

Berlin, den 30. August 2018

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Stellungnahme zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung) und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Aufbau eines gemeinsamen europäischen Datenraums“ (COM(2018) 232; COM(2018) 234)

A) Allgemeine Bewertung

Mit der Neufassung der Richtlinie soll ihr Anwendungsbereich auf Dokumente von öffentlichen Unternehmen ausgedehnt werden. Im Kern zielt der von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag darauf, die in der öffentlichen Daseinsvorsorge mit Steuergeldern finanzierten Dokumente und erhobenen (Echtzeit-)Daten privaten Unternehmen für ihre privaten Wirtschaftszwecke zu überlassen. Daten von besonders hohem Wert sollen dabei sogar verpflichtend kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen. Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten des öffentlichen Sektors, der außerdem Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen muss, sind die Konsequenz.

Neben den öffentlichen Ämtern, Behörden und Forschungseinrichtungen sind vom kommunalen Verkehrsverbund über Grünflächen- und Liegenschaftsämter, Bibliotheken und Sozialeinrichtungen bis zu den Stadtwerken (Abfallwirtschaft, Energie, Wasser) potenziell sämtliche öffentliche Stellen und Betriebe von der Richtlinie betroffen. Wie stark die Auswirkungen der vorgeschlagenen Neufassung der PSI-Richtlinie auf die öffentliche Daseinsvorsorge und die Gestaltungskraft der Gebietskörperschaften sein werden, ist nicht eindeutig absehbar. Betont werden muss, dass die Verwendung eigener Daten und die Souveränität über die eigenen Daten ausschlaggebend sind für die Zukunftsfähigkeit des Bundes, der Länder und der Kommunen. Insbesondere letztere müssen in der Lage sein, die Daseinsvorsorge für die Einwohnerinnen und Einwohner auf zeitgemäßem Niveau erbringen zu können, damit die Menschen in den Städten und Landkreisen weiterhin gut leben und arbeiten können. In Be-

zug auf die vorliegende Richtlinie ist zudem unklar, welche Auswirkungen die vorgeschlagene Neufassung für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst haben wird. Eine weitere Zunahme von Belastungen (Verschlechterung der Arbeitsbedingungen oder gar der Wegfall von Beschäftigung) muss ausgeschlossen werden.

Des Weiteren besteht zum Teil das Problem einer doppelten Regulierung, da mitunter bereits sektorale Regelungen zur Daten-Bereitstellung existieren, so etwa im Verkehrssektor. Deshalb sollte auf jeden Fall der Anwendungsbereich „öffentliche Verkehrsunternehmen“ gestrichen werden, da es bereits mit der delegierten Verordnung 2017/1926 hinreichende Regelungen zur Datenverarbeitung und –teilung im öffentlich zugänglichem Verkehr gibt, die sogar für sämtliche Verkehrsarten (Flugzeug, Bahn, Bus, Schiff, on-demand-Verkehre etc.) gelten. Mit ihnen ist das Ziel, größten Nutzen für die Kunden, bereits erreichbar. Sollte es weiteren Regelungsbedarf für die Sektoren geben, kann dieser in Sektorengesetzen der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden.

Im Vorschlag zur Neufassung ist nicht erkennbar, dass – wie behauptet – die Erweiterung der aktuellen Richtlinie eine positive Wirkung für die Gesellschaften der EU-Mitgliedsländer haben könnte. Stattdessen stellt der Richtlinienentwurf den für die EU-Gesetzgebung wesentlichen Grundsatz der Subsidiarität infrage, da Regelungen konkreter Fragen der Datenweitergabe auch auf nationalstaatlicher oder kommunaler Ebene getroffen werden können.

Aus diesen schwerwiegenden Gründen lehnt ver.di den vorgelegten Richtlinienvorschlag ab.

B) Stellungnahme zu den Themen im Einzelnen

Mit der fortschreitenden Digitalisierung spielt das Teilen von Daten auch für öffentliche Unternehmen eine wachsende Rolle. Beispielhaft sei hier auf den öffentlichen Nah- und Fernverkehr verwiesen. So stellen etwa seit Mai 2018 sechs Verkehrsverbünde im Rahmen ihrer gemeinsamen Initiative „OpenData und OpenService-Plattform im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“ über eine gemeinsame Plattform Mobilitätsdaten und andere Informationen rund um den Nahverkehr zur Verfügung. Im Verkehrssektor stehen dabei vor allem die Daten im Mittelpunkt, die dem Endkunden den größten Nutzen bringen: Fahrplandaten und zunehmend auch mit Echtzeitdaten ermittelte Verbindungen werden in freier Entscheidung der Verkehrsunternehmen und –verbünde herausgegeben, damit dazu neue Informationsdienste und Apps entwickelt werden können.

Trotz ihrer Rolle als öffentliche Dienstleistungserbringer befinden sich die Verkehrsunternehmen jedoch zunehmend dreifach im Wettbewerb: untereinander (Wettbewerb um Ausschreibungen), mit neuen Mobilitätsanbietern auf der Straße (Angebote des car-sharing, ride-pooling etc. durch private Konzerne, z.B. die Automobilindustrie) und mit branchenfernen IT-Unternehmen und Plattformen (Uber, Google, und andere IT-Firmen oftmals mit Sitz im außereuropäischen Ausland), die zwar nicht selbst fahren, aber die (daten-basierte) Kommunikation mit dem Kunden übernehmen wollen.

Vorkehrungen zum Schutz des ÖPNV und anderer öffentlicher Unternehmen sind in dem Richtlinienvorschlag aber eher undeutlich formuliert und enthalten keine Informationen darüber, ob sämtliche drei o.g. Wettbewerbssituationen dabei berücksichtigt werden. So droht der ohnehin unter öffentlicher Unterfinanzierung leidende ÖPNV weiter unter Druck gesetzt zu werden.

- Keine verpflichtende kostenlose Datenweitergabe

Die Pflege und Bereitstellung von (Infrastruktur-)Daten ist zeit- und ressourcenintensiv. Daher müssen öffentliche Stellen anfallende Kosten decken können. Die in der Richtlinie vorgeschlagene Streichung von Artikel 6 Absatz 2 b, der öffentlichen Stellen die Erhebung von Gebühren bei weiterverwendeten Dokumenten erlaubt, mit denen ein wesentlicher Teil der Kosten im Zusammenhang mit Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung gedeckt werden kann, wird daher von ver.di abgelehnt. Ebenso müssen öffentliche Unternehmen auch zukünftig die Möglichkeit behalten, Eigentümer der in ihren Unternehmen entstandenen Daten zu bleiben. Eine open-data-Verpflichtung für öffentliche Unternehmen sollte es nicht geben.

- Ausnahmen für kritische Infrastrukturen

Aus ver.di-Sicht darf die PSI-Richtlinie auf öffentliche Stellen und Unternehmen, die unter die Definition „kritische Infrastruktur“ fallen, nicht angewendet werden. Laut Definition des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sind dies Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden. Sektoren, die unter diese Definition fallen, sind: Energie, Informationstechnik und Telekommunikation, Transport und Verkehr, Gesundheit, Wasser, Ernährung, Finanz- und Versicherungswesen, Staat und Verwaltung, Medien und Kultur. Deshalb ist klarzustellen, dass für entsprechende Einrichtungen keine Pflicht zur Datenweitergabe besteht.

- Geheimhaltung bei öffentlichem Interesse

Die Richtlinie definiert nicht hinreichend, welche Daten weitergegeben werden müssen und wie mit sensiblen Daten umgegangen werden soll. Dazu gehören z.B. Fahrgastdaten, aber auch Daten, die auf die Beschäftigten schließen lassen (z.B. GPS-Tracking von Bussen). In Bereichen wie dem Gesundheitswesen, den Sozialversicherungssystemen und der Verkehrssteuerung ist aufgrund des Umgangs mit sensiblen personenbezogenen Daten eine Nichtweitergabe und die Geheimhaltung von Daten unerlässlich. Daher sind jene Bereiche, bei denen ein öffentliches Interesse gegen die Bereitstellung von Daten steht, vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen.

- Kein Erstellen von Listen mit „hochwertigen“-Daten

Die EU-Kommission plant mit der Neufassung der Richtlinie eine sogenannte Kategorie „hochwertiger“ Datensätze einzuführen (Artikel 13). Die Liste dieser Datensätze soll nicht in der Richtlinie, sondern in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden. Ein solches Vorgehen würde in den kommenden Jahren zu einem Rechtssicherheitsdefizit führen, wenn diese Liste von Datensätzen im Gegensatz zu den in der Richtlinie allgemein definierten „dynamischen“ Daten stehen würde.

Vorgesehen bezüglich der zu definierenden Liste hochwertiger Datensätze ist, dass öffentliche Stellen und öffentliche Unternehmen diese Datensätze kostenlos zur Verfügung stellen müssen. Die Erhebung, Strukturierung, Verarbeitung, Archivierung und Aufbereitung der Daten aber ist kostenintensiv, bisher sind mit der Weitergabe Einnahmen verbunden, die reinvestiert werden können. Zwar soll eine Folgenabschätzung durch die EU-Kommission dafür sorgen, dass das Prinzip der kostenlosen Bereitstellung von Daten nicht gilt, wenn dies zu einer erheblichen Verfälschung des Wettbewerbs auf den betreffenden Märkten führt, so Arti-

kel 13 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags. Dies ist aber völlig unzureichend. Sämtliche Verfälschungen des Wettbewerbs durch die Weitergabe von Informationen müssen verhindert werden. Der vorgesehene Verzicht auf die kostenlose Verfügbarkeit von hochwertigen Datensätzen nur bei einer „erheblichen“ Verfälschung des Wettbewerbs auf den betreffenden Märkten erfüllt dies nicht.

Angesichts dieser Unsicherheiten und Verzerrungen zuungunsten des öffentlichen Sektors fordert ver.di, dass auf die Definition einer Liste hochwertiger Daten verzichtet werden.

- Fortführen des Rechts auf Datenbankschutz

Neben der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf öffentliche Unternehmen ist vorgesehen, künftig auch Forschungsdaten öffentlicher Forschungseinrichtungen dem Prinzip der Weiterverwendung zu unterwerfen. So soll laut Artikel 1 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags das Recht der Hersteller von Datenbanken durch öffentliche Stellen nicht in Anspruch genommen werden. Das Recht des Datenbankschutzes öffentlicher Stellen und Forschungseinrichtungen würde so abgeschafft. Diese Beschränkung der geistigen Eigentumsrechte öffentlicher Stellen und Einrichtungen lehnt ver.di ab.

- Grundsätze der Subsidiarität wahren – Verhältnis von Datenqualität und Refinanzierung

Grundsätzlich besteht nach Auffassung von ver.di keine Notwendigkeit, konkrete Fragen der Datenweitergabe auf europäischer Ebene zu regeln, dies kann auch auf nationalstaatlicher oder kommunaler Ebene geschehen. Das gerade bei hochwertigen Datensätzen unverzichtbare ausgewogene Verhältnis zwischen Datenqualität und Refinanzierung kann in Anbetracht der durchaus verschiedenen Rahmenbedingungen alleine durch mitgliedstaatliche Regelungen wirksam gesichert werden. Angemessene Gebühren sollen einerseits die Entwicklung einer europäischen Datenwirtschaft ermöglichen, andererseits aber auch den aus der Datennutzung entstehenden wirtschaftlichen Vorteil der Unternehmen abbilden und einen Beitrag für die Kosten der Erfassung und der Aktualisierung der Daten leisten.

- Gebührenfindungsrecht der Mitgliedsländer und öffentlichen Stellen bewahren

ver.di kritisiert, dass die verstärkte Bereitstellung öffentlicher Daten mit dem Grundsatz einhergehen soll, dass die öffentlichen Stellen für ihre Daten grundsätzlich keine Gebühren verlangen dürfen, die über den durch die jeweilige Einzelanforderung verursachten Mehrkosten liegen. Dies stellt einen massiven Eingriff in das Gebührenfindungsrecht der Mitgliedstaaten und insbesondere der Kommunen dar, führt auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu erheblichen Mindereinnahmen und greift damit unmittelbar in das Haushaltsrecht der Länder ein.

- Gleiche Regeln für private und öffentliche Unternehmen bei der Datenweitergabe

Der Richtlinienvorschlag will den Geltungsbereich der PSI-Richtlinie von öffentlichen Stellen auf öffentliche Unternehmen ausdehnen. Dies würde zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen führen, da private Unternehmen nicht unter die Regelungen der Richtlinie fallen aber auf dem gleichen Markt wie öffentliche Unternehmen agieren und dabei Daten nutzen können, die ihnen von öffentlichen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden müssen. Dieses Ungleichgewicht widerspricht nicht nur dem Prinzip der Herstellung eines Level Playing Fields sondern sogar dem EU-Primärrecht, denn der Vertrag über die Europäische Union (Art. 345 AEUV) besagt: „Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“ Neutralität hinsichtlich der

Eigentumsordnung von Unternehmen bedeutet auch, dass die europäischen Grundprinzipien sowohl auf öffentliche als auch auf private Unternehmen Anwendung finden: keine Diskriminierung.

- Kooperationen mit regionaler Wirtschaft nicht verbieten

Laut Artikel 12 Absatz 2 sollen sogenannte Ausschließlichkeitsvereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen und öffentlichen Unternehmen und Dritten verboten werden. Damit würden bereits heute etwa von Stadtwerken oder öffentlichen Verkehrsunternehmen betriebene Kooperationen untereinander und mit regionalen Unternehmen erschwert. Exklusive Verträge zum Datenaustausch, wie sie heute zum Beispiel viele Verkehrsunternehmen untereinander zur Finanzierung von gemeinsamen Plattformen zur Fahrgastinformation haben, würden zukünftig untersagt. Projekte wie „Mobility inside“, eine gerade im Aufbau befindliche bundesweite Fahrplanauskunft der Deutschen Bahn und öffentlicher Verkehrsunternehmen, wären dann nur noch schwierig zu finanzieren. Außerdem können Ausschließlichkeitsvereinbarungen vor dem Einfluss der großen Internetkonzerne schützen und bieten deshalb ein wichtiges wirtschafts- und strukturpolitisches Mittel im Sinne einer Gemeinwohlorientierung. Da die Verfolgung kommunal-, wie landes- und bundespolitischer Ziele durch das Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen erschwert würde, wird dieses Verbot von ver.di abgelehnt.

Anmerkung: In Zusammenhang mit dem zuvor Aufgeführten weisen wir auf die Stellungnahmen des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB), des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU), das Positionspapier des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und auf die Beschlussempfehlung der Bundesrats-Ausschüsse EU, Fz, In, R, U, Wi vom 6. Juli 2018 bzw. auf die Stellungnahme des Bundesrats vom 7. Februar 2012 hin.

C) Gesamteinschätzung

Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag zur Neufassung der PSI-Richtlinie ist dazu geeignet, erheblich in Angelegenheiten der öffentlichen Gebietskörperschaften und ihrer Unternehmen einzugreifen. Es besteht die Gefahr, dass dies negative Auswirkungen auf die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte hat, da in das Gebührenfindungsrecht der Mitgliedsstaaten und insbesondere die Kommunen eingegriffen wird. Die Ausdehnung der Weitergabeverpflichtung von Daten, die im Regelfall sogar kostenlos erfolgen soll, verzerrt den Wettbewerb zugunsten privater Unternehmen und ist eine nicht mit dem EU-Recht vereinbare Benachteiligung öffentlicher Unternehmen. Schließlich wird der Grundsatz der Subsidiarität durch den Vorschlag verletzt. Die Auswirkungen auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind mit Blick auf die vielen Punkte, an denen die Richtlinie Veränderungen vornimmt, schwer abzuschätzen. Es könnte zu höheren Arbeitsbelastungen durch die erweiterten Pflichten, öffentliche Daten zur Verfügung stellen, kommen. Dies könnte mit weiterem Personal aufgefangen werden. Einschneidender wäre die Herbeiführung von Umständen, unter denen Arbeitsbedingungen verschlechtert werden oder der öffentliche Sektor aufgrund der Schlechterstellung gegenüber privaten Unternehmen so starken Schaden nimmt, dass in der Folge Unternehmen der Daseinsvorsorge geschlossen und Beschäftigte entlassen werden müssten.

Aus diesen schwerwiegenden Gründen lehnt ver.di den vorgelegten Richtlinienvorschlag insgesamt ab.

