



VERWALTUNGSGERICHT KÖLN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

13 K 5747/07

verkündet am: 26.05.2011  
Heinen  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Firma [REDACTED], vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden [REDACTED]

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte [REDACTED],  
[REDACTED],

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesamt für Justiz, Adenauer-  
allee 99-103, 53113 Bonn,  
[REDACTED],

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]

Gz.: [REDACTED],

- 2 -

Beigeladene: Firma [REDACTED], vertreten durch Ihre Geschäftsführer [REDACTED]  
[REDACTED], [REDACTED]

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte [REDACTED] ([REDACTED]),  
[REDACTED],

Gz.: [REDACTED],

wegen der Weiterverwendung von Informationen nach dem IWG

hat die 13. Kammer aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 26. Mai 2011

durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht

die Richterin am Verwaltungsgericht

den Richter

den ehrenamtlichen Richter

den ehrenamtlichen Richter

Niemeier,

Ost,

Dr. Eberhard,

[REDACTED] und

[REDACTED]

für **R e c h t** erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die für erstattungsfähig erklärt werden.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

- 3 -

### Tatbestand

Die Klägerin ist ein im IT-Bereich tätiges Unternehmen. Nach eigener Darstellung befasst sie sich mit der „Sammlung, Erstellung, Aufbereitung, Gestaltung und Pflege von Informationen und Inhalten“. Sie unterstützt beispielsweise Verlage bei der Digitalisierung und elektronischen Archivierung von Zeitschriften- und Bücherbeständen. Ein Bestandteil dieser Tätigkeit ist der Aufbau und die Pflege von Datenbanken. So ist die Klägerin unter anderem auch im Bereich der elektronischen Rechtsdokumentation tätig. Sie betreibt etwa das Internet-Portal „~~www.rechtspraak.nl~~“. Dort lassen sich die Verkündungsblätter des Bundes und der Länder – gegen Entgelt – einsehen und herunterladen. Weitere Projekte der Klägerin sind ausweislich ihrer Homepage die „~~www.rechtspraak.nl~~“ sowie der „~~www.rechtspraak.nl~~“. Jeweils in Kooperation mit dem ~~Verlag~~ Verlag betreibt die Klägerin datenbankgestützte Rechtsinformationssysteme insbesondere für die Kommunalverwaltungen der vorgeannten Bundesländer. Die den Rechtsinformationssystemen zu Grunde liegenden Datenbanken zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass die dort eingestellten Rechtstexte in dokumentierter und konsolidierter Form vorliegen. Für den Nutzer der Rechtsinformationssysteme besteht darüber hinaus die Möglichkeit, Rechtsvorschriften mithilfe von Stichworten über entsprechende Suchprogramme zu finden, um sich so einen schnellen Zugriff auf das geltende (Landes-)Recht zu verschaffen.

Mit ihrer Klage begehrt die Klägerin die Zurverfügungstellung derjenigen Informationen bzw. Daten, die von der Beklagten an die Beigeladene zum Zwecke des Aufbaus der Bundesrechtsdatenbank übermittelt werden. Die Bundesrechtsdatenbank enthält das gesamte Bundesrecht (mit Ausnahme der Verwaltungsvorschriften) ebenfalls in umfassend dokumentierter und konsolidierter Form. Neben den aktuell gültigen Gesetzes- bzw. Verordnungsfassungen enthält die Bundesrechtsdatenbank noch die vorangegangenen Fassungen seit 1990; in vielen Fällen sind zudem die Fassungen seit Beginn der Dokumentation des Bundesrechts Ende 1978 nachgewiesen. Schließlich beinhaltet die Bundesrechtsdatenbank die bereits verkündeten, aber noch nicht in Kraft getretenen Vorschriften, den Einigungsvertrag sowie die als Bundesrecht fortgeltenden Vorschriften der ehemaligen DDR.

Die Entstehung der Bundesrechtsdatenbank geht zurück auf eine Initiative der Bundesregierung aus dem Jahr 1970. In einem Bericht vom 1. Februar 1970 beschreibt es die Bundesregierung als ihr Ziel, ein „automatisiertes Informationssystem zu entwickeln,

- 4 -

das es erlaubt, zu einer optimalen Beherrschung der Informationsfülle auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Rechtsliteratur zu kommen“ (BT-Drs. 6/648). Ein entsprechendes Informationssystem wurde in den Folgejahren zunächst als Experiment aufgebaut und sodann kontinuierlich erweitert. Nachdem die Beklagte die Datenbank anfangs in eigener Regie aufgebaut und erweitert hatte, wurde im Jahre 1985 durch Gründung der Beigeladenen eine Privatisierung vorgenommen. Nach § 2 ihrer Satzung hat die Beigeladene die Aufgabe,

„uneingeschränkte und umfassende Möglichkeiten der Information auf dem Fachgebiet Recht und seinen Grenzgebieten bereitzustellen [...]. Sie hat zu diesem Zweck Dokumentations- und Informationsdienstleistungen zu erbringen und jedermann verfügbar zu machen sowie alle dafür erforderlichen Tätigkeiten auszuführen und zu fördern. Insbesondere stellt die Gesellschaft für die Bundesrepublik Deutschland ein leistungsfähiges computergestütztes Rechtsinformationssystem für die Gesetzgebung des Bundes, für die Zwecke der Bundesverwaltung sowie für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der übrigen Bundesgerichte (nachfolgend ‚verfassungsrechtlicher Auftrag‘) zur Verfügung. Diese Aufgabe erfüllt sie in Zusammenarbeit mit den Dokumentationsstellen des Bundes, insbesondere durch die elektronische Dokumentation. [...] Die Gesellschaft hat den fachlichen Bedürfnissen der unterschiedlichen Benutzergruppen Rechnung zu tragen, Neutralität zu wahren und Meinungspluralität zu gewährleisten. Darüber hinaus kann die Gesellschaft weitere Dienstleistungen auf dem Gebiet der Informatik (einschließlich e-commerce und Internet) und im Fachgebiet Recht erbringen.“

Die Gesellschaftsanteile der Beigeladenen halten zu 50,01 % die Beklagte, zu 45,33 % der niederländische Verlag SDU nv, zu rund 3 % das Saarland und im Übrigen die Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutsche Anwaltsverein, die Hans Soldan GmbH, der Haufe-Verlag und die Verlegervereinigung Rechtsinformatik. Der Betrieb der Bundesrechtsdatenbank durch die Beigeladene beruht auf einem Zusammenwirken mit der ursprünglich beim Bundesministerium der Justiz und seit Errichtung des Bundesamtes für Justiz (BfJ) am 1. Januar 2007 dort angesiedelten Dokumentationsstelle. Dieses Zusammenwirken stellt sich in groben Zügen wie folgt dar:

Als Grundlage der computergestützten Rechtsdokumentation dient eine sog. XML-Datei. Die Konvertierung der Gesetzes- und Verordnungstexte in das XML-Dateiformat findet im Zuge des Ausfertigungs- und Verkündungsprozesses nach Art. 82 des Grundgesetzes (GG) statt. Die für die jeweiligen Rechtsvorschriften federführend zuständigen Ministerien übermitteln dem BfJ die beschlossenen Gesetze bzw. erlassenen Rechts-

- 5 -

verordnungen in Dateiform, wobei es sich (noch) nicht um XML-Dateien handelt. Das BfJ leitet diese Dateien an die Druckerei [REDACTED] weiter, die zum einen die Urschriften zum Zwecke der Ausfertigung und zum anderen das Bundesgesetzblatt zum Zwecke der Verkündung im Auftrag des Bundesanzeiger Verla- ges druckt. In diesem Zusammenhang konvertiert die [REDACTED] die Textdateien in XML-Dateien; das XML-Format wird ebenfalls für den Druck verwendet.

Für die Zwecke der Normendokumentation erwirbt die Beklagte über den [REDACTED]- Verlag, der wiederum zu 100 % der [REDACTED] gehört, gegen Entgelt die XML-Dateien. Nach dem Druck des Bundesgesetzblattes und in der Regel einen Tag vor der Verkündung übermittelt die Druckerei die XML-Dateien an die Beigeladene. Die XML-Dateien werden zu diesem Zeitpunkt als „E-Norm-Datei“ be- zeichnet. Die Beigeladene verändert die „E-Norm-Dateien“ zu sog. „[REDACTED]-Norm- Dateien“. Die hierbei vorgenommenen Veränderungen dienen insoweit der Vorbereitung der anschließend beim BfJ stattfindenden Normendokumentation.

Die Normendokumentation erfolgt auf der Basis der als „[REDACTED]-Norm-Dateien“ bezeichne- ten XML-Dateien anhand eines vom BfJ entwickelten Datenerfassungsschemas. Neben der – im Falle von Änderungsgesetzen zentralen – Aufgabe der Textkonsolidierung er- schließen die Dokumentare des BfJ die jeweiligen Normen einzeln und im Zusammen- hang mit dem sonstigen (Bundes-)Recht und fügen die daraus gewonnenen Informatio- nen bzw. Daten den XML-Dateien in Form von sog. Metadaten bei. Die in dieser Form technisch und inhaltlich aufbereiteten Dateien können sodann in die Bundesrechtsda- tenbank eingestellt und vom Nutzer mittels entsprechender Verwaltungssoftware ge- sucht, aufgefunden und abgerufen werden. Nach Abschluss der Dokumentation und Übermittlung der „fertigen“ XML-Dateien an die Beigeladene werden diese in die Bun- desrechtsdatenbank eingestellt und von den Servern, Festplatten oder sonstigen Spei- chermedien des BfJ gelöscht; die Dateien sind dann nur noch auf den Servern der Bei- geladenen vorhanden.

Der Inhalt der Bundesrechtsdatenbank steht, soweit das aktuell geltende Bundesrecht betroffen ist, jedem Nutzer sowohl über die Seite [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de), wie auch über die Seite [www.\[REDACTED\].de](http://www.[REDACTED].de) kostenlos zur Verfügung. Gegen Entgelt steht der gesamte

- 6 -

Inhalt der Bundesrechtsdatenbank über die Seite [www.gesetzesportal.de](http://www.gesetzesportal.de) zur Verfügung, die die Beigeladene gemeinsam mit dem [REDACTED] Verlag betreibt.

Andere entgeltpflichtige Produkte und Dienstleistungen bietet die Beigeladene über die Seite [www.\[REDACTED\].de](http://www.[REDACTED].de) an. Die Bundesrechtsdatenbank ist hierbei mit Rechtsprechungs- und Fachliteraturdatenbanken verknüpft. Schließlich vertreibt die Beigeladene gegen Entgelt die mit der Bundesrechtsdatenbank inhaltlich identische „[REDACTED] DVD Bundesrecht“.

Das Zusammenwirken der Beklagten und der Beigeladenen ist in einem sog. „Bundesvertrag“ geregelt. Dieser Vertrag gilt derzeit in der Fassung der Änderungen vom Juni/Juli 2007. Er bestimmt in seiner Präambel:

„Die Bundesrepublik Deutschland ist für – die Gesetzgebung – die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Bundesgerichte – die Bundesverwaltung auf ein leistungsfähiges computergestütztes Rechtsinformationssystem angewiesen.

Die [REDACTED] betreibt das in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Justiz, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium des Innern sowie dem Bundesverfassungsgericht und den Bundesgerichten entwickelte Rechtsinformationssystem als Verwaltungshelferin des Bundes.“

Des Weiteren enthält der „Bundesvertrag“ unter anderem folgende Regelungen:

„Der Bund erstellt auf den Dokumentationsgebieten Bundesrecht, Verwaltungsvorschriften, Rechtsprechung und Rechtsliteratur Dokumente und stellt sie der juris GmbH grundsätzlich in maschinenlesbarer Form zur Verfügung.“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1)

„Die Dokumentation erfolgt aktuell und in der Vollständigkeit, wie sie zur Erfüllung der oben genannten Aufgaben des Bundes erforderlich ist. Die Dokumentationsstelle im Bundesamt für Justiz sammelt und dokumentiert das Bundesrecht.“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 und 2)

„Der Bund wird das Material in der für die juris GmbH besonders aufbereiteten Form während der Laufzeit dieses Vertrages nicht ohne Zustimmung der [REDACTED] an Dritte zum Aufbau anderer Datenbanken weitergeben.“ (§ 1 Abs. 3)

„Die [REDACTED] erhält an den Dokumenten eine auf den Gesellschaftszweck beschränkte ausschließliche Nutzungsbefugnis. Die Weitergabe der Daten an Dritte zum Aufbau anderer Datenbanken bedarf der Zustimmung des Bundes, wenn wesentliche Interessen des Bundes berührt werden können.“ (§ 2)

- 7 -

Im Juni 2007 beantragte die Klägerin beim Bundesministerium der Justiz die Zurverfügungstellung der „Informationen der Bundesrechtsdatenbank“; die Klägerin stützte sich ausdrücklich auf § 4 Abs. 1 des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) vom 13. Dezember 2006, das am 19. Dezember 2006 in Kraft getreten ist. Nach Weiterleitung an das zuständige BfJ lehnte dieses den Antrag mit Bescheid vom 23. Juli 2007 ab. Zur Begründung führte es aus, dass der Antrag nicht hinreichend bestimmt formuliert sei, da die begehrten Informationen nicht näher bezeichnet seien. Ferner stelle das BfJ der Beigeladenen die zur Einstellung in die Bundesrechtsdatenbank bestimmten Informationen nicht „zur Weiterverwendung“ zur Verfügung, da dies im öffentlichen Auftrag geschehe. Auch stehe der Beigeladenen ein ausschließliches Recht zur Weiterverwendung der in Rede stehenden Informationen zu.

Die Klägerin legte hiergegen Widerspruch ein. Sie konkretisierte ihren Antrag dahingehend, dass er sich auf die Weitergabe derjenigen Informationen beziehen solle, die „Gegenstand des im Bescheid genannten Vertrages mit der [REDACTED]“ seien. Zur Begründung ihres Widerspruchs führte sie aus, dass der Ablehnungsbescheid widersprüchlich sei. Auf der einen Seite werde festgestellt, dass die Informationen nicht „zur Weiterverwendung“ zur Verfügung gestellt würden, während es auf der anderen Seite heiße, dass die Beigeladene über ein „ausschließliches Recht zur Weiterverwendung“ verfüge. Die Beklagte habe der von ihr mehrheitlich beherrschten Beigeladenen die Befugnis eingeräumt, die Weiterverwendung der in Rede stehenden Informationen allein und ausschließlich „am Markt“ zu organisieren. Von dieser Befugnis mache die Beigeladene mittlerweile einen „wirtschaftlich intensiven Gebrauch“, der weit über das hinausgehe, was ursprünglich beabsichtigt gewesen sei. Dies zeige sich beispielhaft am Vertrieb der DVD „Bundesrecht“, die dahingehend beworben werde, dass der Inhalt der DVD demjenigen der Bundesrechtsdatenbank entspreche. Ferner werde die Bundesrechtsdatenbank über verschiedene Kooperationspartner gegen Entgelt für beliebige Marktteilnehmer vermarktet. Schließlich werbe die Beigeladene bei allen ihren Produkten damit, dass eine umfangreiche Verlinkung auf die Bundesrechtsdatenbank gegeben sei.

Das BfJ wies den Widerspruch mit Bescheid vom 13. November 2007 mit Verweis auf die Begründung des Ausgangsbescheides zurück. Der Klägerin ging der Bescheid am 21. November 2007 zu.

- 8 -

Am 21. Dezember 2007 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung führt die Klägerin – über die im Widerspruchsverfahren vorgetragene Gesichtspunkte – im Wesentlichen aus: Die Informationen der Bundesrechtsdatenbank erführen durch die Beigeladene mittlerweile eine konkrete marktbezogene und wettbewerbsorientierte Nutzung. Von der ursprünglichen Idee einer allein öffentlichen Interessen dienenden Bundesrechtsdatenbank könne heute keine Rede mehr sein. Die vorwiegend wirtschaftliche Nutzung der Bundesrechtsdatenbank müsse zwingend alle „IWG-Konsequenzen“ auslösen. Der Anspruch der Klägerin, das Bundesrecht zu gleichen Bedingungen wie die Beigeladene zur Verfügung gestellt zu bekommen, sei insbesondere nicht aus urheberrechtlichen Gründen ausgeschlossen. Auch stünden der Weitergabe der Daten keine ausschließlichen Rechte der Beigeladenen entgegen. Soweit die Beklagte auf das besondere Dokumentationsinteresse in Form einer „amtlichen Rechtsdatenbank“ mit Publikationsfunktion und Richtigkeitsgarantie abstellt, werde dieses Interesse durch die Weitergabe der Daten an die Klägerin weder in Frage gestellt noch beeinträchtigt.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesamtes für Justiz vom 23. Juli 2007 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 13. November 2007 zu verpflichten, die mit Schreiben vom 5. Juni 2007 beantragten Informationen im Dateiformat nach der Textkonsolidierung durch das Bundesamt für Justiz zur Verfügung zu stellen,

hilfsweise,

die Beklagte unter Aufhebung der vorgenannten Bescheide zu verpflichten, die beantragten Informationen in der Form der an die Beigeladene übergebenen E-Norm-Datei zur Verfügung zu stellen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.



- 9 -

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Ein Anspruch nach dem IWG scheidet schon deshalb aus, da der Anwendungsbereich des IWG nicht eröffnet sei. Denn es seien vom geltend gemachten Anspruch Dokumente betroffen, die von Urheberrechten oder verwandten Schutzrechten erfasst seien. So führe die Aufbereitung der Gesetzestexte im XML-Format zum Urheberrechtsschutz, da es sich hierbei um eine geistige Schöpfung handele. Allen Dokumenten lägen zudem eine sog. „DTD“ (*Document Type Definition*) zu Grunde, die ihrerseits ein urheberrechtlich geschütztes Werk darstelle. Schließlich sei die Datenbank als solche urheberrechtlich geschützt.

Ferner sei ein Anspruch jedenfalls nicht mehr für die beim BfJ gelöschten Dokumente gegeben, da ein Anspruch nach dem IWG nur für die Weitergabe aller bei öffentlichen Stellen vorhandenen Daten gelte. Auch lägen die Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruches nicht vor, da keine „Weiterverwendung“ durch die Beigeladene stattfinde; ihre gesamte Tätigkeit erschöpfe sich vielmehr in der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Dies werde besonders deutlich anhand von § 2 des Gesellschaftsvertrages der Beigeladenen, worin der „verfassungsrechtliche Auftrag“ geregelt sei. Schließlich stehe dem vermeintlichen Anspruch das der Beigeladenen laut „Bundesvertrag“ zustehende ausschließliche Recht auf eine Weiterverwendung der Informationen zu.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Klage abzuweisen.

Die Beigeladene vertieft die auch von der Beklagten vorgebrachte Argumentation im Hinblick auf die dem geltend gemachten Anspruch entgegenstehenden urheberrechtlichen Gesichtspunkte und schließt sich im Übrigen den Ausführungen der Beklagten an.

Im Übrigen wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes Bezug genommen auf die von den Beteiligten gewechselten Schriftsätze und den sonstigen Inhalt der Streitakte einschließlich aller Beiakten.

## Entscheidungsgründe

Der zulässigen Klage bleibt der Erfolg im Haupt- und im Hilfsantrag versagt.

I. Der Klägerin steht der mit dem Hauptantrag geltend gemachte Anspruch, ihr die mit Schreiben vom 5. Juni 2007 beantragten Informationen im Dateiformat nach der Textkonsolidierung durch das Bundesamt für Justiz zur Verfügung zu stellen, nicht zu. Ein solcher Anspruch ergibt sich nicht aus der allein in Betracht kommenden Anspruchsgrundlage des § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG) vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913). Nach dieser Vorschrift ist jede Person bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben, gleich zu behandeln. Zum einen ist der Tatbestand der Vorschrift nicht erfüllt, weil die Beklagte das hier in Rede stehende Bundesrecht der Beigeladenen nicht „zur Weiterverwendung“ zur Verfügung gestellt hat (1.). Zum anderen besteht der Anspruch nicht, weil das Begehren der Klägerin, das auf „Informationen im Dateiformat nach der Textkonsolidierung durch das BfJ“ gerichtet ist, nicht von der Rechtsfolge der vorgenannten Vorschrift umfasst wird (2.).

1. Die Beklagte hat der Beigeladenen die Texte der für die Bundesrechtsdatenbank bestimmten Gesetze und Rechtsverordnungen nicht „zur Weiterverwendung“ zur Verfügung gestellt. Der Begriff der Weiterverwendung wird in § 2 Nr. 3 IWG definiert als „jede Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist“. Wie sich aus dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG ergibt, kommt es nicht entscheidend darauf an, ob eine „Weiterverwendung“ der Informationen im Sinne der vorgenannten Definition zu irgend einem Zeitpunkt stattgefunden hat oder zukünftig stattfinden wird. Indem das Gesetz verlangt, dass die öffentliche Stelle die bei ihr vorhandenen Informationen zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben muss, muss die Weitergabe der Informationen gerade zu dem Zweck erfolgt sein, dass mit diesen eine über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinaus gehende Nutzung stattfindet. Die Weitergabe der sog. ~~„E-Norm-Datei“~~ Norm-Datei“ nach der Textkonsolidierung durch die Dokumentare des BfJ ist jedoch ebenso wenig wie die Weitergabe der „E-Norm-Datei“ auf eine über die Erfüllung öffent-

- 11 -

licher Aufgaben hinaus gehende Nutzung durch die Beigeladene gerichtet, sondern erfolgt in beiden Fällen zum Zwecke und aus Anlass der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

a) Die Weitergabe der hier in Rede stehenden Informationen erfolgt mit Blick auf die Durchführung der automatisierten Normendokumentation. Letztere stellt eine öffentliche Aufgabe dar. Eine öffentliche Aufgabe liegt, wie in der Gesetzesbegründung hervorgehoben wird, jedenfalls dann vor, wenn eine spezialgesetzliche Verpflichtung (Zuständigkeitszuweisung) an den Staat besteht.

Vgl. BT-Drs. 16/2453, S. 13.

Eine solche spezialgesetzliche Verpflichtung ist in § 2 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Justiz (BfJG) vom 17. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3171) enthalten. Danach unterstützt das BfJ das Bundesministerium der Justiz bei der Durchführung der automatisierten Normendokumentation. Daneben ergibt sich nach Ansicht des Gerichts eine an die Exekutive gerichtete Verpflichtung zur Durchführung einer automatisierten Normendokumentation in der heutigen digitalisierten Welt auch unmittelbar aus Art. 82 Grundgesetz. Denn die wenigsten Bürgerinnen und Bürger informieren sich heutzutage über das geltende Bundesrecht noch mittels des Bundesgesetzblattes und der darin enthaltenen – nicht konsolidierten – Textfassungen. Der verfassungsrechtlich gebotenen Veröffentlichungspflicht von Gesetzen und Rechtsverordnungen dürften daher heute eher datenbankbasierte Sammlungen konsolidierter Gesetzes- und Rechtsverordnungstexte entsprechen.

Eine öffentliche Aufgabe liegt darüber hinaus in Fällen vor, in denen sich der Staat einer gemeinwohlerheblichen Aufgabe selbständig annimmt und diese insoweit durch Eigeninitiative zur öffentlichen Aufgabe gemacht hat.

Vgl. BT-Drs. 16/2453, S. 13.

Die Tätigkeit der Beklagten im Rahmen der automatisierten Normendokumentation dient auch insoweit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie geht zurück auf eine Initiative der Bundesregierung aus dem Jahre 1970. Mit dem Aufbau und der Weiterentwicklung der automatisierten Normendokumentation – einschließlich der Anschaffung der hierzu notwendigen Hard- und Software – war in den Jahren bis zur Gründung der Beigeladenen das Bundesministerium der Justiz beauftragt. Bis zur Errichtung des BfJ wurde die Normendokumentation im Bundesministerium der Justiz vorgenommen. Die

- 12 -

Aufgabenzuweisung in § 2 Abs. 2 Nr. 2 BfJG hat danach im Hinblick auf die sachliche Aufgabe der Normendokumentation, die mit Inkrafttreten des BfJG nicht erst geschaffen wurde, deklaratorischen, und nur im Hinblick auf die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit des BfJ konstitutiven Charakter.

Dieses Verständnis steht auch nicht in Widerspruch zur Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates (PSI-RL) vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. EU Nr. L 345, S. 90), deren Umsetzung das IWG dient. In Art. 1 Abs. 2 lit. a) heißt es:

„Diese Richtlinie gilt nicht für Dokumente, deren Bereitstellung nicht unter den gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats festgelegt oder bei Fehlen solcher Rechtsvorschriften nach der allgemeinen Verwaltungspraxis in dem betreffenden Mitgliedstaat bestimmten öffentlichen Auftrag der betreffenden öffentlichen Stelle fällt“,

wobei in der Gesetzesbegründung zutreffend darauf hingewiesen wird, dass der im IWG verwendete Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ dem in der deutschen Fassung der PSI-RL enthaltenen Begriff des „öffentlichen Auftrags“ vorzuziehen ist.

Vgl. BT-Drs. 16/2453, S. 12.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die öffentliche Aufgabe der automatisierten Normendokumentation seit Anfang der 1970er Jahre durch die Verwaltungspraxis der Bundesregierung bestimmt und seit Inkrafttreten des § 2 Abs. 2 Nr. 2 BfJG auch gesetzlich festgelegt ist.

b) Die von der Klägerin ins Feld geführte vermeintlich „kommerzielle“ Tätigkeit der Beigeladenen hat auf das vorstehend gefundene Ergebnis keinen Einfluss. Es kann insoweit offen bleiben, ob einzelne Tätigkeiten der Beigeladenen – wie etwa der Vertrieb der DVD „Bundesrecht“ oder die Entwicklung besonders „maßgeschneiderter“ Produkte für spezielle Kundenkreise – über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinaus gehen (§ 2 Nr. 3 IWG) bzw. sich von dem ursprünglichen Zweck im Rahmen des öffentlichen Auftrages, für den die Dokumente erstellt wurden, unterscheiden (Art. 2 Abs. 4 Satz 1 PSI-RL). Denn jedenfalls erfolgt die Weitergabe der Informationen an die Beigeladene zum Zwecke der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und gerade nicht „zur Weiterverwendung“. Sollte es sich bei einzelnen Tätigkeiten der Beigeladenen der Sache nach um eine „Weiterverwendung“ im Sinne des § 2 Nr. 3 IWG handeln, so spielte dies im Gesamt-

- 13 -

kontext nur eine deutlich untergeordnete Rolle und kann auf die eigentliche Zielrichtung, die der Weitergabe der Informationen an die Beigeladene zu Grunde liegt, keinen entscheidenden Einfluss haben. Denn zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Erzielung von Entgelt im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht per se ausgeschlossen ist und im konkreten Fall eine den öffentlichen Haushalt der Beklagten entlastende Wirkung entfaltet, indem sich bei wirtschaftlich guten Ergebnissen der Beigeladenen einerseits die gemäß § 7 des „Bundesvertrages“ von der Beklagten an die Beigeladene jährlich zu zahlende Vergütung verringert und andererseits der der Beklagten als Gesellschafterin der Beigeladenen zustehende Jahresüberschuss erhöht.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Bundesrechtsdatenbank – soweit das aktuell geltende Bundesrecht betroffen ist – über die Internet-Seite [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) ohne zusätzlich Kosten von jedem Internet-Nutzer einzusehen ist und sich die entgeltpflichtigen Produkte der Beigeladenen ganz überwiegend durch eine Verknüpfung der Bundesrechtsdatenbank mit anderen Datenbanken, insbesondere den Rechtsprechungs- und Rechtsliteraturdatenbanken, auszeichnen. Gerade im Falle der kostenlos verfügbaren Bundesrechtsdatenbank wird besonders deutlich, dass bei der Weitergabe der durch die Dokumentare des BfJ besonders aufbereiteten Datensätze die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Vordergrund steht und gerade nicht zum Zwecke der Weiterverwendung im Sinne des § 2 Nr. 3 IWG erfolgt.

c) Das Gericht verkennt dabei nicht, dass zwischen dem Anliegen des europäischen Richtliniengebers und dem vorstehenden Ergebnis ein gewisses Spannungsverhältnis besteht. So ist die PSI-RL grundsätzlich auf Marktöffnung und freien Wettbewerb ausgerichtet. Die Bestimmung durch die Bundesregierung, dass die automatisierte Normendokumentation eine öffentliche Aufgabe ist, hat demgegenüber zur Folge, dass die Beigeladene im Markt der elektronischen Rechtsinformationssysteme eine gewisse Monopolstellung erlangt hat. Andererseits gibt es keinen europarechtlichen Grundsatz, der besagen würde, dass solch ein Spannungsverhältnis stets zugunsten des freien europäischen Binnenmarktes aufgelöst werden müsste. Dies gilt erst recht im Falle der PSI-RL, die in Art. 1 Abs. 2 lit. a) den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, öffentliche Aufgaben anhand allgemeiner Verwaltungspraxis zu bestimmen.

- 14 -

Ferner hat die Bundesrepublik Deutschland die hier in Rede stehende öffentliche Aufgabe zeitlich weit vor Inkrafttreten der PSI-RL für sich definiert und in die Tat umgesetzt. Die PSI-RL ist auch nicht etwa auf die in Deutschland bestehende Situation oder gar den konkret hier zu entscheidenden Fall zugeschnitten. Soweit die Europäische Kommission die Nutzung von Gesetzestexten und Rechtsvorschriften zum Aufbau von Sammlungen von Rechtstexten in speziellen Bereichen europäischen, nationalen oder kommunalen Rechts mit Links zu relevanten (Gerichts-)Entscheidungen als Beispiel für eine kommerzielle Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors anführt

(vgl. BT-Drs. 16/2453, S. 15),

gilt dies zunächst für alle 27 Mitgliedstaaten und kann als Anregung für diejenigen Staaten verstanden werden, in denen es elektronische Rechtsinformationssysteme (noch) nicht gibt. In solchen Ländern besteht im Aufbau von elektronischen Rechtsinformationssystemen zweifellos ein wirtschaftliches Potential, wobei sich auch hier die Staaten grundsätzlich dazu entschließen dürfen, den Aufbau von Rechtsdatenbanken als öffentliche Aufgabe zu definieren und in Eigenregie durchzuführen.

2. Das Begehren der Klägerin, das auf „Informationen im Dateiformat nach der Textkonsolidierung durch das BfJ“ gerichtet ist, wird zudem nicht von der Rechtsfolge des § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG umfasst. Gegenstand der dort geregelten Gleichbehandlung sind „Informationen“, die eine öffentliche Stelle „zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt“ hat. Die „Information“ im Sinne dieser Vorschrift ist, wie sich aus dem Wortlaut ergibt, von der „Weiterverwendung“ und insbesondere von dem „Ergebnis“ bzw. „Produkt“ der Weiterverwendung zu unterscheiden. Die Rechtsfolge des § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG umfasst nur die Information als solche, die als Ausgangsmaterial für die Weiterverwendung dient bzw. dienen kann, nicht aber die weiterverwendete Information.

Als „Informationen“ im vorstehenden Sinne kommen hier nur die eigentlichen Gesetzes- bzw. Rechtsverordnungstexte in Betracht. In Verbindung mit § 3 Abs. 3 Satz 1 IWG könnte sich ein auf § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG gestützter Anspruch daher nur auf die Weitergabe der sog. „E-Norm-Datei“ erstrecken (freilich ungeachtet des vorstehend unter Ziffer 1 gefundenen Ergebnisses, dass ein Anspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG im hier zu entscheidenden Fall bereits auf Tatbestandsebene ausscheidet). Denn sämtliche Arbeitsschritte, die zwischen der Erstellung der „E-Norm-Datei“ und der Einstellung der abschließend dokumentierten und konsolidierten Textdatei in die Bundesrechtsda-

- 15 -

tenbank durchgeführt werden, sind bereits auf die Nutzung der Informationen gerichtet. Die Nutzung von Informationen ist jedoch nach der gesetzlichen Definition ein notwendiger Bestandteil der Weiterverwendung und dementsprechend nicht Gegenstand des Gleichbehandlungsanspruches aus § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG.

Dieses Ergebnis lässt sich einerseits aus dem Wortlaut des IWG und andererseits aus der Entstehungsgeschichte des IWG herleiten. Das IWG basiert auf der PSI-RL. Im fünften Erwägungsgrund der PSI-RL heißt es:

„Informationen des öffentlichen Sektors sind wesentliches Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste mit digitalen Inhalten und werden angesichts der Entwicklung drahtloser Inhaltsdienste zu einer noch bedeutenderen Inhaltsquelle werden.“

In diesem Sinne stellt der Gesetzes- bzw. Rechtsverordnungstext das „Ausgangsmaterial“ und die Bundesrechtsdatenbank das „Produkt“ bzw. den „Dienst“ mit digitalem Inhalt dar.

Die Initiative für den Erlass der PSI-RL ging ursprünglich von der Europäischen Kommission aus. Diese erkannte in der Erhöhung des Nutzwertes von Informationen des öffentlichen Sektors oder auch in der Entwicklung von Mehrwertprodukten, die sich auf Informationen des öffentlichen Sektors stützen, ein besonderes wirtschaftliches Potential. In der Richtlinienbegründung führt die Europäische Kommission aus:

„Die Basisinformationen, die mit öffentlichen Geldern und bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags erfasst werden, sollten zur Weiterverwendung zur Verfügung stehen, die kommerziellen Informationsprodukte und -dienstleistungen, die aus diesen Informationen abgeleitet sind, hingegen nicht.“ (KOM (2002) 207 endg., S. 8).

Auch in diesem Sinne stellen die Gesetzes- bzw. Rechtsverordnungstexte die „Basisinformationen“ und die Bundesrechtsdatenbank das „Informationsprodukt“ bzw. die „Informationsdienstleistung“ dar.

In der Begründung zum IWG verweist der Gesetzgeber auf die „Nutzung von Gesetzestexten und Rechtsvorschriften zum Aufbau von Sammlungen von Rechtstexten in speziellen Bereichen europäischen, nationalen oder kommunalen Rechts mit Links zu relevanten (Gerichts-)Entscheidungen“ als Beispiel für eine kommerzielle Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors.

- 16 -

Vgl. BT-Drs. 16/2453, S. 15.

Auch aus diesem Beispiel wird deutlich, dass die Gesetzes- und Rechtsverordnungstexte als Grundlage einer auf einen Mehrwert gerichteten Nutzung dienen und nur diese Gegenstand des in § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG geregelten Gleichbehandlungsanspruches sein können.

II. Die Klage bleibt auch mit dem mit dem Hilfsantrag verfolgten Anspruch, der Klägerin die beantragten Informationen in der Form der an die Beigeladene übergebenen E-Norm-Datei zur Verfügung zu stellen, ohne Erfolg.

Zwar ist die Klage auch insoweit zulässig. Insbesondere liegt entgegen der Ansicht der Beklagten keine Klageänderung im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO vor, da sich der Gegenstand des anhängig gemachten Anspruchs vom Haupt- zum Hilfsantrag nicht qualitativ, sondern nur vom Umfang der heraus verlangten Informationen her verändert; der Hauptantrag erfährt insoweit eine Beschränkung. Dies stellt gemäß § 173 S. 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO keine Klageänderung dar. Die mit dem Hilfsantrag heraus verlangte „E-Norm-Datei“ stellt ein *minus* im Verhältnis zur vom BfJ besonders aufbereiteten und an die Beigeladene zur endgültigen Einstellung in die Bundesrechtsdatenbank übermittelten Datei, die Gegenstand des Hauptantrages ist, dar. Bei beiden Dateien handelt es sich um XML-Dateien. Sie unterscheiden sich lediglich darin, dass die „E-Norm-Datei“ im Wesentlichen nur den entsprechenden Rechtstext als Information enthält, während die von den Dokumentaren des BfJ besonders aufbereiteten Dateien zusätzlich die für die Verwendbarkeit der Rechtstexte in einer Datenbank erforderlichen Informationen, die sog. Metadaten, enthalten. Dementsprechend bedurfte es auch keines gesonderten Antrages und der Durchführung eines Vorverfahrens.

Jedoch steht der Klägerin der geltend gemachte Anspruch nicht zu, weil die in Rede stehenden Informationen, die in Form der „E-Norm-Datei“ an die Beigeladene übermittelt werden, dieser nicht „zur Weiterverwendung“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG zur Verfügung gestellt werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht billigem Ermessen im Sinne des § 162 Abs. 3 VwGO, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen für erstattungsfähig zu erklären, da diese einen Sachantrag



- 17 -

gestellt und sich damit dem Kostenrisiko ausgesetzt hat. Für eine Entscheidung nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO – Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren – ist mangels Kostenerstattungsanspruches der Klägerin kein Raum.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 der Zivilprozessordnung.

Die Berufung war zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

### **R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG – vom 1. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 647) bei dem Oberverwaltungsgericht, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster einzureichen, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt; sie muss einen bestimmten Antrag und die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Die Berufungsschrift sollte dreifach eingereicht werden.

Niemeier

Ost

Dr. Eberhard

- 18 -

### Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf

50.000,- €

festgesetzt.

### Gründe

Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Sache für die Klägerin ist es angemessen, den Streitwert auf den festgesetzten Betrag, der dem zehnfachen des gesetzlichen Auffangstreitwertes entspricht, zu bestimmen (§ 52 Abs. 1 GKG).

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden.

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzu legen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.

Die Beschwerdeschrift sollte dreifach eingereicht werden.

Ausgefertigt

  
Nichtbeschäftigte  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle



Ost

Dr. Eberhard