



Brüssel, den 25.4.2018
SWD(2018) 128 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors**

{COM(2018) 234 final} - {SWD(2018) 127 final}

Tabellarische Zusammenfassung

Folgenabschätzung für die Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors¹

A. Handlungsbedarf

Warum besteht Handlungsbedarf? Worin besteht das Problem?

Öffentliche Stellen sind im Besitz riesiger Datenmengen, die als „Informationen des öffentlichen Sektors“ (*Public Sector Information*, PSI) bezeichnet werden und beispielsweise rechtliche Daten, Verkehrsdaten, meteorologische Daten sowie Wirtschafts- und Finanzdaten umfassen. Gestattet man eine Weiterverwendung dieser Daten für andere Zwecke, wie unter anderem gewerbliche Zwecke (z. B. Satellitennavigationsdienste, Wetter-Apps usw.), kann dies das Wirtschaftswachstum anregen, Innovationen voranbringen und bei der Bewältigung verschiedener gesellschaftlicher Probleme, beispielsweise im Gesundheitswesen oder bei öffentlichen Verkehrsmitteln, helfen.

Mit der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) wurde ein grundlegender Rechtsrahmen für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors im Binnenmarkt geschaffen, indem man öffentlichen Stellen bestimmte Verpflichtungen auferlegte. In Übereinstimmung mit Artikel 13 (Überprüfungsklausel) der Richtlinie und im Nachgang zu der in der Halbzeitüberprüfung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt abgegebenen Verpflichtung umfasst die vorliegende Folgenabschätzung eine Bewertung der Umsetzung der derzeit gültigen Fassung der Richtlinie; des Weiteren werden die politischen Optionen dargelegt, die zur Bewältigung der folgenden vier Problembereiche erforderlich sind:

1. **Dynamische Daten:** Es ist nur selten der Fall, dass mithilfe angemessener technischer Mittel (Anwendungsprogrammierschnittstellen, *Application Programming Interfaces*, APIs) in Echtzeit ein Zugang zu im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Daten zur Verfügung gestellt wird. Dies bedeutet, dass es häufig nicht möglich ist, dynamische Daten zur Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen wie Echtzeit-Reise-Apps zu nutzen.
2. **Gebührenerhebung:** Verschiedene öffentliche Stellen erheben weiterhin zu hohe Gebühren für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors – wobei die Gebühren den zur Deckung der Kosten der Vervielfältigung und Verbreitung erforderlichen Betrag weit übersteigen. Unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten sind solche Gebühren kontraproduktiv, da sie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ein Hindernis für den Marktzutritt darstellen. Dies hat zur Folge, dass Gebühren vor allem große multinationale Plattformen stärken, zum Nachteil von KMU – sie können sich den Kauf öffentlicher Informationen nicht leisten. Es hat sich gezeigt, dass die Abschaffung der Gebühren normalerweise einen kräftigen Anstieg der Nachfrage nach Informationen des öffentlichen Sektors nach sich zieht, was sich dann in mehr Innovation, mehr Wirtschaftswachstum und letztendlich höheren Haushaltseinnahmen (über Steuern) für den öffentlichen Sektor widerspiegelt.
3. **Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie:** Im Versorgungs- und Verkehrssektor erzeugte Daten sind wertvoll und verfügen über ein riesiges Weiterverwendungspotenzial. In diesen Sektoren tätige Unternehmen fallen jedoch nicht unter die PSI-Richtlinie. Dasselbe gilt für Daten aus mit öffentlichen Mitteln geförderter Forschung, einer weiteren wertvollen Datenquelle.
4. **Lock-in von Daten des öffentlichen Sektors:** Zur Erzielung zusätzlichen Werts aus ihren Daten schließen die Inhaber öffentlicher Daten mitunter Vereinbarungen mit dem Privatsektor. Daraus entsteht das Risiko übermäßiger Vorteile für die zuerst handelnden Akteure; dies kommt großen Unternehmen zugute und begrenzt die Anzahl potenzieller Weiterverwender der betreffenden Daten.

Was erwartet man von dieser Initiative?

Das übergeordnete Ziel dieser Initiative besteht darin, die bereits positive Wirkung der PSI-Richtlinie weiter zu erhöhen. Dies wird man dadurch erreichen, dass besondere Bestimmungen gestärkt und aktualisiert werden, um auf diese Weise die Menge der für eine Weiterverwendung verfügbaren Daten des öffentlichen Sektors zu steigern. Indem sie sicherstellt, dass KMU nicht mit Marktzutrittsschranken konfrontiert werden, die sie an einer Weiterverwendung öffentlicher Daten zu gewerblichen Zwecken hindern, wird die Initiative die Stellung von KMU im Datenmarkt stärken.

Worin besteht der Mehrwert der Maßnahme auf EU-Ebene?

Maßnahmen auf EU-Ebene sind erforderlich, damit vergleichbare Bedingungen bei der Datenbereitstellung garantiert und ihre Eignung für eine Weiterverwendung sichergestellt werden können. Zur Erleichterung der Entwicklung von Dienstleistungen und Produkten auf der Grundlage von Daten, die unter vergleichbaren Bedingungen in verschiedenen

¹ SWD(2018) 127.

EU-Ländern beschafft wurden, sollten öffentliche Daten aus vergleichbaren thematischen Bereichen über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg auf kohärente Weise zur Verfügung gestellt werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen werden für Geschäftsbetriebe weitere Anreize schaffen, die Größe des Binnenmarktes zur Erzeugung von Produkten und Dienstleistungen zu nutzen, mit denen sie mehrere Länder abdecken können. Zugleich sorgen die Änderungen dafür, dass für gewerbliche Weiterverwender unterschiedlicher Größe und Investitionsfähigkeit hinsichtlich des Zugangs zu öffentlichen Daten vergleichbare Chancen bestehen.

B. Lösungen

Welche politischen Optionen mit und ohne Gesetzgebungscharakter wurden in Erwägung gezogen? Gibt es eine bevorzugte Option oder nicht? Warum?

Es wurde eine Reihe politischer Optionen in Erwägung gezogen, solche mit ebenso wie solche ohne Gesetzgebungscharakter. Einige Optionen wurden bereits frühzeitig abgelehnt, während es sich bei den für eine eingehende Prüfung und Bewertung beibehaltenen Optionen sowohl um gesetzgeberische als auch nicht gesetzgeberische Maßnahmen handelte – dabei bestand ein Paket aus intensiveren Maßnahmen und eines aus weniger intensiven Maßnahmen.

Die bevorzugte Option ist ein Paket weniger intensiver Interventionen auf der Grundlage folgende Elemente:

- **Dynamische Daten/APIs:** Eine „weiche“ Verpflichtung, dass die Mitgliedstaaten dynamische Daten zeitnah zur Verfügung stellen und Anwendungsprogrammierschnittstellen einführen. Für eine begrenzte Zahl grundlegender hochwertiger Datensätze wird es eine „harte“ Verpflichtung dazu geben (zu erlassen im Wege eines delegierten Rechtsaktes).
- **Gebührenerhebung:** Verschärfung der Vorschriften für die Geltendmachung von Ausnahmen von der allgemeinen Regel, nach der öffentliche Stellen für die Verbreitung nicht mehr als die Grenzkosten in Rechnung stellen dürfen. Erstellung einer Liste grundlegender hochwertiger Datensätze, die in allen Mitgliedstaaten kostenlos zur Verfügung stehen sollten (die gleichen Datensätze wie oben, zu erlassen im Wege eines delegierten Rechtsaktes).
- **Daten im Versorgungs- und Verkehrssektor:** Hierunter fallen nur öffentliche Unternehmen und es wird nur eine begrenzte Auswahl von Verpflichtungen gelten. Öffentliche Unternehmen können für die Verbreitung höhere Preise als die Grenzkosten in Rechnung stellen; auch sind sie nicht zur Freigabe von Daten verpflichtet. Wenn sie Daten tatsächlich freigeben, dann treffen die Anforderungen der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Nichtausschließlichkeit auf sie zu.
- **Forschungsdaten:** Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet sein, politische Strategien für einen offenen Zugang zu Daten aus mit öffentlichen Mitteln geförderter Forschung zu entwickeln. In ihrer Entscheidung, wie diese politischen Strategien umgesetzt werden sollen, werden sie jedoch frei sein. Unter die PSI-Richtlinie werden auch Daten fallen, die aufgrund von Verpflichtungen zur Gewährung eines offenen Zugangs bereits zugänglich gemacht wurden; hierbei werden Aspekte der Weiterverwendbarkeit im Mittelpunkt stehen.
- **Nichtausschließlichkeit:** Transparenzanforderungen an zwischen öffentlichen und privaten Stellen geschlossene Vereinbarungen, von denen Informationen des öffentlichen Sektors betroffen sind (eine möglicherweise durch nationale Wettbewerbsbehörden durchgeführte, vorausgehende Kontrolle und Offenheit der tatsächlichen Vereinbarung).

Diese Maßnahmen werden mit einer Aktualisierung der Empfehlung zum Zugang zu wissenschaftlichen Informationen und deren Bewahrung² sowie einer Klarstellung der wechselseitigen Beeinflussung zwischen der PSI-Richtlinie, der Datenbank- und der INSPIRE-Richtlinie verbunden sein.

Wer unterstützt welche Option?

Die PSI-Richtlinie betrifft im Großen und Ganzen zwei Gruppen von Interessenträgern: die öffentlichen Stellen auf der einen und die Weiterverwender auf der anderen Seite. In Anbetracht der vorgeschlagenen Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie werden auch öffentliche Forschungsstellen und öffentliche Unternehmen im Verkehrs- und Versorgungssektor zur erstgenannten Gruppe zählen.

Zur Gruppe der Weiterverwender gehören gewerbliche (insbesondere zahlreiche KMU) und nicht gewerbliche Unternehmen (Forscher, natürliche Personen), die vom öffentlichen Sektor erzeugte Daten weiterverwenden. Der öffentliche Sektor als Hauptadressat der vorgeschlagenen Maßnahmen wäre eher für die Aufrechterhaltung des Status quo bzw. die weniger intensive Intervention. Andererseits würden viele Weiterverwender tiefgreifendere Änderungen bevorzugen (das intensivere Szenario). Für den Bereich der Forschung ist damit zu rechnen, dass sich Weiterverwender für gesetzgeberische Interventionen einsetzen, denn dies stünde im Einklang mit politischen Entwicklungen auf den Gebieten des offenen Zugangs und der offenen Wissenschaft.

² C(2018) 2375.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie zwar nur dem öffentlichen Sektor Verpflichtungen auferlegt, aber über sämtliche Bereiche hinweg – sowohl für Weiterverwender als auch den öffentlichen Sektor selbst – wirtschaftlichen Nutzen entstehen lässt.

C. Folgen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option (sofern zutreffend, andernfalls die Hauptvorteile)?

Die in der bevorzugten Option vorgeschlagene Änderung wird insofern tatsächlich etwas bewirken, als durch sie mehr Daten für eine Weiterverwendung durch Geschäftsbetriebe (insbesondere KMU), Behörden, Forscher und natürliche Personen zur Verfügung stehen werden. Die Weiterverwendung von Daten des öffentlichen Sektors wird preisgünstiger sein und für einige, bereits verfügbare Daten (Daten aus der Forschung) wird die Weiterverwendung einfacher. Zugleich zeichnet sich die bevorzugte Option durch realistische, für die Interessenträger und die Mitgliedstaaten akzeptable Zielvorgaben aus. Generell werden die Maßnahmen der bevorzugten Option im Vergleich zum Basisszenario zu einem erheblich höheren wirtschaftlichen Wert führen und Arbeitsplätze schaffen (30 % mehr unmittelbarer wirtschaftlicher Wert und 40 % mehr Arbeitsplätze als im Basisszenario).

Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option (sofern zutreffend, andernfalls die Hauptkosten)?

Die mit der bevorzugten Option verbundenen Kosten hängen vor allem mit der erforderlichen Aktualisierung der digitalen Infrastruktur des öffentlichen Sektors zusammen. Sie ist erforderlich, um eine effiziente Verbreitung von Daten, insbesondere dynamischen Daten, zu ermöglichen. Das wichtigste Kostenelement betrifft die Kosten für die Einführung und Pflege von APIs, die Weiterverwendern den Zugang zu dynamischen Daten erleichtern. Eine Reihe anderer Kosten trägt zunächst eine begrenzte Zahl öffentlicher Stellen, die noch Gebühren für Daten erheben. Diese Stellen werden Einnahmeverluste erleiden – in bestimmten Fällen werden sie nicht mehr in der Lage sein, Gebühren für die Weiterverwendung ihrer Daten zu erheben. Und schließlich werden im Zusammenhang mit den neuen Anforderungen an öffentliche Unternehmen und Forschungseinrichtungen gewisse Rechts-bzw. Verwaltungskosten entstehen. All diese Kosten werden jedoch aufgewogen durch die Vorteile für die gesamte Wirtschaft, unter anderem die Vorteile, die den öffentlichen Stellen selbst durch die gestiegene Effizienz und die durch die Besteuerung erwirtschafteten zusätzlichen Haushaltseinnahmen entstehen.

In welcher Weise werden Geschäftsbetriebe, KMU und Kleinstunternehmen beeinflusst?

KMU und Geschäftsbetriebe sind die Hauptbegünstigten der bevorzugten Option. Aus Studien geht hervor, dass der größte Teil gewerblicher Weiterverwendungen öffentlicher Daten von Neugründungen und Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten durchgeführt wird. Eine bessere Bereitstellung von preisgünstigeren und einfacher weiterzuverwendenden Daten wird quer durch alle wirtschaftlichen Sektoren hinweg mehr datenbasierte Innovationen ermöglichen, wobei KMU und Kleinstunternehmen am meisten von den niedrigeren Zugangsbeschränkungen zu Daten des öffentlichen Sektors profitieren werden.

Wird es zu bedeutenden Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen kommen?

Diese Intervention wird den laufenden Prozess der Öffnung von Daten des öffentlichen Sektors erweitern und verbessern. Kurzfristig werden dadurch öffentlichen Verwaltungen in begrenztem Umfang Befolgungskosten entstehen. Langfristig wird die Intervention jedoch dank der erhöhten Effizienz zu höheren Kosteneinsparungen führen und zusätzliche staatliche Einnahmen erzeugen.

Wird es weitere bedeutende Auswirkungen geben?

Abgesehen von dem insgesamt veranschlagten wirtschaftlichen Nutzen der Öffnung von Daten des öffentlichen Sektors wird darüber hinaus erwartet, dass die bevorzugte Option auch zu einer erheblichen Steigerung der derzeitigen gesellschaftlichen Auswirkungen der Weiterverwendung von Informationen den öffentlichen Sektors führen wird.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die politische Strategie überprüft?

Die Strategie wird mithilfe der vom Europäischen Datenportal durchgeführten Bestandsaufnahme überwacht. Dies wird zur Veröffentlichung von Berichten über den Entwicklungsstand bei offenen Daten führen. Die Überprüfungsklausel der Richtlinie wird dahingehend geändert, dass die nächste Bewertung sechs Jahre nach dem Datum der Annahme der geänderten Fassung der Richtlinie vorgesehen wird.