

**Beiträge zum Informationsrecht**

---

**Band 43**

**Das öffentliche Unternehmen  
im Informationsfreiheitsrecht**

**Eine Untersuchung anhand des Datennutzungsgesetzes (DNG)  
und der Neufassung der PSI-Richtlinie (EU) 2019/1024  
über offene Daten und die Weiterverwendung  
von Informationen des öffentlichen Sektors**

**Von**

**Lukas Ott**



**Duncker & Humblot · Berlin**

LUKAS OTT

Das öffentliche Unternehmen  
im Informationsfreiheitsrecht

# Beiträge zum Informationsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,  
Prof. Dr. Michael Kloepfer,  
Prof. Dr. Eva Inés Obergfell,  
Prof. Dr. Friedrich Schoch

Band 43

# Das öffentliche Unternehmen im Informationsfreiheitsrecht

Eine Untersuchung anhand des Datennutzungsgesetzes (DNG)  
und der Neufassung der PSI-Richtlinie (EU) 2019/1024  
über offene Daten und die Weiterverwendung  
von Informationen des öffentlichen Sektors

Von

Lukas Ott



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
hat diese Arbeit im Jahr 2022  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI Books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 1619-3547  
ISBN 978-3-428-18867-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-58867-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel im Sommersemester 2022 als Dissertation angenommen. Tag des Rigorosums war der 29. Juni 2022. Rechtsprechung, Literatur und Gesetzgebung wurden bis Juli 2021 berücksichtigt.

An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei allen beteiligten Personen bedanken, die mich bei meinem Promotionsvorhaben unterstützt haben.

Für die von Beginn an umfassende und äußerst konstruktive Betreuung meiner Arbeit danke ich zunächst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Christoph Brüning. Er ließ mir die nötigen Freiheiten bei der Erstellung des Werkes und stand mir zugleich stets als interessierter und kritischer Gesprächspartner zur Seite.

Herrn Prof. Dr. Marius Raabe danke ich sehr für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Äußerst dankbar bin ich auch für die wertvolle Unterstützung von Matthias Siebert und Gudula Gyarmati. Ihre geduldige und kritische Durchsicht des Manuskripts hat wesentlich zu dem Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Mein Dank gilt ferner der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, die den Druck dieser Arbeit mit einem großzügigen Druckkostenzuschuss gefördert hat.

Abschließend möchte ich jedoch vor allem meiner Familie ganz herzlich danken: Meine Brüder Frederik und Gregor Ott sowie meine Eltern Ulrich Ott und Susanne Eissel haben mich nicht nur im Zuge der Erstellung dieser Arbeit stets in vielfältiger Weise unterstützt. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Berlin, im März 2023

*Lukas Ott*



## Inhaltsübersicht

<b>A. Einleitung</b> .....	33
I. „Flucht aus dem Informationsrecht?“ .....	33
II. Anlass der Untersuchung .....	38
III. Gang der Untersuchung .....	39
<b>B. Untersuchungsgegenstand: Informationen von öffentlichen Unternehmen</b> .....	41
I. Die Information .....	42
II. Das öffentliche Unternehmen .....	62
III. Ergebnis zu Kapitel B. ....	110
<b>C. Der Zugang zu Informationen von öffentlichen Unternehmen</b> .....	112
I. Die historische Entwicklung des dualistischen Informationszugangsrechts .....	112
II. Reaktiver Informationszugang .....	118
III. Proaktiver Informationszugang .....	173
IV. Kartellrechtlicher Informationszugang .....	246
V. Grenzen des Informationszugangs .....	257
VI. Prozess- und haftungsrechtliche Dimensionen des Informationszugangsrechts .....	348
VII. Öffentliche Unternehmen als Wirkungskatalysatoren des Informationszugangsrechts? .....	362
VIII. Reformpotentiale und Neugestaltungsoptionen .....	416
IX. Ergebnis zu Kapitel C. ....	443
<b>D. Die Weiterverwendung von Informationen von öffentlichen Unternehmen</b> .....	448
I. Das systematische Verhältnis von Informationszugang und Informationsweiterverwendung .....	449
II. Die Vorgaben der Public Sector Information Richtlinie (EU) 2019/1024 .....	452
III. Die Umsetzung in nationales Recht durch das Datennutzungsgesetz (DNG) ..	516
IV. Prozess- und haftungsrechtliche Dimensionen des Informationsweiterverwendungsrechts .....	575
V. Wettbewerbsrechtliche Dimensionen des Informationsweiterverwendungsrechts .....	581

VI. Öffentliche Unternehmen als Wirkungskatalysatoren des Informationsweiterverwendungsrechts? .....	585
VII. Reformpotentiale und Neugestaltungsoptionen .....	595
VIII. Ergebnis zu Kapitel D. ....	605
<b>E. Ausblick</b> .....	<b>609</b>
<b>F. Zusammenfassung der wesentlichen Forschungsergebnisse in Thesen</b> .....	<b>612</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>631</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>669</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	33
I. „Flucht aus dem Informationsrecht?“ .....	33
II. Anlass der Untersuchung .....	38
III. Gang der Untersuchung .....	39
<b>B. Untersuchungsgegenstand: Informationen von öffentlichen Unternehmen</b> .....	41
I. Die Information .....	42
1. Der Begriff der Information .....	42
a) Das Verständnis des Gesetzgebers .....	42
b) Ergänzende Definitionsansätze aus Literatur und Rechtsprechung .....	45
aa) Literatur .....	45
(1) Abgrenzung zum Datum .....	48
(2) Abgrenzung zum Wissen .....	49
bb) Rechtsprechung .....	51
c) Zwischenergebnis .....	54
2. Zuordnungsmerkmal .....	55
3. Öffentliche Informationen als wertvolle Ressource .....	56
a) Gesellschaftspolitischer Wert .....	57
b) Ökonomischer Wert .....	58
4. Zwischenergebnis .....	62
II. Das öffentliche Unternehmen .....	62
1. Begriffsverständnis .....	64
a) Allgemeines Begriffsverständnis .....	64
aa) Ausgangspunkt: Wettbewerbsrechtlicher Unternehmensbegriff .....	65
(1) Unternehmensbegriff .....	67
(2) Öffentliche Inhaberschaft .....	69
bb) Typologie .....	72
(1) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen .....	72
(a) Regiebetrieb .....	72
(b) Eigenbetrieb .....	73
(c) Anstalt des öffentlichen Rechts .....	73

(2) Privatrechtliche Organisationsformen .....	74
(a) Eigengesellschaft .....	74
(b) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen .....	75
(c) Gemischtöffentliche Unternehmen .....	75
cc) Zwischenergebnis .....	76
b) Begriffsverständnis im Informationsfreiheitsrecht .....	76
aa) Informationszugang .....	77
bb) Informationsweiterverwendung .....	79
cc) Zwischenergebnis .....	82
2. Zulässigkeit .....	83
a) Die allgemeine Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen .....	84
aa) Europarecht .....	84
bb) Verfassungsrecht .....	84
cc) Einfaches (Kommunal-)Recht .....	86
(1) Öffentlicher Zweck .....	87
(2) Relationsklausel .....	88
(3) Subsidiaritätsklausel .....	89
(4) Örtlichkeitsprinzip .....	91
b) Die besondere Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen in Privatrechts- form .....	91
aa) Chancen und Risiken privatrechtlicher Organisationsmodelle .....	92
bb) Voraussetzungen .....	94
(1) Verfassungsrecht .....	94
(2) Einfaches Recht .....	95
(a) Haushaltsrecht .....	95
(b) Kommunalrecht .....	96
cc) Rechtsfolgen .....	98
(1) Handlungsformen .....	98
(2) Haftung und Insolvenz .....	99
3. Grundrechtswirkungen .....	100
a) Grundrechtsbindung .....	101
b) Grundrechtsberechtigung .....	104
c) Zwischenergebnis .....	109
III. Ergebnis zu Kapitel B. ....	110
<b>C. Der Zugang zu Informationen von öffentlichen Unternehmen .....</b>	<b>112</b>
I. Die historische Entwicklung des dualistischen Informationszugangsrechts .....	112
1. Vom Arkanprinzip zum Informationsfreiheitsrecht 2.0 .....	112

2. Die sukzessive Ausweitung proaktiver Zugangsmodi	116
II. Reaktiver Informationszugang	118
1. Dogmatische Grundlagen	118
a) Völkerrechtlicher Rahmen	118
aa) Menschenrechte	118
bb) Aarhus-Konvention	120
cc) Tromsø-Konvention	122
b) Unionsrechtlicher Rahmen	122
aa) Primärrecht	122
bb) Sekundärrecht	124
(1) Verordnungen	124
(a) VO (EG) Nr. 1049/2001	124
(b) VO (EU) Nr. 2016/679	124
(c) VO (EU) Nr. 2018/1725	125
(2) Richtlinien	126
(a) Umweltinformationsrichtlinie	126
(b) Transparenz-Richtlinie 2006/111 (EG)	128
c) Verfassungsrechtlicher Rahmen	129
aa) Bundesverfassungsrecht	129
(1) Staatsstrukturprinzipien	129
(a) Demokratieprinzip	129
(b) Rechtsstaatsprinzip	131
(2) Grundrechtsgarantien	132
(a) Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG)	133
(aa) Schutzbereich	133
(bb) Subjektive Leistungsdimension	137
(b) Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG)	139
(c) Wirtschaftsgrundrechte (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG)	139
(d) Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)	141
(e) Objektiv-rechtliche Grundrechtswirkungen	143
(3) Parlamentarische Auskunftsrechte (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG)	145
(4) Zwischenergebnis	146
bb) Landesverfassungsrecht	146
2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung	148
a) Bundesrecht	148
aa) IFG	148

(1) Auskunftsgegenstand .....	148
(2) Auskunftspflicht .....	149
(a) Materielle Informationspflichtigkeit .....	149
(b) Formelle Informationspflichtigkeit .....	151
(3) Zwischenergebnis .....	153
bb) VIG .....	154
cc) UIG .....	155
dd) Spezialgesetzliche Auskunftsansprüche .....	157
ee) Konkurrenzen .....	158
b) Landesrecht .....	159
aa) Allgemeines Verwaltungsrecht .....	159
bb) Landesinformationsfreiheitsgesetze .....	159
cc) Landespressegesetze .....	162
dd) Landesumweltinformationsgesetze .....	165
ee) Landesdatenschutzgesetze .....	166
c) Kommunalrecht .....	168
d) Verfahrensablauf .....	170
e) Zwischenergebnis und Bewertung .....	171
3. Zwischenergebnis .....	172
III. Proaktiver Informationszugang .....	173
1. Hintergrund .....	174
a) Begriffsbestimmung .....	174
aa) Proaktive Veröffentlichungspflichten als Teil von „Open Government Data“ .....	174
bb) Abgrenzung zu anderen Formen aktiver hoheitlicher Informationspolitik .....	177
(1) Abgrenzung zur staatlichen Publikumsinformation .....	177
(2) Abgrenzung zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit .....	178
cc) Zwischenergebnis .....	179
b) Strukturelle Unterschiede zu reaktiven Zugangsmodi .....	180
aa) Höhere Wirkungsmacht .....	180
bb) Verlust präventiver Kontrollstrukturen .....	181
cc) Konsequenzen für die informationsrechtliche Konfliktbewältigung .....	182
2. Dogmatische Grundlagen .....	183
a) Völkerrecht .....	183
b) Europarecht .....	185
aa) Primärrecht .....	185
bb) Sekundärrecht .....	185

(1) Verordnungen .....	185
(2) Richtlinien .....	186
(a) PSI-Richtlinien .....	186
(b) INSPIRE-Richtlinie .....	186
(c) Umweltinformationsrichtlinie .....	188
(d) IVS-Rahmenrichtlinie .....	189
cc) Zwischenergebnis .....	190
c) Verfassungsrecht .....	190
aa) Bundesverfassungsrecht .....	191
bb) Landesverfassungsrecht .....	193
cc) Zwischenergebnis .....	196
3. Einfachgesetzliche Ausgestaltung .....	196
a) Bundesrecht .....	197
aa) IFG .....	197
(1) Normzweck .....	197
(2) Adressatenkreis .....	198
(3) Auswirkungen auf den innerbetrieblichen Geheimnisschutz .....	199
(4) Zwischenergebnis .....	201
bb) EGovG .....	201
cc) GeoZG .....	203
dd) UIG .....	204
ee) VIG .....	206
ff) Sonstige Veröffentlichungspflichten .....	208
b) Landesrecht .....	209
aa) Landestransparenzgesetze .....	209
(1) Hamburg .....	210
(a) Personelle Veröffentlichungspflicht .....	211
(aa) Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe .....	212
(bb) Kontrolle durch die öffentliche Hand .....	213
(b) Materielle Veröffentlichungspflicht .....	214
(aa) Umfang der Veröffentlichung .....	215
(α) § 3 Abs. 1 Nr. 4 HmbTG: Verträge der Daseinsvorsorge .....	215
(β) § 3 Abs. 1 Nr. 8 HmbTG: Gutachten und Studien .....	216
(γ) § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG: Vergütung der Leitungsebene .....	218
(δ) § 3 Abs. 2 HmbTG: „Soll“-Veröffentlichung .....	222
(ε) §§ 4 bis 7, 9 HmbTG: Ausschlussgründe .....	224
(bb) Modalitäten der Veröffentlichung: § 10 HmbTG .....	226

(2) Bremen	227
(3) Rheinland-Pfalz	230
(4) Baden-Württemberg	232
(5) Schleswig-Holstein	233
(6) Sachsen-Anhalt	234
(7) Thüringen	234
(8) Berlin	236
bb) Landesumweltinformationsgesetze	237
cc) Landesgeodatenzugangsgesetze	238
dd) Landesarchivgesetze	238
ee) Landes-E-Government-Gesetze	239
c) Kommunalrecht	240
4. Entwicklungstendenzen	241
a) „Aufholjagd“ im internationalen Vergleich	241
b) Substitution durch private Initiativen	243
c) Inkorporation nicht-staatlicher Akteure	244
5. Zwischenergebnis	245
IV. Kartellrechtlicher Informationszugang	246
1. Art. 102 Abs. 1 AEUV	246
a) Anwendbarkeit der Art. 101 ff. AEUV	246
b) Missbräuchliches Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung	248
aa) Marktbeherrschende Stellung durch Datenmacht?	248
bb) Datenbestände als „wesentliche Einrichtung“	250
cc) Missbräuchlichkeit der Zugangsverweigerung	253
dd) Rechtsfolge: Kartellrechtliche Zugangsgewährungspflicht	254
2. § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB	255
3. Zwischenergebnis	256
V. Grenzen des Informationszugangs	257
1. Allgemeines	257
a) Anwendungsmaßstab	258
aa) Grundsatz: Enge Auslegung	258
bb) Modifikation für wettbewerbssensible Informationen	259
cc) Modifikation für proaktive Veröffentlichungspflichten	261
b) Verfahrensrechtliche Dimensionen	263
c) Zwischenergebnis	265
2. Die Ausschlussgründe im Einzelnen	265

a) Belange des öffentlichen Unternehmens .....	266
aa) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse .....	266
(1) Sinn und Zweck .....	267
(2) Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses .....	269
(a) Hintergrund .....	269
(b) Die Begriffsmerkmale im Einzelnen .....	270
(aa) Unternehmensbezogene Tatsachen .....	270
(bb) Fehlende Offenkundigkeit .....	271
(cc) Geheimhaltungswille .....	272
(dd) Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse .....	272
(c) Verhältnis zum GeschGehG .....	275
(3) Das Schutzniveau im Mehrebenensystem .....	278
(a) Europarechtlicher Schutz .....	279
(b) Verfassungsrechtlicher Schutz .....	280
(c) Einfachgesetzlicher Schutz .....	281
(aa) Anwendbarkeit auf öffentliche Unternehmen .....	281
(bb) Absoluter Geheimnisschutz .....	286
(cc) Relativer Geheimnisschutz .....	288
(α) Die Abwägung als Konfliktbewältigungsmodus ..	288
(β) Die Ermittlung und Bewertung von Geheimhal-	
tungsinteressen .....	289
(γ) Die Ermittlung und Bewertung von Offenlegungs-	
interessen .....	292
(δ) Das Abwägungsergebnis .....	295
(dd) Ausschluss des Geheimnisschutzes .....	296
(ee) Verhältnis zum spezialgesetzlichen Geheimhaltungs-	
und Vertraulichkeitsschutz .....	297
(4) Zwischenergebnis .....	298
bb) Immaterialgüterrechte .....	298
(1) Sinn und Zweck .....	299
(2) Der Begriff des Immaterialgüterrechts .....	299
(3) Das Schutzniveau im Mehrebenensystem .....	300
(a) Europarechtlicher Schutz .....	300
(b) Verfassungsrechtlicher Schutz .....	300
(c) Einfachgesetzlicher Schutz .....	301
(aa) Anwendbarkeit auf öffentliche Unternehmen .....	302
(bb) Schutzgegenstand .....	303
(α) Grundsatz: Werke i. S. d. § 2 Abs. 1 UrhG .....	303
(β) Sonderfall 1: Gemeinfreie Werke i. S. d. § 5 UrhG	304

(γ) Sonderfall 2: Datenbanken i. S. d. § 87a UrhG . . . . .	305
(cc) Schutzzumfang . . . . .	306
(α) Die arbeitsvertragliche Übertragung von Nutzungs- rechten . . . . .	306
(β) Veröffentlichungsrechte . . . . .	308
(γ) Verwertungsrechte . . . . .	311
(dd) Abwägungsspielräume . . . . .	313
(4) Zwischenergebnis . . . . .	314
cc) Personenbezogene Daten . . . . .	315
dd) Innergesellschaftliche Vertraulichkeitssphäre . . . . .	316
(1) Die innergesellschaftliche Vertraulichkeitssphäre in öffentlichen Unternehmen . . . . .	317
(a) Organschaftliche Vertraulichkeitspflichten . . . . .	317
(aa) Aktiengesellschaft . . . . .	318
(bb) Gesellschaft mit beschränkter Haftung . . . . .	318
(b) Das „Informationsprivileg“ der öffentlichen Hand . . . . .	319
(aa) Aktiengesellschaft . . . . .	319
(bb) Gesellschaft mit beschränkter Haftung . . . . .	320
(2) Die informationelle Restriktionsmacht einzelner Vertraulichkeits- pflichten . . . . .	320
(a) Zweipolige Konstellationen: §§ 93 Abs. 1 S. 3, 116 S. 2 AktG . . . . .	321
(b) Dreipolige Konstellationen: §§ 394, 395 AktG . . . . .	324
(3) Zwischenergebnis . . . . .	325
ee) Funktionsfähigkeit betriebsinterner Arbeitsabläufe . . . . .	326
ff) Allgemeine wirtschaftliche Interessen . . . . .	328
b) Belange Dritter . . . . .	329
aa) Hintergrund . . . . .	329
bb) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse . . . . .	330
cc) Immaterialgüterrechte . . . . .	332
dd) Personenbezogene Daten . . . . .	336
c) Öffentliche Belange . . . . .	337
aa) Funktionsfähigkeit regulierungsbehördlicher Tätigkeiten . . . . .	337
bb) Fiskalische Interessen des Staates . . . . .	339
(1) Sinn und Zweck . . . . .	340
(2) Tatbestandsvoraussetzungen . . . . .	341
(a) Schutzgut: Fiskalische Interessen im Wirtschaftsverkehr . . . . .	341
(b) Gefährdung des Schutzgutes . . . . .	343
(3) Verhältnis zum Geheimnisschutz . . . . .	344
cc) Durchführung laufender Gerichtsverfahren . . . . .	345

3. Kritik .....	346
4. Zwischenergebnis .....	347
VI. Prozess- und haftungsrechtliche Dimensionen des Informationszugangsrechts	348
1. Die unterbliebene Veröffentlichung .....	349
a) Nachträgliche Informationsbereitstellung .....	349
aa) Rechtsweg .....	349
bb) Statthafte Klageart .....	351
(1) Reaktive Informationsgewährung .....	351
(2) Proaktive Informationsgewährung .....	353
cc) Klagebefugnis .....	354
dd) Zwischenergebnis .....	354
b) Schadensersatz .....	355
2. Die rechtswidrige Veröffentlichung .....	357
a) „Beseitigung“ der Veröffentlichung .....	357
b) Schadensersatz .....	359
3. Die fehlerhafte Veröffentlichung .....	359
a) Pflicht zur objektiven Informationsrichtigkeit .....	359
b) Veröffentlichung einer korrigierten Information .....	360
c) Schadensersatz .....	361
4. Zwischenergebnis .....	361
VII. Öffentliche Unternehmen als Wirkungskatalysatoren des Informationszugangsrechts?	362
1. Zielsetzungen des Informationszugangsrechts .....	363
a) Rechtsstaatlich-demokratische Ziele .....	364
aa) Partizipation und Aktivierung .....	364
bb) Akzeptanz- und Vertrauensförderung .....	369
cc) Kontrolle und Korruptionsbekämpfung .....	374
dd) Grundrechtsvoraussetzungsschutz .....	380
b) Wirtschaftliche Ziele .....	381
aa) Interne Effizienzförderung .....	382
bb) Externe Innovationsförderung .....	385
cc) Nebenziele .....	387
c) Zwischenergebnis .....	388
2. Spezifischer Zielförderungsauftrag öffentlicher Unternehmen .....	389
a) Maßstab: Die funktionsgerechte Aufgabenerfüllung als Grenze .....	390
b) Rechtsstaatlich-demokratische Ziele .....	393
aa) Partizipation und Aktivierung .....	393

bb) Akzeptanz- und Vertrauensförderung .....	395
cc) Kontrolle und Korruptionsbekämpfung .....	397
dd) Grundrechtsvoraussetzungsschutz .....	402
c) Wirtschaftliche Ziele .....	404
aa) Interne Effizienzförderung .....	404
bb) Externe Innovationsförderung .....	406
d) Nebenziele .....	413
3. Zwischenergebnis und Bewertung .....	414
VIII. Reformpotentiale und Neugestaltungsoptionen .....	416
1. Die Einbeziehung als Korrekturmechanismus .....	416
a) Die Exklusion öffentlicher Unternehmen .....	417
b) Kritik .....	418
2. Die Ausschlussgründe als Korrekturmechanismus .....	422
a) Die aufgabenbezogene Auslegung der Ausschlussgründe .....	422
aa) Verfassungsrechtliche Determinierung .....	422
bb) Grundsatz: Weiter Auslegungsmaßstab .....	427
cc) Funktionsgrenzen .....	428
b) Modifikation der Ausschlussgründe de lege ferenda .....	430
aa) Anwendbarkeit der Ausschlussgründe auf öffentliche Unternehmen .....	430
bb) Einführung von Abwägungsmöglichkeiten .....	431
cc) Vorstrukturierung des Abwägungsprozesses .....	433
(1) Festlegung von Abwägungsleitlinien .....	434
(2) Modifikation des Abwägungsmaßstabes für proaktive Veröffentlichungspflichten .....	436
dd) Einführung eines eigenen Ausschlussgrundes .....	437
3. Organisation und Verfahren als Korrekturmechanismus .....	438
a) Der verfahrensrechtliche Ausschluss öffentlicher Unternehmen .....	438
b) Die Einführung eines Chief Information Officers .....	440
4. Zwischenergebnis .....	443
IX. Ergebnis zu Kapitel C. ....	443
<b>D. Die Weiterverwendung von Informationen von öffentlichen Unternehmen .....</b>	<b>448</b>
I. Das systematische Verhältnis von Informationszugang und Informationsweiterverwendung .....	449
II. Die Vorgaben der Public Sector Information Richtlinie (EU) 2019/1024 .....	452
1. Die Historische Entwicklung der Public Sector Information Regulierung in Europa .....	452

a) Das Grünbuch der Kommission über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft aus dem Jahr 1998 .....	452
b) Die Richtlinie (EG) 2003/98 .....	453
c) Die Richtlinie (EU) 2013/37 .....	454
d) Die Richtlinie (EU) 2019/1024 .....	455
2. Das novellierte Informationsweiterverwendungsregime nach der RL (EU) 2019/1024 .....	457
a) Zielsetzung .....	457
b) Gegenstand (Art. 1 Abs. 1) .....	458
c) Anwendungsbereich (Art. 1 Abs. 1 und 2) .....	458
aa) Personeller Anwendungsbereich (Art. 1 Abs. 1) .....	459
(1) Die traditionelle Verpflichtung öffentlicher Stellen (Art. 1 Abs. 1 lit. a) .....	459
(2) Die erstmalige Einbeziehung öffentlicher Unternehmen (Art. 1 Abs. 1 lit. b i. V. m. Art. 2 Nr. 3) .....	461
(a) Hintergrund .....	461
(aa) Die Motivation für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs .....	461
(a) Die Beseitigung von Rechtsunsicherheiten .....	462
(β) Die Ausschöpfung von wirtschaftlichem Potential .....	463
(bb) Diskutierte Reformoptionen .....	464
(b) Der Begriff des öffentlichen Unternehmens (Art. 2 Nr. 3) ..	465
(aa) Die Ausübung einer Tätigkeit (Art. 1 Abs. 1 lit. b) .....	466
(a) In der RL 2014/25 (EU) festgelegte Bereiche .....	467
(β) Verkehrsunternehmen (Art. 2 der VO (EG) Nr. 1370/2007) .....	468
(γ) Luftfahrtunternehmen (Art. 16 der VO (EG) Nr. 1008/2008) .....	469
(δ) Gemeinschaftsreeder (Art. 4 der VO (EG) Nr. 3577/92) .....	469
(bb) Der beherrschende Einfluss der öffentlichen Hand ...	470
(a) Kapitalmehrheit (lit. a) .....	473
(β) Anteilsmehrheit (lit. b) .....	473
(γ) Leitungsmehrheit (lit. c) .....	473
(δ) Ungeschriebene Beherrschungsformen .....	474
(cc) Die Gewerblichkeit als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal .....	475
(dd) Zwischenergebnis .....	480
bb) Sachlicher Anwendungsbereich (Art. 1 Abs. 2) .....	480

(1) Das Verhältnis zur informationszugangsrechtlichen Ausschluss- systematik .....	481
(2) Allgemein anwendbare Ausschlusstatbestände .....	482
(a) Schutz von Rechten des geistigen Eigentums Dritter (lit. c)	482
(b) Schutz von Geschäftsgeheimnissen (lit. d (ii)) .....	483
(c) Vertrauliche Informationen über den Schutz kritischer Infra- strukturen (lit. e) .....	484
(d) Eingeschränkter Informationszugang (lit. f) .....	485
(e) Schutz von personenbezogenen Daten (lit. h) .....	485
(3) Spezielle Ausschlusstatbestände für öffentliche Unternehmen ..	486
(a) Außerhalb der Erbringung von Dienstleistungen von allge- meinem Interesse (lit. b i) .....	486
(b) Kein Zusammenhang mit dem Wettbewerb ausgesetzten Tä- tigkeiten (lit. b ii) .....	487
cc) Akzessorietät zum Informationszugangsrecht (Art. 1 Abs. 3) .....	488
dd) Zwischenergebnis .....	489
d) Die Gestattung der Weiterverwendung (Das „Ob“ der Nutzung) .....	489
aa) Grundsatz der freien Weiterverwendung (Art. 3 Abs. 1) .....	489
bb) Spezieller Erlaubnisvorbehalt für öffentliche Unternehmen (Art. 3 Abs. 2) .....	491
(1) Der Erlaubnisvorbehalt als Privilegierung öffentlicher Unter- nehmen .....	491
(2) Die Grenzen der Erlaubniserteilung .....	492
cc) Verfahrensanforderungen (Art. 4) .....	493
e) Die Modalitäten der Weiterverwendung (Das „Wie“ der Nutzung) .....	494
aa) Inhaltliche Beschränkungsmöglichkeiten .....	494
(1) Allgemeiner Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 11 Abs. 1)	495
(2) Die Festlegung von Nutzungsbedingungen und Standardlizenzen (Art. 8) .....	495
(3) Der Abschluss von Ausschließlichkeitsvereinbarungen (Art. 12)	497
bb) Die Erhebung von Gebühren und Entgelten (Art. 6) .....	499
(1) Der historische Hintergrund .....	500
(2) Der Grundsatz der Kostenfreiheit (Art. 6 Abs. 1) .....	501
(3) Die Befreiung von öffentlichen Unternehmen (Art. 6 Abs. 2 lit. c) .....	502
(4) Transparenzanforderungen (Art. 7) .....	504
cc) Formal-technische Anforderungen an die Datenbereitstellung (Art. 5)	504
dd) Besonderheiten für hochwertige Datensätze (Art. 14 Abs. 1) .....	507
(1) Das Verfahren zur Festlegung der hochwertigen Datensätze ...	508
(a) Erster Schritt: Bestimmung abstrakter Oberkategorien ....	508

(b) Zweiter Schritt: Festlegung konkreter Listen	509
(2) Die Modalitäten der Veröffentlichung und Weiterverwendung hochwertiger Datensätze	510
f) Zwischenergebnis und Bewertung	511
3. Das Verhältnis zu bereichsspezifischen Weiterverwendungsregelungen	512
a) INSPIRE-Richtlinie 2007/2 (EG)	513
b) IVS-Rahmenrichtlinie 2010/40 (EU)	514
c) Umweltinformationsrichtlinie 2003/4 (EG)	515
4. Zwischenergebnis	516
III. Die Umsetzung in nationales Recht durch das Datennutzungsgesetz (DNG)	516
1. Verfassungsrechtliche Determinanten des Informationsweiterverwendungs- rechts	517
2. Die Informationsweiterverwendung nach dem DNG	518
a) Historischer Hintergrund: Das IWG als Vorgängerregelung	518
b) Zielsetzung	519
c) Gegenstand	520
d) Anwendungsbereich	520
aa) Personeller Anwendungsbereich (§ 2 Abs. 2 DNG)	521
(1) Öffentliche Stellen (Nr. 1)	521
(2) Unternehmen der Daseinsvorsorge (Nr. 2)	522
(a) Die Rechtslage vor Erlass des DNG	522
(b) Die Begriffsbestimmung gem. § 3 Nr. 2 DNG	523
(aa) Unternehmen im Sinne des § 100 Abs. 1 Nr. 2 GWB	524
(a) Unternehmen mit besonderen oder ausschließlichen oder besonderen Rechten (lit. a)	524
(β) Unternehmen unter beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand (lit. b)	525
(bb) Tätigkeitsbereich	526
(a) Betrieb einer Sektorentätigkeit gem. § 102 GWB	526
(β) Betrieb von öffentlichen Personenverkehrsdiensten	527
(c) Bewertung	527
(3) Hochschulen und Forschungseinrichtungen (Nr. 3)	529
bb) Sachlicher Anwendungsbereich (§ 2 Abs. 1, 3 DNG)	529
(1) Positivbestimmung (§ 2 Abs. 1 DNG)	529
(2) Negativbestimmung (§ 2 Abs. 3 DNG)	531
(a) Der allgemeine Ausschlussbestand (Nr. 1)	531
(aa) Keine oder nur eingeschränkte Zugänglichkeit des Datums (lit. a)	531
(a) Entgegenstehende öffentliche und private Belange	532

(β) Nachweis eines rechtlichen oder berechtigten Interesses	533
(bb) Geistiges Eigentum Dritter (lit. b)	535
(cc) Subsidiarität gegenüber umweltinformationsrechtlichen Regelungen (lit. c)	538
(dd) Bereitstellung außerhalb des öffentlichen Auftrages der öffentlichen Stelle (lit. d)	539
(b) Der besondere Ausschluss für Daten von Unternehmen der Daseinsvorsorge (Nr. 2)	539
(c) Sonstige Ausschlussgründe (Nr. 3–6)	540
cc) Zwischenergebnis	541
e) Die Gestattung der Weiterverwendung (Das „Ob“ der Nutzung)	541
aa) Grundsatz der unbeschränkten Weiterverwendung (§ 4 Abs. 1 DNG)	541
bb) Spezieller Erlaubnisvorbehalt für öffentliche Unternehmen (§ 4 Abs. 2 DNG)	542
cc) Die Nichtregelung von Verfahrensanforderungen	544
f) Die Modalitäten der Weiterverwendung (Das „Wie“ der Nutzung)	546
aa) Anwendbares Weiterverwendungsregime	546
bb) Inhaltliche Beschränkungsmöglichkeiten	547
(1) Allgemeiner Grundsatz der Nichtdiskriminierung (§ 5 DNG)	547
(2) Die Festlegung von Nutzungsbedingungen und Standardlizenzen (§ 4 Abs. 3 DNG)	547
(a) Regelungsformen und -gegenstände	547
(b) Inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung	549
(c) Die Verwendung von Standardlizenzen	551
(aa) Internationale Lizenzmodelle	552
(α) Creative Commons	552
(β) Open Data Commons	553
(bb) Nationale Lizenzmodelle	554
(cc) Zwischenergebnis	555
(3) Der Abschluss von Ausschließlichkeitsvereinbarungen (§ 6 DNG)	555
cc) Die Erhebung von Entgelten (§§ 10–12 DNG)	558
(1) Der rechtspolitische Hintergrund	558
(2) Das Regelungsmodell der §§ 10–12 DNG	560
(a) Der Grundsatz der Unentgeltlichkeit (§ 10 Abs. 1 DNG)	561
(b) Das Kostendeckungsmodell als Ausnahme (§ 10 Abs. 2 DNG i. V. m. § 11 Abs. 1 DNG)	562
(c) Besonderheiten für hochwertige Datensätze (§ 10 Abs. 3 DNG)	564
(d) Transparenzanforderungen (§ 12 DNG)	565

(3) Zwischenergebnis .....	565
dd) Formal-technische Anforderungen an die Datenbereitstellung (§§ 7–9 DNG) .....	566
(1) Allgemeine Grundsätze (§ 7 DNG) .....	566
(2) Besonderheiten für dynamische Daten (§ 8 DNG) .....	567
(3) Besonderheiten für hochwertige Datensätze (§ 9 DNG) .....	569
g) Zwischenergebnis .....	569
3. Konkurrenzen .....	569
a) EGovG .....	570
b) Geodatenzugangsgesetze .....	570
c) Delegierte Verordnungen zur IVS-Rahmenrichtlinie 2010/40 (EU) .....	572
d) Landesinformationszugangsgesetze .....	573
4. Zwischenergebnis .....	575
IV. Prozess- und haftungsrechtliche Dimensionen des Informationsweiterverwendungsrechts .....	575
1. Die unterbliebene Nutzungsgewährung .....	576
a) Nachträgliche Nutzungsgewährung .....	576
b) Schadensersatz .....	576
2. Die rechtswidrige Nutzungsgewährung .....	578
a) Die „Rücknahme“ der Nutzungsgewährung .....	578
b) Schadensersatz .....	579
3. Die Bereitstellung fehlerhafter Daten .....	579
a) Pflicht zu objektiver Datenrichtigkeit .....	579
b) Nachträgliche Datenkorrektur .....	580
c) Schadensersatz .....	580
4. Zwischenergebnis und Bewertung .....	581
V. Wettbewerbsrechtliche Dimensionen des Informationsweiterverwendungsrechts .....	581
1. Das Wettbewerbsrecht als Auslegungsdirektive .....	582
2. Das Wettbewerbsrecht als zusätzliches Instrument zur Durchsetzung von Weiterverwendungsinteressen .....	583
VI. Öffentliche Unternehmen als Wirkungskatalysatoren des Informationsweiterverwendungsrechts? .....	585
1. Zielsetzungen des Informationsweiterverwendungsrechts .....	585
a) Wirtschaftliche Ziele .....	585
aa) Externe Innovationsförderung .....	585
bb) Interne Effizienzförderung .....	586
c) Förderung fairer Wettbewerbsbedingungen .....	587

b) Rechtsstaatlich-demokratische Ziele .....	587
aa) Kontrolle und Korruptionsbekämpfung .....	588
bb) Partizipation und Aktivierung .....	589
cc) Akzeptanz- und Vertrauensförderung .....	590
dd) Grundrechtsvoraussetzungsschutz .....	590
c) Zwischenergebnis .....	591
2. Spezifischer Zielförderungsauftrag öffentlicher Unternehmen .....	591
a) Wirtschaftliche Ziele .....	591
aa) Externe Innovationsförderung .....	591
bb) Interne Effizienzförderung .....	593
cc) Förderung fairer Wettbewerbsbedingungen .....	593
b) Rechtsstaatlich-demokratische Ziele .....	594
3. Zwischenergebnis .....	594
VII. Reformpotentiale und Neugestaltungsoptionen .....	595
1. Innerhalb des Datennutzungsgesetzes .....	595
a) Reformbedarf: Bewertung der Umsetzung der Richtlinienvorgaben durch das DNG .....	595
b) Optimierungsansätze .....	597
aa) Die Einbeziehung privater Akteure außerhalb des Sektorenvergabe- rechts .....	597
bb) Die Entwicklung spezieller Lizenzmodule für öffentliche Unter- nehmen .....	601
2. Außerhalb des Datennutzungsgesetzes .....	603
a) Reformbedarf .....	603
b) Optimierungsansätze .....	604
3. Zwischenergebnis .....	605
VIII. Ergebnis zu Kapitel D. ....	605
<b>E. Ausblick .....</b>	<b>609</b>
<b>F. Zusammenfassung der wesentlichen Forschungsergebnisse in Thesen .....</b>	<b>612</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>631</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>669</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (Zeitschrift)
AG	Aktiengesellschaft, auch: Die Aktiengesellschaft (Zeitschrift)
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AIFG	Agrar- und Fischereifonds-Informationsgesetz
AktG	Aktiengesetz
AllgVerwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AnwBl.	Anwaltsblatt (Zeitschrift)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
AöW	Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e. V.
API	Anwendungsprogrammierschnittstelle
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BArchG	Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes – Bundesarchivgesetz
BayArchivG	Bayerisches Archivgesetz
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayUIG	Bayerisches Umweltinformationsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg KVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
Bbg PresseG	Brandenburger Pressegesetz
BbgAIG	Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
BbgVerf	Landesverfassung für Brandenburg
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtssachen (Online-Zeitschrift)
BerlTG-E	Entwurf für ein Berliner Transparenzgesetz
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BFH	Bundesfinanzhof

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGebG	Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BlnDSG	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung
BlnIFG	Berliner Informationsfreiheitsgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BremArchivG	Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts im Lande Bremen – Bremisches Archivgesetz
BremDSGVOAG	Bremisches Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung
BremIFG	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bre- men – Bremer Informationsfreiheitsgesetz
BremUIG	Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Bü-Drs.	Bürgerschafts-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht
bzgl.	Bezüglich
bzw.	Beziehungsweise
ca.	lat. circa (= etwa; ungefähr)
CC	Creative Commons
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift (Zeitschrift)
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
d.	der/die/das/des/dem
DesignG	Designgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DrittelbG	Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat
DSG BBg	Brandenburgisches Datenschutzgesetz
DSG SH	Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGovG	E-Government-Gesetz
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)

et al.	lat. et alii/et aliae/et alia (= und andere)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUR	Euro
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f.	(und) der/die folgende
ff.	(und) die folgenden
Fn.	Fußnote
FPStatG	Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst
FS	Festschrift
G8	Gruppe der Acht, supranationale Vereinigung
GastG	Gaststättengesetz
GBO	Grundbuchordnung
GebrMG	Gebrauchsmustergesetz
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
GeoZG	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten
GeschGehG	Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen
GewArch	Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GmbHR	GmbH-Rundschau (Zeitschrift)
GO	Gemeindeordnung
GO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO RLP	Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht-Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht (Zeitschrift)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (der Länder)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
h. M.	herrschende Meinung
HBü-Drs.	Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HessArchivG	Hessisches Archivgesetz
HessGO	Hessische Gemeindeordnung

HGB	Handelsgesetzbuch
HGR	Handbuch der Grundrechte
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HmbArchG	Hamburgisches Archivgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HmbUIG	Hamburger Umweltinformationsgesetz
HPresseG	Hessisches Pressegesetz
Hrsg.	Herausgeber(in)
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HUIG	Hessisches Umweltinformationsgesetz
i. S. d.	Im Sinne des/der
i. S. v.	Im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG M-V	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern – Informationsfreiheitsgesetz
IFG SH	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein – Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
IFG-NRW	Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen – Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen
IFS	Informationsfreiheitsatzung
IIC	International Review of Intellectual Property and Competition Law (Zeitschrift)
InsO	Insolvenzordnung
IPbPr	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IR	InfrastrukturRecht (Zeitschrift)
IT	Informationstechnik
IVS	Intelligente Verkehrssysteme
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
IZG-SH	Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
K & R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KreisO SH	Kreisordnung für Schleswig-Holstein
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz für Sachsen-Anhalt
KWG	Gesetz über das Kreditwesen

LArchG BaWü	Gesetz über die Pflege und Nutzung von Archivgut – Landesarchivgesetz Baden-Württemberg
LArchG RLP	Landesarchivgesetz für Rheinland-Pfalz
LArchG SH	Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivgutes in Schleswig-Holstein – Landesarchivgesetz
LDSG BW	Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LIFG BW	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg – Landesinformationsfreiheitsgesetz
lit.	lat. littera (= Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LMuR	Lebensmittel & Recht (Zeitschrift)
LPresseG	Landespressegesetz
LTranspG RLP	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
LVerf SH	Landesverfassung für Schleswig-Holstein
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MarkenG	Markengesetz
Mio.	Millionen
MitbestG	Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MOModStV	Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland
Mrd.	Milliarden
MüKo	Münchener Kommentar
N + R	Netzwirtschaften und Recht (Zeitschrift)
n. F.	neue Fassung
NdsKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NdsUIG	Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NGO	Non-governmental organisation (= Nichtregierungsorganisation)
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
NwVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (Zeitschrift)
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Zeitschrift)
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht (Zeitschrift)
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht (Zeitschrift)
OKF	Open Knowledge Foundation
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PatentG	Patentgesetz

PatG	Patentgesetz
ProdSG	Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt
PSI	Public Sector Information
PStG	Personenstandsgesetz
RiA	RiA – Recht im Amt (Zeitschrift)
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien
RW	Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung (Zeitschrift)
S./s.	Seite(n)/siehe
Saarl. KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz für das Saarland
SaarlIFG	Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz
SaarlUIG	Saarländisches Umweltinformationsgesetz
SächsGO	Sächsische Gemeindeordnung
SektVO	Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung – Sektorenverordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung
sog.	so genannte
SortSchG	Sortenschutzgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
ThürLT-Drs.	Drucksache des Thüringer Landtages
ThürTG	Thüringer Transparenzgesetz
ThürUIG	Thüringer Umweltinformationsgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umweltinformationsgesetz
UIG Bbg	Umweltinformationsgesetz Brandenburg
UIG BW	Umweltinformationsgesetz Baden-Württemberg
UIG LSA	Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
UIG M-V	Umweltinformationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
UIG NRW	Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen
UIRL	Umweltinformations-Richtlinie 2003/4 (EG)
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Var.	Variante
VBlBw.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)

VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VM	Verwaltung & Management – Zeitschrift für moderne Verwaltung (Zeitschrift)
VO	Verordnung
VPRRS	Vergabep Praxis und -recht Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht (Zeitschrift)
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
z. B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz (Zeitschrift)
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (Zeitschrift)
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (Zeitschrift)
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
zit.	zitiert (als)
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium (Zeitschrift)
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (Zeitschrift)
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)



## A. Einleitung

### I. „Flucht aus dem Informationsrecht?“

„Information ist die Währung der Demokratie“  
(Thomas Jefferson)<sup>1</sup>

Schon vor über 200 Jahren erkannte Thomas Jefferson, Jurist und 3. Präsident der Vereinigten Staaten, die duale Werthaltigkeit von Verwaltungsinformationen. Ihre Offenlegung schafft nach klassischem Verständnis einerseits Transparenz innerhalb einer demokratischen Gesellschaftsordnung und ist damit Grundvoraussetzung jeder demokratischen Meinungsbildung, Partizipation und Kontrolle. Andererseits entdecken Politik und Wirtschaft zunehmend auch das hohe ökonomische Potential von Verwaltungsinformationen. So wird der Gesamtwert von Informationen des öffentlichen Sektors europaweit auf mehr als 52 Milliarden Euro geschätzt,<sup>2</sup> das entspricht etwa dem gesamten Bruttoinlandsprodukt Kroatiens.<sup>3</sup> Die öffentliche Information wird vor allem dort zur „Währung“, wo sie für die Entwicklung digitaler Technologien und Dienstleistungen eingesetzt werden kann.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen drängt der nationale wie europäische Gesetzgeber zunehmend auf den Ausbau der rezeptiven Verwaltungspublizität. Informationsfreiheitsgesetze sollen die Aktenschränke der Verwaltung für die Allgemeinheit flächendeckend öffnen und auf diese Weise das jahrzehntelang „schlummernde“ politische und ökonomische Potential öffentlicher Informationen bestmöglich aktivieren.

Abgesehen von einem kleineren administrativen und finanziellen Mehraufwand ist der informationelle Öffnungsprozess für die in der klassischen Behördenstruktur agierende Verwaltung nur punktuell mit nennenswerten rechtlichen Hindernissen oder Risiken verbunden. Handfeste Konflikte treten jedoch dort auf, wo sich die Verwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus ihrem traditionellen Organisationsapparat löst und mittels öffentlicher Unternehmen am Wirtschaftsverkehr teilnimmt. Erbringen öffentliche Unternehmen Aufgaben der

---

<sup>1</sup> Zitiert bei *Moorstedt*, Jeffersons Erben: Wie die digitalen Medien die Politik verändern, S. 42.

<sup>2</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Digitaler Binnenmarkt: EU-Verhandlungsführer einigen sich auf neue Regeln für die gemeinsame Nutzung der Daten des öffentlichen Sektors, Pressemitteilung vom 22. Januar 2019, IP/19/525.

<sup>3</sup> Das BIP für Kroatien betrug im Jahr 2019 ca. 54 Milliarden Euro, vgl. Eurostat, Daten aufbereitet vom statistischen Bundesamt, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Staat/EU-Staaten/Kroatien.html>. (zuletzt aufgerufen am 29.09.2020).

Daseinsvorsorge in einem wettbewerbsorientierten Marktumfeld, befinden sie sich allgemein in einem strukturellen Spannungsfeld. Sie müssen simultan sowohl die öffentliche Zweckerfüllung als auch ihre eigene wirtschaftliche Leistungs- oder gar Überlebensfähigkeit sicherstellen. Öffentliche Unternehmen stehen somit vor der „Quadratur des Kreises“. Als Hybrid von Staat und Wirtschaftsunternehmen sind sie mit den antagonistischen Erfordernissen von Gewinnerzielung und Leistungserbringung konfrontiert. Der Grund für diese strukturelle Spannungslage besteht unter anderem darin, dass öffentliche Unternehmen nicht selten in dysfunktionalen Märkten eingesetzt werden, in denen zudem häufig das Bedürfnis nach einer politisch-sozial motivierten Preissetzungspraxis besteht. Der zu erfüllende Auftrag mutet dabei nahezu utopisch an: Öffentliche Unternehmen sollen eine effiziente, preisverträgliche und qualitativ hochwertige Leistung für möglichst jedermann erbringen und dabei gleichzeitig noch wirtschaftlich rentabel sein, bestenfalls sogar Gewinn abwerfen. Dass diese beiden Maxime in einem unversöhnlichen Widerspruch zueinanderstehen, liegt auf der Hand. Häufig kann das eine Ziel nur auf Kosten des anderen realisiert werden. Das Austarieren von Leistungserbringung, Gewinnerzielung und Effizienz gelingt dementsprechend in der Praxis meist nur unzureichend. Tatsächlich leidet meist entweder die Qualität der Daseinsvorsorge unter dem externen wie internen Kostendruck oder das öffentliche Unternehmen gerät durch die zwingende Erfüllung eines unrentablen, aber politisch-gesellschaftlich notwendigen Dienstes in eine finanzielle Schieflage und ist auf hohe Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen. Ein konkretes Beispiel dafür, wie das enge Korsett der öffentlichen Aufgabenerfüllung teils massiven Zuschussbedarf auslöst und öffentlichen Unternehmen Rentabilitätschancen nimmt, ist der öffentliche Personennahverkehr auf der Straße und der Schiene. Der Betrieb und die Aufrechterhaltung eines flächendeckenden Beförderungsnetzes sind sehr kostenintensiv, was sich auf die Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Unternehmen auswirkt. Durchschnittlich decken die Nettoerträge meist nur etwas mehr als 70 Prozent der beim Verkehrsunternehmen entstandenen Kosten.<sup>4</sup> Mithin agieren öffentliche Unternehmen im Verkehrssektor meist derartig defizitär, dass sie auf Zuschüsse der öffentlichen Hand in Milliardenhöhe angewiesen sind.<sup>5</sup> Im Extremfall führt die fehlende Rentabilität im Nahverkehr dazu, dass der Umfang der Daseinsvorsorge „nur nach Kassenlage“ entschieden werden kann.<sup>6</sup> Fahrplan-kürzungen und Streckenstilllegungen sind die Folge.

Andererseits liefert die Praxis auch anschauliche Beispiele für den umgekehrten Fall, in dem die Erbringung von Aufgaben der Daseinsvorsorge hinter dem Diktat von Gewinnerzielungsinteressen nahezu vollständig zurücktreten muss. Diese Tendenz lässt sich vor allem im Bereich des öffentlichen Wohnungsbaus

---

<sup>4</sup> Statistik des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) für das Jahr 2019, S. 35, abrufbar unter: <https://www.vdv.de/statistik-jahresbericht.aspx> (zuletzt abgerufen am 25.11.2020).

<sup>5</sup> Statistik des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) für das Jahr 2019, S. 21 f.

<sup>6</sup> Schäfer, in: Schäfer/Rethmann, Öffentlich-Private Partnerschaften, Kap. 8, S. 216.

beobachten. Unzweifelhaft ist die Förderung des sozialen Wohnungsbaus eine elementare Aufgabe der Daseinsvorsorge.<sup>7</sup> Um diesen Auftrag im Einklang mit den Erfordernissen der Privatwirtschaft zu erfüllen, hat der Bund im Jahr 2005 die so genannte Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet. Diese hat grundsätzlich den Auftrag, die bundeseigenen Immobilien, Grundstücke und sonstige Liegenschaften möglichst wirtschaftlich zu verwalten, zu verwerten und gegebenenfalls auch zu veräußern.<sup>8</sup> Diese Beschreibung klingt zunächst mit Blick auf das verfolgte Daseinsvorsorgeziel ausbalanciert, in der Praxis liegt der Fokus der BImA und anderer Immobilienverwaltungsgesellschaften der öffentlichen Hand jedoch eindeutig auf der Veräußerung von Immobilien: So wurde beispielsweise im Jahr 2006 der gesamte Wohnungsbestand der kommunalen Immobiliengesellschaft WOBAG GmbH in Dresden mit 50.000 Wohnungen für 1,7 Milliarden Euro an einen US-amerikanischen Finanzinvestor veräußert.<sup>9</sup> Mit dem Erlös sollten vor allem kommunale Verbindlichkeiten getilgt werden.<sup>10</sup> Ähnliches geschah bereits im Jahr 1999 in Kiel.<sup>11</sup> Dass durch den Ausverkauf öffentlicher Immobilien die kommunalen Spielräume, den sozialen Wohnungsbau aktiv-planerisch mitzugestalten und den öffentlichen Daseinsvorsorgeauftrag in hinreichender Qualität zu erfüllen, erheblich beschränkt werden, liegt auf der Hand. Kritische Stimmen beklagen in diesem Zusammenhang (wohl nicht zu Unrecht), dass der Staat sein Sozialkapital zu Zwecken der Gewinnerzielung wohlmöglich leichtfertig aus der Hand gebe, anstatt den Wohnungsbau für sozial Schwache zu fördern.<sup>12</sup> Das Beispiel des Umgangs mit Wohneigentum in öffentlicher Hand verdeutlicht damit eindrucksvoll, wie der Staat seine Verantwortung für die Erbringung der Daseinsvorsorge unter dem wachsenden Finanzierungsdruck zuweilen nicht nur nicht einhalten kann, sondern zudem bewusst zu Gunsten der Gewinnmaximierung aufgibt.

---

<sup>7</sup> Vgl. *Sonder*, LKV 2013, 202 (206). Nicht zur Daseinsvorsorge gehört dagegen der Bau von Wohnungen für den gehobenen und damit auch allein durch die Privatwirtschaft adäquat zu befriedigenden Bedarf, vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 29. 11. 2012 – 1 S 1258/12, KommJur 2013, 137 (140f.).

<sup>8</sup> Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Beteiligungsbericht des Bundes 2019, S. 70, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2020-05-14-beteiligungsbericht-des-bundes-2019.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-05-14-beteiligungsbericht-des-bundes-2019.html) (zuletzt abgerufen am 25. 11. 2020); *Schäfer*, in: Schäfer/Rethmann, Öffentlich-Private Partnerschaften, Kap. 8, S. 93.

<sup>9</sup> *Schäfer*, in: Schäfer/Rethmann, Öffentlich-Private Partnerschaften, Kap. 8, S. 93.

<sup>10</sup> Vgl. Spiegel Online, „Milliardendeal: Dresden verkauft Wohnungsbestand und wird schuldenfrei“ vom 09. 03. 2006, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/milliardendeal-dresden-verkauft-wohnungsbestand-und-wird-schuldenfrei-a-405194.html> (zuletzt abgerufen am 25. 11. 2020).

<sup>11</sup> Die Stadt veräußerte sämtliche Anteile an der kommunalen Kieler Wohnungsbaugesellschaft (KWG) an einen privaten Investor zum Zwecke des Schuldenabbaus. Die Stadt Kiel ist damit eine der wenigen deutschen Großstädte, die über keinen eigenen kommunalen Wohnungsbestand verfügen, vgl. *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)*, Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände, Heft Nr. 151, 2011, S. 17.

<sup>12</sup> *Schäfer*, in: Schäfer/Rethmann, Öffentlich-Private Partnerschaften, Kap. 8, S. 95.