

Open Knowledge Foundation

Verein Open Knowledge Forum Österreich
Neubaugasse 1 / Top 8
1070 Wien
info@okfn.at



An
BM f. Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
und das Präsidium des Nationalrats

Wien, am 25. März 2015

Betreff: Entwurf für eine Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes - IWG 2005 (90/ME)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Open Knowledge Foundation Österreich setzt sich seit Jahren für offene Daten, freies Wissen, Transparenz und Beteiligung ein. Um diese Ziele zu erreichen, engagieren wir uns öffentlich für diese Themen und entwickeln einschlägige Technologien, Trainings, Projekte und Veranstaltungen. Als gemeinnützige Organisation sind wir Teil eines internationalen Netzwerkes und vereinen Expertise aus verschiedenen Disziplinen und Institutionen wie Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung.

In diesem Sinne nimmt der Verein Open Knowledge Foundation Österreich zum vorliegenden Entwurf für eine Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes 2005 wie folgt Stellung:

Kommunikation mit Behörde

§ 5 Abs 1 IWG idF BGBl I 135/2005 schreibt vor: „Anträge auf Weiterverwendung von Dokumenten sind schriftlich bei der öffentlichen Stelle, in deren Besitz sich das beantragte Dokument befindet, zu stellen. Dies kann in jeder technischen Form geschehen, die die öffentliche Stelle zu empfangen in der Lage ist.“

§5, Abs. 1 2. Satz IWG idF des Begutachtungsentwurfes lautet “Schriftliche Anbringen können der öffentlichen Stelle in jeder technisch möglichen Form übermittelt werden, mit E-Mail jedoch nur insoweit, als für den elektronischen Verkehr zwischen der öffentlichen Stelle und den Beteiligten nicht besondere Übermittlungsformen vorgesehen sind. Etwaige technische Voraussetzungen oder organisatorische Beschränkungen des elektronischen Verkehrs zwischen der öffentlichen Stelle und den Beteiligten sind im Internet bekanntzumachen.”

Dies bedeutet eine Erschwernis für BürgerInnen im Vergleich zur oben angeführten geltenden Regelung.

Der Gesetzgeber sollte anregen, dass öffentliche Stellen eine für derartige Anfragen zuständige Kontaktstelle (Telefon, Email) publizieren müssen. Weiters ist anzumerken, dass die erwähnten besonderen Übermittlungsformen nutzerInnenfreundlich und barrierefrei gestaltet sein sollen, um nicht die Möglichkeiten verschiedener NutzerInnenengruppen in der Kommunikation mit Behörden einzuschränken.

Lizenz

Der Gesetzgeber sollte verstärkt den Einsatz offener Lizenzen anregen wie sie etwa bereits bei auf data.gv.at veröffentlichten Informationen verwendet werden. Die Cooperation OGD Österreich, eine Arbeitsgruppe bestehend aus VertreterInnen des Bundeskanzleramts, und den Bundesländern, setzt sich seit einigen Jahren für eine offene Creative-Commons-Lizenz für die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten ein, auf die im Gesetzestext verwiesen werden kann. Der Einsatz offener Lizenzen wird auch in der EU-Richtlinie explizit empfohlen: Gemäß dem 26. Erwägungsgrund der RL 2013/37/EU sollen offene Lizenzen, "(...) die online erteilt werden, die umfangreichere Weiterverwendungsrechte ohne technische, finanzielle oder geografische Einschränkungen gewähren und die auf offenen Datenformaten beruhen, (...) eine wichtige Rolle spielen. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten die Verwendung offener Lizenzen fördern, die letztlich überall in der Union zur gängigen Praxis werden sollten."

Wenn Behörden die Lizenz der von ihr veröffentlichten Informationen und Datensätze auf ihren Webseiten klar beschreiben, dann müssen NutzerInnen der Information nicht im Einzelfall die jeweilige Behörde kontaktieren. So würde sowohl der Verwaltungsaufwand gesenkt, als auch die BenutzerInnenfreundlichkeit für den Zugang und die Weiterverwendung von Verwaltungsinformationen verbessert. Auch werden viele NutzerInnen in der Regel keine schriftlichen Anträge für die Weiterverwendung von Informationen bei der jeweiligen Behörde stellen, wenn diese Informationen bereits online zugänglich sind.

Gebühren

Die Einführung des sogenannten Grenzkostenansatzes und das Streichen des bisherigen Vollkostenansatzes ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Den Erläuterungen ist nicht zu entnehmen, welche Kosten genau verrechnet werden dürfen. Unklar bleibt daher, welche "die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursachten Grenzkosten" (§ 7 Abs 1 IWG idF des Begutachtungsentwurfes) sind, die grundsätzlich verrechnet werden dürfen sollen. Woraus im Einzelnen sollen die zu entrichtenden Entgelte bestehen? Was bedeutet Kosten für die Reproduktion (insbesondere bei digitalen Inhalten)? Bedeutet Reproduktion auch das Einscannen von Dokumenten? Wie soll dieser Vorgang in Entgelt umgelegt werden? Beinhaltet die Bereitstellung auch das Ausheben von Dokumenten? Welche Bedeutung ist dem Begriff "Weiterverbreitung", welche dem Begriff "Erfassung" beizumessen? Wie quantifiziert man Kosten der Verbreitung, wenn diese elektronisch erfolgt? etc. Es wird angeregt, die Bedeutung diese Begriffe mittels Legaldefinition bzw. Erläuterungen zu konkretisieren.

Zur Herstellung von Transparenz und Rechtssicherheit für Normunterworfenen, aber auch als Hilfestellung und zur Herstellung der Rechtssicherheit für die Verwaltung, ist es unerlässlich, gesetzlich festzulegen, woraus sich Grenzkosten im Einzelnen zusammensetzen bzw. wie diese zu berechnen sind. Ein Vorhaben zur Regelung von Kriterien, wonach die Gesamtentgelte berechnet werden, enthält

§ 7 Abs 3 IWG idF des Begutachtungsentwurfes: "Diese Kriterien werden gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften oder, bei Fehlen solcher Rechtsvorschriften, im Einklang mit der allgemeinen Verwaltungspraxis festgelegt." Wenn von diesen drei Ermächtigungen Gebrauch gemacht werden sollte, kann es öffentliche Stellen geben, deren Kosten auf Grund gesetzlicher Bestimmungen berechnet werden, öffentliche Stellen, deren Kosten auf Grund von anderen verbindlichen Rechtsvorschriften berechnet werden und solche, die die Berechnung im Einklang mit der allgemeinen Verwaltungspraxis festlegen werden. Diese Vorgehensweise wird nicht zur Rechtssicherheit beitragen, da BürgerInnen tendenziell bei derartig zersplitterter Rechtslage nicht in der Lage sein werden, die Berechnung der Kosten selbst vorzunehmen bzw. zu überprüfen. Es wird daher angeregt, eine einheitliche Regelung zu treffen.

In diesem Zusammenhang wird auch auf den 25. Erwägungsgrund der zu Grunde liegenden RL verwiesen, wonach die Mitgliedsstaaten die Kriterien für die Erhebung der Gebühren festlegen sollen, die über den Grenzkosten liegen. Für die Festlegung der Kriterien darf nicht die öffentliche Stelle selbst zuständig sein. Dies ist durch die in Aussicht genommene Formulierung des § 7 Abs 3 IWG nicht zweifelsfrei sichergestellt.

Anzumerken ist, dass § 7 Abs 1 IWG idF des Begutachtungsentwurfes von Entgelten spricht, die "durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung" verursacht werden, während § 7 Abs 3, 3. Satz IWG idF des Begutachtungsentwurfes folgendermaßen lautet: "Die Gesamteinnahmen dieser Stellen aus der Bereitstellung von Dokumenten und der Gestattung der Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum dürfen die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen." Damit treten weitere Begriffe zu den in Abs 1 leg cit verwendeten Begriffen hinzu (Erfassung, Erstellung), ohne dass Definitionen zur Klärung von deren Bedeutung beitragen würden. Was mit einer "angemessenen Gewinnspanne" gemeint ist, geht aus den Erläuterungen nicht hervor. Abs 4 leg cit enthält die für Bibliotheken, Hochschulbibliotheken, Museen und Archive maßgeblichen Begriffe der Bewahrung und der Rechteerklärung, die ebenfalls nicht näher erläutert werden.

In den Erläuterungen findet sich zu § 7 der Satz "Es bleibt den öffentlichen Stellen jedoch nach wie vor unbenommen, auf das Einheben von Entgelten zu verzichten." § 7 Abs 1 IWG idF des Begutachtungsentwurfes lautet "Werden Entgelte für die Weiterverwendung von Dokumenten erhoben, so (...)". Daraus ist zu schließen, dass es auch möglich ist, kein Entgelt zu erheben. Eine Position des Gesetzgebers zur Frage der Gebührenerhebung (bzw. ob ein Verzicht auf das Einheben von Entgelten befürwortet würde), ist daraus nicht eindeutig erkennbar.

Gemäß Art 7 der RL sollen im Fall von Standardgebühren die Höhe diese Gebühren und deren Berechnungsgrundlage im Voraus festgelegt und - wenn möglich - elektronisch veröffentlicht werden. Dies wurde in § 9 IWG idF des Begutachtungsentwurfs übernommen. Angeregt wird, entweder eine allgemein gültige Verpflichtung zur elektronischen Veröffentlichung zu schaffen oder zu normieren, wie BürgerInnen sich darüber informieren können, falls keine elektronische Veröffentlichung gegeben ist.

In vielen Fällen wird eine Gebühr für Informationszugang oder -Weiterverwendung viele NutzerInnen davon abhalten, die Informationen zu nützen und für weitere Anwendungen zu verwenden.

Gleichzeitig werden wohl durch derartige Gebühren nur nominale Einnahmen für die veröffentlichende Stelle erzielt werden können.

Das Recht auf Zugang zu Information wird nach Inkrafttreten der Regierungsvorlage eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird¹, ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Grundrecht sein. Vor diesem Hintergrund sollte die Weiterverwendung von Informationen nicht durch Gebühren zu einer Dienstleistung werden, die sich viele BürgerInnen nicht leisten können.

Grundsätzlich ist unsere Organisation der Ansicht, dass Daten und Informationen von öffentlichem Interesse, die mit öffentlichen Mitteln gesammelt und erstellt worden sind, zur Stärkung der Zivilgesellschaft und zur Förderung der Innovationskraft der Wirtschaft prinzipiell ohne Gebühren und unter offenen Lizenzen im Internet frei zugänglich sein sollten.

§ 3 IWG idF des Begutachtungsentwurfes nimmt bestimmte Informationen aus dem Anwendungsbereich des IWG aus. Dokumente, deren Erstellung nicht unter den durch allgemeine Verwaltungspraxis festgelegten öffentlichen Auftrag fällt, sollen gemäß § 3 Abs 1 lit b IWG idF des Begutachtungsentwurfes aus dem Anwendungsbereich des IWG ausgenommen sein, vorausgesetzt, dass der Umfang der öffentlichen Aufträge transparent ist und regelmäßig überprüft wird. Was genau durch allgemeine Verwaltungspraxis als öffentlicher Auftrag (öffentlich Aufgabe laut den Erläuterungen) definiert wird, ist nicht zweifellos klargelegt und sollte in den Erläuterungen näher ausgeführt werden. Die Erläuterungen enthalten ein Beispiel für die Herstellung von Transparenz, jedoch keinerlei Ausführungen in Bezug auf die Regelmäßigkeit der Überprüfung.

Als Ausnahmen sollen Informationen gelten, von deren Veröffentlichung aus folgenden Gründen abgesehen werden sollte: zwingende außen- und integrationspolitische Gründe, Interesse der nationalen Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, sowie Informationen, deren Bekanntgabe den Erfolg einer Entscheidung oder bevorstehenden behördlichen Maßnahmen vereiteln würde, die wirtschaftlichen oder finanziellen Interessen von Bund Ländern und Gemeinden verletzen oder gegen den Schutz der Privatsphäre verstoßen würde. Jedoch sollte in diesen Ausnahmefällen nur sensible Information zurückgehalten, die übrigen Informationen der betroffenen Datensätze jedoch (etwa anonymisiert) veröffentlicht werden. So würde verhindert, dass die gesamte Information eines Datensatzes, der nur teilweise einem Geheimhaltungsgrund entspricht, für die Öffentlichkeit verloren geht.

§7 Abs. 2 enthält Ausnahmen vom Grenzkostenansatz für „öffentliche Stellen, deren Auftrag das Erzielen von Einnahmen erfordert, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken“ und für „Dokumente, für die die betreffende öffentliche Stelle ausreichend Einnahmen erzielen muss, um einen wesentlichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zu decken“.

¹ RV vom 2. Dezember 2014:

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/RegV/REGV_COO_2026_100_2_986947/REGV_COO_2026_100_2_986947.html

Der Gesetzgeber sollte unserer Ansicht nach diesbezüglich sicherstellen, dass diese Ausnahme nicht in der Praxis dazu führt, dass viele Dokumente und Datensätze in Zukunft weiterhin nicht für die Öffentlichkeit frei zugänglich sind.

Auch sollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass Datensätze von großem öffentlichen Interesse nicht durch diese Ausnahmeregel einer freien Weiterverwendung entzogen werden.

Umsetzung

Bei der Umsetzung sollte die Verwaltung den von der EU-Kommission entwickelten Leitfaden zu Rate ziehen. Dessen Punkt 1. ist Folgendes zu entnehmen: "Bei der Gebührenerhebung werden derzeit zweifellos viele verschiedene Konzepte verfolgt, aber die neu vorgestellten Preisgestaltungsgrundsätze wurden von der Mehrheit der Konsultationsteilnehmer nicht in Frage gestellt."^[1] Dies verdeutlicht, dass selbst innerhalb des Kreises der Konsultationsteilnehmer kein Konsens in Bezug auf die Gebührenerhebung bestand.

Entsprechende Informations- und Schulungsmaterialien für Verwaltungsangestellte, die mit der Verwaltung und Veröffentlichung von Datensätzen und Informationen betraut sind, sollten über technische Aspekte wie etwa die Definition und Vorteile von offenen Datenformaten in einfach verständlicher Sprache aufklären und praktische Verhaltens-Anleitungen bieten.

Ressourcen

Für die Umsetzung des Gesetzes sollte der Gesetzgeber adäquate Ressourcen bereitstellen. Darüberhinaus sollten mit dem Ziel der öffentlichen Bewusstseinsbildung Projektmittel für zivilgesellschaftliche Initiativen zur Verfügung gestellt werden. Solche Initiativen, wie etwa das Young Coders Festival, bei dem Österreichs jugendliche IT-Talente mit offenen Daten eigene Projekte entwerfen und programmieren, stellen sicher, dass ein höchstmöglicher gesamtgesellschaftlicher Mehrwert durch veröffentlichte Datensätze generiert werden kann.



Mag.^a Sonja Fischbauer
Projektleitung und Community-Management,
Open Knowledge Foundation Österreich

[1] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN)