

Open Data in der EU – was kommt auf die Kommunen zu?

Einblicke in die EU-Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sowie in die neue Datenstrategie der EU-Kommission

Thomas Fritz, Leiter des Europabüros der bayerischen Kommunen, Brüssel

Mit der Richtlinie über offene Daten wurde seitens der EU ein Paradigmenwechsel hin zu einer noch nicht vollständig absehbaren Verpflichtung der öffentlichen Hand zur grundsätzlich unentgeltlichen Zugänglichmachung von Datenbeständen vollzogen. Dieser Ansatz wird in der im Februar 2020 veröffentlichten EU-Datenstrategie unter dem französischen EU-Kommissar für den Binnenmarkt, Thierry Breton, nochmals verschärft und ausgeweitet, sodass für die kommenden Jahre wohl weitere, noch weitgehende Eingriffe in die kommunale Datenhoheit zu befürchten sind.

Hintergrund und Entwicklung

Die ursprüngliche Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („PSI-Richtlinie“) aus dem Jahr 2003 enthielt Regeln und technische Spezifikationen zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Datenbestände öffentlicher Stellen. Damit galten EU-weit einheitliche Rahmenbedingungen, wenn sich Betroffene – aufbauend auf den geltenden nationalen (Zugangs-) Bestimmungen – zur Eröffnung des Zugangs und zur Bereitstellung von Daten zur Weiterverwendung durch Dritte entschlossen. Nach einer ersten Novelle 2012 legte die EU-Kommission Ende April 2018 einen erneuten Änderungsvorschlag vor, der einen grundlegenden Paradigmenwechsel vorsah: Die Richtlinie entwickelte sich von einem technischen Rahmen, also der Frage des „Wie“, hin zu einer Verpflichtung, also zur

Frage des „Ob“ der öffentlichen Bereitstellung. Ende Januar 2019 einigten sich Rat der EU, Europäisches Parlament und Kommission in interinstitutionellen Verhandlungen („Trilog“) nach nur knapp drei Wochen auf einen Kompromiss. Die neue Richtlinie (EU) 2019/1024 „über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ trat schließlich am 20. Juni 2019 in Kraft. Im Februar 2020, d. h. bereits ein gutes halbes Jahr später, legte die EU-Kommission – im Rahmen ihrer übergreifenden Strategie „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ – eine neue europäische Daten-Strategie vor.

Reichweite der Richtlinie über offene Daten

Die Richtlinie erfasst in ihrem Anwendungsbereich u. a. in den Mitgliedstaaten vorhandene Dokumente öffentlicher Stellen sowie bestimmte vorhandene Dokumente öffentlicher Unternehmen u. a. des Wasser-, Energie- und Verkehrssektors. Umfasst werden jegliche Art analoger oder digitaler Inhalte, wie Schriftstücke, Datenbanken, Sensordaten, Audiodateien und Filmmaterial. „Öffentliche Stelle“ in diesem Sinne sind nationale, regionale und lokale Stellen, Einrichtungen des öffentlichen Rechts sowie ihre Vereinigungen. Ausdrücklich ausgenommen sind u. a. Dokumente öffentlicher Unternehmen, die in wettbewerbsgeprägten Umgebungen tätig werden, sowie Dokumente, deren Zugang aus Gründen des Schutzes

kritischer Infrastrukturen vor Sabotage eingeschränkt ist. Nicht erfasst ist zudem der rein interne Austausch von öffentlichen Stellen und Unternehmen.

Technische Anforderungen und Verfahren – was fordert die Richtlinie?

Datenbestände öffentlicher Stellen und Unternehmen sollen – wenn möglich und verhältnismäßig – in offenen Formaten, maschinenleserlich, zugänglich, auffindbar, elektronisch weiterverwendbar und einschließlich sog. Metadaten zugänglich werden. Sie können zwar grundsätzlich im bestehenden Format sowie der vorliegenden Sprache bereitgestellt werden. Allerdings fordert die Richtlinie die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf, im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht betroffene Stellen zu verpflichten, Daten nach dem Prinzip „open by design and by default“ zu produzieren und zugänglich zu machen. Je nach technischer Umgebung vor Ort, insbesondere bei bereits bestehenden Daten-Ökosystemen, könnte dies erhebliche Umstellungen notwendig machen – mit entsprechendem personellem, technischem und finanziellem Aufwand. Sogenannte dynamische Datensätze, d. h. regelmäßig auch in Echtzeit aktualisierte Daten hoher Volatilität (z. B. Sensordaten), sind bereits nach der Richtlinie unmittelbar nach Erhebung über eine Programmierschnittstelle („API“) und zum Download in Datenpaketen („bulk download“) bereitzustellen. Anträge auf Weiterverwendung sind, ausgenommen öffentliche Unternehmen und Bildungs- sowie Forschungseinrichtungen, grundsätzlich binnen 20 Werktagen zu entscheiden, zu begründen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Die genaue Ausgestaltung des Verfahrens erfolgt durch die Mitgliedstaaten, die auch weitergehende Vorkehrungen und Hilfestellungen vorsehen können.

Möglichkeiten zur Refinanzierung und exklusive Vereinbarungen

Die Weiterverwendung von Daten ist im Grundsatz kostenfrei. Hiervon ausgenommen sind öffentliche Stellen, die einen wesentlichen Teil der Kosten, die bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe anfallen, decken müssen, sowie öffentliche Unternehmen. Die Festlegung der im Ausnahmefall berechnungsfähigen Gebühren und weiterer Ausnahmen erfolgt individuell durch die Mitgliedstaaten und kann die Kosten für Sammlung, Herstellung, Vervielfältigung, Veröffentlichung, Speicherung und ggf. Anonymisierung, einen angemessenen Gewinn sowie den Schutz gewerblicher vertraulicher Informationen berücksichtigen. Sogenannte „hochwertige Datensätze“ sind im Übrigen jedoch grundsätzlich auch in diesen Fällen kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Welche Daten als hochwertige Datensätze angesehen werden, wird in der Richtlinie noch nicht eindeutig bestimmt. Im Anhang der Richtlinie ist bisher eine Liste grundsätzlich zugänglicher Kategorien aufgeführt. Dazu zählen aktuell die

Bereiche Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen (inkl. Eigentümer) sowie Mobilität. Diese Liste kann durch die Kommission ohne formelles Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich eigenständig erweitert werden. Spezifische Daten innerhalb dieser Kategorien – sowie Anforderungen an deren Bereitstellung – werden unter Beteiligung des Rates mittels Durchführungsrechtsakt festgelegt. Ausschließlichkeitsvereinbarungen über die Nutzung von Daten zwischen öffentlichen Stellen oder Unternehmen und Dritten, wie sie z. B. zur Absicherung von Investitionskosten bei neuartigen IT-Projekten oder lokalen Kooperationen zum Einsatz kommen, sind nach den neuen Regeln grundsätzlich unzulässig. Vor dem 17. Juli 2013 geschlossene Vereinbarungen, die nicht unter die vorhandenen Ausnahmen fallen, sind bis spätestens 18. Juli 2043 zu beenden. Vereinbarungen mit öffentlichen Unternehmen, die bis 16. Juli 2019 geschlossen wurden, sind bis spätestens 17. Juli 2049 zu beenden.

Neue Daten-Strategie der EU-Kommission

Am 19. Februar 2020 veröffentlichte die EU-Kommission die Mitteilung „Eine europäische Datenstrategie“ zur zukünftigen EU-Vision zum Umgang u. a. mit Daten der öffentlichen Hand. Die Strategie baut hierbei auf bereits in den letzten Jahren verabschiedeten Rechtsakten der EU auf. Dazu gehören insbesondere die Datenschutz-Grundverordnung („DSGVO“), die Verordnung über den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten und die Richtlinie über offene Daten. Sie enthält u. a. die weitere Ausweitung von Verpflichtungen zur (kostenlosen) Bereitstellung öffentlicher Daten insbesondere an Unternehmen („G2B“). Beim Zugang von Behörden zu privaten Datensätzen („B2G“), z. B. im Bereich Mobilität und Statistik, zeigt sich die Kommission demgegenüber wesentlich zurückhaltender. Darüber hinaus beschreibt die Kommission den neuen Ansatz sog. „Europäischer Datenräume“, um sektorale Regeln für die Bereitstellung und Verwendung von Daten in der EU zu schaffen.

Zugang zu Daten der öffentlichen Hand

Die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors durch Unternehmen („Government-to-Business“ – gemeinsame G2B-Datennutzung) soll weiter zunehmen. Insbesondere sog. „hochwertige Datensätze“ und sensible Daten (z. B. Gesundheitsdaten) aus öffentlichen Datenbanken, die bisher noch nicht unter die Richtlinie über offene Daten fallen, rücken in den Fokus. Die Kommission nennt konkret eine mögliche Überarbeitung der Datenbankrichtlinie 96/6/EG sowie der Anwendbarkeit der Richtlinie (EU) 2016/943 über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Ein Rechtsrahmen über gemeinsame europäische Datenräume soll regeln, welche Daten in welchen Situationen verwendet werden können, sowie die Interoperabilität und die grenzüberschreitende Nut-

Thema des Monats

zung fördern. Parallel zur Vorlage der Strategie wurde im Rahmen der Richtlinie über offene Daten das Verfahren zur Annahme des ausstehenden Durchführungsrechtsakts über hochwertige Datensätze eingeleitet. Die zuständigen Ausschüsse werden nach letztem Kenntnisstand Anfang 2021 erste Ergebnisse vorlegen.

Zugang zu Daten für die öffentliche Hand und interbehördlicher Austausch

Im Rahmen der Nutzung privater Daten durch Behörden („Business-to-Government“ – gemeinsame B2G-Datennutzung) stehen aus Sicht der Kommission derzeit nicht genügend Daten aus dem Privatsektor für eine Verwendung im öffentlichen Sektor zur Verfügung. Es sei ein besserer Zugang notwendig, um bei neuen gesellschaftlichen Entwicklungen die sog. faktengestützte Politikgestaltung zu nutzen. Auch könnten öffentliche Dienstleistungen, wie das Mobilitätsmanagement, verbessert sowie amtliche Statistiken erweitert und schneller bereitgestellt werden. Eine von der Kommission eingesetzte Expertengruppe schlug u. a. vor, die Möglichkeit eines EU-Rechtsrahmens zu prüfen, wie in privatem Besitz befindliche Daten durch den öffentlichen Sektor im öffentlichen Interesse genutzt werden können. Die gemeinsame Datennutzung zwischen Behörden könne darüber hinaus erheblich zur Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen („Grundsatz der einmaligen Erfassung“).

Europäische Datenräume

Die Kommission plant die Schaffung von neun gemeinsamen europäischen Datenräumen in den Bereichen Industrie, Grüner Deal, Mobilität, Gesundheit, Finanzen, Energie, Agrar, öffentliche Verwaltung sowie Kompetenzen. Mit einem europäischen Umweltdatenraum möchte sie die Bekämpfung des Klimawandels, die Kreislaufwirtschaft, das Null-Schadstoff-Ziel, die Biodiversität, die Entwaldung und die Gewährleistung der Einhaltung von Vorschriften erreichen. Im Rahmen der geplanten Initiative „GreenData4All“ sollen die Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der

EU (INSPIRE) und die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang zu Umweltinformationen überprüft und ggf. überarbeitet werden. Die Frage der Nutzung von Daten im Mobilitätsbereich wird Teil der anstehenden „Strategie für einen intelligenten und nachhaltigen Verkehr“ sein. Geplant sind u. a. Maßnahmen für Fahrgast-Ökosysteme. Die Kommission hält darüber hinaus insbesondere Daten zu öffentlichen Aufträgen für äußerst wichtig, um Transparenz und Rechenschaftspflicht bei öffentlichen Ausgaben sowie die Ausgabenqualität zu verbessern.

Bewertung aus kommunaler Sicht

Bereits der Paradigmenwechsel im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie über offene Daten hin zu einer Verpflichtung für öffentliche Stellen, Daten grundsätzlich zugänglich zu machen, legt im kommunalen Kontext einen unnötigen und unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nahe. Gepaart mit der weiteren Grundsatzentscheidung, betroffene Daten in der Regel kostenlos bereitstellen zu müssen, gefährdet diese Verpflichtung digitale Entwicklungen im öffentlichen Bereich und verspricht finanzielle Mehrbelastungen für öffentliche Haushalte. Die oftmals auf europäischer Ebene vorgetragene Annahme, Daten der öffentlichen Hand „lägen dort nur herum“ und müssten als „Datenschatz“ quasi nur gehoben werden, ist schlicht falsch. Die Erhebung, Pflege und Unterhaltung öffentlicher Datenbestände erfordert großen Aufwand (Stichwort Datenqualität und -quantität) und sollte dementsprechend wertgeschätzt werden. Im Rahmen der EU-Daten-Strategie sind noch weitere, teils tiefe Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung zu erwarten. Insbesondere der weitgesponnene Ansatz, Daten der öffentlichen Hand seien grundsätzlich kostenlos und mit jedermann zu teilen, stößt nach wie vor in dieser Form auf Unverständnis. Das Thema Daten wird öffentliche Akteure in den kommenden Jahren mit ansteigender Intensität beschäftigen. Besonderes Augenmerk sollte hierbei – unabhängig von der jeweils vertretenen Philosophie – auf die Wahrung des Zugriffs auf und die Kontrolle über die im jeweiligen Hoheitsbereich liegenden Daten gelegt werden.