

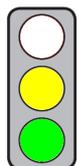
VERWENDUNG VON INFORMATIONEN DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS (PSI)

Stand: 13.07.2009

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission nimmt Stellung zu den bisherigen Auswirkungen der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („PSI-Richtlinie“; 2003/98/EG) und stellt mögliche zusätzliche Maßnahmen vor.

Betroffene: Gewerbliche und sonstige Nutzer von Informationen des öffentlichen Sektors; Wissenschaftler; Fachverlage; öffentliche Hand.



Pro: (1) Informationen öffentlicher Stellen sollen möglichst allgemein verfügbar sein.
(2) Eine grenzkostenorientierte Gebührenerhebung für die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors ist zu begrüßen.

Contra: Die Erwägung, öffentlich finanzierte „wissenschaftliche Informationen“ allgemein zugänglich zu machen, ist abzulehnen, da Fachverlage dann nicht mehr ihre Funktion im Wissenschaftsbetrieb wahrnehmen könnten und Rechte am geistigen Eigentum berührt werden.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 212 vom 7. Mai 2009: **Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors** – Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG

Kurzdarstellung

Die Artikelangaben verweisen auf die zu überprüfende Richtlinie 2003/98/EG.

► Gegenstand und Ziel

- Der öffentliche Sektor verfügt über zahlreiche Informationen wie Karten, Satellitenbilder, Rechtsvorschriften, Gerichtsurteile, Statistiken, Unternehmensdaten oder Melde- und Patentregister, die als Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste privater Anbieter wie Navigationssysteme, Wettervorhersagen oder Finanz- und Versicherungsdienstleistungen dienen können. Das Marktvolumen solcher „Public Sector Information“ (PSI) in der EU schätzt die Kommission auf 27 Mrd. EUR.
- Nach Auffassung der Kommission ist die verstärkte Nutzung von PSI eine „Triebkraft der Wirtschaft im Digitalzeitalter“ (S. 2), die die Wettbewerbsfähigkeit der EU verbessert und mehr Arbeitsplätze schafft.
- Durch die Richtlinie 2003/98/EG („PSI-Richtlinie“) sollen Hindernisse, die der privatwirtschaftlichen Nutzung („Weiterverwendung“) von PSI im Binnenmarkt entgegenstehen, abgebaut werden.
- Ziel der Mitteilung ist es, über die bisherigen Auswirkungen der PSI-Richtlinie zu berichten und Möglichkeiten aufzuzeigen, um das wirtschaftliche Potential der Weiterverwendung von PSI auszuschöpfen.
- Der Umgang staatlicher Stellen mit PSI in der EU steht nach Meinung der Kommission „im krassen Gegensatz“ zu den USA (S. 3), wo die Weiterverwendung stark gefördert wird. Dort gibt es „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“ (S. 3 f.).

► Regelungen der PSI-Richtlinie

- Die PSI-Richtlinie begründet zwar keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Zugang zu PSI und deren Weiterverwendung zu gestatten (Art. 1 Abs. 2 lit. c, 9. Erwägungsgrund). Sie vereinheitlicht jedoch die Bedingungen, zu denen zugängliche PSI für die Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden.
- Die PSI-Richtlinie regelt insbesondere
 - die Gebührenerhebung für die Bereitstellung und Gestattung der Weiterverwendung (Kostendeckung zuzüglich einer „angemessenen Gewinnspanne“, Art. 6),
 - die Transparenz der Bedingungen und Gebühren für die Weiterverwendung (Art. 7),
 - die Vergabe von Lizenzen für die Nutzung von PSI (Art. 8),
 - die Pflicht der Mitgliedstaaten, „praktische Vorkehrungen“ zu treffen, die das Auffinden und die Weiterverwendung von PSI erleichtern (Art. 9),
 - das Verbot diskriminierender Bedingungen für die Weiterverwendung durch unterschiedliche Nutzer (Art. 10) sowie
 - das Verbot von Vereinbarungen, durch die öffentliche Stellen einzelnen Marktteilnehmern ausschließliche Rechte an PSI einräumen (Art. 11 Abs. 1); Ausschließlichkeitsvereinbarungen sind nur ausnahmsweise im öffentlichen Interesse zulässig (Art. 11 Abs. 2).

- Vom Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie ausgenommen sind insbesondere Dokumente,
 - für die in einem Mitgliedstaat Zugangsverbote zum Schutz der nationalen Sicherheit oder von Geschäftsgeheimnissen bestehen,
 - die geistiges Eigentum eines Dritten sind, oder
 - die im Besitz von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Bildungs- und Forschungseinrichtungen (z. B. Universitäten, Bibliotheken) oder Kultureinrichtungen (z. B. Museen, Theater) sind (Art. 1 Abs. 2).
 - Die Mitgliedstaaten können mit ihren Maßnahmen über die in der PSI-Richtlinie festgelegten Mindeststandards hinausgehen und eine umfassendere Weiterverwendung gestatten (Art. 1 Abs. 1).
 - Bis zum 31. Dezember 2008 mussten die Mitgliedstaaten alle bestehenden Ausschließlichkeitsvereinbarungen über die Weiterverwendung von PSI „beenden“ (Art. 11 Abs. 3).
- **Auswirkungen der PSI-Richtlinie**
- Der Markt für PSI ist besonders in drei Bereichen deutlich gewachsen (S. 6):
- Bei geographischen PSI stieg die weiterverwendete Datenmenge zwischen 2002 und 2007 um 350%. In Deutschland betrug das Marktvolumen 2007 1,5 Mrd. €
 - Bei meteorologischen PSI stieg die weiterverwendete Datenmenge zwischen 2002 und 2007 um 70%. In der EU betrug das Marktvolumen 350 Mio. €.
 - Bei juristischen PSI stieg die weiterverwendete Datenmenge zwischen 2002 und 2007 um 40%.
- **Konsultationsergebnisse zur PSI-Richtlinie**
- Von Mai bis September 2008 hat die Kommission sowohl die Mitgliedstaaten als auch Weiterverwender von PSI zur Anwendung der PSI-Richtlinie konsultiert.
- Die Mitgliedstaaten sind mit der Richtlinie zufrieden. Sie halten Änderungen derzeit für verfrüht.
 - Die Weiterverwender beklagen sich über hohe Preise, restriktive Lizenzvergaben und fehlende Informationen über die Verfügbarkeit von PSI. Daher schlagen sie folgende Änderungen der Richtlinie vor:
 - eine Ausweitung des Anwendungsbereichs,
 - eine Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur Freigabe von PSI,
 - eine auf die Kosten der Reproduktion und Verbreitung von PSI begrenzte Gebührenregelung („grenzkostenorientierte Gebührenerhebung“),
 - die Einführung von Regulierungsstellen und/oder Streitbeilegungsverfahren sowie
 - die Erstellung nationaler PSI-Bestandslisten.
- **Fortbestehende Hemmnisse für die Weiterverwendung von PSI**
- Die Kommission kritisiert die „Art und Weise, wie die öffentlichen Stellen mit ihren Informationsbeständen umgehen“ (S. 3). Neben der „verhaltenen“ Einstellung öffentlicher Stellen gegenüber einer kommerziellen Weiterverwendung (S. 3) sieht die Kommission folgende Hindernisse:
- mangelnde Kenntnisse von Privatunternehmen über die Verfügbarkeit von PSI und ihre diesbezüglichen Rechte,
 - die in vielen Mitgliedstaaten geltende Verpflichtung öffentlicher Stellen, durch die eigene kommerzielle Weiterverwendung einen Teil ihrer Tätigkeiten zu finanzieren.
 - eine mögliche Konkurrenz zwischen öffentlichen Stellen und privaten Weiterverwendern bei der kommerziellen Weiterverwendung, die zu restriktiven Lizenz- und Entgeltbedingungen und zur Vergabe von Exklusivrechten führen kann.
- **Zukünftige Möglichkeiten für die verstärkte Weiterverwendung von PSI**
- **Ausweitung des Anwendungsbereichs der PSI-Richtlinie**
 - Die Kommission hält eine Ausweitung der Richtlinie auf öffentliche Kultur-, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten für problematisch, weil insoweit überwiegend Rechte Dritter an geistigem Eigentum bestehen.
 - Die Kommission will jedoch, dass auch in den ausgenommenen Sektoren
 - aus öffentlichen Mitteln finanzierte „wissenschaftliche Informationen“ allgemein – und damit kostenlos – zugänglich sind,
 - Entscheidungen über die etwaige Freigabe von PSI zur Weiterverwendung in transparenter und nicht diskriminierender Weise getroffen werden,
 - nicht urheberrechtlich geschützte („gemeinfreie“) Inhalte auch dann gemein- und gebührenfrei bleiben, wenn sie in digitalisierter Form über das Internet bereitgestellt werden.
 - **Transparente und grenzkostenorientierte Gebührenerhebung**
 - Öffentliche Stellen sollen die Berechnungsgrundlage offenlegen, die sie zur Einhaltung der Gebührenobergrenze für die PSI-Bereitstellung (Art. 6) heranziehen.
 - Wenn öffentliche Stellen für die Bereitstellung von PSI keine oder so geringe Gebühren erheben, dass sie nur die Kosten der Reproduktion und Verbreitung decken („grenzkostenorientierte Gebührenerhebung“), übertreffen nach Auffassung der Kommission die daraus resultierenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorteile den kurzfristigen Nutzen zusätzlicher staatlicher Einnahmen.
 - **Erleichterung der Beschaffung von PSI**

Die Kommission fordert öffentliche Stellen auf, ihre PSI-Bestände zu ermitteln und in „stabilen Formaten“ insbesondere über nationale Informationsregister und per Internet zugänglich zu machen (S. 9).

– **„Fairer Wettbewerb“ zwischen öffentlichen Stellen und Weiterverwendern**

Soweit öffentliche Stellen PSI außerhalb ihres „öffentlichen Auftrags“ selbst kommerziell nutzen, müssen die Mitgliedstaaten einen „fairen Wettbewerb“ zu gleichen Bedingungen sicherstellen (Art. 10 Abs. 2). Zu diesem Zweck fordert die Kommission die Mitgliedstaaten zu Definitionen „öffentlicher Aufträge“ auf, die eine private Weiterverwendung von PSI in „größtmöglichem Maß“ ermöglicht (S. 10), und erwägt eine strenge Anwendung des Wettbewerbsrechts.

– **Konfliktbeilegung**

Weil private Weiterverwender von PSI von der Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen abhängig sind, zögern sie oft, sich über deren Verhalten zu beschweren. Zudem können Gerichtsverfahren langwierig und teuer sein. Die Kommission fordert daher die Mitgliedstaaten auf, effiziente und kostengünstige Rechtsschutzverfahren einzurichten.

Änderung zum Status quo

Die Kommission will die Auswirkungen der PSI-Richtlinie spätestens 2012 erneut überprüfen und danach eventuell Änderungen vorschlagen.

Subsidiaritätsbegründung

Da unterschiedliche nationale Regelungen die grenzüberschreitende Weiterverwendung von PSI im Binnenmarkt behindern, ist nach Auffassung der Kommission ein „Mindestmaß an Harmonisierung“ erforderlich.

Politischer Kontext

Die Kommission hat eine PSI-Plattform eingerichtet (www.epsiplus.net). Auf der PSI-Plattform werden Diskussionsforen bereitgestellt und Informationen über neueste Entwicklungen der Weiterverwendung von PSI, bewährte Praktiken, Beispiele für neue Produkte und Dienste sowie rechtliche Regelungen veröffentlicht.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Informationsgesellschaft und Medien
Es ist kein Konsultationsverfahren vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Anliegen der Kommission, bereits vorliegende **Informationen öffentlicher Stellen möglichst allgemein verfügbar zu machen, ist** grundsätzlich **zu begrüßen**.

Allerdings ist es keine Aufgabe der öffentlichen Hand, Gewinne am Markt zu erzielen, da staatliche Aktivitäten mit Gewinnerzielungsabsicht den Wettbewerb zu Lasten privater Akteure verzerren. **Es sollte daher keine kommerzielle Verwertung von öffentlichen Informationen durch den Staat erfolgen**. Das Ziel eines „fairen Wettbewerbs“ zwischen öffentlichen Stellen und privaten Weiterverwendern ist in diesem Zusammenhang von der Kommission falsch formuliert, da öffentliche Stellen zu privaten Unternehmen gar nicht erst in Wettbewerb treten sollten. Eine strikte Anwendung des Wettbewerbsrechts, wie von der Kommission angekündigt, ist als Mindestanforderung zu begrüßen.

Da öffentliche Stellen keine kommerziellen Interessen verfolgen sollen, ist die derzeitige Regelung der PSI-Richtlinie zu kritisieren, die für die Gebühren eine „angemessene Gewinnspanne“ (Art. 6) vorsieht. **Es ist daher positiv zu bewerten, dass die Kommission eine grenzkostenorientierte Gebührenerhebung anstrebt**.

Die Überlegung der Kommission, wissenschaftliche Informationen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden, auf Basis der PSI-Richtlinie allgemein zugänglich zu machen, ist jedoch abzulehnen. Zwar hätte ein kostenloser Zugang für viele Nutzer durchaus Vorzüge. **Es ist jedoch vor allem dem Patentschutz Rechnung zu tragen**. Der kostenlose Zugang zu steuerfinanzierten Ergebnissen gerade der angewandten Forschung darf nicht dazu führen, dass Patente unterlaufen oder gar nicht erst angemeldet werden. Dies würde den Anreiz zu forschen massiv beeinträchtigen. Ungeklärt bleibt auch die Frage, was für die Forschung – in Deutschland etwa der Fraunhofer-Institute – gelten soll, die teilweise durch öffentliche und teilweise durch private Mittel finanziert wird. Zu beidem verliert die Kommission kein Wort.

Außerdem würde den Fachverlagen die Geschäftsgrundlage faktisch entzogen, die eine zielgruppenspezifische Aufbereitung der Informationen gewährleisten und auch eine Selektionsfunktion besitzen. Letztere ist gerade angesichts der Flut wissenschaftlicher Publikationen unverzichtbar. Wissenschaftliche Veröffentlichungen sind über wissenschaftliche Einrichtungen und Bibliotheken erhältlich, zunehmend auch online, so dass potentielle Nutzer bereits jetzt Zugang zu den Ergebnissen steuerfinanzierter wissenschaftlicher Arbeiten erhalten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine effektive Nutzung und Verwertung – und damit auch die privatwirtschaftliche Weiterverwendung öffentlicher Informationen – ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Erhebung von Informationen erfordert den Einsatz

knapper Mittel. Die Nutzung und Verbreitung einmal erhobener Informationen verursacht dagegen in der Regel kaum noch zusätzliche Kosten. **Eine grenzkostenorientierte Gebührenerhebung für PSI ist** also aus Effizienzgründen grundsätzlich **zu befürworten**. Über den Grenzkosten liegende Gebühren vermitteln falsche Knappheitssignale und schließen zu viele potentielle Nutzer von der Verwendung der PSI aus. Die Kosten der Informationserhebung sollten im Regelfall aus dem allgemeinen Steueraufkommen gedeckt werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

In einigen Bereichen der Volkswirtschaft kann eine Senkung der Gebühren positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben.

Folgen für die Standortqualität Europas

Nicht ersichtlich.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Durch einen EU-weit einheitlichen Standard für die Weiterverwendung von PSI werden Hemmnisse für die Entwicklung darauf basierender – vor allem grenzüberschreitender – Dienstleistungen abgebaut und so die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes verbessert. Die Kompetenz hierfür folgt aus Art. 95 EGV.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Absicht der Kommission, **die Weiterverwendung von PSI weitestmöglich zu erleichtern, muss dort an ihre Grenze stoßen, wo Rechte an geistigem Eigentum berührt werden**. Diese Grenze ist auch in Hinblick auf die Absicht der Kommission zu beachten, aus öffentlichen Mitteln finanzierte wissenschaftliche Informationen allgemein zugänglich zu machen.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die PSI-Richtlinie wurde 2006 durch das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG) in deutsches Recht umgesetzt. Während der Anspruch auf Zugang zu PSI insbesondere durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das Umweltinformationsgesetz (UIG) sowie verschiedene Landesgesetze geregelt wird, begründet das IWG selbst keine Zugangsansprüche (§ 3 Abs. 1 IWG). Im Rahmen eines bestehenden Anspruchs auf Zugang zu PSI muss die Entscheidung über ihre Weiterverwendung aber diskriminierungsfrei und transparent sein (§§ 3 und 4 IWG).

In Deutschland sind Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die nicht ausnahmsweise „zur Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse erforderlich“ sind, zum 31. Dezember 2008 kraft Gesetzes erloschen (Art. 11 Abs. 3, § 3 Abs. 4 a. E. IWG).

Umstritten ist, ob sich die deutsche Praxis der Weiterverwendung juristischer Informationen im Einklang mit EU-Recht befindet. Die juris GmbH, an der die Bundesrepublik zu über 50% beteiligt ist, erhält gemäß ihrem Kooperationsvertrag mit der Bundesregierung Gesetzestexte und Gerichtsurteile in einem besonderen Format zur exklusiven Weiterverwendung. Insbesondere ist fraglich, ob es sich bei dem Kooperationsvertrag um eine Ausschließlichkeitsvereinbarung handelt. In diesem Fall wäre er kraft Gesetzes Ende 2008 erloschen.

Unabhängig von dieser Frage ist die Kommission der Auffassung, dass bei der Änderung der Vergütungsregelungen des Kooperationsvertrags die Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträgen (92/50/EWG) verletzt wurde. Sie hat daher am 14. April 2009 – als Vorstufe eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EGV – Deutschland förmlich zur Stellungnahme aufgefordert.

Alternatives Vorgehen

–

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht ersichtlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Anliegen der Kommission, bereits vorliegende Informationen öffentlicher Stellen möglichst allgemein zu grenzkostenorientierten Gebühren verfügbar zu machen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine kommerzielle Verwertung von PSI durch öffentliche Stellen sollte aus ordnungspolitischer Sicht unterbleiben. Hingegen ist die Weiterverwendung von PSI durch Privatunternehmen grundsätzlich zu begrüßen. Dabei dürfen jedoch Rechte Dritter an geistigem Eigentum nicht berührt werden. Aus diesem Grund ist insbesondere die Überlegung der Kommission abzulehnen, wissenschaftliche Informationen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden, allgemein zugänglich zu machen. Der Zugang zu steuerfinanzierten Forschungsergebnissen darf nicht dazu führen, dass Patente unterlaufen oder gar nicht erst angemeldet werden.