

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Gelbhaar, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/6966 –**

Open Data Bus und Bahn – Bedeutung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) für den öffentlichen Personennahverkehr

Vorbemerkung der Fragesteller

Wie in der Überprüfung der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt im Mai 2017 vorgesehen, hat die EU-Kommission im Hinblick auf die Verwirklichung der europäischen Ziele im Bereich der Datenwirtschaft eine Überarbeitung der ursprünglich 2003 in Kraft getretenen Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (sog. PSI-Richtlinie, 2003/98/EG) vorgelegt. Die letzte Überarbeitung stammt aus dem Jahr 2013 (2013/37/EU). EU-Parlament und Europäischer Rat debattieren derzeit über den erneuten Richtlinienvorschlag vom April 2018 (COM(2018) 234 final). Das Informationsweiterverwendungsgesetz setzt die Richtlinie seit 2006 in nationales Recht um. Verantwortlich ist auf nationaler Ebene das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Ziel der Richtlinie ist es, nicht personenbezogene Informationen, die im öffentlichen Sektor vorhanden sind, der Öffentlichkeit proaktiv und möglichst unbürokratisch zugänglich und nutzbar zu machen (Open Data). Damit sollen die mit öffentlichen Mitteln erstellten Informationen und Daten der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Sie bilden damit eine weitere Grundlage für Demokratie, Partizipation und öffentliche Kontrolle, für innovative Geschäftsmodelle und sind damit Schlüsselressourcen für unterschiedlichste gesellschaftliche und wirtschaftliche Aktivitäten. Sie stärken damit auch den Wirtschaftsstandort Europa. Im Gegensatz zur öffentlichen Verwaltung finanzieren sich öffentliche Verkehrsunternehmen allerdings zu einem bedeutenden Teil auch aus Fahrgasteinnahmen und nicht ausschließlich aus öffentlichen Mitteln.

Der Entwurf der PSI-Richtlinie weitet unter anderem den Anwendungsbereich der Richtlinie auf öffentliche Unternehmen, wie z. B. öffentliche Verkehrsunternehmen, aus. Zudem regelt der Entwurf den Echtzeitzugang zu dynamischen Daten mithilfe angemessener technischer Mittel (Anwendungsprogrammierschnittstellen – API) und führt eine Verpflichtung zur grundsätzlich kosten-

freien Bereitstellung für die Weiterverwendung von Daten von besonders hohem Wert (High Value Data Sets) ein. Hierbei soll die EU-Kommission per delegiertem Rechtsakt zeitnah eine Liste von hochwertigen Datensätzen erstellen, die grundsätzlich kostenlos, in maschinenlesbarem Format, per API und in Form eines offenen Standards zur Verfügung gestellt werden müssen.

Falls die Erfassung die finanzielle und technische Leistungsfähigkeit der öffentlichen Stelle oder des öffentlichen Unternehmens übersteigt, sind die Daten so kurzfristig zur Verfügung zu stellen, dass die Nutzung ihres wirtschaftlichen Potenzials nicht übermäßig beeinträchtigt wird. Die Weiterverwendung von Dokumenten ist gemäß des Entwurfes grundsätzlich gebührenfrei. Für die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung sowie – gegebenenfalls – durch die Anonymisierung personenbezogener Daten und Maßnahmen zum Schutz vertraulicher Geschäftsdaten verursachte Grenzkosten können als Gebühr geltend gemacht werden. Exklusive Rechte, also das Teilen der Daten mit ausgewählten Partnern, bleiben weiterhin verboten, außer wenn dies zur Bereitstellung eines öffentlichen Dienstes notwendig ist, und auch dann nur unter bestimmten Bedingungen.

Nach Auffassung der Fragesteller ist eine Novellierung der PSI-Richtlinie zu befürworten und lange überfällig. Aus Sicht der Fragesteller ist allerdings darauf zu achten, dass die neu einbezogenen öffentlichen Unternehmen und deren Aufgabe im Bereich der Daseinsvorsorge – insbesondere in Form verschiedener öffentlicher Dienstleistungen – auch in Zukunft für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleistet werden muss. Die Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Unternehmen ist dabei in Bezug auf international agierende Unternehmen und deren rechtliche wie tatsächliche Möglichkeiten besonders im Blick zu behalten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Aus Sicht der Bundesregierung gehen die Prämissen, die den Fragen zugrunde liegen, von einem Verhandlungsstand zur Novellierung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) aus, der mittlerweile überholt ist. Die Novellierung der PSI-Richtlinie ist mit einer vorläufigen Einigung, die im Trilog am 22. Januar 2019 erzielt wurde, auf einem neuen Stand. Die Bundesregierung hat sich in den Verhandlungen insbesondere für ein Level-Playing-Field zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen eingesetzt. Der erzielte Kompromiss im neuen Richtlinienentwurf wahrt diese geforderte Gleichstellung. Die novellierte PSI-Richtlinie erstreckt sich zwar auch auf öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge, sie berücksichtigt jedoch zugleich die berechtigten Interessen öffentlicher Unternehmen, die im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen: Die novellierte Richtlinie sieht nach der politischen Einigung einen weitreichenden Ausnahmetatbestand für Informationen vor, die aus einer Tätigkeit im Wettbewerb im Sinne von Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Sektoren-Richtlinie) hervorgehen. Darüber hinaus dürfen öffentliche Unternehmen Entgelte auch für hochwertige Datensätze erheben, wenn die kostenfreie Bereitstellung zu einer Wettbewerbsverzerrung führt.

1. Gibt es bereits eine abgestimmte Position der Bundesregierung zur Begleitung des anstehenden Trilogs zur PSI-Richtlinie in der Frage des Umganges mit Verkehrsdaten?
 - a) Wenn ja, wie genau lautet der Inhalt der abgestimmten Position, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?
 - b) Wenn nicht, wann wird sich die Bundesregierung auf eine abgestimmte Position verständigen?

Da die PSI-Richtlinie einen horizontalen Ansatz verfolgt, enthält die abgestimmte Position der Bundesregierung keine sektorspezifischen (vertikalen) Aussagen, auch nicht zum Verkehrssektor oder zu Verkehrsdaten. Gleichwohl hat die Bundesregierung die Auswirkungen der Regelungen auch auf den Verkehrssektor geprüft und in den Beratungen und Verhandlungen insbesondere auf eine klare Abgrenzung zur Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (IVS-Richtlinie) Wert gelegt.

2. Was hat die Bundesregierung bewogen, als einziger Mitgliedstaat dem Verhandlungsmandat des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) für den Trilog nicht zuzustimmen?

Aus Sicht der Bundesregierung ist die Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in den Anwendungsbereich der Richtlinie nicht tragbar, wenn dadurch eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen entstände. Die Bundesregierung setzt sich aus grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Erwägungen für ein Level-Playing-Field zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen ein.

Aufgrund von erzielten Verhandlungserfolgen im Trilog, die nun ein Level-Playing-Field sicherstellen, konnte die Bundesregierung am 18. Januar 2019 dem Mandat des Rates im Ausschuss der Ständigen Vertreter zustimmen. Am 22. Januar 2019 ist der Trilog mit einer vorläufigen Einigung abgeschlossen worden.

3. Fand bzw. findet ein Austausch zwischen allen Bundesministerien statt, die die Novelle der PSI-Richtlinie tangieren wird?

Weisungen für Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe und des Ausschusses der Ständigen Vertreter sind stets ressortabgestimmt. Zudem fanden am 21. Juni und 14. September 2018 unter Leitung des federführenden Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie Ressortbesprechungen statt.

4. Zu welchem konkreten Ergebnis hat der Austausch zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Novelle der PSI-Richtlinie und dem delegierten Rechtsakt (EU) 2017/1926 über multimodale Reiseinformationen geführt, und gab es einen weiteren Austausch zwischen den Bundesministerien, der nicht auf Grundlage des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) bereits dem Deutschen Bundestag mitgeteilt wurde?

Wenn ja, zu welchen Ergebnissen hat dieser zusätzliche Austausch geführt?

Die Bundesregierung legt in ihren Abstimmungen (siehe Antwort zu Frage 3) großen Wert darauf, dass das Verhältnis zwischen der zu novellierenden PSI-Richtlinie und der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste für Rechtsanwender hinreichend klar ist. Nach dem aktuellen Stand der Verhandlungen der Neufassung der PSI-Richtlinie ist eine Aufnahme der Datensätze, auf die die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 anwendbar ist, als hochwertige Datensätze im Sinne der PSI-Richtlinie nicht vorgesehen. Damit wären die Anwendungsbereiche voneinander hinreichend klar abgegrenzt.

5. Sieht die Bundesregierung hinsichtlich der Tatsache, dass der delegierte Rechtsakt (EU) 2017/1926 auch sämtliche private Unternehmen mit einbezieht – wohingegen die Novelle der PSI-Richtlinie nur öffentliche Unternehmen einbezieht – einen Widerspruch?
 - a) Wenn ja, wie will sie diesen Widerspruch in der Umsetzung der PSI-Richtlinie in nationales Recht auflösen?
 - b) Wenn nicht, warum nicht?

Die Bundesregierung sieht darin keinen Widerspruch. Die benannten Rechtsakte verfolgen eine unterschiedliche Zielrichtung. Die derzeit gültige PSI-Richtlinie ist im Zuge der europäischen Strategie zur Harmonisierung der Nutzbarkeit von Verwaltungsdaten für die Verwendung in der Wirtschaft und die Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele verabschiedet worden. Dementsprechend enthält die Richtlinie gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 „einen Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind.“ In einem weiteren Schritt soll die Richtliniennovelle auch Daten von öffentlichen Unternehmen erfassen, soweit diese nicht aus einer Tätigkeit im Wettbewerb entstammen.

Hingegen hat die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 zum Ziel, die Entwicklung von EU-weiten Reiseinformationsdiensten durch eine verbesserte Datenbereitstellung zu ermöglichen. Mit den Datenanforderungen werden sowohl öffentliche als auch private Datenbereitsteller adressiert.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

6. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Gefahr, dass infolge der nationalen Umsetzung der PSI-Richtlinie Unternehmen (z. B. neue Mobilitätsanbieter) frei zur Verfügung stehende Daten öffentlicher Unternehmen für eigene Geschäftsmodelle nutzen können, zur selben Zeit aber ihre Daten nicht im gleichen Maße öffentlichen Unternehmen nach denselben Maßgaben (kostenlos, in maschinenlesbarem Format etc.) zur Verfügung stellen müssen, und wie steht sie diesbezüglich zu Vorschlägen eines Prinzips der Reziprozität?
7. Wie bewertet die Bundesregierung die in Frage 6 aufgeworfene Frage in Bezug auf Unternehmen, die nicht per se europäischem Recht unterworfen sind?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Da die novellierte Richtlinie die Belange öffentlicher Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, hinreichend berücksichtigt (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung), stellt sich die Frage der „Reziprozität“ nicht. Die Bundesregierung hat sich für die Wahrung eines Level-Playing-Field zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen eingesetzt. Die am 22. Januar 2019 im Trilog erzielte vorläufige Einigung sieht überdies die Ausweitung des Anwendungsbereichs der PSI-Richtlinie auf private Unternehmen nicht vor. Die Bundesregierung wird Möglichkeiten der Fortentwicklung von Open Data prüfen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

8. Wie will die Bundesregierung darauf hinwirken, dass auch die in Frage 6 und 7 angesprochenen, privaten Unternehmen in gleicher Weise ihre verkehrlich „besonders wertvollen Daten“ kostenfrei und in maschinenlesbarem Format etc. zur Verfügung stellen?
 - a) Hat die Bundesregierung dazu eigene Überlegungen angestellt, Studien oder Gutachten in Auftrag gegeben und eine entsprechende Strategie entwickelt?
 - b) Sieht die Bundesregierung hier einen regulatorischen Bedarf, um etwa in Form eines nationalen oder europäischen Rechtsaktes Klarheit und Verbindlichkeit herzustellen?

Die am 22. Januar 2019 im Trilog erzielte vorläufige Einigung sieht die Ausweitung des Anwendungsbereichs der PSI-Richtlinie auf private Unternehmen nicht vor. Die Bundesregierung hat keine Studien oder Gutachten in Auftrag gegeben, um die Verpflichtung einer kostenfreien Bereitstellung hochwertiger Datensätze durch private Unternehmen zu prüfen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

9. Inwiefern sind nach Auffassung der Bundesregierung deutsche und europäische Privatunternehmen von der PSI-Richtlinien betroffen, bei der der Staat in Form des Bundes, Bundeslandes etc. Anteilseigner ist, und gelten für diese Privatunternehmen dieselben Regelungen wie für öffentliche Unternehmen, und wenn nicht, wie unterscheiden sich die Regelungen?

Derzeit sind Unternehmen von der PSI-Richtlinie nicht betroffen. Nach dem Entwurf der Europäischen Kommission für eine Neufassung der PSI-Richtlinie wird der Begriff „öffentliches Unternehmen“ in Artikel 2 Nummer 3 bestimmt. Danach ist jedes Unternehmen erfasst, das durch eine öffentliche Stelle direkt oder indirekt beherrscht wird. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

10. Wie will die Bundesregierung die Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Unternehmen bei der Umsetzung der novellierten PSI-Richtlinie in nationales Recht wahren bzw. fördern, und welche Herausforderungen erwartet die Bundesregierung dabei?

Die Richtlinie sieht eine Mindestharmonisierung vor. Danach hat die Bundesregierung hinsichtlich der Umsetzung im Anwendungsbereich der Mindestanforderungen keinen Umsetzungsspielraum. Da die Novelle der PSI-Richtlinie das Level-Playing-Field zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen hinreichend sicherstellt, wahrt die neugefasste PSI-Richtlinie nach Auffassung der Bundesregierung die Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Unternehmen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

11. Will die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass insbesondere auch außereuropäische Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf einer Datenplattform basiert, ihre Daten im selben Umfang und in selber Qualität öffentlichen Stellen und öffentlichen Unternehmen kostenlos zur Verfügung stellen, wenn sie ihre Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union bzw. in Deutschland anbieten?

Wenn dies nicht der Fall ist, wie will die Bundesregierung sich für einen gleichberechtigten Markt einsetzen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die Verpflichtung öffentlicher Unternehmen, nach dem Entwurf der PSI-Richtlinie „besonders wertvolle Daten“ kostenfrei, in maschinenlesbarem Format etc. zur Verfügung zu stellen und allein die Grenzkosten zur Bereitstellung erheben zu dürfen (vgl. (COM(2018) 234 final Artikel 6, Artikel 13)?

Die Bundesregierung setzt sich aktiv für Open Data ein und die damit verbundene Verpflichtung, Daten, die durch die öffentliche Hand erhoben, gesammelt und finanziert wurden, der Öffentlichkeit möglichst kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Sie befürwortet deshalb die genannte Regelung.

Die Bundesregierung begrüßt zugleich, dass die neue Richtlinie das Level-Playing-Field zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen hinreichend berücksichtigt (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung).

13. Welche Erwartung hat die Bundesregierung an die Bereitstellung dieser „besonders wertvollen Daten“?

Die Europäische Kommission hat im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der europäischen Datenwirtschaft und des Aufbaus eines gemeinsamen europäischen Datenraums ergriffen, die die Bundesregierung unterstützt. Teil der Vorhaben in diesem Bereich ist auch die Novellierung der PSI-Richtlinie. Sie zielt unter anderem auf die Bereitstellung hochwertiger Datensätze ab, die besonders hohe wirtschaftliche oder gesellschaftliche Nutzenpotenziale bergen. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Europäischen Kommission, dass aus der Stärkung der Nutzbarkeit offener Daten innovative Geschäftsmodelle insbesondere für Start-ups entstehen können.

14. Wie wird die Bundesregierung die Umsetzung der PSI-Richtlinie, sobald diese verabschiedet ist, begleiten, bzw. sind in dem Kontext weitere Konsultationen, Studien o. Ä. geplant?

Die PSI-Richtlinie ist durch das Informationsweiterverwendungsgesetz in Bundesrecht umgesetzt. Die Neufassung der PSI-Richtlinie wird demgemäß durch eine Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes erfolgen. Für dieses Gesetzgebungsverfahren gelten die üblichen Verfahrensvorschriften. Wie dieses Verfahren ausgestaltet wird, ist noch nicht entschieden.

