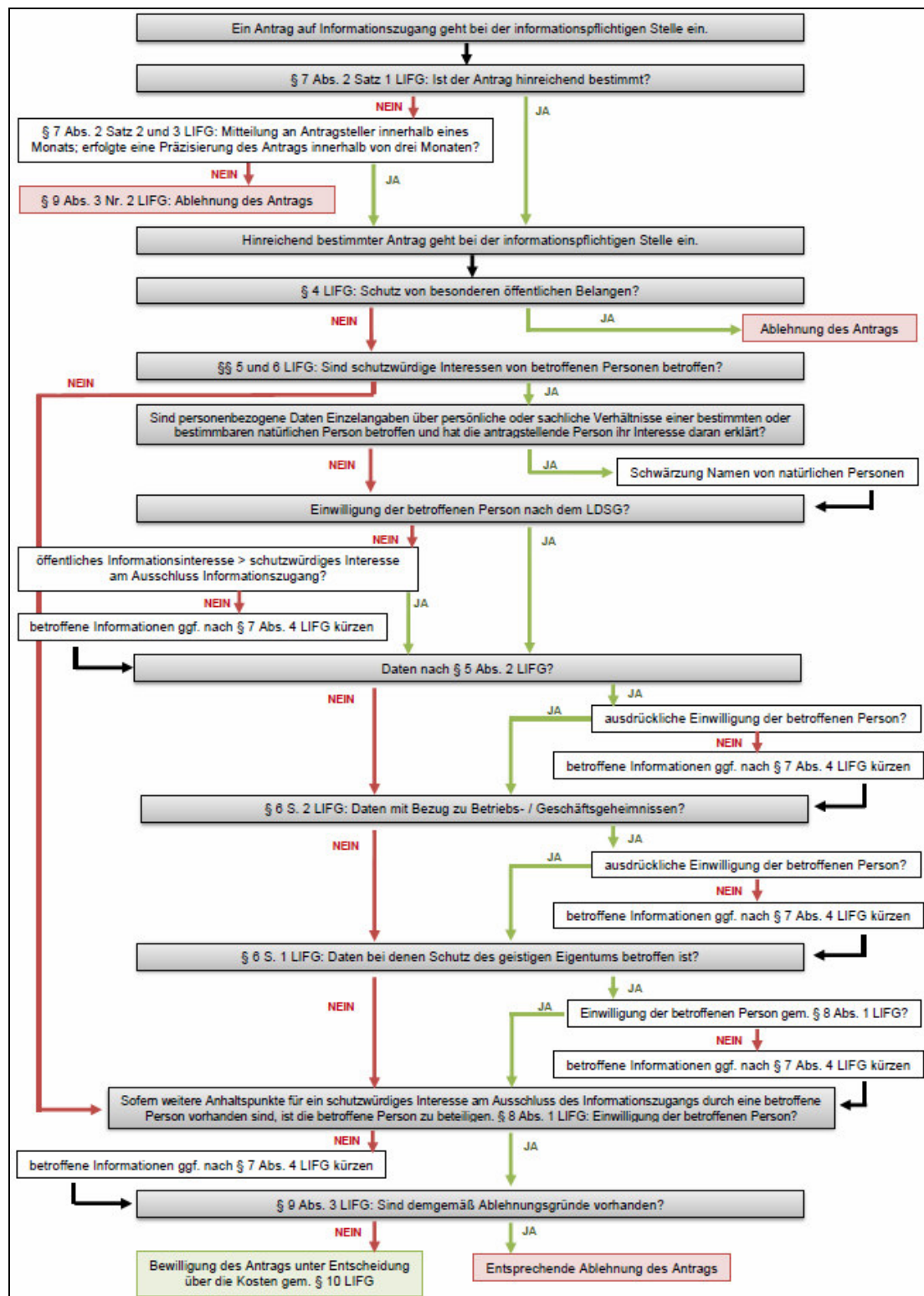


Abbildung 10 Antragsverfahren nach dem LIGF<sup>157</sup>

<sup>157</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an Städtetag BW.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 8 Verfahren bei Beteiligung einer betroffenen Person

(1) Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine betroffene Person ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, gibt die informationspflichtige Stelle ihr schriftlich oder elektronisch Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erteilung ihrer Einwilligung in den Informationszugang innerhalb eines Monats. Soweit der informationspflichtigen Stelle im Zeitpunkt ihrer Entscheidung eine Einwilligung der betroffenen Person nicht zugegangen ist, gilt die Einwilligung als verweigert und der Informationszugang bestimmt sich aufgrund der Abwägung nach § 5 Absatz 1 Alternative 2. Eine Anhörung soll unterbleiben, wenn die betroffene Person sich offensichtlich nicht rechtzeitig äußern kann.

(2) Im Fall des Absatz 1 ergeht die Entscheidung nach § 7 Absatz 1 Satz 1 schriftlich oder elektronisch und ist auch der betroffenen Person bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung allen betroffenen Personen gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an alle betroffenen Personen zwei Wochen verstrichen sind.

Die Anhörung Betroffener wird abschließend<sup>158</sup> in § 8 LIFG geregelt.

Nach Absatz 1 muss der betroffenen Person vor der Bewilligung oder Ablehnung des Informationszugangs innerhalb eines Monats Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, sofern ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs besteht. Diese Beteiligung erfolgt von Amts wegen elektronisch oder schriftlich<sup>159</sup>.

Willigt die betroffene Person in den Informationszugang nicht ein<sup>160</sup>, so ist der Antrag abzulehnen<sup>161</sup>.

Wenn keine rechtzeitige Einwilligung der betroffenen Person vorliegt, dann gilt die Einwilligung als verweigert. In diesem Fall richtet sich die Interessensabwägung nach § 5 Abs. 1 Alt. 2 LIFG, das heißt, der Zugang kann in diesem Fall gewährt werden, wenn ein öffentliches Interesse überwiegt.

Die Anhörung entfällt, wenn der Antragsteller mit der Schwärzung zum Schutz personenbezogener Daten einverstanden ist<sup>162</sup>. Auch ist die Anhörung entbehrlich, wenn sich die betroffene Person offensichtlich nicht rechtzeitig hierzu äußern kann<sup>163</sup>.

Nach Absatz 2 muss die Entscheidung als Ausnahme vom Grundsatz der Formfreiheit<sup>164</sup> schriftlich oder elektronisch ergehen und zugleich der betroffenen Person bekanntgegeben werden. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Begründung einheitlich erfolgt<sup>165</sup>.

Satz 2 stellt in diesem Zusammenhang einen besonderen Zeitpunkt für den Informationszugang auf: Demnach darf dieser erst erfolgen, wenn die Entscheidung allen betroffenen Personen gegenüber bestandskräftig geworden ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an alle betroffenen Personen zwei Wochen verstrichen sind.

Zur praxisnahen Veranschaulichung des Anhörungsverfahrens nach § 8 LIFG im gesamten Antragsverfahren dient auch an dieser Stelle die obige Abbildung 9 „Antragsverfahren nach dem LIFG“<sup>166</sup>.

<sup>158</sup> Eine ergänzende Anwendung des § 28 LVwVfG kommt nicht in Betracht; Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 75f.

<sup>159</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 10f.

<sup>160</sup> Dies gilt auch, ausgedrückt durch „soweit“, soweit sich der Betroffene teilweise nicht erklärt hat; Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 76.

<sup>161</sup> Ausführlich dazu: siehe oben unter §§ 5 und 6 LIFG.

<sup>162</sup> Gemäß § 7 Abs. 4 S. 2 LIFG.

<sup>163</sup> Dies ist bspw. der Fall, wenn die betroffene Person wegen einer Auslandshaft nur eingeschränkt erreichbar ist; Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 76.

<sup>164</sup> Gemäß § 7 LIFG.

<sup>165</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 76f.

<sup>166</sup> Siehe unter § 7 LIFG: Abbildung 10 Antragsverfahren nach dem LIFG.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 9 Ablehnung des Antrags

- (1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Fristen nach § 7 Absatz 7 Satz 1 oder 2 zu erfolgen.
- (2) Soweit die informationspflichtige Stelle den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise auf Antrag zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.
- (3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn
1. dieser offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde,
  2. dieser zu unbestimmt ist und nicht innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 7 Absatz 2 präzisiert wird,
  3. dessen Bearbeitung einen für die informationspflichtige Stelle unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen würde,
  4. die antragstellende Person bereits über die begehrten Informationen verfügt oder
  5. die antragstellende Person sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

Konkretisiert bzw. ergänzt werden die Ablehnungsgründe in § 9 LIFG:

Die Fristen zur Antragsbearbeitung gelten nach Absatz 1 entsprechend für die Ablehnung.

Absatz 2 dient der Verfahrensvereinfachung und soll unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden.

In Absatz 3 werden die konkreten Ablehnungsgründe aufgelistet, ergänzend zu den Ausnahmetatbeständen der §§ 4 bis 6 LIFG:

Zu Nummer 1: Ablehnung entsprechend den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs.

Zu Nummer 2: Ein zu allgemein formulierter Antrag kann erst abgelehnt werden, wenn der Antragsteller der Aufforderung zur Präzisierung nicht innerhalb von drei Monaten nachgekommen ist.

Zu Nummer 3: Dient als Schutzklausel und stellt auf die relative Leistungsfähigkeit der informationspflichtigen Stelle ab.

Zu Nummer 4 und 5: In Betracht kommen hier insbesondere Zweitanträge oder, Stichwort Open Data, die Information ist bereits allgemein bereitgestellt, bspw. in einem Open Data Portal oder einfach via Internet. Die Zumutbarkeit wird hier an den individuellen Umständen des Antragstellers gemessen, wie Behinderung, technische Ausstattung, Wohnsitz o.ä.<sup>167</sup>.

Bei der Ablehnung – auch bei einer teilweisen – ist Folgendes zu beachten:

Wie jeder belastende Verwaltungsakt ist auch dieser Ablehnungsbescheid schriftlich zu begründen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung<sup>168</sup> zu versehen.

Der Ablehnungsbescheid kann dabei kurz, muss aber einzelfallbezogen begründet werden. Ferner muss sichergestellt sein, dass dadurch keine Rückschlüsse auf die geschützten Informationen gezogen werden können<sup>169</sup>.

Bezüglich der Rechtsbehelfsbelehrung und der Durchführung von Widerspruchsverfahren gilt für weisungsfreie Angelegenheiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, dass die Gemeinden in eigener Zuständigkeit über einen Widerspruch entscheiden, soweit nicht durch Gesetz anderes bestimmt ist<sup>170</sup>.

Zur praxisnahen Veranschaulichung des Ablehnungsverfahrens nach § 9 LIFG im gesamten Antragsverfahren dient auch an dieser Stelle die obige Abbildung 9: „Antragsverfahren nach dem LIFG“<sup>171</sup>.

<sup>167</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 77.

<sup>168</sup> Gemäß § 37 Abs. 6 LVwVfG.

<sup>169</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 8.

<sup>170</sup> Beachte: § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VwGO, § 17 Abs. 1 und 2 AGVwGO als Sonderregelung; Vgl. dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 13.

<sup>171</sup> Siehe oben: § 7 LIFG: Abbildung 10 Antragsverfahren nach dem LIFG.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### § 10 Gebühren und Auslagen

(1) Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz können Gebühren und Auslagen nach dem für die informationspflichtige Stelle jeweils maßgebenden Gebührenrecht erhoben werden.

(2) Übersteigen die Gebühren und Auslagen zusammen voraussichtlich die Höhe von 200 Euro, hat die informationspflichtige Stelle die antragstellende Person über die voraussichtliche Höhe der Kosten vorab gebühren- und auslagenfrei zu informieren und zur Erklärung über die Weiterverfolgung des Antrags aufzufordern. Wird die Weiterverfolgung des Antrags nicht innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Aufforderung nach Satz 1 gegenüber der informationspflichtigen Stelle erklärt, gilt der Antrag als zurückgenommen. Zwischen Absendung der Information nach Satz 1 und dem Zugang der Erklärung der antragstellenden Person über die Weiterverfolgung des Antrags ist der Ablauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen gehemmt. Die Festsetzung der Gebühren und Auslagen darf ohne vorherige Information 200 Euro nicht übersteigen; im Übrigen darf die nach Satz 1 übermittelte Höhe nicht überstiegen werden.

(3) Informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 1 dürfen für den Informationszugang in einfachen Fällen keine Gebühren und Auslagen erheben. Sie haben die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 Absatz 2 wirksam in Anspruch genommen werden kann. Im Übrigen haben die jeweiligen Festlegungen der Gebührentatbestände und Gebührensätze auch Höchstsätze zu enthalten.

Die Modalitäten der Gebührenerhebung sind in § 10 LIFG geregelt.

Demgemäß ist nach Absatz 1 zunächst zu prüfen, ob eine entsprechende Rechtsverordnung oder Satzung nach § 10 LIFG erlassen werden soll<sup>172</sup>. Dieser Grundsatz über eine dezentrale Gebührenfestsetzung dient der Stärkung betriebswirtschaftlicher Grundsätze einerseits und ermöglicht den Gemeinden prinzipiell eine volle Kostendeckung für die Gewährung des Informationszugangs andererseits<sup>173</sup>. Damit sind wesentliche Mehrbelastungen für die Kommunen nicht zu erwarten, wodurch keine Ausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip<sup>174</sup> entsteht. Unberührt bleiben außerdem die allgemeinen Regelungen über Gebühren und Auslagen<sup>175</sup>.

Übersteigen die Gebühren und Auslagen zusammen voraussichtlich die Höhe von 200 Euro, so ist nach Absatz 2 ein gebühren- und auslagenfreier Kostenvoranschlag über die voraussichtliche Höhe der Kosten zu erstellen<sup>176</sup> und der Antragsteller zur Erklärung aufzufordern, ob er seinen Antrag weiterverfolgen oder diesen zurückziehen möchte. Der Antrag gilt automatisch als zurückgezogen, wenn diese Erklärung nicht innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe bei der informationspflichtigen Stelle vorliegt<sup>177</sup>. Die Frist zur Antragsbeantwortung ist in diesem Zwischenzustand gehemmt und gilt als unterbrochen. Wurde ein Kostenvoranschlag gestellt, dürfen nach § 10 Abs. 2 S. 4 i.V.m. S. 1 LIFG als Regelung zur Deckelung der Kosten daraufhin keine weiteren Kosten zulasten des Antragstellers erhoben werden. Die dort veranschlagten Kosten sind also als Höchstsatz verbindlich, bzw. dürfen lediglich unterschritten werden<sup>178</sup>.

<sup>172</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 2f.

<sup>173</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 77f.

<sup>174</sup> Gemäß Art. 71 Abs. 3 LV.

<sup>175</sup> Wie z. B. Stundung, Niederschlagung, Erlass und Erhebung von Kleinbeträgen; Vgl. ausführlich dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 78.

<sup>176</sup> Ein solcher Kostenvoranschlag wird gemäß den Erfahrungen und Evaluationen anderer Länder nur selten erforderlich sein, da die Anträge erfahrungsgemäß innerhalb von bis zu 3 Stunden bearbeitet werden; Vgl. dazu ausführlich: LT-Drs. 15/7720, S. 78.

<sup>177</sup> Diese fingierte Rücknahme wurde aus Gründen der Rechtsklarheit (auch ohne Erklärung) eingeführt und schließt eine erneute Antragstellung nicht aus; Vgl. dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 78.

<sup>178</sup> Vgl. dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 4f; LT-Drs. 15/7720, S. 78.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Nach Absatz 3 dürfen die Stellen des Landes<sup>179</sup> in einfachen Fällen keine Gebühren erheben. Die Gebührenerhebung wird demgemäß zugunsten der Bürger eingeschränkt.

„Einfache“ Fälle sind dabei nach den Grundsätzen i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 5 Landesgebührengesetz auszulegen und werden konkretisiert in den entsprechenden Allgemeinen Hinweisen des Finanzministeriums zum Landesgebührengesetz (AH-LGebG)<sup>180</sup>.

Im Übrigen dürfen die Gebühren grundsätzlich keine abschreckende Wirkung haben<sup>181</sup>. Hierzu auch die Bestimmung in Absatz 3, wonach der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden können muss.

Für Kommunen gilt diese Beschränkung in der Gebührenerhebung entsprechend der Systematik des § 4 Abs. 2 und 3 LGebG jedoch nicht, wonach die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden und Gemeinden ihre Gebühren selbst festsetzen<sup>182</sup>.

Im Sinne eines freien Informationszugangs erscheint es jedenfalls aber auch für diese Stellen empfehlenswert, eher niedrige Gebühren zu erheben, sofern überhaupt.

Ferner erscheint es empfehlenswert auch bei einem Betrag von unter 200 € den Antragsteller vorab über anfallende Gebühren zu informieren im Sinne einer bürgerfreundlichen und serviceorientierten Kommune<sup>183</sup>.

Grundsätzlich gilt, dass vor dem Erlass eines Gebührenbescheides eine Anhörung nach § 28 LVwVfG erfolgen muss. Ferner ist ein Gebührenbescheid wie jeder belastende Verwaltungsakt mit einer Rechtsbehelfsbelehrung nach § 37 Abs. 6 LVwVfG zu versehen<sup>184</sup>. Somit unterliegt er auch der Nachprüfung, d. h. unreal hohe bzw. unbegründet festgesetzte Gebühren haben keinen langen Bestand. Die betriebswirtschaftliche Begründung von Gebühren, insbesondere im Lichte einer nicht vorhandenen Kostenrechnung, könnte sich dann als schwierig herausstellen.

### § 11 Veröffentlichungspflichten und Informationsregister

(1) Für die informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 1 gilt der Grundsatz, dass möglichst viele zur Veröffentlichung geeignete amtliche Informationen nach Maßgabe dieses Gesetzes über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen sind. Insbesondere sind dementsprechend zu veröffentlichen:

1. Verzeichnisse, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen,
2. Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG,
3. Informationen über die Voraussetzungen des Anspruchs aus § 1 Absatz 2 und das Verfahren, insbesondere elektronische Antragstellung und entsprechende Kontaktinformationen,
4. Informationen über die Initiativen und das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat,
5. Geodaten nach Maßgabe des Landesgeodatenzugangsgesetzes,
6. nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassene oder geänderte Verwaltungsvorschriften,
7. nach Inkrafttreten dieses Gesetzes veröffentlichte Berichte, Broschüren, Listen, Pläne, Pressemeldungen und Statistiken,
8. nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse sowie
9. wesentliche Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen.

(2) Durch Rechtsverordnung kann die Landesregierung weitere zur Veröffentlichung geeignete amtliche Informationen bestimmen, ein Informationsregister einrichten sowie Einzelheiten in Bezug auf Betrieb und Nutzung des Registers festlegen.

<sup>179</sup> I.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 1 LIFG.

<sup>180</sup> AH-LGebG (GABl. 2005, S. 786), zuletzt geändert durch VwV vom 16.11.2012 (GABl. 2012, S. 898); Vgl. ausführlich dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 14f.

<sup>181</sup> Vgl. dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 14; LT-Drs. 15/7720, S. 79.

<sup>182</sup> Vgl. dazu LT-Drs. 15/7720, S. 78f.

<sup>183</sup> Als Ermessensausübung gemäß § 40 LVwVfG.

<sup>184</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 14.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Als Schlüsselparagraph bzw. entscheidende Säule von Open Data fungiert der § 11 LIFG, der die Regelung von proaktiven Veröffentlichungspflichten für Stellen des Landes sowie die Etablierung eines Informationsregisters vorsieht.

Laut der Gesetzesbegründung des LIFG<sup>185</sup> begünstigen proaktiv bereitgestellte Informationen die Erleichterung für Informationssuchende, die Entbehrlichkeit individueller Anträge, sowie die Entlastung der informationspflichtigen Stelle.

Die Verpflichtung zur proaktiven Informationsbereitstellung gilt nach Maßgabe des § 11 Absatz 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Absatz 1 Nummer 1 LIFG jedoch nur für die unmittelbaren Stellen des Landes<sup>186</sup>, nicht aber für Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden oder Gemeinden<sup>187</sup>. Ihnen steht es demgemäß frei, der proaktiven Informationsbereitstellung nachzukommen oder nicht. Im Sinne des Grundgedankens und des Nutzens von Open Data erscheint dies jedenfalls auch für diese sinnvoll.

Der Grundsatz des Absatzes 1 verpflichtet jedenfalls die Stellen des Landes, möglichst viele amtliche Informationen zur Verfügung zu stellen, die geeignet sind, unter Berücksichtigung der Ausnahmetatbestände gemäß §§ 4 ff LIFG veröffentlicht zu werden. Dies erfolgt nach Maßgabe dieses Gesetzes über öffentlich zugängliche Netze.

Die Bestimmung zur Veröffentlichung geeigneter Kategorien stellt dabei die erste Entwicklungsstufe der proaktiven Vorgehensweise dar. Gemeint sind dabei die folgenden Kategorien, die durch den Landesgesetzgeber wie folgt begründet werden<sup>188</sup>:

- Zu Nummer 1: als Überblick, welche Informationen bei welcher Stelle vorhanden sind.
- Zu Nummer 2: Hierdurch soll der Bürger Zusammenhänge erkennen, wie Aufbau, Zuständigkeiten, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse oder Aufgabenbereiche; allerdings stets unter Berücksichtigung des Schutzes personenbezogener Daten zur Wahrung der persönlichen Sicherheit der Mitarbeiter.
- Zu Nummer 3: zur Erleichterung der Antragstellung.
- Zu Nummer 4: zur Nachvollziehbarkeit, wie die Landesregierung auf Bundesebene mitwirkt.
- Zu Nummer 5: als Verweis auf die abschließende Regelung im Landesgeodatenzugangsgesetz.
- Zu Nummer 6: Mit Verwaltungsvorschriften sind abstrakt-generelle Anordnungen gemeint.
- Zu Nummer 7: zur Gewährleistung, dass diese auch über öffentlich zugängliche Netze verfügbar sind.
- Zu Nummer 8: zur Gewährleistung, dass diese auch über öffentlich zugängliche Netze verfügbar sind.
- Zu Nummer 9: zur Gewährleistung, dass diese auch über öffentlich zugängliche Netze verfügbar sind.

Der Absatz 2 dient dabei als nächste Entwicklungsstufe für den Ausbau des Open Data Portals hin zu einem umfassenden Informationsregister: Durch Rechtsverordnung können weitere geeignete amtliche Informationen bestimmt werden und Einzelheiten über Betrieb und Nutzung eines Informationsregisters festgelegt werden<sup>189</sup>.

Dadurch soll der Landesregierung die Möglichkeit eingeräumt werden, flexibel und basierend auf den Anwendungserfahrungen des LIFG zu reagieren, einerseits auf den Fortschritt in der technischen Entwicklung, andererseits auf die Bedürfnisse der Öffentlichkeit<sup>190</sup>.

<sup>185</sup> Ausführlich dazu unter: LT-Drs. 15/7720, S. 79ff.

<sup>186</sup> Wie z. B. Ministerien oder Regierungspräsidien, Vgl. dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 2.

<sup>187</sup> Ausführlich dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 2; LT-Drs. 15/7720, S. 59.

<sup>188</sup> Ausführlich dazu: LT-Drs. 15/7720, S. 79ff.

<sup>189</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 79ff.

<sup>190</sup> Vgl. ebd., S. 81.



## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

Empfehlenswert erscheint es außerdem, über die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten entsprechende interne Regeln (Dienstanweisungen, Handbücher o.dgl.) aufzustellen und zusätzlich über innerorganisatorische Regelungen<sup>191</sup> zur Verantwortung<sup>192</sup> oder zur Information der Behördenleitung bei bedeutenden Anfragen<sup>193</sup> zu verfügen.

### **§ 12 Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit**

- (1) Die Aufgabe der oder des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von der oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.
- (2) Antragsberechtigte, betroffene Personen und informationspflichtige Stellen können die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen und sich über sie selbst betreffende Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz beraten lassen.
- (3) Die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes über die Rechtsstellung (§ 26 Absatz 2 bis 4), über die Kontrollaufgaben (§ 28 Absatz 1), über die Pflicht zur Unterstützung (§ 29), über die Mitteilung des Ergebnisses der Kontrolle, Beanstandungen (§ 30) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 31 Absatz 2 bis 4 gelten entsprechend.

Die Regelung des § 12 LIFG gestaltet die Aufgabenübertragung (Absätze 1 und 3) an den Landesdatenschutzbeauftragten sowie seine Rechtsstellung (Absatz 3) aufgrund seiner Erfahrungen einerseits und andererseits um den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Einklang zu bringen. Da Datenschutz ein häufig gegen Informationsfreiheit vorgebrachtes Argument ist und sein wird, erscheint die Vereinigung in einer Hand sinnvoll. Absatz 2 räumt hierzu sowohl dem Bürger als auch der informationspflichtigen Stelle ein Anrufungsrecht sowie das Recht auf Beratung ein, unabhängig von einem gestellten Antrag. Dies kann zu einer außergerichtlichen Streitschlichtung beitragen<sup>194</sup>.

Abschließend sollten gemäß den Anwendungshinweisen des Innenministeriums Baden-Württemberg zum LIFG<sup>195</sup> folgende wichtige Aspekte zum allgemeinen Antragsverfahren sowie zur Weiterverwendung der Informationen nach erhaltenem Informationszugang nicht unbeachtet bleiben: Bei einer anonymen Antragstellung soll keine anonyme Bearbeitung erfolgen, da die informationspflichtige Stelle hierbei weder die Prüfung der Antragsberechtigung<sup>196</sup> noch der Handlungsfähigkeit<sup>197</sup> durchführen kann. Bei elektronischen Anfragen soll daher im Zweifelsfall auf den Postweg oder den elektronischen Kommunikationsweg mit Identitätsprüfung<sup>198</sup> hingewiesen werden. Um einen Adressaten als Gebührenschuldner festzustellen, wird empfohlen, den Antrag nicht zu bearbeiten, bis die Identität eindeutig nachgewiesen werden kann<sup>199</sup>.

Unterliegen die nach dem LIFG zugänglich gemachten Informationen ferner den Voraussetzungen aus dem Informationsweiterverwendungsgesetz, gilt hierfür der Grundsatz der Weiterverwendung gemäß § 2a IWG. Demnach dürfen diese Informationen grundsätzlich für jegliche Zwecke weiterverwendet werden unter Berücksichtigung etwaiger Nutzungsbestimmungen und Entgelterhebungen<sup>200</sup>, falls die informationspflichtige Stelle dergleichen aufgestellt hat<sup>201</sup>.

<sup>191</sup> Z. B. interne Dienstanweisungen.

<sup>192</sup> Zentrale Stelle vs. dezentrale Verantwortung bei der betreffenden Facheinheit.

<sup>193</sup> Vgl. dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 2f.

<sup>194</sup> Vgl. LT-Drs. 15/7720, S. 81f.

<sup>195</sup> Vgl. dazu: Anwendungshinweise LIFG, S. 6 und 15.

<sup>196</sup> Nach § 1 Abs. 2 i.V.m. § 3 Nr. 1 LIFG.

<sup>197</sup> Nach § 12 LVwVfG.

<sup>198</sup> Wie z. B. De-Mail oder eID.

<sup>199</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 6.

<sup>200</sup> Nach §§ 3aff IWG; Vgl. ausführlich dazu Informationsweiterverwendungsgesetz und Lizenzen und Nutzungsvereinbarungen.

<sup>201</sup> Vgl. Anwendungshinweise LIFG, S. 15.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### 2.3.2 Datenschutzrechtliche Aspekte

Personenbezogene Daten zu schützen ergibt sich in Deutschland aus dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausfluss aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG<sup>202</sup>. Das Recht auf Datenschutz stellt also nur ein Grundrecht neben vielen anderen Grundrechten dar, wie z. B. dem Recht auf freie Meinungsbildung und dem Recht sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten.

So stellt die im Unterkapitel zum LIFG<sup>203</sup> ausgeführte Interessenabwägung der informationspflichtigen Stelle oberste Priorität dar, um öffentliches Interesse und persönliches Interesse in Einklang zu bringen. Oft wird dabei der Datenschutz als überwiegendes Hemmnis und vermeintlicher Entschuldigungsgrund vorgeschoben<sup>204</sup>. Aus diesem Grund wurde der Zuständigkeitsbereich des Landesdatenschutzbeauftragten mit Einführung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes um die Aufgabe der Informationsfreiheit erweitert, um eben diesen Ausgleich auch in Person zu schaffen und eine Harmonisierung herzustellen.

Dass das Datenschutzrecht auch neben dem Informationsweiterverwendungsgesetz anzuwenden ist, ergibt sich aus § 1 Abs. 3 IWG, da das IWG selbst keine besonderen datenschutzrechtlichen Bestimmungen enthält<sup>205</sup>.

Auch die EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) zielt innerhalb der Europäischen Union auf ein umfassendes und einheitliches Datenschutzrecht ab. Der EU-Gesetzgeber stellt dabei auf das Wirksamwerden dieser Verordnung zum 25. Mai 2018 ab, obwohl die EU-DSGVO bereits am 25. Mai 2016 in Kraft getreten ist<sup>206</sup>. Hintergrund für diesen rechtlichen „Schwebezustand“ ist die Notwendigkeit eines gewissen Anpassungszeitraums, womit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, erforderliche Vorkehrungen zur Anpassung zu treffen<sup>207</sup>.

An dieser Stelle soll jedoch mit Blick auf den Umfang der Auswirkungen dieser Verordnung, insbesondere für kommunale Verwaltungen, auf die Ausführungen im Handlungsleitfaden „Die Datenschutzgrundverordnung VO EU 2016/679“<sup>208</sup> vom KDRS/RZRS und der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg aus dem Studienjahr 2016/2017 verwiesen werden.

<sup>202</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1 „Volkszählungsurteil“; Vgl. dazu auch: Helfrich, S. XVI.

<sup>203</sup> Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg.

<sup>204</sup> Wie aus den Umfrage-Ergebnissen ersichtlich ist; Vgl. dazu Band I und Anlage.

<sup>205</sup> Vgl. Richter, Rn. 41 zu Einleitung und Rn. 585ff zu § 1.

<sup>206</sup> Gemäß Art. 99 Abs. 1 EU-DSGVO i.V.m. Art. 288 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 99 Abs. 2 EU-DSGVO; Vgl. ausführlich dazu: Helfrich, S. XIV.

<sup>207</sup> Vgl. Helfrich, S. XIVf.

<sup>208</sup> Ausführlich dazu: Handlungsleitfaden „Die Datenschutzgrundverordnung VO EU 2016/679 – Leitfaden zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen“, Stand: 31. Januar 2017.

## 2. Abschnitt - rechtliche Grundlagen

### 2.3.3 Kurzzusammenfassung der rechtlichen Situation

	PSI-Richtlinie	IWG	LIFG
Grundsätze	Informationsweiterverwendung	Informationsweiterverwendung	Informationszugang
Formate	Art. 5: Bereitstellung lediglich im bereits vorhandenen Format (nach Möglichkeit in maschinenlesbarem und offenem Format, aber keine Verpflichtung zur Neuerstellung); keine Verpflichtung zur fortlaufenden Aktualisierung der Daten.	§ 3: Bereitstellung lediglich im bereits vorhandenen Format (nach Möglichkeit in maschinenlesbarem und offenem Format, aber keine Verpflichtung zur Neuerstellung); keine Verpflichtung zur fortlaufenden Aktualisierung der Daten.	§ 3: Anspruch auf Informationszugang erstreckt sich lediglich auf das bereits vorliegende Format; darüber hinaus begründet der Anspruch keine Überprüfung auf Richtigkeit der Daten.
Kosten / Gebührenerhebung	Art. 6: streng reglementiert, da grundsätzlich so gering wie möglich gehalten werden soll; maximal Grenzkosten für die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung, bzw. für Kommunen zusätzlich für Erfassung, Erstellung und eine angemessene Gewinnspanne. Grundsätzlich sollte bei der Gebührenbemessung eine Unterscheidung in der Form der Weiterverwendung getroffen werden.	§ 5: streng reglementiert, da grundsätzlich so gering wie möglich gehalten werden soll; maximal Grenzkosten für die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung, bzw. für Kommunen zusätzlich für Erfassung, Erstellung und eine angemessene Gewinnspanne. Grundsätzlich sollte bei der Gebührenbemessung eine Unterscheidung in der Form der Weiterverwendung getroffen werden. (entsprechend Art. 6 PSI-Richtlinie)	§ 10: grundsätzlich möglich, aber keine abschreckend hohen Gebühren erheben, insbesondere in einfachen Fällen; ab 200 € jedenfalls vorab Kostenvoranschlag mit Erklärung, ob Abtrag zurückgezogen wird; aber auch unter 200 € empfehlenswert den Antragsteller vorab über anfallende Gebühren zu informieren.
Haftung	Grundsätzlich keine Rechtsgrundlage zum Haftungsausschluss; lediglich über Art. 8: in Lizenzen Haftungsausschluss mit dem Hinweis auf Informationsbereitstellung ohne Mängelgewähr, sodass die öffentliche Stelle weder Verantwortung für die Richtigkeit noch für die Vollständigkeit übernimmt; darüber hinaus Hinweis, dass kein/e dauerhafte/r Informationsbereitstellung oder -zugang gewährleistet werden kann.	Grundsätzlich keine Rechtsgrundlage zum Haftungsausschluss; lediglich über § 4: in Nutzungsbestimmungen Haftungsausschluss mit dem Hinweis auf Informationsbereitstellung ohne Mängelgewähr, sodass die öffentliche Stelle weder Verantwortung für die Richtigkeit noch für die Vollständigkeit übernimmt; darüber hinaus Hinweis, dass kein/e dauerhafte/r Informationsbereitstellung oder -zugang gewährleistet werden kann; im Übrigen: Staatshaftung nach § 839 Abs. 1 S. 1 BGB i.V.m. Art. 34 S. 1 GG	§ 6: Behörde muss alle Rechte an den Informationen haben, bzw. Erlaubnis der Urheber einholen, ansonsten könnten diese die öffentliche Stelle in Regress nehmen.
	PSI-Richtlinie	IWG	LIFG
Datenschutz	Art. 1 Abs. 4: PSI neben der EU-DSGVO anzuwenden, d.h. keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.	§ 1 Abs. 3: IWG neben dem Datenschutzrecht (ab Mai 2018 EU-DSGVO) anzuwenden, da IWG selbst keine datenschutzrechtlichen Bestimmungen enthält.	§ 5: Grundsatz, dass Informationszugangsanspruch dem Schutz personenbezogener Daten nicht entgegensteht, wenn Antragsteller mit Schwärzung einverstanden; Datenschutz kein überwiegendes Hemmnis, aber in jedem Einzelfall streng zu prüfen.
Open-Data-Relevanz / praktische Vorkehrungen / Portale	Weiterverwendung amtlicher Informationen grundsätzlich gestattet und fördert damit Open-Data. Art. 9 als Umsetzungsempfehlung für die Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines nationalen Datenportals.	Fördert eine proaktive, uneingeschränkte Bereitstellung von Verwaltungsdaten (Open Government Data). § 8: grundsätzliche Bereitstellung und Aktualisierung der Datensätze auf der Webseite der öffentlichen Stellen; Bereitstellung der aktualisierten Metadaten auf dem nationalen GovData-Portal.	§ 11: als Schlüsselparagraf für Open Data mit der Regelung einer proaktiven Veröffentlichungspflicht für die Stellen des Landes; jedoch keine Verpflichtung zur proaktiven Bereitstellung für Kommunen, aber auch für diese erscheint die proaktive Initiative empfehlenswert. Rechtsnorm scheint allerdings in ihrer Wirkungskraft beschränkt zu sein, weshalb ein rahmendes Open-Data-Gesetz in Baden-Württemberg wünschenswert wäre.
Herausforderungen / Grenzen	Getrennte Gesetzesgrundlagen / kein einheitliches Open-Data-Gesetz / ein rahmendes Open-Data-Gesetz sowohl auf Bundesebene als auch in Baden-Württemberg wäre wünschenswert.		

Abbildung 11 Kurzzusammenfassung<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Eigene Darstellung.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

#### 3. Abschnitt technische Grundlagen

##### 3.1 Datenformate

Eines der Prinzipien von Open Data ist es, die Daten so bereitzustellen, dass ein Dritter diese ohne Probleme weiterverwenden kann, um daraus etwas zu schaffen. Der „Dateiformate-Urwald“ der aber zwischenzeitlich existiert, baut für diesen Dritten Barrieren und macht es sehr umständlich, Daten verschiedener Anbieter zu verwenden. Dazu kommen die unterschiedlichen Darstellungen innerhalb eines Dateiformates. Um das Problem an einem Beispiel zu veranschaulichen, folgender fiktiver, aber realistischer Sachverhalt:

Ein Dritter möchte die Öffnungszeiten aller Rathäuser Baden-Württembergs in einer App darstellen und diese Bürgern anbieten. Drei unterschiedliche Kommunen geben die Öffnungszeiten folgendermaßen an:

Öffnungszeiten Kommune 1		
Wochentage	Vormittags	Nachmittags
Montag bis Mittwoch	9:00 – 12:00	14:00 – 16:30
Donnerstag	9:30 – 12:00	14:00 – 18:30
Freitag	8:00 – 12:00	geschlossen

Öffnungszeiten Kommune 2		
Wochentage	Öffnungszeiten	Mittagspause
Montag – Mittwoch	9:00 – 16:30	12:00 – 14:00
Donnerstag	9:30 – 18:30	12:00 – 14:00
Freitag	8:00 – 12:00	geschlossen

Öffnungszeiten Kommune 3		
Wochentage	Vormittags	Nachmittags
Montag, Dienstag, Mittwoch	9 Uhr – 12 Uhr	14 Uhr – 16:30 Uhr
Donnerstag	9.30 Uhr – 12 Uhr	14 Uhr – 18:30 Uhr
Freitag	8 Uhr – 12 Uhr	Das Rathaus bleibt geschlossen

Eine Software kann die Daten zwar auslesen, erkennt aber nicht die semantischen Unterschiede, hier zwischen „Mittagspause“ und „Nachmittags“. Wenn die Software für Kommune 1 funktioniert, würden bei Kommune 2 keine richtigen Öffnungszeiten ausgewertet werden können. Die Öffnungszeiten von Kommune 3 wären gar nicht lesbar, da die Software die dort verwendeten Formate nicht interpretieren könnte. Letztendlich müsste man programmieren „Wenn Kommune 1 dann .. wenn nicht und wenn Kommune 2 dann ...“ – ad infinitum. Der Aufwand hierfür wäre bei 1.101 Kommunen in Baden-Württemberg mehr als erheblich.

Bei diesem Beispiel gingen wir davon aus, dass alle drei Kommunen wenigstens das gleiche Dateiformat benutzt haben. Wenn jetzt auch noch unterschiedliche Dateiformate ins Spiel kommen würden, wäre eine Auswertung mit einer Maschine praktisch unmöglich und macht die Weiterverwendung von Daten somit unattraktiv, weil teure Schnittstellenprogrammierung erforderlich ist.

Daten, die die Kommunen zur Verfügung stellen wollen, sollten für den Benutzer bestmöglich lesbar und auch nutzbar sein. Dazu wurden bestimmte Kriterien herausgegeben, wie Dateiformate bei Open Data sein sollten.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

Zum einen sollten sie offen sein. Offene Dateiformate sind alle bei denen den Standard offengelegt wurde und die Software für die Wiedergabe des Formats kostenlos ist. Die offenen Standards ermöglichen eine freie Nutzung und Weiterverarbeitung der Daten. Dadurch können sie auch einfach von Maschinen eingelesen werden.

Maschinenlesbar werden die Dateien, indem sie in einem maschinenlesbaren Format dargestellt werden. Welche Formate sich dafür eignen und welche nicht, ist am Ende dieses Kapitels in einer Tabelle dargestellt.

Um eine gute Maschinenlesbarkeit zu gewährleisten, sollten die Datensätze außerdem, strukturiert sein.

#### 3.2 Strukturiertheit von Dateiformaten

Es gibt drei Stufen bei der Strukturiertheit von Dateiformaten. Die erste Stufe ist das unstrukturierte Dateiformat. Hierbei sind die Daten in reine Text oder Bilddateien verpackt. Oft handelt es sich hierbei um eingescannte Bilder oder Texte.

Die zweite Stufe sind semistrukturierte Daten. Diese sind automatisiert maschinenlesbar. Die Daten sind dann zwar von einer Maschine einlesbar, aber sie sind nicht ausreichend gut bezeichnet, um eine klare Strukturierung zu gewährleisten.

Bei Stufe drei sind die Datensätze dann strukturiert. Das heißt, dass Spalten und Zeilen in einer Tabelle beschriftet sind. Eine Maschine kann die Daten einlesen und eine richtige Struktur schaffen, weil genau vorgegeben ist welcher Wert welche Bedeutung hat. Dies gewährleistet, dass die Daten gefiltert, sortiert und auch verständlich bearbeitet werden können<sup>210</sup>.

Eine gute Strukturierung wird vor allem durch Metadaten sichergestellt.

#### 3.3 Offene Dateiformate

Offene Dateiformate sind nicht an das Vorhandensein einer bestimmten Software wie z. B. MS-Excel gebunden. Sie sind also für alle frei verfügbar. Dabei ist es wichtig, dass keine oder nur eine kostenlose Lizenz notwendig sind, damit eine breite Zielgruppe angesprochen werden kann.

Außerdem müssen offene Dateiformate auch offenen Standards folgen, damit jeder die Datei mit wenig Aufwand weiterverwenden kann.

Im Vergleich dazu sind die sogenannten proprietären Formate nur mit bestimmten, zum Teil teuren Softwares lesbar. Man gerät in eine Abhängigkeit vom Hersteller, z. B. von Microsoft bei MS-Excel.

#### 3.4 Metadaten

Metadaten sind Daten, die den Aufbau und die Strukturierungen einer Datei beschreiben. D. h., dass die Metadaten Informationen enthalten, wo und in welchem Format in einer anderen Datei bestimmte Daten zu finden sind.

Wenn eine Plattform benutzt wird um Open Data bereitzustellen sollten diese mit einheitlichen Metadaten versehen werden. Dazu dienen vor allem einheitliche Standards wie ISO, OASIS oder OGC.

---

<sup>210</sup> <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/opendata/64055/was-sind-offene-daten?p=all>.



### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

In unserem Beispiel vom Beginn dieses Kapitels hätten die Kommunen also die Vorgabe bekommen sollen, ihre Öffnungszeiten in ISO 8601 anzugeben. ISO ist ein internationaler Standard, der auch in der Europäischen Norm EN: 28601:1992 übernommen worden ist. Tageszeiten werden hier mit hh:mm angegeben, also 16:30. Das europäische Datenportal, hat diesen ISO Standard zum Beispiel für seine Nutzer vorausgesetzt<sup>211</sup>. Dies sollte aber nicht nur an eine Plattform gebunden sein, sondern allgemein gültig sein.

Standards für Metadaten können schon durch eine Software bestimmt werden. Zum Quasistandard hat sich hier bei etlichen Open Data Anbietern CKAN<sup>212</sup> durchgesetzt. Diese bietet auch Schnittstellen an, um die eigenen Dateien auch bei bspw. BerlinOpen Data einzuspielen.

Das Problem ist, dass solche Standards bei Open Data nicht zwingend oder gar nicht vorgegeben werden. Bisher gibt es nur Quasistandards und rechtlich unverbindliche Empfehlungen.

#### 3.5 Auswahl eines Formates

Es sollte stets geprüft werden, welches Format für die Dateien, die man zur Verfügung stellen möchte, am besten geeignet ist. Nicht immer ist das gängigste Format für das eigene Vorhaben gut nutzbar. Die Nutzungsmöglichkeiten der Datensätze sind abhängig von dem gewählten Dateiformat. Es sollte also genau überlegt werden, welches Dateiformat man nutzt. Wenn es keinen zu großen Aufwand benötigt, bietet sich auch an, die Dateien in verschiedenen Formaten zur Verfügung zu stellen. Hierbei bietet sich an, zumindest zwei Formate zu nutzen, eines welches sehr einfach ist und ein offenes Format, das weit verbreitet ist. So ist der Zugang zum einen einfacher und zum anderen gerät man nicht in Abhängigkeit eines einzelnen Formates. Sich auf bestimmte Dateiformate endgültig festzulegen könnte zu der Schwierigkeit führen, dass in einigen Jahren der Fortschritt zu anderen Formaten geführt hat, aber die eigenen Dateiformate immer noch auf einem alten Stand sind.

Da es auch keine Vorgaben oder einheitliche Dateiformate an sich gibt, werden hier nur einige offenen Dateiformate exemplarisch vorgeschlagen und beschrieben.

Dateiformate die völlig ungeeignet sind, sind alle diejenigen, für die eine Lizenz benötigt wird um die Daten zu verwenden, wie zum Beispiel eine MS-Excel Tabelle. Diese kann noch so gut strukturiert und gekennzeichnet sein, solange der Nutzer keine Office Produkte gekauft hat, kann die Tabelle nicht ohne Qualitätsverluste in einer Open Version, bspw. in Open Office Calculator dargestellt werden. Weitere ungeeignete Dateiformate sind alle, die eine Maschinenlesbarkeit nicht gewährleisten können, wie bspw. Bilddateiformate (jpg, bmp, tiff u.dgl.). Dabei handelt es sich meistens um eingescannte Bilder eines Textes. Diese kann zwar das menschliche Auge interpretieren, aber faktisch keine Maschine.

<sup>211</sup> <https://www.europeandataportal.eu/de/providing-data/how-to-be-harvested-by-us>

<sup>212</sup> Comprehensive Knowledge Archive Network, siehe [ckan.org](http://ckan.org).



### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

Text-, Tabellen- und Bildformate	Maschinenlesbares Format	Spezifikationen verfügbar	Offenes Format
Klassische Textdateien (.txt)	√	√	√
Comma Separated Value (.csv)	√	√	√
Hypertext Markup Language (.html)	√	√	√
Extensible Markup Language (.xml)	√	√	√
Resource Description Framework (.rdf)	√	√	√
Open Document Formats (.odt, .ods, ...)	√	√	√
Newsfeed/Webfeed Syndication (.rss)	√	√	√
Portable Document Format(.pdf)	-	√	√
Microsoft Word (.doc/.docx)	√	√	-
Microsoft Excel (.xls/.xlsx)	√	√	-
Microsoft Rich Text Format (.rtf)	-	√	-
Graphics Interchange Format (.gif)	-	√	-
JPEG-Format (.jpg, .jpeg)	-	√	√
Portable Network Graphics (.png)	-	√	√
Tagged Image File Format (.tiff, .tif)	-	√	-
GEO-TIFF-Format (.geotiff, .tiff, .tif)	-	√	-

**Tabelle 1 Text-, Tabellen- und Bildformate für Open Data**

Geo-Daten-Formate	Maschinenlesbares Format	Spezifikationen verfügbar	Offenes Format
Geography Markup Language (.gml)	√	√	√
GPS Exchange Format (.gpx)	√	√	√
Keyhole Markup Language (.kml)	√	√	√
Drawing Interchange File Format (.dxf)	√	√	-
Autodesk Drawing Format (.dwg)	√	-	-
ESRI Shapefile Format (.shp, .shx, .dbf)	√	√	-
Enhanced Compression Wavelet (.ecw)	√	-	-
MrSID Format (.sid)	√	-	-
Normbas. Austauschchnittstelle (NAS)	√	√	-
Einheitl. Datenbankschnittstelle (EDBS)	√	√	-
BGRUND (Landesvermessungsamt BW)	√	√	-
WLDGE-Format (.wld)	√	√	-

**Tabelle 2 Geo-Daten-Formate für Open Data**

### **3. Abschnitt - technische Grundlagen**

#### **3.6 Verfügbarkeit eines Datenportals sicherstellen**

Im Allgemeinen werden Daten über Portale veröffentlicht (Siehe „Abschnitt Open Data Portale“ in Band I), diese vereinen unterschiedlichste Datensätze wie bspw. die der Gemeindegrenzen, Bevölkerungsstatistiken, Wetter- oder Verkehrsdaten, historische Dokumente oder unterschiedlichste Verzeichnisse. Der Vorteil dabei ist, dass alle Daten über einen gemeinsamen Katalog auffindbar sind und mit entsprechenden Nutzungsbestimmungen (3.7) bereitgestellt werden. Öffentliche Stellen, die ihre Daten veröffentlichen möchten, können somit aus einer Vielzahl an Möglichkeiten auswählen die am Markt verfügbar sind.

Zur Vereinfachung des Themenkomplexes werden in diesem Abschnitt die drei wesentlichen Möglichkeiten in Anlehnung an das KDZ Wien aufgezeigt und skizziert<sup>213</sup>.

##### **I. Eigenes Datenportal initiieren**

Für die Bereitstellung von Daten über eine eigene Lösung empfiehlt sich der Einsatz der webbasierten Datenkatalog-Software CKAN, die sich im europäischen und amerikanischen Raum zum De-facto-Standard für Open Data Portale entwickelt hat. Diese Lösungsvariante ermöglicht es einer öffentlichen Stelle sowohl einen eigenen Metadatenkatalog als auch eine entsprechende Datenhaltung selbst zu verwalten.

##### **II. IT-Dienstleistungen nutzen**

Für Datenportallösungen stehen auf dem Markt unterschiedliche Lösungen und Dienstleistungspakete bereit. IT-Dienstleister aus der Privatwirtschaft als auch von öffentlichen Stellen, wie bspw. das Open Data Portal bei Service Portal BW stellen dabei das Hosting beim DVV.BW, künftig ITEOS, der Open Data Plattform im Rechenzentrum sowie ihr Know-How für Lösungen bereit und beraten ihre Kunden entlang der Prozesse. Die Vorteile bspw. für Kommunen sind dabei die klar kalkulierbaren Kosten die jedoch weitaus geringer ausfallen als wenn das Know-How aus eigener Kraft geschaffen und erhalten werden muss. Gleichzeitig können neue Kooperationsmodelle mit weiteren Kommunen entstehen da moderne Cloud-Lösungen schnell in die Verwaltungsabläufe implementierbar und für das Personal erlernbar sind.

##### **III. Datenportal auf der eigenen Internetpräsenz implementieren und Metadatenkatalog auslagern**

Werden nur wenige Daten veröffentlicht, wie bspw. bei kleineren Verwaltungen, so bietet sich auch die Bereitstellung über die eigene Internetpräsenz an. Um die Sichtbarkeit dieser bereitgestellten Daten jedoch zu gewährleisten bzw. zu erhöhen ist es hier dringend anzuraten die Metadaten zu diesen Datensätzen in entsprechende Datenkataloge ([www.govdata.org](http://www.govdata.org)) einzutragen. Damit ist gewährleistet, dass über bereits etablierte Anlaufstellen die Nutzer Kenntnis über das Datenangebot erhalten und diese nutzen. Eine solche Lösung sollte jedoch nur über eine kurze Zeitspanne verfolgt werden, Mittel- und Langfristig empfiehlt es sich entweder eine eigene Datenportal-Lösung aufzubauen oder über Service Portal BW an einem überregionalen Angebot angebunden zu sein.

---

<sup>213</sup> Vgl. KDZ (2016), S. 32 ff.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

#### 3.7 Lizenzen und Nutzungsvereinbarungen

Die Weiterverwendung der bereitgestellten Daten ist ein kontroverses Thema. Es stellt sich die Frage nach den Befugnissen der Datenabnehmer. Dürfen diese die Daten nur privat oder auch kommerziell nutzen? Dürfen die Daten verändert und vervielfältigt werden? Diese Fragen lassen sich durch die Vergabe von Lizenzen klären.

Die Datensätze auf Open Data Portalen sollen jedem frei und unverbindlich zur Verfügung stehen. Würden die Datenanbieter, also Behörden, die Verwendung der Daten zu streng reglementieren, könnte sich hier ein rechtlicher Konflikt anbahnen.

Die Verwendung der Daten zu kommerziellen Zwecken ist der strittigste Punkt. Eine Beschränkung der Datenfreiheit, ist dann sinnvoll, wenn die datenbereitstellende Behörde nicht will, dass ein wirtschaftlicher Vorteil für den Verwender erlangt wird.<sup>214</sup> Jede Weiterverwendung kann über verschiedene Lizenztypen geregelt werden. Es gibt verschiedene Instrumente, die die Nutzung und Umfang der Nutzung durch Privatleute sowie kommerziell regeln.

##### 3.7.1 Was sind Lizenzen?

Lizenzen entstammen direkt dem Urheberrecht. „Der Grundsatz des Urheberrechts besteht darin, dass das Werk als geistiger und kreativer Ausdruck des Urhebers untrennbar mit seiner Person verbunden ist. Daher kann der Urheber seine Rechte an diesem Werk auch nie völlig abgeben. Er kann anderen nur die Lizenz erteilen, sein Werk auf bestimmte Art und Weise zu nutzen.“<sup>215</sup>

Lizenzen sind demnach Nutzungsberechtigungen für Werke und können verschiedene Befugnisse umfassen. Eine Lizenz berechtigt Abnehmer einer Software z. B. zu deren Nutzung, nicht aber zu deren Modifikation. Andere Lizenzen schließen die Modifikation und die Weiterentwicklung des gekauften Produkts, der Software, des Programms oder der Daten, ein.

Anders als das Copyright berechtigen Lizenzen den Nutzer zu einer Nutzung. Lizenzen kann ein vom Urheber ausgewählter Personenkreis erwerben. Durch Copyright geschützte Werke sind hingegen in der Regel einem bestimmten (juristischen) Personenkreis vorbehalten (z. B. Verlage, Produktionsfirmen) und schließt Privatpersonen von der freien Nutzung, zumindest zeitweise, aus. Die hier aufgeführten Lizenztypen sind kostenfrei für die Datenbereitsteller.

##### 3.7.2 Warum sollten Lizenzen verwendet werden?

„Um der Forderung nach Vorhersehbarkeit, Verständlichkeit und Transparenz Rechnung zu tragen, sollte statt eigener Lizenzen, wo immer möglich, auf vorhandene Standard-Lizenzen zurückgegriffen werden. Standard-Lizenzen unterscheiden sich vom sonst üblichen Lizenz-verfahren dadurch, dass keine Verhandlung zwischen Anbieter und Nutzer im Einzelfall für die Lizenzierung stattfindet.“<sup>216</sup> Es sollten Standard-Lizenzen verwendet werden (für genauere Informationen hierzu siehe Kapitel „Gesamtfazit Lizenzen“).

<sup>214</sup> Vgl. DStGB, KGSt., Vitako (2014), S.18, zweiter Aufzählungspunkt.

<sup>215</sup> Vgl. bpb (2013), o.S.

<sup>216</sup> Vgl. opendata.sachsen.de (2017), o.S.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

Die Lizenzen geben den Datennutzern nicht nur Klarheit bezüglich der Nutzungsberechtigungen. Auch Rechtssicherheit im Hinblick auf die möglichen Rechte Dritter kann so hergestellt werden. Sollte die datenbereitstellende Behörde nicht alleinige Inhaberin aller Rechte an den Datensätzen sein, die veröffentlicht werden sollen, so ist über die Veröffentlichung selbst und über die geeigneten Lizenztypen mit dem Mitinhaber der Rechte zu verhandeln<sup>217</sup>.

#### 3.7.3 Warum Disclaimer nicht ausreichen

Disclaimer sind Haftungsausschlüsse auf Websites. Es herrscht eine unklare Rechtslage über die Wirksamkeit von Disclaimern. Mit der Verwendung von Lizenzen kann die Nutzungsberechtigung eindeutig geklärt werden. Die Datenbereitsteller geben so den Nutzern ebenfalls eine gewisse Rechtssicherheit. Diese kann durch Disclaimer für keine der beiden Seiten gewährleistet werden.

Disclaimer sind kleine Textpassagen, die häufig am Ende einer aufgerufenen Homepage oder einer vertraulichen E-Mail stehen. Die Formulierungen sind dabei immer ähnlich und lauten etwa: „Diese E-Mail enthält vertrauliche Inhalte. Wenn Sie nicht der richtige Adressat sind, vernichten sie diese. Die Weitergabe ist nicht gestattet“<sup>218</sup>. Am Ende einer Homepage findet sich beispielsweise eine Erklärung darüber, dass sich der Autor der Website von den Inhalten verknüpfter, externer Seiten distanziert. Stellenweise werden auch Angaben gemacht, dass für die Inhalte nur die beitragenden Parteien verantwortlich sind und der (technische) Anbieter der Homepage nicht dafür verantwortlich gemacht werden kann.

Das Problem an Disclaimern ist die unklare Rechtslage. Ein Urteil des Landgericht Hamburgs vom 12.05.1998 ist dafür ausschlaggebend. In diesem Urteil wurde ein Disclaimer nach einem Verfahren wegen Beleidigung über eine eigens zu diesem Zweck erstellte Homepage für unwirksam befunden. Entscheidend für das Urteil sei das Gesamtbild der Website gewesen, nicht der Disclaimer allein<sup>219</sup>. Im weiteren Verlauf wurden bis heute einige, sich teilweise widersprechende Urteile gefällt. Manche erkennen Disclaimer als Haftungsausschlüsse an, manche bewerten diese als unwirksam und berufen sich auf das Gesamtbild der angebotenen Homepage.

Aus dieser Rechtsproblematik heraus, ist es zu empfehlen (rechtverbindliche) Nutzungsberechtigungen in Form von Lizenzen anzubieten und Open Data Inhalte (nur) unter diesen zur Verfügung zu stellen.

Anstelle eines von der EU im Amtsblatt C 240/4 empfohlenen Disclaimers - d. h. ohne rechtliche Bindung - wäre eine generelle und rechtlich verbindliche Regelung zu begrüßen. Ein Disclaimer beinhaltet rechtliche Risiken, die Wirkung ist in der juristischen Literatur wie in der Rechtsprechung umstritten und da es sich hierbei nur um eine rechtlich unverbindliche Empfehlung handelt, doppelt mit Unsicherheit behaftet.

#### 3.7.4 Wie wendet man Lizenzen auf Datensätze an?

Lizenzen werden nicht nach einem festen System mit dem Datensatz verknüpft. Im Falle von CC-Lizenzen müssen Lizenztypen über den HTML-Quelltext der Homepage, die den entsprechenden Datensatz beinhaltet, eingebunden werden. Die Lizenz-Codes sind so programmiert, dass über den HTML-Code automatisch ein entsprechendes Piktogramm auf der Homepage generiert wird. Die genaue und individuelle Abfolge und Auswahl einer geeigneten Lizenz kann auf der Homepage der Creative Commons unter „license chooser“ ermittelt werden. Die Einbindung in den HTML-Quellcode der betreffenden Homepage kann erst erfolgen, wenn die passende Lizenz ermittelt wurde.

---

<sup>217</sup> Vgl. govdata.de (2017a), o.S.

<sup>218</sup> Vgl. Störing (2005), o.S.

<sup>219</sup> Vgl. ebd., o.S.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

Für Open Data Commons und die Datenlizenz Deutschland gilt, dass der entsprechende Datensatz lediglich mit einer Verlinkung zur originären (Lizenz-)Homepage oder einer Anmerkung (z. B. Fußnote) versehen wird. Hier kann es passieren, dass die Fußnote übersehen oder ignoriert wird (siehe hierzu auch: Fazit Datenlizenz Deutschland)

Lizenzanbieter	Einbindung/Anwendung auf Datensatz
<b>Creative Commons</b>	1. Auswahl der passenden Lizenz über CC „license chooser“ 2. Einbindung nach Anweisungen von CC
<b>Datenlizenz Deutschland</b>	1. Auswahl einer passenden Lizenz 2. Anbringen eines Hinweises oder Verlinkung am Datensatz
<b>Open Data Commons</b>	1. Auswahl einer passenden Lizenz 2. Anbringen eines Hinweises oder Verlinkung am Datensatz

**Tabelle 3 Übersicht Lizenzanbieter**

#### 3.8 Lizenzanbieter

##### 3.8.1 Creative Commons (CC)

CC ist eine non-profit Organisation, die weltweit agiert.<sup>220</sup> Sie stellt vorgefertigte Lizenzen zur Verfügung, die für jede Art von Werk verwendbar sind. Der Urheber kann dabei verschiedene Berechtigungen wählen, die dem Lizenznehmer schlussendlich zustehen. Folgende Lizenztypen sind erhältlich<sup>221</sup>:

- **Namensnennung des Urhebers (Attribution) „CC BY“**

Diese Lizenz erlaubt dem Lizenznehmer, das Werk kommerziell oder privat zu verbreiten, zu modifizieren, zu verbessern und darauf aufzubauen, solange der Urheber des Originals genannt wird. Diese Lizenz empfiehlt sich „für maximale Verbreitung und Nutzung des lizenzierten Werkes.“<sup>222</sup>

- **Namensnennung ohne Bearbeitung „CC BY-ND“**

Diese Lizenz erlaubt anderen die Weiterverbreitung eines Werkes, kommerziell wie nicht-kommerziell, solange dies ohne Modifikationen geschieht und der Urheber genannt wird.

- **Weitergabe unter gleichen Bedingungen (ShareAlike) „CC BY-SA“**

Unter Angabe des Namens (s.o.) darf das modifizierte Werk (ausschließlich) zu den gleichen Konditionen wie das Originalwerk veräußert werden. Die gleiche Lizenz gilt fort, für alle auf dem Original aufbauenden Versionen. Dieses Lizenzmodell wird oft bei sogenannter „Free Ware“ eingesetzt.

- **Unkommerzielle Nutzung „CC BY-NC“**

Diese Lizenz erlaubt es anderen, das Werk nur auf privater Basis zu verbreiten, zu verändern und zu erweitern. Auf dem Original basierende neue Versionen müssen nicht zu den gleichen

<sup>220</sup> Vgl. creativecommons.org (2017a), o.S.

<sup>221</sup> Vgl. creativecommons.org (2017b), o.S.

<sup>222</sup> Vgl. ebd., o.S.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

Lizenzbedingungen zur Verfügung gestellt werden, wie das Original, allerdings sind die Namensnennung des Urhebers und die unkommerzielle Nutzung verpflichtend.

- **Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen „CC BY-NC-SA“**

Das Werk darf durch den Lizenznehmer modifiziert werden, jedoch muss der Urheber des Originals genannt werden. Die Nutzung und Verbreitung dürfen nur unkommerziell erfolgen und die Weitergabe muss zu den gleichen Lizenzbedingungen stattfinden, wie beim Original.

- **Namensnennung - Nicht-kommerziell - Keine Bearbeitung „CC BY-NC-ND“**

Diese Lizenz erlaubt lediglich Download und Weiterverteilung des Werkes unter Nennung des Urhebers. Bearbeitung oder kommerzielle Nutzung sind ausgeschlossen.

- **Public Domain Dedication**

Die Public Domain gilt für gemeinfreie Werke, die jedem für jede Art von Verwendung zugänglich sind, dabei ist die Verwendung uneingeschränkt<sup>223</sup>.

#### Fazit CC-Lizenzen

Das Modell der CC-Lizenzen ist besonders weitreichend, weil es global verfügbar ist. Es bietet eine große Offenheit und viele Varianten an, in welchem Umfang Werke durch Nutzer verwendet werden dürfen. CC-Lizenzen sind daher besonders geeignet für Open Data Portale. Durch die vielen Varianten der CC-Lizenzen ist zwar der Vorgabe der Offenheit Rechnung getragen, jedoch sind die CC-Lizenzen vergleichsweise unübersichtlich. Dies liegt jedoch allein an der Vielzahl der Möglichkeiten. Ein weiterer Vorteil von CC ist, dass mit den oben dargestellten Lizenzen jeder Fall abgedeckt werden kann, man kann die Nutzung von Werken und Datensätzen nach Belieben reglementieren. Ist es dem Datenbereitsteller wichtig, die Nutzungsberechtigungen möglichst genau auszuführen, sind CC-Lizenzen zu empfehlen.

---

<sup>223</sup>Vgl. creativecommons.org (2017c), o.S.



### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

Berechtigung	Creative Commons					
	CC BY	CC BY-SA	CC BY-ND	CC BY-NC	CC BY-NC-SA	CC0
Vervielfältigung	√	√	√	√	√	√
Weitergabe	√	√	~	~	~	√
Modifikation	√	X	√	√	√	√
Weiterentwicklung	√	√	√	√	√	√
Kommerzielle Nutzung	√	√	√	X	X	√
Pflicht zur Namensnennung	√	√	√	√	√	X
√ = Berechtigung liegt vor X = Berechtigung liegt nicht vor ~ = Weitergabe nur zu gleichen Lizenzbedingungen wie Original						

Tabelle 4 Creative Common Lizenzen

#### 3.8.2 Datenlizenz Deutschland

Die *Datenlizenz Deutschland* wird u.a. vom Open Data Portal des Freistaat Sachsen und dem GovData Portal des Bundes verwendet. Es handelt sich um ein Nebenprodukt aus Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden, das während der Schaffung des GovData Portals entstand. Diese Lizenz ist somit speziell für die Anwendung auf Open Data Portale ausgelegt<sup>224</sup>. Es können zwei verschiedene Lizenztypen unterschieden werden:

##### I. Namensnennung

Diese bezieht sich auf die folgenden Angaben:

„Nennung des Bereitstellers nach dessen Maßgabe, Vermerk der Formulierung „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 2.0“ bzw. „dl-de/by-2-0“ mit Verweis auf den Lizenztext unter [www.govdata.de/dl-de/by-2-0](http://www.govdata.de/dl-de/by-2-0) sowie den Verweis auf den betreffenden Datensatz (URI)“<sup>225</sup>.

##### II. Zero

Die Zero-Lizenz berechtigt jeden zur uneingeschränkten und bedingungslosen Nutzung der Daten einschließlich ihrer Veränderung, Vervielfältigung, Weiterentwicklung, etc.<sup>226</sup>.

Die Datenlizenz Deutschland ist seit 2014 in der zweiten Version verfügbar<sup>227</sup>.

<sup>224</sup> Vgl. [opendata.sachsen.de](http://opendata.sachsen.de) (2017), o.S.

<sup>225</sup> Vgl. [govdata.de](http://govdata.de) (2017b), o.S.

<sup>226</sup> Vgl. [govdata.de](http://govdata.de) (2017c), o.S.

<sup>227</sup> Vgl. [opendata.sachsen.de](http://opendata.sachsen.de) (2017), o.S.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

#### Fazit Datenlizenz Deutschland

Die Datenlizenz Deutschland ist die schlankste der hier aufgezeigten Lizenzen. Die beiden existierenden Lizenztypen sind jedoch sehr gut für Open Data Portale geeignet, da auch sie dem Grundsatz der Offenheit und Unbeschränktheit Rechnung tragen. Diese Lizenzen eignen sich besonders für eine breite Offenheit und Unbeschränktheit der Datensätze.

Die Datenlizenz Deutschland ist außerdem vom Innenministerium Baden-Württemberg als Standard-Lizenz empfohlen.

Im Gegensatz zu den CC-Lizenzen wird die Datenlizenz nicht im Quelltext der Homepage verankert. Laut govdata.de<sup>228</sup> soll diese Art der Lizenz in einer Fußnote angegeben werden oder als Anmerkung. Diese Vorgehensweise ist deshalb bedenklich, da eine Fußnote im Gegensatz zu einem Piktogramm schnell übersehen oder sogar bewusst ignoriert werden kann.

Berechtigung	Datenlizenz Deutschland	
	Zero	Namensnennung
Vervielfältigung	√	√
Weitergabe	√	√
Modifikation	√	√
Weiterentwicklung	√	√
Kommerzielle Nutzung	√	√
Pflicht zur Namensnennung	X	√
<b>Legende siehe Tabelle 4 Creative Common Lizenzen</b>		

**Tabelle 5 Übersicht Datenlizenz Deutschland**

#### 3.8.3 Open Data Commons

Die Open Data Commons (ODC) eignet sich ebenfalls besonders für Open Data Portale und wurde von der Open Knowledge Foundation herausgegeben. Sie unterteilt sich in drei Lizenzen

##### I. Public Domain Dedication and License (PDDL)

Unter der PDDL-Lizenz können Nutzer ohne Einschränkung die Datensätze vervielfältigen, bearbeiten, weiterentwickeln, verändern und darauf aufbauen. Eine Namensnennung oder die Nennung der vorgenommenen Änderungen ist nicht notwendig.

##### II. Attribution (ODC-BY 1.0)

Ähnlich wie bei CC-BY steht die ODC-BY 1.0 Lizenz für die Verwendung der Datensätze unter Angabe des Urhebers. Die Nennung muss nach Maßgabe des Urhebers selbst erfolgen. Darüber hinaus müssen die Lizenz des Originals und alle Erweiterungen daraus genannt werden. Entwirft jemand bspw. eine App, basierend auf sämtlichen Baumkatastern Süddeutschlands, muss er angeben, welche Lizenz für die zugrundeliegenden Katasterdaten gilt, wer diese erstellt hat und welche Erweiterungen vorgenommen wurden.

<sup>228</sup> Vgl. govdata.de (2017d), o.S.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

#### III. Open Database License (ODbL)

Die ODbL ermöglicht dem Nutzer nur eine eingeschränkte Weiterverwendung der Daten. Nutzer müssen nicht nur die Maßgabe der ODC-BY Lizenz beachten (s.o.), sondern darüber hinaus zusätzlich darauf achten, dass Weiterentwicklungen nur zu den gleichen Konditionen wie das Original angeboten werden dürfen (ShareAlike). Außerdem dürfen nur dann eingeschränkt zugängliche Varianten veröffentlicht werden, z. B. durch Digital Rights Management, wenn daneben eine leicht zugängliche Form veröffentlicht wird. Es soll dadurch vermieden werden, dass ein Ausschluss von der weiterentwickelten Form stattfindet.

##### **Exkurs: DRM**

„Digital Rights Management“ (oder „Digitale Rechteverwaltung“) findet sich zum Beispiel bei Online-Mediatheken. DRM sollen Urheberrechte schützen, indem sie die Verfügbarkeit von Werken beschränken, sodass diese bspw. nur für einen bestimmten Zeitraum online abrufbar sind oder nur unter anderen Zugangsbedingungen voll verfügbar sind<sup>229</sup>. Ziel ist die konforme Nutzung der Inhalte mit den Vorgaben des Anbietenden<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Vgl. Aschermann (2015), o.S.

<sup>230</sup> Vgl. Mozilla (2017), o.S.

### 3. Abschnitt - technische Grundlagen

#### Fazit Open Data Commons

Durch die Verwendung von ODC-Lizenzen kann eine klare Vorgabe zu den Nutzungsberechtigungen erreicht werden. Die grundlegenden Nutzungsberechtigungen sind über ODC abgedeckt, wer jedoch exakte Vorgaben auch hinsichtlich kommerzieller Nutzung geben möchte, sollte nicht nur ODC-Lizenzen verwenden.

Berechtigung	Open Data Commons		
	PDDL Public Domain Dedication and License Summary	ODC-BY Open Data Commons Attribution License	OCD-ODbL Open Data Commons Open Database License
Vervielfältigung	√	√	√
Weitergabe	√	√	~
Modifikation	√	√	√
Weiterentwicklung	√	√	√
Kommerzielle Nutzung	√	√	√
Pflicht zur Namensnennung	X	√	√
<b>Sonderfall</b>			
Verbot der Unzugänglichkeit <sup>231</sup>	X	X	√
<b>Legende siehe Tabelle 4</b> Creative Common Lizenzen			

**Tabelle 6 Übersicht Open Data Commons, eigene Darstellung**

<sup>231</sup> Anm.: Dies ist ein Sonderfall der OCD-ODbL Lizenz. Weiterentwicklungen der Datensätze können in einer zugangsbeschränkten Form veröffentlicht werden, solange auch eine Datei verfügbar ist, die uneingeschränkt zugänglich ist. Siehe hierzu Kap Lizenzen → ODC BY.

## **4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

### **4. Abschnitt Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

#### **4.1 Open Data Initiative**

Für eine Initiative sind seitens der Politik- und Verwaltungsspitze mehrere Vorüberlegungen notwendig, welche im Ergebnis noch zu formulieren sind. Es sind Entwicklungsstufen der offenen Datenhaltung zu definieren und deren Umsetzung zu organisieren, um in der Verwaltung eine umfassende Kultur der offenen Datenhaltung innerhalb und außerhalb der Verwaltungsebenen zu erreichen. Denn eine Open Data Initiative bedingt die Etablierung einer kontinuierlichen Veröffentlichung von Dateninformationen, was zu zusätzlichen Initial- und Wartungskosten (z. B. in der (Daten-) Qualitätssicherung, der Verfügbarkeit oder der Kommunikation) führen wird. Dieses gilt es frühzeitig bei der Planung von Budgets zu berücksichtigen und einer im Vorfeld klar zu formulierenden Strategie Ausdruck zu verleihen<sup>232</sup>.

Im Folgenden sind hierzu Herausforderungen und Handlungsfelder skizziert sowie erforderliche Grundlagen und Instrumente. Diese zeigen auf, wie eine Open Data Politik geplant, umgesetzt und gesteuert werden sollte.

#### **4.2 Open Data Entwicklungsstufen**

Einen Einstieg in eine Open Data Initiative findet sich im folgenden Entwicklungsstufenmodell, welcher den Reifegrad der Verwaltung aufzeigt. Hierdurch lassen sich die in diesem Handlungsleitfaden aufgeführten Instrumente und Modelle besser in einen Entwicklungsrahmen setzen und ihre Wirkung einschätzen. Das Modell basiert dabei auf aktuellen Studien und Literaturquellen und wurde in eine für Open Data modifizierte Form hier zusammengestellt.<sup>233 234</sup>

---

<sup>232</sup> Vgl. bpp (2011), o.S.

<sup>233</sup> Vgl. KDZ (2016), S. 4ff.

<sup>234</sup> Vgl. Jaekel (2015), S. 177.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

	Entwicklungs- stufe 0	Entwicklungsstufe 1	Entwicklungsstufe 2	Entwicklungsstufe 3	Entwicklungs- stufe 4	Entwicklungs- stufe 5
Klassifikation	Kein	Absprungbasis	Minimum	Integriertes	Etabliertes	Sublimiertes
	Open-Data	Open-Data	Open Data	Open-Data	Open-Data	Open-Data
<b>Ausprägung</b>	Open-Data ist unbekannt	noch wenig bis kein Open Data bzw. keine Planung von Initiativen.  Rahmen-Bedingungen können allerdings jetzt schon gestaltet werden.	Open Data Strategie mit Projektplan  Kern-Daten identifiziert  Stakeholder identifiziert	Integrierte Open Data Prozesse über mehrere Fachbereiche  Erweiterte Daten identifiziert	Open Data Prozesse entlang des gesamten Verwaltungs-Handelns	kontinuierliche Bereitstellung weiterer Daten als reg. Produkt des Verwaltungs-handelns
<b>Ziel</b>	-	Organisation auf Open Data vorbereiten	Veröffentlichung von Daten unter offenen Nutzungs-Bestimmungen	Bessere Vernetzung der Fachbereichs-anwendungen mit Open Data Zielsetzung  Benchmarking mit Open Data Angeboten anderer Städte	Vernetzung aller Beteiligten, abgestimmtes Datenangebot, Offene Kollaboration und Erfahrung-Austausch	Hohe Open Data Fähigkeit im Verwaltungshandeln, schnelle Anpassung neuer Prozesse an Open Data Zielsetzung
<b>Ergebnis</b>	-	1) Team der Willigen bilden 2) erste Genehmigungen und Beschlüsse 3) Kompetenzen bei den Mitarbeitern ausbauen 4) Rechtliche Rahmenbedingungen klären 5) virt. Kompetenz-Zentrum aufbauen 6) Ansprechpartner benennen (intern/extern) 7) erster Datenkatalog 8) Social Media einbinden	1) Open Data Portal bzw. Vernetzung mit überregionalen Lösungen 2) Metadaten-Management 3) erweitertes Daten-Management 4) Einbindung des IT-Dienstleisters 5) fortgeschr. Datenkatalog 6) Real-Life Events	1) erste Datensätze 2) 2-Datensatz-Regel eingeführt 3) Workshops 4) erste Anwendungen über vernetzte Open Data Plattform 5) höhere Partizipation 6) höhere Akzeptanz für das Verwaltungs-handeln	1) Effizienz-Steigerung des Ressourcen-Einsatz durch höhere Vernetzung 2) offener Austausch mit Stakeholdern 3) stabiler Business Case entlang der Organisationsstruktur 4) verbesserte Attraktivität des Standorts durch offene Verwaltung 5) gesteigerte Sichtbarkeit	1) Best Practice Beispiel 2) Kulturwandel in allen Ebenen erreicht 2) reg. Kooperationen mit Open Data Akteuren 3) neue Internet/externe Prozesse und Dienst-Leistungen

Tabelle 7 Entwicklungsstufenmodell für Open-Data durch öffentliche Stellen<sup>235</sup>

<sup>235</sup> Eigene Darstellung.



## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.3 Open Data Strategie

Nach der zuvor erfolgten Selbsteinschätzung mit Hilfe des Entwicklungsstufenmodells ist es, wichtig, eine klare Strategie zu entwickeln. Diese legt die wichtigsten Ziele fest. Dieses Kapitel befasst sich mit diesen wichtigen Punkten für eine erfolgreiche Initiative und benennt die Herausforderungen, die bei der Erarbeitung einer Open Data Strategie sich ereignen können.

Eine Strategie ist ein strukturierter, ausformulierter und zielorientierter Verfahrensplan, um am Ende des Tages aus Open Data einen Mehrwert für die Verwaltung selbst oder für externe Stakeholder zu erhalten. Dieser bringt alle nötigen Personen und Bereiche zusammen, d. h. IT-Administratoren, politische und verwaltungsinterne Entscheidungsebenen, externe Stakeholder und Datenexperten. In der Open Data Strategie sollten klare Ziele und Zeitvorgaben definiert werden, die voraussichtlichen Ressourcen-Einsatz und die dazu notwendigen Rahmenbedingungen aufzeigen. Dazu gehören sowohl die Behandlung übergeordneter technischer Fragestellungen wie auch die der rechtlichen Rahmen. Dadurch können verschiedene Handlungsfelder identifiziert werden in denen das Management tätig werden muss, bspw. ob das vorhandene Personal derzeit alle notwendigen Kapazitäten und (Fach-) Qualifikationen hat, um die Aufgaben im Rahmen einer Open Data Initiative bewältigen zu können oder ob bspw. Maßnahmen zum Erwerb von weiterem Know-How ergriffen werden sollten.

Die eigenen Mitarbeiter müssen eingebunden werden und die so entstehende Strategie soll in einem gemeinsam getragenen Dokument münden.

Das reduziert auch mögliche Risiken in der Wahrnehmung. Für die Entwicklung der Strategie empfiehlt es sich, einen Koordinator in der Verwaltung zu benennen, der über entsprechende Kompetenzen im Umgang mit Open Data und in Verwaltungsabläufen verfügt. Ggf. kann das vorhandene Fachwissen durch das externer Experten angereichert werden, welche Erfahrung aus anderen Projekten und Organisationen (lessons learned) einbringen.

Die grundlegende Vorgehensweise lässt sich dadurch in 5 Hauptschritte gliedern die in diesem Abschnitt skizziert werden. Nach durchlaufen der in diesem Abschnitt aufgeführten Schritte sollte die Verwaltung über eine Open Data Strategie verfügen, die über folgende wesentlichen Inhalte verfügt:

- I. Visionen und ihre Ziele
- II. Identifikation der Soll/Ist-Datensätze
- III. Detailplanung
- IV. Bestimmung der Umsetzung
- V. Ergebnis: Die Open Data Strategie

Zu beachten ist:

Eine klare Open Data Strategie stellt sicher, dass eine Verwaltung Richtlinien zum Datenmanagement einschließlich deren Veröffentlichung ausgearbeitet hat, die von allen Ebenen zu befolgen sind. Daten sollten dabei nicht nur in der Verantwortung der IT- oder Marketingabteilung liegen – eine Strategie verstärkt den Ansatz, dass sich jeder Mitarbeiter angesprochen und zuständig fühlt.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### Schritt I – Die Vision und ihre Ziele

Die Vision stellt den Ausgangspunkt allen weiteren Handelns dar. Sie ist die Leitidee, die das langfristig anvisierte Zukunftsbild einer Open Data Initiative bestimmt. Sie beschreibt den angestrebten Zustand der Organisation. Für die beteiligten Mitarbeiter zeigt die Vision den Sinn und den Nutzen ihres weiteren Handelns auf und generiert damit den notwendigen Sinn, der sie durch die folgenden Schritte trägt. Die Vision muss von möglichst allen Mitarbeitern geteilt und gelebt werden und soll diese dazu anregen, positiv auf die Erreichung des Ziels einer Open Data Initiative hinzuarbeiten. Bevor man also Maßnahmen ergreift, muss man definieren, was man erreichen möchte. Das Erarbeiten einer Vision impliziert die Beantwortung einer Reihe von Fragen wie:

- Wo will die Verwaltung stehen (in 2,5 oder 10 Jahren)?
- Werden alle Daten standardmäßig verfügbar sein?
- Werden alle Daten zentral gespeichert?

Aus diesen zentralen Fragen werden anschließend Ziele bestimmt deren Umsetzungsfähigkeit über Ist-Situation geprüft werden kann.

### Schritt II – Identifikation der Soll/Ist-Datensätze

Die EU spricht in Ihren Empfehlungen für eine Strategie für die genaue Herausarbeitung anhand einer Soll/Ist-Analyse<sup>236</sup>. Dies kann entlang folgender Punkte geschehen:

- Wer sind die Schlüsselvertreter der verschiedenen Bereiche und Ebenen Ihrer Organisation?
- Welche Daten entstehen in den Flächenbereichen (bspw. Hauptverwaltung, Bauen, Soziales, etc.)?
- Welche Fachbereiche sammeln Daten?
- Welche Daten werden verwendet, welche nicht?
- Welche Ebenen generieren Daten?
- Welche Arten von Daten werden gesammelt?
- Welches Format wird jeweils genutzt?
- Sind die Daten derzeit zentral oder dezentral organisiert?  
In der Mehrheit der Verwaltungen findet sich wohl eher dezentrale Datenorganisation, in der die Daten entlang der gesamten (Ablauf-)Organisation von mehreren Einheiten generiert verwaltet werden. Als Ergebnis werden Daten daher auch an verschiedensten Stellen verarbeitet und gespeichert, womit ebenso mehrere Verantwortliche mit der Speicherung und der Datenqualität beauftragt sind. Wenn die Daten einer Organisation von mehreren Einheiten generiert werden und jede ihre eigenen Richtlinien und Arbeitsweisen und Verantwortlichen haben, kann dies die Implementierung einer neuen Arbeitsweise deutlich erschweren, als wenn Daten innerhalb der Organisation zentral verwaltet würden – wie bei einem ERP-System<sup>237</sup>.
- Sind die Daten bereits veröffentlicht? Wenn Ja, wo?
- Welche Daten sollten zuerst veröffentlicht werden bzw. welche später?

Eine gute Basis können hier die Ergebnisse eines Datenmonitorings im Rahmen der Datenqualität bieten. Die technische Sicht auf das Themenfeld kann durch die hauseigenen IT-Administratoren, bzw. dem IT-Dienstleister, übernommen werden. Die verwaltungsfachliche Sicht wird durch eine Auswahl entsprechender Mitarbeiter aus den Fachbereichen abgedeckt.

<sup>236</sup> Vgl. Europäisches-Datenportal (2017f), o.S.

<sup>237</sup> Enterprise Resource Planning oder ERP-Systeme betrachten ganze Arbeitsabläufe (Workflows) innerhalb einer Organisation.

## **4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

Ergebnis dieses Schrittes ist es, Kenntnis über den vorhandenen und möglicherweise zukünftig möglichen Datenbestand zu erlangen. Daneben sind Fragen des Datenschutzes und der Geheimhaltung sowie der Rechtsfragen durch das umfassende Datenmonitoring bereits in dieser frühen Phase benannt, ggf. beantwortet und dokumentiert. Von Bedeutung für den späteren erfolgreichen Umgang mit den Daten ist es, dass alle hier identifizierten Datenquellen umfänglich dokumentiert werden und alle Mitarbeiter Kenntnis sowohl über die Datenquellen als auch über deren Dokumentation erlangen.

### **Schritt III – Die Detailplanung**

Die vorhandenen Daten entsprechend ihrer Bedeutung korrekt zu nutzen bedeutet in klassischen Datenstrategien, diese in einem weiterführenden Schritt in entsprechende Informationsflüsse umzuwandeln. Das eine Open Data Strategie diesen Schritt jedoch nicht umfänglich verfolgen kann, liegt in der Eigenschaft von Open Data nach dem hier spätere Ausprägung einer Nutzung unbekannt ist. Daher ist es wichtig auf dieser Ebene die Grundlagen zu bestimmen, wie und in welchem Detailgrad Datensätze veröffentlicht werden können und wie deren Beziehung untereinander verdeutlicht werden kann, um so eine breite Nutzung zu ermöglichen.

Dabei empfiehlt es sich durch eine Identifizierung der Interessen aller Stakeholder ein genaues Anforderungsprofil an die Open Data Initiative zu erhalten, um so bspw. die zentrale Frage beantworten zu können:

Welche Informationen und Informationsflüsse für Open Data haben wir bereits und welche müssen neu entwickelt werden?

Dies schließt auch ein, das festgelegt wird welche Datensätze für die erste Phase einer Veröffentlichung von besonderem Interesse sein könnten und welche Datensätze sie in welchen Bereichen wie generieren können.

Um diese Frage zu beantworten benötigt man auch hier ein Team aus Mitarbeitern aller Fachbereiche ins besonders den Kompetenzen aus der IT-Abteilung bzw. des IT-Dienstleisters.

Das Ergebnis dieses Schrittes ist eine genaue Beschreibung der Informationsbereitstellung einschließlich des Zugriffs auf bestimmte Datenquellen. Hier wird auch die Bereitstellung der Daten festgelegt und wie diese erreicht werden soll.

### **Schritt IV – Bestimmung der Umsetzung**

Zentrale Fragestellungen sind hierbei, welche Tools sollen verwendet werden, welche Fähigkeiten bzw. Kompetenzen werden benötigt und welche Lösungen können selbst realisiert werden und welche müssen ggf. zugekauft werden (make or buy). Auch hier benötigt man ein Team aus Mitarbeiter aus den Fachbereichen zusammen mit dem IT-Fachmann bzw. Dienstleister und ggf. einen Softwareentwickler, falls eigene Entwicklungsanteile notwendig werden sollten.

Als Ergebnis erhält man einen Plan, wie die Open Data Strategie technisch und organisatorisch umgesetzt werden kann.

### **Schritt V – Ergebnis: Die Open Data Strategie**

In diesem Schritt wird die aus einer Idee entwickelte Strategie schriftlich ausformuliert und veröffentlicht. Dadurch steht die Strategie für alle Mitarbeiter und Ebenen greifbar und nachvollziehbar zur Verfügung. Diese Open Data Strategie soll die beabsichtigte Open Data Initiative transparent machen und ist die spätere Grundlage dafür, die eigenen Mitarbeiter, Partner und letztendlich auch die politische Ebene von der geplanten Strategie zu überzeugen und Handlungssicherheit durch die spätere folgenden Einzelkonzepte erzeugen.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

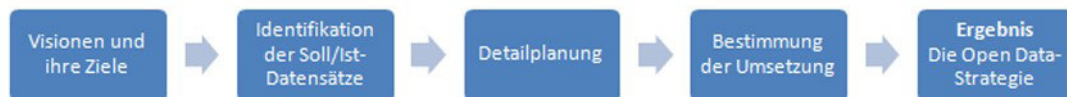


Abbildung 12 Weg zur Strategie<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup> Eigene Darstellung.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.4 „Low Hanging Data“ – Ein strategischer Ansatz des Städtetages BW

Der Städtetag Baden-Württemberg hat einen interessanten Ansatz entwickelt, wie schnell beim Thema Open Data Umsetzungsergebnisse erzeugt werden können.<sup>239</sup>

Offene Daten werden unter einer offenen Lizenz<sup>240</sup> veröffentlicht und dürfen somit von allen verteilt, bearbeitet und auch kommerziell weiterverwendet werden. Der Städtetag Baden-Württemberg ist davon überzeugt, dass offene kommunale Verwaltungsdaten einen Mehrwert für die Gesellschaft und die Verwaltungen selbst darstellen und begrüßt entsprechende Initiativen der Kommunen.

In der Praxis gibt es heute jedoch für Kommunen noch einige Schwierigkeiten bei der Bereitstellung offener Daten. Diese Absätze bieten einen kurzen Überblick über die häufigsten Hindernisse und empfehlen Datensätze, die davon nicht oder nur in geringem Maße betroffen sind – ideal für die ersten Schritte Richtung Open Data.

#### • Wirtschaftliche Aspekte für Open Data

- Offene Daten müssen in maschinenlesbaren Dateiformaten bereitgestellt werden. Daten aus nicht maschinenlesbaren Dateiformaten in solche zu überführen ist besonders aufwändig. Ideal sind daher *Daten, die bereits maschinenlesbar* vorliegen.
- Um eine sinnvolle Weiterverwendung möglich zu machen, müssen Daten vor der Veröffentlichung dokumentiert und mit Metadaten versehen werden. Von Vorteil sind also *Daten, die entweder wenig Dokumentation erfordern oder bereits dokumentiert sind* (z. B. im Rahmen einer existierenden, aber nicht maschinenlesbaren Veröffentlichung).
- Eine grundsätzliche Forderung von Open Data ist die kostenlose Veröffentlichung. Manche Daten werden von den Kommunen jedoch derzeit schon gegen Gebühr veröffentlicht, eine kostenlose Veröffentlichung führt also evtl. zu Einnahmeverlusten. Einfacher sind deswegen *Daten, die entweder noch gar nicht oder bereits heute kostenlos veröffentlicht werden* (z. B. in nicht maschinenlesbarer Form oder unter einer nicht offenen Lizenz).
- Auch bei jeder Aktualisierung eines Datensatzes fallen gewisse Aufwände an. In dieser Hinsicht sind also *Daten, die eher selten aktualisiert werden*, von Vorteil.

#### • Rechtliche Aspekte für Open Data

- Personenbezogene Daten genießen in Deutschland aus gutem Grund einen besonderen Schutz. Für Open Data eignen sich daher vor allem *Daten ohne Personenbezug*. Auch potentielle Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse machen eine Veröffentlichung schwierig. Einfacher sind also *Daten ohne konkreten Bezug zu Unternehmen*.
- Nicht alle Daten mit denen die Verwaltung arbeitet werden auch von ihr erstellt bzw. erhoben. Oft sind Daten das Ergebnis einer externen Beauftragung, die Rechte liegen dann üblicherweise beim beauftragten Unternehmen. Von Vorteil sind daher *Daten bei denen alle nötigen Rechte bereits bei der Verwaltung liegen*.
- Es empfiehlt sich außerdem, in den Nutzungsbedingungen einen *Haftungsausschluss* aufzunehmen. Zusammen mit entsprechenden Metadaten (z. B. dem Zeitpunkt der letzten Aktualisierung) kann das Haftungsrisiko so auf ein Minimum reduziert werden und ist dann erfahrungsgemäß zu vernachlässigen.

<sup>239</sup> Die nachstehenden Absätze wurden freundlicherweise vom Städtetag Baden-Württemberg, Arbeitsgruppe Open Government, beigesteuert.

<sup>240</sup> Zum Beispiel der „Datenlizenz Deutschland Namensnennung“, Vgl. <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### • Unterschätztes Interesse für Open Data

- Vielen Stellen der Verwaltung ist noch nicht klar, welche vielfältigen Einsatzmöglichkeiten es im Rahmen moderner Technologien für ihre Daten gibt – der potentielle Nutzen einer Open Data Veröffentlichung wird daher häufig unterschätzt. Gut geeignet sind deswegen *Daten, deren Nutzen an existierenden Projekten illustriert werden kann, und Daten, für die es nachweislich öffentliches Interesse gibt* (z. B. in Form von Informationsfreiheitsanfragen oder existierenden Anwendungen in anderen Kommunen).

Die folgenden Verwaltungsdaten sind, bezogen auf die oben genannten Hindernisse, besonders geeignete Kandidaten für Open Data:

- *Bezirksgrenzen*, also die geografischen Grenzen (Umriss) des Stadtgebiets und der Stadtteile/-viertel/-bezirke. Ebenso die *Postleitzahlengebiete* und ggf. vorhandene *Umweltzonen*.
- Statische *Fahrplandaten* des ÖPNV, also ohne Echtzeit-Änderungen wie z. B. Verspätungen.
- *Wahldaten*, also Wahlergebnisse und Geodaten der Wahlkreise/-bezirke für Kommunal-, OB-, Landes-, Bundes- und EU-Wahlen.
- *Haushaltspläne* mit nach Organisationseinheiten und Themengebieten strukturierten Einnahmen und Ausgaben, Planungen und tatsächlichen Ergebnissen.
- *Bevölkerungsstatistiken* als Zeitreihen zu Einwohnerzahlen, Altersstruktur, Geschlechterverhältnis, Staatszugehörigkeit, Bevölkerungsbewegungen, sozialen Indikatoren, Bildung, Konfession, Geburten und Sterbefälle, etc.
- Das amtliche *Straßenverzeichnis* mit der offiziellen Schreibweise aller Straßen.
- Statistiken zu den vergebenen *Vornamen*.
- *Points of Interest*, also die Geokoordinaten und/oder Adressen interessanter Punkte im Stadtgebiet (z. B. Sehenswürdigkeiten, Denkmäler, Schulen, Behörden, Haltestellen, Spielplätze, Recycling-Container, öffentliche Toiletten, ...).
- Standorte und Öffnungszeiten von *Wochenmärkten und Hofläden*.
- Lage, Öffnungszeiten und Gesamtkapazität von *Parkplätzen und Parkhäusern*.



## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.5 Open Data Implementierung

Das für diesen Leitfaden abgeleitete Implementierungsmodell für Open Data beschreibt die schrittweise Einführung. Das aufgeführte Schema stellt einen stark vereinfachten Ansatz dar, der sich in fünf Hauptschritte gliedert. Im ersten Schritt wird nah an der Ausgangssituation einer kommunalen Verwaltungsorganisation die Grundlage für eine Initiative gelegt während im zweiten Schritt die Datentransparenz verstärkt und deren Bereitstellung strukturiert werden soll. Darauf aufbauend wird in einem dritten Schritt offene Datenhaltung aktiv in die Kommunikation sowohl intern und extern einbezogen. Schritt vier beschreibt den anschließenden Aufbau von Kooperationen mit unterschiedlichen Akteuren der mit der gezielten Mitwirkung der Bürgerschaft in Schritt fünf eine letzte Phase beschreibt.

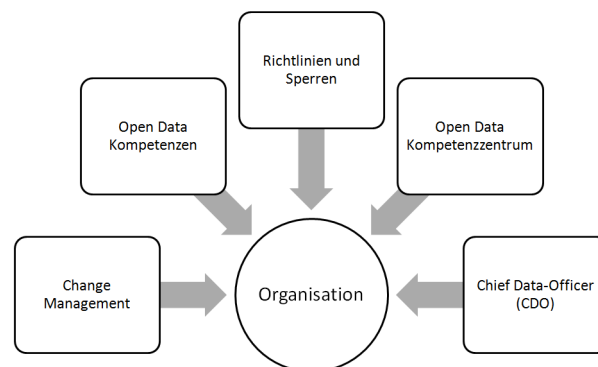


Abbildung 13 Implementierungsmodell für Open Data<sup>241</sup>

#### 4.5.1 Organisation

##### 4.5.1.1 Change Management

Da das Thema Open Data die Organisation und deren Handeln auf einer Vielzahl von Ebenen berührt, ist die damit verbundene Durchdringung aufgrund von Veränderung des Politik- und des Verwaltungshandelns eine Aufgabe die im Rahmen des Change Managements wahrgenommen und begleitet werden muss. Welche Philosophie bzw. welches Modell zur Modellierung der notwendigen Veränderungsprozesse hierbei für die konkrete Organisation zielführend sein können, kann dieser Handlungsleitfaden nicht allgemein beantworten. Je nach Modell stehen den verantwortlichen Stellen eine unterschiedliche Anzahl an Instrumenten zur Verfügung zwischen denen entsprechend abgewogen werden sollte. Der notwendige Kulturwandel, innerhalb und außerhalb der Organisation, ist dabei jedoch klar als ein zentraler Schwerpunkt im Rahmen des Change Managements hervorzuheben.

<sup>241</sup> Eigene Darstellung.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Unterstützt werden kann ein solches Vorhaben dadurch, das entweder ein neues Ideenmanagement für Open Data eingeführt oder ein bestehendes darum erweitert wird. Die Kooperation OGD D-A-CH-LI sieht hier erhebliches Potenzial bei dem eigenen Mitarbeitern das verborgen in den Fachbereichen schlummert und durch den richtigen externen Anreiz freigelegt werden kann. Leistungsabhängige Prämien, Belobigungen und Auszeichnung für die Öffnung besonders wertvoller oder innovativer Datensätze können entscheidenden Anteil an einer erfolgreichen Open Data Initiative haben.<sup>242</sup>

##### 4.5.1.2 Open Data Kompetenzen

Innerhalb einer Verwaltung müssen wirksame Maßnahmen getroffen werden, die den Aufbau einer Open Data Kultur fördern bzw. diese überhaupt erst ermöglichen.

Die Kompetenzen bei allen beteiligten Akteuren sind in dieser frühen Phase deutlich zu stärken. Gerade Verwaltungsbedienstete und Politiker sind im sicheren Umgang mit öffentlich bereitgestellten Daten zu sensibilisieren und weiterzubilden. In diesem Zusammenhang kann als eine der wichtigsten Kompetenzen die Informations- und Kommunikationskompetenz genannt werden. Hierunter wird der Fokus auf den Inhalt (Informationskompetenz), den Träger (Medienkompetenz) und die genutzten Werkzeuge (Informations- und Kommunikationstechnologien-Kompetenz) gelegt<sup>243</sup>. Personen die Informationskompetent sind und für die Aufgabe mit dem künftigen Umgang mit offenen Daten vorgesehen sind, sollten hierzu über mindestens fünf Kernkompetenzen verfügen:<sup>244</sup>



Abbildung 14 Open Data Kernkompetenzen<sup>245</sup>

<sup>242</sup> Vgl. von Lucke (2017), S. 4 ff.

<sup>243</sup> Vgl. Stöcklin (2012), S.2ff.

<sup>244</sup> Vgl. ebd., S.3.

<sup>245</sup> Eigene Darstellung.

## **4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

Durch ein intensives Weiterbildungsprogramm über alle Hierarchieebenen hinweg können die eigenen Mitarbeiter in die Lage versetzt werden, die neu erlernten Methoden und Ansätze in ihre täglichen Prozesse einfließen zu lassen. Nur so kann ein Bewusstsein für Open Data dauerhaft geschaffen und erhalten werden, Potenziale genutzt, der Kulturwandel realisiert und Fähigkeiten herausgearbeitet werden.

Die Schaffung einer gemeinsamen Wissensbasis für das verwaltungsinterne Personal stellt dabei eine weitere Aufgabe dar, die mit höchster Priorität zu realisieren ist. Sie bildet die Grundlage für das weitere Vorgehen innerhalb einer Open Data Initiative, da eine gemeinsame Wissensbasis die Kommunikation vereinfacht und Projekte damit beschleunigen kann. Moderne Internet Technologien können den Aufbau einer solchen Wissensbasis bspw. durch die Etablierung eines Wissensportals (bspw. internes Wiki) im Intranet kostengünstig und zeitnah unterstützen. Die Wiederverwendbarkeit solcher Technologien in anderen Themenkomplexen bietet daneben auch ein enormes Einspar- und Synergiepotenzial, da Plattformen nicht für jedes Thema oder Projekt neu bereitgestellt werden müssen und Wissen in andere Themenbereiche so einfließen kann.

### **4.5.1.3 Richtlinien und Sperren**

Für eine stabile und verlässliche Kommunikation mit dem Bürger sollten für alle Bediensteten innerhalb der Verwaltung Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Dazu gehört auch ein Überdenken bestehender Sanktionen und Sperren in der Internetnutzung. Internetsperren gelten inzwischen vielerorts als veraltet und wirkungslos, da diese von den betroffenen relativ simple und ohne größeres technisches Wissen umgangen werden können<sup>246</sup>. Daneben wird die Produktivität der Bediensteten geschwächt und deren Motivation durch das offen ausgesprochene Misstrauen gesenkt. Es sollte ein Anliegen sein, die technischen und organisatorischen Sanktionen durch gemeinsam geschaffene und getragene Maßnahmen wie bspw. Richtlinien (engl.: Guidelines) zu ersetzen. Solche Guidelines bieten den Beteiligten Sicherheit und Hilfestellung im Umgang mit Internetangeboten wie bspw. den Sozialen Medien und können dies auch für das Themenfeld der öffentlichen Daten sein.

### **4.5.1.4 Open Data Kompetenzzentrum**

Der Austausch auf fachlicher Ebene zwischen den Fachabteilungen und Partnern ist ebenso zu fördern. Die in vielen Bereichen angespannte Personal- und Ressourcen Situation im öffentlichen Sektor lässt Verantwortlichen nur wenig Spielraum zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen. Um Mehrarbeit und Redundanzen im Bereich von Open Data zu verhindern sollte daher bspw. durch Gespräche, Workshops, Beteiligungen am Entscheidungsprozess, weiteren Treffen und einem engen Informations- und Erfahrungsaustausch bspw. über elektronische Medien soll die Wahrnehmung des Themas gefördert werden.

Für die Frage der Zuständigkeit empfiehlt sich in einem ersten Schritt der Aufbau einer virtuellen Organisationseinheit die sich aus Akteuren unterschiedlichster Entscheidungsebenen und aus Personen folgender Organisationseinheiten zusammensetzen:

---

<sup>246</sup> Das Internet bietet eine Vielzahl von Lösungen hierzu, bspw. externe Proxydienste, TOR-Browser etc.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen



Abbildung 15 Open Data Kompetenzzentrum<sup>247</sup>

Die offene Bereitstellung aller relevanten Informationen über alle Hierarchieebenen hinweg ermöglicht es den Mitarbeitern sich umfassend über die Strategie, Aktionspläne und Partner zu informieren, verschärft deren Wahrnehmung und kann dabei helfen noch verborgene Inhalte und Botschafter identifizieren.

##### 4.5.1.5 Chief Data Officer (CDO)

Während das Kompetenzzentrum den Auftrag hat, zeitlich befristet die Implementierung von Open Data zu begleiten, ist die Implementierung eines Chief Data Officer (CDO) als zentrales Steuerungsorgan von erheblicher Bedeutung. Vor allem für die interne Wahrnehmung der Open Data Initiative, da dieses Vorgehen einen zentralen Wissensträger ausweist und dem Vorhaben der Behördenleitung zusätzliches Gewicht verleiht.

Der Vorteil eines solchen CDO als Wissensträger liegt u.a. darin, dass über diese zentrale Figur der Austausch zwischen den Fachabteilungen gesteuert und gemeinsame Pläne erarbeitet und überwacht werden können.

Allerdings sollten Großteile der Aufgaben eines CSO nicht, wie eine für diesen Handlungsleitfaden durchgeführte Befragung zeigte, sich in der IT-Abteilung der Verwaltungen befinden.

<sup>247</sup> Eigene Darstellung.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

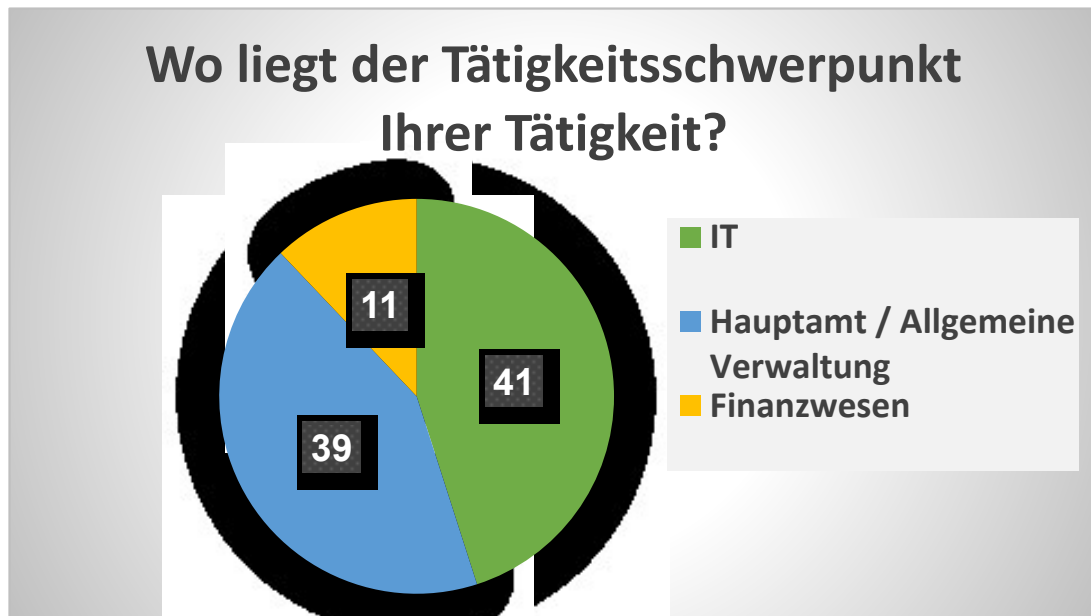


Abbildung 16 Umfrage: Wo liegt der Tätigkeitsschwerpunkt Ihrer Tätigkeit?<sup>248</sup>

Dies kann nur für den operativen Anteil gelten. Planung, Steuerung und Kommunikation sind an einer übergeordneten Stelle zu installieren.

<sup>248</sup> Eigene Darstellung.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Die Funktion eines Chief Data Officers stellt erhebliche Anforderungen an das fachbereichsübergreifende Denken und Handeln der Person, die nicht nur über eine hohe Qualifikation und Motivation, sondern auch über eine hohe soziale Kompetenz verfügen sollte. Zu den wichtigsten Aufgaben eines CDO gehören:

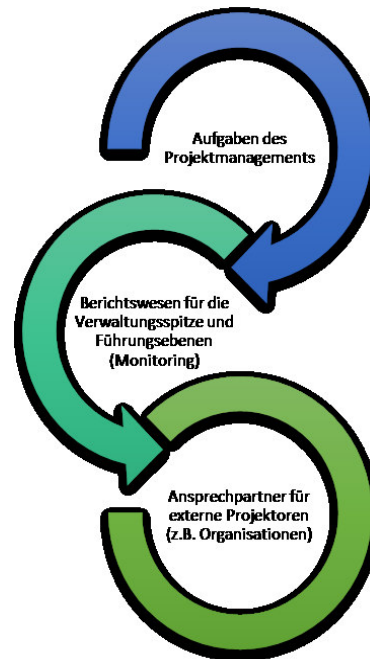


Abbildung 17 Aufgaben des Chief Data Officers<sup>249</sup>

Der Chief Data Officer sollte sich organisatorisch, wenn möglich, außerhalb der Hierarchiemusters der Verwaltung befinden und bspw. in einer Stabstellenorganisation in der Nähe des Bürgermeisters angesiedelt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass er mit entsprechenden Entscheidungs- und Anweisungsrechten ausgestattet wird um die Initiative mit den Fachabteilungen langfristig gestalten zu können. Ob diese Funktion als Vollzeitstelle oder Wahrnehmungstätigkeit einer bestehenden Stelle geführt wird obliegt dabei den Vorgaben der Organisation selbst. Wir empfehlen daher bereits früh eine zentrale Stelle als CDO zu bestimmen, damit entsprechende Strukturen entlang der Organisation aufgebaut werden können.

<sup>249</sup> Eigene Darstellung.



## **4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

### **4.5.2 Datentransparenz und Qualität verstärken**

#### **4.5.2.1 Datenkatalog**

Grundlage für das Bereitstellen von offenen Daten ist es, Kenntnis darüber zu erlangen über welche Daten eine öffentliche Verwaltung verfügt und welche sie davon bereitstellen kann. Dieser Erkenntnisgewinn über eine potentielle Veröffentlichung aller Daten mündet anschließend in einem Datenkatalog der allen Bereichen einen Überblick gibt und den Entscheidungsträgern später als Planungsgrundlage dienen kann, mit welchem Grad an Aufwand Daten geöffnet werden können. Dabei gilt, dass die Verwaltung grundsätzlich auf freiwilliger Basis alle Daten bereitstellen kann sofern diese nicht durch entsprechende Regelungen und Gesetze bedacht wurden. Dies geschieht bspw. durch entsprechende Fachgesetze, die eine eventuelle Veröffentlichung eigenständig behandeln und regeln<sup>250</sup>.

Gleichermaßen ist die Kooperation OGD D-A-CH-LI der Auffassung, dass ein potentielles Open Data Kompetenzzentrum die bestehenden Gesetze und Verordnungen auf ihr Open Data Potenzial hin prüfen und auch anwenden sollte.

Der zu erwartende Aufwand für eine solche Erstbestimmung der Daten ist mit Blick auf die Verwaltungsorganisation grundsätzlich klein zu halten, wozu entsprechende Instrumente genutzt werden können.

Für eine kontinuierlich gelebte Open Data Strategie (siehe Abschnitt 4.3) ist eines dieser Instrumente der Aufbau eines entsprechenden Datenmonitoring, wie es im Abschnitt (4.5.2.3 Datenmonitoring) aufgezeigt wird. Dieser bildet im weiteren Verlauf des Aufbaus eines Open Data Angebots die Grundlage aller zu treffenden Entscheidungen und sollte nach dessen entstehen kontinuierlich weitergeführt werden.

Für einen möglichst großen Nutzen sollten zunächst die Daten veröffentlicht werden, deren Bereitstellung mit einem geringen Aufwand möglich ist bzw. die möglicherweise schon in einem bisher wenig geeigneten Datenformat bereitgestellt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass sich in diesem ersten Veröffentlichungsschritt auch die Daten befinden, deren Nutzen bei den möglichen Stakeholdern als groß angesehen wird, um das Angebot bereits zu Beginn so attraktiv wie möglich zu gestalten. Das KDZ der Stadt Wien empfiehlt hierzu eine Orientierung gem. dem Pareto-Prinzip, wonach z. B. die Top-20%-Datenbestände als erstes zu veröffentlichen sind deren Nutzen am größten ist<sup>251</sup>.

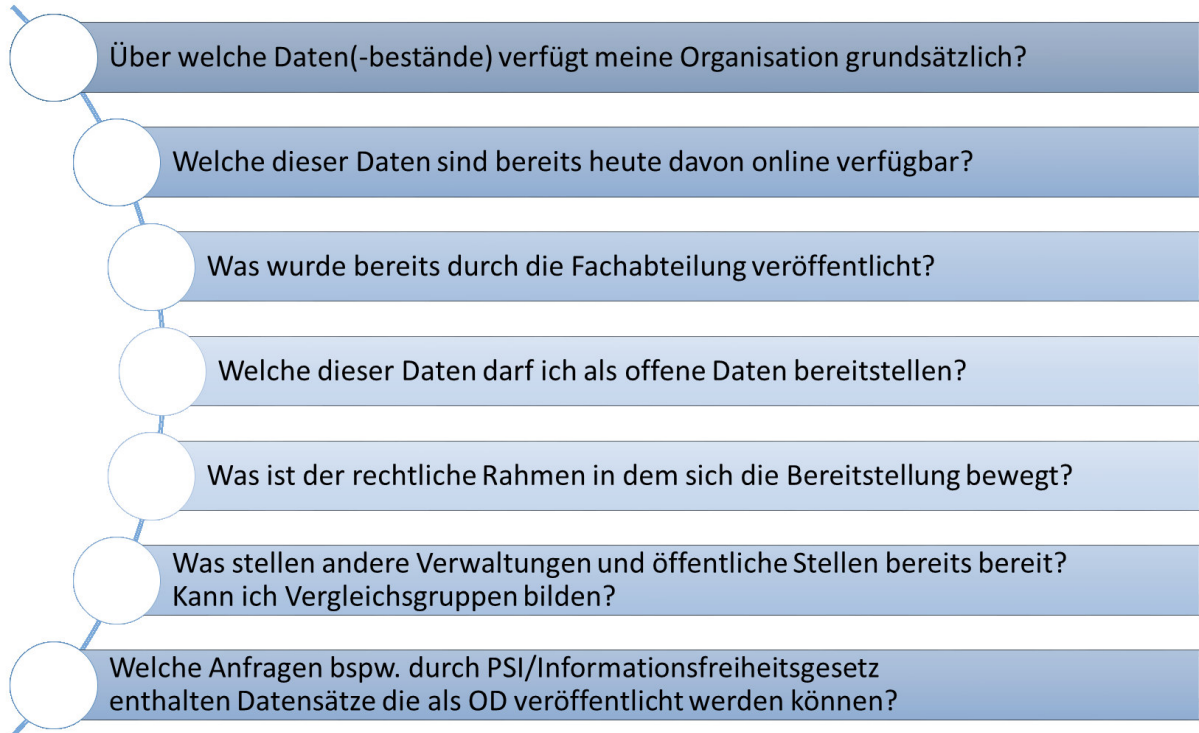
---

<sup>250</sup> bspw. das UIG oder das UIG-BW.

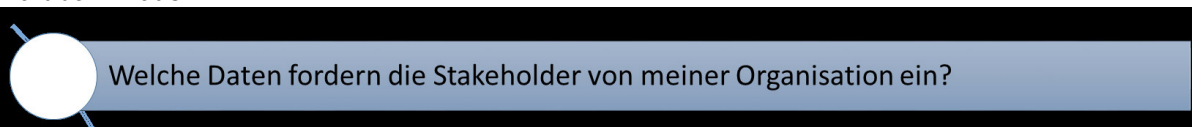
<sup>251</sup> Vgl. KDZ (2017), S. 19.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Leitfragen zur Datenbestimmung und anschließenden Erstellung eines Datenkatalogs sollten sein:



Darüber hinaus:



Diese Fragen geben darüber hinaus Aufschluss darüber, welche Fragestellungen im Einzelnen noch zu klären sind. So kann ein vergleichender Blick mit Angeboten im Internet anderer öffentlichen Stellen wichtige Informationen über die Art den Umfang liefern.

Eine entscheidende Fragestellung ist dabei auch die nach den Zielgruppen (Stakeholder) und deren Interessen. Diese stehen auch in einem engen Zusammenhang mit den wachsenden Anfragen die sich auf das Informationsfreiheitsgesetz oder die PSI-Richtlinie beziehen (siehe 2.1PSI-Richtlinie), da die Anfragen aus dem Kreis der Stakeholder entspringen.

Dabei geht es nicht nur allein darum die Interessen der Zielgruppen zu kennen, vielmehr können über einen gezielten Austausch mit den Fachabteilungen hier versteckte Datensätze identifiziert werden. Hervorzuheben ist hierbei, dass die durch diesen Austausch gewonnenen Datensätze einen hohen Nutzen für die Zielgruppe besitzen und dadurch über eine hohe Attraktivität verfügen. Angereichert werden können diese Informationen ebenfalls durch eine externe Betrachtung bereits vorhandener Ergebnisse und Messungen oder veröffentlichter Datenkataloge wie bspw. der Open-Knowledge-Foundation<sup>252</sup>.

<sup>252</sup> Vgl. Open Government Data (2017), o.S.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.5.2.2 Erhebung des Datenkatalogs aus dem kommunalen Produktplan

Ein hilfreiches Instrument stellt, nachdem zuvor erwähnten Pareto-Prinzip, für eine zu treffende Vorauswahl an relevante offene Daten der Kommunale Produktplan dar. Denn mit dem Einzug des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Baden-Württemberg bauen kommunale Verwaltungen zunehmend eine Produkt- und Leistungsübersicht ihrer hoheitlichen Verwaltungs- und Dienstleistungstätigkeiten auf. Dieser spiegelt sich im örtlichen Kommunalen Produktplan wieder. Er enthält neben den rechtlich vorgegebenen Produktbereichen, bis zu 82 Produktgruppen mit einzelnen, ausformulierten Produkten. Die Erzeugung der Produkte erfolgt durch notwendige und erforderliche Leistungserbringung. Aus dieser Aufgabenwahrnehmung der Produkterzeugung ergibt sich für die Verwaltung eine detaillierte Leistungsübersicht<sup>253</sup>.

Weitergehend bedarf es der Verwaltung für die Leistungserbringung wiederum eines Input von Informationen und Daten, wie auch im Ergebnis werden für das erforderliche Produkt ein Output an Informationen und Daten erzeugt.

Das Produkt 42.40.01 „Freibäder“ zum Beispiel beschreibt zunächst die Bereitstellung, Unterhaltung und Betrieb von kommunalen Freibädern, mit der Auftragsgrundlage und den Zielen ein umfassendes Freizeitangebot zu schaffen und ein attraktives, hygienisches Schwimmbad bereitzustellen. Bei genauerer Betrachtung können neben den erforderlichen Kennzahlen aus diesem Produkt die Besucheranzahl, die Öffnungszeiten, Stoßzeiten und Lage des Freibades oder zum Beispiel die Kostenrechnung zum Betreiben des Freibades abgeleitet und veröffentlicht werden.

Aus dem örtlichen Kommunalen Produktplan und dessen Leistungsübersicht können demnach offenen Datensätze erhoben und im Rahmen eines Datenmonitoring (siehe 4.5.2.3) bewertet und beurteilt werden.

### 4.5.2.3 Datenmonitoring

Für die weitere Erhöhung der Datentransparenz ist der Aufbau eines kontinuierlichen Datenmonitorings in Verbindung mit einem Prozess zur Veröffentlichung von Daten vorzusehen. Mithilfe eines über alle Ebenen verbindlichen und standardisierten Datenmonitorings werden alle Beteiligten innerhalb der Verwaltung, in die Lage versetzt die Datensätze anhand von zuvor bestimmten Kriterien zu bewerten und die Datensätze identifizieren, die später als Open Data veröffentlicht werden sollen und dies in den zuvor angesprochenen Datenkatalog einfließen zu lassen. Die Kriterien, anhand derer die Daten bewertet werden können sind bspw.:

- Nutzungsrecht
- allgemeine rechtliche Hindernisse und Geheimhaltungspflichten
- Personen-/ Unternehmensbezug
- Nutzen
- Aufwand
- Datenqualität des Inhalts
- techn. Verfügbarkeit
- Daten bereits anderweitig angeboten (Synergie)

Liegen die Einzelbewertungen aus dem folgenden Bewertungsverfahren eines Datensatzes vor, so kann dieser entsprechend grafisch aufbereitet visualisiert und ggf. diskutiert werden.

<sup>253</sup> Vgl. Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg (2017), S. 7.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

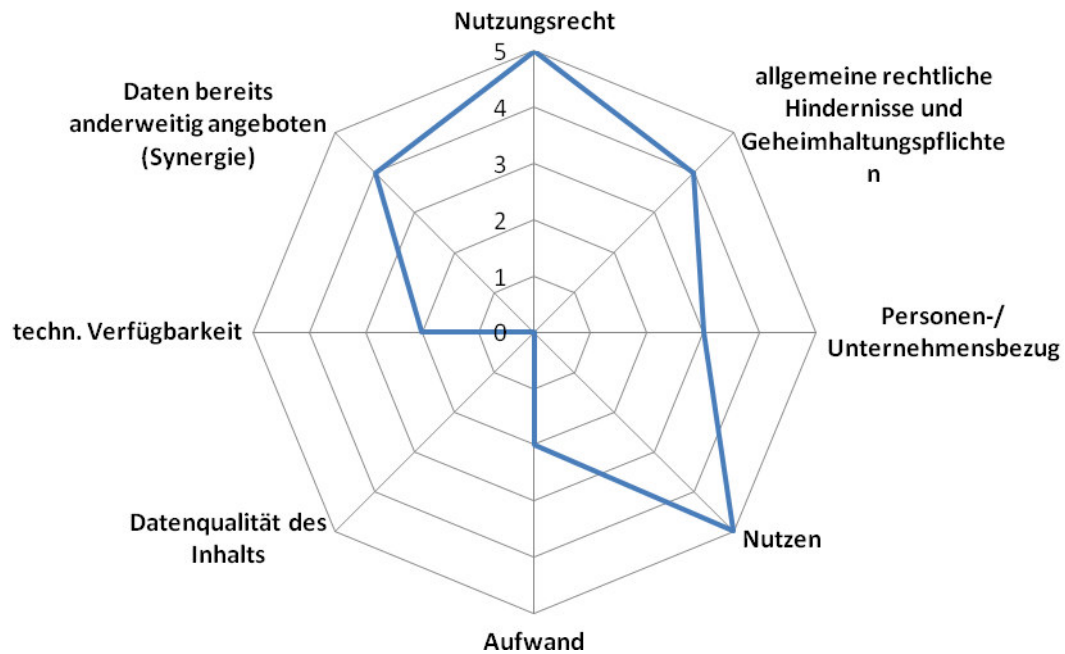


Abbildung 18 Beispiel für ein visualisiertes Datenmonitoring<sup>254</sup>

<sup>254</sup> Eigene Darstellung.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.5.2.4 Bewertungsbogen

Für die Bewertung und das Monitoring wurde der folgende Bewertungsbogen mit Detailbeschreibungen der Indikatoren entwickelt werden (siehe Anhang). Sollten während der Bewertung Datensätze in einzelnen Bereichen mit 0 Punkten bewertet werden, so sind dies dringende Ausschlussgründe für eine Veröffentlichung. Die im Anschluss bestimmbare Gesamtsumme der vergebenen Punkte dient der Erstellung einer Reihung, aus der der die Datensätze hervorgehen die an erster Stelle zu bearbeitenden bzw. zu veröffentlichen sind. Im Folgenden werden die Kriterien inhaltlich erörtert:

- **Nutzungsrecht**

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
<b>1. Nutzungsrecht</b>	Es ist zu klären ob die datenerzeugende Verwaltungsstelle das alleinige Nutzungsrecht der zu betrachtenden Daten besitzt.	0 - Kein Nutzungsrecht vorhanden 1 - Zusätzliche Lizenzkosten fallen an, Genehmigung einholen 2 - Zusätzliche Lizenzkosten fallen an, Genehmigung vorhanden 3 - Keine Lizenzkosten aber zusätzliche Genehmigungen sind einzuholen 4 - Keine Lizenzkosten, alle Genehmigungen sind vorhanden 5 - Einheit verfügt über das alleinige Nutzungsrecht (Nachweis vorhanden)	

**Tabelle 8 Bewertungskriterium "Nutzungsrecht"**

Zunächst ist die Frage zu klären, wer Urheber der Daten ist und wer die damit verbundenen Rechte besitzt. Bei Datensätzen, die etwa mit MS-Office selbst durch die Verwaltung erstellt wurden, lässt sich dies leicht bestimmen. Aber auch wenn die erzeugten Daten eines Produktes von einem Verwaltungsmitarbeiter erschaffen wurden, kann die dazu verwendete Software nur ein eingeschränktes Nutzungsrecht erlauben.

Gerade bei Bild- oder Kartenrechten ist es durchaus möglich, dass zwar zur internen und privaten Nutzung ein z. B. Stadtkartenausschnitt verwendet wird, diese aber ohne Nutzungsrechte verwendet wurde und durch die Veröffentlichung im Internet von den jeweiligen Urhebern durch automatisierte Suchalgorithmen leicht entdeckt werden können<sup>255</sup>. Wenn eine zusätzliche Lizenz für die Veröffentlichung notwendig ist, sind ggf. Abstimmungen mit Vorgesetzten oder dem Softwarevertreiber notwendig. In der Praxis muss des Öfteren erst einmal die Nutzungsrechte an den Datenformaten und Software nachrecherchiert werden. In diesem Falle wird der Datensatz mit zwei oder drei Punkten bewertet, bis ein Nachweis erbracht worden ist. Daten die vollständig eigenhändig erstellt worden sind, benötigen keinerlei Abstimmungen mit Dritten, sodass in diesem Falle eine Bewertung in höchster Punktzahl vorgenommen werden kann.

Schwieriger wird es auch dann, wenn durch externe Dienstleister Daten erhoben werden. Dies können z. B. Pläne für Bauprojekte oder die Erfassung der Straßenfläche samt Straßenbegleitgrün, Schildern, Signalanlagen etc. im Rahmen der Umstellung auf das neue Kommunale Haushaltsrecht sein. Hier ist anhand der Ausschreibungs- und Vertragsunterlagen zu prüfen, ob die Daten nur für den internen Gebrauch verwendet werden dürfen oder ob eine Veröffentlichung (ggf. gegen Gebühr) zulässig ist.

<sup>255</sup> Vgl. Köln (2017), o.S.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

- Nutzen der zu veröffentlichen Daten

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
<b>2. Interessengruppen</b>	Wie hoch wird der Nutzen für die Interessengruppen (Gesellschaft, Wirtschaft, Forschung und Bildung, andere Behörden etc.) eingeschätzt?	1 - Der Nutzen für die Interessengruppen ist sehr niedrig, <b>z. B. nur interner Nutzen</b> 2 - Der Nutzen für die Interessengruppen ist gering, <b>z. B. erfüllt den Nutzenwunsch nur partiell</b> 3 - Der Nutzen für die Interessengruppen ist mittelmäßig, <b>z. B. zu noch keiner Interessengruppe zuordenbar</b> 4 - Der Nutzen für die Interessengruppen ist hoch <b>z. B. von Personen gewünscht</b> 5 - Der Nutzen für die Interessengruppen ist sehr hoch, <b>z. B. von Bürgern bereits gefordert</b>	

**Tabelle 9 Bewertungskriterium "Interessengruppen"**

Für die Veröffentlichung von Open Data muss von der Denkweise „Was für einen Nutzen hat die veröffentlichte Datei?“ Abstand genommen werden. Erst durch die Verfügbarkeit von maschinenlesbaren Daten können unvorhergesehene Anwendungsgebiete entstehen. Um eine sinnvolle Bewertung für das jeweilige Produkt zu ermöglichen kann auf vorhandener Erfahrung mit den einzelnen Interessengruppen wie die Gesellschaft, Wirtschaft und anderen Behörden aufgebaut werden.

Wurden von einzelnen Zielgruppen bereits die jeweiligen Datensätze angefragt ergibt dies für die Bewertung einen sehr hohen Nutzen. Fehlt es derzeit an einer aktiven Nachfrage, wird aber in Gremien oder Veranstaltungen angesprochen, steht das relevante Produkt über einem Produkt, dass im alltäglichen Verwaltungshandeln eine Relevanz bildet. Mit der Wertung Zwei können Daten versehen werden, die mit anderen Datensätzen in Verbindung stehen die ein höheres Interesse verzeichnen.

Bei diesem Bewertungskriterium ist anzumerken, dass es durch eine Nullbewertung nicht möglich ist das Produkt gänzlich aus dem Bewertungsverfahren auszuschließen.

- Personenbezogene Daten

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
<b>3. Personen-/Unternehmensbezug</b>	Es ist zu klären ob es sich um personenbezogene Daten i.S. bestehender Datenschutzvorschriften handelt bzw. ob sich hieraus mögliche Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Organisationen ableiten lassen.	0 - Personenbezogene Daten 1 - Nicht anonymisierbare Daten, Zustimmung zur Veröffentlichung kaum einholbar 2 - Nicht anonymisierbare Daten, Zustimmung zur Veröffentlichung einholbar 3 - Zustimmung zur Veröffentlichung der Daten ist vorhanden 4 - Daten sind anonymisierbar 5 - Kein Rückschluss auf Personen/Organisationen/Unternehmen ableitbar	

**Tabelle 10 Bewertungskriterium "Personen-/Unternehmensbezug"**

Ein Produkt, das Namen und Adressen beinhaltet ist grundsätzlich von einer Veröffentlichung noch nicht ausgeschlossen. Zum Beispiel bei den Produkten 11.21.02 „Ausbildung“ oder 31.20.04 „Arbeitslosengeld“ können die einzelnen personenbezogenen Daten als statistische Ansammlung veröffentlicht werden. Eine Vereinheitlichung von Daten, wie Anzahl, Geschlecht oder Herkunft sind nicht mehr zurück verfolgbar zu einem Individuum, wenn viele individuelle Daten zur Verfügung stehen. Je nach Datengrundlage, wie z. B. eine strukturierte Kalkulationstabelle, kann ohne großen Aufwand eine Summe gebildet werden. Bestehende personenbezogene Daten können auch durch



#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

einen digitalen tabellarischen Aufbau leicht anonymisiert werden, indem einzelne Zeilen oder Spalten vor der Veröffentlichung gelöscht werden.

Ist eine Anonymisierung nicht möglich muss vor einem Ausschluss des ganzen Datensatzes geprüft werden, ob durch Zustimmung der betreffenden Personen/Unternehmen eine Genehmigung eingeholt werden kann. Der dabei entstehende Mehraufwand wird dabei noch nicht berücksichtigt, da dies bei einem separaten Bewertungskriterium erfolgt.

- **Technische Verfügbarkeit**

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
<b>4. Technische Verfügbarkeit</b>	Hier ist zu prüfen, ob die Daten bspw. in maschinenlesbarer Form vorhanden sind und ob offene Standards, Formate und Lizenzen genutzt werden.	1 - Daten sind nicht elektronisch verfügbar 2 - Daten sind grds. elektronisch verfügbar, z. B. als .pdf (Scan) oder Bilddatei 3 - Daten sind in maschinenlesbarer Formaten verfügbar, z. B. .pdf mit digitaler Schrift, .doc 4 - Daten sind in Open Data Formaten verfügbar, z. B. xls; .csv; .json 5 - Daten sind als Linked Data oder mit URLs verfügbar, so das Nutzer auf diese verweisen können, z. B. .html	

**Tabelle 11 Bewertungskriterium "techn. Verfügbarkeit"**

Ein möglicher Nutzen, der aus vorhandenen Daten gezogen werden kann, ergibt sich nicht nur aus der Datenqualität, sondern auch aus dem bereitgestellten Datenformat. Eingescannte Dokumente, die als .pdf-Datei gespeichert werden, können nur schwer automatisiert weiterverarbeitet werden. Mit den in Kapitel 3.5 erläuterten Datenformaten kann eine Weiterverwendung durch Dritte gewährleistet werden. Durch Linked Data oder mit URLs verfügbaren Daten kann automatisiert auf andere Datensätze verwiesen werden, sodass diese Bereitstellung mit der höchsten Punktezahl bewertet wird.

- **Datenqualität des Inhalts**

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
<b>5. Datenqualität des Inhalts</b>	Wie hoch wird die Datenqualität in Bezug auf die Aktualität, die Vollständigkeit, Genauigkeit, etc. eingeschätzt?	0 - Die Datenqualität ist nicht zu gewährleisten, z. B. Daten wurden sichtlich manipuliert 1 - Die Datenqualität ist sehr niedrig, z. B. Daten wurden einmalig erfasst und unvollständig 2 - Die Datenqualität ist gering, z. B. einmalige Erfassung der Daten aber repräsentativ 3 - Die Datenqualität ist mittelmäßig, z. B. Daten werden unregelmäßig aktualisiert 4 - Die Datenqualität ist hoch, z. B. regelmäßige Aktualisierung aus vollständigen (ggf. verpflichtenden Datengrundlagen) 5 - Die Datenqualität ist sehr hoch, z. B. geänderte Daten werden sofort veröffentlicht, Daten werden kontinuierlich erfasst/angefordert	

**Tabelle 12 Bewertungskriterium "Datenqualität des Inhalts"**

Bei Open Data ist die ständige Bereitstellung von aktuellen Datensätzen gewünscht. In vielen Bereichen, wie in den Produkten 26.30.05 „Durchführung von Veranstaltungen“ oder der aktuellen Bereitstellung von Fahrplandaten wie in der Produktgruppe 54.70 „Verkehrsbetriebe/ÖPNV“ sind aktuelle und vollständige Daten essentiell. Ein weiterer Punkt für die Bewertung der Datenqualität stellt die Quelle dar. Daten aus eigenen bzw. verwaltungsinternen Erhebungen können

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

nachvollziehbar protokolliert werden. Daten die von Dritten erfasst werden oder auf die ehrliche Beantwortung von Bürgern angewiesen sind, können ohne das Wissen der Verwaltung unvollständig oder fehlerhaft sein. Bei ersichtlicher Manipulation der Quelldaten oder Fehlen von rudimentären Grunddaten muss auf eine Veröffentlichung solange verzichtet werden, bis die Datenqualität wieder (auch in Teilen) gewährleistet werden kann.

- **Aufwand für die Veröffentlichung der Daten**

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
6. Aufwand	Wie hoch ist der Einzel-Aufwand für die Veröffentlichung des Datensatzes?	0 - Der Aufwand ist unverhältnismäßig, <b>z. B. Daten sind nicht digital und müssen kontinuierlich aktualisiert werden</b> 1 - Der Aufwand ist sehr hoch, <b>z. B. Daten sind nicht digital</b> 2 - Der Aufwand ist hoch, <b>z. B. Daten müssen umgeschrieben/reduziert/neu sortiert werden</b> 3 - Der Aufwand ist mittelmäßig, <b>z. B. Datensatz muss reduziert werden (Spalte löschen etc.)</b> 4 - Der Aufwand ist gering, <b>z. B. Daten müssen nur Exportiert werden</b> 5 - Der Aufwand ist sehr gering, <b>z. B. Daten werden automatisch veröffentlicht</b>	

**Tabelle 13 Bewertungskriterium "Aufwand"**

Für die Bereitstellung von Open Data fallen zum einen der Arbeitsaufwand zum Bearbeiten des Produktes an und des Weiteren der zusätzliche Bearbeitungsaufwand zum Veröffentlichenden der bereits vorhandenen Daten. Liegen die Daten noch nicht digital vor, ist es abzuwägen, ob eine kontinuierliche Datenerfassung erfolgt oder ob eine Aktualisierung der Datensätze nur in größeren Abständen durchgeführt wird. Bei einem unverhältnismäßigen Aufwand sollte dabei die Bewertung abgebrochen werden. In den meisten Fällen aber müssen bereits existierende digitale Dateien nur bearbeitet werden, um eine Veröffentlichung zu erreichen. Bietet die dazu verwendete Software eine Exportfunktion an, die je nach Bedarf nur einzelne ausgewählte Datenbereiche exportieren kann, oder bereits zusammenfasst und in ein Open Data freundliches Datenformat konvertiert, fällt der Aufwand verhältnismäßig gering aus und erhält dadurch eine hohe Punktzahl.

- **Rechtliche Hindernisse und Geheimhaltungspflichten**

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
7. Rechtliche Hindernisse	Unterliegen die Daten einer bestimmten Geheimhaltungspflicht oder anderen rechtlichen Beschränkungen?	0 - Geheimhaltungspflicht ist für diese Daten vorhanden <b>(Rechtsgrundlage erforderlich)</b> 1 - (Rechtl.) Einschränkungen sind vorhanden und kaum änderbar, <b>z. B. aufgrund von Bundesgesetzen</b> 2 - (Rechtl.) Einschränkungen sind vorhanden und änderbar, <b>z. B. Landesgesetz oder Gemeinderat mit 2/3 Mehrheit</b> 3 - (Rechtl.) Einschränkungen sind vorhanden und leicht änderbar, <b>z. B. Landesgesetz oder Gemeinderat mit einfacher Mehrheit</b> 4 - (Rechtl.) Einschränkungen vorhanden, sehr leicht änderbar, <b>z. B. interne Richtlinie</b> 5 - Keine Einschränkungen	

**Tabelle 14 Bewertungskriterium "Rechtliche Hindernisse"**

Zum Veröffentlichenden von Datensätzen muss keine Gesetzesgrundlage vorliegen. Die Verwaltung ist jedoch in der Pflicht, gültige Gesetze und Verordnungen, die ein publizieren von Daten an die Öffentlichkeit verbietet, einzuhalten. Ein Ausschlussgrund für einen Datensatz ist z. B. die

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Veröffentlichung von Protokollen aus nichtöffentlichen Sitzungen und Beratungsunternehmen des Gemeinderates aus dem Produkt 11.11.01. (Gilt nicht für Protokolle von öffentlichen Sitzungen). Einen kompletten Ausschluss von Datensätzen bildet hierbei aber die Ausnahme.

Neben Einschränkungen zur Veröffentlichung von Datensätzen auf Bundesebene kann zwischen rechtlichen Hindernissen auf Landes- oder Kommunalebene unterschieden werden. Je einfacher diese theoretisch durch Beschlüsse geändert werden können, desto höher fällt die Punktbewertung aus.

Daten die nur einfachen Einschränkungen wie internen Richtlinien unterliegen, können ohne Gemeinderatsbeschluss geändert werden. Bei der Führung des Gewerberegisters (Produkt 12.20.04) fordern viele Kommunen eine zahlungspflichtige Anfrage, bevor Daten aus dem Gewerberegister herausgegeben werden. Dies liegt im eigenen Ermessen der Gemeinde und kann somit auch ohne aktive Anfrage von der Gemeinde veröffentlicht werden.

- **Prüfung auf Synergie**

Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
<b>8. Synergien</b>	Die Daten sind auf mögliche Synergien mit bereits von anderen Stellen der Verwaltung veröffentlichten Daten hin zu prüfen. bspw. aus gesetzlichen Verpflichtung heraus o.ä. wie bspw. durch INSPIRE.	1 - Daten sind bereits veröffentlicht (freiwillig) 2 - Daten sollten freiwillig veröffentlicht werden 3 - Daten sind aufgrund einer Verpflichtung zu veröffentlichen, diese ist veränderbar, bspw. durch Richtlinie 4 - Daten sind aufgrund einer Verpflichtung bereits veröffentlicht, z. B. Gesetze, EU-Vorschriften, Verträge, etc. 5 - Daten müssen aufgrund einer Verpflichtung veröffentlicht werden, diese ist nur schwer veränderbar	

**Tabelle 15 Bewertungskriterium "Prüfung auf Synergie"**

Bei diesem letzten Bewertungskriterium geht es um die Dringlichkeit die Daten zu veröffentlichen. Wenn durch bestehende Regelungen eine Veröffentlichung unumgänglich ist, erhält das Produkt die höchste Punktzahl. Wird eine Veröffentlichung in naher Zukunft verpflichtend oder gewünscht erhält der Datensatz die Bewertung drei. Bei Datensätzen die auf freiwilliger Basis veröffentlicht werden können bzw. es bereits sind, sind bei diesem Bewertungskriterium in Bezug auf andere Datensätze zurückzustellen.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.5.2.5 Konkrete Bewertungsbeispiele anhand des Produktplanes

Für die bessere Veranschaulichung der hier beschriebenen Handlungsempfehlung werden Mithilfe von den interessantesten Themengebieten für Open Data Anfragen<sup>256</sup> mehrere Produkte aufgezeigt, die mithilfe des Bewertungsbogens bewertet wurden. Experten/Mitarbeitern von Kommunen, die bereits mit offenen Daten umgehen, analysierten und bewerteten deren Datensätze und Informationen zu selbstausgewählten Produkten und Leistungen.

In der folgenden Abbildung werden Datensätze aus der Produktgruppe 54.10 „Verkehrswesen und Infrastruktur“ und 51.11 „Flächen- und grundstücksbezogene Daten und Grundlagen“ bewertet. Bei diesen unterschiedlichen Produkten ist gut zu sehen, dass in gewissen Bewertungskriterien sich die Datensätze ähneln, sich jedoch gerade in den Punkten Aufwand und Datenqualität immens unterscheiden. Weder die Bodenrichtwerte, noch die Informationsansammlung von Baustellen beinhalten personen- bzw. unternehmensbezogene Daten. Gesetzliche Regelungen und Lizenzbedingungen der Datenerzeugenden Software, die derzeit gegen eine Veröffentlichung sprechen, sind nicht vorhanden. Deshalb können diese Kriterien mit der vollen Punktzahl bewertet werden.

Bewertungsbogen für Open Data				Bewertungsbogen für Open Data			
(Datensatz Name) Produktnummer Organisationseinheit Sind Sie die Primärquelle? Verantwortliche Person Kontaktdaten (Tel./Email)		Bodenschwarte 2017 51.11 Flächen- und grundstücksbezogene Daten und Grundlagen Hanse- und Universitätsstadt Rostock - Kataster, Vermessungs- und Liegenschaftsamt		Baustellen 54.10 Gemeindestraßen Hanse- und Universitätsstadt Rostock - Kataster, Vermessungs- und Liegenschaftsamt		(Datensatz Name) Produktnummer Organisationseinheit Sind Sie die Primärquelle? Verantwortliche Person Kontaktdaten (Tel./Email)	
Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte	Kriterium	Beschreibung	Bewertung	Punkte
1. Nutzungsrecht	Es ist zu klären ob die datenerzeugende Verwaltungseinheit das alleinige Nutzungsrecht der zu betrachtenden Daten besitzt.	5 - Einheit verfügt über das alleinige Nutzungsrecht (Nachweis vorhanden) Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5	1. Nutzungsrecht	Es ist zu klären ob die datenerzeugende Verwaltungseinheit das alleinige Nutzungsrecht der zu betrachtenden Daten besitzt.	5 - Einheit verfügt über das alleinige Nutzungsrecht (Nachweis vorhanden) Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5
2. Interessengruppen	Wie hoch wird der Nutzen für die Interessengruppen (Gesellschaft, Wirtschaft, Forschung und Bildung, andere Behörden etc.) eingeschätzt?	1 - Der Nutzen für die Interessengruppen ist sehr niedrig Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5	2. Interessengruppen	Wie hoch wird der Nutzen für die Interessengruppen (Gesellschaft, Wirtschaft, Forschung und Bildung, andere Behörden etc.) eingeschätzt?	1 - Der Nutzen für die Interessengruppen ist sehr niedrig Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5
3. Personen- / Unternehmensbezug	Es ist zu klären ob es sich um personenbezogene Daten i.S. bestehender Datenschutzvorschriften handelt bzw. ob sich hieraus mögliche Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Organisationen ableiten lassen.	2 - Nicht anonymisierbare Daten, Zustimmung zur Veröffentlichung einsehbar Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5	3. Personen- / Unternehmensbezug	Es ist zu klären ob es sich um personenbezogene Daten i.S. bestehender Datenschutzvorschriften handelt bzw. ob sich hieraus mögliche Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Organisationen ableiten lassen.	2 - Nicht anonymisierbare Daten, Zustimmung zur Veröffentlichung einsehbar Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5
4. Technische Verfügbarkeit	Hier ist zu prüfen, ob die Daten bzw. in maschinenlesbarer Form vorhanden sind und ob offene Standards, Formate und Lizenzen genutzt werden.	4 - Daten sind in Open Data-Formaten verfügbar Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	4	4. Technische Verfügbarkeit	Hier ist zu prüfen, ob die Daten bzw. in maschinenlesbarer Form vorhanden sind und ob offene Standards, Formate und Lizenzen genutzt werden.	4 - Daten sind in Open Data-Formaten verfügbar Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5
5. Datenqualität des Inhalts	Wie hoch wird die Datenqualität in Bezug auf die Aktualität, die Vollständigkeit, Genauigkeit, etc. eingeschätzt?	2 - Die Datenqualität ist gering Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5	5. Datenqualität des Inhalts	Wie hoch wird die Datenqualität in Bezug auf die Aktualität, die Vollständigkeit, Genauigkeit, etc. eingeschätzt?	3 - Die Datenqualität ist gering Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	1
6. Aufwand	Wie hoch ist der Einzel-Aufwand für die Veröffentlichung des Datensatzes?	5 - Der Aufwand ist sehr gering Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	5	6. Aufwand	Wie hoch ist der Einzel-Aufwand für die Veröffentlichung des Datensatzes?	5 - Der Aufwand ist sehr gering Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	2
7. Rechtliche Hindernisse	Unterliegen die Daten einer bestimmten Geheimhaltungspflicht oder anderen rechtlichen Beschränkungen?	3 - (Recht.) Einschränkungen sind vorhanden und kaum änderbar Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	3	7. Rechtliche Hindernisse	Unterliegen die Daten einer bestimmten Geheimhaltungspflicht oder anderen rechtlichen Beschränkungen?	1 - (Recht.) Einschränkungen sind vorhanden und kaum änderbar Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	2
8. Synergien	Die Daten sind auf mögliche Synergien mit bereits von anderen Stellen der Verwaltung veröffentlichten Daten hin zu prüfen, bspw. aus gesetzlichen Verpflichtung heraus o.ä. wie bspw. durch INSPIRE.	1 - Daten sind bereits veröffentlicht (freiwillig) Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	4	8. Synergien	Die Daten sind auf mögliche Synergien mit bereits von anderen Stellen der Verwaltung veröffentlichten Daten hin zu prüfen, bspw. aus gesetzlichen Verpflichtung heraus o.ä. wie bspw. durch INSPIRE.	1 - Daten sind bereits veröffentlicht (freiwillig) Bemerkungen, Fragen, Probleme hier eintragen	4
Gesamtpunktzahl			36	Gesamtpunktzahl			29

**Abbildung 19 Praxisbeispiel von zwei Datensätzen der Hanse- und Universitätsstadt Rostock**

Bei der Betrachtung der Interessengruppen kann festgestellt werden, dass gerade bei der Baustellenthematik ein aktives Interesse der Bürger zu verzeichnen ist, wohingegen die Bodenrichtlinien nur von einzelnen Personenkreisen bezogen werden. Dafür ist die Bereitstellung der Bodenrichtwerte um ein vielfaches einfacher und weniger aufwendig als bei der manuellen Erfassung

<sup>256</sup> In Anlehnung an sunlightfoundation (2017), o.S.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

der aktuellen Baustellen, bei der die Dauer und Lage variiert und oft auch nach der Ersterfassung noch verändert werden muss. Dies beeinflusst auch das Bewertungskriterium „Datenqualität des Inhalts“. Die Dauer einer Baustelle z. B. kann nicht endgültig bestimmt werden, auch spielen die Finanzierung und die aktuellen Umweltbedingungen eine Rolle. Bei den Bodenrichtwerten stammen die Daten ausschließlich aus Verwaltungsinternen Kreises, die nur in größeren Abständen aktualisiert werden müssen.

Bei der Annahme, dass diese beiden Datensätze die höchste Gesamtpunktzahl von allen bewerteten Produkten abbilden, kann die Umsetzung erfolgen, wenn alle bestehenden Hürden (ergeben sich bspw. aus einer niedrigen Bewertung des Bewertungskriteriums Nutzungsrecht oder Personen-/Unternehmensbezug) beseitigt worden sind. Im Beispiel der Stadt Rostock können die Daten u. a. aus [www.govdata.de](http://www.govdata.de) bezogen werden. Die Datensätze sind dabei in mehreren Datenformaten online bereitgestellt.

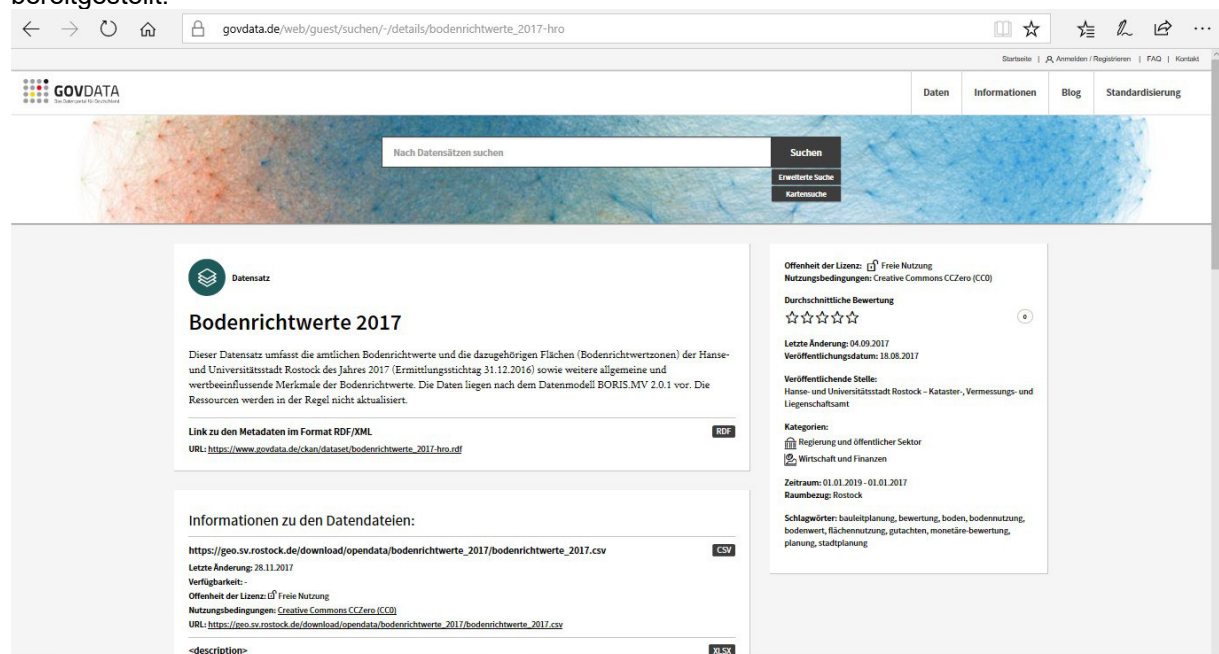


Abbildung 20 Datensatz der Bodenrichtwerte 2017 von der Stadt Rostock<sup>257</sup>

Der Datensatz der Baustellen der Stadt Rostock<sup>258</sup> wird regelmäßig alle drei Tage aktualisiert und enthält neben maschinengenerierte Daten die genaue Lage der Baustelle, die Art der Baustelle und der Verkehrsbeeinträchtigung, sowie die Dauer der Maßnahme.

<sup>257</sup> Screenshot von [govdata.de](http://govdata.de).

<sup>258</sup> Vgl. [govdata.de](http://govdata.de) (2017j), o.S.



#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

uuid	ea78033c-36a7-11e7-bdb2-0050569946ac	4b9d2e1a-c034-11e7-bfb6-0050569946ac
kreis_name	Rostock	Rostock
kreis_schlüssel	13003	13003
gemeindeverband_name	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt
gemeindeverband_schlüssel	130030000	130030000
gemeinde_name	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt
gemeinde_schlüssel	130030000000	130030000000
gemeindeteil_name	Kröpeliner-Tor-Vorstadt	Evershagen
gemeindeteil_schlüssel	0016	0011
strasse_name	Borenweg	Maxim-Gorki-Str.
strasse_schlüssel	01490	06940
lage	zwischen den Hausnummern 9b und 16	zwischen den Hausnummern 10 und 11
sparte	Straßenbau	Straßenbau
verkehrsbeeinträchtigung_art	Verkehrsbehinderungen	Verkehrsbehinderungen
verkehrsbeeinträchtigung_beschreibung		Fahrbahneinengung; Sicherungsmaßnahmen entlang der Straße
grund	Sanierung Schmutz-, Regen und Trinkwasserleitung	Installation Personenaufzüge
verkehrsbeeinträchtigung_anfang	15.05.2017 00:00:00	19.06.2017 00:00:00
verkehrsbeeinträchtigung_ende	02.12.2017 00:00:00	01.12.2017 00:00:00

Abbildung 21 modifizierter Ausschnitt der Baustellen von Rostock

Der Datensatz der Bodenrichtwerte 2017 der Stadt Rostock<sup>259</sup> wird nur jährlich aktualisiert und beinhaltet die amtlichen Bodenrichtwerte mit den dazugehörigen Flächen sowie die wertbeeinflussenden Merkmale der Bodenrichtwerte.

uuid	e2c46e9c-2bb3-11e5-825c-0050569b7e95	e2c3550c-2bb3-11e5-822e-0050569b7e95	e2c0686a-2bb3-11e5-8198-0050569b7e95	e2c02ed6-2bb3-11e5-818e-0050569b7e95
brw_id	13003_0000132	13003_0000249	13003_0000023	13003_0000076
kreisname	Rostock	Rostock	Rostock	Rostock
kreisschl	13003	13003	13003	13003
govern	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt
geverschl	130030000	130030000	130030000	130030000
gesl	130030000000	130030000000	130030000000	130030000000
geteilschl	0013	0020	0008	0012
gena	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt	Rostock, Hansestadt
gasl	13003	13003	13003	13003
gabe	Hansestadt Rostock	Hansestadt Rostock	Hansestadt Rostock	Hansestadt Rostock
genu	2243	2227	2219	2220
gema	Flurbezirk IV	Kassebohm	Groß Klein	Schmarl
ortst	Reuthshagen	Brinckmansdorf	Lichtenhagen	Schmarl
wnum	00000132	00000249	00000023	00000076
brw	180	6	6	100
stag	31-12-2016	31-12-2016	31-12-2016	31-12-2016
brke	1	1	1	1
bedw				
plz	18069	18055	18119	18106
basbe	ALK	ALK	ALK	ALK
basma	500	500	500	500
bezug	ETRS89_UTM33	ETRS89_UTM33	ETRS89_UTM33	ETRS89_UTM33
entw	B	SF	SF	B
beil	1	1	1	1
nuta	WA	KGA	KGA	WA
ergnuta				
bauw	a			g
gez	III			V/VI
wgfs	0.9			1.1
grz				
bmz				
flae				
glt				
gbrei				
erve				
verg				
verf				
bod				
acza				
grza				
aufw				
weer				
bern	180	6	6	100
frei	132	23	23	60
brzname	Komponistenviertel/Schweriner Str.	KGA Am Stadtpark	Kleingartenanlage Uns Frietied	Plattenbaugebiet Schmarl
umdart				
lunum				
typ	Wohnbauflächen	sonstige Flächen	sonstige Flächen	Wohnbauflächen
guelt_von	01-01-2017	01-01-2017	01-01-2017	01-01-2017
guelt_bis	31-12-2018	31-12-2018	31-12-2018	31-12-2018

Abbildung 22 modifizierter Ausschnitt der Bodenrichtwerte 2017 von Rostock

Nachdem der Bewertungsbogen zunächst von einzelnen, bereits mit Open Data befassten Behörden, etwa der Hansestadt Rostock getestet wurde, entstand eine Kooperation mit der Stadt Ludwigsburg, um den Bogen einem größeren Feldversuch zu unterziehen. Dort waren bereits im Vorfeld durch eine Befragung der städtischen Mitarbeiter Themen und Datensätze ermittelt worden, die für Open Data in Frage kommen könnten. Mit Hilfe des Bewertungsbogens sollte nun festgestellt werden, welche hiervon tatsächlich für eine Veröffentlichung besonders geeignet sind und zuerst veröffentlicht werden sollten.

<sup>259</sup> Vgl. govdata.de (2017k), o.S.



#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Hierzu wurde in einer Informationsveranstaltung der Bewertungsbogen mit den verschiedenen Kriterien und das Bewertungsraster erläutert und Hinweise zum Ausfüllen des Bogens gegeben. In der anschließenden Diskussion hat sich gezeigt, wie wichtig der Aufbau von Managementstrukturen und die Schulung der einzelnen Mitarbeiter sind, um auf Open Data vorzubereiten. Es wurde unter anderem die Frage aufgeworfen, warum durch den Steuerzahler finanzierte Daten kostenlos herausgegeben werden sollen, insbesondere an Unternehmen, die damit Profite erzielen wollen. Kritik wurde auch hinsichtlich des Kontrollverlustes geäußert, der eintritt, sobald die Daten veröffentlicht wurden. Kritisch wurde zudem gesehen, dass es nicht immer möglich sei, die veröffentlichten Datensätze aktuell zu halten. Diese Bedenken gilt es auszuräumen, um Open Data in einer Kommune erfolgreich umsetzen zu können.

In der Folge erhielten wir von den städtischen Mitarbeitern aus Ludwigsburg einige ausgefüllte Bewertungsbogen zurück. Es wurde eine große Bandbreite von verschiedenen Datensätzen bewertet. Neben Datensätzen wie Wetterdaten und Archivbeständen, die bereits von anderen öffentlichen Einrichtungen auf Portalen wie govdata.de veröffentlicht wurden, haben Mitarbeiter der Stadtverwaltung Ludwigsburg auch Datensätze wie Wohngeld, Einwohnermeldedaten und Daten aus Kostenverrechnungsprogrammen bewertet. Die geringste erreichte Punktzahl bei validen Bewertungen betrug 26, die höchste lag bei 40 Punkten. Der Durchschnitt lag bei 31,8 Punkten.

Bei der Durchsicht der ausgefüllten Bögen konnten verschiedene Probleme und Fehler festgestellt werden:

1. Der Datensatz sollte von vornherein eng gefasst werden. Ein Datensatz ‚Wohngeld‘ ist schwer zu bewerten und umzusetzen. Sinnvoller wäre etwa ein Datensatz, der die Anzahl der Bezieher von Wohngeld im Zuständigkeitsbereich nennt und diese nach Höhe des Wohngeldes aufschlüsselt.
2. Die Bewertung muss in sich schlüssig sein. Wenn die Daten anonymisiert werden können und in dieser Kategorie eine hohe Punktzahl erreicht wird, kann der Datenschutz in der Kategorie rechtliche Hindernisse nicht zu einer Bewertung mit 0 Punkten führen.
3. Besondere Schwierigkeiten bereitete Kategorie 8 ‚Synergien‘. Hier wurde kritisiert, dass auch eine Bewertung mit 0 Punkten möglich sein müsse, wenn der Datensatz nicht veröffentlicht werden soll. Ist dies der Fall, wäre die Bewertung des Datensatzes allerdings ohnehin überflüssig. Vielmehr geht es bei diesem Kriterium darum, Datensätze, bei denen eine Pflicht zur Veröffentlichung besteht, mit einer höheren Punktzahl zu priorisieren. Standardmäßig wären für einen bisher unveröffentlichten Datensatz, der veröffentlicht werden soll, ohne dass hierfür eine Pflicht besteht, 2 Punkte zu vergeben.

Es ist jedoch anzumerken, dass viele Bewertungen aus Sicht der Plausibilitätsprüfung korrekt bewertet worden sind. Damit konnte ein erster Überblick der vorhandenen Datensätze der Stadt Ludwigsburg erfasst werden.

Als Ergebnis des Feldversuches können wir feststellen, dass der Bewertungsbogen ein gutes Hilfsmittel ist, um geeignete Datensätze festzustellen und diese in eine Rangfolge für eine Veröffentlichung zu bringen. Jedoch ist zu beachten, dass den Anwendern des Bewertungsbogens die Möglichkeit gegeben wird, Rückfragen stellen zu können, denn obwohl auf eine möglichst einfache Handhabung Wert gelegt und Ausfüllhinweise gegeben wurden, können Fragen und Probleme beim Ausfüllen des Bewertungsbogens auftreten.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.5.2.6 Datenqualität

Wird im Zusammenhang mit Open Data von Datenqualität gesprochen, so sind die Daten gemeint die über mehrere Eigenschaften verfügen müssen. Sie müssen genau, verfügbar, vollständig, konform, konsistent, glaubwürdig, bearbeitbar, relevant und zeitgemäß sein. Über diese Eigenschaften wacht die erzeugende Organisation auf allen Ebenen. Wesentlich ist dabei, die Dimensionen der Daten zu beachten die veröffentlicht werden wie bspw. <sup>260</sup>:

Genauigkeit	• Die Daten stellen Objekte oder Ereignisse aus der realen Welt korrekt dar (free of error).
Konsistenz	• Die Daten enthalten keine Widersprüche.
Verfügbarkeit	• Die Daten können auf Dauer (ohne zeitlichen Horizont) abgerufen werden
Vollständigkeit	• Die Daten sind vorhanden und umfassen alle relevanten Eigenschaften eines Objektes bzw. eines Ereignisses
Konformität	• Die bereitgestellten Daten erfüllen alle anerkannten Standards und bieten damit ein großes Nutzungspotential
Glaubwürdigkeit	• Die Daten basieren auf vertrauenswürdigen, geprüften Quellen, so dass der Nutzer sich auf die bereitstellende Organisation verlassen kann und sind mit Zertifikaten ausgewiesen
Verarbeitung	• Die Daten sind maschinenlesbar
Relevanz und Umfang	• Die Daten umfassen eine angemessene Menge an Daten so dass sie über eine entsprechende Aussagekraft verfügen und den gestellten Anforderungen genügen
Aktualität	• Die Daten stellen die derzeitige Situation dar und werden zeitnah veröffentlicht, keine langen Prozesslaufzeiten zwischen der Entstehung und der Bereitstellung der Daten

**Abbildung 23 Dimensionen der Datenqualität<sup>261</sup>**

Ein in den vergangenen Jahren gewachsener und recht erfolgreicher Ansatz um die Datenqualität zu erhöhen ist das implementieren von Crowdsourcing-Methoden. Durch das Crowdsourcing wird im Allgemeinen das Auslagern einer Tätigkeit an eine große Gruppe von Leuten (Beitragende) verstanden. Einer Verwaltung (Bereitstellende) gelingt dies, indem Sie engagierte Bürgergruppen innerhalb der externen Nutzer aktiviert um die bereitgestellten Daten zu überprüfen. Diese Beteiligung kann über eine durch die Verwaltung betriebene Crowdsourcing-Plattform erfolgen oder über klar definierte Kontaktstellen/ Ansprechpartner. Über diese Wege können bspw. Bürgergruppen beteiligt werden die die Daten aus eigenem Antrieb auf ihre Qualität hin prüfen und den Bereitstellern eine Rückmeldung über mögliche Optimierungspotenziale mitteilen.

Eines der bekanntesten Beispiele für ein solch erfolgreich betriebenes Modell ist das Projekt zur freien Nutzung von Geodaten ‚OpenstreetMap‘, in welchem ergänzend über die Crowdsourcing-Plattform ‚www.maps4debugs.openstreetmap.de‘ den Beitragenden Nutzern eine gemeinsame Plattform bereitgestellt wird über die diese Fehlern im amtlichen Kartenmaterial markieren und benennen können<sup>262</sup>. Ein ähnlicher Beitrag zur Verbesserung der vorhandenen Datenqualität durch Crowdsourcing ist das britische Angebot ‚www.fixmystreet.com‘ in Form einer Problembereichterstattung über das Internet. Bürger können hier Informationen über bestehende

<sup>260</sup> Vgl. Hildebrand, et. al. (2015), S. 25 ff.

<sup>261</sup> Eigene Darstellung.

<sup>262</sup> Vgl. maps4debugs (2017), o.S.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Straßenschäden oder den Standort wilder Mülldeponien um eigene Inhalte ergänzen und so den öffentlichen Stellen ein genaueres Lagebild durch die Verbesserung der Datenqualität liefern<sup>263</sup>.

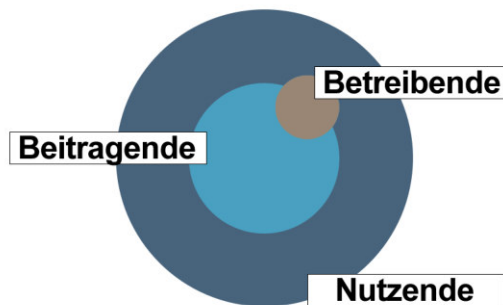


Abbildung 24 Akteure bei Open Data mit Crowdsourcing<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Vgl. fixmystreet (2017), o.S.

<sup>264</sup> Eigene Darstellung, Vgl. Computerwoche (2012), o.S.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.5.2.7 Metadaten-Management

Bezug auf Kapitel Datenformate, Cooperation OGD Austria und Gegenüberstellung von Metadatenstandards

Metadaten sind strukturierte Informationen, die das beschreiben, erklären, lokalisieren, oder es sonst einfacher machen, eine Informationsquelle abzurufen, zu verwenden, oder zu verwalten. Metadaten werden daher oft als Daten über Daten bezeichnet<sup>265</sup>. Um hier eine möglichst genaue Zuordnung von Metadaten zu ermöglichen sollte das Kompetenzteam bei der Prozessgestaltung darauf achten, dass fachspezifisch Metadaten bereits bei der Entstehung der Daten ergänzt werden. Dies gelingt in dem bspw. anhand einer Zieldefinition in den Bereichen der Verzeichnisse in denen die Daten aufgenommen werden sollen, der Datenermittlung und der späteren Datennutzung entsprechende Datenfelder bestimmt werden die wesentliche Inhalte und Eigenschaften der Daten beschreiben. So können bspw. hier Metainformationen wie der Titel des Datensatzes, die Bezeichnung oder Kennung der veröffentlichenden Stelle und das Veröffentlichungsdatum einschl. des Datums der letzten Änderung wesentliche Aussagen über Herkunft und Aktualität der Daten liefern.

Als allgemeine Orientierung bietet hier das KDZ Wien ein Reifegradmodell für das Metadatenmanagement an, anhand dessen die Metadatenunterstützung der vorhandenen Informationen in einem Reifegrad beschrieben werden kann<sup>266</sup>.

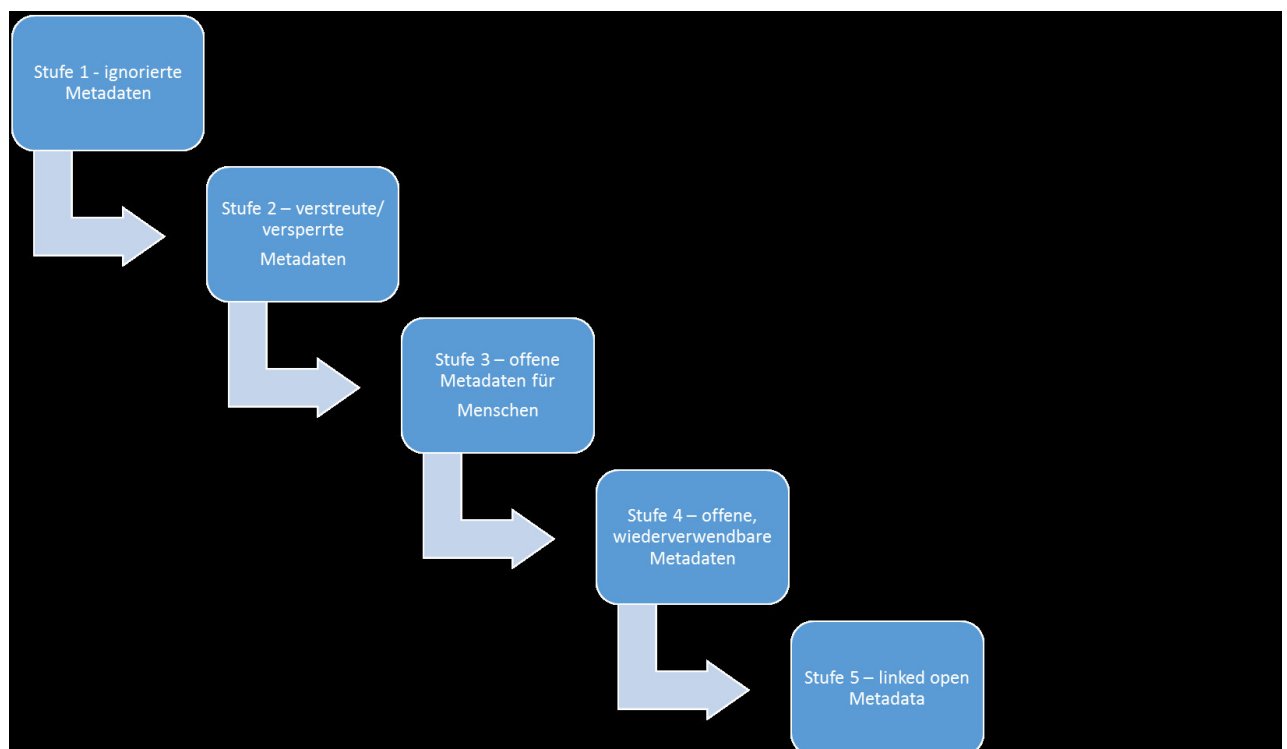


Abbildung 25 Reifegradmodell für Metadaten-Management<sup>267</sup>

<sup>265</sup> Vgl. Riley (2017), S. 5 ff.

<sup>266</sup> Vgl. KDZ (2016), S. 32

<sup>267</sup> Eigene Darstellung.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Ziel für den Einsatz von Metadaten sollte es sein, einen möglichst hohen Reifegrad für die Datensätze zu erreichen und diesen dauerhaft zu halten.

Ein automatischer Austausch von Metadaten, bspw. über APIs, lässt sich nur bewerkstelligen, wenn die gewählte Struktur und die Bedeutung der implementierten Metadaten hinlänglich einheitlich sind. Die Open Knowledge Foundation hat ausgehend vom Data Catalog Vocabulary, eigene Metadatenstrukturen für das Comprehensive Knowledge Archive Network (CKAN) (siehe 3.1 Datenformate) entwickelt, die zusammen mit der entsprechenden Software weite Verbreitung in Europa und Amerika gefunden und sich so zum De-Facto-Standard entwickelt haben.

Das zentrale Datenportal für Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen ([www.govdata.org](http://www.govdata.org)) nutzt ebenfalls die erwähnte Metadatenstruktur von CKAN und erweiterte diese zusätzlich mit einigen Festlegungen.

### 4.5.3 Kommunikation von Open Data

- **Open Data in der öffentlichen (externen) Kommunikation nutzen**

Die Fachbereiche sollten ermutigt werden, die bereitgestellten offenen Daten für Ihren Aufgabenbereich verstärkt einzusetzen. Insbesondere in der Kommunikation mit externen Partnern oder den Bürgern sollte das Angebot zunehmend unterstützend eingebunden werden. So können zum einen den Bürgern ein dauerhaftes Angebot an verlässlichen Informationen bereitgestellt werden auf dessen Basis eine gemeinsame Kommunikation zu fachspezifischen Themen erfolgen kann. Zum anderen erlangen Verwaltungen damit direkten Zugang zu den Bedürfnissen und Anforderungen der Kunden an offene Daten ihrer Verwaltung. Diese wertvollen Erfahrungen, die sich dadurch vorrangig in den Fachabteilungen ansammeln, müssen anschließend durch ein entsprechendes Wissensmanagement der Organisation zugänglich gemacht werden.

Ein Beispiel zeigte sich jüngst bei der Stadtverwaltung Esslingen am Neckar. Der hiesige Gemeinderat hatte das Kulturamt beauftragt, es möge einmal die Säle und Räumlichkeiten zusammenfassen. Ausgangslage war die Überlegung, die Esslinger Stadtbücherei in eine Kirche und ein Gemeindezentrum zu verlagern. Viele Kulturschaffende beklagten den drohenden Verlust von zwei wichtigen Aufführungsorten. Die erstellte Übersichtsliste umfasst rund 25 Adressen mit knapp 50 Sälen und ist bei der Planung von Veranstaltungen hilfreich. Eigentlich ein Nebenprodukt der ursprünglichen Überlegung, eines Umzugs der Stadtbücherei, aber ein sehr hilfreiches Nebenprodukt. Die auf der Homepage der Stadt abrufbare Liste bietet nicht nur eine generelle Übersicht über die Auftrittsmöglichkeiten für Kulturtreibende, sondern hält auch Informationen zur Lage, Größe, Ausstattung der Räume sowie Kontaktdaten der Betreiber bereit. Die Liste ist zudem nach Stadtteilen sortiert. So hat das Kulturamt bspw. auch aufgelistet, in welchen Sälen ein Flügel oder ein Klavier vorhanden ist – und dass in der Kirche auch eine restaurierte Orgel genutzt werden kann<sup>268</sup>.

---

<sup>268</sup> Vgl. Holoch (2017), o.S.

#### **4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

- **Open Data intern nutzen**

Verwaltungsdaten werden entlang des Verwaltungshandelns intensiv genutzt und innerhalb der Bereiche ausgetauscht. Dabei kann es bei Störungen in der Organisation oder der internen Kommunikation vorkommen, dass Daten oft mehrmals erfasst und aufbereitet werden. Dieses redundante Arbeiten verursacht hohe Kosten und bindet das Personal mehrfach. Werden Daten öffentlich und damit auch zentral bereitgestellt, können auch interne Stakeholder, wie bspw. die Fachabteilungen davon profitieren. Datensätze müssen so nicht umständlich neu erfasst sondern aus bestehenden (öffentlichen) Datensätzen generiert werden. Dies spart Zeit, schont die Ressourcen und sorgt so für eine effiziente Verwaltung. Indirekt wird durch das kontinuierliche Mitbenutzen der Datensätze eine zusätzliche Qualitätskontrolle durchgeführt, die im Ergebnis die bestehende Datenqualität noch erhöht (siehe Abschnitt 4.5.2.6).



## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.5.4 Die Open Data Kultur des Hackathons<sup>269</sup>

Städte und Gemeinde stehen zunehmend im globalen Wettbewerb. Eine transparente Politik und ein offenes Verwaltungshandeln stellen künftig eine wichtige Funktion dar. Der Aufbau und Erhalt einer Open Data-Kultur ist dabei ein elementarer Baustein. Für dessen Erfolg ist eine Initiierung durch die kommunale Verwaltung und gelebt von der gesamten Open Data Gemeinde von zentraler Bedeutung. Damit das gesamte wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenzial, der durch die Kommune fließenden Datenbestände, vollumfänglich identifiziert und ausgeschöpft wird, sollte sich die Open Data Gemeinde dabei nicht nur auf den reinen Umgang mit offenen und frei zugänglichen Verwaltungsdaten beschränken. Sondern den Umgang mit offenen Datenbeständen in seiner ganzen Breite als ein übergeordnetes Ziel erkennen und ausweisen.

Im Jahre 2017 veröffentlichten die Mitglieder der Kooperation OGD D-A-CH-LI<sup>270</sup> die Ergebnisse eines Workshops zum Thema Open Data Kultur. Die Mitglieder erörterten Fragen was eine Open Data Kultur ausmacht und welche binnenwirksame und außenwirksamen Maßnahmen hierfür zu treffen sind. Die in diesem Schritt vier des Abschnitts Projektmanagement und organisatorische Strukturen verdichtet dargestellten Empfehlungen zum Aufbau einer Open Data berücksichtigt dabei die Bedeutung von Open Data für Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Gleichzeitig aber auch die Empfehlung eines verwaltungsinternen Ausbaus bzw. die Weiterentwicklung bestehender Strukturen, für eine engeren Vernetzung und schnelleren fachgebundenen Austausch aller Beteiligten.

Für den Erfolg einer Open Data Initiative ist die Öffentlichkeit wie Bürger, Unternehmen und Wissenschaft -als Nutzer- von hoher Bedeutung. Für die zählen überzeugende Argumente, verlässliche Garantien, offene und transparente Kommunikation, eine Sensibilisierung von Politik und Medien, Forschungs- und Förderprogramme, Standardisierung, eine Geschäftsfeldentwicklung um offene Daten sowie die Durchführung von Veranstaltungen und Wettbewerben zu den besten Instrumenten einer kommunalen Verwaltung<sup>271</sup>.

Unabhängig von dem zuständigen Ministerium müssen eine eindeutige Verantwortlichkeit und, noch viel wichtiger, eine eindeutige Kontaktstrecke der Öffentlichkeit/den Unternehmen/den Nutzern zugänglich gemacht werden<sup>272</sup>.

Auch und vor allem Start-ups und Inkubatoren müssen auf einfache Weise die richtigen Ansprechpartner finden können. Eine entsprechende Liste muss öffentlich verfügbar und leicht auffindbar sein und die öffentlichen Institutionen und Unternehmen müssen verpflichtet werden, diese regelmäßig zu aktualisieren<sup>273</sup>.

Ein politischer Rahmen muss dadurch gebildet werden, dass z. B. Analysen und Informationen für einen definierten Zeitraum nur der Gruppe der Datenlieferanten als „Vergütung“ in exklusiver Form zur Verfügung gestellt werden<sup>274</sup>.

<sup>269</sup> Vgl. von Lucke, (2017), S. 4 ff.

<sup>270</sup> Kooperation Open Government Data Deutschland-Österreich-Schweiz-Liechtenstein.

<sup>271</sup> Vgl. von Lucke, (2017), S. 4 ff.

<sup>272</sup> Vgl. Schmidt (2017), o.S.

<sup>273</sup> Vgl. von Lucke, (2017), S. 4 ff.

<sup>274</sup> Vgl. ebd.

#### **4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

Die erfolgreiche wirtschaftliche Nutzung von Daten aus öffentlichen Quellen muss vor allem auch im eigenen Interesse des öffentlichen Sektors gefördert werden. Das heißt z. B. auch, dass öffentlich finanzierte Forschungsprojekte so organisiert werden müssen, dass die generierten Daten aus dem entstandenen Geschäftsmodell in einem Open-Data-Hub zur Verfügung gestellt werden<sup>275</sup>.

Ausgehend dessen ist es für die Nutzer von höchster Priorität den Mehrwert und den Nutzen offener Daten verständlich und nachvollziehbar zu erkennen. Um den Nutzen einer Öffnung betonen und klar erkennen zu lassen sind klare und überzeugende Fallbeispiele aufzuzeigen. Hierzu sollte die Verwaltung ein Blick über Gemeinde- und Landesgrenzen, sowie über die Gegenwart, hinaus wagen. Zur Feststellung des Potenzials von offenen Daten zur Qualitätssteigerung, Arbeits- und Personalreduktion oder weiteren Einsparungspotenzialen finden Verwaltungen zunehmend geeignete Beispiele im Ausland. Deren innovative und zukunftsorientierte Ergebnisse lassen sich aufgreifen und weiterentwickeln.

Neben dem Aufzeigen von Nutzen und Mehrwerten belegen der Gesellschaft vor allem das Umsetzen von öffentlichen Veranstaltungen eine enorme Stärkung der Open Data Kultur. Durch einen gezielten Austausch zwischen den Stakeholdern wird die Akzeptanz ausgebaut, neue Ideen gewonnen und ggf. neue Partner identifiziert werden. In der jüngsten Vergangenheit haben sich hier ganztägige oder halbtägige Veranstaltungen wie Hackathons oder Barcamps bewährt. Dies sind Tagungen und Workshops, die sowohl offen als auch strukturiert, einzelne Teilgruppen der Akteure in einer räumlich abgegrenzten Region (bspw. einer Bar, Lehrsaal oder Bürgerraum) zusammenbringen und den interdisziplinären Austausch fördern. Daneben bieten diese öffentlichen Veranstaltungen auch eine gute Basis um Ideenwettbewerbe öffentlichkeitswirksam zu initiieren. Wettbewerbe die dabei auf Open Data Inhalten aufbauen um bspw. neue Apps zu generieren oder die Realität auf einer Karte entsprechend abzubilden tragen viel dazu bei, dass sich die Gesellschaft mit dem vorhandenen Open Data Angebot stärker auseinander setzen und diese auf ihre Anwendungsmöglichkeiten hin prüfen.

Für die Realisierung solcher Wettbewerbe stehen vielfache Partner und Instrumente bereit. Im Sinne des Open Data-Ansatzes wird hier jedoch auf die Sammlung von Methoden, Werkzeugen und Diensten der Tosit (The Open Societal Innovation Toolbox) hingewiesen, durch die Interessierte einen raschen Überblick über die verschiedenen Dienste und Plattformen erhalten können.

Wichtig für die teilnehmenden externen Partner, wie bspw. Unternehmen die darauf ein Produkt aufbauen möchten, ist eine Grundlage ihrer Aktivität. Was bedeutet, dass es klare und verbindliche Aussagen zur Verfügbarkeit und Qualität der bereitgestellten Daten gibt. Externe Akteure benötigen rechtssichere Klarheit darüber, wie lange Datenbestände bereitgestellt von der bereitstellenden Stelle zur Verfügung gestellt werden. Verwaltungen können dies durch die Erklärung von Bereitstellungsgarantien ermöglichen die sie bspw. durch Maßnahmen wie einem Erkennungssiegel etc. verdeutlichen. Geeignete Instrumente, die die dauerhafte Bereitstellung bei gleichbleibender Qualität unterstreichen, können die Vereinbarung von Service-Level-Agreements (SLA) sein, die alle beteiligten Stellen entsprechend verpflichten. Die Kooperation OGD D-A-CH-LI stellt hierbei besonders die in Österreich bereits etablierte Initiative heraus die es für Deutschland noch zu adaptieren gilt.

---

<sup>275</sup> Vgl. ebd.

#### 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

Ebenso, wie für die externen Partner, die ein Geschäftsmodell für sich entwickeln wollen, sollte für die Verwaltung stets die Gewinnung eines funktionsfähiger Prototypen im Fokus stehen. Denn nur mit deren Weiterentwicklung erhalten Verwaltungen einen echten Mehrwert. Dazu können für Maßnahmen im Bereich der Politik, Medien, Schulen und Hochschulen, Wirtschaft und Bürger entsprechende Partner, die sich bereits erfolgreich mit Open Data auseinander gesetzt haben, mit eingebunden werden. Durch diese Partnerschaften können Synergien genutzt und Projekte durch einen weiteren Best Practice-Anteil ergänzt werden.

Für einen erforderlichen Nachweis des Mehrwerts und Nutzens empfiehlt die OGD D-A-CH-LI diese getroffenen Maßnahmen früh mit entsprechenden Leistungsindikatoren zu belegen um eine Messung und deren Vergleich zu ermöglichen und abschließend in einem kontinuierlichen Berichtswesen bzw. einem Monitoring internen und externen Interessierten bereit zu stellen.

Für moderne, innovative und zukunftsorientierte Verwaltung enthält die Open Data Kultur einen vielfachen Mehrwert. Die Verwaltung gewinnt nicht nur neue Impulse und Ideen, sie baut dadurch neue Netzwerke auf und gewinnt an Attraktivität als Wirtschaftsstandort und an Akzeptanz in der Gesellschaft. Aber vor allem in Zeiten eines drohenden Fachkräftemangels in Verwaltungen besitzt das gezielte zusammenbringen von klugen, engagierten Köpfen eine enorme Strahlkraft bei der Gewinnung neuer, qualifizierter Mitarbeiter.

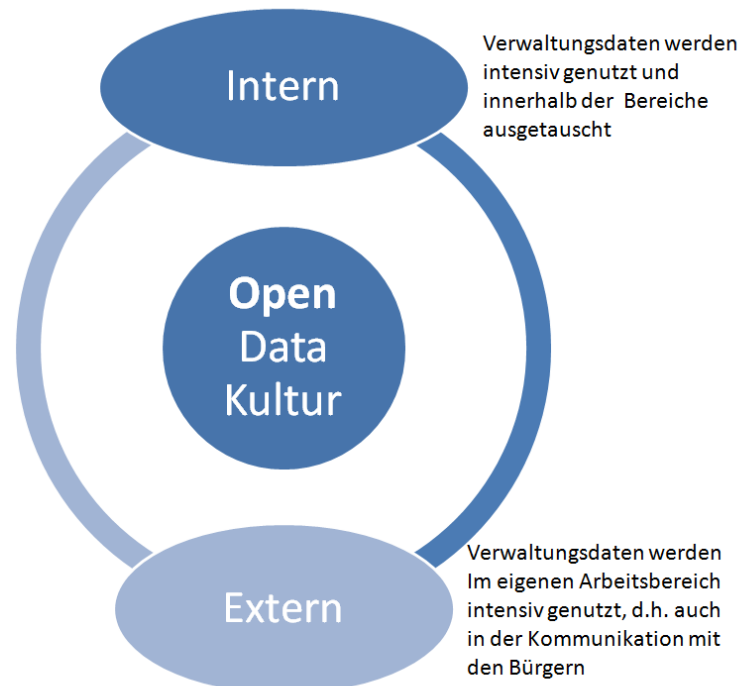


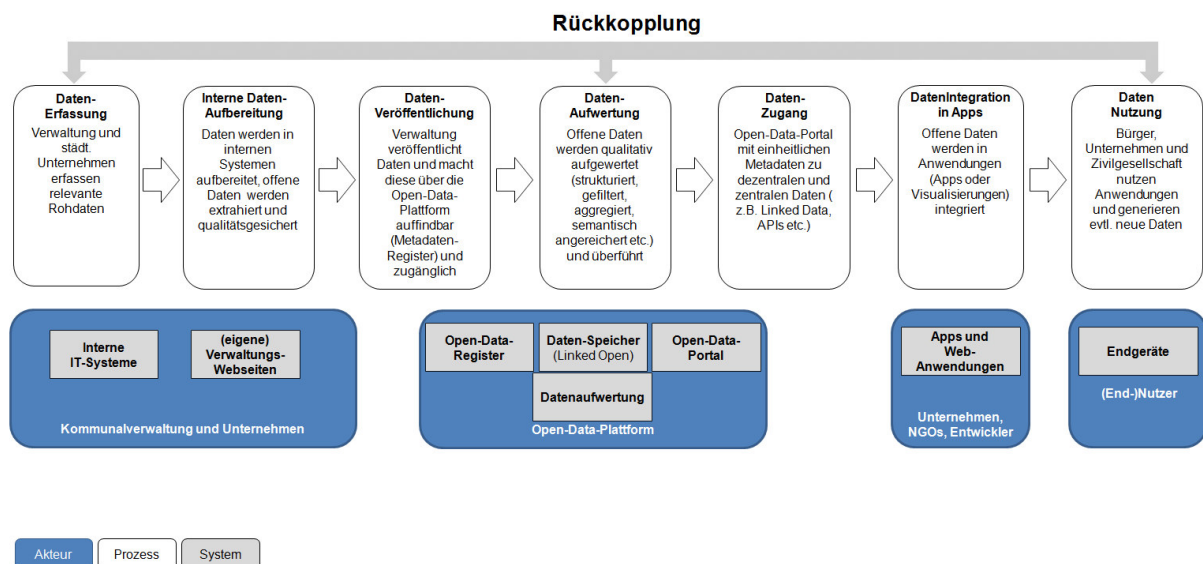
Abbildung 26 Open Data Kultur<sup>276</sup>

<sup>276</sup> Eigene Darstellung.

## 4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen

### 4.6 Der Generische Soll-Prozess für Open Data<sup>277</sup>

Auf Basis der Erfahrungen aus zahlreichen Open Data Projekten hat Fraunhofer FOKUS einen generischen Soll-Prozess für die Bereitstellung und Nutzung öffentlichen Daten entwickelt. Dieser beinhaltet die grundlegenden Rollen und beschreibt das Aufgabenspektrum, das diesen zugeordnet werden kann. Die im folgenden dargestellte prozessorientierte Perspektive mit der groben Aufstellung von verschiedenen Akteuren, Domänen und Kernkomponenten ermöglicht es, ein grundlegendes Verständnis der zu konzipierenden Open Data Lösung einschließlich der Rolle des IT-Dienstleisters DVV.BW/ITEOS und einen Überblick über ihre Bestandteile zu erhalten. Der Prozess stellt auf einem hohen Abstraktionsniveau die typischen Schritte von der Datenerfassung bis hin zur Datennutzung dar.<sup>278</sup>



**Abbildung 27 generischer Soll-Prozess, modifizierte Darstellung**

Unter den Prozessschritten sind die jeweils relevanten und oben bereits vorgestellten Basiskomponenten dargestellt. Zudem Relevante Rohdaten sind in der jeweiligen Verwaltung und in städtischen Unternehmen zu erfassen. Diese Daten sind anschließend in organisationsinternen Systemen und Prozessen aufzubereiten. Zudem erfolgt hier die Extraktion von zuvor festgelegten offenen Daten, die über verschiedene Kanäle, z. B. auf den Webseiten der Verwaltung oder über entsprechende Schnittstellen, bereitgestellt werden. Diese Daten werden mittels Metadaten beschrieben und im Datenregister der Open Data Plattform registriert und auffindbar gemacht. Alternativ erfolgt die Bereitstellung von Daten direkt auf der Plattform. Der nachfolgende Schritt der Datenaufwertung ist optional und abhängig vom Ausbaugrad der Plattform. Eine Open Data Plattform kann zusätzlich Werkzeuge zur weiteren Aggregation der Daten anbieten, die die Datenaufwertung unterstützen. Die dezentral und möglicherweise auch zentral vorliegenden Daten können von direkten Datennutzern über das öffentliche Open Data Portal gefunden und in Anwendungen und Visualisierungen integriert werden.

<sup>277</sup> Vgl. Klessmann, et. al. (2012b), S. 41 ff.

<sup>278</sup> Der Prozess wurde leicht angepasst mit eigenen Bezeichnungen dargestellt.

#### **4. Abschnitt - Projektmanagement und organisatorische Strukturen**

Indirekte Datennutzer nutzen diese Anwendungen um sich über städtische Vorgänge und Entscheidungen zu informieren und evtl. auch an diesen zu partizipieren. Als indirekte Datennutzer können bspw. Bürger und ansässige Unternehmen einer Stadt gesehen werden. Dabei können neue Daten entstehen die in Form einer Rückkopplung auf der Plattform bereitgestellt werden können.

Der oben beschriebene generische Prozess soll zunächst zu einem allgemeinen Verständnis der Abläufe rund um die Bereitstellung und Nutzung offener Daten und der beteiligten Akteure und Systeme beitragen. Der hier aufgeführte Akteur eines Datenaufbereiters wird durch den Datenverarbeitungsverbund BW (ab dem 01.07.2018 ITEOS) verkörpert, dessen Aufgaben individuell mit der Verwaltung abgestimmt werden. Zudem können Datennutzer in direkte und indirekte Datennutzer unterschieden werden. Letztendlich ist auch noch der Plattformbetreiber als Akteur zu berücksichtigen, der auch hier durch den Datenverarbeitungsverbund BW wahrgenommen wird.

Der erste Schritt beschreibt die initiale Datenerfassung. Die Verwaltung erfasst relevante Rohdaten in unterschiedlichsten Formaten auf Basis der Verfahrensweisen, die in diesem Rahmen nicht weiter betrachtet werden.

Im zweiten Schritt erfolgt die interne Datenaufbereitung. Verwaltungsmitarbeiter führen auf dieser Basis eine Qualitätssicherung der Daten durch und nutzen diese für die spezifischen Verwaltungsaufgaben. Rohdaten, die bspw. personenbezogene Daten enthalten, werden zu statistischen Daten anonymisiert und aggregiert. Schließlich kann unterschieden werden, welche Daten weiterhin nur intern weiterverwendet werden und welche als offene Daten veröffentlicht werden können. Anschließend erfolgt die Veröffentlichung der Daten. Um einen einheitlichen Zugang mit übergreifender Suche und Navigation zu den verschiedenen Datenquellen zu ermöglichen, werden zusätzliche Beschreibungen der Datensätze, sogenannte Metadaten, zentral in einem Register für offene Daten registriert.

Der nächste Schritt beschreibt den Datenzugang über ein Webportal, das auf Basis der standardisierten Metadaten einen einheitlichen Zugang zu den offenen Daten liefert. Darüber hinaus wird der maschinenlesbare Zugang über ein API für die Nachnutzung verdeutlicht. Darauf aufbauend kann die Datenintegration in Kleinstanwendungen wie den Apps erfolgen. Entwickler aus dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft entwickeln Anwendungen und vertreiben sie über externe Infrastrukturen wie bspw. Applikationsserver und App Stores, die nicht Teil der Kommunalen Open Data Plattform sind.

Abschließend findet die eigentliche Nutzung der Daten durch den Endnutzer bzw. Endverbraucher statt. Zum einen nutzen Bürger, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die webbasierten und mobilen Anwendungen für mehr Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit. Zum anderen können so auch neue Daten durch Verknüpfungen zwischen Daten untereinander generiert werden, die dann wiederum durch die angestrebte Rückkopplung bei der Datenerfassung, der internen Datenaufbereitung oder der Datenaufwertung berücksichtigt werden und somit zur weiteren Bereitstellung von offenen Daten führen.



## Anlagen – Liste der Beteiligten

### Anlagen

#### Liste der an der Erarbeitung des Handlungsleitfadens Beteiligten

In nunmehr drei Durchläufen entstehen seit dem Wintersemester 2015/2016 mit Studierenden des Vertiefungsschwerpunkts „angewandtes e-Government“ drei Handlungsleitfäden zum E-Governmentgesetz BW, zur EU-Datenschutzgrundverordnung und nun, im eben zu Ende gehenden Wintersemester 2016/2017 zu Open Data.

Das (Lern)Ziel ist es, den meist über geringe IT-Kapazitäten verfügenden Kommunen einen Handlungsleitfaden zur Verfügung zu stellen, der

- Wissenschaftlichen Ansprüchen in Bezug auf Inhalt und Korrektheit genügt
- In einer Sprache und Darstellung formuliert ist, die „gemeindetauglich“ ist, d. h. von der Zielgruppe in Kommunalpolitik und –verwaltung verstanden und angenommen wird.



Mitarbeiter des DVV BW leiten gemeinsam mit Professoren des Studiengangs Public Management die Studierenden im Rahmen eines Projekts von ca. vier Monaten Dauer an, fungieren als Coaches und Ansprechpartner für fachliche Fragen.

In diesem Wintersemester (2017/2018) nahmen zusätzlich noch Mitarbeiter der Arbeitsgruppe „Open Government“ des Städtetages Baden-Württemberg und des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit als Ansprechpartner teil und sind Mitautoren des so entstandenen Handlungsleitfadens.



## Anlagen – Liste der Beteiligten

Vorname und Name	Organisation
<b>Ivan Ácímović</b>	Stadt Freiburg - Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung - Stabsstelle Open Government
<b>Edith Brietzke</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Philipp Eger</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student
<b>Amanda Köhler-Eisenmann</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Pia Fecker</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Kerstin Flieger</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Theresa Gabeli</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Eva Gräßle</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Florian Gruel</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student
<b>Sabine Grullini</b>	Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg - Referentin
<b>Markus Guth</b>	KDRS Kommunalberatung – Prozessberater
<b>Tobias Halder</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student
<b>Tobias Held</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student
<b>Thomas Laue</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student
<b>Christoph Ludwig</b>	KDRS Kommunalberatung – E-Government-Berater
<b>Stephan Mack</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student
<b>Prof. Dr. Robert Müller-Török</b>	wissenschaftlichen Leitung - Professor
<b>Tamara Nebel</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Prof. Dr. Arne Pautsch</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Professor
<b>Lucie Raschke</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Studentin
<b>Daniel Rebmann</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student
<b>Nicolas Spannbrucker</b>	Hochschule öffentliche Verwaltung und Finanzen – Student

## Anlagen – Glossar

### Glossar

- **IT-Planungsrat**

Der IT-Planungsrat ist ein Steuerungsgremium bestehend aus Mitgliedern von Bund (Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik) und Ländern (je ein für Informationstechnik zuständiger Vertreter).<sup>279</sup> Der Vorsitz wechselt gemäß § 1 Abs. 3 IT-Staatsvertrag jährlich zwischen Bund und Ländern.

- **Metadaten**

„Metadaten oder *Metainformationen* sind strukturierte Daten, die Informationen über Merkmale anderer Daten enthalten. Bei den durch Metadaten beschriebenen Daten handelt es sich oft um größere Datensammlungen wie Dokumente, Bücher, Datenbanken oder Dateien. So werden auch Angaben von Eigenschaften eines einzelnen Objektes (bspw. „Personenname“) als dessen Metadaten bezeichnet. Typische Metadaten zu einem Buch sind bspw. der Name des Autors, die Auflage, das Erscheinungsjahr, der Verlag und die ISBN. Zu den Metadaten einer Computerdatei gehören unter anderem der Dateiname, die Zugriffsrechte und das Datum der letzten Änderung.“<sup>280</sup>

- **Open API**

„API ist ein Akronym für *Application Programming Interface* (englisch für Applikations-programmschnittstelle). Es handelt sich um eine Schnittstelle, die dem Programmierer Funktionen der Hardware, des Betriebssystems, eines Frameworks oder einer Standardbibliothek zugänglich macht“, also eine Programmierschnittstelle.<sup>281</sup> „Relevanz hat der Begriff der API vor allem durch seine Verwendung von Webdiensten erhalten. Diese erlauben es Entwicklern mit Hilfe der zur Verfügung gestellten Schnittstellen, bereitgestellten Content dynamisch in das eigene Programm zu integrieren. APIs dienen also zum Austausch und der Weiterverarbeitung von Daten und Inhalten zwischen verschiedenen Webseiten, Programmen und Content-Anbietern. Darüber hinaus ermöglichen sie so Dritten den Zugang zu vorher verschlossenen Datenpools und Benutzerkreisen. **Open API** bedeutet dabei lediglich, dass die Schnittstelle „offen“ und demnach für jeden zugänglich ist.“<sup>282</sup>

- **Open Data**

Als Open Data (zu Deutsch „offene Daten“) werden Daten bezeichnet, die jede Person nutzen, weiterbearbeiten und verbreiten darf. Konkret handelt es sich um ungefilterte und maschinenlesbare elektronische Daten, die jedem öffentlich, zweckfrei und unverbindlich zur Verfügung gestellt werden. Der Zugriff muss hierbei jederzeit, unverzüglich, ohne Registrierung und entgeltfrei möglich sein.<sup>283</sup>

<sup>279</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 IT-Staatsvertrag.

<sup>280</sup> Wikipedia (gesehen am 22.11.2017), Anlage 1.

<sup>281</sup> [www.softselect.de](http://www.softselect.de) (gesehen am 22.11.2017), Anlage 2.

<sup>282</sup> [www.gruenderszene.de](http://www.gruenderszene.de) (gesehen am 22.11.2017), Anlage 3.

<sup>283</sup> 4IT-Anlage Open Data, 01.08.2017, S. 1.

## Anlagen – Glossar

- **Open Government**

Open Government beschreibt die Öffnung von Verwaltungshandeln sowohl für Bürger, als auch für die Wirtschaft und die gesamte Zivilgesellschaft. Ziel des Open Government-Ansatzes ist es neben der Offenlegung von politischen Vorgehensweisen und Verwaltungshandeln auch die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung, Gesellschaft und Wirtschaft neu zu gestalten. Es soll also nicht mehr „von oben herab“ regiert werden, sondern eine Entwicklung hin zur „Regierung auf Augenhöhe“ stattfinden. Die drei wichtigsten Aspekte von Open Government sind „Transparenz“, „Partizipation“ und „Kooperation“.

- **E-Government**

Unter E-Government (Electronic Government) versteht man die Abwicklung von Regierungs- und Verwaltungsprozessen mit Hilfe der Kommunikations- bzw. Informationstechnologien.

Dabei geht es sowohl um die Kommunikation innerhalb der Verwaltung, als auch um die Vereinfachung von Prozessen zwischen der Verwaltung und anderen Akteuren wie Bürgern und Unternehmen.

- **(Open) Governance**

In Bezug auf die Themen Open Data bzw. Open Government versteht sich die (Open) Governance als die Strategie zur Koordinierung und Zusammenarbeit aller Akteure, welche bei der Umsetzung und Entwicklung dieser Maßnahmen beteiligt sind, also insbesondere das Zusammenwirken von Verwaltung, Wirtschaft, Bürger und Gesellschaft.

- **Big Data**

Unter Big Data sind Massendaten, genauer gesagt Rohdaten zu verstehen, die grundsätzlich weder bearbeitet, gebündelt, noch analysiert worden sind. Wenn diese Rohdaten aufbereitet wurden, spricht man von Smart Data.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Unter dem Subsidiaritätsprinzip versteht man, dass eine staatliche Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene wahrgenommen werden soll. Demnach darf „die Europäische Gemeinschaft [...] nur tätig werden, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und wenn die politischen Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“<sup>284</sup>

- **Konnexitätsprinzip**

Das Konnexitätsprinzip bedeutet schlicht „wer bestellt, bezahlt“<sup>285</sup>. Die verfassungsrechtliche Regel besagt, dass der Aufgabenträger, der über Art und Intensität der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe entscheidet, auch die Kosten für die Erfüllung tragen muss.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> Bpb-Lexika.

<sup>285</sup> Gabler Wirtschaftslexikon: Konnexitätsprinzip.

<sup>286</sup> Gabler Wirtschaftslexikon: Konnexitätsprinzip.

## Anlagen – Glossar

- **IT-Staatsvertrag**

Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG

- **Verwaltungsvereinbarung GovData**

Vereinbarung des Bundes und der Länder zum gemeinsamen Betrieb von „GovData – Das Datenportal für Deutschland“

- **Open Science**

offene Forschung, die auch Open Data als Basisdaten verwendet

- **Open Access**

offener Zugang zu Forschungsergebnissen

- **Linked Open Data**

miteinander verknüpfte Open Data

- **Audit**

Ein Audit untersucht, ob Prozesse, Anforderungen und Richtlinien die geforderten Standards erfüllen. Ein solches Untersuchungsverfahren erfolgt häufig im Rahmen eines Qualitätsmanagements. Die Audits werden von einem speziell hierfür geschulten Auditor durchgeführt.

## Anlagen – Abkürzungsverzeichnis

### Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen	Erläuterung
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>API</b>	Application Programming Interface (=Applikationsprogrammierschnittstelle)
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BGB</b>	Bürgerliches Gesetzbuch
<b>BGBI</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Inneren
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>Bspw.</b>	Beispielsweise
<b>BR-Drs.</b>	Bundesratsdrucksache
<b>BT-Drs.</b>	Bundestagsdrucksache
<b>BVerfGE</b>	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
<b>BW</b>	Baden-Württemberg
<b>BY</b>	Lizenztyp: Namensnennung
<b>CC</b>	Creative Commons
<b>DCAT-AP</b>	Data Catalogue Application Profile
<b>Doppik</b>	Doppelte Buchführung
<b>dt.</b>	deutsch
<b>e.d.</b>	ebenda
<b>eID</b>	elektronische Identität
<b>eIDAS</b>	Electronic identification and trust services, elektronische Identität und Vertrauensdienste.
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EU-DSGVO</b>	EU-Datenschutz-Grundverordnung
<b>EUV</b>	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
<b>GemO</b>	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
<b>GeoZG</b>	Geodatenzugangsgesetz
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GIS</b>	Geoinformationssystem
<b>GovLab</b>	Innovationslabor
<b>IFG</b>	Informationsfreiheitsgesetz
<b>IKZ</b>	Interkommunale Zusammenarbeit
<b>ISO-Format</b>	ISO-Image ist die Bezeichnung für eine Computer-Datei, die ein Speicherabbild des Dateisystems einer CD oder DVD enthält, die im Format ISO 9660 strukturiert ist.
<b>IT</b>	Informationstechnik, auch Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) genannt, ist ein Oberbegriff für die Informations- und Datenverarbeitung sowie für die dafür benötigten Komponenten, v.a. Hard- und Software
<b>i.V.m.</b>	In Verbindung mit
<b>IWG</b>	Informationsweiterverwendungsgesetz
<b>KGSt</b>	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
<b>KDRS</b>	Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart
<b>LGeoZG</b>	Landesgeodatenzugangsgesetz
<b>LIFG</b>	Landesinformationsfreiheitsgesetz
<b>LKrO</b>	Landkreisordnung

## Anlagen – Abkürzungsverzeichnis

<b>LT-Drs.</b>	Landtagsdrucksache
<b>LV</b>	Landesverfassung
<b>LVwVfG</b>	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
<b>NKHR</b>	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
<b>OD</b>	Open Data
<b>ODC</b>	Open Data Commons
<b>OGD</b>	Open Government Data
<b>OGDP</b>	Open Government Data Portal
<b>PSI</b>	Public sector information
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>UIG</b>	Umweltinformationsgesetz
<b>URL</b>	Uniform Resource Locator, eindeutige Adresse im Internet, bspw. <a href="http://www.benningen.de">www.benningen.de</a> oder <a href="http://www.kdrs.de">www.kdrs.de</a>
<b>VS</b>	Verschlusssache
<b>VwV</b>	Verwaltungsvorschrift
<b>ZV KDRS</b>	Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart



## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

### Quellen und Literaturverzeichnis

- 4IT (2017)** Ludwig, Christoph:  
4IT- Anlage, Entscheidungsvorlage Open Data, 2017.
- Anwendungs-  
Hinweise LIFG** Anwendungshinweise zum Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) des  
Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration vom 25.11.2016
- Arbeitshilfe IFG** Arbeitshilfe zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), gültig bis  
31.12.2017
- Aschermann (2015)** Aschermann, Tim:  
Was ist DRM? Einfach und verständlich erklärt, 2015, erschienen bei: Chip-  
Online, [elektronisch veröffentlicht, URL: [http://praxistipps.chip.de/was-ist-drm-einfach-und-verstaendlich-erklart\\_44159](http://praxistipps.chip.de/was-ist-drm-einfach-und-verstaendlich-erklart_44159), Zugriff am 9.12.2017]
- EU-Amtsblatt  
(2014/C 240/01)** Amtsblatt der Europäischen Union: Bekanntmachung der Kommission  
(2014/C 240/01): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:240:FULL&from=DE>, [Zugriff am 17.10.2017]
- Balthasar und  
Prosser (2013)** Balthasar, Alexander; Prosser, Alexander: Open Data = All public data for  
free? Fragen anhand der bevorstehenden Änderung der PSI-Richtlinie; In:  
Abstraktion und Applikation. Tagungsband des 16. Internationalen  
Rechtsinformatiksymposiums IRIS 2013, S., 295-302.
- BGH  
(1973)** Urteil des Bundesgerichtshofs BGH, 08.11.1973 - III ZR 129/71  
Urteil [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.jurion.de/urteile/bgh/1973-11-08/iii-zr-129\\_71/](https://www.jurion.de/urteile/bgh/1973-11-08/iii-zr-129_71/), Zugriff am 08.12.2017]
- bbp-Lexika** Zandonella, Bruno: Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten, in:  
Bundeszentrale für politische Bildung 2005, 2009 aktualisiert:  
<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16951/subsidiaritaetsprinzip> [Zugriff am 23.11.2017]
- BMI (2017a)** Bundesministerium des Innern: Open Government Partnership  
[https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/ogp/open-government-partnership-node.html;jsessionid=AC0F840756A1514A17B6291C69E2DAB2.1\\_cid364](https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/ogp/open-government-partnership-node.html;jsessionid=AC0F840756A1514A17B6291C69E2DAB2.1_cid364)  
[Zugriff am 01.11.2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- BMI (2017b)** Bundesministerium des Innern: E-Government  
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/e-government/e-government-node.html> [Zugriff am 01.11.2017]
- BMI (2017c)** Bundesministerium des Innern: E-Government-Gesetz  
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/e-government/e-government-gesetz/e-government-gesetz-node.html> [Zugriff am 01.11.2017]
- BMI, Open-Data** Bundesministerium des Innern: Artikel Moderne Verwaltung Open Data:  
<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/open-data/open-data-node.html> , [Zugriff am 17.10.2017]
- BMI 1** Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Überblick über GovData, 2014 [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData\\_Ueberblick.pdf/9549643c-d8b2-414c-9fee-b3db224f5793](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Ueberblick.pdf/9549643c-d8b2-414c-9fee-b3db224f5793), Zugriff am 25.11.2017].
- BMI 2** Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Open Data und GovData – ein Überblick, 2014 [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData\\_Open\\_Data\\_und\\_Govdata\\_Ueberblick.pdf/e3720b3a-8932-4f6d-bf72-1efc15d1483b](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Open_Data_und_Govdata_Ueberblick.pdf/e3720b3a-8932-4f6d-bf72-1efc15d1483b), Zugriff am 25.11.2017].
- BMI 3** Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ - Abschlussbericht, 2013 [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2013/regierungsprogramm\\_abschlussbericht.pdf;jsessionid=27141C9DF2F72882474FF6C7B232453.2\\_cid373?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2013/regierungsprogramm_abschlussbericht.pdf;jsessionid=27141C9DF2F72882474FF6C7B232453.2_cid373?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff am 26.11.2017].
- BMI 4** Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verwaltungsdaten für Jedermann, 2013 [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData\\_Faltblatt\\_Onlineversion.pdf/89fecfec-e240-435d-ba35-d931c5505dd4](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Faltblatt_Onlineversion.pdf/89fecfec-e240-435d-ba35-d931c5505dd4), Zugriff am 25.11.2017].
- BMI 5** Bundesministerium des Innern, Fraunhofer FOKUS (Hrsg.): Hintergrundinformationen zu GovData, 2014 [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData\\_Hintergrundinfos.pdf/a5321617-c176-410e-883c-5366082132bb](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Hintergrundinfos.pdf/a5321617-c176-410e-883c-5366082132bb), Zugriff am 26.11.2017].
- BMI Aktionsplan Open Data (2014)** o. V.: Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8, Bundesministerium des Innern, 2014: [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2014/aktionsplan-open-data.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2014/aktionsplan-open-data.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff am 20.10.2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- Baden-Württemberg (2012)** o. V.: Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg (PDF): Service: Presse: Pressemitteilung: Prototyp des Open Data Portals Baden-Württemberg vorgestellt, 2012, [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/prototyp-des-open-data-portals-baden-wuerttemberg-vorgestellt/>, Zugriff am 3.12.2017]
- BMWi (2016a)** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
Wirtschaft fördern mit Open Data - Nordrhein-Westfalen  
[elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.youtube.com/watch?v=tL66opP5oM>, Zugriff am 30.11.2017]
- BMWi (2016b)** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
Open-Data-Kongress 2016  
[elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.youtube.com/watch?v=wGT-WIO39lo>, Zugriff am 30.11.2017]
- BMWi IWG** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:  
Informationsweiterverwendungsgesetz:  
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Gesetze/Technologie-Innovation/iwg.html>  
[Zugriff am 05.12.2017]
- bpb (2017)** Bundeszentrale für politische Bildung, bpb.de, Christiane Schulzki-Haddouti  
Die globale Bewegung für offene Daten, [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/OpenData/64063/globale-entwicklung>, Zugriff am 12.11.2017]
- bpb (2011)** Bundeszentrale für politische Bildung, bpb.de, Christiane Schulzki-Haddouti  
Open Data und Transparenz [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/OpenData/64067/open-data-und-transparenz>, Zugriff am 08.12.2017]
- bpb (2013)** Bundeszentrale für politische Bildung, bpb.de, Sebastian Deterding, Philipp Otto Aktualisierung: Valie Djordjevic: Urheberrecht und Copyright - Vergleich zweier ungleicher Brüder, 2013, [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/urheberrecht/169971/urheberrecht-und-copyright>, Zugriff am 19.11.2017,]
- codefor (2014)** o. V.: Code for Germany: Projekte: Diebstähle Region Heilbronn, 2014, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://codefor.de/projekte/2014-02-22-hn-crimemap.html>, Zugriff am 3.12.2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- Computer-Woche (2012)** Klaus Manhart:  
Erfolgsfaktor Datenqualität, veröffentlicht in computerwoche.de: Aktuelles, 2012: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://opengovernmentdata.org/data/catalogues/>, Zugriff am 12.11.2017]
- Creative commons.org (2017a)** o. V.:  
creativecommons.org: FAQ: What is Creative Commons and what do you do?, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://creativecommons.org/faq/#what-is-creative-commons-and-what-do-you-do>, Zugriff am 16.11.17]
- Creative commons.org (2017b)** o. V.:  
creativecommons.org: Mehr über die Lizenzen, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://creativecommons.org/licenses/>, Zugriff am 19.11.17]
- Creative commons.org (2017c)** o. V.:  
creativecommons.org: CC0 1.0 Universal (CC0 1.0) - Public Domain Dedication, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>, Zugriff am 13.12.2017]
- Debus-Kommentar** Sicko, Corinna: § 1 LIFG Grundsätze, in: Debus (Hrsg.): Informationszugangsrecht Baden-Württemberg – Handkommentar, 2017
- digital@bw (2017)** o. V.:  
Digitalisierungsstrategie - Der Landesregierung Baden-Württemberg, 2012, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.digital-bw.de/downloads/DigitalisierungsstrategieBaWue2017.pdf>, Zugriff am 10.12.2017]
- divsi (2016)** o. V.:  
Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet: Publikationen: Studie: DIVSI Internet-Milieus 2016: Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung, 2016, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.divsi.de/publikationen/studien/divsi-internet-milieus-2016-die-digitalisierte-gesellschaft-bewegung/1-einfuehrung/>, Zugriff am 10.12.2017]
- divsi (2017)** o. V.:  
Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.divsi.de/>, Zugriff am 10.12.2017]
- DW (2014)** o. V.:  
Deutsche Welle: Big Data - Nutzen und Risiken der Datenflut - Made in Germany, 2014, [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.dw.com/de/big-data-nutzen-und-risiken-der-datenflut/av-17896009>, Zugriff am 30.11.2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- DStGB, KGST, Vitako (2014)** o. V.:  
Open Data in Kommunen, Positionspapier von DStGB, KGSt und Vitako, 2014: [elektronisch veröffentlicht, URL: [https://www.vitako.de/Themen%20Dokumente/Leitfaden\\_Open\\_Data\\_2014.pdf](https://www.vitako.de/Themen%20Dokumente/Leitfaden_Open_Data_2014.pdf), Zugriff am 12.12.2017]
- EUKOM** Europäische Kommission (Hrsg.): Open Data Maturity in Europe 2017 – Open Data for a European Data Economy, 2017 [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/11/report-open-data-maturity-in-europe-2017.pdf>, Zugriff am 03.12.2017].
- Europäisches Datenportal (2017a)** o. V.:  
Europäisches Datenportal: Startseite, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.europeandataportal.eu>, Zugriff am 22.12.2017]
- Europäisches Datenportal (2017b)** o. V.:  
Europäisches Datenportal: Datensätze, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.europeandataportal.eu/data/de/dataset>, Zugriff am 3.12.2017]
- Europäisches Datenportal (2017c)** o. V.:  
Europäisches Datenportal: Was wir anbieten: Was wir anbieten, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.europeandataportal.eu/de/what-we-do/our-activities>, Zugriff am 3.12.2017]
- Europäisches Datenportal (2017d)** o. V.:  
Europäisches Datenportal: Kontakt, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.europeandataportal.eu/de/feedback/form?type=2>, Zugriff am 28.11.2017]
- Europäisches Datenportal (2017e)** o. V.:  
Europäisches Datenportal: Kataloge: GovData, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.europeandataportal.eu/data/de/organization/govdata>, Zugriff am 3.12.2017]
- Europäisches Datenportal (2017f)** o. V.:  
Europäisches Datenportal: Daten bereitstellen: Praktischer Führer: How to build an Open Data Strategy: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.europeandataportal.eu/de/providing-data/goldbook/how-build-open-data-strategy>, Zugriff am 4.12.2017]
- Fraunhofer Fokus (2012)** Fraunhofer Fokus, Jens Klessmann (Projektleitung), Dr. Matthias Flügge, Martin Löhe, Lena-Sophie Müller, Stefanie Hecht, Open Data Köln, [elektronisch veröffentlicht, URL: [https://cdn0.scrvt.com/fokus/338dda1fb903648a/bba904ebe8373d17749e816c6269c72/open\\_data\\_koeln\\_120918\\_mit\\_anhang.pdf](https://cdn0.scrvt.com/fokus/338dda1fb903648a/bba904ebe8373d17749e816c6269c72/open_data_koeln_120918_mit_anhang.pdf), Zugriff am 08.12.2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- fixmystreet (2017)** o. V.:  
FixMyStreet: Startseite, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.fixmystreet.com/>, Zugriff am 12.11.2017]
- Gabler  
Wirtschaftslexikon:  
Grenzkosten** Gabler Wirtschaftslexikon:  
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/grenzkosten.html> [Zugriff am  
08.11.2017]
- Gabler  
Wirtschaftslexikon:  
Konnexitätsprinzip** Gabler Wirtschaftslexikon: [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/konnexitaetsprinzip.html> [Zugriff  
am 23.11.2017]
- govdata.de (2017a)** o. V.:  
Govdata: Informationen: Datenbereitstellung: Die Bereitstellung von Daten  
über GovData, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/web/guest/datenbereitsteller>, Zugriff am 29.11.17]
- govdata.de (2017b)** o. V.:  
Govdata: Webcontent-Anzeige: Datenlizenz Deutschland –  
Namensnennung – Version 2.0,, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>, Zugriff am 29.11.17]
- govdata.de (2017c)** o. V.:  
Govdata: Webcontent-Anzeige: Datenlizenz Deutschland – Datenlizenz  
Deutschland – Zero – Version 2.0, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/dl-de/zero-2-0>, Zugriff am 29.11.17]
- govdata.de (2017d)** o. V.:  
Govdata: Fragen und Antworten zu GovData, 2017, [elektronisch  
veröffentlicht, URL: <https://www.govdata.de/faq>, Zugriff am 13.12.17]



## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- govdata.de (2017e)** o. V.:  
Govdata: Das Portal, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/web/guest/hilfe>, Zugriff am 25.11.2017]
- govdata.de (2017f)** o. V.:  
Govdata: Daten, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/web/guest/daten>, Zugriff am 3.12.17]
- govdata.de (2017g)** o. V.:  
Govdata: Kartensuche, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/kartensuche>, Zugriff am 3.12.17]
- govdata.de (2017h)** o. V.:  
Govdata: Informationen: Datenlizenz Deutschland, 2017, [elektronisch  
veröffentlicht, URL: <https://www.govdata.de/lizenzen>, Zugriff am 25.11.17]
- govdata.de (2017i)** o. V.:  
Govdata: Informationen: Das Portal, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/web/guest/hilfe>, Zugriff am 14.11.2017]
- govdata.de (2017j)** o. V.:  
Govdata: Suche, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
<https://www.govdata.de/web/guest/suchen/-/details/baustellen-hro>, Zugriff  
am 3.12.2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- govdata.de (2017k)** o. V.:  
Govdata: Suche, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.govdata.de/web/guest/suchen/-/details/bodenrichtwerte\\_2017-hro](https://www.govdata.de/web/guest/suchen/-/details/bodenrichtwerte_2017-hro), Zugriff am 3.12.2017]
- govdata.de (2017l)** o. S.:  
Govdata: Suche, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL:  
[https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData\\_Open-Data-Kriterien\\_der\\_Sunlight\\_Foundation.pdf/dca8fea0-8e04-4de0-8531-2bc3e8d4abc0](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Open-Data-Kriterien_der_Sunlight_Foundation.pdf/dca8fea0-8e04-4de0-8531-2bc3e8d4abc0), Zugriff am 15.01.2018]
- Hattig** Hattig, Oliver: BVerwG: Auftraggeber müssen Bekanntmachungen auch anderen Ausschreibungsdiensten überlassen!, in: Bundesanzeiger-Verlag: <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/vergabe/aktuelles-news-termine-etc/nachrichten/nachrichten/nachrichten-detail/artikel/bverwg-auftraggeber-muessen-bekanntmachungen-auch-anderen-ausschreibungsdiensten-ueberlassen-19243.html> [Zugriff am 06.12.2017]
- Helfrich** Helfrich, Marcus: Einführung zum Datenschutzrecht im dtv-Verlag, 8. Auflage, 01. Juni 2016, S. XIII-LX
- Henningsen (2017)** [www.capgemini.com](http://www.capgemini.com), Henningsen, Julia  
Jüngste EU-Studie zeigt: EU-Länder liefern sich Wettlauf an die Spitze, um mit Open Data digitale Innovation voranzutreiben, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.capgemini.com/consulting-de/news/latest-eu-study-shows-eu-countries-are-racing-to-the-top-with-open-data-to-drive-digital-innovation/>, Zugriff am 30.11.2017]
- Hildebrand et. al. (2015)** Hildebrand, Knut., Gebauer, Marcus, Hinrichs, Holger, Mielke, Michael: Daten- und Informationsqualität - Auf dem Weg zur Information Excellence, 2. Auflage, Wiesbaden 2015
- Hong** Hong, Matthias: Das Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Recht zur Mobilisierung der demokratischen Freiheit, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 14/2016, 35. Jahrgang, 15. Juli 2016, S. 953-959
- Holoch (2017)** Kai Holoch:  
Liste der Auftrittsmöglichkeiten in der Stadt ist lang, 2017, erschienen bei: Stuttgarter zeitung Online, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.esslinger-hallen-liste-der-auftrittsmoeglichkeiten-in-der-stadt-ist-lang.8d0cbcc3-ebc9-41e6-a304-d991c176366e.html>, Zugriff am 27. Dezember 2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

<b>IFG – Text und Erläuterungen</b>	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – Text und Erläuterungen, 5. Auflage, August 2016: <a href="https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Infobroschueren/INFO2pdf?__blob=publicationFile&amp;v=13">https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Infobroschueren/INFO2pdf?__blob=publicationFile&amp;v=13</a> ; [Zugriff am 15.11.2017]
<b>IM BW</b>	o. V. Internetpräsenz des Innenministeriums Baden-Württembergs: Startseite: Land&Kommunen: NKHR: untergesetzliche Regelungen: Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg: Kommunalen Produktplan Baden- Württemberg (PDF) <a href="https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20170803_20170630_Produktplan_Stand_30-06-20_PDF_mit_akzeptierten_%C3%84nderungen.pdf">https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20170803_20170630_Produktplan_Stand_30-06-20_PDF_mit_akzeptierten_%C3%84nderungen.pdf</a> ; [Zugriff am 15.01.2017]
<b>IT-Planungsrat (2015)</b>	o. V. IT-Planungsrat: Nationale E-Government-Strategie - Fortschreibung 2015, 2015, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/NEGS/NEGS_Fortschreibung.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=4">https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/NEGS/NEGS_Fortschreibung.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=4</a> ), Zugriff am 17.10.2017]
<b>jedeschule.de (2017a)</b>	o. V.: JedeSchule.de: Schulen, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://jedeschule.de/schulen/">https://jedeschule.de/schulen/</a> , Zugriff am 17.10.2017]
<b>jedeschule.de (2017b)</b>	o. V.: JedeSchule.de: Daten, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://jedeschule.de/daten/">https://jedeschule.de/daten/</a> , Zugriff am 17.10.2017]
<b>jedeschule.de (2017c)</b>	o. V.: JedeSchule.de: Schulen, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://jedeschule.de/schulen/#!?lat=50.13334391476503&amp;lng=10.323486384004354&amp;zoom=6">https://jedeschule.de/schulen/#!?lat=50.13334391476503&amp;lng=10.323486384004354&amp;zoom=6</a> , Zugriff am 17.10.2017]
<b>KDRS (2017)</b>	Digitale Kommune – Open Data (PPP), 2017.
<b>KDZ (2016)</b>	Zentrum für Verwaltung und Forschung KDZ der Stadt Wien: Open-Government-Vorgehensmodell, 2016, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell">http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell</a> , Zugriff am 17.10.2017]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

- Klessmann, Jens et al (2012)** Open Government Data Deutschland - eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Klessmann et al, 2012.
- Klessmann et. al. (2012b)** Klessmann, Jens; Flügge, Mathias; Löhe, Martin; Müller, Lena-Sophie; Hecht, Stefanie: Open Data Köln: Studie zur Entwicklung einer Open-Data-Strategie für Köln im Auftrag der Stadt Köln - E-Government und Online-Dienste, erschienen in Frauenhofer Fokus: Open Data Köln, 2012: [elektronisch veröffentlicht, URL: [https://cdn2.scrvt.com/fokus/338dda1fb903648a/bba9049ebe8373d17749e816c6269c72/open\\_data\\_koeln\\_120918\\_mit\\_anhang.pdf](https://cdn2.scrvt.com/fokus/338dda1fb903648a/bba9049ebe8373d17749e816c6269c72/open_data_koeln_120918_mit_anhang.pdf)], Zugriff am 2.11.2017]
- Konrad Adenauer Stiftung (2016)** Dapp, Marcus M.; Balta, Dian; Palmethofer, Walter; Krcmar, Helmut: Open Data. The Benefits - Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland , 2016: [elektronisch veröffentlicht, URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_44906-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_44906-544-1-30.pdf)], Zugriff am 12.11.2017]
- Köln (2017)** o. V.  
Stadt Köln: Leben in Köln: Planen und Bauen: Karten, Kataster und Vermessung: Urheber- und Nutzungsrecht, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/planen-bauen/karten-kataster/urheber-und-nutzungsrecht>], Zugriff am 12.11.2017]
- Leitfaden Open Data (2014)** DStGB u.a. (Hrsg.): Leitfaden – Open Data in Kommunen – Positionspapier DStGB, KGSt und Vitako, Mai 2014
- Von Lucke (2017)** Jörn von Lucke:  
Maßnahmen für den Aufbau einer Open Data Kultur, erschienen bei: data.gv.at, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://www.data.gv.at/2017/02/17/massnahmen-fuer-den-aufbau-einer-Open-Data-kultur/>], Zugriff am 1.11.2017]
- maps4debugs (2017)** o. V.:  
MAPS4DEbugs: Können amtliche Daten irren?, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://maps4debugs.openstreetmap.de/>], Zugriff am 12.11.2017]
- Mozilla (2017)** o. V.:  
Startseite:Firefox: Inhalte mit DRM-Kopierschutz in Firefox ansehen, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://support.mozilla.org/de/products/firefox/chat-and-share>], Zugriff am 12.11.2017]
- Müller-Terpitz** Müller-Terpitz, Ralf; Rauchhaus, Alexandra: Das geplante E-Government-Gesetz des Bundes, in: JurPC – Internet-Zeitschrift für Rechtsinformatik und Informationsrecht, JurPC Web-Dok. 96/2012
- Nationaler** Bundesministerium des Innern: Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

<b>Aktionsplan</b>	zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8, Stand 2014: <a href="https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2014/aktionsplan-open-data.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=2">https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2014/aktionsplan-open-data.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=2</a> . [Zugriff am 17.10.2017]
<b>Offenedaten.de (2017)</b>	o. V.: OffeneDaten.de: Über OffeneDaten.de: Was ist OffeneDaten.de., 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://offenedaten.de/about">https://offenedaten.de/about</a> , Zugriff am 3.12.17]
<b>Olev.de (2012)</b>	o. V.: Online-Verwaltungslexikon olev.de: Benchmarking, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://www.olev.de/b/benchm.htm">http://www.olev.de/b/benchm.htm</a> , Zugriff am 30.11.2017]
<b>Open Data barcamp Potsdam (2017)</b>	o. V.: Potsdam.io – Open Data BarCamp: Open data is no rocket science!, URL: <a href="https://potsdam.io/">https://potsdam.io/</a> , Zugriff am 9.11.2017,
<b>Opendata500.com (2017)</b>	o. V.: Open Data 500 Companies:URL: [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://www.opendata500.com/us/list/">http://www.opendata500.com/us/list/</a> , Zugriff am 12.11.2017]
<b>Open Data Heilbronn (2014)</b>	o. V.: Open Data - Crimemap Heilbronn:URL: [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://opendata-heilbronn.github.io/crimemap/">http://opendata-heilbronn.github.io/crimemap/</a> , Zugriff am 12.11.2017]
<b>Opendefinition.org (2017)</b>	o. V.: Open Definition: Conformant Licenses, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://opendefinition.org/licenses/">http://opendefinition.org/licenses/</a> , Zugriff am 9.11.2017]
<b>ODP-BW (2017)</b>	o. V.: Open-Data-Portal Baden Württemberg: Informationen, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://datentest.service-bw.de/informationen">https://datentest.service-bw.de/informationen</a> , Zugriff am 3.12.17]
<b>OGDP-RP (2017)</b>	o. V.: Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz: Über uns, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://daten.rlp.de/about">https://daten.rlp.de/about</a> , Zugriff am 28.11.17]

## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

<b>opendata.sachsen.de (2017)</b>	o. V.: Open Data Sachsen: Nutzungsbestimmungen: Standard Lizenzen:, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://www.opendata.sachsen.de/634.htm">https://www.opendata.sachsen.de/634.htm</a> , Zugriff am 28.11.17]
<b>Open Government Data (2017)</b>	o. V.: Open Government Data: Data Catalogs, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://opengovernmentdata.org/data/catalogues/">https://opengovernmentdata.org/data/catalogues/</a> , Zugriff am 18.11.2017]
<b>PSI-Richtlinie</b>	PSI-Richtlinie: <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:175:FULL&amp;from=DE">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:175:FULL&amp;from=DE</a> [Zugriff am 17.10.2017]
<b>Produktplan Sachsen (2009)</b>	o. V.: Kommunaler Produktplan für den Freistaat Sachsen, 2009, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Kommunaler_Produktplan.pdf">https://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Kommunaler_Produktplan.pdf</a> , Zugriff am 3.12.17]
<b>Richter</b>	Richter Heiko: Informationsweiterverwendungsgesetz Kommentar, 2018
<b>Riley (2017)</b>	Jenn Riley: UNDERSTANDING METADATA, 2017, erschienen bei: National Information Standards Organization, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://www.niso.org/apps/group_public/download.php/17446/Understanding20Metadata.pdf">http://www.niso.org/apps/group_public/download.php/17446/Understanding20Metadata.pdf</a> , Zugriff am 20.10.2017]
<b>smart-data-programm.de (2015)</b>	o. V.: Smart-Data-Technologien- des BMWi-Technologieprogramms „Smart Data – Innovationen aus Daten“, 2015, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="https://www.digitale-technologien.de/DT/Redaktion/DE/Downloads/Publikation/Smart_Data_Technologien.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6">https://www.digitale-technologien.de/DT/Redaktion/DE/Downloads/Publikation/Smart_Data_Technologien.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6</a> , Zugriff am 2.11.2017]
<b>Schmidt (2017)</b>	Schmidt, Martin: Strategisches Verständnis von Open Data entwickeln, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://www.smartdata-blog.de/2017/06/15/strategisches-verstaendnis-open-data-entwickeln">http://www.smartdata-blog.de/2017/06/15/strategisches-verstaendnis-open-data-entwickeln</a> , Zugriff am 23.01.2018]
<b>Stöcklin (2012)</b>	Nando Stöcklin: Informations- und Kommunikationskompetenz – das «Lesen und Schreiben» der ICT-Kultur, 2012, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://www.medienpaed.com/article/view/202">http://www.medienpaed.com/article/view/202</a> , Zugriff am 2.11.2017]
<b>Störing (2005)</b>	Störing, Marc: Das Märchen vom Disclaimer, 2005, erschienen bei: Spiegel-Online, [elektronisch veröffentlicht, URL: <a href="http://www.spiegel.de/netzwelt/web/web-">http://www.spiegel.de/netzwelt/web/web-</a>



## Anlagen – Quellen und Literaturverzeichnis

links-das-maerchen-vom-disclaimer-a-375970.html, Zugriff am 9.12.2017]

**sunlightfoundation  
(2017)**

o. V.  
Sunlightfoundation: Who's at the popular table? Our analysis found which open data the public likes, 2017, [elektronisch veröffentlicht, URL: <https://sunlightfoundation.com/2017/09/11/whos-at-the-popular-table-our-analysis-found-which-open-data-the-public-likes/>, Zugriff am 12.11.2017]

**Tauberger  
(2008)**

Tauberger, André:  
Controlling für die öffentliche Verwaltung, 1. Auflage, München 2008

**Tosit.org (2017)**

o. V.:  
TosiT - The Open Societal Innovation Toolbox: Startseite, 2017: [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.tosit.org/>, Zugriff am 3.11.2017]

**Ulmapi.de  
(2017)**

Das Open Knowledge Lab für Stadt und Region  
Projekte, [elektronisch veröffentlicht, URL: <http://www.ulmapi.de/#projekte>,  
Zugriff am 08.12.2017,]

## 4 Abschnitt Anlagen – Bewertungsbogen (Muster)

### Bewertungsbogen (Muster)

Datensatz(-Name)	
Produktnummer	
Organisationseinheit	
Sind sie die Primärquelle?	
Verantwortliche Person	
Email/Tel. Nr.	

Bewertungs-Kriterium	Beschreibung	Bewertungsraster	Wertung
<b>Nutzungsrecht</b>	Es ist zu klären ob die Datenerzeugende Verwaltungsstelle das alleinige Nutzungsrecht der zu betrachtenden Daten besitzt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>0- Kein Nutzungsrecht vorhanden</li> <li>1- Zusätzliche Lizenzkosten fallen an, Genehmigung einholen</li> <li>2- Zusätzliche Lizenzkosten fallen an, Genehmigung vorhanden</li> <li>3- Keine Lizenzkosten aber zusätzliche Genehmigungen sind einzuholen</li> <li>4- Keine Lizenzkosten, alle Genehmigungen sind vorhanden</li> <li>5- Einheit verfügt über das alleinige Nutzungsrecht (Nachweis vorhanden)</li> </ul>	
<b>Interessen-gruppen</b>	Wie hoch wird der Nutzen für die Interessengruppen (Gesellschaft, Wirtschaft, Forschung und Bildung, andere Behörden etc.) eingeschätzt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Der Nutzen für die Interessengruppen ist sehr niedrig <b>z. B. nur interner Nutzen</b></li> <li>2- Der Nutzen für die Interessengruppen ist gering <b>z. B. erfüllt den Nutzenwunsch nur partiell</b></li> <li>3- Der Nutzen für die Interessengruppen ist mittelmäßig <b>z. B. zu noch keiner Interessengruppe zuordenbar</b></li> <li>4- Der Nutzen für die Interessengruppen ist hoch <b>z. B. von Personen gewünscht</b></li> <li>5- Der Nutzen für die Interessengruppen ist sehr hoch <b>z. B. von Bürgern bereits gefordert</b></li> </ul>	
<b>Personen-/ Unternehmens-bezug</b>	Es ist zu klären ob es sich um personenbezogene Daten i.S. bestehender Datenschutzvorschriften handelt bzw. ob sich hieraus mögliche Rückschlüsse auf einzelne Personen oder Organisationen ableiten lassen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>0- Personenbezogene Daten</li> <li>1- Nicht anonymisierbare Daten, Zustimmung zur Veröffentlichung kaum einholbar</li> <li>2- Nicht anonymisierbare Daten, Zustimmung zur Veröffentlichung einholbar</li> <li>3- Zustimmung zur Veröffentlichung der Daten ist vorhanden</li> <li>4- Daten sind anonymisierbar</li> <li>5- Kein Rückschluss auf Personen/Organisationen/Unternehmen ableitbar</li> </ul>	
<b>techn. Verfügbarkeit</b>	Hier ist zu prüfen, ob die Daten bspw. in maschinenlesbarer Form vorhanden sind und ob	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Daten sind nicht elektronisch verfügbar</li> <li>2- Daten sind grds. elektronisch verfügbar <b>z. B. als .pdf oder Bilddatei</b></li> </ul>	

#### 4 Abschnitt Anlagen – Bewertungsbogen (Muster)

	offene Standards, Formate und Lizenzen genutzt werden. <sup>287</sup>	<p>3- Daten sind in maschinenlesbarer Formaten verfügbar z. B. .pdf mit digitaler Schrift, .doc</p> <p>4- Daten sind in Open Data Formaten verfügbar z. B. xls; .csv; .json</p> <p>5- Daten sind als Linked Data, oder mit URLs verfügbar, so das Nutzer auf diese verweisen können z. B. .html</p>	
<b>Datenqualität des Inhalts</b>	Wie hoch wird die Datenqualität in Bezug auf die Aktualität, die Vollständigkeit, Genauigkeit, etc. eingeschätzt?	<p>0- Die Datenqualität ist nicht zu gewährleisten z. B. Daten wurden sichtlich manipuliert</p> <p>1- Die Datenqualität ist sehr niedrig z. B. Daten wurden einmalig erfasst und unvollständig</p> <p>2- Die Datenqualität ist gering z. B. einmalige Erfassung der Daten aber repräsentativ</p> <p>3- Die Datenqualität ist mittelmäßig z. B. Daten werden unregelmäßig aktualisiert</p> <p>4- Die Datenqualität ist hoch z. B. regelmäßige Aktualisierung aus vollständigen (ggf. verpflichtenden) Datengrundlagen</p> <p>5- Die Datenqualität ist sehr hoch z. B. geänderte Daten werden sofort veröffentlicht, Daten werden kontinuierlich erfasst/angefordert</p>	
<b>Aufwand</b>	Wie hoch ist der Einzel-Aufwand für die Veröffentlichung des Datensatzes?	<p>0- Der Aufwand ist unverhältnismäßig z. B. Daten sind nicht digital und müssen kontinuierlich aktualisiert werden</p> <p>1- Der Aufwand ist sehr hoch z. B. Daten sind nicht digital</p> <p>2- Der Aufwand ist hoch z. B. Daten müssen umgeschrieben werden + reduziert + neu sortiert werden</p> <p>3- Der Aufwand ist mittelmäßig z. B. Datensatz muss reduziert werden (eine Spalte muss gelöscht werden etc.)</p> <p>4- Der Aufwand ist gering z. B. Daten müssen nur Exportiert werden (1-3 Mausklicks etc.)</p> <p>5- Der Aufwand ist sehr gering z. B. Daten werden automatisch veröffentlicht</p>	
<b>Rechtliche Hindernisse</b>	Unterliegen die Daten einer bestimmten Geheimhaltungs-Pflicht oder anderen rechtlichen Beschränkungen?	<p>0- Geheimhaltungspflicht ist für diese Daten vorhanden (Rechtsgrundlage erforderlich)</p> <p>1- (Rechtl.) Einschränkungen sind vorhanden und kaum änderbar, z. B. aufgrund von Bundesgesetzen</p> <p>2- (Rechtl.) Einschränkungen sind vorhanden und änderbar z. B. Landesgesetz oder Gemeinderat mit 2/3 Mehrheit</p> <p>3- (Rechtl.) Einschränkungen sind vorhanden und leicht änderbar z. B. Landesgesetz oder Gemeinderat mit einfacher Mehrheit</p> <p>4- (Rechtl.) Einschränkungen vorhanden, sehr leicht änderbar z. B. interne Richtlinie</p> <p>5- Keine Einschränkungen</p>	
<b>Daten bereits</b>	Die Daten sind auf mögliche		

#### 4 Abschnitt Anlagen – Bewertungsbogen (Muster)

<b>anderweitig angeboten (Synergie)</b>	Synergien mit bereits von anderen Stellen der Verwaltung veröffentlichten Daten hin zu prüfen. Bspw. aus gesetzlichen Verpflichtung heraus o.ä. wie bspw. durch INSPIRE.	1- Daten sind bereits veröffentlicht (freiwillig) 2- Daten sollten freiwillig veröffentlicht werden 3- Daten sind aufgrund einer Verpflichtung zu veröffentlichen diese ist veränderbar, bspw. durch Richtlinie 4- Daten sind aufgrund einer Verpflichtung bereits veröffentlicht z. B. Gesetze, EU-Vorschriften, Verträge, etc. 5- Daten müssen aufgrund einer Verpflichtung veröffentlicht werden, diese ist nur schwer veränderbar	
<b>Summe</b>			<b>(max. 40):</b>

## Anlagen – Umfrage

### Umfrage:

#### Erläuterung:

**Zielgruppe:** 179 Kommunen in der Region Stuttgart  
**Aufbau:** Anschreiben, kurze Erläuterung zu Open Data, 7 geschlossene Fragen  
**Methode:** Single Choice Fragen mit Zusatzfeldern und freiem Textfeld  
**Bearbeitungszeit:** Zwei Wochen

#### Einladungstext:

Sehr geehrter Herr Mustermann,

wir sind Amanda Köhler Eisenmann, Daniel Rebmann und Tobias Held. Wir absolvieren bis Februar 2018 ein BA Studium zur Erlangung der Laufbahnbefähigung des gehobenen Verwaltungsdienstes an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg.

Für das Vertiefungsstudium im Bereich "Angewandtes E-Government" erstellen wir, mit Unterstützung von DVV.BW (4IT), einen Handlungsleitfaden zum Thema Open Data. Dabei ist es für uns interessant, welche Erfahrungen Sie in Ihrer Kommune mit Open Data gesammelt haben.

Hintergrund ist die künftige Öffnung von Verwaltungsdaten. Informationen sind der Rohstoff des 21. Jahrhunderts. Der offene und strukturierte Zugang zu frei verfügbaren Datenbeständen der öffentlichen Hand ist ein wichtiger Beitrag für die Weiterentwicklung einer Wissensgesellschaft. Er stärkt das Vertrauen zwischen Politik und Zivilgesellschaft, zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Medien. Darüber hinaus birgt die Öffnung solcher „Datenschätze“ der Verwaltung ein enormes wirtschaftliches Potential – gemäß einer im Auftrag der EU-Kommission erstellten Studie in Höhe von bis zu 40 Mrd. € für die Europäische Union. Offene Verwaltungsdaten steigern also nicht nur die Akzeptanz öffentlicher Entscheidungsprozesse. Sie ermöglichen es auch, neues Wissen zu gewinnen und durch ihre Nutzung in innovativen Anwendungen den Alltag zu erleichtern.

Die anonyme Umfrage besteht insgesamt aus sieben Fragen. Wir würden uns freuen, wenn Sie sich die Zeit nehmen und bis spätestens Freitag, 24. November 2017, teilnehmen.

Klicken Sie hier um die Umfrage zu starten.

Bei Fragen können Sie sich gerne an Tobias Held per E-Mail wenden.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

Mit freundlichen Grüßen

Amanda Köhler Eisenmann & Daniel Rebmann & Tobias Held

## Anlagen – Umfrage

### Umfrageinhalt:

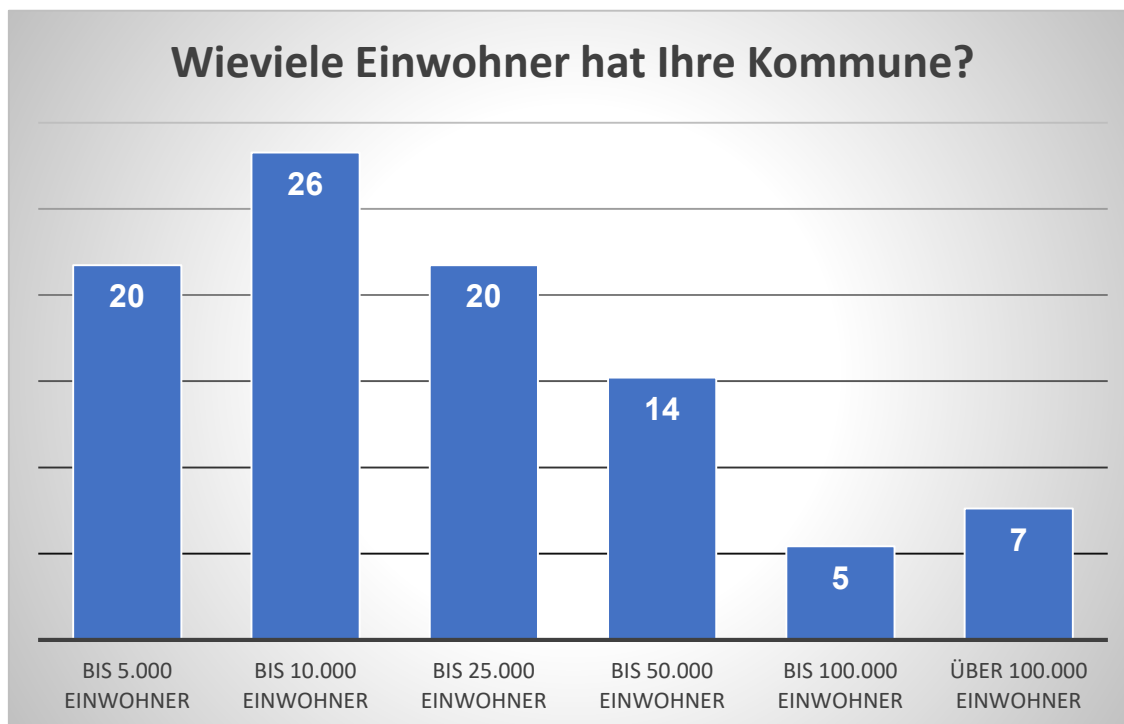
#### Umfrage Open Data

Als Open Data werden Daten bezeichnet, die jede Person nutzen, weiterbearbeiten und verbreiten darf. Konkret handelt es sich um ungefilterte und maschinenlesbare elektronische Daten, die jedem öffentlich, zweckfrei und unverbindlich zur Verfügung gestellt werden. Der Zugriff muss hierbei jederzeit, unverzüglich, ohne Registrierung und entgeltfrei möglich sein.

#### 1. Wieviel Einwohner hat ihre Kommune?

92 Teilnehmer

- |  |   |
|--|---|
| <input type="radio"/> Bis 5.000 Einwohner (20 Teilnehmer)  | <input type="radio"/> Bis 50.000 Einwohner (14 Teilnehmer)  |
| <input type="radio"/> Bis 10.000 Einwohner (26 Teilnehmer) | <input type="radio"/> Bis 100.000 Einwohner (5 Teilnehmer)  |
| <input type="radio"/> Bis 25.000 Einwohner (20 Teilnehmer) | <input type="radio"/> Über 100.000 Einwohner (7 Teilnehmer) |



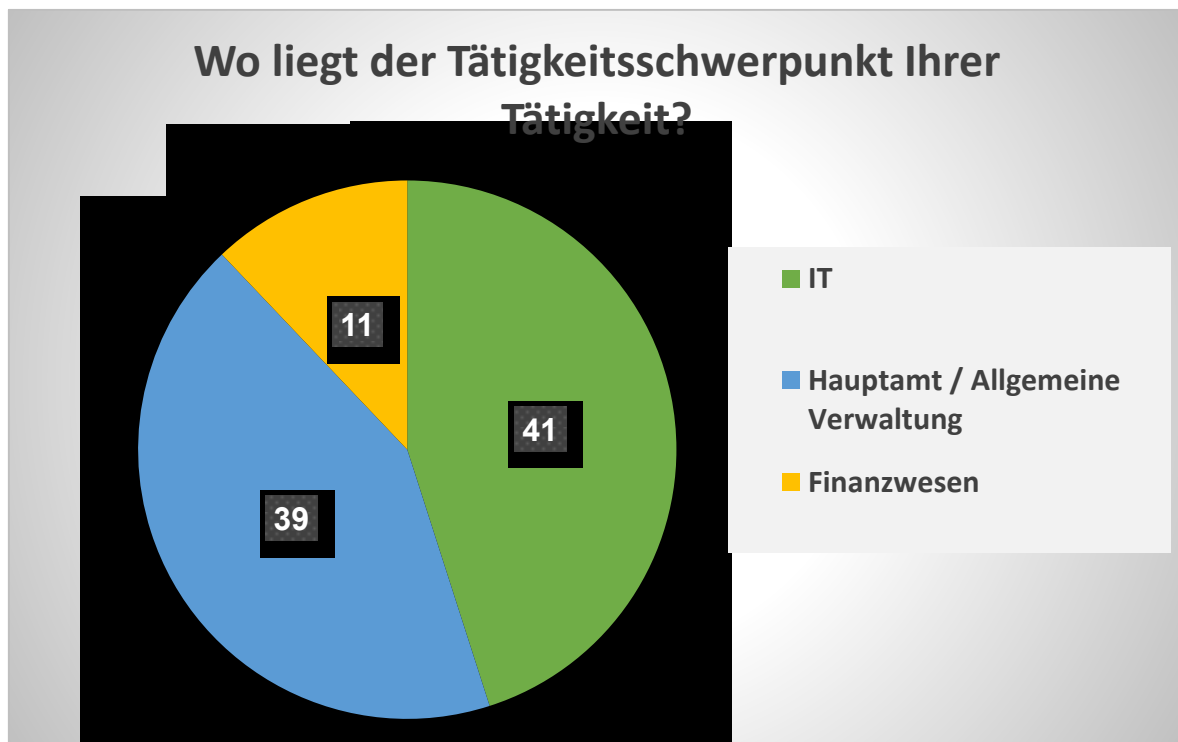


## Anlagen – Umfrage

2. In welchem Bereich liegt der Schwerpunkt Ihrer Tätigkeit?

91 Teilnehmer

- ☐ IT (41 Teilnehmer)
- ☐ Hauptamt / Allgemeine Verwaltung (39 Teilnehmer)
- ☐ Finanzwesen (11 Teilnehmer)
- ☐ Bauwesen (0 Teilnehmer)

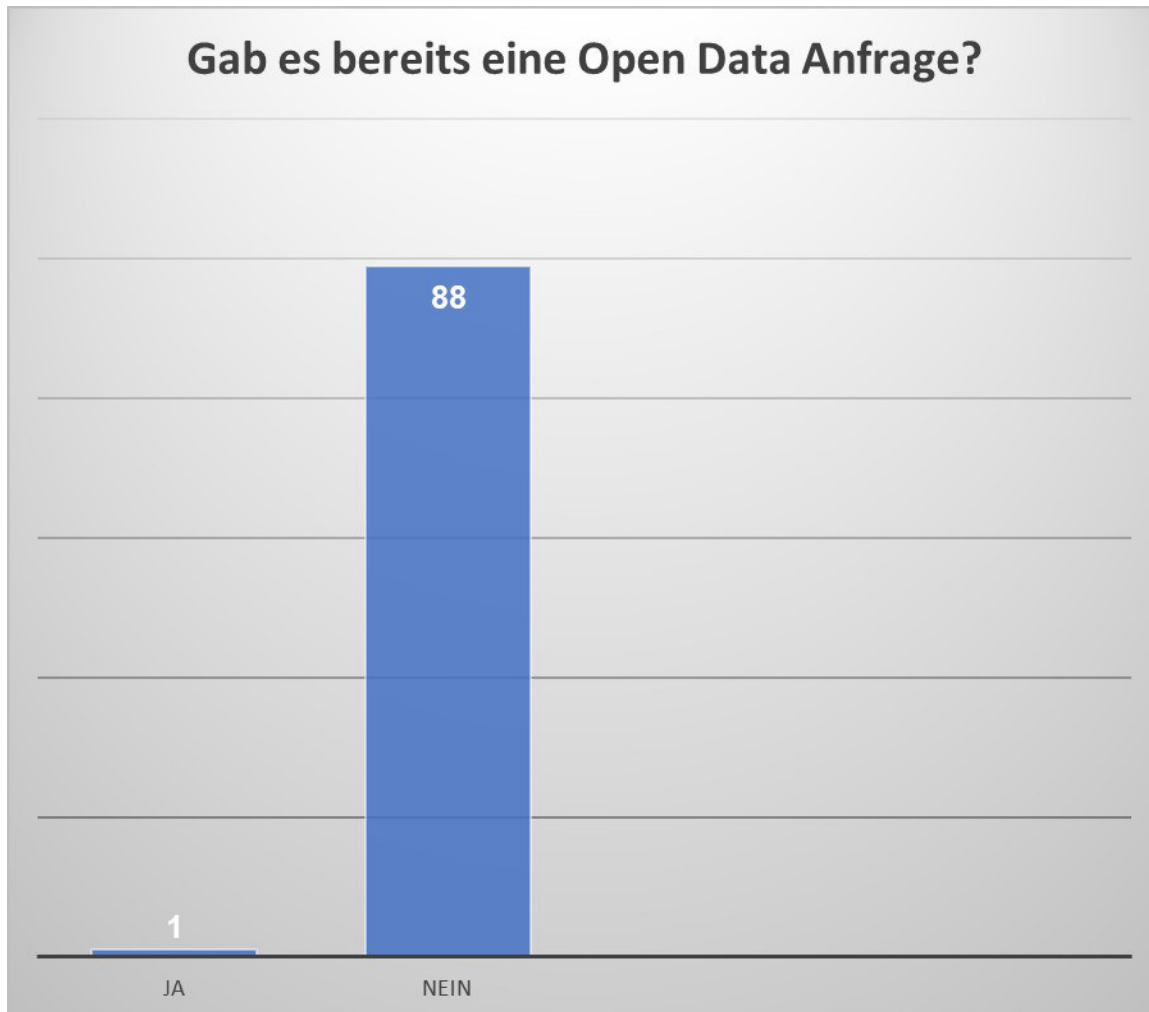


## Anlagen – Umfrage

### 3. Gab es bereits eine solche OPEN DATA Anfrage?

89 Teilnehmer

- ☐ Ja (1)
- ☐ Nein (88)



**Zu Frage 3: In welcher Art und welchem Umfang wurden diese Daten abgefragt? (Frage erscheint nur bei Ja)**

aaa

## Anlagen – Umfrage

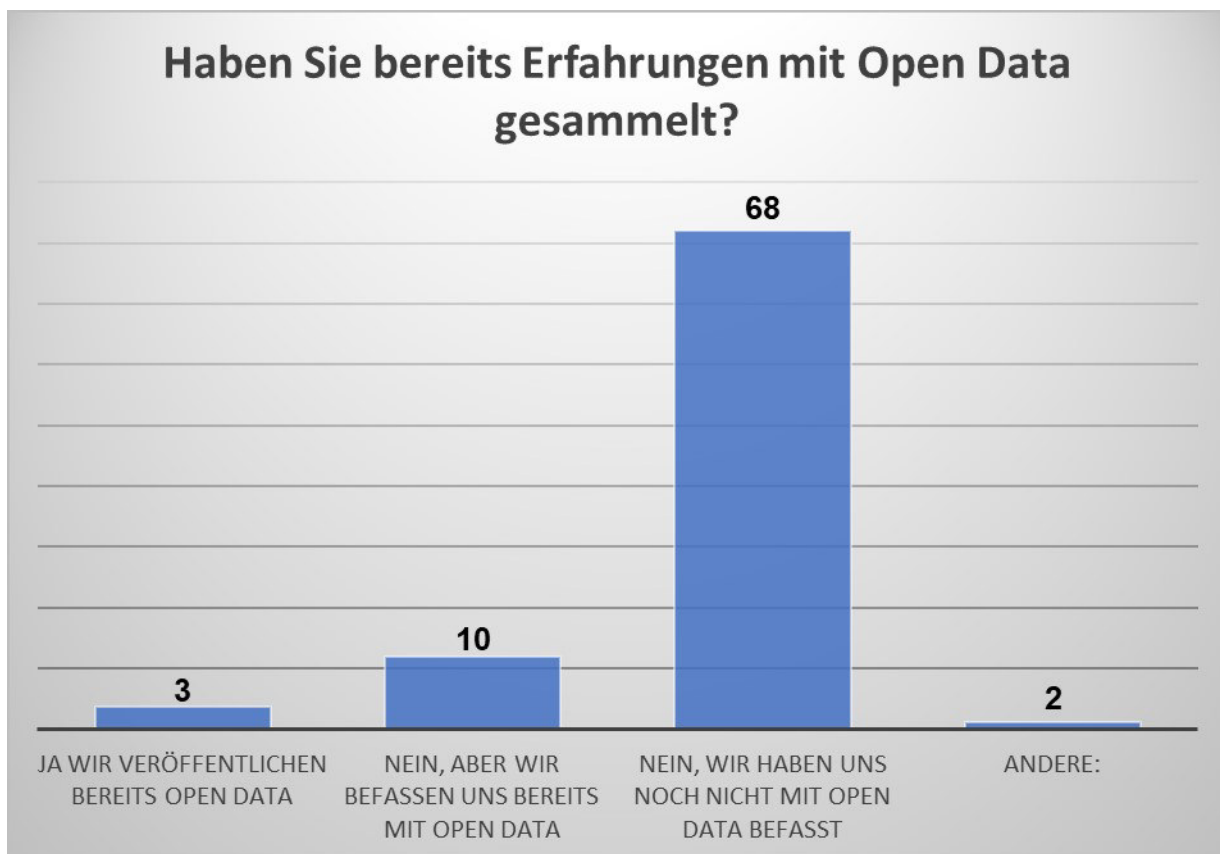
### 4. Haben Sie bereits Erfahrungen mit Open Data gesammelt?

83 Teilnehmer

- ☐ Ja, wir veröffentlichen bereits Open Data. (3 Teilnehmer)
- ☐ Nein, aber wir befassen uns bereits mit Open Data. (10 Teilnehmer)
- ☐ Nein, wir haben uns noch nicht mit Open Data befasst. (68 Teilnehmer)
- ☐ Sonstiges (Bitte angeben)

#### Antwort(en) aus dem Zusatzfeld (Sonstiges):

- Open Data ist bekannt, Bedarf besteht aktuell nicht.
- wir von der It nicht; Rest der Verwaltung vermutlich nicht, aber keine def. Aussage möglich.



## Anlagen – Umfrage

### 5. Sehen Sie allgemein einen Nutzen in der Bereitstellung von Open Data? 83 Teilnehmer

- ☐ Ja (48 Teilnehmer)
- ☐ Nein (35 Teilnehmer)

