

Praxisleitfaden für die

Datensouveränität im Kontext von Open Data

Für eine nachhaltige Beschaffung und
umfassende Bereitstellung von Verwaltungsdaten

Version 1.1 | 2025



Einführung

Die Landesregierung bekennt sich zu Open Government und setzt auf Open Data, um vorhandene Datenschätze zu heben und über einen zentralen Datenraum zugänglich zu machen. Dabei spielen offene Verwaltungsdaten sowohl der Landesverwaltung als auch der Kommunen und Unternehmen der Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle. Verfügbare und leicht zugängliche Daten sind entscheidend für datengetriebene Geschäftsmodelle, politische Entscheidungen und Innovationen. Offene Verwaltungsdaten fördern Zusammenarbeit, Transparenz und Innovationsfähigkeit. IT-Standardisierung und Informationssicherheit sind dabei zentrale Aspekte.

Datensouveränität spielt eine wichtige Rolle, insbesondere im Kontext von Open Data. In dieser Handreichung verstehen wir Datensouveränität als das Ziel, Daten, die bei öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge anfallen, bewusst und strategisch zu handhaben. Es ist entscheidend, dass die Verwaltungen selbst die 'Verfügungsgewalt' über diese Daten innehaben, um eine Veröffentlichung zu erleichtern oder zu ermöglichen. Das Wissen über Datensouveränität ist daher für die spätere Bereitstellung offener Daten unerlässlich.

Der Leitfaden soll öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge als funktionale Unterstützung bei der Beschaffung von Daten dienen und somit die Datensouveränität fördern. Dies wird mit Hintergrundwissen zur Thematik und rechtlichen Grundlagen weitergehend unterstützt.

Unser Dank gilt allen Beteiligten, die uns mit ihren Rückmeldungen und Erfahrungen aus der Praxis dabei unterstützen, den Leitfaden aktuell zu halten und ihn bei Bedarf zeitnah an die Bedürfnisse der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure anpassen zu können.

Inhaltsverzeichnis

Einführung	3
Abkürzungsverzeichnis	7
Executive Summary	8
1. Zielsetzung dieser Handreichung	18
1.1 Einordnung, Adressaten und Zielsetzung der Handreichung	18
1.2 Aufbau der Handreichung	21
2. Hintergrundwissen: Was ist Datensouveränität und wieso ist diese für öffentliche Stellen von Bedeutung?	22
2.1 Datensouveränität	23
2.2 Praktische Herausforderungen für öffentliche Stellen im Hinblick auf eigene Datennutzung	26
2.3 Kurze Erläuterung § 16a EGovG NRW und der sich daraus ergebenden Anforderungen an die Erhebung und Beschaffung von Daten	27
2.3.1 Einführung in § 16a EGovG NRW	27
2.3.2 Berücksichtigung der Bereitstellungsanforderungen, § 16a Abs. 8 EGovG NRW	31
2.4 Einführung in das DNG	36
2.4.1 Anforderungen des DNG an Lizenzvereinbarungen und Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen	36
2.4.2 Modalitäten der Bereitstellung von Daten	39
2.4.3 Besonderheiten bei dynamischen Daten	39
2.4.4 Besonderheiten bei „hochwertigen Datensätzen“	40
2.4.5 Grundsatz der Unentgeltlichkeit und Ausnahmen	41
2.4.6 Grundsätze der Gebührenbemessung	44
2.4.7 Verhältnis des DNG zu Open Data-Vorschriften in Nordrhein-Westfalen	45
2.4.8 Berücksichtigung der Anforderungen des DNG im Erhebungs- und Beschaffungsvorgang	47

3. Rechte an Daten und Datenlizenzen (u. a. in Abgrenzung zu Bildern und Software) 48

3.1	Urheberrechtliche Einordnung von Daten	50
3.1.1	Allgemeine Bedeutung des Urheberrechts für die Bereitstellung von Daten	50
3.1.2	Exkurs: Urheberrechtlich geschützte Werke	51
3.1.3	Exkurs: „Urheberin und Urheber“ und „RechteinhaberIn und Rechteinhaber“	52
3.1.4	Einordnung von Daten als „geistige Schöpfung“	54
3.2	Datensätze als rechtlich geschützte Datenbanken	56
3.2.1	Allgemeines zum Datenbankschutz	56
3.2.2	Exkurs: Vorliegen einer Datenbank	56
3.2.3	Schutzumfang des Datenbankherstellers	59
3.3	Besonderheit im Hinblick auf Karten	60
3.4	Bedeutung von Datenlizenzen	61
3.4.1	Bedeutung von Lizenzen im Allgemeinen	61
3.4.2	Besonderheiten von Datenlizenzen	63

4. Einschränkungen der Pflicht zur Datenveröffentlichung und Herausforderungen in der Praxis bei der Weiterverwendung von Daten öffentlicher Stellen 66

4.1	Rechtliche Einschränkungen der Veröffentlichung(spflichten) ...	68
4.1.1	Schutz öffentlicher Belange	69
4.1.2	Schutz der Rechtsdurchsetzung	73
4.1.3	Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses	74
4.1.4	Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	75
4.1.5	Schutz personenbezogener Daten	77
4.2	Technische Einschränkungen	80
4.2.1	Daten	81
4.2.2	Software	82
4.2.3	Plattformen	83
4.3	Organisatorische Herausforderungen	84
4.3.1	Fehlende oder unklare personelle Zuständigkeiten für den Bereich Open Data	84
4.3.2	Fehlende Prozesse zur Erfassung von Datensätzen	84
4.3.3	Fehlen von personellen und sachlichen Mitteln für die Veröffentlichung von Daten	85

5. Freiwillige Bereitstellung von Daten	86
5.1 Möglichkeit der freiwilligen Bereitstellung	87
5.2 Was bei der freiwilligen Bereitstellung von Daten zu berücksichtigen ist	88
5.2.1 Kein Vorliegen von Hinderungsgründen	88
5.2.2 Anforderungen an die Datenbereitstellung einhalten	89
5.2.3 Sicherstellung von Datensouveränität	91
6. Aspekte der Sicherstellung von Datensouveränität und -hoheit	92
6.1 Strategisch-organisatorische Aspekte	94
6.1.1 Strategische Grundsatzentscheidungen treffen	94
6.1.2 Organisatorische Sicherstellung von Datensouveränität	94
6.2 Rechtliche Aspekte	95
6.2.1 Rechte an den (eigenen) Daten bei Erhebung und bei Beschaffung sicherstellen – was gilt es zu berücksichtigen?	96
6.2.2 Datenschutzrechtliche Aspekte in der Datengewinnung und -verarbeitung berücksichtigen	103
6.2.3 Vertragliche Regelungen zur Sicherstellung der Datensouveränität	105
6.3 Technische Aspekte	109
6.3.1 IT-Infrastruktur	109
6.3.2 Datenqualität	110
6.3.3 Bereitstellungswege	111
7. Anhang mit Checklisten	112
7.1 Checkliste zur Prüfung der Verpflichtungen aus § 16a EGovG NRW	115
7.2 Musterklauseln	115
7.2.1 Musterklauseln „Rechteinräumung an Daten“	115
7.2.2 Musterklauseln „Übergaberegulation“	117
7.3 Glossar	118
Impressum	120

Abkürzungsverzeichnis

API	Application Programming Interface
CCO	Lizenz Creative Commons Gemeinfreigabe
CC-BY	Lizenz Creative Commons Namensnennung
DNG	Datennutzungsgesetz (Deutschland)
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DVO-HVD	Durchführungsverordnung zu Hochwertigen Datensätzen vom 21.12.2022
DWD	Deutscher Wetterdienst
EGovG NRW	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen)
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in Europe
INSPIRE-Richtlinie	Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)
GeoZG NRW	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten Nordrhein-Westfalen (Geodatenzugangsgesetz Nordrhein-Westfalen)
HVD	High Value Datasets
IFG NRW	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informati- onen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informati- onsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen)
UIG NRW	Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutz- rechte (Urheberrechtsgesetz)
PSI-RL	EU-Richtlinie 2019/1024 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentli- chen Sektors

Executive Summary



1. Zielsetzung sowie Adressatinnen und Adressaten der Handreichung

Diese Handreichung soll vor allem Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen in die Lage versetzen, die Erhebung und sonstige Beschaffung von Daten an den Vorgaben von § 16a Abs. 8 EGovG NRW auszurichten, um Daten insbesondere als Open Data bereitstellen zu können. Gleichmaßen sollen auch die Anforderungen an eine freiwillige Zurver-

fügungstellung von Daten vermittelt werden. Der Kreis der Adressatinnen und Adressaten der Handreichung umfasst sowohl öffentliche Stellen als auch Unternehmen der Daseinsvorsorge in Nordrhein-Westfalen. Grundlegende Informationen zur Open Data-Thematik für den Einstieg bietet Ihnen der → **Open Data-Guide „Grundlagen“**.

2. Was bedeutet Datensouveränität?

Datensouveränität im Sinne dieser Handreichung ist das

„Zielbild eines bewussten und strategischen Umgangs mit den bei öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge anfallenden Daten. Dabei ist zu beachten, dass es einen umfangreichen, auch juristischen Diskurs um Daten als Vermögensgegenstand gibt“.

Sie zielt darauf ab, Daten so zu erheben und zu verarbeiten (bzw. erheben und verarbeiten zu lassen),

dass die Nutzung für den jeweiligen Zweck (z. B. Verkehrsplanung) möglich ist. Im Vordergrund steht hierbei der bewusste und strategische Umgang mit Daten (dies kann auch als „Datenstrategie“ bezeichnet werden). Mit Blick auf Open Data soll Datensouveränität auch ermöglichen, dass eine offene Bereitstellung von Daten erfolgen kann. Dies setzt eine ganzheitliche Betrachtung der Nutzung über den gesamten Lebenszyklus von Daten voraus.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 2.1.

3. Bestandsaufnahme als Ausgangspunkt für eine umfassende Datenstrategie

Führen Sie eine Bestandsaufnahme der Ihnen vorliegenden Datensätze durch. Diese bietet zusammen mit einer Datenstrategie die Chance, Erhebungs- und Beschaffungsvorgänge so auszugestalten, dass erhobene oder auf sonstige Art beschaffte Daten im Einklang mit den Verpflichtungen

nach den geltenden Open Data-Vorschriften veröffentlicht werden können. Eine Bestandsaufnahme versetzt Sie in die Lage, die eigene Datennutzung strategisch zu planen und zu gestalten und dadurch Datensouveränität zu schaffen.

4. § 16a EGovG NRW als zentrale Open Data-Vorschrift in Nordrhein-Westfalen

§ 16a EGovG NRW ist die zentrale allgemeine Vorschrift zur Bereitstellung von Daten im Sinne von Open Data auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen und verpflichtet ausschließlich die Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen, Daten zu veröffentlichen. Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Unternehmen der Daseinsvorsorge sind keine Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen und damit auch nicht zur Veröffentlichung von Daten nach § 16a EGovG NRW verpflichtet. Spezialgesetze wie das GeoZG NRW oder das UIG NRW können dem EGovG NRW im Einzelfall vorgehen und auch Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Unternehmen der Daseinsvorsorge zur Bereitstellung von Daten verpflichten.

Die Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW betrifft Daten, die zur Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe erhoben wurden, nicht aber Daten, die von datenanbietenden Unterneh-

men, welche die Daten in eigener Verantwortung erheben und (am Markt) anbieten, lizenziert wurden. § 16a EGovG NRW gilt nicht uneingeschränkt, sondern sieht auch Umstände vor, unter denen Daten ausnahmsweise nicht bereitzustellen sind. Sind Daten bereitzustellen, hat dies grundsätzlich unverzüglich nach der Erhebung zu erfolgen, und zwar entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung.

Damit die Pflichten zur Bereitstellung von Daten durch Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 16a EGovG NRW nicht faktisch ins Leere laufen, sieht der Gesetzgeber in § 16a Abs. 8 EGovG NRW vor, dass die Bereitstellungspflichten bereits im Beschaffungsvorgang – und auch danach – zu berücksichtigen sind. Dabei ist zu beachten, dass Daten häufig als „Beiwerk“ im Rahmen der Beschaffung von IT-Systemen mitbeschafft werden.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 2.3, eine Checkliste zu Veröffentlichungspflichten nach § 16a EGovG NRW finden Sie in → Kapitel 7.1.

5. Einführung in das DNG und dessen Verhältnis zu Open Data-Vorschriften in Nordrhein-Westfalen

Das DNG trifft als Bundesgesetz Regelungen zur Bereitstellung von Daten für alle öffentlichen Stellen (also Behörden des Landes und auch Kommunen sowie Kommunalverbände) und Unternehmen der Daseinsvorsorge wie auch Forschungseinrichtungen, sodass der Anwendungsbereich des DNG weiter ist als der des EGovG NRW. Das DNG begründet jedoch keinen Anspruch auf den Zugang oder eine Pflicht zur Veröffentlichung von Daten, sondern regelt die Art und Weise des Zugangs und der Veröffentlichung. Das Gesetz kommt immer dann zur Anwendung, wenn ein Anspruch des Einzelnen (z. B. Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen) auf Datenbereitstellung besteht, wenn eine gesetzliche Bereitstellungspflicht besteht oder wenn Daten freiwillig bereitgestellt werden. Das DNG stellt Anforderungen an Lizenzvereinbarungen und enthält (eingeschränkte) Verbote von Ausschließlichkeitsvereinbarungen und Nutzungsbeschränkungen. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme vorliegender Datensätze oder Datenbanken sollten bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen/Nutzungsbeschränkungen identifiziert und auf Übereinstimmung mit dem DNG geprüft werden. Sofern im Rahmen eines Vergabeverfahrens vorgesehen ist, Ausschließlichkeits- und Nutzungsbeschränkvereinbarungen mit dem Dienstleistungsunternehmen abzuschließen, sind besondere Transparenzpflichten zu berücksichtigen. Für dynamische Daten (Daten, deren wirtschaftlicher Wert von ihrer sofortigen Verfügbarkeit und von regelmäßigen Aktualisierungen – auch in Echtzeit – abhängt) müssen Datenbereitstellerin-

nen und Datenbereitsteller die Nutzung grundsätzlich unmittelbar nach der Erfassung in Echtzeit und, falls technisch erforderlich, als Massendownload ermöglichen. Daten sollen nach dem DNG grundsätzlich unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, allerdings können ggf. Gebühren für Bereitstellungskosten erhoben werden.

Grundsätzlich ist das DNG auf nach § 16a EGovG NRW bereitzustellende Daten anwendbar. Das DNG bestimmt allerdings, dass Regelungen, die weiter gehende Rechte der Datennutzung vorsehen als das DNG, unberührt bleiben. Dies ist bei „offenen“ Daten grundsätzlich der Fall. Weiter gehende Pflichten (Ermöglichung des „Massendownloads“, in jedem Fall Unentgeltlichkeit) ergeben sich aber im Hinblick auf sogenannte „hochwertige Datensätze“ im Sinne des DNG ergeben. Das DNG findet auf Umweltinformationen, die nach dem UIG NRW zugänglich sind und uneingeschränkt, kostenlos, maschinenlesbar und über eine Anwendungsprogrammierschnittstelle nutzbar sind, keine Anwendung, sodass hier – sofern die genannten Voraussetzungen allesamt erfüllt sind – ein Vorrang des UIG NRW besteht. Zum Verhältnis zwischen dem GeoZG NRW und dem DNG gilt zwar grundsätzlich dasselbe wie im Hinblick auf das Verhältnis zwischen § 16a EGovG NRW und dem DNG. Da die sogenannten „INSPIRE-Daten“ allerdings umfassend als „hochwertige Datensätze“ festgelegt wurden, kommt dem DNG regelmäßig eine über das GeoZG NRW hinausgehende Bedeutung zu, wenn öffentliche Stellen Geodaten veröffentlichen.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 2.4.

6. Eingeschränkte Rechte an Daten und Datenlizenzen

Bitte beachten Sie, dass Daten nicht den urheberrechtlichen Schutz von Büchern, Bildern oder Software genießen, da Daten regelmäßig keine persönliche geistige Schöpfung darstellen. Datensätze können im Einzelfall als „Datenbanken“ im Sinne von § 87 a Abs. 1 S. 1 UrhG geschützt sein, dies ist jedoch nicht der Regelfall. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Empfängerinnen und Empfänger von Daten ohne vertragliche Regelungen, diese Daten weitestgehend unbeschränkt nutzen und auch weiterverwenden können. Dies trifft z. B. auch zu, wenn Daten online veröffentlicht werden. Soll die Verwendung von Daten durch die Nutzenden eingeschränkt werden, bedarf es daher des Abschlusses von „Datenlizenzen“. Während Softwarelizenzen die Nutzerinnen und Nutzer der Software

erst dazu berechtigen, die Software überhaupt zu nutzen, schützen Datenlizenzen die wirtschaftlichen „Eigentümerinnen und Eigentümer“ von Daten. Im Sinne von Open Data sollte bei der Veröffentlichung eine offene Lizenz verwendet werden, welche den Nutzenden entsprechende Rechte zur Weiterverwendung der Daten einräumt; dadurch können Missverständnisse im Hinblick darauf, wie die Daten genutzt werden dürfen, vermieden werden.

Besonderheiten können sich bei Karten ergeben, da je nach Ausgestaltung von der Rechtsprechung eine persönliche geistige Schöpfung angenommen wird und ihnen auch die Eigenschaft als geschützte Datenbank zugesprochen wird.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 3.

7. Veröffentlichungspflichten können von Rechts wegen eingeschränkt sein

Bitte beachten Sie, dass grundsätzlich bestehende Veröffentlichungspflichten unter Umständen auch eingeschränkt sein können. Einschränkungen rechtlicher Natur können z. B. dann vorliegen, wenn

- Datensätze im Einzelfall urheberrechtlichen oder urheberrechtsähnlichen Schutz genießen und die für die Veröffentlichung erforderlichen Nutzungsrechte nicht eingeräumt wurden;
- vertragliche Regelungen die Veröffentlichung untersagen;
- der Schutz öffentlicher Belange und die Rechtsdurchsetzung bei Veröffentlichung gefährdet wären;
- eine Veröffentlichung dem Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses entgegenstehe;

- der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bei Veröffentlichung gefährdet wäre;
- von einer Veröffentlichung aus Gründen des Datenschutzes abzusehen ist.

Bitte beachten Sie aber auch, dass nicht bei allen Hinderungsgründen eine Veröffentlichung untersagt ist, sondern teilweise auch Ermessens-

spielräume bestehen. Zudem können Hinderungsgründe zum Teil ausgeräumt werden, sodass die betroffenen Datensätze dann auch auf freiwilliger Basis veröffentlicht werden könnten. Manche Hinderungsgründe können durch Zeitablauf auch wegfallen. Im Idealfall werden Daten derart erhoben und verarbeitet, dass keine Hinderungsgründe bestehen.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 4.1.

8. Vermeidung von technischen Einschränkungen bei der Datenhoheit und Weiterverwendung von Daten

Stellen Sie die einfache Zugänglichkeit und Nutzbarkeit Ihrer Daten sicher, indem Sie offene und maschineninterpretierbare Datei- und Schnittstellenformate verwenden.

Zur Verhinderung von Kontrollverlusten und Einschränkungen der Datensouveränität sollten Sie eine Bestandsaufnahme des in Ihrer Einrichtung genutzten Softwareproduktportfolios durchführen, um technische Abhängigkeiten von einzelnen Anbieterinnen und Anbietern zu identifizieren. Sie können diesen Abhängigkeiten entgegensteuern, indem Sie beispielsweise verstärkt Open-Source-Komponenten nutzen oder das Produktportfolio durch Lösungen verschiedener Anbieterinnen und Anbieter diversifizieren.

Bei der Verwendung von Plattformlösungen aus der Hand eines einzigen Herstellers besteht die Gefahr eines Vendor-Lock-ins, also der Abhängigkeit einer öffentlichen Einrichtung von kommerziellen Anbieterinnen und Anbietern. Achten Sie darauf, dass die Anbieterinnen und Anbieter einer Plattform nicht sämtliche Nutzungsrechte für die auf der Plattform gespeicherten Daten für sich reklamieren und dass die Plattformlösung möglichst offene Standards und Schnittstellen nutzt. Idealerweise erfolgt der Betrieb der Plattform zudem in einem Rechenzentrum, auf das Ihre Einrichtung weitgehenden Zugriff hat.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 4.2.

9. So bewältigen Sie organisatorische Herausforderungen der Datenveröffentlichung

Selbst wenn keine Ausnahmen von Veröffentlichungspflichten bestehen, haben Sie es häufig mit organisatorischen Hürden zu tun, die es zu überwinden gilt. Zu diesen Hürden können fehlende oder unklare personelle Zuständigkeiten für den Bereich Open Data, fehlende Prozesse zur Erfassung von Datensätzen und fehlende personelle und sachliche Mittel für die Veröffentlichung von Daten gehören. Nicht alle öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge haben dedizierte Ansprechpersonen für den Bereich Open Data. Hierzu sind sie mit Ausnahme der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen derzeit grundsätzlich auch nicht verpflichtet. Um den organisatorischen Herausforderungen entgegenzutreten, wird empfohlen, Ansprechpartnerinnen

und Ansprechpartner für Open Data zu benennen und diesen die personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, um entsprechende Kompetenzen aufzubauen. Bedenken Sie auch, dass die Aufbereitung von Daten vor der Veröffentlichung und die Prüfung, ob Hinderungsgründe vorliegen, ohne ein effizientes Datenmanagement erhebliche Aufwände verursachen können. Bitte beachten Sie, dass nach § 6 der Open Data-Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen verpflichtet sind, ein Datenmanagement dauerhaft zu etablieren, um die effiziente Bereitstellung und Aktualisierung von Daten, die nach § 16a EGovG NRW zu veröffentlichen sind, sicherzustellen. Hierzu müssen die Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen Daten identifizieren, die unter § 16a EGovG NRW fallen.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 4.3.

10. Daten können auch freiwillig bereitgestellt werden

Auch wenn keine Pflicht zur Bereitstellung von Daten besteht, gibt es regelmäßig die Möglichkeit, Daten auf freiwilliger Basis der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Damit können Sie sowohl Transparenz als auch ggf. wirtschaftlichen Mehrwert schaffen. Entscheiden Sie sich, Daten auf freiwilliger Basis bereitzustellen, müssen Sie für die entsprechenden Datensätze prüfen, ob einer Veröffentlichung Hinderungsgründe entgegenstehen. Die unter **→ Kapitel 4** dargestellten Hinderungsgründe können gleichermaßen für Daten, die freiwillig bereitgestellt werden sollen, gelten. Liegen z. B. Gründe vor, die eine Bereitstellungspflicht nach § 16a EGovG NRW entfallen lassen, können die betroffenen Daten nicht ohne jede Einschränkung im Sinne von Open Data veröffentlicht werden. Liegt z. B. eine Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW nur deswegen nicht vor, weil eine entsprechende Einschränkung der Bereitstellungspflicht besteht, ist zu prüfen, ob auch von der Veröffentlichung auf freiwilliger Basis abzusehen ist oder ob die Veröffentlichung mit Einschränkungen zu erfolgen hat (z. B. beschränkt auf bestimmte Nutzungszwecke). Prüfen Sie auch, ob und wie Hinderungsgründe überwunden werden können. Können Daten aufgrund eines Personenbezugs aus

datenschutzrechtlicher Sicht nicht bereitgestellt werden, kann dieses Hindernis möglicherweise durch eine Anonymisierung überwunden werden. Dies kann z. B. dadurch erfolgen, dass Daten unter Aufhebung des Personenbezugs aggregiert werden. Unter Aggregieren versteht man das Zusammenführen der Daten von mehreren Personen, sodass lediglich ein Gruppenwert entsteht, der nicht mehr auf die einzelne Person zurückführbar ist.

Wenn eine Behörde Daten auf freiwilliger Basis über öffentlich zugängliche Netze (in der Regel das Internet) auf elektronischem Weg bereitstellen möchte, ist § 16 EGovG NRW zu berücksichtigen, der das Bereitstellen in maschinenlesbaren Formaten, mitsamt Metadaten und möglichst offen verlangt. Weitere Anforderungen ergeben sich zudem aus der Open Data-Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. Diese Anforderungen gelten nicht, soweit Rechte Dritter oder geltendes Recht entgegenstehen. Dies betrifft nicht nur die Frage, ob Daten überhaupt bereitgestellt werden, sondern auch, ob sie in der Art und Weise, die § 16 EGovG NRW vorsieht, bereitgestellt werden können.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in **→ Kapitel 5.**

11. Sicherstellung von Datensouveränität in strategisch- organisatorischer und rechtlicher Hinsicht

Sofern Sie Daten bereitstellen müssen oder die Entscheidung getroffen wurde, Daten auf freiwilliger Basis bereitzustellen, sollten Sie Datensouveränität sicherstellen. Nur so können Sie vermeiden, dass für jeden einzelnen Datensatz mit unangemessen hohem Aufwand zu prüfen ist, ob Daten überhaupt bereitgestellt werden können. Bitte beachten Sie, dass die Erlangung von umfassender Datensouveränität ein iterativer Prozess ist, der möglicherweise auch gegen Widerstände umzusetzen ist. Von daher sollte eine regelmäßige Evaluation der getroffenen Maßnahmen erfolgen, um zu überprüfen, inwieweit diese den souveränen Umgang mit Daten fördern und Verwaltungsabläufe optimieren.

Die rechtlichen Aspekte der Sicherstellung von Datensouveränität sind abhängig von dem jeweiligen Beschaffungsvorgang. Die Fälle, in denen Daten unmittelbar von Ihrer Organisation erhoben werden, sind weitestgehend unproblematisch. Häufig ist die Erhebung oder Verarbeitung von Daten aber lediglich ein Bestandteil eines komplexeren Vorgangs, der rechtlich gesehen in seinen einzelnen Bestandteilen zu bewerten ist. Bitte berücksichtigen Sie, dass es die eine Form der Erhebung oder Beschaffung von Daten nicht gibt, sondern dass für jeden Beschaffungsvorgang individuell festzustellen ist, welche Vorgänge im Hinblick auf die Sicherstellung der Datensouveränität von Relevanz sind. Stellen Sie die Nutzung sowohl der von Ihnen erhobenen als auch der für Sie erhobenen und bearbeiteten oder auch von Dritten beigetragenen Daten sicher. Nutzen Sie hierfür die Musterklauseln in → **Kapitel 7**, die Sie an Ihre konkreten Bedürfnisse anpassen können. Sofern

personenbezogene Daten betroffen sein könnten, empfiehlt sich die Hinzuziehung von Datenschutzbeauftragten.

Berücksichtigen Sie bitte auch, dass in einem Beschaffungsvorgang nicht nur der Vertragstext, sondern als auch die Leistungsbeschreibung Teil des Vertrags mit Dienstleistenden ist, sodass es von größter Bedeutung ist, dass Sie diese Dokumente aufeinander abstimmen und keine Widersprüche bestehen. Ein wesentlicher Aspekt von Verträgen ist die Eindeutigkeit der getroffenen Regelungen. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass die verwendeten Begriffe eindeutig eingesetzt werden. Sofern es eine gesetzliche Definition (sogenannte „Legaldefinition“) gibt, bietet es sich an, entweder auf diese zu verweisen oder diese unmittelbar in den Vertragstext zu überführen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat z. B. mit der Open Data-Verordnung Begriffsbestimmungen definiert, die insbesondere für die Nutzung des Open.NRW-Portals von Bedeutung sind. Es empfiehlt sich, soweit möglich, die Begriffsbestimmungen der Open Data-Verordnung zu verwenden. Denken Sie auch immer daran, die Gefahr auszusräumen, dass man als Auftraggeber von den beauftragten Dienstleistungsunternehmen abhängig ist und dadurch in die Situation eines sogenannten „Vendor Lock-Ins“ gerät, also in eine Situation, in der man nur diesem Dienstleistungsunternehmen den Nachfolgeauftrag erteilen kann. Es bietet sich an, in dem Vertrag im Sinne einer „Exit-Strategie“ Unterstützungsleistungen für den Übergang auf neue Dienstleistende vorzusehen und für diese idealerweise auch schon Vergütungsregelungen zu treffen.



Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → **Kapitel 6.1** und → **Kapitel 6.2**.

12. Sicherstellung von Datensouveränität in technischer Hinsicht

Die Datensouveränität einer öffentlichen Einrichtung kann aus technischer Sicht vor allem durch drei Aspekte wesentlich beeinflusst werden: die vorhandene IT-Infrastruktur, die Qualität der Daten sowie die Wege der Bereitstellung von Daten. Um die Souveränität Ihrer Daten sicherzustellen, sollten Sie folgende Punkte berücksichtigen:

➤ **IT-Infrastruktur:** Damit Daten aus einem System möglichst einfach in einem anderen System weiterverwendet werden können, sollte ein möglichst hoher Grad an Interoperabilität zwischen den in Ihrer Einrichtung genutzten Systemen herrschen. Die Kommunikation zwischen den Systemen sollte dabei auf standardisierten, offenen Schnittstellen und standardisierten Protokollen beruhen.

➤ **Datenqualität:** Die Qualität ist ausschlaggebend dafür, wie gewinnbringend und effizient Daten weiterverwendet werden können. Eine mindere Datenqualität kann die Weiterverwendung von Daten in anderen Kontexten maßgeblich einschränken. Es empfiehlt sich, organisationsweite Standards und Vorgaben zu Datenstrukturen und zur Datenqualität zu etablieren.

➤ **Bereitstellungswege:** Häufig werden Programmierschnittstellen (APIs) benötigt, um auf Daten aus Fachanwendungen zugreifen zu können. Hierbei sollten stets offene APIs verwendet und gängige Standards berücksichtigt werden. Auch die Spezifikation der APIs sollte nach einem möglichst offenen und herstellerneutralen Beschreibungsformat erfolgen.

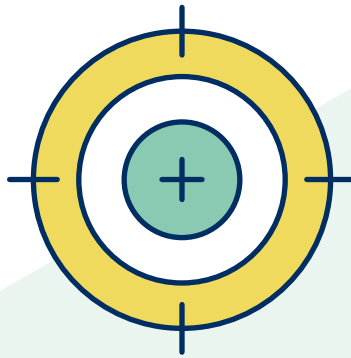


Vertiefungshinweis

Vertiefende Ausführungen in → Kapitel 6.3.

1.

Zielsetzung dieser Handreichung



1.1 Einordnung, Adressaten und Zielsetzung der Handreichung

Frei verfügbare Daten sind wichtige Bausteine für Innovationen, eine dynamische Wirtschaft und eine lebendige Zivilgesellschaft. Der Zugang zu Daten ist zunehmend ein wichtiger Standortfaktor und bildet die Grundlage für datenbasierte Politikentscheidungen. Die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten fördert zudem die effiziente Zusammenarbeit, Transparenz und Innovationsfähigkeit innerhalb der Verwaltung.

Es ist u. a. geplant, eine Datenstrategie zu erarbeiten und das Teilen und Nutzen von Daten beispielsweise durch Datenräume zu verbessern. Darüber hinaus sollen mehr „Datenschätze“ gehoben werden. Auch auf Ebene der EU und des Bundes haben die Themen Datenzugang und Nutzung von Daten in den vergangenen Jahren an Relevanz gewonnen. Dies zeigt sich z. B. hinsichtlich der europäischen Datenstrategie, des Data Governance Acts und

der Datenstrategie des Bundes. Auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung werden der Aufbau von Dateninfrastrukturen, der Zugang zu Daten oder der Aufbau eines Dateninstituts genannt. Es ist zu erwarten, dass das Thema weiter an Fahrt aufnimmt.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat sich zum Ziel gesetzt, Open Data voranzutreiben, die Transparenz der staatlichen Aktivitäten zu erhöhen und attraktive Möglichkeiten zur Nutzung der öffentlichen Informationen und Daten zu schaffen. Auf Landesebene gilt der „Open-by-Default“-Grundsatz: Das heißt, Daten der Landesverwaltung sollen grundsätzlich veröffentlicht werden, sofern nicht andere Regelungen dem entgegenstehen.

Mit Novellierung des E-Government-Gesetzes NRW im Jahr 2020 (EGovG NRW) wurde zusätzlich zu bereits bestehenden bereichsspezifischen Open Data-Verpflichtungen eine allgemeine Open Data-Regelung eingeführt, welche die Behörden des Landes NRW dazu verpflichtet, alle geeigneten Daten als Open Data bereitzustellen. Darüber hinaus ist in Nordrhein-Westfalen im Januar 2022 die Open Data-Verordnung in Kraft getreten. Mit der Verordnung werden den Behörden des Landes konkrete Vorgaben gemacht, wie sie ihre offenen Verwaltungsdaten bereitstellen müssen. Dadurch sollen eine bessere Weiternutzung veröffentlichter Daten durch Dritte und die Vereinbarkeit verschiedener Daten und Systeme gewährleistet werden. In § 16 a Abs. 8 EGovG NRW ist zudem geregelt, dass die Möglichkeit, Daten als offene Daten bereitzustellen, bereits bei Abschluss von vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen zur Datenverarbeitung von Landesbehörden berücksichtigt werden muss. Das heißt, bereits bei der Beschaffung von Daten sollte eine mögliche Veröffentlichung dieser als Open Data mitgedacht werden.

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen wurden weitere Maßnahmen ergriffen, um die verpflichtende oder freiwillige Bereitstellung von Open Data in Nordrhein-Westfalen zu fördern. Nordrhein-Westfalen engagiert sich beispielsweise

mit umfangreichen Selbstverpflichtungen in den nationalen Aktionsplänen der Open Government Partnership (OGP), im Zuge deren auch die vorliegende Handreichung entstand. Mit der Verpflichtung „Datensouveränität stärken“ wird das Ziel verfolgt, Hinderungsgründe für eine Veröffentlichung von Daten (z. B. Urheberrechte, Schutzrechte Dritter oder Nutzungsbestimmungen) so weit wie möglich zu reduzieren, um eine umfassende Verwendung der Daten zu gewährleisten.

Um diese Zielvorgaben erfüllen zu können, ist es von zentraler Bedeutung, dass den Verwaltungen der selbstbestimmte Umgang mit Verwaltungsdaten ermöglicht wird. Sofern Dritte über die Datenhoheit verfügen, kann dies eine Veröffentlichung erschweren oder sogar verhindern. Aufgrund dessen ist es wichtig, dass in den verschiedenen Verwaltungseinheiten, die Daten als Open Data bereitstellen, entsprechende Kenntnisse zu den Themen Datensouveränität und Datenhoheit aufgebaut werden und diese bereits in Vergabeverfahren und bei der Beschaffung berücksichtigt werden. Oft wird bereits hier die Basis für die künftige Weiterverwendung von Daten gelegt.

Datensouveränität wird häufig im Kontext des Datenschutzes als die Kontrolle darüber, wie mit den eigenen, personenbezogenen Daten umgegangen wird, verstanden. Dieses Begriffsverständnis ist – bei aller Wichtigkeit des Datenschutzrechts – nicht das dieser Handreichung zugrunde gelegte Verständnis der Datensouveränität, siehe auch **→ Kapitel 2.**

Beim Umgang mit Daten sind in der Regel unterschiedliche Beteiligte und Organisationseinheiten involviert. Das Fachwissen über Daten, rechtliche Grundlagen, Beschaffungsvorgänge oder im Bereich der Informationstechnik ist dabei vielfältig. Zum Teil divergieren jedoch die jeweiligen Interessen. Beispielsweise kommen Beschäftigte in den Vergabestellen, im Bereich IT, in den jeweiligen Fachabteilungen und im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit mit dem Thema „Daten“ eher am Rande in Berührung. Digitallotsinnen und -lotsen, Open Data-Ansprechpartnerinnen und -Ansprechpartner, Chief Digital Officers und bestimmte Fachgremien

hingegen befassen sich in ihrer täglichen Arbeit mit dem Thema Daten und deren Verwendung.

Wichtig ist hierbei: Erst mit der Gewährleistung des souveränen Umgangs mit den vorliegenden Daten wird die Möglichkeit eröffnet, dass diese umfangreich weiterverwendet werden können sowohl von der Öffentlichkeit und von Unternehmen als auch innerhalb der Verwaltung.

Diese Handreichung vermittelt hierzu wichtige Grundlagen und lädt ein, sich tiefer in die vielfältigen Aspekte des Themas Datensouveränität einzulesen. Er vermittelt zum einen theoretisches, technisches und juristisches Hintergrundwissen sowie strategisch-organisatorische Aspekte und bietet zum anderen anschauliche Beispiele. Druckfertige Musterklauseln und konkrete Praxistipps können die Behörden, Kommunen aber auch Unternehmen der Daseinsvorsorge bei den vertraglichen Regelungen im Rahmen der Beschaffung von Daten oder Software direkt unterstützen. Die Handreichung soll dabei sowohl Leserinnen und Lesern ohne als auch mit Hintergrundwissen ansprechen und einen Überblick der verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkte vermitteln.

Die einzelnen Kapitel sind so aufgebaut, dass vertiefende Informationen, praktische Tipps und besonders wichtige Eckpunkte kenntlich gemacht sind. Die Executive Summary bietet einen guten Einstieg in das Thema und lädt dazu ein, sich in bestimmte Aspekte, die die eigene Arbeit betreffen, vertiefend einzulesen.

Mithilfe der Handreichung sollen in erster Linie Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen in die Lage versetzt werden, die Beschaffung von Daten an den Vorgaben von § 16a Abs. 8 EGovG NRW auszurichten und insbesondere Daten als Open Data bereitzustellen. Zudem sind vor allem auch bei einer freiwilligen Zurverfügungstellung von Daten die Vorgaben des EGovG NRW, der Open Data-Verordnung oder auch des Datennutzungsgesetzes des Bundes (DNG) zu beachten. Der Kreis der Adressatinnen und Adressaten der Handreichung wurde bewusst auf öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge in Nordrhein-Westfalen erweitert, da auch diese (z. B. die Kommunen oder kommunale Energieversorger) durch gesetzliche Regelungen, wie z. B. das Geodatenzugangsgesetz Nordrhein-Westfalen (GeoZG NRW) oder Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen (UIG NRW), zur Bereitstellung von Daten verpflichtet sein können.



Beispiel 01

Breitbandanschlüsse in der Gemeinde

Eine Kommune in Nordrhein-Westfalen hat im Rahmen eines Projekts zur Digitalisierung der städtischen Infrastruktur Daten zu den im Stadtgebiet bestehenden Breitbandanschlüssen erhoben. Eine Pflicht zur Bereitstellung nach § 16a EGovG NRW besteht nicht, da Kommunen keine öffentlichen Stellen des Landes sind. Wenn die Kommune die Daten auf freiwilliger Basis – um z. B. Wirtschaftsteilnehmer in ein besonders gut

ausgebautes Gewerbegebiet zu locken – auf elektronischem Weg über öffentlich zugängliche Netze bereitstellen möchte, hat sie hierbei § 16 EGovG NRW zu berücksichtigen, der das Bereitstellen in maschinenlesbaren Formaten und möglichst offen verlangt. Weitere Anforderungen ergeben sich zudem aus der Open Data-Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. ■

1.2 Aufbau der Handreichung

Die einzelnen Kapitel der Handreichung sind in sich abgeschlossen und können daher für Einzelfragen jederzeit zurate gezogen werden, auf Verweise in andere Kapitel – mit Ausnahme des **→ Kapitels 2** – wurde daher weitestgehend verzichtet. Die Handreichung enthält eingangs eine Executive Summary, welche die wichtigsten Punkte zusammengefasst darstellt. In den **Kapiteln 2 bis 4** wird Hintergrundwissen zu dem Begriff der Datensouveränität, der Rechtsnatur von Daten, dem Einsatz von Datenlizenzen, zu Veröffentlichungspflichten und deren Einschränkungen vermittelt. In **→ Kapitel 2** wird der Begriff der Datensouveränität definiert und es werden die Anforderungen an die Beschaffung von Daten erläutert, die sich daraus und aus den Regelungen des EGovG NRW ergeben. In **→ Kapitel 3** wird dargestellt, welche rechtlichen Besonderheiten in Bezug auf Daten bestehen und welche Bedeutung Datenlizenzen haben. **→ Kapitel 4** enthält eine Übersicht zu den

rechtlichen Einschränkungen der Verpflichtung zur Veröffentlichung (oder sonstigen Bereitstellung) von Daten und beschreibt die Herausforderungen in der Praxis im Hinblick auf die Weiterverwendung von Daten öffentlicher Stellen. **→ Kapitel 5** enthält Informationen zur freiwilligen Bereitstellung von Daten. Die **Kapitel 6 und 7** geben Praxistipps für die Sicherstellung von Datensouveränität bei der Beschaffung von Daten. **→ Kapitel 6** widmet sich den strategisch-organisatorischen, rechtlichen und technischen Aspekten der Sicherstellung von Datensouveränität, **→ Kapitel 7** enthält Checklisten und Musterklauseln für den Praxiseinsatz.

2.

Hintergrundwissen

Was ist Datensouveränität und wieso ist diese für öffentliche Stellen von Bedeutung?



In diesem Kapitel wird zunächst der Begriff Datensouveränität erläutert (→ **Kapitel 2.1**). Es werden sodann die mit der Nutzung eigener Daten verbundenen Herausforderungen kurz skizziert (→ **Kapitel 2.2**), ehe auf den Regelungsgehalt von § 16a EGovG NRW (→ **Kapitel 2.3**), eine zentrale Regelung auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen für die Bereitstellung von Daten, eingegangen wird. Schließlich werden die Vorgaben und Anforderungen des DNG dargestellt (→ **Kapitel 2.4**). Die Erläuterungen insbesondere in → **Kapitel 2.1** und → **2.2** dienen dem gemeinsamen Verständnis aller Adressatinnen und Adressaten der Handreichung und haben daher für sämtliche Ausführungen dieser Handreichung eine zentrale Bedeutung.

2.1 Datensouveränität

Dem Begriff der „Datensouveränität“ (teilweise auch als „Datenhoheit“ bezeichnet) kommt in der Diskussion um die Erhebung und Verarbeitung von Daten durch die öffentliche Hand eine zentrale Rolle zu.

Der Begriff der Datensouveränität wird sowohl im Kontext des Datenschutzes (dort im Sinne der Kontrolle über die eigenen, personenbezogenen Daten) als auch im Kontext des Umgangs mit Daten und der „Datenherrschaft“ ganz allgemein verwendet. Datensouveränität im datenschutzrechtlichen Sinn soll nicht Gegenstand dieser Handreichung sein, vielmehr soll es hier um den Umgang mit Daten bei öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge gehen. Tatsächlich gibt es in diesem Kontext für den Begriff der „Datensouveränität“ weder eine gesetzliche noch eine allgemeingültige Definition. Die Bedeutung hängt maßgeblich von der jeweiligen Perspektive ab.¹ Dabei gehen die Versuche einer Definition von der

schlichten Kontrolle der Datennutzung (Erhebung, Speicherung, Verarbeitung)² bis zur umfassenden Kontrolle und (rechtlichen wie auch tatsächlichen) Herrschaft über Daten³. In Anlehnung an die PD-Studie „Datensouveränität in der Smart City“⁴ wird dieser Handreichung die folgende Definition zugrunde gelegt:

„Datensouveränität ist das Zielbild eines bewussten und strategischen Umgangs mit den bei öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge anfallenden Daten. Dabei ist zu beachten, dass es einen umfangreichen, auch juristischen Diskurs um Daten als Vermögensgegenstand gibt.“

Datensouveränität zielt darauf ab, Daten so zu erheben und zu verarbeiten (bzw. erheben und verarbeiten zu lassen), dass die Nutzung für den jeweiligen Zweck (z. B. Verkehrsplanung) möglich ist. Mit Blick auf Open Data zielt Datensouveränität

¹ Siehe hierzu u. a. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw44-pa-digitale-agenda-792802>.

² <https://www.bidt.digital/glossar-datensouveraenitaet/#definition>.

³ <https://www.procampaign.de/wiki/datensouveraenitaet/>.

⁴ Siehe PD-Impulse: Datensouveränität in der Smart City, Vorwort, Seite 3.

auch darauf ab, dass darüber hinaus eine offene Bereitstellung von Daten erfolgen kann.

Im Vordergrund der hier zugrunde gelegten Definition steht der bewusste und strategische Umgang mit Daten (dies kann auch als „Datenstrategie“ bezeichnet werden). Die Grundsätze der Datensouveränität in diesem Sinne erfordern, dass für jeden Erhebungs-/Verarbeitungsvorgang im Vorfeld ermittelt und festgelegt wird,

- für welche aktuellen und zukünftigen Zwecke Daten genutzt werden sollen,
- welche Rechte an den Daten hierfür mindestens erforderlich sind,
- ob mögliche Einschränkungen der Nutzung (z. B. Datenschutz, Urheberrechte, Lizenzen) bestehen und wie diese ausgeräumt werden können.

Dies setzt eine ganzheitliche Betrachtung der Nutzung über den gesamten Lebenszyklus von Daten voraus und schließt ein, dass

- die der Datennutzung zugrunde liegende Aufgabe vollständig erfasst wird,

- die technischen Voraussetzungen berücksichtigt werden und
- rechtliche (u. a. rechtliche Einschränkungen, Bereitstellungspflichten etc.) sowie wirtschaftliche Aspekte (u. a. Kenntnis des relevanten Marktes) der Datenbeschaffung/-verarbeitung bekannt sind.

Eine an den vorstehenden Grundsätzen orientierte Datensouveränität kann im Einzelfall auch bedeuten, dass im Rahmen einer konkreten Beschaffung von Daten nur eingeschränkte Nutzungsrechte an bereits am Markt verfügbaren Datensätzen eingekauft werden, wenn eine eigene Erhebung oder aber die Beschaffung von Daten mit umfassenden Nutzungsrechten im Rahmen eines Kosten-Nutzen-Vergleichs unwirtschaftlich wäre.

Eine Einschränkung der Nutzbarkeit von Daten sollte jedoch nicht der Regelfall sein. Vielmehr sollte bei der Erhebung oder sonstigen Beschaffung und Verarbeitung von Daten der Fokus auf eine umfassende Nutzbarkeit gerichtet werden, damit ein souveräner Umgang mit den Daten sichergestellt ist, unabhängig davon, ob eine Behörde oder Einrichtung der Daseinsvorsorge zu „Open Data“ verpflichtet ist.



Beispiel 02

Herausforderung Altdaten/Datensysteme

Eine Bezirksregierung in Nordrhein-Westfalen möchte in Zusammenarbeit mit den Kommunen ein neues Programm zur regionalen Förderung der Ausbildung aufsetzen, hierfür spezielle Daten zum Ausbildungsangebot erheben und diese später als Open Data zur Verfügung stellen. Bei der Bestandsaufnahme fällt auf, dass das von der Bezirksregierung genutzte System technisch veraltet ist und eine proprietäre Datenstruktur hat (d. h., die genutzten Daten liegen in einem Format vor, die aus urheberrechtlichen oder auch rein technischen Gründen nur mit bestimmter Software Dritter verarbeitet werden können), die nicht mit Standardformaten kompatibel ist. Der Umstieg auf ein neues System mit einem Standardformat

ist bereits in einer öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschrieben. Die Erhebung der Daten soll durch ein externes Dienstleistungsunternehmen unter einem bestehenden Rahmenvertrag erfolgen. „Datensouveränität“ bedeutet in diesem Fall nicht nur, im Hinblick auf die Erhebung der Daten umfassende Nutzungsrechte sicherzustellen, sondern auch über die technische Leistungsbeschreibung in beiden Aufträgen dafür zu sorgen, dass sowohl Altdaten in das neue System überführt werden können als auch die neu zu erhebenden Daten in beiden Systemen genutzt werden können. Hierzu ist eine umfassende Betrachtung von Altsystem und neuem System erforderlich. ■



Beispiel 03

Datenerhebung oder Datenlizenzierung?

Eine Kommune benötigt für eine Baumaßnahme aktuelle Daten zum Straßenzustand in einem bestimmten Teil des Stadtgebiets. Die entsprechenden Daten können kurzfristig von einem kommerziellen daten anbietenden Unternehmen zu geringen Kosten erworben werden, wobei eine Veröffentlichung der Daten nach der angebotenen Datenlizenz ausgeschlossen sein soll. Alternativ müsste die Erhebung der Daten mangels entsprechender Expertise bei der Kommune durch ein externes Dienstleistungsunternehmen erfolgen, was

sowohl mit deutlich höheren Kosten als auch mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen einhergehen würde. In diesem Fall kann im Sinne der Datensouveränität (Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte) auch eine Entscheidung dahingehend getroffen werden, die beim daten anbietenden Unternehmen bereits verfügbaren Daten zu erwerben, ohne diese erneut durch ein externes Dienstleistungsunternehmen erheben zu lassen. Eine öffentliche Bereitstellung der Daten wäre in diesem Fall weder verpflichtend noch zulässig. ■

**Praxishinweis**

Liegen Daten in der benötigten Form bei einem daten anbietenden Unternehmen vor und ist keine eigene Erhebung notwendig, ist Sorge dafür zu tragen, dass die Nutzungsbedingungen eine möglichst weitgehende Nutzung zulassen, um eine „Nachlizenzierung“ in jedem neuen Nutzungsszenario zu vermeiden.

2.2 Praktische Herausforderungen für öffentliche Stellen im Hinblick auf eigene Datennutzung

Im Hinblick auf die eigene Datennutzung stellen sich vor allen Dingen rechtliche, technische und strategische Herausforderungen. In rechtlicher Hinsicht besteht zum einen oft Unklarheit über die Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten. Zum anderen herrscht im Hinblick auf Bestandsdaten und laufende Dienstleistungsverträge auch häufig Unklarheit über Nutzungsrechte bzw. es wurden Nutzungsregelungen vereinbart, die eine Bereitstellung nicht oder nur bei Zahlung zusätzlicher Lizenzgebühren an Dritte ermöglichen. In technischer Hinsicht besteht häufig die Problematik, dass Daten entweder gar nicht auf den Datenverarbeitungssystemen der öffentlichen Stelle oder des Unternehmens der Daseinsvorsorge gespeichert sind und/oder in proprietären Formaten vorliegen, sodass die entsprechenden Datensätze aus urheberrechtlichen oder auch rein technischen Gründen nur mit bestimmter Software Dritter verarbeitet werden können. Unter „strategischen“ Gesichtspunkten ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge häufig (noch) keine umfassende Datenstrategie verfolgen, an der sich standardisierte Prozesse orientieren können. Daher erfolgt die Beschaffung von Daten oftmals nur in Hinblick

auf den jeweiligen Beschaffungsvorgang und nicht nach einem strategischen (Gesamt)Vorgehen.

Die Herausforderung – aber auch die Chance – besteht daher darin, eine Bestandsaufnahme durchzuführen, eine Datenstrategie zu entwickeln und parallel dazu Erhebungs- und Beschaffungsvorgänge von Anfang an so auszugestalten, dass die erhobenen oder auf sonstige Art beschafften Daten im Rahmen einer zukünftigen Datenstrategie und im Einklang mit den Verpflichtungen nach dem EGovG NRW, dem DNG und weiteren Spezialgesetzen zum Umgang mit „öffentlichen Daten“ genutzt werden können. Hierfür dienen insbesondere die Ausführungen und Materialien in den → **Kapiteln 6 und 7.**



Merke

Mit einer Bestandsaufnahme der bestehenden Daten und Datenverarbeitungssystemen werden Sie in die Lage versetzt, die eigene Datennutzung strategisch zu planen und zu gestalten und dadurch Datensouveränität zu schaffen. Dies kann z. B. im Rahmen eines Veränderungsmanagementprozesses erfolgen.



Beispiel 04

Vorausschauende Planung dank Bestandsaufnahme

Eine Kommune nutzt mehrere Datenbanksysteme, u. a. eines, welches sie sich in den 90er-Jahren hat entwickeln lassen. Bei der Planung der Datenmigration in das neu beschaffte System stellt sich heraus, dass ein Datenexport in ein gängiges Format aus dem alten System heraus nicht möglich ist. Im Wege einer Bestandsaufnahme lassen sich derar-

tige Konfliktsituationen frühzeitig erkennen und im Falle der Entwicklung einer Datenstrategie wird man zum Ergebnis gelangen, dass neu beschaffte Daten nicht mehr im veralteten Datenbanksystem erhoben werden, um unnötige Aufwände bei der Migration zu vermeiden. ■

**Praxishinweis**

Da die Speicherung und „Pflege“ von älteren Datensätzen mit erheblichem Aufwand verbunden sein kann, sollten Sie im Rahmen einer Bestandsaufnahme auch prüfen, inwieweit solche Datensätze noch genutzt werden sollen oder eine Erhebung aktueller Daten vorzuziehen ist.

2.3 Kurze Erläuterung § 16a EGovG NRW und der sich daraus ergebenden Anforderungen an die Erhebung und Beschaffung von Daten

§ 16a EGovG NRW enthält die Pflicht zur Datenbereitstellung durch die Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen und legt Anforderungen an die Bereitstellung selbst fest (also das „Ob“ und

das „Wie“). Die folgenden Ausführungen zu § 16a EGovG NRW sind daher grundsätzlich nur für Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen relevant.

2.3.1 Einführung in § 16a EGovG NRW

§ 16a EGovG NRW ist die zentrale allgemeine Vorschrift zur Bereitstellung von Daten im Sinne von Open Data auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen und verpflichtet ausschließlich die Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen, „elektronische Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze

zur Verfügung“ zu stellen. Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Unternehmen der Daseinsvorsorge sind keine Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen und damit auch nicht zur Veröffentlichung von Daten nach § 16a EGovG NRW verpflichtet, können diese allerdings auf freiwilliger Basis ebenfalls offen zur Verfügung stellen (siehe hierzu auch → **Kapitel 5**).

Darüber hinaus können Spezialgesetze wie das GeoZG NRW oder das UIG NRW dem EGovG NRW im Einzelfall vorgehen (weitere Ausführungen hierzu im → **Open Data-Guide „Grundlagen“** im Kapitel „Rechtliche Grundlagen von Open Data in Nordrhein-Westfalen“).



Merke

Wenn Daten nicht nur in den Anwendungsbereich des § 16a EGovG NRW fallen, sondern Pflichten zur Bereitstellung und deren Grenzen auch in einem Spezialgesetz geregelt werden (der Zugang zu Umweltdaten wird z. B. im UIG NRW geregelt), ist § 16a EGovG NRW dahingehend „gesperrt“, dass in dem jeweiligen Spezialgesetz genannte Hinderungs-

gründe für die Bereitstellung von Daten auch im Rahmen von § 16a EGovG NRW zu berücksichtigen sind und einer Veröffentlichungspflicht entgegenstehen.

Die Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW betrifft nur Daten, die zur Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe erhoben wurden, wobei unerheblich ist, ob die Daten durch die Behörde selbst oder durch Dritte in ihrem Auftrag erhoben wurden. Daten, die von (kommerziellen) datenanbietenden Unternehmen, welche die Daten in eigener Verantwortung erheben und (am Markt) anbieten, lizenziert wurden, fallen also nicht unter die nach § 16a EGovG NRW zugänglich zu machen den Daten.



Beispiel 05

Wiederverwertete vs. erhobene Daten

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales möchte die Effizienz von Masken zur Verhinderung von Ansteckungen mit SARS-CoV-2 im Einzelhandel und in der Gastronomie in Nordrhein-Westfalen auswerten. Bei der Planung der Studie stellt sich heraus, dass es bereits in erheblichem Umfang Daten von Forschungseinrichtungen, den Krankenkassen sowie den Branchenverbänden gibt, jedoch auch weitere Daten zu erheben sind. Wenn die genannten Institutionen die Daten zur Verfügung stellen (frei oder unter einer kos-

tenpflichtigen Lizenz), liegt keine Erhebung durch das Ministerium vor, sodass für diese Daten keine Veröffentlichungspflicht besteht.

Anders liegt der Fall dann, wenn die Daten bei den vorgenannten Institutionen noch nicht vorliegen und das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales den Auftrag erteilt, diese Daten zu erheben. In diesem Fall liegt eine Veröffentlichungspflicht für diese Daten vor. ■

§ 16a EGovG NRW gilt nur für Daten, die der „Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen“ und die „ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen“. Es besteht keine Pflicht zur Digitalisierung von analogen Aufzeichnungen zum Zweck der Veröffentlichung. Weiter gilt, dass die Strukturiertheit der Daten eine wesentliche Voraussetzung der Veröffentlichungs-

pflcht ist. Dokumente wie Anträge, Vermerke, Verwaltungsakten, Studien, Berichte und E-Mails sind daher keine Daten im Sinne von § 16a EGovG NRW. Daten, die beispielsweise zur Organisation oder Erleichterung des Dienstablaufs oder im Rahmen der Rechts- oder Fachaufsicht erhoben werden, sind ebenfalls nicht bereitzustellen, da sie Tatsachen zu innerhalb der Behörde liegenden Verhältnissen betreffen.

Zu beachten ist weiter, dass nicht sämtliche bei einer Behörde bereits vorliegenden Daten der Veröffentlichungspflicht unterliegen. Vielmehr greift die Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW grundsätzlich nur bei denjenigen Daten, die nach dem 14.07.2020 von einer Behörde des

Landes Nordrhein-Westfalen erhoben wurden. Für Daten, die vor dem 14.07.2020 erhoben wurden, gilt die Veröffentlichungspflicht nur, soweit diese Daten nach dem 14.07.2020 zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben der Behörden verwendet werden.



Beispiel 06

Veröffentlichungspflicht bei Altdaten

In einer Kommune verbindet eine mehrere Kilometer lange Hauptverkehrsstraße das Stadtzentrum mit einem Neubaugebiet. Um einen flüssigen Verkehrsablauf sicherzustellen und die Staugefahr zu reduzieren, plant die Straßenverkehrsbehörde, die Schaltung der im Neubaugebiet im Jahr 2021 errichteten Lichtsignalanlagen mit den bestehenden Lichtsignalanlagen zu synchronisieren. Hierzu verwendet die Straßenverkehrsbehörde u. a. Da-

ten aus ihrem Bestand, die im Jahr 2005 erhoben wurden. Die vorgenannten Daten unterliegen der Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG. Zwar wurden die Daten vor dem maßgeblichen Stichtag, dem 14.07.2020, erhoben. Die erhobenen Daten werden jetzt allerdings zur Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe (Steuerung und Ordnung des Straßenverkehrs) verwendet. ■



Praxishinweis

Sie sollten im Rahmen einer Bestandsaufnahme eine Zweischnittprüfung durchführen. In einem ersten Schritt sollten all jene Daten ermittelt werden, die vor dem 14.07.2020 erhoben wurden. Im zweiten Schritt ist sodann zu prüfen, inwieweit diese Datensätze der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe dienen. Sobald die „Altdaten“ mit neuen Daten vermischt oder aktualisiert werden, stellt sich die Frage des genannten Stichtags regelmäßig nicht (mehr).

§ 16a EGovG NRW folgt dem Regel-Ausnahme-Prinzip. Sind die vorstehend skizzierten Voraussetzungen erfüllt, sind die entsprechenden Datensätze auf dem Open.NRW-Portal zugänglich zu machen, sofern § 16a EGovG NRW keine Ausnahme hierzu vorsieht. § 16a EGovG NRW legt fest, dass Daten nicht bereitgestellt werden müssen, wenn

- kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen besteht (z. B., weil es sich um personenbezogene Daten handelt oder in den die jeweiligen Datensätze betreffenden Spezialgesetzen, wie z. B. dem UIG NRW für Umweltdaten, Zugangsbeschränkungen geregelt sind),
- ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde,
- Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter der Veröffentlichung entgegenstehen oder
- die Daten bereits von Dritten als offene Daten im Sinne des § 16a EGovG NRW zur Verfügung gestellt werden (mehrere Behörden müssen nicht dieselben Daten bereitstellen).

Greift keine der genannten Ausnahmen, sind Daten direkt nach der Erhebung zu veröffentlichen. Würde die unverzügliche Veröffentlichung den Erhebungszweck beeinträchtigen oder stehen der Veröffentlichung gewichtige Gründe entgegen, hat die Veröffentlichung sofort nach Wegfall der Hinderungsgründe zu erfolgen. Zu den Gründen können z. B. technische Gründe wie Wartungsarbeiten an den entsprechenden IT-Systemen gehören.

Sind Daten nach § 16a EGovG NRW zu veröffentlichen, muss dies entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung ermöglicht werden sowie grundsätzlich maschinenlesbar und möglichst offen auf dem Open.NRW-Portal geschehen. Näheres regelt die Open Data-Verordnung, die den Behörden neben organisatorischen Vorgaben zum Datenmanagement konkrete weitere Vorga-

ben – beispielsweise zu Formaten und Lizenzen der bereitzustellenden Daten sowie zu einzuhaltenden Standards – macht.

Behörden sind nicht verpflichtet, die zugänglich zu machenden Daten vor der Bereitstellung auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen. Der bereitstellenden Behörde soll demnach aus einer unterbliebenen Prüfung kein Haftungsrisiko entstehen. Sofern Bedenken im Hinblick auf die Qualität der Daten bestehen oder Fehler bekannt sind, sollte dies jedoch kenntlich gemacht werden, da nur eine Prüfungspflicht ausgeschlossen ist, nicht aber eine mögliche Haftung für Schäden, die aufgrund der Verarbeitung fehlerhafter Daten entstehen, sofern der jeweiligen Behörde die Fehlerhaftigkeit bekannt war oder bekannt sein musste.

Anhand der Checkliste zu Veröffentlichungspflichten nach § 16a EGovG NRW in → **Kapitel 7.1** kann überprüft werden, ob konkrete Datensätze zu veröffentlichen sind.



Merke

Die vorstehenden Anforderungen und Ausnahmen ergeben sich aus den einzelnen Absätzen von § 16a EGovG NRW. Systematisch ist die Vorschrift so aufgebaut, dass die Absätze 1 und 2 den Kreis der Adressatinnen und Adressaten, die betroffenen Daten und die Veröffentlichungspflicht als solche festlegen. Absatz 3 hingegen regelt, in welchen Fällen eine Veröffentlichung ausnahmsweise nicht erfolgen muss. Die Absätze 4 bis 6 legen Zeitpunkt und Art und Weise der Veröffentlichung auf der Ebene des EGovG NRW fest. Dies wird in der Open Data-Verordnung noch einmal konkretisiert. Absatz 7 entbindet Behörden von der Pflicht zur Prüfung der Daten vor der Bereitstellung, Absatz 8 begründet die Pflicht der Landesbehörden, die Veröffentlichungspflicht nach § 16a Abs. 1 EGovG NRW bereits im Beschaffungsvorgang zu berücksichtigen (siehe auch nachfolgendes → **Kapitel 2.3.2**).

2.3.2 Berücksichtigung der Bereitstellungsanforderungen, § 16a Abs. 8 EGovG NRW

Die folgenden Ausführungen richten sich wie der gesamte § 16a EGovG NRW primär an Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen. Für alle anderen Datenbereitsteller sind die Ausführungen gleichermaßen hilfreich, wenn sie das Ziel der Sicherstellung von Datensouveränität aufgrund gesetzlicher Veröffentlichungs- und Bereitstellungspflichten aus Spezialgesetzen (wie z. B. dem UIG NRW oder dem GeoZG NRW) oder auch ohne gesetzliche Verpflichtung verfolgen (beispielsweise nach § 16 EGovG NRW).

Damit die Pflichten zur Bereitstellung von Daten durch Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen nach § 16a EGovG NRW nicht faktisch ins Leere laufen, sieht der Gesetzgeber in § 16a Abs. 8 EGovG NRW vor, dass die Bereitstellungspflichten bereits im Beschaffungsvorgang – und auch danach – zu berücksichtigen sind. Danach „sollen die Anforderungen an das Bereitstellen von Daten im Sinne des § 16a Abs. 1 EGovG NRW bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen gemäß § 12 bei Abschluss von vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen zur Datenverarbeitung“ berücksichtigt werden.



Praxishinweis

Obwohl die Wichtigkeit und der Wert von Daten unbestritten ist, ist die Beschaffung von Daten häufig nur „Beiwerk“ im Rahmen der Beschaffung von IT-Systemen. Standardvertragswerke wie die EVB-IT enthalten jedoch keine spezifisch die Erhebung und Verarbeitung von Daten betreffenden Regelungen. Daher sollte bei jeder IT-Beschaffung geprüft werden, ob Gegenstand der Beschaffung auch Daten sind, um sachgerechte vertragliche Regelungen zu treffen.

Aus den Vorgaben von § 16a Abs. 8 EGovG NRW ergibt sich die Pflicht, eine effiziente Bereitstellung von Daten als offene Daten bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen zu berücksichtigen („Open by Design“). Hierzu zählt insbesondere auch eine Prüfung, inwieweit Hinderungsgründe vermieden werden können.

Um beispielsweise zu vermeiden, dass der **Persönbezug** von erhobenen Daten eine Bereitstellung verhindert, käme etwa eine anonyme Erhebung in Betracht. Alternativ könnte ein Prozess, der eine

frühestmögliche Anonymisierung personenbezogener Daten vorsieht, umgesetzt werden.



Merke

Eine Anonymisierung wäre im Übrigen auch datenschutzrechtlich geboten, da die Verarbeitung personenbezogener Daten nach der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ohne eine Einwilligung ohnehin nur im Rahmen des Erforderlichen zulässig ist.



Beispiel 07

Die anonyme Onlineumfrage

Wenn eine Onlineumfrage des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen zur Auswirkung der Maßnahmen zum Schutz vor der Ansteckung mit SARS-CoV-2 auf Familien mit Kindern durchgeführt wird, sollte auf die Abfrage von Namen oder sonstiger Informationen, die eine Identifizierung der betroffenen Personen ermöglichen, verzichtet werden; werden zusätzlich zu Ant-

worten über Auswahlfelder keine weiteren Daten wie IP-Adresse etc. gespeichert, dürfte in der Regel kein Personenbezug bestehen, sodass die Daten anonym sind. Da anonyme Daten bereits nicht dem Anwendungsbereich der DSGVO unterfallen, stellt das Datenschutzrecht in einem solchen Fall keinen Hinderungsgrund für die Bereitstellung der Daten nach § 16a Abs. 3 EGovG NRW dar. ■



Beispiel 08

Die anonymisierte Umfrage, Teil 1

Wenn in der Umfrage im vorstehenden Beispiel 07 zwecks Validierung der Eingabe personenbezogene Daten wie z. B. Familienname und Anschrift erhoben und gespeichert werden, sind die entsprechenden Datensätze in Gänze personenbezogen. Wenn Familienname und Anschrift nach Abschluss und Validierung der Umfrage entfernt werden oder bei der Anschrift z. B. nur noch die PLZ und/oder

der Straßename verbleibt, sind die ursprünglich personenbezogenen Daten anonymisiert und damit nicht mehr personenbezogen. Ohne diese Anonymisierung bestünde ggf. ein Hinderungsgrund für die Bereitstellung der Daten nach § 16a Abs. 3 EGovG NRW. Nach der Anonymisierung fällt der Hinderungsgrund weg. ■

Die Frage, ob der Bereitstellung der Daten **Urheberrechte** oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen, kann wiederum bereits dadurch

ausgeräumt werden, dass eine entsprechende Rechteeinräumung im Vertrag mit einem externen Dienstleistungsunternehmen geregelt wird.



Beispiel 09

Vertrag mit Nutzungsrechteinräumung

Lässt das Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen in dem vorstehenden Beispiel 07 die Umfrage von einem externen Dienstleistungsunternehmen durchführen, sollte in den Vertrag mit diesem eine Klausel aufgenommen werden, die dem Auftraggeber sämtliche Rechte

an den gewonnenen Daten einräumt (auch wenn dies häufig aus rechtlicher Sicht nicht zwingend erforderlich sein dürfte) und festlegt, dass der Auftraggeber „Hersteller“ einer etwaigen Datenbank ist. → **Kapitel 7** enthält eine entsprechende Musterklausel. ■

Selbst wenn umfassende Nutzungsrechte eingeräumt werden, können technische Hürden bei der Bereitstellung auftreten. Daher sollten beim Abschluss von Verträgen Vorgaben zur Erhebung und Verarbeitung der Daten gemacht werden, die sicherstellen, dass die Daten möglichst effizient und automatisiert als offene Daten bereitgestellt

werden können; dies gilt auch bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen für die Speicherung und Verarbeitung der Daten. Dies kann insbesondere durch einheitliche Vorgaben zur Einrichtung offener, standardisierter Schnittstellen zur effizienten Datenbereitstellung sichergestellt werden.



Beispiel 10

Datenqualität als vertragliche Anforderung

Beispiel 09 stellt grundsätzlich keine erhöhten Anforderungen an das Format der zu erhebenden Daten. Allerdings sollten in der Leistungsbeschreibung die Anforderungen an die Methodik der Datenerhebung und mindestens funktionale

Anforderungen an die Qualität der Daten als klare Vorgabe aufgenommen werden. Darüber hinaus sollte festgelegt werden, welche Formate für die Bereitstellung der Daten zulässig sind. ■

§ 16a Abs. 8 EGovG NRW enthält Anforderungen, die nicht nur im Hinblick auf verwaltungsinterne Abläufe bei der eigenen Erhebung von Daten zu berücksichtigen sind, sondern die Vorgaben für den Beschaffungsvorgang, insbesondere Vergabeverfahren, machen. Dies bedeutet, dass im Beschaffungsvorgang grundsätzlich sicherzustellen ist, dass eine effiziente Bereitstellung der beschafften Daten ermöglicht wird.

Bei § 16a Abs. 8 EGovG NRW handelt es sich um eine sogenannte „Soll-Vorschrift“. Das heißt, dass im Gegensatz zu den „Muss-Vorschriften“ keine immer zwingend umzusetzenden Anforderungen

gestellt werden. Die von der Vorschrift adressierten Behörden des Landes haben daher einen eingeschränkten Ermessensspielraum bei Beschaffungs- und Verarbeitungsvorgängen. Nur in Ausnahmefällen, wenn z. B. Hinderungsgründe nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ausgeräumt werden können, eine entsprechende Beschaffung unwirtschaftlich wäre oder mit dem vorgegebenen Zeitplan nicht zu vereinbaren ist, kann von der Vorgabe abgewichen werden. Dies wäre regelmäßig in der Dokumentation zum entsprechenden Beschaffungsvorgang mitsamt Begründung darzulegen (z. B. im Vergabevermerk).



Beispiel 11

Veröffentlichungsmöglichkeit dank Anonymisierung

Wenn das Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen in den Beispielen 07 und 08 die Umfrage von einem externen Dienstleistungsunternehmen erstellen und durchführen lässt und

in dem Vertrag festlegt, dass sämtliche Rechte an den Daten beim Land Nordrhein-Westfalen liegen, kann das Ministerium die Veröffentlichung der Daten (in anonymisierter) Form als Open Data auf dem Open.NRW-Portal durchführen. ■



Beispiel 12

Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung

Wenn das Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen in den Beispielen 07 und 08 die für die Auswirkung der Maßnahmen zum Schutz vor der Ansteckung mit SARS-CoV-2 auf Familien mit Kindern erforderlichen Daten von Dritten kostenfrei, aber unter der Bedingung, die Daten über die Studienergebnisse hinaus nicht

offen zugänglich zu machen, erhalten kann, die eigene Erhebung aber voraussichtlich 100.000 Euro kosten würde, wäre es unter der Berücksichtigung wirtschaftlicher Haushaltsführung zulässig und sogar geboten, die Daten kostenfrei zu beziehen. Die Beweggründe sollten dokumentiert werden, wobei hier der schlichte Verweis auf die Kosten genügt. ■

**Merke**

Nach § 16a Abs. 8 EGovG NRW sind Daten von Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen in der Regel so zu erheben und zu beschaffen, dass sie nach dem „Open by Design“-Prinzip in Standardformaten mit Metadaten als Open Data auf dem

Open.NRW-Portal bereitgestellt werden können. Eine Erhebung oder Beschaffung, die dies nicht ermöglicht, soll nur im begründeten Ausnahmefall erfolgen.

**Praxishinweis**

Ähnlich wie Datensouveränität über den gesamten Lebenszyklus von Daten zu betrachten ist, betrifft § 16a Abs. 8 EGovG NRW nicht nur den reinen Erhebungs- oder Beschaffungsvorgang, sondern fordert die Optimierung von Verwaltungsprozessen insgesamt. Dies bedeutet, dass auch im Hinblick auf bereits erhobene Daten zu prüfen ist, inwieweit Prozesse anzupassen sind, um eine möglichst effiziente Bereitstellung solcher Daten zu ermöglichen.

Hilfestellungen zur Sicherstellung der Anforderungen von § 16a Abs. 8 EGovG NRW finden sich in den
→ **Kapiteln 6 und 7.**

2.4 Einführung in das DNG

Das DNG trifft Regelungen zur Bereitstellung von Daten für alle öffentliche Stellen (also Behörden des Landes und auch Kommunen, Kommunalverbände) und Unternehmen der Daseinsvorsorge wie auch für Forschungseinrichtungen, sodass der Anwendungsbereich des DNG weiter ist als der des EGovG NRW. Die nachfolgenden Erläuterungen richten sich daher grundsätzlich an alle Adressaten dieses Praxisleitfadens. Eine Ausnahme bildet das → **Kapitel 2.4.7**, da hier speziell auf die Abgrenzung zu den Open Data-Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen eingegangen wird und diese v. a. für die Behörden des Landes relevant sind. Bei dem DNG handelt es sich um ein Bundesgesetz, das deutschlandweit gilt. Anders als z. B. § 16a EGovG NRW begründet das DNG jedoch weder einen Anspruch auf den Zugang noch eine Pflicht zur Veröffentlichung von Daten öffentlicher Stellen oder Unternehmen der Daseinsvorsorge, also das „Ob“ der Datenbereitstellung. Das DNG regelt hingegen die Weiterverwendung bzw. Nutzung von Daten und damit die Art und Weise – also das „Wie“ – des Zugangs und der Veröffentlichung. Das Gesetz kommt immer dann zur Anwendung und ist zu berücksichtigen, wenn ein Anspruch des Einzelnen (z. B. Bürgerin, Bürger oder Unternehmen) auf Datenbereitstellung besteht (z. B. Ansprüche

nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sowie sonstige uneingeschränkte Ansprüche auf Einsichtnahme in Daten), wenn eine gesetzliche Bereitstellungspflicht besteht oder wenn Daten freiwillig bereitgestellt werden. Eine Pflicht zur Erstellung oder Aufbereitung von Daten, um diese im Einklang mit den Regelungen des DNG veröffentlichen zu können, sieht das DNG allerdings nicht vor, es bezieht sich ausschließlich auf die Daten, wie sie bestehen.

Das Gesetz zielt insbesondere auf die Verbesserung der Datenbereitstellung sowie die Steigerung von Standardisierung und Interoperabilität ab. Bedingungen der Nutzung von Daten sollen klarer gefasst werden, um die Anwendung in der Praxis zu erleichtern. Hierzu führt § 1 DNG den Open Data-Grundsatz ein, wonach Daten im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach Möglichkeit „konzeptionell und standardmäßig offen“ (Open by Default und Open by Design) erstellt werden sollen. Mit Einführung dieses Grundsatzes soll neben den Regelungen zur Nutzung von Daten ein Impuls für die Datenbereitstellerinnen und Datenbereitsteller gesetzt werden, die proaktive Bereitstellung in der Gestaltung der Datenverwaltung in Betracht zu ziehen.

2.4.1 Anforderungen des DNG an Lizenzvereinbarungen und Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen

Das DNG sieht ausdrücklich vor, dass die Vereinbarung von Lizenzen für die Datennutzung zulässig ist. Hierzu legt das Gesetz den Rahmen für Lizenzvereinbarungen fest und bestimmt, dass Lizenzen nicht diskriminierend sein dürfen, sondern objektiv, verhältnismäßig und durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt sein müssen. Sie dürfen nicht zu einer Wettbe-

werbsverzerrung führen und auch die Nutzung der Daten nicht unnötig einschränken. Es sollten offene Lizenzen in Form von standardisierten öffentlichen Lizenzen verwendet werden, die online erteilt werden, auf offenen Datenformaten beruhen und es ermöglichen, dass jede Person Daten und Inhalte zu jedem Zweck frei abrufen, verwenden, verändern und weitergeben kann.

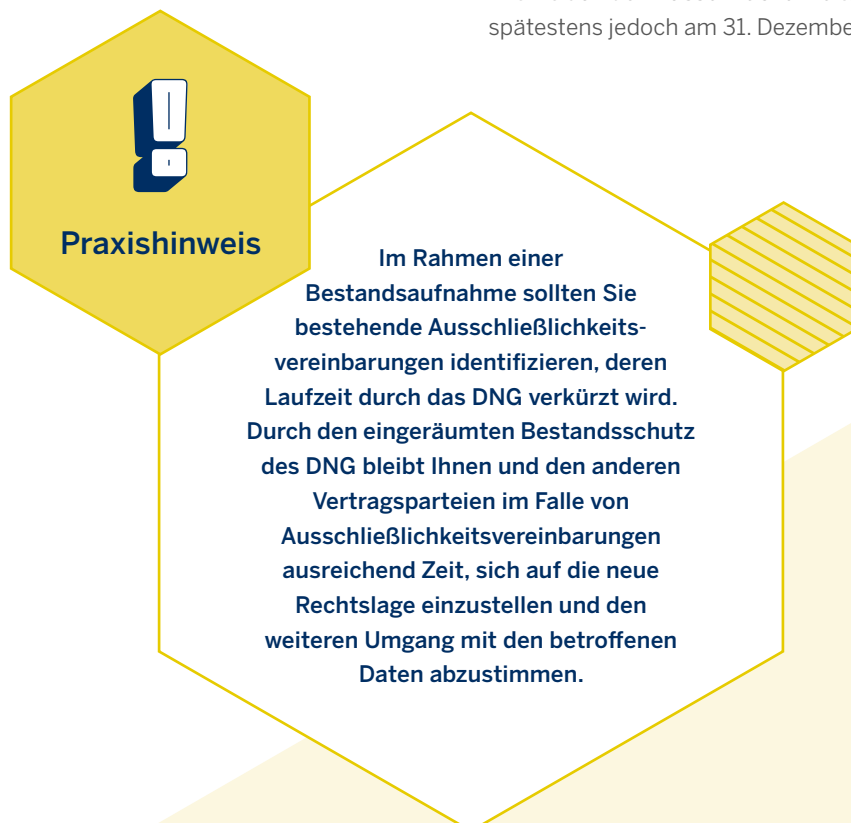
2.4.1.1 Ausschließlichkeitsvereinbarungen in Lizenzvereinbarungen

Aus den vorgenannten Grundsätzen zu den Modalitäten von Lizenzvereinbarungen ergibt sich ein grundsätzliches Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen, das in § 6 DNG verankert ist. Danach dürfen Verträge oder sonstige Vereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen oder Unternehmen der Daseinsvorsorge und Dritten grundsätzlich keine ausschließlichen Rechte hinsichtlich der Nutzung von Daten zum Gegenstand haben. Daten von öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge sollen vielmehr allen potenziellen Marktteilnehmern zu diskriminierungsfreien Bedingungen für eine Weiterverwendung offenstehen.

Im Einzelfall kann jedoch der Abschluss von Ausschließlichkeitsvereinbarungen ausnahmsweise zulässig sein, wenn zur Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse ein ausschließliches Recht bezüglich der Nutzung von Daten erforderlich ist. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn kein kommerzielles Unternehmen die Daten ohne ein solches ausschließliches Recht veröf-

fentlichen würde. An das Vorliegen der Voraussetzungen einer solchen Privilegierung Dritter durch Ausschließlichkeitsvereinbarungen sind erhöhte Anforderungen geknüpft. Der Grund für die Erforderlichkeit einer Ausnahme und den Abschluss einer Ausschließlichkeitsvereinbarung muss regelmäßig – mindestens alle drei Jahre – überprüft werden. Zudem müssen Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nach dem 15. Juli 2019 getroffen wurden, aus sich heraus verständlich sein und im Internet öffentlich zugänglich gemacht werden.

Am 17. Juli 2013 bereits bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nicht von der vorgenannten Ausnahme gedeckt sind, genießen vorläufigen Bestandsschutz. Sie werden durch das Gesetz nicht sofort unwirksam, sondern sind grundsätzlich bis zum jeweiligen Vertragsende geschützt, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2027. Abweichend hiervon greift ein längerer Bestandsschutz für am 16. Juli 2019 bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die von Unternehmen der Daseinsvorsorge getroffen wurden. Diese enden mit Ablauf der Ausschließlichkeitsvereinbarung, spätestens jedoch am 31. Dezember 2033.



2.4.1.2 Sonstige Nutzungsbeschränkungen in Lizenzvereinbarungen

Das DNG schreibt vor, dass Vereinbarungen zwischen den Daten innehabenden und den Daten nutzenden Personen, die zwar nicht ausdrücklich ausschließliche Rechte gewähren, bei denen aber davon ausgegangen werden kann, dass sie die Datennutzung beschränken, zur Prüfung durch die Öffentlichkeit bekannt gemacht werden sollen. Daher sind die wesentlichen Aspekte solcher Vereinbarungen mindestens zwei Monate vor ihrem Inkrafttreten online zu veröffentlichen, d. h. zwei Monate vor dem vereinbarten Tag, an dem die Erbringung der Verpflichtungen der Parteien

beginnen soll. Durch die Veröffentlichung soll interessierten Parteien die Gelegenheit gegeben werden, die Nutzung der unter diese Vereinbarungen fallenden Daten zu beantragen und die Gefahr zu vermeiden, dass das Spektrum potenzieller Nutzerinnen und Nutzer unzulässig eingeschränkt wird. In jedem Fall sollen nach Abschluss solcher Vereinbarungen die wesentlichen Aspekte in ihrer endgültigen, zwischen den Parteien vereinbarten Fassung ebenfalls ohne ungebührliche Verzögerung online öffentlich bekannt gemacht werden.



Praxishinweis

**Sofern im Rahmen eines
Vergabeverfahrens vorgesehen ist,
entsprechende Vereinbarungen mit
dem Dienstleistungsunternehmen,
das den Zuschlag erhalten hat,
abzuschließen, ist die vorstehend
genannte Zweimonatsfrist
im Vergabeverfahren zu
berücksichtigen.**

2.4.2 Modalitäten der Bereitstellung von Daten

§ 7 DNG sieht vor, dass der Datenbereitsteller die Nutzung der Daten in allen angefragten und bei ihm vorhandenen Formaten und Sprachen ermöglichen muss. Dabei sind die Daten, soweit möglich und sinnvoll, elektronisch und in nach den anerkannten Regeln der Technik offenen, maschinenlesbaren, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten zusammen mit den zugehörigen Metadaten bereitzustellen. Da sich die Regelung auf **vorhandene Formate und Sprachen** beschränkt, besteht keine Verpflichtung zur Erstellung solcher Formate und Sprachen.

Sowohl die Formate als auch die Metadaten entsprechen, soweit möglich, förmlichen offenen Standards. Die Verpflichtung soll die Interoperabilität ermöglichen, um die Daten besser für die Entwicklung innovativer Lösungen (insbesondere im Bereich der künstlichen Intelligenz) verwenden zu können. Gleichzeitig wird mit dieser Anforderung berücksichtigt, dass in der Weiterverwendungspraxis maschinenlesbare, offene Formate bzw. Standards besonders nachgefragt sind, da marktfähige Mehrwertprodukte bzw. -leistungen oft nur auf Grundlage solcher Informationen erstellt werden können.

Öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge sind nicht verpflichtet, Daten und Metadaten neu zu erstellen oder anzupassen oder Teile von Datensätzen zur Verfügung zu stellen, wenn dies mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre, der über eine einfache Bearbeitung hinausgeht. Soweit die Erstellung von Daten oder Metadaten durch einfache Bearbeitung möglich ist, ist dieser Aufwand in jedem Fall zumutbar. Was eine „einfache Bearbeitung“ ist, lässt sich leider weder dem Gesetz noch der Gesetzesbegründung entnehmen; dies wird sich in der Praxis entwickeln müssen. Das DNG stellt darüber hinaus klar, dass öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge nicht verpflichtet sind, die Erstellung und Speicherung bestimmter Arten von Daten im Hinblick auf deren Nutzung durch eine Organisation des privaten oder öffentlichen Sektors fortzusetzen.

Schließlich sind, soweit möglich und sinnvoll, die Metadaten zu maschinenlesbaren Daten über das nationale Metadatenportal GovData zur Verfügung zu stellen.

2.4.3 Besonderheiten bei dynamischen Daten

§ 8 DNG legt spezielle Vorgaben für dynamische Daten fest. Hierunter sind Daten zu verstehen, deren wirtschaftlicher Wert von ihrer sofortigen Verfügbarkeit und von regelmäßigen Aktualisierungen (auch in Echtzeit) abhängt (beispielsweise Verkehrsdaten, Wetterdaten und sensorgenerierte Daten). Für diesen Datentyp muss der Datenbereitsteller die Nutzung unmittelbar nach der Erfassung in Echtzeit mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierschnittstellen und, falls technisch erforderlich, als Massendownload ermöglichen.

Dynamische Daten sollen daher unmittelbar nach der Erhebung oder – im Falle einer manuellen Aktualisierung – unmittelbar nach der Änderung des Datensatzes zur Verfügung gestellt werden, um die Entwicklung von Internet-, Mobil- und Cloud-Anwendungen auf der Grundlage solcher Daten zu erleichtern.

Soweit die Anforderung der Echtzeitbereitstellung aufgrund technischer oder finanzieller Beschränkungen nicht möglich ist, sollen die öffentlichen

Stellen oder Unternehmen der Daseinsvorsorge die Daten innerhalb eines Zeitraums zur Verfügung stellen, der es ermöglicht, ihr volles wirtschaftliches Potenzial zu nutzen. Es sollen spezifische Maßnahmen ergriffen werden, um technische und finanzielle Beschränkungen aufzuheben. Sollte eine Lizenz verwendet werden, so kann unter anderem auch die Möglichkeit der Aktualisierung von Daten

Teil der Lizenzbedingungen sein. Wenn angesichts berechtigter Gründe des öffentlichen Interesses, insbesondere der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, eine Datenverifizierung unerlässlich ist, sollen dynamische Daten unmittelbar nach einer Verifizierung verfügbar gemacht werden. Solch eine unerlässliche Verifizierung soll sich nicht auf die Häufigkeit der Aktualisierungen auswirken.

2.4.4 Besonderheiten bei „hochwertigen Datensätzen“

Weiter regelt § 9 DNG die Bereitstellung „hochwertiger Datensätze“. Danach müssen öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge die Nutzung hochwertiger Datensätze in maschinenlesbarem Format, über geeignete Anwendungsprogrammierschnittstellen und, falls technisch erforderlich, als Massendownload ermöglichen. Der Begriff „hochwertige Daten“ geht auf die EU-Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) zurück.⁵ Die PSI-RL legt in einer Liste thematische Kategorien fest, bei denen es sich um hochwertige Daten handeln kann. Anders als dynamische Daten sind hochwertige

Datensätze **zwingend** in der vorgenannten Art und Weise zur Verfügung zu stellen. Die vom Begriff „hochwertige Daten“ umfassten Datensätze werden in der Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 der Kommission vom 21.12.2022 zur Festlegung bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten ihrer Veröffentlichung und Weiterverwendung (DVO-HVD) festgelegt, die die spezifischen hochwertigen Datensätze aus den Bereichen Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen sowie Mobilität in ihrem Anhang listet und die Modalitäten für ihre Veröffentlichung und Wiederverwendung vorgibt.

Merke

Bei „hochwertigen Daten“ handelt es sich um Daten, deren Weiterverwendung mit wichtigen Vorteilen für die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft verbunden ist, insbesondere aufgrund ihrer Eignung für die Schaffung von Mehrwertdiensten, Anwendungen und neuen, hochwertigen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen. Auch wenn § 9 DNG sowohl öffentliche Stellen als auch Unternehmen der Daseinsvorsorge als mögliche Datenbereitsteller von hochwertigen Datensätzen nennt, ist zu beachten, dass die DVO-HVD ausschließlich hochwertige Datensätze im Besitz öffentlicher Stellen festlegt. Unternehmen der Daseinsvorsorge unterliegen daher derzeit (13.05.2024) nicht den

Anforderungen an die Bereitstellung hochwertiger Datensätze nach § 9 DNG.

Werden Daten, die in der DVO-HVD als „hochwertige Daten“ definiert sind, durch öffentliche Stellen als offene Daten bereitgestellt (freiwillig oder aufgrund einer gesetzlichen Pflicht), sind diese

- als „Massendownloads“ (Funktion, die das Herunterladen eines vollständigen Datensatzes in einem oder mehreren Paketen ermöglicht)
- maschinenlesbar über Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs)

⁵ Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 20.06.2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 172/56 vom 26.06.2019.

- unter offenen Lizenzen (CC0 oder CC-BY oder gleichwertig; die Datenlizenz Deutschland sollte gleichwertig sein, die „CC-Lizenzen“ können aber aufgrund der internationalen Verbreitung vorrangig genutzt werden)

zur Verfügung zu stellen, für die (maschinenlesbare) Nutzungsbedingungen und Servicequalitäten festzulegen und zu veröffentlichen sind. Weitere spezifische Anforderungen an die Art und Weise der Bereitstellung ergeben sich zu den einzelnen Datenkategorien aus dem Anhang zur DVO-HVD. In zeitlicher Hinsicht gilt die DVO-HVD seit dem 10.06.2024 für alle bereitgestellten und bereitzustellenden „hochwertigen Daten“, also auch „Altdaten“; eine Bereitstellungspflicht für in der

Vergangenheit nicht veröffentlichte Daten wird aber nicht begründet. Ebenfalls wird keine Pflicht begründet, in der Vergangenheit freiwillig bereitgestellte Daten weiterhin bereitzustellen.

Der Begriff „hochwertige Daten“ geht auf die EU-Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) zurück.⁶ Die PSI-RL legt in einer Liste thematische Kategorien fest, bei denen es sich um hochwertige Daten handeln kann. In der Auflistung enthalten sind Georäumdaten, Erdbeobachtungs- und Umweltdaten, meteorologische Daten, statistische Daten, Daten über Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen sowie Mobilitätsdaten.

2.4.5 Grundsatz der Unentgeltlichkeit und Ausnahmen

Entgelte für die Nutzung von Daten stellen eine bedeutende Markteintrittsschranke für Start-ups sowie kleine und mittlere Unternehmen dar. Sie können darüber hinaus ein Hindernis für die Forschung darstellen. Daher ist die Datennutzung grundsätzlich unentgeltlich zu ermöglichen.

Sind hingegen Entgelte erforderlich, so sollen sie auf die verursachten Grenzkosten, also lediglich auf die Kosten, die durch die Bereitstellung der Daten entstehen, beschränkt sein. Dementsprechend ist es zulässig, Grenzkosten für die Repro-

duktion, Bereitstellung und Verbreitung von Daten sowie für die Anonymisierung personenbezogener Daten und für Maßnahmen zum Geschäftsgeheimnisschutz zu verlangen. Wenn öffentliche Stellen freiwillig oder aufgrund einer entsprechenden rechtlichen Verpflichtung eine besonders ausführliche Suche nach angeforderten Daten oder äußerst kostenaufwendige Änderungen am Format der angeforderten Daten vornehmen, können die Grenzkosten die im Zusammenhang mit solchen Tätigkeiten entstandenen Kosten decken.

⁶ Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 20.06.2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 172/56 vom 26.06.2019.



Praxishinweis

Im Onlineumfeld könnten die Gesamtgebühren zwar auf die Kosten beschränkt werden, die unmittelbar mit der Wartung und dem Betrieb der Infrastruktur (elektronische Datenbank) im Zusammenhang stehen, je nachdem, was für die Reproduktion der Dokumente und deren Bereitstellung erforderlich ist. Da die durchschnittlichen Betriebskosten für Datenbanken niedrig sind, liegt der Betrag wahrscheinlich nahe null. Wir empfehlen Ihnen daher, das potenzielle Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Nulltarif- bzw. eines Grenzkostenansatzes regelmäßig zu prüfen und dabei zu berücksichtigen, dass auch die Gebührenerhebung selbst Kosten verursacht (Rechnungsverwaltung und Zahlungskontrolle usw.). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Grenzkostenmethode angewendet werden kann, um die Deckung der zusätzlichen Aufwendungen für die Vervielfältigung und physische Verbreitung nicht digitaler Dokumente sicherzustellen; werden dagegen digitale Dokumente (Dateien) elektronisch verbreitet (heruntergeladen), ist eher die Nulltarifmethode zu empfehlen.

Vom Grundsatz der unentgeltlichen Datennutzung macht das DNG drei Ausnahmen. Danach dürfen u. a. öffentliche Stellen für die Nutzung von Daten Entgelte verlangen, wenn sie ausreichende Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken; dies ist z. B. bei Landesbetrieben und Anstalten des öffentlichen Rechts häufig der Fall. Dieser Ausnahmetatbestand ist mit einer Meldepflicht verbunden. Will sich eine öffentliche Stelle auf diese Ausnahmeregelung berufen, ist dies der Bundesnetzagentur zu melden, die eine Liste der öffentlichen Stellen führt, die von der vorgenannten Ausnahme Gebrauch machen.

Daneben sind von der Pflicht zur kostenfreien Bereitstellung von Daten Gedächtnisinstitutionen (Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive) ausgenommen. Diesen Institutionen soll es möglich sein, Gebühren zu erheben, die über den Grenzkosten liegen, damit ihr normaler Betrieb nicht behindert wird.

Schließlich sind auch Unternehmen der Daseinsvorsorge von der Pflicht zur kostenfreien Datenbereitstellung ausgenommen. Die Ausnahme erkennt die Tätigkeit auf einem wettbewerbsbestimmten wirtschaftlichen Umfeld an.

In den vorgenannten drei Ausnahmefällen dürfen Kosten über den Grenzkosten erhoben werden. Die Grenzen der Entgelthöhe richten sich nach § 11 DNG.

**Beispiel 13****Pflicht zur unentgeltlichen Datenbereitstellung?**

Ein Hersteller einer Flugnavigationssoftware benötigt vom Deutschen Wetterdienst (DWD) Flugwetterdaten zur Erweiterung seines Flugplanungs- und Navigationsprogramms. Für die laufende Bereitstellung und Übermittlung von Flugwetterinformationen berechnet der DWD monatlich 80 Euro.

Zwar ist die Datennutzung grundsätzlich unentgeltlich zu ermöglichen. Allerdings greift für den DWD eine Ausnahme.

Beim DWD handelt es sich um eine öffentliche Stelle, die ausreichende Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken. Denn der DWD ist eine teilrechtsfähige

Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr. Der DWD muss nach § 6 des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst seine Kosten im Wesentlichen über die Einnahmen decken.

Daneben ist der DWD von der Pflicht zur entgeltfreien Datenbereitstellung auch deshalb befreit, weil er als nationaler meteorologischer Dienst der Bundesrepublik Deutschland mit seinen Wetter- und Klimainformationen im Rahmen der Daseinsvorsorge tätig ist. Denn zu den Aufgaben des DWD zählt die meteorologische Sicherung der Luft- und Seeschifffahrt und das Warnen vor meteorologischen Ereignissen, die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährlich werden können. ■

**Merke**

Gemäß § 10 Absatz 3 DNG gilt das Vorgenannte nicht, soweit Gegenstand die Nutzung hochwertiger Datensätze und Forschungsdaten ist. In diesem Fall bleibt es beim Grundsatz der Unentgeltlichkeit und die Bereitstellung dieser Datenarten darf nicht mit einem Entgelt verbunden werden. Auch Grenzkosten sind in diesem Fall nicht erstattungsfähig. § 10 Absatz 3 DNG adressiert zwar sämtliche in § 2 Absatz 2 DNG genannten „Datenbereitsteller“. Da die DVO-HVD aber nach deren Artikel 1 Absatz 1 ausdrücklich nur hochwertige Datensätze im Besitz öffentlicher Stellen festlegt, können derzeit nur „öffentliche Stellen“ den spezifischen Pflichten bei der Veröffentlichung hochwertiger Daten unterliegen. Andere Datenbereitsteller, insbesondere Unternehmen der Daseinsvorsorge, veröffentlichen dementsprechend aus rechtlicher Sicht selbst

dann keine hochwertigen Datensätze, wenn dieselben Datensätze bei der Veröffentlichung durch öffentliche Stellen hochwertige Datensätze darstellen würden. Dementsprechend findet in solchen Fällen § 10 Absatz 3 DNG keine Anwendung und die Daten dürfen unter den oben genannten Voraussetzungen gegen Entgelt lizenziert werden.

2.4.6 Grundsätze der Gebührenbemessung

Öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge haben die Entgelte für die Nutzung von Daten nach von ihnen festzulegenden objektiven, transparenten und nachprüfbaren Kriterien zu berechnen. Dabei sollen die Gesamteinnahmen aus der Bereitstellung der Daten und der Gestattung ihrer Nutzung die Kosten ihrer Erfassung und Erstellung – einschließlich des Erwerbs von Dritten –, ihrer Reproduktion, Pflege, Speicherung und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Darüber hinaus ist es möglich, die Kosten der Anonymisierung personenbezogener Daten und die Kosten von Maßnahmen zum Schutz der Vertraulichkeit von Daten geltend zu machen.

Weiter sieht das DNG hinsichtlich der Gebührenbemessung strenge Transparenzanforderungen vor. Werden für die Nutzung von Daten Entgelte festgelegt, die für die Allgemeinheit gelten (Standardentgelte), sind die Bedingungen und die tatsächliche Höhe der Standardentgelte einschließlich ihrer Berechnungsgrundlage im Internet öffentlich zugänglich zu machen. Im umgekehrten Fall, wenn für die Nutzung keine Standardentgelte festgelegt werden, sind die Faktoren, die bei der Berechnung der Entgelte berücksichtigt werden, anzugeben. Auf Anfrage ist auch die Berechnungsweise dieser Entgelte in Bezug auf einen spezifischen Antrag auf Nutzung anzugeben.



Praxishinweis

Die Kostenberechnung
hat in zwei Stufen zu erfolgen:

Bei der ersten Stufe der Kostenberechnung werden alle relevanten Kosten, die in Betracht kommen, addiert. Sodann sollten Einnahmen aus der Erfassung oder Erstellung von Dokumenten, z. B. Registrierungsgebühren oder -abgaben, von den Gesamtkosten abgezogen werden, um die „Nettokosten“ der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zu ermitteln.

Die Gebühren müssen möglicherweise auf der Grundlage der geschätzten potenziellen Weiterverwendungsnachfrage in einem bestimmten Zeitraum (statt anhand einer tatsächlichen Zahl von Nutzeranfragen) festgesetzt werden, da sich die Gebührenobergrenze nach den Gesamteinnahmen richtet, die zum Berechnungszeitpunkt jedoch noch nicht feststehen. Da eine Berechnung der Kosten je Dokument oder Datensatz aufwendig wäre, ist es wichtig, dass ein quantifizierbarer Output der Tätigkeiten des öffentlichen Sektors als Referenz herangezogen wird, um zu gewährleisten, dass die Gebühren nach geeigneten, überprüfbaren Kriterien ermittelt werden. Diese Anforderung wird am besten durch eine Berechnung auf Datenbank- oder Katalogebene erfüllt; hier wird empfohlen, bei der Berechnung Gesamtwerte als Referenz zu verwenden. Wir empfehlen Ihnen, Kosten und Nachfrage regelmäßig zu überprüfen und die Gebühren entsprechend anzupassen.

2.4.7 Verhältnis des DNG zu Open Data-Vorschriften in Nordrhein-Westfalen

Wie oben aufgezeigt (→ **Kapitel 2.3**) legt § 16a EGovG NRW Anforderungen an die Bereitstellung von Daten selbst fest (das „Ob“ und das „Wie“), wohingegen das DNG lediglich Anforderungen an die Art und Weise der Zurverfügungstellung von Daten enthält (lediglich das „Wie“ der Bereitstellung). Da sich sowohl die Anwendungsbereiche als auch die Anforderungen an die Bereitstellung von Daten teilweise überschneiden, kann eine Abgrenzung im Einzelnen schwierig sein. Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Regelungen des DNG zu den Open Data-Vorschriften in Nordrhein-Westfalen stehen.

Grundsätzlich ist das DNG auf nach § 16a EGovG NRW bereitzustellende Daten anwendbar. Das DNG bestimmt allerdings, dass Regelungen, die weiter gehende Rechte der Datennutzung vorsehen als das DNG, unberührt bleiben. Dies ist bei „offenen“ Daten grundsätzlich der Fall. Sofern Daten nach dem EGovG NRW „offen“ zur Verfügung gestellt werden, sind die Regelungen des DNG daher entweder regelmäßig nicht anwendbar oder aber machen keine Vorgaben, die über die in § 16a EGovG NRW hinausgehen. Dementsprechend genügt eine Bereitstellung von Daten nach § 16a EGovG NRW in den meisten Fällen auch den Anforderungen des DNG.

Weitergehende Pflichten (Ermöglichung des „Masendownloads“, in jedem Fall Unentgeltlichkeit) können sich aber im Hinblick auf sogenannte „hochwertige Datensätze“ im Sinne des DNG ergeben (→ **Kapitel 2.4.4, 2.4.5**). Nach der Gesetzesbegründung soll das DNG aber auch dann zur Anwendung kommen, wenn Nutzende als offene Daten bereitgestellte Daten in einem anderen Format begehren. Dies soll nur dann verweigert

werden können, wenn es mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre; in der Praxis dürfte hier kein großer Umsetzungsaufwand entstehen, weil die Bereitstellung in offenen Formaten eine Umwandlung durch die Nutzer ermöglicht und die Pflicht ohnehin erst bei konkreten Anfragen entsteht.

Das DNG findet auf Umweltinformationen, die nach dem UIG NRW zugänglich sind und uneingeschränkt, kostenlos, maschinenlesbar und über eine Anwendungsprogrammierschnittstelle nutzbar sind, keine Anwendung, sodass hier ein Vorrang des UIG NRW besteht. Sind die vorstehend genannten Voraussetzungen nicht allesamt erfüllt, gelten wiederum die Vorschriften des DNG. Für den Vorrang des UIG NRW genügt daher nicht, dass ein Anspruch auf Zugang besteht, sondern dass die Umweltinformationen nach Maßgabe der vorstehend genannten Voraussetzungen zugänglich sind.

Zum Verhältnis zwischen dem GeoZG NRW und dem DNG gilt zwar grundsätzlich dasselbe wie beim Verhältnis zwischen § 16a EGovG NRW und dem DNG. Sofern Geodaten unter dem GeoZG NRW offen zur Verfügung gestellt werden und es sich nicht um „hochwertige Datensätze“ handelt, kommt dem DNG keine über das GeoZG NRW hinausgehende Bedeutung zu. Da die DVO-HVD die sogenannten „INSPIRE-Daten“ allerdings umfassend als „hochwertige Datensätze“ festlegt, kommt dem DNG regelmäßig eine über das GeoZG NRW hinausgehende Bedeutung zu, wenn öffentliche Stellen Geodaten veröffentlichen.



Vertiefungshinweis

zum Verhältnis des DNG zu anderen Open Data-Vorschriften.

§ 2 DNG regelt den Anwendungsbereich des DNG und sieht in Absatz 3 ausdrücklich Ausnahmen vor. Die Ausnahmen betreffen überwiegend – ähnlich wie bei § 16a EGovG NRW – Fälle, in denen z. B. geistiges Eigentum Dritter, der Datenschutz, der Schutz von Geschäftsgeheimnissen etc. einer Bereitstellung entgegenstehen. Bei den entgegenstehenden Gründen handelt es sich um solche, die sich aus diversen Gesetzen ergeben.

§ 2 Abs. 3 Nr. 1 lit. c) DNG enthält eine spezifische Regelung zur Konkurrenz zwischen Regelungen des DNG und den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder (z. B. UIG NRW) und legt fest, dass das DNG nicht für Daten gilt, „die nach den Vorschriften des Bundes oder der Länder über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen zugänglich sind und uneingeschränkt, kostenlos, maschinenlesbar und über eine Anwendungsprogrammierschnittstelle nutzbar sind“.

Bei hochwertigen Datensätzen müssen öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge

nach § 9 DNG „die Nutzung [...] in maschinenlesbarem Format über geeignete Anwendungsprogrammierschnittstellen und, falls technisch erforderlich, als Massendownload ermöglichen“. Da die Anforderung der Ermöglichung des Massendownloads weder im GeoZG NRW noch im EGovG NRW verpflichtend vorgesehen ist und die DVO-HVD auch weitergehende Anforderungen an die Bereitstellung über Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs) macht, hat das DNG über das GeoZG NRW und EGovG NRW hinaus eine eigenständige Bedeutung für die Bereitstellung von hochwertigen Datensätzen; in Bezug auf das UIG NRW gilt dies ebenfalls, sofern dieses nicht nach der Regelung in § 2 Abs. 3 Nr. 1 lit. c) DNG vorrangig vor dem DNG gilt. Die praktischen Auswirkungen sind insbesondere im Hinblick auf Geodaten erheblich, da die DVO-HVD die sogenannten „INSPIRE-Daten“ umfassend als „hochwertige Datensätze“ festlegt. Die Anforderungen an die Bereitstellung hochwertiger Daten gelten derzeit (13.05.2024) allerdings nur für öffentliche Stellen und nicht für Unternehmen der Daseinsvorsorge. ■

2.4.8 Berücksichtigung der Anforderungen des DNG im Erhebungs- und Beschaffungsvorgang

Das DNG enthält keine dem § 16a Abs. 8 EGovG NRW entsprechende Vorschrift. Eine rechtliche Verpflichtung, Hinderungsgründe für eine offene Bereitstellung von Daten schon im Erhebungs- oder Beschaffungsvorgang auszuräumen, gibt es daher nicht. Dies ist auch konsequent, da das DNG selbst keine Bereitstellungspflicht vorsieht, sondern erst dann zur Anwendung kommt, wenn Datenbereitsteller Daten aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung oder aber freiwillig bereitstellen. Das DNG selbst begründet daher keine Pflicht, umfangreiche Nutzungsrechte an Daten zu erwerben, die sicherstellen, dass die Daten als offene Daten bereitgestellt werden können.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass das DNG keinerlei Anforderungen für den Erhebungs- oder Beschaffungsvorgang begründen würde. Sofern im Rahmen eines solchen Vorgangs Ausschließlichkeitsvereinbarungen (oder Vereinbarungen, die in der Praxis ähnlich wie Ausschließlichkeitsvereinbarungen wirken) abgeschlossen werden sollen, ist § 6 DNG dahingehend zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur rechtzeitigen (zwei Monate vor Inkrafttreten) Veröffentlichung entsprechender Vereinbarungen gewahrt wird. Im Hinblick auf dynamische Daten (§ 8 DNG) und hochwertige Datensätze (§ 9 DNG) ist schon im Erhebungs- oder Beschaffungsvorgang sicherzustellen, dass eine den §§ 8 und 9 DNG entsprechende Bereitstellung von Daten technisch möglich ist. Daher sollte schon im Vorfeld geprüft werden, welche Anforderungen an ein Dienstleistungsunternehmen zu stellen sind (z. B. Formate, Schnittstellen etc.).

3.

Rechte an Daten und Datenlizenzen (u. a. in Abgrenzung zu Bildern und Software)



In den nachfolgenden Ausführungen wird auf urheber- und lizenzrechtliche Besonderheiten im Zusammenhang mit der Beschaffung, Erhebung und Weitergabe von Daten eingegangen. Die Begriffe „Urheberrecht“ und „geistiges Eigentum“ werden in Bezug auf Daten fälschlicherweise regelmäßig wie selbstverständlich in derselben Form verwendet, wie dies bei Büchern, Gemälden und Software erfolgt. Tatsächlich bestehen bei Daten im Vergleich zu den genannten Werkformen Besonderheiten, die bei der Beschaffung und Nutzung von Daten zu berücksichtigen sind und in → **Kapitel 3.1 bis 3.3** erklärt werden.

Dieser Themenkomplex richtet sich an sämtliche Adressatinnen und Adressaten dieser Handreichung. Hierbei werden stellenweise rechtliche Grundlagen des Urheberrechts dargestellt. Die entsprechenden Textpassagen dienen der vertieften Wissensvermittlung in Bezug auf den souveränen Umgang mit Daten und sind für Anwenderinnen und Anwender vor allen Dingen dann von praktischer Relevanz, sofern Daten bereitgestellt werden (unabhängig davon, ob auf freiwilliger oder gemäß § 16a EGovG NRW verpflichtender Basis), die von der veröffentlichenden Stelle nicht originär erstellt wurden. Hierunter fallen all jene Daten, die von Dritten erhoben wurden, sowie von den Daten Dritter abgeleitete Datenprodukte. Die entsprechenden vertiefenden Hinweise sind in den nachfolgenden Überschriften als **Exkurs** kenntlich gemacht.

3.1 Urheberrechtliche Einordnung von Daten

3.1.1 Allgemeine Bedeutung des Urheberrechts für die Bereitstellung von Daten

§ 16a Abs. 3 Nr. 3 EGovG NRW stellt klar, dass Daten nur dann bereitgestellt werden müssen, wenn die grundsätzlich zur Bereitstellung verpflichtete Behörde zur Verfügung über die Daten berechtigt ist.

Eine Pflicht zur Bereitstellung besteht nach § 16a Abs. 3 Nr. 3 EGovG NRW beispielsweise dann nicht, wenn „Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen“.



Vertiefungshinweis

zur Wirkung des Urheberrechts.

Die besondere Hervorhebung des Urheberrechts im Katalog des § 16a Abs. 3 EGovG NRW rührt aus dem Umstand, dass das Urheberrecht die Urheberinnen und Urheber bezüglich ihrer geistigen und persönlichen Beziehungen zum urheberrechtlich geschützten Werk (z. B. ein Buch, ein Gemälde oder eine Software) und deren Nutzung schützt und zugleich der Sicherung einer angemessenen Vergütung für die Nutzung des Werkes dient. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass das Urheberrecht Urheberinnen und Urheber und bestimmte Leistungserbringende vor Nachahmung und vor wirtschaftlicher Ausbeutung ihrer geistigen Leistung schützt.

Die Urheberinnen und Urheber eines Werkes haben u. a. das Recht, zu bestimmen, ob und wie ihr Werk veröffentlicht werden darf, ob das Werk mit einer Urheberbezeichnung zu versehen und welche Bezeichnung zu verwenden ist. Die Urheberinnen und Urheber können zudem eine Entstellung oder eine andere Beeinträchtigung ihres Werkes verbieten.

Darüber hinaus haben sie das ausschließliche Recht, ihr Werk in körperlicher Form zu verwerten. Sie sind angemessen an dem wirtschaftlichen Nutzen ihres Werkes zu beteiligen.⁷ Verletzt jemand die vorgenannten Vorgaben des Urheberrechtsgesetzes, kann von der verletzten Person auf Beseitigung der Beeinträchtigung und bei Wiederholungsfahr auf Unterlassung geklagt werden. Urheberrechtsverstöße können auch strafrechtliche Konsequenzen haben.

Urheberrechte können – auch wenn man dies regelmäßig in Verträgen liest – nicht übertragen werden, Urheberinnen und Urheber können aber Nutzungs- und Verwertungsrechte an den von ihnen geschaffenen Werken einräumen. Wenn eine Programmiererin oder ein Programmierer eine Datenbankanwendung im Rahmen eines Angestelltenverhältnisses erstellt, wird sie bzw. er immer Urheberin bzw. Urheber bleiben, auch wenn das Unternehmen die alleinigen Verwertungsrechte besitzt. ■

⁷ BGH, Urteil vom 04.07.1996 – I ZR 101/94.



Merke

Zwar erstreckt sich der Anwendungsbereich von § 16a Abs. 3 Nr. 3 EGovG NRW ausdrücklich nur auf Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen. Aber der vorbezeichnete Schutzzumfang des Urheberrechts gilt generell für alle. Vor diesem Hintergrund gelten beispielsweise auch die Regelungen des DNG nicht für Daten, die geistiges Eigentum

– und damit Urheberrechte Dritter – betreffen. Daher haben Kommunen und Unternehmen der Daseinsvorsorge vor einer Veröffentlichung von Daten eventuell entgegenstehende Urheberrechte genauso zu berücksichtigen wie auch Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen.

3.1.2 Exkurs: Urheberrechtlich geschützte Werke

Die Grundvoraussetzung für den unter → **Kapitel 3.1.1** genannten urheberrechtlichen Schutz ist das Vorliegen eines „geschützten Werkes“. Hierzu stellt § 1 UrhG zunächst klar, dass der Anwendungsbereich des Urheberrechts im Hinblick auf Werke der Literatur, Wissenschaft und Kunst eröffnet ist. Die Eingrenzung des Anwendungsbereichs ist allerdings wenig ergiebig. Die Begriffe der Literatur, Wissenschaft und Kunst sind zu unbestimmt, als dass sich hieraus konkrete Abgrenzungen ableiten ließen. Daher enthält § 2 Abs. 1 UrhG einen Beispielskatalog, in dem die „drei großen Werkgruppen“ Literatur, Wissenschaft und Kunst näher aufgegliedert werden. Nach § 2 Abs. 1 UrhG gehören zu den geschützten Werken der Literatur, Wissenschaft und Kunst u. a.:

- Sprachwerke, wie Schriften, Reden und Computerprogramme (z. B. Texte, E-Books, Gedichte, Liedtexte, Software);
- Werke der bildenden Künste einschließlich der Werke der Baukunst und der angewand-

ten Kunst und Entwürfe solcher Werke (z. B. Gemälde, Kunstwerke, Architektur);

- Lichtbildwerke einschließlich der Werke, die ähnlich wie Lichtbildwerke geschaffen werden (z. B. Fotos);
- Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art, wie Zeichnungen, Pläne, Karten, Skizzen, Tabellen und plastische Darstellungen (z. B. Baupläne, Stadtpläne und Landkarten).

Die Aufzählung der einzelnen Werke in § 2 Abs. 1 UrhG selbst begründet noch keinen Urheberschutz, sondern besagt nur rein formal welche Werkarten nach dem Urheberrechtsgesetz geschützt werden.⁸ Weitere Voraussetzung ist nämlich, dass es sich darüber hinaus auch um eine „persönliche geistige Schöpfung“ handelt. Das heißt, dass nach Maßgabe des UrhG nur Werke geschützt sind, die unter die in § 2 Abs. 1 UrhG aufgezählten Werkarten fallen **und** eine persönliche geistige Schöpfung enthalten.

⁸ BeckOK UrhR/Ahlberg, 32. Ed., 15.09.2021, § 2 UrhG, Rn. 1.

Nach der Gesetzesbegründung sind als „persönliche geistige Schöpfung“ Erzeugnisse anzusehen, die durch ihren Inhalt oder durch ihre Form oder durch die Verbindung von Inhalt und Form etwas Neues und Eigentümliches darstellen.⁹ Die Urheberin bzw. der Urheber muss also etwas geschaffen haben, das mehr Eigenes enthält als eine Leistung, wie sie allgemein von von jeder bzw. von jeder an-

deren Person mit vergleichbarer Ausbildung und Begabung erbracht werden kann.¹⁰ In diesem Zusammenhang ist auch die Rede vom Erfordernis einer gewissen „Schöpfungshöhe“, womit ein Mindestmaß an geistig-schöpferischer Leistung bezeichnet wird.¹¹ Wird dieses Maß unterschritten, wird kein urheberrechtlicher Schutz gewährt.



Beispiel 14

Urheberrechtlicher Schutz der Handreichung – Teil 1

Diese Handreichung stellt ein Schriftwerk im Sinne von § 2 Abs. 1 UrhG dar. Sowohl im Hinblick auf ihren Aufbau als auch auf die Inhalte und die konkreten Formulierungen erfüllt sie die Voraussetzun-

gen einer persönlichen geistigen Schöpfung, wobei hier mehr als eine Urheberin/ein Urheber beteiligt waren. ■

3.1.3 Exkurs: „Urheberin und Urheber“ und „Rechteinhaberin und Rechteinhaber“

Wie in → **Kapitel 3.1.1** dargestellt, hat die "Urheberin"/der „Urheber“ eines Werkes ein umfassendes Bestimmungsrecht zur Verwendung seiner persönlichen geistigen Schöpfung. Die "Urheberin"/der „Urheber“ ist „der Schöpfer des Werkes“; haben „mehrere ein Werk gemeinsam geschaffen, ohne dass sich ihre Anteile gesondert verwerten lassen, so sind sie „Miturheberin/Miturheber“ des Werkes“. „(Mit-)Urheberin/(Mit-)Urheber“ im Sinne des Urheberrechts können nur „natürliche Personen“ sein, also Menschen. Landesbehörden, Kommunen, Unternehmen der Daseinsvorsorge, Vereine etc. können daher nicht „Urheberin/Urheber“ sein, sie können jedoch von den „Urheberinnen/Urhebern“ abgeleitete Nutzungs- und

Verwertungsrechte haben (s. o. Vertiefungshinweis in → **Kapitel 3.1.1**) und damit „Rechteinhaberin/Rechteinhaber“ sein. Im Beschäftigtenverhältnis ist anerkannt, dass das Nutzungs- und Verwertungsrecht an Werken, die Beschäftigte im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses und in Erfüllung der ihnen daraus obliegenden Pflichten geschaffen haben, regelmäßig bei den Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern bzw. der vorgesetzten Dienstbehörde liegen. Damit sind Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber bzw. die vorgesetzte Behörde in der Regel berechtigt, die von ihren Beschäftigten erstellten Werke umfassend zu nutzen und zu verwerten; man spricht in diesem Fall von „Rechteinhaberinnen/Rechteinhalbern“.

⁹ Amtliche Begründung des Gesetzgebers: BT-Drs. IV/270, S. 38.

¹⁰ BeckOK UrhR/Ahlberg, 32. Ed., 15.09.2021, § 2 UrhG, Rn. 57.

¹¹ Schulze, in: Dreier/Schulze, Urheberrechtsgesetz, 6. Aufl., 2018, § 2 UrhG, Rn. 20.

**Beispiel 15****Kommunen als Urheber?**

Eine Kommune in Nordrhein-Westfalen stellt ihre Daten zum Breitbandausbau im Stadtgebiet auf ihrer Homepage zur Verfügung und fügt den Hinweis „© Urheber und Eigentümer der Daten ist die Stadt X“. Wie in → **Kapitel 4.1.3** dargestellt wird, ist dies aus urheberrechtlicher Sicht zumeist unzu-

treffend, jedenfalls aber terminologisch unsauber. Selbst wenn Urheberrechte an den Daten bestünden, wären Urheberinnen/Urheber die Personen, welche die Daten erhoben und verarbeitet haben. Allerdings können die Nutzungs- und Verwertungsrechte bei der Stadt liegen. ■

**Beispiel 16****Urheberrechtlicher Schutz der Handreichung – Teil 2**

Die Autorinnen/Autoren dieser Handreichung sind als deren Urheberinnen/Urheber anzusehen. Die Nutzungsrechte hieran liegen jedoch vollumfänglich beim MHKBD Nordrhein-Westfalen (bzw. dem

Land), auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung mit den Autorinnen/Autoren bzw. den Einrichtungen, für welche Erstere tätig sind. ■

**Beispiel 17****Urheberrechte einer Kommune**

Eine kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen lässt eine Datenbankapplikation durch ihre Beschäftigten in der IT-Abteilung entwickeln. Auch wenn die Beschäftigten als Urheberinnen/Urheber der Datenbankapplikation gelten, ist die Stadt als

Dienstherrin berechtigt, die Datenbankapplikation an andere Städte, das Land oder auch die Privatwirtschaft zu lizenzieren, da sie die Nutzungs- und Verwertungsrechte hat. ■

Hierbei sind allerdings zwei Aspekte zu berücksichtigen. Im Hinblick auf Software liegt das ausschließliche Nutzungs- und Verwertungsrecht nach § 69b UrhG beim Arbeitgebenden/bei der vorgesetzten Dienstbehörde, sofern nichts anderes vereinbart wird, bezüglich anderer Werke besteht die Pflicht zur Einräumung von Nutzungs- und Verwertungsrechten allerdings im Rahmen einer Auslegung, die im Einzelfall nicht immer eindeutig ist. Der Grundsatz, dass der Arbeitgeberin/dem Arbeitgeber/der vorgesetzten Dienstbehörde das (ausschließliche) Nutzungs- und Verwertungsrecht zusteht, lässt sich allerdings nicht ohne Weiteres

auf arbeitnehmerähnliche Personen, freie Mitarbeitende oder externe Dienstleistungsunternehmen erstrecken. Eine Regel, dass demjenigen, der die Erstellung eines Werkes finanziert, auch per se sämtliche Nutzungs- und Verwertungsrechte zustehen, gibt es nicht.



Merke

Es wird empfohlen, sich umfassende Nutzungs- und Verwertungsrechte immer ausdrücklich einräumen zu lassen.



Beispiel 18

Risiken bei Vorliegen mehrerer Urheberinnen/Urheber

Wenn die kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen die Datenbankapplikation in dem Beispiel 17 nicht ausschließlich durch ihre Beschäftigten in der IT-Abteilung entwickeln lässt, sondern auch freie Mitarbeitende und ein externes Dienstleistungsunternehmen einsetzt, muss sie in den Verträgen mit den freien Mitarbeitenden und dem externen Dienstleistungsunternehmen ausdrücklich die Ein-

räumung ausschließlicher und umfassender Nutzungs- und Verwertungsrechte vereinbaren, wenn sie die Datenbankapplikation bearbeiten und/oder an Dritte lizenzieren möchte. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Stadt nur ein einfaches Nutzungsrecht erhält und eine umfassende Nutzung/Verwertung nicht möglich oder aber nur durch weitere Lizenzgebühren zu erkaufen ist. ■

3.1.4 Einordnung von Daten als „geistige Schöpfung“

Sollten Daten einer Werkart im Sinne des Urheberrechts zuordenbar sein und eine persönliche geistige Schöpfung darstellen, greift der Schutz des Urheberrechts. In diesem Fall ist es allen ohne entsprechende **Nutzungsrechte** untersagt, Daten über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen.

Bereits der Versuch, Daten einer dem Urheberrecht unterliegenden „klassischen“ Werkart zuzuordnen, erweist sich – unabhängig von der

Datenart – als schwierig. Je nachdem welche Eigenschaften Daten aufweisen und welchem Zweck ihre Verwendung dient, werden typischerweise folgende Datenarten voneinander unterschieden: Eingabedaten, Ausgabedaten, Stammdaten, Konfigurationsdaten, Rohdaten, Nutzdaten, Metadaten, volatile Daten, persistente Daten, (un)strukturierte Daten, Benutzerdaten, Profildaten, personenbezogene Daten usw. Bei einem weiten Verständnis der Werkarten könnten Daten allenfalls als die sogenannte „Kleine Münze“ den „Darstellungen wissen-

schaftlicher oder technischer Art“ nach § 2 Abs. 1 UrhG zugerechnet werden. Als „Kleine Münze“ werden Werke bezeichnet, die gerade eben noch ein Minimum an Gestaltungshöhe erreichen und deshalb von der Rechtsprechung als schutzwürdig angesehen werden. Gebrauchsanweisungen, Kataloge und Formulare, anspruchslose Unterhaltungsmusik, Erkennungsmelodien oder Werbeslogans können so urheberrechtlichen Schutz erlangen.¹²

Jedoch müssen Daten auch die Merkmale einer persönlichen geistigen Schöpfung nach § 2 Abs. 2 UrhG aufweisen. Dies wird man beim einzelnen Datum selbst verneinen müssen, da nicht die schöpferische Tätigkeit im Vordergrund steht, sondern Daten einen tatsächlichen Zustand wiedergeben (sollen).



Beispiel 19

Die anonyme Onlineumfrage und das Urheberrecht

Wird in dem Beispiel 06 bei der Onlineumfrage zur Auswirkung der Maßnahmen zum Schutz vor der Ansteckung mit SARS-CoV-2 auf Familien mit Kindern abgefragt, wie viele Personen/Erwachsene/Kinder in einem Haushalt leben, an SARS-CoV-19

erkrankt sind, aufgrund von Einschränkungen in ärztliche Behandlung mussten etc., handelt es sich bei den Angaben nicht um persönliche geistige Schöpfungen. ■



Beispiel 20

Urheberschutz bei Datenerhebung?

Wenn die Kommune in Beispiel 03 durch städtische Beschäftigte erheben lässt, wie viele und welche Verkehrszeichen im Stadtgebiet erneuert werden müssen, handelt es sich bei den erfassten

Daten nicht um urheberrechtlich geschützte Werke, sondern um bloße Informationen zum Zustand der jeweiligen Verkehrszeichen. ■

¹² HK UrhG/Seifert/Wirth, 4. Auflage, 2022, § 2 UrhG, Rn. 8.

3.2 Datensätze als rechtlich geschützte Datenbanken

3.2.1 Allgemeines zum Datenbankschutz

Die Sperrwirkung des § 16a Abs. 3 Nr. 3 EGovG NRW, wonach eine Bereitstellung von Daten durch öffentliche Stellen nicht gestattet ist, tritt auch dann ein, wenn zwar keine Urheberrechte (siehe Kapitel 3.1), sondern sogenannte verwandte Schutzrechte Dritter vorliegen. Bei Vorliegen eines verwandten Schutzrecht genießen „Datenbankhersteller“ für eine von ihnen hergestellte Datenbank einen ähnlichen Schutz wie Herstellerinnen und Hersteller urheberrechtlicher Werke (Literatur, Wissenschaft und Kunst).

Geschützt wird – anders als beim Urheberrecht – nicht die persönliche geistige Schöpfung, sondern

eine erhebliche Investition. Der Schutz beruht auf der sogenannte „Datenbankrichtlinie“, man spricht hier von einem „Sui generis“-Schutz bzw. „urheberrechtsähnlichen Schutz“.



Merke

Karten (Straßenkarten, Stadtpläne, topografische Karten) können als Datenbanken im Sinne des Urheberrechts schutzfähig sein. Da die Bewertung, ob Karten eine schutzfähige Datenbank darstellen, rechtlich wie tatsächlich komplex ist, enthält → **Kapitel 3.3** eine gesonderte Erläuterung. Im Zweifel sollte rechtlicher Rat eingeholt werden.

3.2.2 Exkurs: Vorliegen einer Datenbank

Der Begriff der Datenbank wird in § 87a Abs. 1 S. 1 UrhG gesetzlich definiert. Danach ist eine Datenbank „[1] eine Sammlung von Werken, Daten oder anderen unabhängigen Elementen, die systematisch oder methodisch angeordnet und einzeln mithilfe elektronischer Mittel oder auf andere Weise zugänglich sind und [2] deren Beschaffung, Überprüfung oder Darstellung eine nach Art oder

Umfang wesentliche Investition erfordert“. Die zwei wesentlichen Kernelemente des Begriffs der „Datenbank“ in diesem Sinne sind die

- systematische, methodische Anordnung unabhängiger Elemente und
- die wesentliche Investition in Beschaffung, Überprüfung oder Darstellung.

3.2.2.1 Systematische, methodische Anordnung unabhängiger Elemente

Zunächst müssen die in einer Sammlung zusammengestellten einzelnen Elemente voneinander unabhängig sein. Das heißt, die einzelnen Elemente müssen für sich genommen einen jeweils selbstständigen sinnvollen Aussagegehalt besitzen und die Elemente müssen sich voneinander trennen lassen, ohne dass der Wert ihres informativen Inhalts dadurch beeinträchtigt wird.¹³

Rohdaten, wie einzelne Preis-, Höhen- oder Ortsangaben, stellen grundsätzlich keine unabhängigen Elemente dar, auch wenn sie einzeln zugänglich sind. Denn bei isolierter Betrachtung weisen sie einen bedeutungslosen Inhalt auf.

Zu einer anderen Bewertung gelangt man hingegen, wenn es sich um sinnvoll strukturierte Informationseinheiten handelt. So enthalten beispielsweise Wettkampf- und Spielpläne für Sportveranstaltungen unabhängige Elemente in Form einer sinnvoll strukturierten Informationseinheit, die sich aus der inhaltlichen Verbindung von Datum, Uhrzeit,

Ort und Identität der beiden Mannschaften einer Spielbegegnung ergibt.¹⁴

Ähnlich fällt die Bewertung bei der Sammlung von Daten in Telefonbüchern¹⁵, Gedichtsammlungen¹⁶, bei einer Zusammenstellung von Fahrzeugdaten in einer Automobil-Onlinebörse¹⁷ oder einer Sammlung von Zollltarifen¹⁸ oder Bodenrichtwerten¹⁹ aus. In all diesen Fällen handelt es sich um systematisch geordnete Zusammenstellungen von einzeln zugänglichen, unabhängigen Informationen, die grundsätzlich potenziell schutzfähige Datenbanken darstellen.

Der Schutzzumfang von § 87a UrhG erfasst elektronische und nicht elektronische Datenbanken gleichermaßen.²⁰ Daher ist es unerheblich, ob die Zusammenstellung der Informationen auf USB-Stick, CD-ROM oder einer Festplatte gespeichert oder auf einem Flyer (beispielsweise Zugfahrplan) enthalten ist.

3.2.2.2 Wesentliche Investition

§ 87a UrhG schützt die organisatorische, technische und wirtschaftliche Leistung, die die Herstellung einer Datenbank erfordert, und damit die mit dem Aufbau der Datenbank verbundene Investition.²¹ Dabei ist nicht jede getätigte Investition berücksichtigungsfähig und schutzbegründend.

Vielmehr bilden die Beschaffung, Überprüfung und Darstellung von Datenbankelementen dabei

den Rahmen der maßgeblichen Tätigkeiten, die zusammengenommen zum Erfolg einer schutzfähigen Datenbank führen, mag auch die wesentliche Investition nur durch eine einzige dieser Tätigkeiten begründet werden.²² Die Investition muss dafür anfallen, Daten zu recherchieren (z. B. Mess- und Beobachtungsaufwand) oder für die Aufnahme in die Datenbank verfügbar zu machen, sie auf ihre Richtigkeit zu prüfen und sie in methodischer

¹³ Hermes, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 5. Aufl., 2019, § 87a UrhG, Rn. 12.

¹⁴ So festgestellt durch den Europäischen Gerichtshof für einen Fußballspielplan (EuGH, Urteil vom 09.11.2004 – C-444/02) sowie für eine Liste der an einem Pferderennen teilnehmenden Pferde und Reiter (EuGH, Urteil vom 09.11.2004 – C-203/02).

¹⁵ BGH, Urteil vom 06.05.1999 – I ZR 199/96.

¹⁶ EuGH, Urteil vom 09.10.2008 – C-304/07.

¹⁷ BGH, Urteil vom 22.06.2011 – I ZR 159/10.

¹⁸ BGH, Teilurteil vom 30.04.2009 – I ZR 191/05.

¹⁹ BGH, Urteil vom 20.07.2006 – I ZR 185/03.

²⁰ OLG Köln, Urteil vom 01.09.2000 – 6 U 43/00.

²¹ Nordemann/Czychowski, in: Hasselblatt, MAH Gewerblicher Rechtsschutz, 5. Auflage, 2017, § 43 Urheberrechtsgesetz und verwandte Schutzrechte, Rn. 340.

²² Vogel, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, 6. Aufl., 2020, § 87a UrhG, Rn. 43.

oder systematischer Weise darzustellen und in sinnvoller Weise nutzbar zu machen.²³ Eine relevante Investition stellen damit etwa Kosten für die Bereitstellung, Erhaltung, Pflege und Wartung der technischen Infrastruktur einer Datenbank dar.²⁴

Demgegenüber sind die Mittel, die für das Erzeugen der Elemente und Daten eingesetzt werden, die sich in der Datenbank befinden, den mit der

Beschaffung des Inhalts dieser Datenbank verbundenen Investitionen nicht gleichzustellen. Die Datenerzeugung fällt gerade nicht unter den Schutzzweck von § 87 a UrhG.²⁵ Mit dem Schutz der §§ 87 a und 87 b UrhG soll gerade die Investition in die Herstellung einer Datenbank umfassend „belohnt“ werden und nicht die Investitionen, die getätigt werden, um die Daten, aus denen der Inhalt einer Datenbank besteht, zu erzeugen.



Beispiel 21

Eine Kommune als Datenbankherstellerin

Eine Kommune hält diverse Datenbestände zur Kaufkraft und zu den Ausgaben der Einwohnerinnen und Einwohner vor, verteilt auf die verschiedenen Stadtteile und sogar Straßen. Dabei handelt es sich um Daten aus früheren Umfragen, aber auch um Daten der Geschäfte auf den Haupteinkaufsstraßen im Stadtgebiet. Die Kommune möchte aus den vorhandenen Datenbeständen und neu zu erhebenden Daten eine aggregierte Datenbasis schaffen, um Kaufkraft, Ausgaben und Förderungsbedarf im Stadtgebiet zu bewerten. Hierfür wird eine Datenbankapplikation in Auftrag gegeben, die über Schnittstellen die bestehenden Datenbestände ausliest und bei dem Datenimport in die neue Datenbank solche Daten hervorhebt, die manuell zu evaluieren sind (etwa weil sie in besonders hohem Maß vom Median abweichen oder aber älter als x Jahre sind). Auf der Grundlage der importierten und evaluierten Daten wird festgestellt, welche Daten zu erheben sind, um die Datenbank zu komplettieren. Die Daten werden von

einem Dienstleistungsunternehmen erhoben und in die Datenbank eingegeben.

Im Ergebnis dürfte es sich um eine Datenbank im Sinne von § 87a UrhG handeln, deren Herstellerin die Kommune ist. Bei den Daten handelt es sich in der Regel um unabhängige, systematisch angeordnete Elemente. Die Aufwände zur Erhebung der bestehenden Daten wie auch für die neu vom Dienstleistungsunternehmen erhobenen Daten selbst stellen keine zu berücksichtigende Investition dar, die Erstellung der Datenbankapplikation mitsamt den Schnittstellen und Auswertungsfunktionen sowie die manuelle Evaluierung und die Eingabe der vom Dienstleistungsunternehmen erhobenen Daten in die Datenbankapplikation hingegen schon. Da die Investition in die Datenbank geschützt wird, werden die Aufwände des Dienstleistungsunternehmens allein der Kommune zugerechnet, da diese das Dienstleistungsunternehmen hierfür entlohnt. ■

²³ BeckOK UrhR/Vohwinkel, 32. Ed., 15.09.2021, § 87a UrhG, Rn. 4.

²⁴ So entschieden für eine Automobil-Onlinebörse, die eine Zusammenstellung von Fahrzeugdaten enthielt (BGH, Urteil vom 22.06.2011 – I ZR 159/10).

²⁵ OLG Hamburg, Urteil vom 08.06.2017 – 5 U 54/12.

3.2.3 Schutzzumfang des Datenbankherstellers

Liegt eine Datenbank im vorstehenden Sinne vor, genießen ihre Herstellerinnen und Hersteller Schutz ihrer Rechte an dieser Datenbank. Inhalt und Umfang der dem Datenbankhersteller zustehenden Rechte ergeben sich aus § 87b Abs. 1 S. 1 UrhG. Danach hat der Datenbankhersteller das ausschließliche Recht, die Datenbank insgesamt oder einen nach Art oder Umfang wesentlichen Teil der Datenbank zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich wiederzugeben. Vor der Entnahme eines unwesentlichen Teils der Datenbank ist der Datenbankhersteller grundsätzlich nicht geschützt; einen Schutz wird man in der Regel nur dann annehmen können, wenn einzelne Teile an sich an-

derweitigen Schutz genießen, z. B., weil es sich bei einem Datensatz um ein geschütztes Lichtbild handelt. Vor diesem Hintergrund ist Vorsicht geboten, sofern öffentliche Stellen beabsichtigen, systematisch geordnete Daten aus einem Sammelwerk bereitzustellen. Die Frage, wann ein Teil einer Datenbank „wesentlich“ ist, ist jeweils eine Frage des Einzelfalls und kann nicht pauschal beantwortet werden. Während die Wesentlichkeit der Art der Daten qualitativ zu bewerten ist und dazu führen kann, dass schon ein kleiner Teil von Daten als wesentlich angesehen wird, ist die Frage nach dem Umfang der Daten eine rein mengenmäßig zu bewertende Frage.



Beispiel 22

Ablezen von Daten aus einer Datenbank

Wenn die Kommune die Datenbank in Beispiel 21 auf ihrer Website derart zur Verfügung stellt, dass man über eine Suchmaske einzelne Datensätze gezielt abrufen kann, dürfte die Kopie einzelner Datensätze durch Nutzerinnen und Nutzer grundsätzlich unproblematisch sein. Wird die Datenbank aber systematisch komplett ausgelesen (z. B. durch eine automatisierte Suchabfrage), wird –

sofern dies nicht ausdrücklich durch die Kommune erlaubt wird – hiermit grundsätzlich das Recht des Datenbankherstellers verletzt. Um dieser rechtlichen Unsicherheit zu begegnen, könnte die Kommune z. B. den Massenabruf ausdrücklich erlauben und – sofern mit angemessenem Aufwand möglich – diesen durch das Anbieten entsprechender Schnittstellen sogar fördern. ■



Merke

Im Anwendungsbereich des DNG bestimmt § 2 Abs. 5 DNG, dass sich öffentliche Stellen nicht auf das Recht des Datenbankherstellers berufen können, wenn sie Daten zur Verfügung stellen.

3.3 Besonderheit im Hinblick auf Karten

In rechtlicher Hinsicht gelten für Karten Besonderheiten, die sich auf den ersten Blick nicht unmittelbar erschließen dürften. Daher ist bei Karten im Rahmen der Verarbeitung wie auch der Veröffentlichung von Daten stets Sorge dafür zu tragen, dass vorab geprüft wurde, ob diese als eigenständiges Werk oder aber als Datenbank urheberrechtlich oder urheberrechtsähnlich geschützt sind. Unter Berücksichtigung der Ausführungen der vorstehenden → **Kapitel 3.1** und → **3.2** könnte man auf den ersten Blick annehmen, dass (Land-)Karten und Stadtpläne keinerlei urheberrechtlichen Schutz genießen. Immerhin ergeben sich die Darstellungen aus den geografischen Umständen, sodass kein Raum für die Annahme einer schöpferischen Eigenleistung bestehen könnte.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs können jedoch kartografische Gestaltungen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 7 UrhG als Darstellungen „wissenschaftlicher oder technischer Art“ urheberrechtlich schutzfähig sein, selbst dann, wenn sie in der Gesamtkonzeption (insbesondere bei der Gestaltung des Kartenbildes) keine schöpferischen Züge aufweisen (wie z. B. bei der Erarbeitung eines einzelnen topografischen Kartenblatts nach einem bekannten Muster). Auch bei einer Bindung an vorgegebene Zeichenschlüssel und Musterblätter kann (etwa bei der Generalisierung und Verdrängung) der Person, die den Entwurf bearbeitet oder kartografiert, ein zur Erreichung des Urheberrechtsschutzes genügend großer Spielraum für individuelle kartografische Leistungen bleiben. Die Anforderungen an die schöpferische Eigentümlichkeit sind insoweit bei kartografischen Gestaltungen gering.“²⁶

Das bedeutet: Wird aus bestehenden Geodaten eine neue Karte erstellt, so kann die Karte für sich

ein urheberrechtlich geschütztes Werk darstellen. Hier kommt es stets auf den konkreten Einzelfall an, da nicht jede Karte urheberrechtlich schützenswert ist. Vielmehr steht auch hier wieder die „schöpferische“ Leistung im Vordergrund. Ist diese zu erkennen (z. B. in Hinblick auf die Auswahl der abgebildeten Elemente bei einem entsprechend kleinen Maßstab mit notwendiger Detailreduzierung etc.) gilt die Karte als urheberrechtlich geschütztes Werk. Dasselbe gilt für nutzerspezifisch angefertigte Karten, welche auf Grundlage unterschiedlicher Geodaten und Informationen erstellt wurden, sowie für deren Metadaten.

Zu beachten ist weiter, dass es sich bei Geodaten und Angaben zu den topografischen Eigenschaften einer Landschaft in einer Landkarte (wie z. B. das Wegenetz, die bebauten Flächen oder die Lage und Gestalt öffentlicher Gebäude) um unabhängige Elemente handelt, die – im Falle einer systematischen Anordnung der Informationen – den Datenbankschutz des Datenbankherstellers auslösen können.²⁷

Vor diesem Hintergrund sollte im Zweifel bei (Land-)Karten, Stadtplänen oder sonstigen kartografischen Darstellungen immer von einem geschützten Werk ausgegangen werden, da der davon abweichende Fall die Ausnahme darstellt oder jedenfalls schwere Folgen (u. a. Abmahnungen und Schadensersatz) nach sich ziehen kann, wenn nicht ausreichende Nutzungsrechte für eine Veröffentlichung bzw. Bereitstellung sichergestellt wurden. Man sollte daher keine Kartenausschnitte, Landkarten, Stadtpläne o. Ä. verwenden, ohne vorab mit dem Urheber bzw. Rechteinhaber geklärt zu haben, ob das im geplanten Umfang auch erlaubt ist.

²⁶ BGH, Urteil vom 23.06.2005 – I ZR 227/02.

²⁷ BGH, Urteil vom 10.03.2016 – I ZR 138/13.

**Merke**

Die rechtliche Bewertung von Karten im Kontext des Urheberrechts kann komplex sein. Daher wird empfohlen, im Zweifel entsprechenden Rat einzuholen, bevor Karten bearbeitet und/oder veröffentlicht werden, insbesondere wenn das Kartenmaterial ursprünglich von Dritten erstellt worden ist.

3.4 Bedeutung von Datenlizenzen

3.4.1 Bedeutung von Lizenzen im Allgemeinen

Das Thema „Datenlizenzen“ ist für alle Adressatinnen und Adressaten dieser Handreichung relevant, es ist aber hauptsächlich in zwei Situationen von Bedeutung, und zwar bei dem Einkauf von Daten von Dritten (z. B. Datenhändlern) und bei der Veröffentlichung von Daten. Die meisten Datenlizenzen von kommerziellen Anbietern schränken die Nutzung von Daten durch den Erwerber ein und müssen individuell verhandelt werden, falls eine Veröffentlichung von Daten und Datenprodukten oder die Nutzung für einen anderen als den ursprünglich vorgesehenen Zweck erfolgen soll. Für die eigenständige Erhebung und Verarbeitung von Daten sind Datenlizenzen hingegen grundsätzlich ohne Bedeutung.

Ausgangspunkt: Wie in den → **Kapiteln 3.1 bis 3.3** ausgeführt, steht Urhebern und Rechteinhabern das Bestimmungsrecht im Hinblick auf die Nutzung urheberrechtlich oder urheberrechtsähnlich geschützter Werke zu. Möchte jemand, der nicht Urheber oder Rechteinhaber ist, ein urheberrechtlich oder urheberrechtsähnlich geschütztes Werk nutzen, bedarf es hierzu der Einräumung entsprechender Nutzungsrechte. Die Einräumung wird in der Regel „Lizenz“ genannt. Da der Begriff der „Lizenz“ nicht rechtlich definiert ist, variieren Umfang und Inhalt von Lizenzen erheblich; häufig werden in einer Lizenz nicht nur Nutzungsrechte eingeräumt, sondern umfassende Regelungen zu Haftung, Gewährleistung, Vertragsstrafen etc. getroffen.

**Beispiel 23****Die Bedeutung von Lizenzvereinbarungen**

Eine Kommune in Nordrhein-Westfalen möchte eine Datenbankapplikation eines kommerziellen Anbieters einsetzen. Hierzu bedarf es einer Einräumung von Nutzungsrechten im benötigten Umfang. Der Anbieter nutzt hierfür ein „End User License Agreement“ (EULA), also eine Endbenut-

zer-Lizenzvereinbarung. Diese regelt sowohl den Umfang der Nutzungsrechte als auch Haftung, Gewährleistung etc. Möchte die Kommune die Datenbankapplikation nutzen, muss sie die Lizenzvereinbarung akzeptieren (oder eine individuelle Vereinbarung mit dem Anbieter aushandeln). ■

Bei einer ungenehmigten Nutzung von urheberrechtlich geschützten Werken (beispielsweise in Form von Datenbankapplikationen, Landkarten oder Stadtplänen) oder Datenbanken kann der Rechteinhaber verlangen, dass die Nutzung beendet wird. Ohne Erlaubnis erstellte Folgeprodukte sind aus dem Verkehr zu ziehen und dem Rechteinhaber ist ein etwaiger Schaden inklusive ggf. angefallener Abmahnkosten zu ersetzen. Um sich vor solch unangenehmen Folgen zu schützen, ist

es erforderlich, die oben aufgezeigten rechtlichen Regeln (**→ Kapitel 3.1 bis 3.3**) für die Nutzung von fremden Werken und sonstigen Schutzgegenständen zu kennen und zu beachten.

Letztendlich benötigen die Nutzerinnen und Nutzer eines geschützten Werkes eine Lizenz, um das Werk nutzen zu dürfen. Ohne eine entsprechende „Lizenz“ ist eine Nutzung untersagt.

3.4.2 Besonderheiten von Datenlizenzen

Die Erhebung, Beschaffung, Verarbeitung und Nutzung von Daten basiert regelmäßig ebenfalls auf einem Vertragsverhältnis, das auch als „Lizenzvertrag“ oder „Datenlizenz“ bezeichnet wird. Datenlizenzen orientieren sich dabei für gewöhnlich an Lizenzen für Software. Auch hier werden Nutzungszwecke und Berechtigte festgelegt. Datenlizenzen verfolgen jedoch im Kern einen anderen Zweck als Softwarelizenzen.

In erster Linie dienen Softwarelizenzen dazu, den Nutzerinnen und Nutzern das benötigte Nutzungsrecht einzuräumen. Denn die Softwareherstellerinnen und -hersteller genießen für die Software Urheberschutz gemäß § 69a UrhG. Ohne ihre Zustimmung ist es somit jeder Person untersagt, die Software zu nutzen; die Urheberinnen und Urheber bzw. die Inhaberinnen und Inhaber der Verwertrungsrechte bezüglich einer Software sind durch das Urheberrecht allen gegenüber geschützt, also „absolut“.



Vertiefungshinweis

„Absoluter“ und „relativer“ Schutz.

Das Gegenstück zum „absoluten“ Schutz ist der „relative“ Schutz, der nur zwischen zwei Personen oder Parteien besteht, und zwar in der Regel aufgrund eines Schuldverhältnisses wie z. B. eines

Vertrags. Anders als beim absoluten Schutz kann der relative Schutz nur gegenüber der anderen Partei des konkreten Schuldverhältnisses geltend gemacht werden. ■

Der Abschluss einer Datenlizenz dient in erster Linie dem Schutz der die Daten bereitstellenden Partei. Denn die Datenlizenz regelt eine vertragliche Beschränkung der Nutzung, die ohne eine vertragliche Vereinbarung grundsätzlich uneinge-

schränkt möglich wäre. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die zugrunde liegenden Daten mangels Schöpfungshöhe und Datenbankeigenschaft nach dem Urheberrecht keinen Schutz genießen.



Beispiel 24

Die Bedeutung von Lizenzvereinbarungen im Falle von Daten

Wenn die Kommune in dem Beispiel 23 die Lizenzvereinbarung nicht akzeptiert und der Vertrag über die Beschaffung der Datenbankapplikation keine Nutzungsrechte einräumt, darf die Kommune die Applikation grundsätzlich nicht nutzen. Werden mit der Datenbankapplikation auch schon Daten geliefert und enthält der Vertrag mit dem Anbieter

keine Regelungen zur Nutzung der Daten oder gar eine Datenlizenz, ist die Kommune in der Nutzung der Daten regelmäßig frei. Eine Einschränkung kann sich allerdings aus den Umständen ergeben, sodass dies im Einzelfall eine Auslegungsfrage sein kann. ■

Während beispielsweise für den Umgang mit personenbezogenen Daten mit der DSGVO, dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) sowie den Landesdatenschutzgesetzen wie dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) zentrale Gesetzeswerke bestehen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten regeln, existiert für nicht personenbezogene Daten noch kein vergleichbarer Rechtsrahmen.

Durch eine Datenlizenz wird der Rahmen des zulässigen Nutzungsumfangs von Daten konkretisiert, wenn der Lizenztext Bestimmungen enthält, auf welche Art und Weise und in welchem Umfang Daten genutzt werden dürfen, insbesondere ob Daten an Dritte weitergegeben werden dürfen.



Merke

Datenlizenzen enthalten lediglich vertragliche Regelungen zwischen denen, die Daten liefern, und denen, die Daten kaufen. Anders als der urheberrechtliche Schutz schützt die Datenlizenz die Datenlieferantinnen und -lieferanten nur gegenüber der jeweils anderen Vertragspartei, es handelt sich daher um einen „relativen“ Schutz. Von daher können sie einem Dritten gegenüber auch keine Rechte aus der Datenlizenz geltend machen. Eine vertragswidrige Weitergabe von Daten durch die Vertragspartnerin/den Vertragspartner an Dritte muss daher – möchte sich die Datenlieferantin/der Datenlieferant schützen – wirksam sanktioniert werden, z. B. mit Vertragsstrafen oder „fiktiven Lizenzgebühren“.

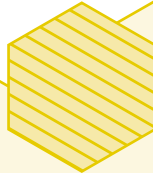
Je nachdem ob man Daten auf Grundlage einer Datenlizenz beschafft oder Daten Dritten gegenüber bereitstellt, sind unterschiedliche Punkte zu berücksichtigen.

Werden von einer öffentlichen Stelle Daten beschafft, ist darauf zu achten, dass der zugrunde liegende Lizenzvertrag den Verwendungszweck der beschafften Daten abdeckt und keine Beschränkungen auferlegt werden, die der bestimmungsgemäßen Verwendung entgegenstehen. Mit anderen Worten: Die Daten müssen für den Zweck eingesetzt werden können, für den sie benötigt werden. Es ist u. a. vorab zu prüfen, welche Nutzungsrechte (Befugnisse) die beschaffende Stelle an den Daten erlangt und welche Grenzen (inhaltlich, zeitlich) ihr bei Verwendung gesetzt werden. Diese Überlegungen spielen auch im Falle einer Bereitstellung von Daten an Dritte eine Rolle. Ehe Daten – beispielsweise nach dem Open Data-Gedanken – zur Verfügung gestellt werden können, ist zu prüfen, ob evtl. bestehende Datenlizenzen einer Veröffentlichung und Bereitstellung entgegenstehen.



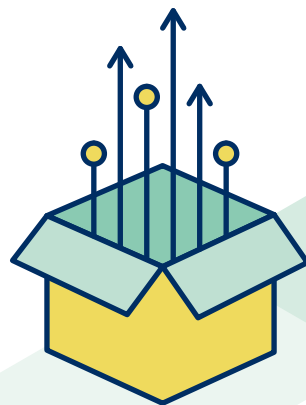
Praxishinweis

Auch wenn Daten regelmäßig ohne eine Datenlizenz frei verwendet werden dürfen, ergibt es im Hinblick auf die Rechtssicherheit und auf ein gemeinsames Verständnis mit einem Daten erhebenden oder auch Daten liefernden Dienstleistungsunternehmen Sinn, vertraglich zu regeln, dass Sie die Daten Dritten zur freien und uneingeschränkten Verfügung überlassen bzw. bereitstellen dürfen. Auch wenn dabei der Verweis auf die Bereitstellung unter einer in der Open Data-Verordnung genannten Lizenz auf den ersten Blick sinnvoll erscheinen mag, ist zu berücksichtigen, dass Daten häufig über Jahre hinweg unter verschiedenen Lizenzen zur Verfügung gestellt werden (sollen), sodass eine einseitige Festlegung auf bestimmte Lizenzen in der Vertragsgestaltung nicht empfohlen wird. Vielmehr sollte vertraglich geregelt werden, dass die Daten zur freien und uneingeschränkten Verfügung überlassen bzw. bereitgestellt werden dürfen, insbesondere unter den in der Open Data-Verordnung und ihren Anlagen genannten Lizenzen.



4.

Einschränkungen der Pflicht zur Daten- veröffentlichung und Herausforderungen in der Praxis bei der Weiterverwendung von Daten öffentlicher Stellen



Sofern Daten grundsätzlich zu veröffentlichen sind, können Ausnahmetatbestände diese Pflicht wieder aufheben, darüber hinaus kann es technische und organisatorische Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Daten geben.

In → **Kapitel 4.1** werden Ausnahmetatbestände erläutert, bei deren Vorliegen eine grundsätzlich bestehende Pflicht zur Veröffentlichung von Daten eingeschränkt wird. Die Berücksichtigung der Ausnahmetatbestände betrifft unmittelbar zunächst „nur“ die Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen, die Adressaten der Regelung von § 16a EGovG NRW sind. Allerdings stellen die Ausnahmetatbestände eine Grundwertung zur Beschränkung der Veröffentlichung von Daten dar. Dementsprechend führen sie z. B. auch nach § 2 DNG dazu, dass die Regelungen des DNG bei Vorliegen eines entsprechenden Ausnahmetatbestandes keine Anwendung finden. Daher richtet sich die nachfolgende Darstellung der zentralen Ausnahmetatbestände – selbst wenn auf Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen zugeschnitten – an alle Adressatinnen und Adressaten dieser Handreichung und nicht nur an bestimmte Zielgruppen.

→ **Kapitel 4.2** beschreibt technische Hürden und → **Kapitel 4.3** organisatorische Herausforderungen bei der Bereitstellung von Daten.

4.1 Rechtliche Einschränkungen der Veröffentlichung(splichten)

Das EGovG NRW verpflichtet Behörden dazu, elektronische Daten, die zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben erhoben wurden, über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen. Bei der Pflicht der öffentlichen Zurverfügungstellung von Daten handelt es sich um den Grundsatz, von dem § 16a Abs. 3 EGovG NRW wiederum diverse Ausnahmen macht, soweit geltendes Recht einer Bereitstellung von Daten entgegensteht.

Konkret schließt § 16a Absatz 3 EGovG NRW eine Bereitstellung von Daten aus, wenn „kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht **insbesondere** gemäß der §§ 6 bis 9 des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen“ besteht. Durch die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ wird deutlich, dass die im IFG NRW aufgezählten Fälle die Einschränkungen der Datenbereitstellung nicht abschließend regeln, sondern dass sich weiter gehende Ausnahmen aus anderen Gesetzen ergeben können. Damit soll sichergestellt werden, dass die aufgrund der jeweiligen Besonderheiten für bestimmte Rechtsgebiete abschließend getroffenen

Regelungen Gültigkeit behalten und Doppelungen, Widersprüche oder auch Konflikte mit anderen Rechtsvorgaben vermieden werden.²⁸ Darüber hinausgehende Veröffentlichungspflichten nach § 16a EGovG NRW bestehen in diesem Fall nicht.

Die vorgenannten Einschränkungen können sich außer aus dem IFG NRW auch aus weiteren Gesetzen ergeben. Eine entsprechende Einschränkung der Informationsbereitstellung ist dann geboten und erforderlich, wenn

- der Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung gefährdet ist (→ **Kapitel 4.1.1** und → **4.1.2**),
- eine Veröffentlichung dem Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses entgegensteht (→ **Kapitel 4.1.3**),
- der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gefährdet ist (→ **Kapitel 4.1.4**) oder
- von einer Veröffentlichung aus Gründen des Datenschutzes abzusehen ist (→ **Kapitel 4.1.5**).

²⁸ LT-NRW Drs. 17/8795, S. 64.

4.1.1 Schutz öffentlicher Belange

Die Bereitstellung von Daten kann einer Beschränkung unterliegen, wenn der Schutz „öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung“ betroffen ist. Dieser Punkt findet u. a. in § 6 lit. a) IFG NRW eine nähere Ausgestaltung. Danach ist der Informationszugang abzulehnen, soweit und solange das Bekanntwerden der Information

„die Landesverteidigung, die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung beeinträchtigen würde.“

Die Vorschrift grenzt den umfassenden Informationszugangsanspruch zum Schutz bestimmter hochrangiger öffentlicher Interessen, nämlich verschiedene Aspekte des Staatswohls ein. Eine ähnliche Beschränkung gegenüber der Öffentlichkeit sieht § 12 Abs. 1 GeoZG NRW mit Blick auf den Zugang zu Geodaten und Geodatendiensten vor.

Darin heißt es:

„Der Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und Geodatendiensten über Suchdienste (...) kann beschränkt werden, wenn er nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder die Verteidigung haben kann.“

Hintergrund der Möglichkeit der Beschränkung des öffentlichen Zugangs zu Geodaten mittels Suchdiensten ist, dass über die Suchdienste die Metadaten der Geodaten bereits dargestellt werden. Zu den verpflichtenden Inhalten der Metadaten gehört der geografische Standort. Bestünde die Möglichkeit, aus diesen Daten Informationen abzuleiten, die nachteilige Auswirkungen auf die genannten Schutzgüter haben können, dürfte ein Zugang zu den entsprechenden Geodaten und Geodatendiensten beschränkt werden.



Beispiel 25

Gefährliche Wetterdaten der Marine

Schiffe der Bundesmarine liefern während ihrer Einsätze regelmäßig Wetterdaten an die meteorologischen Dienste. Wären die diesen Daten zugeordneten Metadaten öffentlich verfügbar, so könnten hieraus Informationen über die Standorte

und Bewegungen der Schiffsverbände abgeleitet werden. Die sich hieraus potenziell ergebenden Nachteile liegen auf der Hand. Daher kann der Zugang zu diesen Daten beschränkt werden. ■

IFG NRW und GeoZG NRW sind insofern identisch, als sie eine Sperrwirkung zugunsten des Schutzes der (Landes-)Verteidigung vorsehen. Unter dem Begriff der Verteidigung ist die militärische Verteidigung zu verstehen. Dabei geht es zunächst um die Abwehr von Angriffen anderer Staaten auf die Bundesrepublik Deutschland. Die Regelung soll die Erfüllung des verfassungsgemäßen Auftrags der Streitkräfte sicherstellen. Da sich die Bundesrepublik Deutschland in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit eingeordnet hat, sind von den Vorschriften auch Informationen zu Gaststreit-

kräften, wie z. B. Streitkräfte der Nato, umfasst, unabhängig davon, ob sie in der Bundesrepublik stationiert sind oder nicht. In den Anwendungsbereich der Regelungen fallen damit Maßnahmen und Tätigkeiten, die der individuellen bzw. der kollektiven Verteidigung oder auch sonstigen Einsätzen der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte dienen. Informationen über internationale Einsätze der Bundeswehr können darüber hinaus im Rahmen der „internationalen Beziehungen“ auch als Schutzgut bewertet werden.



Vertiefungshinweis

Unterschiede zwischen IFG NRW und GeoZG NRW.

Auf den ersten Blick scheinen die vorgenannten Schutzgüter einen identischen Schutzzumfang zu genießen. Tatsächlich weisen das IFG NRW und das

GeoZG NRW jedoch drei wesentliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Tatbestände und Rechtsfolgen auf:

4.1.1.1 (Kein) Ermessensspielraum

Die Eingrenzung gemäß § 6 IFG NRW ist **zwingend** und unterliegt **keinem Ermessensspielraum** der öffentlichen Stelle. Nach den Umständen des Einzelfalls muss klar sein, dass eine Freigabe der begehrten Information mit einer Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung der Schutzgüter führen würde.²⁹ Damit ist ein Antrag auf Informationsbereitstellung grundsätzlich abzulehnen, wenn das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die in § 6 IFG NRW genannten Schutzgüter hätte.

Hingegen unterliegt die Zugangsbeschränkung nach dem GeoZG NRW einem **Ermessensspielraum**. Kommt beispielsweise die zuständige Sachbearbeiterin/der Sachbearbeiter bei der Prüfung eines Zugangsanspruchs nach dem GeoZG NRW zu dem Ergebnis, dass einer der in § 12 GeoZG NRW genannten Tatbestände erfüllt ist und aufgrund dessen mit nachteiligen Auswirkungen für eines der Schutzgüter zu rechnen ist, folgt hieraus noch nicht automatisch, dass der Zugang zu Geodaten

nach dem GeoZG NRW beschränkt werden darf. Die zuständige Sachbearbeiterin/der zuständige Sachbearbeiter hat in einer solchen Situation für jeden Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und dem Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und Geodatendiensten über Suchdienste gegen das Interesse an der Festlegung von Beschränkungen des Zugangs bzw. Auflagen abzuwägen. Dementsprechend ist der Zugang zu Geodaten nach dem GeoZG NRW nur dann zu beschränken, wenn man zu dem Abwägungsergebnis gelangt, dass das öffentliche Interesse an der Festlegung von Beschränkungen überwiegt. Kommt man zu einem solchen Ergebnis, ist nach dem GeoZG weiter zu beachten, dass die generelle Zugangssperre das letzte Mittel (Ultima Ratio) ist. Bevor man der Öffentlichkeit den Zugang zu Geodaten und Geodatendiensten über Suchdienste gänzlich verwehrt, ist zu prüfen, ob der Schutzzweck der Regelung ebenso erfüllt ist, wenn man beispielsweise gar keine oder weniger präzise Positionsangaben macht.

²⁹ LT-NRW Drs. 13/1311, S. 12.

4.1.1.2 Unterschiedliche Maßstäbe

Darüber hinaus setzen IFG NRW und GeoZG NRW ein unterschiedliches Gefahrenmaß für die Sperrwirkung von Informationen voraus, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist. Beim GeoZG NRW ist der Begriffsinhalt der „öffentlichen Sicherheit“ eng auszulegen und stellt – anders als das IFG NRW – nicht auf jede nachteilige Auswirkung auf ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ab. Nur die Gefährdung „bedeutsamer“ Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit löst nach dem GeoZG NRW eine Zugangsbeschränkung aus. Das Qua-

lifizierungsmerkmal der Bedeutsamkeit setzt damit eine schwere tatsächliche Gefährdung von Grundinteressen der Gesellschaft voraus. Diese ist dann anzunehmen, wenn der Zugang zu Geodaten beispielsweise nachteilige Auswirkungen auf den Bestand des Staates, auf Leben, Gesundheit, Freiheit sowie nicht unwesentliche Vermögenswerte nach sich ziehen kann. Hingegen genügt beim IFG NRW bereits jede potenzielle Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, um den Informationszugang zu sperren.

4.1.1.3 Erfordernis der konkreten bzw. abstrakten Gefahr

§ 6 IFG NRW ist eng auszulegen; insbesondere gilt der Schutz, „soweit und solange“ das Bekanntwerden der Information eines der dort genannten Schutzgüter beeinträchtigen würde – und damit nur für eine bestimmte Zeit. Die entsprechenden Beeinträchtigungen müssen daher **konkret** bestehen. Beim GeoZG NRW muss hingegen keine konkrete Gefahrensituation für eines der genannten Schutzgüter vorliegen. Das heißt, es ist eine Pro-

gnoseentscheidung bezüglich der Auswirkungen des Bekanntgebens einer Information zu treffen. Nachteilig wirkt sich eine Bekanntgabe danach bereits dann aus, wenn sie eine Gefährdungslage (sogenannte „abstrakte“ Gefahr) für eines der genannten Schutzgüter schafft oder erhöht, z. B. die Gefahr einer Sabotage oder eines terroristischen Angriffs. ■

Sofern verschiedene Gesetze eine Ausnahme zur Veröffentlichung von Daten zum Schutze identischer Interessen und Rechtsgüter vorsehen, ist es aus Sicht des EGovG NRW unschädlich, wenn die jeweiligen Regelungen eine unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung (beispielsweise gebundene Entscheidung im IFG NRW und Ermessensentscheidung im GeoZG NRW) erfahren. Daten

müssen nach § 16a Abs. 3 EGovG NRW nicht bereitgestellt werden, sofern zu den Daten **kein oder ein eingeschränktes Zugangsrecht** besteht. Dementsprechend entfällt die Pflicht zur Datenbereitstellung bereits dann, wenn dies von einem Gesetz vorgesehen wird, auch wenn nach einem anderen Gesetz die Datenbereitstellung – auch mit Einschränkungen – möglich wäre.

**Beispiel 26****Sperrwirkung bei Daten mit verteidigungsrelevantem Bezug?**

Eine Behörde hat Daten erhoben, aus welchen sich u. a. die Positionsdaten von brachliegenden Kasernengeländen samt etwaiger militärischer Altlasten (z. B. Öl- und Benzinrückstände im Bereich von Fahrzeugwaschplätzen) ergeben. Die Daten weisen einen verteidigungsrelevanten Bezug auf. Nichtsdestotrotz wird man zu dem Ergebnis kommen, dass auf Grundlage einer prognostischen Bewertung eine gefahrerhöhende Situation durch die öffentliche Zugänglichmachung dieser Daten nicht anzunehmen ist. Es reicht für den Ablehnungsgrund „Verteidigung“ nicht aus, wenn sich ein Informationsbegehren überhaupt auf (ehemalige) militärische Anlagen oder Einrichtungen bezieht.

Erforderlich ist nämlich, dass ein hinreichender Verteidigungsbezug vorliegt. Dies ist in der Regel nicht der Fall, wenn es etwa um Informationen zu militärischen Altlasten auf einem brachliegenden Kasernengelände o. Ä. geht (z. B. Öl- und Benzinrückstände im Bereich von Fahrzeugwaschplätzen), es sei denn, aus den begehrten Informationen lassen sich bestimmte Rückschlüsse auf verteidigungsrelevante Kampfmittel und Kampfstoffe o. Ä. ziehen. Wenn bereits keine abstrakte Gefährdungslage nach dem GeoZG NRW vorliegt, dann liegt erst recht keine konkrete Gefahr nach dem IFG NRW vor. Dementsprechend besteht eine Pflicht, die erhobenen Daten bereitzustellen. ■

**Merke**

Bei als „Verschlusssache“ eingestuft Daten ist eine öffentliche Zugänglichmachung nicht nur nicht erforderlich, sondern grundsätzlich untersagt, da die öffentliche Zugänglichmachung dieser Daten stets nachteilige Auswirkungen für öffentliche Interessen nach sich ziehen kann, andernfalls würde es sich nicht um eine Verschlusssache

handeln. In einem solchen Fall ist eine Prüfung der Möglichkeit von nachteiligen Auswirkungen nicht erforderlich. Die Weitergabe entsprechender Daten bemisst sich dann nach den Regelungen zu der entsprechenden Vertraulichkeitseinstufung. Dies gilt gleichermaßen für Daten, die eine internationale Einstufung (z. B. „EU Restricted“) haben.

4.1.2 Schutz der Rechtsdurchsetzung

Weiter ist nach § 6 Lit. b) IFG NRW der Informationszugang abzulehnen, soweit und solange

„durch die Bekanntgabe der Information der Verfahrensablauf eines anhängigen Verwaltungsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens, eines Disziplinarverfahrens oder der Erfolg einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme erheblich beeinträchtigt würde“.

Die Regelung betrifft den Ablauf von Gerichts- und sonstigen der Rechtsdurchsetzung dienenden Verfahren. Dabei setzt das IFG NRW eine **erhebliche Beeinträchtigung** sowie eine **konkrete Gefährdungssituation** voraus. Eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzguts „Verfahrensablauf“ läge etwa dann vor, wenn einer betroffenen Person die Rechtsverfolgung in einem Gerichtsverfahren nicht unerheblich erschwert würde.³⁰ Eine unerhebliche Beeinträchtigung, wie beispielsweise eine geringe Verzögerung, reicht jedoch nicht aus.

Eine ähnliche Regelung findet sich in § 12 Abs. 3 GeoZG NRW. Danach können der Zugang zu Geodaten und Geodatendiensten sowie der Austausch und die Nutzung von Geodaten gegenüber geodatenhaltenden Stellen und gegenüber entspre-

chenden Stellen der Kommunen, der Länder, des Bundes und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft beschränkt werden, wenn hierdurch

- „a) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens,
- b) der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren,
- c) die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen (...)

gefährdet werden können“.

Anders als das IFG NRW setzt das GeoZG NRW **keine** erhebliche Beeinträchtigung und „nur“ eine abstrakte Gefahr der genannten Schutzgüter voraus.

Auch hierbei gilt, dass die Bereitstellungspflicht nach § 16a Abs. 1 EGovG NRW bereits dann entfällt, wenn nach einem der beiden genannten Gesetze – oder einem anderen Gesetz mit ähnlicher Schutzrichtung – die Veröffentlichungspflicht eingeschränkt ist.

³⁰ LT-NRW Drs. 13/1311, S. 12.

4.1.3 Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses

Eine weitere Beschränkung des Zugangs zu Informationen findet sich in § 7 IFG NRW, der wie folgt lautet:

- „(1) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen.
- (2) Der Antrag soll abgelehnt werden, wenn
- a) sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht oder
 - b) das Bekanntwerden des Inhalts der Information die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt oder
 - c) es sich um Informationen handelt, die ausschließlich Bestandteil von Vorentwürfen und Notizen sind, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und alsbald vernichtet werden.
- (3) Informationen, die nach Absatz 1 vorenthalten worden sind, sind nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Für Protokolle vertraulichen Inhalts gilt dies nur für die Ergebnisse.“

Der Schutz interner Verwaltungsabläufe ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unerlässlich. Daher gewährleistet § 7 IFG NRW die Effektivität des Verwaltungshandelns, indem der Zugriff auf unmittelbar entscheidungsvorbereitende Arbeiten beschränkt wird. Zweck des Gesetzes ist – neben der ungestörten Entscheidungsfindung – auch, eine vollständi-

ge und unbefangene behördliche Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert.

Ein Anspruch auf Zugang zu Information, die Verwaltungshandeln vorbereitet, besteht in der Regel nicht. Damit werden laufende Verfahren in einem weiten Sinn geschützt, also auch Verfahren im schlicht hoheitlichen oder fiskalischen Bereich sowie Gesetzgebungsverfahren. Erfasst sind solche Entwürfe, die nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil eines Vorgangs und damit eine amtliche Information geworden sind.

Da § 7 IFG NRW den Schutz von Verwaltungsabläufen bezweckt, ist entscheidend, dass die geschützten behördlichen Maßnahmen konkret bevorstehen. Vereitelt wird der Erfolg der Entscheidung, wenn diese bei Offenbarung der Information voraussichtlich überhaupt nicht, mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.

Nicht geschützt sind in der Regel Ergebnisse von Beweisaufnahmen, Gutachten und Stellungnahmen Dritter. Es handelt sich dabei um abgrenzbare Erkenntnisse, die die Verfahrensherrschaft der Behörde typischerweise nicht beeinträchtigen. Bei Gutachten in Verfahren der Forschungs- und Kulturförderung kann es geboten sein, den Informationszugang erst nach Abschluss des Verfahrens zu eröffnen. In Einzelfällen kann zur Gewährleistung des Informationszugangs eine Anonymisierung geboten sein. In einem solchen Fall besteht nach dem EGovG NRW keine Pflicht zur Bereitstellung der Informationen, da es sich hierbei um eine Beschränkung des Informationszugangs im Sinne von § 16a Abs. 3 EGovG NRW handelt.

**Merke**

§ 7 Absatz 3 IFG NRW stellt klar, dass die Geheimhaltungspflicht mit dem Ende des Verfahrens nicht mehr besteht. Dies entspricht dem Sinn der Regelung, die auf den Schutz der behördlichen Entscheidungsfindung abstellt. Ein verschärfter Schutz gilt allerdings für die Protokolle vertraulicher Beratungen, die dauerhaft dem öffentlichen Zugriff entzogen werden.

**Vertiefungshinweis****zu Regierungshandeln.**

Im Bereich des Regierungshandelns besteht des Weiteren ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund bezüglich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser exekutive Kernbereich schließt einen selbst von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung ein. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge gehört dazu u. a. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabi-

netts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.³¹ Da der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dient, erstreckt er sich vor allem auf laufende Verfahren. Selbst im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen kann er aber auch abgeschlossene Vorgänge betreffen. Dem Bürger ist damit der Zugang zu diesem Kernbereich erst recht verschlossen. ■

4.1.4 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Weiter sieht § 8 IFG NRW vor, dass der Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist,

„soweit durch die Übermittlung der Information **ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird** und **dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde**. Entsprechendes gilt für Informationen, die wegen ihrer volkswirtschaftlichen

Bedeutung im öffentlichen Interesse geheim zu halten sind. Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre. Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Betroffen sein kann auch eine öffentliche Stelle.“

³¹ BVerfG, Urteil vom 17.07.1984 – 2 BvE 11/83.



Vertiefungshinweis

Betriebs- und Geschäftsgeheimnis.

§ 8 IFG NRW enthält keine Legaldefinition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, sondern setzt diesen Begriff so voraus, wie er in der Rechtsprechung entwickelt worden ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Begriff „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ bis zum 25.04.2019 in den §§ 17–19 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) der zentrale Begriff für den strafrechtlichen Schutz vor dem Verrat ebensolcher Geheimnisse war und durch eine jahrzehntelange Rechtsprechung geprägt wurde. Der Bundesgerichtshof hatte festgestellt, dass ein Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnis vorliegt, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erkennbaren Willen der Inhaberin/des Inhabers sowie deren/dessen berechtigtem wirtschaftlichem Interesse geheim gehalten werden sollen.³² Betriebsgeheimnisse umfassten im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betrafen vornehmlich kaufmännisches Wissen.³³ Die §§ 17–19 UWG wurden mit Wirkung zum 26.04.2019 gestrichen, da der Schutz von Geschäftsgeheimnissen gleichzeitig

durch das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) geregelt wurde. Anders als § 17 UWG und § 8 IFG NRW enthält das GeschGehG eine Legaldefinition des „Geschäftsgeheimnisses“ (der Begriff „Betriebsgeheimnis“ kommt im GeschGehG nicht vor) und verlangt zur Anerkennung einer Information als Geschäftsgeheimnis zusätzlich zu den von der Rechtsprechung festgelegten Kriterien zur alten Gesetzeslage, dass die Information „Gegenstand von den Umständen nach angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch ihren rechtmäßigen Inhaber ist“. Da § 8 IFG NRW 2001 und damit vor der vorstehend genannten geänderten Gesetzeslage erlassen wurde, erscheint fraglich, ob die zum damaligen Zeitpunkt festgelegten Grundsätze der Rechtsprechung zu den §§ 17–19 UWG heranzuziehen sind oder die Legaldefinition des GeschGehG. Aufgrund des Umstandes, dass mit der Neuregelung auch eine neue gesetzgeberische Wertung zum Schutz von Informationen getroffen wurde, spricht vieles dafür, dass zur Anwendung von § 8 IFG NRW ein Geschäftsgeheimnis im Sinne des GeschGehG betroffen sein muss. ■

Ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung der Information im danach erforderlichen Sinne fehlt, wenn deren Offenlegung nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen.³⁴ Ob ein Geschäftsgeheimnis betroffen ist, ist anhand der Besonderheiten des jeweiligen Sach- oder Rechtsgebiets zu bestimmen.

Zu Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können.³⁵

³² BGH, Urteil vom 10.05.1995 – 1 StR 764/94.

³³ BVerfG, Beschluss vom 14.03.2006 – 1 BvR 2087/03.

³⁴ BVerwG, Urteil vom 28.05.2009 – 7 C 18/08.

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 14.03.2006 – 1 BvR 2087/03.

Ein Informationszugang ist dann abzulehnen, sofern durch die Übermittlung der Information ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Der Standort Nordrhein-Westfalen als wichtige Wirtschaftsregion soll durch dieses Gesetz nicht beeinträchtigt werden.³⁶ Die Einschränkung des Informationszugangs in diesem Bereich gilt nicht, wenn der Dritte mit der Offenbarung der ihn be-

treffenden Information einverstanden ist oder ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Information besteht und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre. Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen (Geschäftsinhaberin/Geschäftsinhaber/Unternehmen) vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.³⁷



Beispiel 27

Verbot der Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen

Ein Heizungsbauer hat nach erfolgloser Teilnahme an der Vergabe eines Bauauftrags die zuständige Vergabebehörde dazu aufgefordert, die Angebotspreise der Mitbewerber offenzulegen, um in die Lage versetzt zu werden, sein eingereichtes Angebot mit dem der Wettbewerber vergleichen zu können. Unter Anwendung der o. g. Vorgaben kommt man zu dem Ergebnis, dass die durch eine

öffentliche Ausschreibung erlangten Angebote für die ausschreibenden Unternehmen ein Geschäftsgeheimnis darstellen.³⁸ Eine Weitergabe der Angebotspreise der an der Ausschreibung teilnehmenden Unternehmen verbietet sich gemäß § 8 IFG NRW. Aus diesem Grund entfällt zugleich eine Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW. ■

4.1.5 Schutz personenbezogener Daten

4.1.5.1 Allgemeiner Schutzgegenstand

Die Bereitstellung von Daten kann ferner dann ausgeschlossen werden, wenn personenbezogene Daten betroffen sind. So sieht beispielsweise § 9 IFG NRW vor, dass ein Antrag auf Zugang zu Informationen dann abzulehnen ist, sofern durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart würden, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das „öffentliche Interesse“ an der Bekanntgabe überwiegt. Einen entsprechenden Schutz personenbezogener

Daten beim Zugang zu Umweltinformationen sieht § 9 des Umweltinformationsgesetz des Bundes (auf das im UIG NRW verwiesen wird) vor. Diese Regelung findet wiederum entsprechende Anwendung beim Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und Geodatendiensten über § 12 GeoZG NRW.

Die genannten Vorschriften dienen dem Schutz des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung, die von dem verfassungsrechtlich garantierten

³⁶ LT-Drs. NRW 13/1311, S. 13.

³⁷ LT-Drs. NRW 13/1311, S. 13.

³⁸ BGH, Urteil vom 10.05.1995 – 1 StR 764/94.

allgemeinen Persönlichkeitsrecht umfasst wird. Mithilfe des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sollen alle selbst darüber entscheiden können, welche personenbezogenen Daten sie von sich preisgeben möchten und wer sie verwenden darf.

Damit kommen die vorgenannten Regelungen dann zur Anwendung, wenn im Rahmen eines Vorgangs Informationen erfasst, bearbeitet, übermittelt oder

genutzt werden, die personenbezogene Daten zum Gegenstand haben. Ein Personenbezug liegt dann vor, wenn die Informationen Rückschlüsse auf persönliche, sachliche und/oder tatsächliche Verhältnisse einer natürlichen Person zulassen. Dabei reicht es bereits aus, wenn die Informationen dieser Person indirekt zugeordnet werden können. Zu den „klassischen“ personenbezogenen Daten zählen insbesondere Name, Geburtsdatum, Anschrift, Bankverbindung und Einkommen.

4.1.5.2 Exkurs: Besonderheiten bei Geodaten

In diesem Zusammenhang stellen Geodaten insofern eine Besonderheit dar, als es sich dabei in der Regel um orts- und sachbezogene Informationen handelt. Geodaten können allerdings im Einzelfall auch einen Personenbezug aufweisen. Dabei entsteht eine datenschutzrechtliche Relevanz vielfach erst durch die mit der digitalen Erfassung, Aufbereitung und Bereitstellung der Geodaten bestehenden Möglichkeiten der Verknüpfung mit anderen Informationen, insbesondere mit Identifikationsdaten einer Person. Vor diesem Hintergrund ist ein Personenbezug im Zusammenhang mit Geodaten dann anzunehmen, wenn – z. B. bei Straßenansichten im Internet – identifizierbare Personen abgebildet werden. Daneben ist zu berücksichtigen, dass auch solche Informationen personenbezogen sind, die etwa einem bestimmten Grundstück und damit der Person des Eigentümers oder Bewohners zugeordnet werden können, wie z. B. Angaben zur Gemarkung, zur Flur und zum Flurstück eines Grundstücks. Schließlich können auch Informationen über die (land-)wirtschaftliche Nutzung von Flächen personenbezogene Daten darstellen.

Wann die in Geodaten einsehbaren Informationen einen Personenbezug haben, ist letztendlich eine Frage des Einzelfalls. Der Personenbezug ist dann abzulehnen, wenn die Daten anonym sind, d. h. nur noch mit unverhältnismäßig hohem Aufwand einer Person zugeordnet werden können. Hierun-

ter fallen insbesondere Geobasis- bzw. geotopografische Referenzdaten. Bei diesen Daten kann ein Personenbezug häufig nicht hergestellt werden. Im Übrigen hängt hingegen die Frage, ob ein Personenbezug besteht und wie hoch das schutzwürdige Interesse der betroffenen Personen an einem Unterbleiben der Datenverarbeitung ist, wesentlich vom Detaillierungsgrad der jeweiligen Geoinformationen ab und davon, ob diese Rückschlüsse auf eine Person zulassen und welcher Natur diese Rückschlüsse sind.

Nach der Kontrollpraxis des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit liegt ein Personenbezug aufgrund der Wahrscheinlichkeit und Intensität von möglichen Persönlichkeitsverletzungen in der Regel dann vor, wenn eine der folgenden Auflösungsschwellen unterschritten wird:

- Daten werden mit einem Maßstab kleiner als 1:5.000 dargestellt (Kartendarstellung);
- Satelliten- oder Luftbildinformationen werden mit einer Bodenauflösung von 20 cm oder größer pro Bildpunkt dargestellt;
- Daten werden auf einer gerasterten Fläche größer oder gleich 100 m x 100 m dargestellt;
- Daten werden aggregiert dargestellt, mindestens vier Haushalte zusammengefasst.

**Beispiel 28****Personenbezogene Daten bei Kartendarstellungen?**

Eine Behörde hat Daten zu Vogelschutzgebietsflächen erhoben. Innerhalb der erfassten Flächen befinden sich auch Grundstücke, die im Eigentum natürlicher Personen stehen. Die entsprechenden Daten sind nicht parzellenscharf und in einem Maßstab 1:25.000 einsehbar. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Freiburg könne bereits auf-

grund der ungenauen Karte (Maßstab 1:25.000) kein Rückschluss auf betroffene Eigentümer gezogen werden, sodass die entsprechenden Geodaten keinen Personenbezug haben würden.³⁹ Unter Anwendung der o. g. Vorgaben wird man zu dem Ergebnis kommen, dass die Vogelgebietsflächen veröffentlicht werden müssen. ■

**Beispiel 29****Personenbezogene Geodaten?**

Eine Behörde erhebt Daten zu landwirtschaftlichen Flächen, aus denen sich u. a. die Nutzungsart (beispielsweise Aussaat von gentechnisch verändertem Raps) sowie die katastermäßige Bezeichnung der betroffenen Grundstücke und deren Eigentümer ergeben.

Nach Maßgabe des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs liegt ein Personenbezug vor.⁴⁰ Nicht nur

die Angaben des Eigentümers stellen personenbezogene Daten dar, sondern auch die Information zur Art der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen unterliegt dem Datenschutz. Dementsprechend entfällt die Veröffentlichungspflicht gemäß § 16a EGovG NRW, sofern nicht ein Erlaubnistatbestand erfüllt ist (beispielsweise durch Vorliegen einer Einwilligung der Grundstückseigentümerinnen/-eigentümer). ■

³⁹ VG Freiburg, Beschluss vom 26.04.2000 – Az. 4 K 981/00.

⁴⁰ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 22.11.2000 – Az. 22 ZE 00.2779.

4.2 Technische Einschränkungen

Zentrale Voraussetzungen für die Weiterverwendung von Daten sind der einfache und umfängliche Zugang zu Daten und die einfache Nutzbarkeit der eigenen Daten für öffentliche Einrichtungen. Sind diese nicht gegeben, kommt es zu Einschränkungen bei der Hoheit über die eigenen Daten und somit auch bei der Weiterverwendung der Daten. Es entstehen auch aus technischer Perspektive größere Abhängigkeiten von Anbietern der jeweiligen datenhaltenden Systeme.

Im Idealfall liegen die Daten in IT-Systemen, auf die öffentliche Einrichtungen vollen Zugriff haben, wodurch diese sich größtmögliche Kontrolle über die eigenen Daten verschaffen können. In der Praxis ist dies jedoch häufig nicht durchgängig der Fall, sodass die Speicherung, die Auswertung oder auch die Weiterverwendung der Daten in anderen Zusammenhängen unnötig erschwert werden oder gar nicht möglich sind.

Für die Leistungserbringung im öffentlichen Sektor werden verschiedene IT-Komponenten benötigt, die eng miteinander verzahnt sind. Abhängigkeiten, die sich negativ auf die digitale Souveränität auswirken, können dabei auf allen technischen Ebenen auftreten: Software, Netze, Hardware, Daten und Plattformen.⁴¹ Um Einschränkungen in der Weiterverwendung der eigenen Daten zu reduzieren, sind aus technischer Sicht vor allem Maßnahmen auf Ebene der Daten selbst, der Software oder der Plattformen zu berücksichtigen.

Im Rahmen dieser Handreichung wird Software als einzelne Anwendung oder Applikation betrachtet und eine Plattform als ein System verstanden, das verschiedene Softwares bereitstellt oder integriert.

⁴¹ Siehe Kompetenzzentrum Öffentliche IT: Digitale Souveränität als strategische Autonomie, 2020. Zuletzt aufgerufen im November 2022 unter <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Digitale+Souver%C3%A4nit%C3%A4t+als+strategische+Autonomie+-+Umgang+mit+Abh%C3%A4ngigkeiten+im+digitalen+Staat>.

4.2.1 Daten

Um den Datenzugang und die Datennutzung zu verbessern, sind offene Standards und Schnittstellen wichtig. Sie sorgen für Interoperabilität und dafür, dass Daten einfacher in andere Systeme überführt und weiterverwendet werden können.

Die Nutzung von proprietären Datei- oder Schnittstellenformaten schränkt dagegen vielfach die Datennutzung ein und sollte daher vermieden werden. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Offenheit von Formaten.

Tabelle 1: Grade der Offenheit von Dateiformaten.⁴²

Grade der Offenheit

Proprietäre Formate	DOC, PPT, XLS
Standardisierte, aber nicht offene Formate	DXF, GeoTIFF, GIV, GPX, JPG/JPEG, RTF, TIFF
Standardisierte, offene Formate	CSV, DOCX, GML, HTML, KMZ, ODS, ODT, PDF, PNG, RDF, RSS, TXT, XLSX, XML

Das Vorhalten von Daten in nicht maschineninterpretierbaren Formaten stellt eine weitere technische Hürde für die Weiterverwendung dar. Potenzielle Anwendungsfälle, wie beispielsweise die Einbindung der Daten in einem anderen System oder einer mobilen App werden stark erschwert,

wenn die Daten nicht maschineninterpretierbar sind. In diesem Sinne sind CSV, XML oder RDF besonders geeignete Formate, da sie die Kriterien der Offenheit und Maschineninterpretierbarkeit erfüllen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Maschineninterpretierbarkeit von Formaten.

Tabelle 2: Grade der Maschineninterpretierbarkeit von Dateiformaten.⁴³

Grade der Maschineninterpretierbarkeit

Gar nicht bis gering	DOC, DOCX, GeoTIFF, GIF, JPG, JPEG, ODT, PNG, PDF, TIFF
Überwiegend	CSV, HTML, RTF, ODS, RTF, TXT, XLS, XLSX
Vollständig	DXF, GML, GPX, KMZ, RDF, RSS, XML

⁴² Siehe Klessmann, J.; Denker, P.; Schieferdecker, I.; Schulz, S. E.; u. a.; Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Open Government Data Deutschland, 2012. Zuletzt aufgerufen im November 2022 unter https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁴³ Siehe ebd.

Über Programmierschnittstellen (Application Programming Interface -> API) können Daten verlässlich und passgenau, maschinenlesbar und in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden. Den größtmöglichen Mehrwert im Sinne des Datenzugangs und der Datennutzung bieten dabei offene APIs. Die API besteht dabei aus Open-Source-Modulen und steht Dritten öffentlich zur Verfügung. Über API-Spezifikationen wird festgelegt, wie die Kommunikation und Interaktion mit anderen Anwendungen erfolgt. Um den Zugang so

offen wie möglich zu halten, sollte ein offenes und herstellerneutrales Beschreibungsformat wie die OpenAPI-Spezifikation verwendet werden.⁴⁴



Hinweis

Die in Anlage 1 zu § 4 der Open Data-Verordnung Nordrhein-Westfalen empfohlenen Datei- und Schnittstellenformate sind sowohl offen als auch maschinenlesbar.

4.2.2 Software

Einschränkungen des Datenzugangs und der Datennutzung lassen sich auch auf die in der öffentlichen Einrichtung eingesetzte Software zurückführen. Dies ist insofern kritisch, da Standardprodukte von kommerziellen Software-anbieterinnen und -anbietern, insbesondere Produkte weniger großer Herstellerinnen oder Hersteller, in zahlreichen Behörden verwendet werden. Der Anwendungsbereich von Software ist dabei vielseitig und reicht von Fachanwendungen über Bürosoftware, Arbeitsplatzbetriebssysteme und Plattformen bis hin zu Server-Betriebssystemen.⁴⁵ Abhängigkeiten, die zu Kontrollverlusten und Einschränkungen der Datensouveränität führen können, entstehen dort, wo viele Produkte von der gleichen Anbieterin/dem gleichen Anbieter eingesetzt werden. Insbesondere Anbieter, die Produkte über mehrere Softwareanwendungsbereiche bereitstellen, sorgen für eine hohe technische Abhän-

gigkeit. Die Produkte untereinander sind vernetzt und optimal aufeinander abgestimmt. Nach außen hin sind sie jedoch verschlossen, da sie meist mit proprietären Formaten und Schnittstellen arbeiten und der Quellcode nicht zugänglich ist. Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, die Daten mit anderer Software weiterzuverwenden.

Begegnen kann man solchen Abhängigkeiten, indem man zunächst eine Bestandsaufnahme der eingesetzten Produkte vornimmt, um mögliche Abhängigkeiten von einzelnen Anbieterinnen und Anbietern zu identifizieren. Darauf aufbauend sollte eine Diversifizierung der Produkte vorgenommen werden, beispielsweise durch den Einsatz proprietärer Software anderer Anbieterinnen und Anbieter oder durch den Ausbau von Open-Source-Komponenten.

⁴⁴ Vgl. Bitkom: Open API – offene Daten professionell anbieten und nutzen. Leitfaden, 2019.

⁴⁵ Vgl. PwC strategy&: Strategische Marktanalyse zur Reduzierung von Abhängigkeiten von einzelnen Software-Anbietern, 2019. Zuletzt abgerufen im Oktober 2022 unter https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/marktanalyse-reduzierung-abhaengigkeit-software-anbieter.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

4.2.3 Plattformen

Aufeinander abgestimmte Plattformlösungen aus der Hand einer Herstellerin/eines Herstellers mögen zunächst verlockend klingen – sie bergen allerdings die Gefahr von sogenannten Vendor-Lock-ins, also der Abhängigkeit einer öffentlichen Einrichtung von einer kommerziellen Anbieterin/einem kommerziellen Anbieter. Solche Komplettlösungen können sich über mehrere technische Ebenen erstrecken und sind meist proprietär und aufeinander abgestimmt. Damit werden der Datenzugang und die Weiterverwendung der Daten für die öffentliche Einrichtung erheblich erschwert. Das gilt insbesondere, wenn Plattformbetreiberinnen/Plattformbetreiber sämtliche Nutzungsrechte für die auf der Plattform gespeicherten Daten für sich reklamieren z. B. über entsprechende Regelungen in den Nutzungsbedingungen.

Um dem vorzubeugen, sollten Plattformen zum Einsatz kommen, welche den Ansatz der Offenheit verfolgen. Dies beinhaltet die Nutzung offener Standards, offener Schnittstellen und Formate sowie offener Datenmodelle. So können Daten einfacher von oder in Drittsysteme(n) überführt und weiterverwendet werden. Außerdem sollte die Plattform modular aufgebaut sein. Bei der Wahl der Module sollten Open-Source-Module oder Lösungen verschiedener Herstellerinnen/Hersteller zum Einsatz kommen. Unter dem Aspekt der Hoheit über die Daten erfolgt der Betrieb einer Plattform idealerweise in einem Rechenzentrum, auf das die jeweilige öffentliche Einrichtung weitgehenden Zugriff hat.



4.3 Organisatorische Herausforderungen

Selbst wenn keine Ausnahmen von Veröffentlichungspflichten bestehen (siehe vorstehend → **Kapitel 4.1**) und auch aus rein technischer Sicht (siehe vorstehend → **Kapitel 4.2**) eine Veröffentlichung von Daten als Open Data ohne Weiteres möglich ist, bestehen häufig organisatorische Hürden, die es zu überwinden gilt. Zu diesen Hürden können

fehlende oder unklare personelle Zuständigkeiten für den Bereich Open Data (siehe → **Kapitel 4.3.1**), fehlende Prozesse zur Erfassung von Datensätzen (siehe → **Kapitel 4.3.2**) und fehlende personelle und sachliche Mittel für die Veröffentlichung von Daten (siehe → **Kapitel 4.3.3**) gehören.

4.3.1 Fehlende oder unklare personelle Zuständigkeiten für den Bereich Open Data

Nicht alle öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge haben dedizierte Ansprechpersonen für den Bereich Open Data. Hierzu sind sie mit Ausnahme der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen derzeit grundsätzlich auch nicht verpflichtet. Dies führt in der Praxis häufig dazu, dass keine klaren Zuständigkeiten für die Veröffentlichung von Daten bestehen und somit auch keine internen Prozesse zur Identifizierung von zu veröffentlichenden Datensätzen und zum Aufbau von Fachkompetenz in diesem Bereich eingerichtet worden sind. Die Erfahrung zeigt, dass

ohne klare personelle Zuständigkeiten für den Bereich Open Data Wissen um Veröffentlichungspflichten nicht aufgebaut oder an verschiedenen Stellen aufgebaute Kompetenz nicht zentral gebündelt wird. Dies kann dazu führen, dass in jedem Einzelfall, in dem zu prüfen ist, ob und wie Datensätze zu veröffentlichen sind, erhebliche Aufwände entstehen, weil keine zentrale Anlaufstelle mit dem entsprechenden Wissen besteht. Von daher wird empfohlen, dedizierte Ansprechpersonen für Open Data zu benennen und diesen die personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, um entsprechende Kompetenzen aufzubauen.

4.3.2 Fehlende Prozesse zur Erfassung von Datensätzen

Umgangssprachlich ausgedrückt, sitzen viele öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge auf „Datenschätzen“, ohne es zu wissen. Dies hat insbesondere den Hintergrund, dass Datensätze als solche selten zentral erfasst werden. Während Arbeitsmittel und Software (mitsamt Lizenzen) wie selbstverständlich in Inventarlisten

eingetragen werden, die zentral zugänglich sind, geschieht dies bei Datensätzen nur sehr selten. Liegen keine umfassenden Informationen zu vorhandenen Datensätzen und möglicherweise bestehenden Datenlizenzen vor, können rechtlich bestehende Veröffentlichungspflichten tatsächlich nur eingeschränkt erfüllt werden.

**Merke**

Nach § 6 der Open Data-Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen sind Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen verpflichtet, ein Datenmanagement dauerhaft zu etablieren, um die effiziente Bereitstellung und Aktualisierung von Daten, die nach § 16a EGovG NRW zu veröffentlichen sind, sicherzustellen. Hierzu müssen die Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen Daten identifizieren, die unter § 16a EGovG NRW fallen.

Die Einrichtung eines Datenmanagements wird jedoch allen Adressatinnen und Adressaten dieser Handreichung empfohlen, unabhängig von einer möglichen Pflicht nach der Open Data-Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. Das Wissen um das Vorliegen von Datensätzen fördert schließlich nicht nur die Erfüllung von Veröffentlichungspflichten im Sinne von Open Data, sondern kann auch unnötige Erhebungen von Daten, die bereits vorhanden sind, verhindern. Zudem stellen vorhandene (auch historische) Daten oftmals ein unschätzbares Wissen dar, das bei aktuellen und künftigen Verwaltungsvorgängen genutzt werden kann.

Sofern bei einer öffentlichen Stelle oder einem Unternehmen der Daseinsvorsorge noch keine Prozesse zur systematischen Erfassung von Datensätzen etabliert sind, sollten solche Prozesse nun eingeführt werden. Hierzu gehört sowohl eine Bestandsaufnahme als auch ein Prozess, der sicherstellt, dass bei der Erhebung oder sonstigen Beschaffung und Bearbeitung von Daten eine zentrale Erfassung der neuen bzw. bearbeiteten Datensätze erfolgt, wobei idealerweise eine automatisierte Meldung an interne Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu Open Data generiert wird. Die einzurichtenden Prozesse sollten die in den **→ Kapiteln 6.2 und → 6.3** aufgeführten Anforderungen zu den rechtlichen und tatsächlichen Aspekten der Datensouveränität beinhalten.

4.3.3 Fehlen von personellen und sachlichen Mitteln für die Veröffentlichung von Daten

Im Hinblick auf Daten, die als „Primärdaten“ (also die Daten, die initial erhoben wurden) in offenen Formaten vorliegen, sollten keine erheblichen Aufwände bei der Veröffentlichung entstehen. Sie sind im Falle einer Veröffentlichung nach §§ 16, 16a EGovG NRW gemäß der Open Data-Verordnung über das Open.NRW-Portal zur Verfügung zu stellen. Müssen Daten vor der Veröffentlichung noch aufbereitet werden (siehe vorstehend **→ Kapitel 4.2**) oder muss mit entsprechender Expertise geprüft werden, ob Hinderungsgründe vorliegen (siehe vorstehend **→ Kapitel 4.1**), kann dies im Einzelfall in erheblichem Umfang personelle und sachliche

Mittel in Anspruch nehmen, die allerdings nicht immer zur Verfügung stehen. Ein Datenmanagement, wie in **→ Kapitel 4.3.2** beschrieben, die Nutzung der Checkliste zu Veröffentlichungspflichten nach § 16a EGovG NRW in **→ Kapitel 7.1** sowie die Maßnahmen zur Sicherstellung von Datensouveränität nach **→ Kapitel 6** können helfen, die entsprechenden Aufwände gering zu halten. Unabhängig davon ist durch die Bereitstellung benötigter personeller und sachlicher Mittel sicherzustellen, dass gesetzliche Anforderungen an das „Ob“ und „Wie“ der Veröffentlichung von Daten eingehalten werden.

5.

Freiwillige Bereitstellung von Daten



5.1 Möglichkeit der freiwilligen Bereitstellung

Auch wenn eine Pflicht zur Bereitstellung von Daten nicht besteht, haben öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge häufig (zu den Ausnahmen siehe unten → **Kapitel 5.2.1**) die Möglichkeit, Daten auf freiwilliger Basis der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Wie in → **Kapitel 1** ausgeführt, dient die Bereitstellung von Daten der Transparenz und birgt zudem große Potenziale der Wertschöpfung. Entscheiden sich öffentliche Stellen oder Unternehmen der Daseinsvorsorge dazu, bestimmte oder dem Grunde nach alle bei Ihnen verfügbaren Datensätze auf freiwilliger Basis bereitzustellen, bedeutet dies nicht in jedem Fall, dass das „Wie“ der Bereitstellung ihrem Belieben unterliegt. In diesem → **Kapitel 5**, das sich an alle Adressatinnen und Adressaten dieser Handreichung richtet, wird dargestellt, was bei einer freiwilligen Bereitstellung von Daten zu berücksichtigen ist.

Wie in → **Kapitel 2.3** dargestellt, sind nicht sämtliche Adressatinnen und Adressaten dieser Handreichung auch die für die Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW zuständigen Personen, da sich die Regelung nur an Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen richtet. Unternehmen der Daseinsvorsorge, Kommunen und Kommunalverbände trifft daher keine Pflicht zur Bereitstellung von Daten nach § 16a EGovG NRW. Zudem gilt, dass die Veröffentlichungspflicht auch nicht für sämtliche Daten, die bei den Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen vorliegen, besteht (anhand der Checkliste zu Veröffentlichungspflichten in → **Kapitel 7.1** kann überprüft werden, ob konkrete Datensätze nach § 16a EGovG NRW zu veröffentlichen sind).



Beispiel 30

Breitbandanschlüsse in der Gemeinde

In dem Beispiel 1 besteht für die Kommune in Nordrhein-Westfalen, die im Rahmen eines Projekts zur Digitalisierung der städtischen Infrastruktur Daten zu den im Stadtgebiet bestehenden Breitbandanschlüssen erhoben hat, keine Pflicht zur Bereitstellung nach § 16a EGovG NRW, da Kommunen

keine öffentlichen Stellen des Landes sind. Gibt die Kommune die Daten an eine Landesbehörde weiter, trifft die Landesbehörde in der Regel keine Pflicht zur Veröffentlichung nach § 16a EGovG NRW, da die Daten nicht durch sie oder in ihrem Auftrag erhoben worden sind. ■

Soweit keine Pflicht zur Veröffentlichung nach § 16a EGovG NRW besteht, ist aber noch zu prüfen, ob eine Veröffentlichung oder sonstige Bereitstellung aufgrund spezieller Vorschriften zu Open Data wie UIG NRW und GeoZG NRW erfolgen muss (weitere

Ausführungen hierzu im → **Open Data-Guide „Grundlagen“** im Kapitel „Rechtliche Grundlagen von Open Data in Nordrhein-Westfalen“).

5.2 Was bei der freiwilligen Bereitstellung von Daten zu berücksichtigen ist

Wenn Daten auf freiwilliger Basis bereitgestellt werden sollen, sind die nachfolgenden Grundsätze zu befolgen.

5.2.1 Kein Vorliegen von Hinderungsgründen

Entschließen sich öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge dazu, Daten auf freiwilliger Basis bereitzustellen, ist zunächst für die entsprechenden Datensätze zu prüfen, ob einer Veröffentlichung Hinderungsgründe entgegenstehen. Die in **→ Kapitel 4** dargestellten Hinderungsgründe im Falle einer grundsätzlichen Veröffentlichungs- oder Bereitstellungspflicht gelten gleichermaßen für Daten, die freiwillig bereitgestellt werden sollen.

Um mögliche Hinderungsgründe zu prüfen, kann auf Abschnitt 2 der Checkliste zu Veröffentlichungspflichten in **→ Kapitel 7.1** zurückgegriffen werden. Abschnitt 2 der Checkliste enthält nicht nur Hinderungsgründe bezüglich einer Veröffentlichung, sondern erfasst die Fälle, in denen Daten nicht zwingend nach § 16a EGovG NRW bereitzustellen sind. Liegen Gründe vor, die eine Bereitstellungspflicht nach § 16a EGovG NRW entfallen lassen würden, besteht jedenfalls nicht die Möglichkeit, die betroffenen Daten ohne jede Einschränkung im Sinne von Open Data bereitzustellen. Liegt z. B. eine Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW nur deswegen nicht vor, weil eine

entsprechende Einschränkung der Bereitstellungspflicht besteht, ist zu prüfen, ob auch von der Veröffentlichung auf freiwilliger Basis abzusehen ist oder ob die Veröffentlichung mit Einschränkungen zu erfolgen hat (z. B. beschränkt auf bestimmte Nutzungszwecke).

Handelt es sich bei den Hinderungsgründen lediglich um temporäre Einschränkungen (die Gründe, die lediglich temporärer Natur sind oder sein können, sind in der Checkliste in **→ Kapitel 7.1** dadurch gekennzeichnet, dass abgefragt wird, bis wann der Hinderungsgrund vorliegt), ist zu prüfen, ob und wie ein entsprechender Hinderungsgrund überwunden werden kann. Besteht der Hinderungsgrund aufgrund von Zeitablauf (weil z. B. ein vertragliches Recht eines Dritten, Daten exklusiv zu nutzen, endet) oder aufgrund durch Maßnahme der öffentlichen Stelle, des Unternehmens der Daseinsvorsorge oder eines Dritten (z. B. weil ein Rechteinhaber seine Daten nachträglich als Open Data freigibt) nicht mehr fort, können die betroffenen Daten auf freiwilliger Basis als Open Data bereitgestellt werden.



Praxishinweis

Sollen Daten auf freiwilliger Basis bereitgestellt werden, sollte immer geprüft werden, ob und wie Hinderungsgründe überwunden werden können. Können Daten aufgrund eines Personenbezugs aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht bereitgestellt werden, kann dieses Hindernis z. B. durch eine mögliche Anonymisierung überwunden werden. Dies kann z. B. dadurch erfolgen, dass Daten, die einzeln einen Personenbezug aufweisen, aggregiert werden.



Beispiel 31

Nachträgliche Möglichkeit der Veröffentlichung

In dem Beispiel 03 beschließt die Kommune, die für eine Baumaßnahme benötigten Daten zum Straßenzustand in einem bestimmten Teil des Stadtgebiets bei einem kommerziellen datenanbietenden Unternehmen zu erwerben, wobei eine Veröffentlichung der Daten nach der angebotenen

Datenlizenz ausgeschlossen ist. Das datenanbietende Unternehmen entscheidet sich später, die lizenzierten Daten als Open Data zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall dürfte die Kommune die Daten als Teil der von ihr gehaltenen Datensätze als Open Data zur Verfügung zu stellen. ■

5.2.2 Anforderungen an die Datenbereitstellung einhalten

Auch wenn die Bereitstellung von Daten auf freiwilliger Basis erfolgt, bedeutet dies nicht, dass das „Wie“ der Bereitstellung dem Belieben der öffentlichen Stelle oder des Unternehmens der Daseins-

vorsorge unterliegt. Anforderungen können sich insbesondere aus § 16 EGovG NRW und dem DNG ergeben.

5.2.2.1 Anforderungen von § 16 EGovG NRW

§ 16 EGovG NRW entspricht im Wesentlichen § 12 EGovG des Bundes und sollte zunächst eine Vereinheitlichung der Datenbereitstellung bei Veröffentlichungspflichten nach diversen Gesetzen bewirken, betrifft aber aufgrund der offenen Formulierung auch die freiwillige Bereitstellung von Daten. Wenn eine Behörde Daten auf freiwilliger Basis – um z. B. Wirtschaftsteilnehmer in ein besonders gut ausgebautes Gewerbegebiet zu locken – über öffentlich zugängliche Netze (in der Regel das Internet) auf elektronischem Weg bereitstellen möchte, hat sie daher hierbei § 16 EGovG NRW zu berücksichtigen, der das Bereitstellen in maschinenlesbaren Formaten, mitsamt Metadaten und möglichst offen verlangt. Weitere Anforderungen ergeben sich zudem aus der Open Data-Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. Unternehmen der Daseinsvorsorge sind, sofern sie nicht als Behörde tätig werden, nicht Adressaten von § 16 EGovG NRW.

Die Anforderungen von § 16 EGovG NRW gelten zwar nicht für Daten, die vor dem 16.07.2016 erstellt wurden, es sei denn, sie wurden danach grundlegend überarbeitet. Dies hindert die Behörde jedoch nicht daran, entsprechende Daten, die

vor dem 16.07.2016 erstellt wurden, freiwillig als offene Daten bereitzustellen.

Zudem gelten die Anforderungen nicht, soweit Rechte Dritter oder geltendes Recht entgegenstehen. Dies betrifft nicht nur die Frage, ob Daten überhaupt bereitgestellt werden, sondern auch ob sie in der Art und Weise, die § 16 EGovG NRW vorsieht, bereitgestellt werden können. Wie vorstehend in **→ Kapitel 5.2.2** ausgeführt, kann es Fälle geben, in denen Daten zwar grundsätzlich bereitgestellt werden können, aber diese Bereitstellung mit Einschränkungen zu erfolgen hat (z. B. weil der Vertrag mit einem Dienstleistungsunternehmen, das Daten erhebt oder lizenziert, das Recht zur Weitergabe auf bestimmte Nutzungszwecke beschränkt). In einem solchen Fall können die betroffenen Daten zwar bereitgestellt werden, allerdings sollen die Anforderungen von § 16 EGovG NRW nicht gelten.



Hinweis

Zum Verhältnis von § 16 EGovG NRW – als Regelung des Landes Nordrhein-Westfalen – und dem DNG siehe **→ Kapitel 2.4.7**.

5.2.2.2 Anforderungen des DNG

Das DNG trifft Regelungen zur Bereitstellung von Daten für alle öffentlichen Stellen (also Behörden des Landes und auch Kommunen, Kommunalverbände) und Unternehmen der Daseinsvorsorge wie auch Forschungseinrichtungen, sodass der Anwendungsbereich des DNG weiter ist als der des EGovG NRW. Bei dem DNG handelt es sich um ein Bundesgesetz, das deutschlandweit gilt. Das DNG begründet weder einen Anspruch auf den Zugang

noch eine Pflicht zur Veröffentlichung von Daten öffentlicher Stellen oder Unternehmen der Daseinsvorsorge, also das „Ob“ der Datenbereitstellung. Das DNG hingegen regelt die Weiterverwendung bzw. Nutzung von Daten und damit die Art und Weise – also das „Wie“ – des Zugangs und der Veröffentlichung. Das DNG sieht in § 2 ausdrücklich vor, dass das Gesetz zur Anwendung kommt, wenn Daten freiwillig zur Nutzung bereitgestellt werden.

**Beispiel 32****Freiwillige Veröffentlichung von Daten**

Eine Kommune in Nordrhein-Westfalen plant eine flächendeckende Modernisierung der kommunalen Sportanlagen. Um öffentliche Finanzmittel effektiv einsetzen zu können, ist das Vorhandensein aussagekräftiger, belastbarer und möglichst vollständiger Daten über die Art, die Anzahl und den Zustand (insbesondere baulicher Zustand und Barrierefreiheit) der in der Kommune befindlichen Sportstätten eine unabdingbare Voraussetzung. Da lokale Unternehmen die Modernisierungsabsichten der Kommune finanziell unterstützen wollen und Einblick in die zu erhebenden Daten zum Status quo der kommunalen Sportanlagen wünschen, beschließt die Kommune, die entsprechenden Daten auf einer eigens hierfür erstellten Website zu veröffentlichen.

Die Kommune ist nicht zur Veröffentlichung der Daten verpflichtet. Da sie keine Behörde ist, unterliegt sie nicht der Bereitstellungspflicht nach § 16a EGovG NRW und muss auch nicht die Formvorgaben des § 16 EGovG NRW berücksichtigen.

Veröffentlicht die Kommune die erhobenen Daten freiwillig, so sind die Vorgaben des DNG einzuhalten. Daher ist die Datennutzung grundsätzlich unentgeltlich zu ermöglichen. Schließlich sind die Metadaten zu maschinenlesbaren Daten über das nationale Metadatenportal GovData zur Verfügung zu stellen. ■

**Hinweis**

Weitere Ausführungen zum DNG siehe → **Kapitel 2.4.**

5.2.3 Sicherstellung von Datensouveränität

Sofern eine grundsätzliche Entscheidung getroffen wird, Daten auf freiwilliger Basis bereitzustellen, gilt genauso wie bei Veröffentlichungs- und Bereitstellungspflichten, dass die Datensouveränität (siehe im Detail → **Kapitel 6**) sicherzustellen ist. Nur so

kann vermieden werden, dass für jeden einzelnen Datensatz mit unangemessen hohem Aufwand zu prüfen ist, ob Daten überhaupt auf freiwilliger Basis bereitgestellt werden können.

6.

Aspekte der Sicherstellung von Datensouveränität und -hoheit



Wie in → **Kapitel 2.1** näher beschrieben, wird im Rahmen dieser Handreichung **Datensouveränität** als das „Zielbild eines bewussten und strategischen Umgangs mit den bei öffentlichen Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge anfallenden Daten“ verstanden. Dies bedeutet, dass für öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge die Sicherstellung von Datensouveränität nicht nur dann relevant ist, wenn und soweit sie dazu verpflichtet sind (z. B. nach § 16a EGovG NRW), Datensätze im Sinne von Open Data öffentlich bereitzustellen. Vielmehr ist Datensouveränität die Grundvoraussetzung insbesondere dafür, dass öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge in die Lage versetzt werden, Entscheidungen im Hinblick auf die Verwendung der von ihnen gehaltenen Daten eigenständig zu treffen. Die Ausführungen in diesem → **Kapitel 6** richten sich daher an alle Adressatinnen und Adressaten dieser Handreichung.

6.1 Strategisch-organisatorische Aspekte

6.1.1 Strategische Grundsatzentscheidungen treffen

Datensouveränität im Sinne dieser Handreichung betrifft nicht nur die Ermöglichung der Bereitstellung von Daten als Open Data. Die Aufwände bei Erlangung von Datensouveränität können erheblich schwanken, je nachdem ob Open Data ausschließlich im gesetzlich verpflichtenden Umfang

oder aber generell angestrebt wird. Dies ist eine strategische Entscheidung, die im Hinblick auf die zu erwartenden Aufwände bei der Umsetzung der in diesem → **Kapitel 6** genannten Maßnahmen zu treffen ist.

6.1.2 Organisatorische Sicherstellung von Datensouveränität

In → **Kapitel 4.3** sind organisatorische Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Daten im Sinne von Open Data genannt, darüber hinaus werden auch Empfehlungen zur Überwindung dieser Herausforderungen gegeben. Die dort getroffenen Aussagen zur Einrichtung einer klaren personellen Zuständigkeit für den Bereich Open Data und Datensouveränität (→ **Kapitel 4.3.1**) und von Prozessen zur Erfassung von Datensätzen (→ **Kapitel 4.3.2**) sowie die Zurverfügungstellung von personellen und sachlichen Mitteln (→ **Kapitel 4.3.3**) gelten auch für die organisatorische Sicherstellung von Datensouveränität.

Da davon auszugehen ist, dass die Erlangung von umfassender Datensouveränität in dem nach dieser Handreichung verstandenen Sinn ein iterativer Prozess ist, der auch möglicherweise gegen bestehende Widerstände umzusetzen ist, ist eine regelmäßige Evaluation der getroffenen Maßnahmen unerlässlich, um zu überprüfen, inwieweit die getroffenen Maßnahmen die Datensouveränität fördern und Verwaltungsabläufe im Sinne von §§ 12, 16a Abs. 8 EGovG NRW optimieren. Dabei könnte u. a. geprüft werden,

- ob und wie viele Verträge mit Dienstleistungsunternehmen, die Daten für den Auftraggeber erheben und verarbeiten, spezifische Klauseln zu Rechten an Daten enthalten;
- ob bzw. zu welchem Anteil die in der Organisation oder für diese vorgehaltenen Daten erfasst sind, mitsamt den bestehenden Rechten an den Daten;
- ob es im Evaluationszeitraum aufgrund fehlender oder zuungunsten der eigenen Organisation formulierter Regelungen zu Nutzungsrechten an Daten zu eingeschränkter Nutzbarkeit oder aber zu Nachlizenzierung gekommen ist;
- wie hoch der Anteil der in der Organisation oder für diese vorgehaltenen Datensätze ist, die im Sinne von Open Data bereitgestellt werden.

6.2 Rechtliche Aspekte

Die rechtlichen Aspekte der Sicherstellung von Datensouveränität im Rahmen der Erhebung oder Beschaffung von Daten sind abhängig von dem jeweiligen Beschaffungsvorgang. Am einfachsten

sind die Fälle, in denen Daten unmittelbar von Beschäftigten einer öffentlichen Stelle oder eines Unternehmens der Daseinsvorsorge erhoben werden.



Beispiel 33

Datenerhebung durch Beschäftigte

Eine Kommune in NRW möchte den Straßenzustand in einem Stadtteil, dessen Straßen aufgrund von Baumaßnahmen in benachbarten Stadtteilen stärker frequentiert werden, begutachten und legt Kriterien fest, nach denen einzelne Straßen-

abschnitte bewertet werden. Die Erhebung findet durch städtische Mitarbeiter statt. Die Kommune kann frei entscheiden, wie sie die Daten nutzt und ob und wie sie die Daten öffentlich zur Verfügung stellt. ■

Häufig ist die Erhebung oder Verarbeitung von Daten aber lediglich ein Bestandteil eines komplexe-

ren Vorgangs, der rechtlich gesehen nach seinen einzelnen Bestandteilen zu bewerten ist.



Beispiel 34

Umstellung des Geoinformationssystems

Eine Kommune in NRW betreibt ein technisch veraltetes Geoinformationssystem. Daher wird ein Dienstleistungsunternehmen beauftragt, ein neues System aufzusetzen, dieses an individuelle Anforderungen anzupassen, die Daten aus dem bestehenden System zu exportieren, in ein neues Format zu überführen und in das neue Geoinformationssystem zu importieren. Darüber hinaus sollen die importierten Daten überprüft und im Bedarfsfall aktualisiert werden. Zusätzlich ist über drei Jahre eine Softwarepflege des neuen Geoinformationssystems durchzuführen. Die Beschäftigten der Kommune sollen zudem in dem Umgang mit

dem neuen System und dessen Updates regelmäßig geschult werden. Gegenstand der Beschaffung ist die Bearbeitung von Daten, die Lizenzierung, Installation und der Betrieb einer Software sowie die Erbringung sonstiger Dienstleistungen. Um hier Datensouveränität zu erlangen, müssen Rechte an der Software und den Daten sichergestellt werden, zudem muss auch gewährleistet sein, dass die Kommune rechtlich und tatsächlich in der Lage ist, jederzeit auf die Daten zuzugreifen, und auch im Falle eines Systemwechsels die Daten nicht „verliert“ (Sicherstellung einer „Exit-Strategie“). ■

**Merke**

Die eine Form der Erhebung oder Beschaffung von Daten gibt es nicht. Daher ist für jeden Beschaffungsvorgang individuell zu identifizieren, welche Vorgänge im Hinblick auf die Sicherstellung der Datensouveränität von Relevanz sind. In

→ **Kapitel 7** sind Musterklauseln enthalten, welche die einzelnen Vorgänge erfassen und in die mit Dienstleistungsunternehmen zu schließenden Verträge – ggf. in angepasster Form – übernommen werden können.

6.2.1 Rechte an den (eigenen) Daten bei Erhebung und bei Beschaffung sicherstellen – was gilt es zu berücksichtigen?

Wie in → **Kapitel 3** ausführlicher dargestellt, ist der urheberrechtliche und auch der urheberrechtsähnliche Schutz von Daten fraglich und vom Einzelfall abhängig. Besteht kein solcher Schutz, können Daten dem Grunde nach frei verwendet werden, eine Einschränkung erfolgt jedoch häufig durch Datenlizenzen, diese wirken aber als Verträge nur zwischen den Parteien der **Datenlizenzen**, nicht gegenüber Dritten. Im Idealfall wird für jeden einzel-

nen Erhebungs- und Beschaffungsvorgang geprüft, ob ein urheberrechtlicher oder urheberrechtsähnlicher Schutz von Daten in Betracht kommt. Wichtiger ist jedoch, darüber zu entscheiden, wem welche Rechte an den Daten zustehen sollen, und das jeweilige Ergebnis mit dem beauftragten Dienstleistungsunternehmen zu vereinbaren.

**Praxishinweis**

Nicht in jedem einzelnen Fall ist es zwingend erforderlich, die rechtliche Einordnung der zu erhebenden oder zu bearbeitenden Daten abschließend zu klären. Einer Unsicherheit in der Einordnung kann effektiv dadurch begegnet werden, dass man zum einen „positiv“ festlegt, welche Rechte den Parteien zustehen sollen (erforderlich, falls ein urheberrechtlicher/urheberrechtsähnlicher Schutz besteht), und gleichfalls „negativ“ festlegt, welche Nutzung untersagt sein soll (erforderlich, falls kein urheberrechtlicher/urheberrechtsähnlicher Schutz besteht).

Um Datensouveränität sicherzustellen, ist erforderlich, dass im Rahmen des Erhebungs- oder Beschaffungsvorgangs identifiziert wird, wer welche Daten zu welchem Zweck erhebt, bereitstellt und verarbeitet. Grundsätzlich sind die nachfolgend

beschriebenen Fälle denkbar, sowohl alternativ als auch kumulativ. Im Rahmen der Erhebung oder Beschaffung ist festzulegen, wie mit den jeweiligen Fallkonstellationen umgegangen werden soll.

6.2.1.1 Daten werden dem Dienstleistungsunternehmen durch den Auftraggeber zur Verfügung gestellt

Häufig benötigen Dienstleistungsunternehmen Daten des Auftraggebers, um ihre vertraglich geschuldeten Leistungen überhaupt erbringen zu können. In diesem Fall sollte der Auftraggeber eine Entscheidung treffen, zu welchem Zweck das beauftragte Dienstleistungsunternehmen die zur Verfügung gestellten Daten verwenden darf und ob es darüber hinaus an der Nutzung gehindert sein

soll. Auf den Grundsatz abstellend, dass Daten keinen urheberrechtlichen oder urheberrechtsähnlichen Schutz genießen, ist davon auszugehen, dass das Dienstleistungsunternehmen ohne eine einschränkende Regelung im Vertrag berechtigt ist, die vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Daten frei zu nutzen.



Beispiel 35

Inauftraggeben einer Vergleichsstudie

Eine Kommune in NRW möchte im Jahr 2022 die Kaufkraft der Einwohner aufgeschlüsselt nach Stadtteilen, Familienstand etc. ermitteln lassen und darüber hinaus eine Studie in Auftrag geben, welche die Entwicklung der Kaufkraft und deren Hintergründe seit Durchführung der letzten Studie 2012 darstellt. Zu der Studie von 2012 liegen umfangreiche Datensätze vor, die dem beauftragten Dienstleistungsunternehmen zwecks Durchführung der Vergleichsstudie zur Verfügung gestellt werden. Wenn die betroffenen Daten bereits als

Open Data der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurden bzw. werden, wäre eine vertragliche Regelung, welche die Nutzung dieser Daten einschränkt, unnötig. Sind die Daten nicht als Open Data verfügbar und ist eine Veröffentlichung weder verpflichtend noch auf freiwilliger Basis angedacht, könnte eine Einschränkung der Nutzung sinnvoll sein, um dem Dienstleistungsunternehmen keinen über die Auftragsvergabe hinausgehenden Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. ■



Merke

Werden einem beauftragten Dienstleistungsunternehmen zwecks Auftrags Erfüllung Daten überlassen, ist eine bewusste Entscheidung zu treffen, ob und in welchem Umfang eine Einschränkung der Nutzung dieser Daten vorzusehen ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit für das Dienstleistungs-

unternehmen sollte im Falle einer Einschränkung klarstellend festgelegt werden, dass die Einschränkungen nicht gelten, soweit die Daten auf Antrag zur Verfügung zu stellen sind oder öffentlich bereitgestellt werden; im Falle der öffentlichen Bereitstellung gelten dann die dort festgelegten Regelungen.

6.2.1.2 Daten werden vom Dienstleistungsunternehmen für den Auftraggeber erhoben

Wenn das Dienstleistungsunternehmen für den Auftraggeber Daten erheben soll, ist nicht nur festzulegen, welche Rechte der Auftraggeber an den Daten erhalten soll, sondern es ist ebenfalls festzulegen, ob dem Dienstleistungsunternehmen eine Einschränkung der Nutzung der im Auftrag erhobenen Daten auferlegt werden soll. Bei Daten, die im Auftrag erhoben werden, sind regelmäßig keine Gründe ersichtlich, die gegen ein umfassendes Nutzungsrecht des Auftraggebers sprechen. Ähnlich wie vorstehend unter → **Kapitel 6.2.1.1**

ausgeführt ist jedoch auch zu entscheiden, ob das Dienstleistungsunternehmen die für den Auftraggeber erhobenen Daten nutzen darf. Wiederum ausgehend von der Regel, dass Daten frei nutzbar sind, ist davon auszugehen, dass das Dienstleistungsunternehmen ohne eine Einschränkung frei über die Daten verfügen kann. Im Sinne der Chancengleichheit im Wettbewerb kann es angebracht sein, die Nutzung auf die Erfüllung des Vertrags zu beschränken und das Dienstleistungsunternehmen auf eine mögliche Veröffentlichung zu verweisen.



Beispiel 36

Datenerhebung für die Vergleichsstudie

Für die in Beispiel 35 in Auftrag gegebene Vergleichsstudie erhebt das Dienstleistungsunternehmen aktuelle Daten zur Kaufkraft der Einwohner der Kommune. Sofern der Vertrag mit dem Dienst-

leistungsunternehmen keine Einschränkung vorsieht, darf dieses die Daten auch für über den Vertrag hinausgehende Zwecke, wie z. B. den Verkauf an Auskunftsteilnehmer etc., nutzen. ■



Merke

Grundsätzlich ist festzulegen, dass der Auftraggeber umfassende Nutzungsrechte an den für ihn erhobenen Daten erhält. Darüber hinaus ist aber auch festzulegen, zu welchen Zwecken das Dienstleistungsunternehmen die Daten nutzen können soll.

6.2.1.3 Bestandsdaten des Dienstleistungsunternehmens werden von diesem geliefert

In manchen Fällen benötigt der Auftraggeber Daten, die bereits als Bestandsdaten bei einem oder mehreren Dienstleistungsunternehmen verfügbar sind. In diesem Fall ist im Rahmen einer Markterkundung zu prüfen, unter welchen Bedingungen die betreffenden Unternehmen solche Daten anbieten. Da sie ihre Bestandsdaten häufig

nur unter Zugrundelegung ihrer Datenlizenzen anbieten, wird ein Erwerb von solchen Daten mit umfassenden Nutzungsrechten, die den Auftraggeber berechtigen, die Daten als Open Data öffentlich bereitzustellen, entweder nicht möglich oder aber unwirtschaftlich sein.



Beispiel 37

Kaufkraftdaten von Auskunftsteilen

Für die in Beispiel 35 in Auftrag gegebene Vergleichsstudie liegen bei verschiedenen Auskunftsteilen hinreichend genaue und aktuelle Bestandsdaten vor. Da die Daten für die Auskunftsteile einen über

den Beschaffungsvorgang des Auftraggebers hinausgehenden Wert haben, bieten die Auskunftsteile die Daten nur unter Datenlizenzen an, die eine Nutzung auf bestimmte Zwecke begrenzen. ■



Merke

Liegen Daten, die ein Auftraggeber benötigt, bereits als Bestandsdaten bei einem oder mehreren datenanbietenden Unternehmen vor, ist zu prüfen, ob die Einräumung eines umfassenden Nutzungsrechts, inklusive der Möglichkeit der Bereitstellung der Daten im Sinne von Open Data, wirtschaftlich möglich ist. Wäre die Einräumung eines solchen

Nutzungsrechts unwirtschaftlich, kann hiervon abgesehen werden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Erwerb mit umfassenden Nutzungsrechten oder eine Neuerhebung wirtschaftlich sinnvoll sein kann, wenn ersichtlich ist, dass diese Daten für weitere Zwecke benötigt werden.

6.2.1.4 Bestandsdaten des Dienstleistungsunternehmens werden von diesem verarbeitet

Ähnlich wie vorstehend in → **Kapitel 6.2.1.3** beschrieben kann die Interessenlage sein, wenn bei einem datenanbietenden Unternehmen Bestandsdaten vorliegen, die aber zum Zweck der Nutzung durch den Auftraggeber noch aufbereitet werden

müssen. Auch hier ist im Wege der Markterkundung herauszufinden, unter welchen Bedingungen die betreffenden Dienstleistungsunternehmen solche Daten anbieten.



Beispiel 38

Bearbeitete Kaufkraftdaten von Auskunftfeien

Für die in Beispiel 35 in Auftrag gegebene Vergleichsstudie liegen bei verschiedenen Auskunftfeien hinreichend genaue und aktuelle Bestandsdaten vor. Vor einer Nutzung durch den Auftraggeber müssen diese aber noch bearbeitet werden, um den vom Auftraggeber festgelegten Kriterien im Hinblick auf die relevanten Vergleichsgruppen zu

entsprechen. Da die Daten für die Auskunftfeien einen über den Beschaffungsvorgang des Auftraggebers hinausgehenden Wert haben, bieten diese sie auch in bearbeiteter Form nur unter Zugrundelegung von Datenlizenzen an, die eine Nutzung auf bestimmte Zwecke begrenzen. ■



Merke

Liegen Daten, die ein Auftraggeber benötigt, bereits als Bestandsdaten bei einem oder mehreren datenanbietenden Unternehmen vor, von denen sie aber für die Nutzung durch den Auftraggeber aber noch bearbeiten müssen, ist zu prüfen, ob die Einräumung eines umfassenden Nutzungsrechts, inklusive der Möglichkeit der Bereitstellung der

Daten im Sinne von Open Data, wirtschaftlich möglich ist. Auch hier kann dies unwirtschaftlich sein. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Erwerb mit umfassenden Nutzungsrechten oder eine Neuerhebung wirtschaftlich sinnvoll sein kann, wenn ersichtlich ist, dass diese Daten für weitere Zwecke benötigt werden.

6.2.1.5 Daten aus dritten Datenquellen werden vom Dienstleistungsunternehmen für den Auftraggeber verarbeitet

Häufig verarbeiten Dienstleistungsunternehmen auch Daten, die sie aus „dritten Datenquellen“ erhalten. Solche Datenquellen können z. B. frei verfügbare Daten im Internet oder aber Daten von datenanbietenden Unternehmen sein. Aus rein rechtlicher Sicht ergeben sich hier keine besonderen Anforderungen, wenn man als Auftraggeber festlegt, welche Rechte man an den Daten

erhalten möchte. Sofern die Möglichkeit besteht, dass Daten von Dritten verwendet werden, die in der Regel diese Daten nur unter Zugrundelegung ihrer (einschränkenden) Datenlizenzen zur Verfügung stellen, dann gelten die unter → **Kapitel 6.2.1.4** und → **6.2.1.5** aufgestellten Überlegungen entsprechend.



Praxishinweis

Wenn festgelegt ist, welche Rechte an den zu beschaffenden Daten dem Auftraggeber durch das Dienstleistungsunternehmen einzuräumen sind, benötigt man aus rechtlicher Sicht keine Regelung, die vorschreibt, dass entsprechende Nutzungsrechte auch bei dem Bezug von Daten aus „dritten Datenquellen“ sicherzustellen sind. Schließlich obliegt es grundsätzlich dem Dienstleistungsunternehmen, seinen vertraglichen Pflichten nachzukommen und entsprechende Nutzungsrechte einzuräumen. Dennoch ist es sinnvoll, dies ausdrücklich festzulegen, da dies eine entsprechende Aufmerksamkeit für diese Problematik schafft.

6.2.1.6 Daten des Auftraggebers werden zusammen mit anderen Daten vom Dienstleistungsunternehmen verarbeitet

In vielen Fällen stellt ein Auftraggeber Daten zur Verfügung, die vom Dienstleistungsunternehmen mit für den Auftraggeber zu erhebenden Daten verarbeitet werden sollen. In diesem Fall gelten die Aussagen der vorstehenden → **Kapitel 6.2.1.1** und → **6.2.1.2** entsprechend und es ergeben sich keine Besonderheiten. Besonderheiten können sich aber ergeben, wenn das Dienstleistungsunternehmen Daten des Auftraggebers zusammen mit eigenen Daten verarbeiten soll. In diesem Fall gelten einerseits die unter → **Kapitel 6.2.1.4** und → **6.2.1.5** aufgestellten Überlegungen, des Weiteren ist aber auch zu berücksichtigen, dass eine eingeschränkte Nutzung des Verarbeitungsergebnisses durch das Dienstleistungsunternehmen, wie in vorstehendem → **Kapitel 6.2.1.1** und in → **6.2.1.2** beschrieben, gerechtfertigt sein kann.



Merke

Der hier beschriebene Fall, dass das Dienstleistungsunternehmen eigene Daten zusammen mit vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Daten verarbeitet, erfordert eine eingehende Auseinandersetzung des Auftraggebers mit der individuellen Beschaffung, bevor eine vertragliche Regelung zur Nutzung des Verarbeitungsergebnisses erfolgt. Ziel sollte die umfassende Nutzbarkeit der Daten sein, nur bei Unwirtschaftlichkeit sollte hiervon abgesehen werden.

6.2.2 Datenschutzrechtliche Aspekte in der Datengewinnung und -verarbeitung berücksichtigen

Da das Datenschutzrecht immer zu berücksichtigen ist, wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden, was aufgrund des weiten Verständnisses des Begriffs „personenbezogene Daten“ häufig der Fall sein wird, sollte in jedem Erhebungs- und

Beschaffungsvorgang geprüft werden, ob und inwieweit die Erhebung und Verarbeitung sowie die spätere Veröffentlichung personenbezogener Daten zulässig ist. Im Zweifel ist dies mit dem jeweiligen Datenschutzbeauftragten abzuklären.

6.2.2.1 Beachtung des Grundsatzes der Erforderlichkeit bei der Beschaffung

Die Anforderungen des Datenschutzrechts sind selbstverständlich in jedem Erhebungs- und Beschaffungsvorgang zu berücksichtigen. Das Datenschutzrecht folgt unter anderem dem Grundsatz der „Erforderlichkeit“ der Verarbeitung personenbezogener Daten für den jeweiligen Verarbeitungszweck. Dieser Grundsatz besagt, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten (wie

z. B. einem Namen) nur dann erfolgen darf, wenn sie erforderlich ist, um den entsprechenden Zweck zu erfüllen. Anders ausgedrückt: Die Erhebung von personenbezogenen Daten, die nicht erforderlich ist, ist untersagt. Eine Erhebung „auf Vorrat“, also mit dem Hintergedanken, dass die erhobenen Daten später einmal für noch unbekannte Zwecke nützlich sein können, ist unzulässig.



Beispiel 39

Die unnötige Nummernschilderfassung

Eine Kommune in NRW möchte zwecks Steuerung des Verkehrsflusses ermitteln, wie viele Kraftfahrzeuge zu bestimmten Zeiten in 5-Minuten-Intervallen die Hauptstraße frequentieren. Bei der Erhebung der Daten werden neben der Anzahl der

Kraftfahrzeuge auch die Kfz-Kennzeichen erhoben. Kfz-Kennzeichen haben einen Personenbezug, da sich über die Kennzeichen die Halter ermitteln lassen.⁴⁶ Die Erhebung der Kennzeichen ist hier nicht erforderlich und damit auch unzulässig. ■

Der Grundsatz der Erforderlichkeit zieht sich durch den gesamten Verarbeitungsprozess. Eine zunächst erforderliche Datenerhebung kann zu

einem späteren Zeitpunkt nicht mehr erforderlich und damit unzulässig sein.

⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05.

**Beispiel 40****Die anonymisierte Umfrage, Teil 2**

Wie in Beispiel 08 dargestellt, kann es im Rahmen einer Onlineumfrage zwecks Validierung und Vermeidung von Mehrfacheintragungen erforderlich sein, einmalig personenbezogene Daten zu er-

heben. Nach Abschluss der Umfrage und erfolgreicher Validierung sind die Daten zu anonymisieren. Anonymisierte Daten unterliegen nicht mehr den Regelungen des Datenschutzrechts. ■

**Merke**

Um sicherzustellen, dass nur personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden, die für den jeweiligen Zweck erforderlich sind, sind gegenüber Beschäftigten und eingesetzten Dienstleistungsunternehmen entsprechende Anweisungen zu erteilen, z. B. durch eine abschließende Aufstellung

der zu erhebenden Daten. Gegenüber Beschäftigten kann dies in Folge einer Anweisung geschehen, gegenüber Dienstleistungsunternehmen geschieht dies in der Regel über Vorgaben in der Leistungsbeschreibung.

6.2.2.2 Beachtung des Grundsatzes der Erforderlichkeit bei der Veröffentlichung von Daten

Im Hinblick auf die Veröffentlichung von Daten ist zu berücksichtigen, dass sich das Erfordernis der Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Veröffentlichung nach anderen Maßstäben als bei

der ursprünglichen Verarbeitung bemisst und in der Regel die Veröffentlichung personenbezogener Daten zu unterbleiben hat.

**Beispiel 41****Veröffentlichung von Daten zu Veranstaltungen**

Eine Kommune in NRW möchte transparent mit den Daten zu Veranstaltungen umgehen. Einmal im Quartal wird eine Abendveranstaltung durchgeführt, bei der lokale Unternehmen gegen einen Unkostenbeitrag an einem Abendessen mit jeweils zwei Fachvorträgen und anschließendem Networking teilnehmen können. Um die Veranstaltungen planen und durchführen zu können, ist es erforderlich, im Rahmen der Anmeldung die Namen

und mögliche Lebensmittelunverträglichkeiten zu erheben und am Veranstaltungstag eine Gästeliste zu führen. Eine Veröffentlichung der Namen der Teilnehmenden wird ohne deren Einwilligung regelmäßig nicht möglich sein. Nicht zu beanstanden ist aber die Veröffentlichung von ausgewerteten Daten wie die Anzahl der Personen, die Verteilung nach Geschlechtern und Branchen etc. ■

6.2.3 Vertragliche Regelungen zur Sicherstellung der Datensouveränität

Die Anforderungen an vertragliche Regelungen zur Sicherstellung der Datensouveränität sind von dem jeweiligen Beschaffungsvorgang abhängig und betreffen selten allein den Vertrag, sondern

insbesondere auch die Leistungsbeschreibung, die aus rechtlicher Sicht durch eine Einbeziehung in den Vertrag dessen Bestandteil wird.

6.2.3.1 Zusammenspiel von Vertrag und „Leistungsbeschreibung“

Ein wichtiger Aspekt, der häufig vernachlässigt wird, ist das Zusammenspiel von Vertrag und Leistungsbeschreibung. Dem Grunde nach sollte der Vertrag die Regelungen zur Nutzung (Einräumung von Nutzungsrechten sowie deren Einschränkung) der Daten, der Datenbanken und auch der eingesetzten Software enthalten, während die Leistungsbeschreibung ganz konkret die zu erbringende Leistung unter Berücksichtigung der in den → **Kapiteln 4.2** und → **6.3** dargestellten technischen Anforderungen festlegt. Eine trennscharfe Abgrenzung ist jedoch nicht immer möglich und auch nicht zwingend erforderlich. Vor dem Hintergrund, dass die Personen, welche die Leistung

tatsächlich erbringen, regelmäßig lediglich in die Leistungsbeschreibung (und nicht in den Vertragstext) schauen, ist es häufig zweckmäßig, nicht nur von dem Vertragstext auf die Leistungsbeschreibung, sondern auch von der Leistungsbeschreibung auf den Vertrag zu verweisen. So kann es z. B. zweckmäßig sein, in der Leistungsbeschreibung klarzustellen, dass die vom Dienstleistungsunternehmen erhobenen und verarbeiteten Daten vom Auftraggeber öffentlich als Open Data zur Verfügung gestellt werden sollten und daher die Rechte entsprechend der konkret zu benennenden vertraglichen Regelung einzuräumen sind.

**Beispiel 42****Leistungsbeschreibung mit Verweis auf den Vertrag**

Das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen möchte die von dem Dienstleistungsunternehmen in den Beispielen 07 und 09 im Rahmen einer Umfrage erhobenen Daten zur Auswirkung der Maßnahmen zum Schutz vor der Ansteckung mit SARS-CoV-2 auf Familien mit Kindern als Open Data öffentlich bereitstellen und hat in § 5 des Vertrags entsprechend umfassende Nutzungsrechteinräumungen vorgesehen.

In diesem Fall bietet es sich an, in der Leistungsbeschreibung z. B. folgenden Hinweis mit aufzunehmen: „Der Auftraggeber plant, die von dem Auftragnehmer nach Maßgabe dieser Leistungsbeschreibung erhobenen Daten der Öffentlichkeit frei verfügbar als Open Data bereitzustellen; der Auftragnehmer hat daher dem Auftraggeber die nach § 5 des Vertrags festgelegten Nutzungsrechte an den Daten einzuräumen.“ ■

**Merke**

Da sowohl der Vertragstext als auch die Leistungsbeschreibung Teil des Vertrags sind, ist es von größter Bedeutung, dass diese Dokumente aufeinander abgestimmt sind und sich nicht gegenseitig wider-

sprechen. Es sollte unbedingt vermieden werden, dass der Vertrag und die Leistungsbeschreibung sich widersprechende Regelungen zur Abnahme eines Leistungsergebnisses treffen.

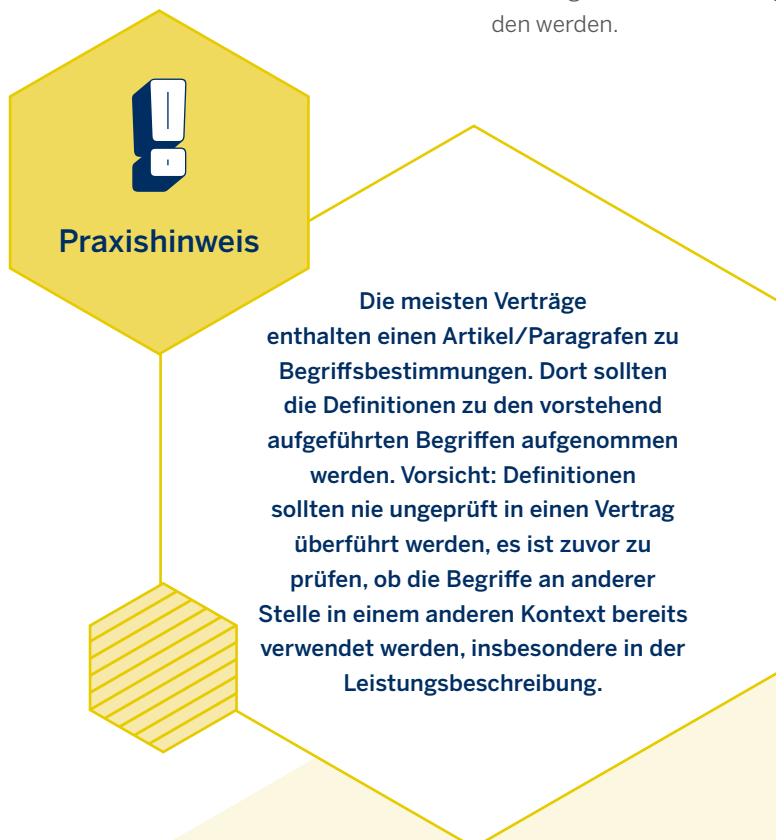
6.2.3.2 Notwendige Inhalte des Vertrags

6.2.3.2.1 Begriffsbestimmungen

Ein wesentlicher Aspekt von Verträgen ist die Eindeutigkeit der getroffenen Regelungen. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass die verwendeten Begriffe eindeutig eingesetzt werden. Sofern es eine gesetzliche Definition (sogenannte „Legaldefinition“) gibt, bietet es sich an, entweder auf diese zu verweisen oder diese unmittelbar in den Vertragstext zu überführen. Das Land NRW hat z. B. mit der Open Data-Verordnung Begriffsbestimmungen definiert, die insbesondere für die Nutzung des Open.NRW-Portals von Bedeutung sind. Um einen Gleichlauf von den Begrifflichkeiten zu gewährleisten, sollten die Begriffsbestimmungen aus der Open Data-Verordnung in den Vertragstext übernommen werden. Die folgenden Begriffe sollten daher im Vertragstext definiert werden:

- > Daten
- > Offene Daten
- > Metadaten
- > Offenes Format
- > Maschinenlesbares Format
- > Offener Standard
- > Schnittstelle

Bei der Definition des Begriffs „Daten“ sollte aufgrund der in → **Kapitel 3.2** dargestellten Besonderheiten von Datenbanken jedenfalls bei Beschaffungen, die zumindest potenziell auch Computerprogramme im Sinne von § 69a UrhG, Datenbanken im Sinne von § 87a UrhG und Datenbankwerke im Sinne von § 4 Abs. 2 UrhG umfassen, klargestellt werden, dass diese zwar Daten enthalten können, aber selbst keine Daten im Sinne der Begriffsbestimmung sind. Dadurch sollen Schwierigkeiten der Abgrenzung zu den jeweiligen Nutzungsrechteinräumungen im Vertrag vermieden werden.



6.2.3.2 Differenzierte Nutzungsrechteklauseln

Ein wesentlicher Aspekt von Nutzungsrechteklauseln ist zum einen die Berücksichtigung der unter → **Kapitel 6.2.1** genannten Überlegungen zur Einräumung von Nutzungsrechten an Daten, zum anderen aber auch eine klare Trennung von Daten, Datenbanken und sonstigen Werken. Da

die Anforderungen im Hinblick auf die Einräumung von Nutzungsrechten an urheberrechtlich und urheberrechtsähnlich sowie nicht geschützten „Werken“ unterschiedlich sind und auch die Interessenlage nicht immer vergleichbar ist, ist eine klare Trennung erforderlich.



Beispiel 43

Unterschiedliche Nutzungsrechte

In dem Beispiel 34 wird der Auftraggeber umfassende Nutzungsrechte an den bearbeiteten und in das neue Geoinformationssystem importierten Daten verlangen können, hinsichtlich des Geoinformationssystems dürften jedoch unter wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunk-

ten nur einfache Nutzungsrechte zu beschaffen sein, ggf. unter Zugrundelegung der Standardlizenzbedingungen der Softwareherstellerin/des Softwareherstellers. Eine einheitliche Regelung zur Einräumung von Nutzungsrechten wäre hier nicht zielführend und praktisch auch kaum möglich. ■

6.2.3.2.3 Sicherstellung der Nutzbarkeit von Daten bei Wechsel des Dienstleistungsunternehmens

Wie in → **Kapitel 4.2** erläutert, kann die Gefahr bestehen, dass man als Auftraggeber von dem beauftragten Dienstleistungsunternehmen abhängig ist und daher in die Situation eines sogenannten „Vendor-Lock-ins“ gerät, also in eine Situation, in der man nur diesem Dienstleistungsunternehmen den Nachfolgeauftrag erteilen kann. In technischer Hinsicht lässt sich diese Gefahr unter Berücksich-

tigung der in → **Kapitel 6.3** genannten Anforderungen in der Leistungsbeschreibung lösen. Darüber hinaus bietet es sich allerdings an, in dem Vertrag als Teil einer „Exit-Strategie“ Unterstützungsleistungen für den Übergang auf ein neues Dienstleistungsunternehmen vorzusehen und für diese idealerweise auch schon Vergütungsregelungen zu treffen.

6.2.3.3 Notwendige Inhalte der Leistungsbeschreibung

Die Leistungsbeschreibung hat – entsprechend der Bezeichnung – die vom Dienstleistungsunternehmen zu erbringende Leistung zu beschreiben, und zwar eindeutig und abschließend. Dabei sind

insbesondere die in den → **Kapiteln 4.2** und → **6.3** dargestellten technischen Anforderungen zu berücksichtigen.

6.3 Technische Aspekte

Aus technischer Perspektive liegen die wesentlichen Herausforderungen zur Wahrung der Datensouveränität in der Sicherstellung des Datenzugangs und der einfachen Nutzbarkeit der eigenen Daten. Die vorhandene IT-Infrastruktur, die Qualität der Daten und auch die Bereitstellungswege können hierbei Schranken bilden, weshalb diese Punkte z. B. bei Vertragsabschlüssen oder Leistungsbeschreibungen berücksichtigt werden sollten. Die drei Aspekte bedingen einander, d. h., selbst

wenn die Daten eine sehr gute Qualität aufweisen, nutzt dies wenig, wenn sie in einem geschlossenen System liegen und nicht weiterverwendet werden können. Eine mindere Datenqualität ist ebenfalls hinderlich für die Weiterverwendung, selbst wenn die Daten beispielsweise über ein Open Data-Portal frei zugänglich sind. Nachfolgend wird auf jeden der drei Aspekte eingegangen und aufgezeigt, worauf öffentliche Einrichtungen achten sollten, um die Hoheit über ihre Daten zu erhöhen.

6.3.1 IT-Infrastruktur

Als IT-Infrastruktur wird in dieser Handreichung die gesamte Hard- und Software einer Organisation bezeichnet. Je nachdem wie diese gestaltet ist, kann die Hoheit über die Daten stärker oder weniger stark ausgeprägt sein und es entstehen Konflikte bei der bewussten Ausgestaltung der Datensouveränität. Einschränkungen entstehen beispielsweise durch veraltete Systeme, die nicht in der Lage sind, mit anderen Systemen zu kommunizieren und Daten auszutauschen. Proprietäre Lösungen, seien es Plattformen, Anwendungen oder Systeme, bergen eher die Gefahr eines Vendor-Lock-ins. Dabei begeben sich die Organisation in die Abhängigkeit einer kommerziellen Anbieterin/eines kommerziellen Anbieters, was zu Kontrollverlusten und zu Einschränkungen der Datensouveränität führen kann.

Um solche Effekte zu vermeiden, gilt es, Interoperabilität zu schaffen. Interoperabilität meint dabei die Fähigkeit von Systemen, reibungslos zusammenzuarbeiten und Daten auf einfache Weise auszutauschen. Durch interoperable Lösungen werden Datensilos aufgebrochen und Abhängigkeiten reduziert. Die Kommunikation zwischen Systemen

sollte auf standardisierten, offenen Schnittstellen mit standardisierten Protokollen basieren. Bei der Planung und Entwicklung bzw. dem Einkauf von neuen Lösungen sollten die Interoperabilität und die Offenheit stets berücksichtigt werden. Hier bietet sich an, eine sinnvolle Anbieterdiversifikation anzustreben, sodass die Gefahr eines Vendor-Lock-ins auf ein Minimum reduziert wird.

Ein guter Ausgangspunkt für die Realisierung der vorgenannten Punkte, ist zunächst die Durchführung einer Bestandsaufnahme und die Sichtung der vorhandenen IT-Infrastruktur einer Organisation. Dabei gilt es herauszufinden, welche Systeme und Anwendungen genutzt werden, von welchen Anbieterinnen/Anbietern diese stammen, welche Schnittstellen verwendet werden (beispielsweise offene oder geschlossene), wo die Daten gespeichert werden und wer Zugriff auf diese hat. Eine solche Bestandsaufnahme hilft dabei, Schwachstellen, wie beispielsweise Datensilos in geschlossenen Systemen oder Abhängigkeiten von einzelnen Anbieterinnen/Anbietern, zu identifizieren und geeignete Maßnahmen einzuleiten.

6.3.2 Datenqualität

Datenqualität ist ein vielseitiges Konstrukt, welches – je nach Verwendungskontext der Daten – unterschiedliche Anforderungen an die Daten mit sich bringt. Die FAIR-Prinzipien⁴⁷ bieten eine Strukturierung für die unterschiedlichen Qualitätsindikatoren. Demnach sollten Daten so auffindbar (Findability), zugänglich (Accessibility), interoperabel (Interoperability) und wiederverwendbar (Reusability) wie möglich sein. Im Idealfall erfüllt ein Datensatz all diese Kriterien. In der Realität kostet die Aufwertung von Daten personelle sowie finanzielle Ressourcen, sodass meist Datensätze in minderer Qualität vorliegen. Damit die Daten jedoch zugänglich sind und weiterverwendet werden können, ist ein gewisses Mindestmaß an Qualität notwendig. Nachfolgend werden einige wesentliche Punkte⁴⁸ aufgeführt:

- **Auffindbarkeit:** Über Metadaten werden Daten auffindbar. Metadaten sollten daher genau und korrekt sein und, wo möglich, aus kontrollierten Vokabularen bestehen. Ein Leitfaden zur Metadatenerfassung kann auf dem Open.NRW-Portal heruntergeladen werden.⁴⁹
- **Zugänglichkeit und Verfügbarkeit:** Der Zugang und die langfristige Verfügbarkeit der Daten sollten gewährleistet werden. Insbesondere „Broken Links“ sind für potenzielle Datennutzende ein Ärgernis. Hierbei handelt es sich um Links, die auf ein nicht mehr erreichbares Ziel verweisen.
- **Offenheit:** Die Zugänglichkeit und Wiederverwendung von Daten wird bestärkt, wenn sie in einem offenen Format bereitgestellt werden. Die Bereitstellung von Daten in proprietärem Format baut stets eine Hürde auf, da entsprechende proprietäre Software benötigt wird, um die Daten zu öffnen und weiterzuverwenden. Anlage 1 zu § 4 der Open Data-Verordnung

NRW enthält eine Auflistung empfohlener Datei- und Schnittstellenformate.

- **Maschinenlesbarkeit:** Um Daten in vielfältigen Anwendungsfällen weiterverwenden zu können, sollten sie in einem maschinenlesbaren Format bereitgestellt werden, welches eine automatisierte Weiterverarbeitung der Daten ermöglicht.
- **Konsistenz:** Daten und Metadaten müssen widerspruchsfrei sein. Ein Widerspruch liegt beispielsweise vor, wenn in den Metadaten das Änderungsdatum zeitlich vor dem Erstellungsdatum liegt. Insbesondere wenn ein Datensatz an verschiedenen Stellen dezentral vorgehalten wird, ist darauf zu achten, dass jede Version konsistent ist.
- **Aktualität:** Daten sind dann von Nutzen, wenn sie aktuell sind und ein möglichst zeitgemäßes Abbild der Realität liefern. Daher ist es notwendig, die Daten in regelmäßigen Abständen in Hinblick auf ihre Aktualität zu überprüfen und, falls notwendig, zu überarbeiten. Das Aktualisierungsintervall sollte in den Metadaten benannt werden.
- **Konformität:** Bei der Bereitstellung von Daten sollten jeweils relevante Standards berücksichtigt werden. Das gilt sowohl für sektorenspezifische Standards als auch für allgemeingültige Standards, wie beispielsweise Datumsangaben nach ISO 8601.
- **Verständlichkeit:** Die Struktur der Daten sollte so gewählt werden, dass sie für Außenstehende leicht verständlich ist. Das Gleiche gilt für die Bezeichner, beispielsweise von Spaltenüberschriften oder Attributen. Auch die zusätzliche Bereitstellung einer umfassenden Datensatzbeschreibung kann die Verständlichkeit der Daten erhöhen.

⁴⁷ Siehe FAIR-Prinzipien: <https://www.go-fair.org/fair-principles/>.

⁴⁸ Weitere Empfehlungen zur Steigerung der Qualität von Daten und Metadaten finden sich im NQDM-Leitfaden, online abrufbar unter https://cdn0.scrvt.com/fokus/e472f1bf447f370f/32c99a36d8b3/NQDM_Leitfaden-f-r-qualitativ-hochwertige-Daten-und-Metadaten_2019.pdf.

⁴⁹ <https://open.nrw/meine-daten/hilfe>.

Öffentliche Einrichtungen verfügen über umfangreiche und heterogene Datenbestände. Dabei fehlt oftmals ein organisationsweiter Überblick über den vorliegenden Datenbestand, da die Daten meist proprietär und isoliert voneinander in „Datensilos“ gespeichert und verwaltet werden. Bevor sich intensiver mit dem Thema Datenqualität befasst wird, sollte daher zunächst ein Überblick über den Gesamtdatenbestand geschaffen werden, beispielsweise durch die Durchführung einer Hausabfrage. Hierbei sollte erfasst werden, in welchem Format die Daten vorliegen. Handlungsbedarf besteht insbesondere, wenn Daten noch pa-

pierbasiert oder in einem proprietären und nicht maschinenlesbaren Format vorliegen.

Neben der Erfassung des Formats ist auch die Identifikation der potenziellen Datennutzenden und ihrer Anforderungen an die Daten wichtig. Ausgehend von dem Ist-Zustand der Daten und den Anforderungen aus Sicht der Nutzenden sowie von den organisationalen Zielen der jeweiligen datenbereitstellenden öffentlichen Einrichtung lassen sich anschließend Standards hinsichtlich der Datenqualität und Datenstruktur entwickeln.

6.3.3 Bereitstellungswege

Einen passgenauen Zugang zu Daten liefern Programmierschnittstellen (Application Programming Interface -> API). Oftmals ist dies auch der einzige Weg, um an Daten aus Fachanwendungen zu kommen, da viele Anwendungen keinen direkten Datenzugriff zulassen. Die API sollte dabei möglichst offen sein, sodass eine zukünftige Integration in andere Systeme ohne Einschränkungen ermöglicht werden kann. Auch sollten gängige API-Standards berücksichtigt werden. Ein Beispiel hierfür ist XÖV⁵⁰ – ein Standard für den Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.

Die API-Spezifikation legt fest, wie die Kommunikation und Interaktion mit anderen Anwendungen erfolgt. Eine solche Dokumentation muss alle wesentlichen Informationen enthalten, sodass Nutzende genau wissen, wie die API „anzusprechen“

ist. Hierbei empfiehlt es sich, ein möglichst offenes und herstellerneutrales Beschreibungsformat wie die OpenAPI-Spezifikation⁵¹ zu verwenden.

Neben einem API-basierten Datenzugang sollte auch stets die Möglichkeit eines Exports in ein maschinenlesbares und offenes Format vorhanden sein.

Auch eine Datenplattform kann als System von Systemen den Zugang zu Daten herstellen. Dabei bleiben die Daten in ihren ursprünglichen Systemen erhalten. Die Systeme werden über Schnittstellen an die Datenplattform angebunden, wodurch die Daten von einer zentralen Stelle abrufbar sind. Der Zugriff auf die Daten innerhalb der Plattform kann über ein Rechte- und Rollenmodell passgenau festgelegt werden.

⁵⁰ <https://www.xoev.de/xoev-4987>.

⁵¹ <https://swagger.io/specification/>.

7.

Anhang mit Checklisten



Dieses Kapitel enthält eine Checkliste zur Prüfung der Veröffentlichung(s-pflicht) und Musterklauseln, die zur Erreichung von Datensouveränität beitragen können. Die folgende Übersicht dient der Prüfung, ob eine Nutzung der Musterklauseln und der Checkliste zur Prüfung der Verpflichtungen aus § 16a EGovG NRW sinnvoll ist:

- Erhebt oder verarbeitet ein Auftragnehmer für den Auftraggeber Daten (unabhängig davon ob dies den Schwerpunkt des Vertrags ausmacht)?
Wenn ja: Prüfung Veröffentlichungspflichten nach → **Kapitel 7.1** und Nutzung der Musterklauseln in → **Kapitel 7.2.1** empfohlen.
- Werden Daten Dritter eingekauft?
Nutzung der Musterklauseln in → **Kapitel 7.2.1** empfohlen.
- Werden dem Auftragnehmer Daten des Auftraggebers zur Verfügung gestellt?
Wenn ja: Nutzung der Musterklauseln in → **Kapitel 7.2.1** empfohlen.
- Werden Daten durch den Auftragnehmer für den Auftraggeber gespeichert/gehostet?
Wenn ja: Nutzung der Musterklauseln in → **Kapitel 7.2.1** und → **7.2.2** empfohlen.

**Merke**

Sofern die Musterklauseln in → **Kapitel 7.2.1** genutzt und ggf. an den konkreten Vertrag angepasst werden, sind sämtliche Rechteeinräumungen von dem Auftragnehmer an den Auftraggeber – und

auch umgekehrt – sowie die Pflicht zur Sicherstellung des technischen Zugriffs auf unter dem Vertrag erhobene/verarbeitete Daten vertraglich geregelt.

**Praxishinweis**

Die Veröffentlichungspflicht nach § 16a EGovG NRW betrifft grundsätzlich nur Bestandsdaten, allerdings sind Bereitstellungspflichten nach § 16a Abs. 8 EGovG NRW bereits im Beschaffungsvorgang zu berücksichtigen, siehe → Kapitel 2.3.2. Von daher sollte die Checkliste schon vor der eigentlichen Erhebung/Verarbeitung genutzt werden, um zu prüfen, ob die zu erhebenden/verarbeitenden Datensätze bei Vermeidung von möglichen Hinderungsgründen zu veröffentlichen wären. Handelt es sich bei zu erhebenden/verarbeitenden Daten um „spezielle“ Daten wie Geodaten oder Umweltinformationen, sind zudem mögliche Pflichten nach den jeweiligen Spezialgesetzen wie dem GeoZG NRW oder dem UIG NRW zu berücksichtigen.

7.1 Checkliste zur Prüfung der Verpflichtungen aus § 16a EGovG NRW

Die zur Verfügung gestellte → **Checkliste** dient als Hilfestellung bei der internen Prüfung von Daten auf eine Bereitstellungspflicht i. S. v. § 16a EGovG NRW sowie zur Prüfung auf rechtliche Einschränkungen und Ausnahmetatbestände gemäß § 16a

EGovG NRW. Für die umfassende Bewertung der Datensätze in Bezug auf eine Bereitstellungspflicht sollten die Fragen in dieser Checkliste so präzise wie möglich beantwortet werden. Die Checkliste enthält weitere Hinweise zur Nutzung.

7.2 Musterklauseln

7.2.1 Musterklauseln „Rechteinräumung an Daten“

Die bereitgestellten → **Musterklauseln zur Rechteinräumung an Daten** decken dabei die folgenden Situationen ab, wobei immer zu prüfen ist, ob diese im konkreten Fall relevant sind:

- Daten werden dem Dienstleistungsunternehmen durch den Auftraggeber zur Verfügung gestellt (Bsp.: Das Dienstleistungsunternehmen soll Bestandsdaten des Auftraggebers in ein aktuelles Format überführen).
- Daten werden vom Dienstleistungsunternehmen im Auftrag des Auftraggebers erhoben (Bsp.: Das Dienstleistungsunternehmen soll eine Umfrage zur Kaufkraft der Einwohner einer Kommune durchführen).
- Daten, die vom Dienstleistungsunternehmen „gekauft“ werden, werden von diesem für den Auftraggeber nach dessen Vorgaben bearbeitet (Bsp.: Die Daten eines Dienstleistungsunternehmens zur demografischen Struktur einer Kommune werden lizenziert und sollen durch Angaben zur Kaufkraft nach den einzelnen Altersklassen ergänzt werden).
- Daten, die von einer Quelle stammen, die nicht der Auftraggeber und auch nicht das Dienstleistungsunternehmen ist, werden vom Dienstleistungsunternehmen für den Auftraggeber verarbeitet (Bsp.: Daten zur demografischen Struktur einer Region sind online als Open Data abrufbar und sollen vom Dienstleistungsunternehmen für den Auftraggeber für eine bestimmte Kommune durch Daten zur Kaufkraft ergänzt werden).
- Daten des Auftraggebers werden (ggf. zusammen mit anderen Daten) vom Dienstleistungsunternehmen verarbeitet (Bsp.: Das Dienstleistungsunternehmen soll Bestandsdaten des Auftraggebers prüfen, aktualisieren, durch weitere Daten ergänzen und in ein aktuelles Format überführen).
- Daten werden vom Dienstleistungsunternehmen (bearbeitet und unbearbeitet) an den Auftraggeber geliefert (Bsp.: In den vorstehenden Beispielen werden die Daten vom Dienstleistungsunternehmen an den Auftraggeber übermittelt).

Durch die Nutzung der Musterklauseln soll sichergestellt werden, dass der Auftraggeber

- in die Lage versetzt wird, von einem Dienstleistungsunternehmen erhobene, bearbeitete und zur Verfügung gestellte Daten – unbearbeitet oder bearbeitet – möglichst offen und frei zur Verfügung zu stellen, und
- die Herrschaft über diese Daten erhält und auch
- die Herrschaft über von ihm dem Dienstleistungsunternehmen zwecks Auftragserfüllung zur Verfügung gestellte Daten behält.



Merke

Die Klauseln sind so formuliert, dass sie dem jeweiligen Auftraggeber ermöglichen, die vertragsgegenständlichen Daten als Open Data bereitzustellen. Sollte dies im Einzelfall nicht durchsetzbar sein, müssten die Klauseln angepasst werden, wobei im Sinne der Einheitlichkeit verschiedener Beschaffungsvorgänge empfohlen wird, die Terminologie in jedem Fall beizubehalten.



Praxishinweis

Bei den Musterklauseln wurde in den Klauseln selbst bewusst auf eine Nennung des § 16a EGovG NRW verzichtet, um nicht lediglich die Einhaltung von Veröffentlichungspflichten nach dem EGovG NRW sicherzustellen, sondern den Auftraggeber ganz allgemein in die Lage zu versetzen, Daten frei zugänglich zu machen. Die Klauseln können daher auch in den Fällen eingesetzt werden, in denen es nicht um die Veröffentlichung von Daten nach § 16a EGovG NRW geht.



7.2.2 Musterklauseln „Übergaberegung“

Grundsätzlich sollten die Klauseln in → **Kapitel 7.2.1** sicherstellen, dass der Auftraggeber jederzeit Zugriff auf seine Daten hat. Dennoch ist es ratsam, gesonderte Regelungen für die Vertragsbeendigung vorzusehen, insbesondere wenn Unterstützungsleistungen zur Transition von Services auf ein Nachfolge-Dienstleistungsunternehmen oder den Auftraggeber erforderlich werden. Die

Klauseln „Übergaberegungen“ entsprechen Ziffer 13 der EVB-IT Cloud AGB, Version 1.01 (Stand: 01.03.2022), allerdings mit dem Unterschied, dass hier die Möglichkeit des Abrufs von Unterstützungsleistungen auch ohne gesonderte Vereinbarung möglich ist. Dazu sind die → **Musterklauseln zu Übergaberegungen** abrufbar.



7.3 Glossar

API

Eine API (englisch für Application Programming Interface) ist eine Programmierschnittstelle. Sie wird von einem Softwaresystem bereitgestellt und ermöglicht es anderen Programmen, mit diesem Softwaresystem zu kommunizieren. APIs werden oftmals von Datenherausgeberinnen und Datenherausgebern bereitgestellt und ermöglichen es Programmen oder Apps, die Daten direkt über das Web zu lesen. Vorteilhaft an der Bereitstellung der Daten per API ist, dass nicht der gesamte Datensatz heruntergeladen werden muss, da die API lediglich die benötigten Daten bereitstellt.

Daten

Daten beschreiben originale Erzeugnisse, welche in Form von Messungen, Beobachtungen oder statistischen Auswertungen meist selbst erhoben werden.

Datenbank

In einer Datenbank werden die originalen Daten sowie deren Metadaten strukturiert zur elektronischen Datenverwaltung gespeichert.

Datenformate

Datenformate geben an, wie Daten gespeichert werden können. Sie werden kenntlich gemacht durch die Dateiendung (z. B. .xml).

Datensatz

Bei einem Datensatz handelt es sich um eine Sammlung von Daten. Die Daten können vom gleichen oder unterschiedlichen Typ sein.

DCAT-AP.de

DCAT-AP.de ist der deutsche Metadatenstandard für offene Verwaltungsdaten. Als gemeinsames deutsches Metadatenmodell zum Austausch von offenen Verwaltungsdaten wird DCAT-AP.de von GovData spezifiziert und ist seit Ende 2017 bei GovData im Einsatz. DCAT-AP.de ist als eine Ableitung vollständig kompatibel mit dem europäischen Standard DCAT-AP.

Dynamische Daten

Daten, deren wirtschaftlicher Wert von ihrer sofortigen Verfügbarkeit und von regelmäßigen Aktualisierungen (auch in Echtzeit) abhängt (beispielsweise Verkehrsdaten, Wetterdaten und sensorgenerierte Daten).

GovData

GovData ist das nationale Datenportal für Deutschland und bietet eine zentrale Anlaufstelle für Daten aus allen Verwaltungsebenen. Das Portal kann unter folgender URL aufgerufen werden: <https://www.govdata.de/>.

Hochwertige Datensätze

Hochwertige Datensätze (HVD) sind Datensätze, die mit der Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 der Kommission vom 21. Dezember 2022 zur Festlegung bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten ihrer Veröffentlichung und Weiterverwendung (DVO-HVD) festgelegt wurden und deren Veröffentlichung sich nach den Maßstäben von § 9 DNG und der DVO-HVD richtet.

Lizenz

Eine Lizenz beschreibt Nutzungsbestimmungen für die Verwendung eines Werkes. Über eine Lizenz räumt die Urheberin bzw. der Urheber des Werkes der Lizenznehmerin bzw. dem Lizenznehmer gewisse Nutzungsrechte zu bestimmten Nutzungsbedingungen ein. Standardlizenzverträge, wie z. B. Creative Commons oder Datenlizenz Deutschland 2.0, erleichtern der Urheberin bzw. dem Urheber die Festlegung der Nutzungsbestimmungen.

Massendownload

Funktion, die das Herunterladen eines vollständigen Datensatzes in einem oder mehreren Paketen ermöglicht.

Metadaten

Die Metadaten sind beschreibende Informationen zu den originalen Daten. Über diese können die Daten im Internet zugänglich gemacht werden.

Open-by-Default

Prinzip, Daten oder Informationen standardmäßig öffentlich zugänglich zu machen, es sei denn es gibt spezifische Hinderungsgründe wie beispielsweise aufgrund des Datenschutzrechts.

Open-by-Design

Prinzip der konzeptionellen Offenheit. Systeme oder Prozesse sind von Anfang an so entwickelt, dass sie offene Zugänglichkeit ermöglichen.

Proprietäre Systeme

Herstellergebundene Systeme wie zum Beispiel Software. Die Benutzerin oder der Benutzer ist weitgehend an die Herstellerin oder den Hersteller solcher Systeme gebunden.

Vendor-LockIn

Abhängigkeit einer Kundin oder eines Kunden von einer bestimmten Anbieterin oder einem bestimmten Anbieter, da ein Wechsel aufgrund von Wechselbarrieren (hohe Kosten, Komplexität oder fehlender Kompatibilität) schwierig wird.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Digitalisierung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat „Reden, Publikationen“

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
Telefon: 0211 8618-50
info@mhkbd.nrw.de
www.mhkbd.nrw

Kontakt

Beratungsstelle Open Data
open-data@open.nrw.de

Das Projekt wurde im Rahmen
von Open.NRW umgesetzt.
www.open.nrw

Konzept, Inhalt und Redaktion

Beratungsstelle Open Data

BHO Legal – Baumann, Heinrich, Ortner
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
www.bho-legal.com

Fraunhofer FOKUS
www.fokus.fraunhofer.de

Design

made in
www.madein.io

Stand

Januar 2025

Lizenz

Creative Commons Namensnennung 4.0
International (CC BY 4.0)

© 2025/MHKBD D-398

Die Publikation steht zum Download bereit
unter: www.mhkbd.nrw/broschueren

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.



Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
Telefon: 0211 8618-50
Telefax: 0211 8618-54444

info@mhkbd.nrw.de
www.mhkbd.nrw

-  MHKBD_NRW
-  MHKBD.NRW
-  mhkbd_nrw
-  MHKBD_NRW