

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.5.2009
KOM(2009) 212 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors
– Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG –**

[SEC(2009) 597]

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors
– Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG –**

1. EINLEITUNG

Ziel dieser Mitteilung ist es, die Anwendung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors¹ (*Public Sector Information, PSI*) zu überprüfen und auf die Möglichkeiten hinzuweisen, die sich aus der Weiterverwendung solcher Informationen im Digitalzeitalter ergeben. PSI stellen die größte Informationsquelle in Europa dar. Sie umfassen u. a. Karten und Satellitenbilder, Rechtsvorschriften und Gerichtsurteile, statistische und Unternehmensdaten sowie Melde- und Patentregister. PSI bilden das Ausgangsmaterial für eine Vielzahl von Produkten und Diensten, die den europäischen Bürgern täglich angeboten werden, z. B. Navigationssysteme in Fahrzeugen, Wettervorhersagen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen.

Der Wert dieses Marktes in der EU wird auf 27 Mrd. EUR² geschätzt, was dem Vierfachen des EU-Markts für Mobilfunk-Roamingdienste entspricht³. Hieraus wird die zentrale Rolle ersichtlich, die die Informationen des öffentlichen Sektors als Triebkraft der Wirtschaft im Digitalzeitalter spielen. Eine verstärkte Nutzung dieser Ressource dient somit unmittelbar den Zielen der EU, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und mehr Arbeitsplätze zu schaffen.

Größere Hindernisse auf dem Binnenmarkt wie Diskriminierung, Monopolmärkte und mangelnde Transparenz, die der Weiterverwendung im Wege stehen, werden durch die PSI-Richtlinie beseitigt. Seit ihrer Verabschiedung wurden Fortschritte erzielt, doch müssen die Mitgliedstaaten (MS) weitere Schritte unternehmen, damit das Potenzial der PSI für die EU-Wirtschaft voll ausgeschöpft werden kann.

Die Analyse und ihr anschließendes Fazit werden durch ein dieser Mitteilung beigefügtes Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen gestützt.

2. WEITERVERWENDUNG VON PSI FÜR INNOVATION UND WACHSTUM

Das Internet hat die Art und Weise, wie sich Unternehmen und Bürger Zugang zu PSI verschaffen und diese weiterverwenden, einschneidend verändert. Die Verfügbarkeit digitaler Inhalte ermöglicht neue Formen der Weiterverwendung. Informationen aus verschiedenen Quellen können zusammengeführt werden, wodurch sich ihr Wert erhöht. Als Beispiele sind

¹ Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90.

² Untersuchung über Informationsquellen des öffentlichen Sektors in Europa (*Measuring European Public Sector Information Resources, MEPSIR*), Helm et. al., 6/2006.

³ 2007 schätzungsweise 6,5 Mrd. EUR. Mitteilung der Kommission vom 23. September 2008 über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 717/2007, KOM(2008) 579 endg.

Navigationsdienste, Verkehrsinformationen in Echtzeit, direkt auf das Handy verschickte Wettervorhersagen und Kredit-Rating-Dienstleistungen zu nennen. Derartige, ganz oder zum Teil auf PSI basierende Produkte und Dienstleistungen führen zur Entstehung neuer Unternehmen und Arbeitsplätze und verschaffen den Verbrauchern mehr und günstigere Auswahlmöglichkeiten. Häufig betrifft dies mehr als nur einen MS, da der Informationsbedarf nicht an den Grenzen Halt macht.

Bei einigen auf PSI basierenden Diensten, etwa für die Nutzung persönlicher Navigationsgeräte, ist die Nachfrage so groß, dass der Absatz sich zwischen 2006 und 2007 verdreifacht hat (31 Millionen verkaufte Geräte) und sich bis 2012 auf 68 Millionen nochmals mehr als verdoppeln dürfte⁴. Sie stellen einen der am schnellsten wachsenden Bereiche der Unterhaltungselektronik dar. Nokia, der weltweit größte Hersteller von Mobiltelefonen, hat für die Übernahme von Navteq, den Weltmarktführer im Bereich digitaler Karten, annähernd 6 Mrd. EUR bezahlt.

Der Markt entwickelt sich ständig weiter, und durch die Ergänzung grundlegender Navigationsfunktionen durch weitere Datenschichten, z. B. Verkehrsinformationen für die frühzeitige Erkennung von Staus, Reisewettervorhersagen, Informationen über Parkmöglichkeiten oder Angebote des öffentlichen Nahverkehrs, wird zusätzlicher Mehrwert geschaffen.

Trotz der zunehmenden Nutzung von PSI wird ihr Potenzial noch nicht in vollem Maße ausgeschöpft, bedingt durch die Art und Weise, wie die öffentlichen Stellen mit ihren Informationsbeständen umgehen. Eine der Ursachen ist, dass der kurzfristigen Kostendeckung größere Bedeutung beigemessen wird als den gesamtwirtschaftlichen Vorteilen. Häufig liegt dies daran, dass öffentliche Stellen unter dem Druck stehen, einen Teil ihrer Tätigkeiten selbst zu finanzieren. Dies kann zu einer Konkurrenz zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, zu restriktiven Lizenz- und Entgeltbedingungen sowie zur Vergabe von Exklusivrechten führen.

Daneben gibt es auch praktische Gründe, die der Weiterverwendung von PSI im Wege stehen, z. B. mangelnde Informationen über ihre Verfügbarkeit. Mitunter stehen öffentliche Stellen aber auch der Idee einer kommerziellen Weiterverwendung ihrer Informationen verhalten gegenüber oder verkennen deren wirtschaftliches Potenzial.

Nach einer Studie des Office of Fair Trading⁵ entsteht der britischen Wirtschaft durch die Art der PSI-Bereitstellung durch öffentliche Stellen und die infolgedessen ungenutzt bleibenden Chancen jährlich ein Schaden von 500 Mio. GBP.

Die Situation in der EU steht im krassen Gegensatz zu den USA, wo die Weiterverwendung stark gefördert wird. Bürger und Unternehmen haben dort umfassenden Zugang zu elektronischen PSI und besitzen weit reichende Möglichkeiten für die kommerzielle

⁴ <http://www.instat.com/press.asp?ID=2343&sku=IN0804074ID>, 25.6.2008.

⁵ The commercial use of public information (CUPI) – *Kommerzielle Verwendung von Informationen des öffentlichen Sektors*, OFT, 12/2006.

Weiterverwendung. Es gibt kein Urheberrecht auf PSI der Bundesbehörden und keinerlei Restriktionen für die Weiterverwendung. Zudem sind die Gebühren für die Weiterverwendung auf die für Vervielfältigung und Weiterverbreitung anfallenden Zusatzkosten begrenzt.

3. UMSETZUNG DER PSI-RICHTLINIE

Die PSI-Richtlinie wurde im November 2003 erlassen. Durch sie werden die Grundvoraussetzungen vereinheitlicht, zu denen PSI Weiterverwendern zur Verfügung gestellt werden, um so die Schaffung gemeinschaftsweiter Informationsprodukte und -dienste auf der Grundlage solcher Informationen zu fördern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die Richtlinie enthält Regelungen in Bezug auf Nichtdiskriminierung, Gebührenerhebung, Ausschließlichkeitsvereinbarungen, Transparenz und Lizenzvergabe sowie praktische Instrumente, die das Auffinden und die Weiterverwendung öffentlicher Dokumente erleichtern. Für bestehende Ausschließlichkeitsvereinbarungen war eine Übergangsregelung vorgesehen, die am 31. Dezember 2008 abgelaufen ist. Die MS können mit ihren Maßnahmen über die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards hinausgehen.

Inzwischen ist die Richtlinie von allen MS, wenn auch nur von vier fristgerecht zum 1.07.2005, umgesetzt worden. Von der Kommission wurden 18 Vertragsverletzungsverfahren gegen MS⁶ eingeleitet, und der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat vier Urteile wegen Nichtumsetzung der Richtlinie verkündet⁷. Die Richtlinie wurde von den MS in unterschiedlicher Weise umgesetzt:

- 1) 11 MS haben spezifische Maßnahmen für die Weiterverwendung von PSI erlassen (BE, DE, GR, ES, IE, IT, CY, LU, MT, RO und UK).
- 2) 4 MS haben neue, speziell die Weiterverwendung betreffende Maßnahmen mit bereits vor der Richtlinie bestehenden Rechtsvorschriften kombiniert (DK, AT, SI, SE), während 8 MS ihren Rechtsrahmen für den Zugang zu Dokumenten angepasst und die Weiterverwendung von PSI darin mit aufgenommen haben (BG, CZ, FI, FR, LV, LT, NL, PT).
- 3) 4 MS haben der Kommission lediglich Maßnahmen ohne besonderen Bezug auf die Weiterverwendung mitgeteilt (EE, HU, PL, SK).

Die Kommission überwacht die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie durch umfassende Prüfungen. Sie betreibt außerdem eine intensive Zusammenarbeit auf administrativer Ebene. Dies hat in einigen MS zu raschen gesetzlichen Änderungen geführt, so etwa in DK, EL, IE, MT und SE, die zunächst nur unzureichende Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hatten.

Durch eine eigene Weiterverwendungspolitik wendet die Kommission die Grundsätze der PSI-Richtlinie auch auf ihre eigenen Dokumente an. Der Beschluss 2006/291/EG, Euratom⁸ der Kommission geht insofern über die Richtlinie hinaus, als die Gebühren die Zusatzkosten nicht überschreiten und alle Dokumente weiterverwendet werden dürfen. Als Beispiele sind

⁶ Die Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen betraf ursprünglich BE, CZ, DE, GR, ES, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT und HU, während derzeit wegen mangelnder Übereinstimmung solcher Maßnahmen mit der Richtlinie noch Verfahren gegen IT, PL und SE anhängig sind.

⁷ Gegen AT, BE, ES und LU.

⁸ ABl. L 107 vom 20.4.2006, S. 38.

statistische Daten von Eurostat, Übersetzungsspeicher der Kommission, die Rechtsdatenbank der Europäischen Union EUR-Lex und Studien zu nennen. Informationen der Kommission sind häufig in 22 oder sogar 23 Sprachen verfügbar, wodurch sie einen enormen Wert erlangen, beispielsweise für maschinelle Übersetzungen.

4. AUSWIRKUNGEN UND ANWENDUNGSBEREICH DER PSI-RICHTLINIE

4.1. Veränderungen infolge der Richtlinie

Die Richtlinie präzisiert den Rechtsrahmen für die Weiterverwendung von PSI innerhalb des Binnenmarkts, in dem die MS bisher sehr unterschiedliche Regeln und Praktiken anwandten. Die Auswirkungen der Richtlinie werden durch folgende Beispiele veranschaulicht:

1) Der Weiterverwendung dienende neue Rechtsvorschriften: In BE führte die Richtlinie zu einer Änderung des grundlegenden Rahmens für die kommerzielle Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die früher untersagt war und nun gefördert wird.

2) Ausschließlichkeitsvereinbarungen öffentlicher Stellen wurden in einigen MS aufgehoben (z. B. NL und in SE, wo die Änderung auf Betreiben der Kommission nach einer Beschwerde erfolgte). In NL und UK wurden umfassende Erhebungen durchgeführt, um von der Zentralregierung und lokalen Behörden geschlossene Ausschließlichkeitsvereinbarungen zu ermitteln. LV hat ein Verfahren geschaffen, das sicherstellen soll, dass Ausschließlichkeitsrechte mit der Richtlinie im Einklang stehen und erst nach Stellungnahme der Wettbewerbsbehörden gewährt werden.

3) Gebührenerhebung: Die NL haben angekündigt, dass sie entsprechend der Empfehlung in den Erwägungsgründen der Richtlinie lediglich Gebühren in Höhe der Grenzkosten oder darunter erheben werden. In anderen MS haben einzelne öffentliche Stellen, z. B. das spanische Grundbuchamt, eine an den Grenzkosten ausgerichtete Regelung getroffen, oder wie das österreichische Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen ihre Gebühren drastisch gesenkt. Durch diese Maßnahmen hat sich die Zahl und die Vielfalt der Weiterverwender erheblich erhöht.

Das österreichische Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) hat seine Preise für bestimmte Datensätze um bis zu 97 % gesenkt. Als Folge hat die Nutzung dieser Informationen explosionsartig zugenommen, in manchen Fällen um 7 000 %. Neue Nutzer aus kleinen und mittleren Betrieben und neue Weiterverwendungsbereiche (z. B. Gesundheit und Landwirtschaft) sind in Erscheinung getreten. Die Senkung der Preise wurde durch die enorme Nachfragesteigerung ausgeglichen, so dass der Gesamtumsatz des BEV unverändert geblieben ist.

4) In einigen Ländern, z. B. FR, SI und UK, wurden im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von PSI Verfahren zur Konfliktbeilegung geschaffen, und ihre Nutzung macht die Notwendigkeit rascher und kostengünstiger Streitbelegungs- und Vermittlungsverfahren deutlich. Im Jahr 2007 hatte die französische Kommission für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten CADA (*Commission d'accès aux documents administratifs*) 53 einschlägige Fälle zu bearbeiten.

5) Webportale über verfügbare PSI als Instrument für das Auffinden, die Nutzung und den Handel mit Informationen wurden beispielsweise in SI und UK eingerichtet.

Das britische „Office of Public Sector Information“ hat über lange Jahre die Weiterverwendung von Informationen gefördert. Es hat die „Click-use“-Lizenzen der Regierung mit derzeit 15 000 zugelassenen Nutzern eingeführt und verwaltet das „Information Fair Trader Scheme“, um zu gewährleisten, dass öffentliche Stellen dem Gebot der Fairness und Transparenz Genüge tun. Seine Internetseite, die an neunter Stelle der am meisten besuchten Regierungs-Websites steht, bietet umfangreiche Informationen zu verfügbaren PSI sowie einen Freigabedienst (*Unlocking Service*), der dabei hilft, Probleme bei der Weiterverwendung zu lösen.

4.2. Studien und Konsultationen bestätigen die Auswirkungen der Richtlinie

Die Untersuchung der Auswirkungen der Richtlinie in drei wichtigen Weiterverwendungsbereichen – geografische und meteorologische Daten sowie Rechts- und Verwaltungsinformationen – enthält verschiedene Indikatoren, die darauf hinweisen, dass in allen drei Bereichen der Markt in den letzten Jahren gewachsen ist und die Weiterverwendung von PSI zugenommen hat⁹.

Bei den geografischen PSI wurden 2007 rund 350 % mehr Daten heruntergeladen als 2002, und allein in Deutschland betrug das Marktvolumen schätzungsweise 1,5 Mrd. EUR, was einer Zunahme von 50 % gegenüber 2000 entspricht¹⁰.

Den nationalen Wetterämtern zufolge hat die heruntergeladene Datenmenge zwischen 2002 und 2007 um 70 % zugenommen, und der EU-Markt für Meteorologiedienste wurde 2006 auf 350 Mio. EUR geschätzt, ein Anstieg von 60 % gegenüber 1998.

In den Bereichen Geografie und Meteorologie beklagen sich die Weiterverwender in erster Linie über hohe Preise, restriktive Lizenzvergabe und Diskriminierung. Vor allem in der Meteorologie haben Weiterverwender, denen die Beschaffung europäischer PSI Schwierigkeiten bereitet, auf andere Stellen zurückgegriffen (USA oder private Quellen) oder auf die Entwicklung spezifischer Dienste ganz verzichtet.

Im Rechts- und Verwaltungssektor haben die meisten Inhalteinhaber in den letzten Jahren ihre Datenpolitik grundlegend geändert und stellen ihre Informationen inzwischen unentgeltlich im Internet zur Verfügung. Diese Veränderung trägt zu einem ausgeprägten Marktwachstum bei. Nach Angaben der Inhalteinhaber ist der Markt gegenüber 2002 um 40 % gewachsen, und auch die Weiterverwender bestätigen kontinuierlich steigende Einnahmen. Die Hauptsorge der Weiterverwender in diesem Bereich betrifft den Mangel an Informationen darüber, welche PSI verfügbar und wo sie zu finden sind.

In Frankreich ist der Bereich der Rechtsinformationen aufgrund einer erheblichen Wertschöpfung eines der dynamischsten Marktsegmente für fachbezogene digitale Informationen und verzeichnete 2007 mit 17 % ein starkes Wachstum¹¹.

⁹ „Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information sectors“, MICUS, 12/2008.

¹⁰ a. a. O.

¹¹ Pressemitteilung Serda GFII, 27.1.2009.

Die Kommission hat für diese Überprüfung die MS und Interessengruppen konsultiert¹². Nach Ansicht der Befragten hat die PSI-Richtlinie die Weiterverwendung solcher Informationen positiv beeinflusst. Die MS und Interessengruppen weisen allerdings auch darauf hin, dass das gesamte Potenzial in diesem Bereich noch nicht ausgeschöpft ist. Die öffentlichen Stellen sind sich ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten nicht in vollem Maße bewusst, und Privatfirmen sind nur unzureichend über ihre Rechte und die Verfügbarkeit von PSI unterrichtet.

Die Weiterverwender schlagen Änderungen und eine Verschärfung der Richtlinie vor. Die Vorschläge umfassen u. a. Folgendes: Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie, Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur Freigabe von Informationen, grenzkostenorientierte Gebührenregelungen, Einführung von Regulierungsstellen und/oder Streitbeilegungsverfahren, Präzisierung des öffentlichen Auftrags, Erstellung nationaler Bestandslisten/Repositories und Berichterstattungspflicht der MS gegenüber der Kommission. Ferner wird die Klärung bestimmter in der Richtlinie verwendeter und als mehrdeutig empfundener Begriffe gewünscht, u. a. Dokumente, öffentlicher Auftrag, grenzkostenorientierte Gebührenregelungen und angemessene Gewinnspanne.

Die meisten MS, die an der Konsultation teilgenommen haben, halten eine Änderung der Richtlinie für verfrüht und ziehen es vor, noch einige Zeit bis zu ihrer vollständigen Umsetzung abzuwarten. Die öffentlichen Stellen sind der Ansicht, dass der bestehende Rahmen, wie er von der Richtlinie vorgegeben wird, gut funktioniert.

4.3. Anwendungsbereich der Richtlinie

Die Anwendung der PSI-Richtlinie ist gemäß Artikel 13 von der Kommission zu überprüfen. Konkret bedeutet dies zu untersuchen, ob Kultur-, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie öffentliche Rundfunkanstalten, die derzeit nicht unter die Richtlinie fallen, einbezogen werden sollten.

Die Befragten weisen auf die Weiterverwendungsmöglichkeiten des Informationsbestands von Kultur- und Forschungseinrichtungen und öffentlichen Rundfunkanstalten hin. Einige Interessenvertreter befürworten eine Ausweitung des Anwendungsbereichs mit dem Hinweis, dass dies die Entwicklung des Markts für Inhalte positiv beeinflussen würde.

Die MS (außer LV und LT) und Interessengruppen, die die von der Richtlinie ausgenommenen Sektoren vertreten, lehnen eine Ausweitung zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings ab, da die möglichen Vorteile den Verwaltungsaufwand und die damit zusammenhängenden Kosten nicht aufwiegen würden. Sie weisen darauf hin, dass ein Großteil des Materials jener Einrichtungen die Rechte Dritter an geistigem Eigentum berühren und deshalb ohnehin nicht unter die Richtlinie fallen würde. Dieses Argument wird auch durch die Ergebnisse einer jüngeren Untersuchung¹³ gestützt, wonach die Richtlinie gegenwärtig nicht auf den Kulturbereich ausgeweitet werden sollte.

Die Kommission fordert die ausgenommenen Sektoren dazu auf, bei der Genehmigung der Weiterverwendung ihres Informationsbestands den Grundsätzen der PSI-Richtlinie zu folgen,

¹² Die Ergebnisse der Konsultationen und einzelne Beiträge sind auf folgender Internetseite zu finden: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm.

¹³ „Assessment of the Economic and Social Impact of the Public Domain in the Information Society“, Rightscom, 4/2009.

vor allem in Bezug auf Transparenz, Nichtdiskriminierung und das Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen.

Besonders wichtig ist die Verfügbarkeit wissenschaftlicher Informationen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Informationen dieser Art sollten allgemein zugänglich und verwendbar sein, um im Einklang mit der Mitteilung der Kommission über wissenschaftliche Informationen im Digitalzeitalter¹⁴ einen größtmöglichen Nutzen für Forschung und Innovation zu erzielen.

Ein weiteres Problemfeld betrifft die gemeinfreien Inhalte. In ihrer kürzlich veröffentlichten Mitteilung „Europas kulturelles Erbe per Mausklick erfahrbar machen“¹⁵ betonte die Kommission, „dass gemeinfreie Werke diese Eigenschaft bei einer Formatänderung nicht verlieren sollten. So sollten sie gemeinfrei bleiben, wenn sie digitalisiert und über das Internet bereitgestellt werden.“ Kultureinrichtungen neigen jedoch dazu, für den Zugang zu digitalisierten gemeinfreien Werken oder ihre Weiterverwendung Gebühren zu verlangen. Dies kann zu einer Privatisierung gemeinfreier Werke im Digitalzeitalter führen, anstatt für ihre möglichst breite Zugänglichkeit und Nutzung im Interesse der Bürger und Unternehmen zu sorgen. Die Kommission wird die Entwicklungen in diesem Bereich sorgfältig beobachten.

5. NÄCHSTE SCHRITTE

Zahlreiche MS haben die PSI-Richtlinie mit erheblicher Verzögerung umgesetzt. Das Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen wurde erst am 1. Januar 2009 in vollem Umfang wirksam. Deshalb hat die Richtlinie in ihrer jetzigen Form noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet.

Die Kommission will daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Änderungen der Richtlinie vorschlagen. Sie wird **spätestens 2012 eine weitere Überprüfung vornehmen**, wenn voraussichtlich weitere Erkenntnisse über die Auswirkungen und Anwendung der Richtlinie vorliegen, und die Ergebnisse dem Europäischen Parlament und dem Rat mitteilen. Sollte dann das Weiterverwendungspotenzial aufgrund von Hindernissen noch immer nicht voll genutzt werden können, **werden gesetzliche Änderungen in Betracht gezogen.**

In der Zwischenzeit besteht für die MS genügend Gelegenheit, den Umgang mit ihrem PSI-Bestand und das entsprechende Marktverhalten zu verbessern. Die Kommission weist insbesondere auf folgende Aspekte hin:

1) Vollständige Umsetzung und Anwendung der PSI-Richtlinie

Dies ist der erste grundlegende Schritt zur Beseitigung der Hindernisse, die der Weiterverwendung der betreffenden Informationen im Wege stehen, beispielsweise Monopolmärkte und Diskriminierung. **Die Kommission wird weiterhin kontrollieren, ob die MS ihren Verpflichtungen nachkommen, und gegen jene vorgehen, die gegen die Richtlinie verstoßen.**

2) Aufhebung von Ausschließlichkeitsvereinbarungen

¹⁴ KOM(2007) 56 endg.

¹⁵ KOM(2008) 513 endg.

Bis zum 31.12.2008 mussten sämtliche Ausschließlichkeitsvereinbarungen aufgehoben werden. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn nachgewiesen werden kann, dass eine solche Vereinbarung für die Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse notwendig ist¹⁶. Allerdings sind in den MS nachweislich noch immer Ausschließlichkeitsvereinbarungen in Kraft. **Die Kommission wird die Einhaltung dieser Verpflichtung sorgfältig prüfen. Sie wird im Sommer 2009 ermitteln, in welchem Umfang solche Vereinbarungen noch bestehen.**

3) *Gebührenerhebung*

Öffentliche Stellen sollten die Berechnungsgrundlage offenlegen, die sie zur Einhaltung der in der Richtlinie festgelegten Gebührenobergrenze heranziehen. Die Berechnungen sollten sich nicht am Gesamtumsatz der betreffenden Stelle, sondern nur an den jeweiligen Datenbanken oder Werken orientieren.

Aus einer unlängst durchgeführten Studie der Universität Cambridge und einer Reihe weiterer Untersuchungen geht hervor, dass die Weiterverwendung von PSI maximiert wird und die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorteile den kurzfristigen finanziellen Nutzen der Kostendeckung bei weitem übertreffen, wenn keine oder nur geringe Kosten (Kosten für die Reproduktion und Verbreitung der Dokumente) in Rechnung gestellt werden¹⁷. Dieser Ansatz wird auch in den Erwägungsgründen der PSI-Richtlinie empfohlen. Darüber hinaus ist eine grenzkostenorientierte Gebührenregelung auch einer der Kerngrundsätze der kürzlich veröffentlichten OECD-Empfehlung „*Enhanced Access and More Effective Use of Public Information*“ (Besserer Zugang und effizientere Nutzung öffentlicher Informationen)¹⁸.

Als eine ihrer künftigen Prioritäten wird die Kommission zusammen mit den MS und Interessengruppen den Grenzkostenansatz einer fortlaufenden wirtschaftlichen Analyse unterziehen.

4) *Erleichterung der Weiterverwendung*

Die öffentlichen Stellen haben gemäß Artikel 3 zu gewährleisten, dass Dokumente, die weiterverwendet werden dürfen (d. h. auch für Zwecke, die sich von dem ursprünglichen Zweck im Rahmen des öffentlichen Auftrags, für den sie erstellt wurden, unterscheiden), für kommerzielle und nichtkommerzielle Zwecke weiterverwendet werden können. Bei der Erleichterung der Weiterverwendung müssen die öffentlichen Stellen die gemeinschaftlichen und nationalen Datenschutzvorschriften im vollem Umfang erfüllen.

Die öffentlichen Stellen werden aufgefordert, ihre Informationsbestände zu ermitteln und diese leicht und umgehend in stabilen Formaten zugänglich zu machen. Informationsregister und nationale PSI-Portale stellen in dieser Hinsicht wichtige Instrumente dar. Wichtig ist auch die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie die Förderung von Partnerschaften und Innovation.

Die Kommission wird unter den MS den Austausch bewährter Maßnahmen zur Erleichterung der Weiterverwendung fördern, insbesondere im Rahmen der PSI-Expertengruppe. Sie wird zur Sensibilisierung und Umsetzung einer

¹⁶ Artikel 11 Absätze 2 und 3 der Richtlinie.

¹⁷ „Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds“, Newbery et al., 2/2008.

¹⁸ K(2008) 36, 6/2008.

Weiterverwendungspolitik beitragen, beispielsweise durch Projekte wie die PSI-Plattform.

5) Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen öffentlichen Stellen und Weiterverwendern

Die öffentlichen Stellen sollten privaten Weiterverwendern faire Lizenzbedingungen (Vermeidung von Diskriminierung, Quersubventionierung und Exklusivrechten) bieten, auch wenn sie mit ihnen auf dem Markt konkurrieren.

Die Richtlinie überlässt es den MS, den Auftrag öffentlicher Stellen zu definieren. In einigen Fällen wird aber nicht eindeutig zwischen dem öffentlichen Auftrag und den Marktaktivitäten öffentlicher Stellen differenziert. Mitunter umfasst die Definition des öffentlichen Auftrags auch eine große Bandbreite von Tätigkeiten, die fast den gesamten Markt für PSI-Mehrwertdienste einschließen. Dies kann leicht zu Quersubventionierungen führen, bei denen öffentliche Stellen ihr „Rohmaterial“ für Mehrwertdienste nutzen und diese zu günstigeren Bedingungen erbringen, als sie Wettbewerbern geboten werden. Private Weiterverwender haben unter solchen Umständen große Schwierigkeiten, mit öffentlichen Stellen zu konkurrieren.

Werden Dokumente von öffentlichen Stellen für die Erbringung von Mehrwertdiensten in Konkurrenz zu anderen Weiterverwendern genutzt, so müssen dafür gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie für alle Nutzer dieselben Gebühren und sonstigen Bedingungen gelten, damit fairer Wettbewerb und Diskriminierungsfreiheit gewährleistet sind. Eine Trennung zwischen dem öffentlichen Auftrag und den Marktaktivitäten öffentlicher Stellen in der Rechnungsführung dient der Erreichung dieses Ziels. Die MS können zwar den Auftrag öffentlicher Stellen definieren, müssen sich dabei aber an bestimmte Einschränkungen und Kriterien halten, die das Gemeinschaftsrecht in der Auslegung des EuGH vorsieht¹⁹. **Die Kommission fordert die MS auf, den öffentlichen Auftrag in einer Weise zu definieren, dass PSI in größtmöglichem Maß weiterverwendet werden können. Sie wird zudem vorbildliche Verfahren fördern und die Entwicklungen in diesem Bereich überwachen.**

Wettbewerbsvorschriften können gegebenenfalls eine wichtige komplementäre Rolle bei der Erschließung des Potenzials für die Weiterverwendung von PSI spielen, indem dafür gesorgt wird, dass Informationen, wie in der Richtlinie vorgesehen, von allen potenziellen Marktteilnehmern diskriminierungsfrei weiterverwendet werden können.

6) Konfliktbeilegung

Weiterverwender sind häufig von ihren Quellen abhängig und nicht bereit, sich über öffentliche Stellen zu beschweren, da diese möglicherweise ihr einziger Datenlieferant sind. Gerichtsverfahren können Zeit und Geld in Anspruch nehmen. Daher sollten effiziente, kostengünstige und unabhängige Instrumente zur Konfliktbeilegung vorhanden sein. Einige MS (z. B. FR, SI und UK) haben solche Instrumente geschaffen, woraufhin die Zahl der Beschwerden zugenommen hat. Die Richtlinie fordert die Verfügbarkeit von Rechtsbehelfen,

¹⁹ Der Ausdruck *öffentlicher Auftrag* steht in engem Zusammenhang mit öffentlichen Dienstleistungen oder Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und ist in einigen Sprachen mit diesen austauschbar (z. B. *mission de service public* im Französischen). Der EuGH hat bestimmte Tätigkeiten der MS daraufhin untersucht, ob sie als Dienste dieser Art anzusehen sind, und eine Reihe von Kriterien aufgestellt, u. a. Universalität und Kontinuität der Dienste, gleiche Tarife und Bedingungen.

überlässt die konkrete Umsetzung jedoch den MS. **Die Kommission fordert die MS zur Einrichtung von PSI-Rechtsschutzmechanismen auf und wird die Entwicklungen in diesem Bereich überwachen.**

Zusammenfassung der wichtigsten Maßnahmen

Mitgliedstaaten:

- **Vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung** der Richtlinie
- **Aufhebung von Ausschließlichkeitsvereinbarungen** nach Maßgabe der Richtlinie
- **Anwendung von Lizenz- und Gebührenregelungen**, die die Weiterverwendung von PSI erleichtern
- **Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs** zwischen öffentlichen Stellen und Weiterverwendern.

Außerdem werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Ermittlung ihres Informationsbestands und dessen einfache Verfügbarkeit zu fördern sowie **rasche und kostengünstige Verfahren zur Konfliktbeilegung** zu schaffen.

Kommission:

- **Sorgfältige Überwachung** der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie
- Prüfung von **Ausschließlichkeitsvereinbarungen** (2009-10)
- **Wirtschaftliche Analyse des Grenzkostenansatzes**
- Förderung des **Austauschs bewährter Verfahren (proaktive Weiterverwendungspolitik, öffentlicher Auftrag, Konfliktbeilegung)**
- **Erneute Überprüfung bis 2012**, gegebenenfalls mit Vorschlägen zur Änderung der Richtlinie.

6. FAZIT

Mit der PSI-Richtlinie wurden die Grundvoraussetzungen geschaffen, die die Weiterverwendung von PSI in der gesamten EU erleichtern. Seit ihrer Verabschiedung sind Fortschritte erzielt worden. Die Weiterverwendung von PSI zu kommerziellen Zwecken ist nunmehr zulässig. Außerdem wurden Monopole aufgebrochen, faire Handelsbedingungen geschaffen und Preise gesenkt, und es herrscht mehr Transparenz. Die Fortschritte und die Umsetzung der Richtlinie sind in den MS jedoch uneinheitlich.

Nach wie vor bestehen erhebliche Hindernisse. Dazu gehören u. a. das Bestreben öffentlicher Stellen, eine größtmögliche Kostendeckung zu erzielen, anstatt die gesamtwirtschaftlichen Vorteile im Auge zu haben, Konkurrenz zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie praktische Aspekte, die die Weiterverwendung von PSI behindern, etwa unzureichende Informationen über ihre Verfügbarkeit und die bei öffentlichen Stellen herrschende Unkenntnis ihres wirtschaftlichen Potenzials.

All diese Probleme und die von den MS erzielten Lösungsfortschritte müssen geprüft und bewertet werden, bevor die Kommission Änderungen der PSI-Richtlinie in Betracht ziehen kann.

Die MS müssen ihre Anstrengungen nun auf Folgendes richten: vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung der Richtlinie, Aufhebung von Ausschließlichkeitsvereinbarungen, Anwendung von Lizenz- und Gebührenregelungen, die

den Zugang zu PSI verbessern und ihre Weiterverwendung erleichtern, Gewährleistung, dass Dokumente öffentlicher Stellen von diesen selbst und anderen Weiterverwendern zu den gleichen Bedingungen genutzt werden können, sowie Förderung rascher und kostengünstiger Konfliktbeilegungsverfahren.

Die Kommission wird bis 2012 eine weitere Überprüfung vornehmen, wenn voraussichtlich weitere Erkenntnisse über die Auswirkungen und Anwendung der Richtlinie vorliegen, und unter Berücksichtigung der von den MS bis dahin erzielten Fortschritte gegebenenfalls gesetzliche Änderungen in Betracht ziehen.