

An die

European Commission
DG CONNECT
Unit G3 Data Value Chain
B- 1049 –Brussels

per E-Mail
cnect-psi@ec.europa.eu

Wien, am 31.10.2013

**ISPA STELLUNGNAHME BETREFFEND DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION
ÜBER DIE GUIDELINES FÜR EMPFOHLENE STANDARDLIZENZEN, DATENSÄTZE
UND GEBÜHREN FÜR DIE WEITERVERWENDUNG VON INFORMATIONEN AUS
DEM ÖFFENTLICHEN SEKTOR**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ISPA erlaubt sich, im Zusammenhang mit der öffentlichen Konsultation über die Guidelines für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Informationen aus dem öffentlichen Sektor wie folgt Stellung zu nehmen.

Die ISPA unterstützt das klare Bekenntnis der Europäischen Union zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, da diese zu einer Förderung der Wirtschaft führt. Unternehmen und Konsumenten profitieren gleichermaßen davon, da ihnen Daten zugänglich gemacht werden, die für neue, innovative Anwendungen und Services genutzt werden können. Dabei bedarf es der Ansicht der ISPA nach durchsetzungskräftiger, unabhängiger, kompetenter Behörden, die mit hinreichenden Ressourcen ausgestattet sind, um die damit in Zusammenhang stehenden staatlichen Verpflichtungen, die Zurverfügungstellung der Daten zwecks Weiterverwendung der Information, umzusetzen.

Nach Ansicht der ISPA sollte die Richtlinie in Österreich frühestmöglich umgesetzt werden, um Synergie-Effekte zu erzielen. Die derzeitig anscheinend geplante österreichische Umsetzung im Rahmen von neun Landesgesetzen sowie einem Bundesgesetz wäre einer raschen, ressourcenorientierten Arbeitsweise nicht förderlich und sollte daher im Sinne einer einheitlichen rechtlichen Lösung für das gesamte Bundesgebiet überdacht werden. Da die Richtlinie 98/2003/EG in der Form zahlreicher Landesgesetze umgesetzt wurde, besteht die Befürchtung, dass auch diesmal eine ähnliche Form gewählt wird. Dies würde dem Grundgedanken einer einheitlichen Lösung entgegenlaufen. Ein entsprechender Hinweis in den geplanten Guidelines auf eine einheitliche nationale Lösung erscheint der ISPA daher notwendig.

1. Frage 3.1. der Konsultation: Welche Option betrachten Sie als bevorzugenswert für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Bereiches in Standardfällen?

Die ISPA spricht sich zu Gunsten von mehr Rechtsicherheit und Vorhersehbarkeit für ein Lizenzmodell aus, das auf Basis von Click-Wrap, also die Zustimmung zur Anwendung einer Lizenz durch Betätigung eines Buttons, aus. Dadurch ist gewährleistet, dass das dem Nutzungsverhältnis zu Grunde gelegte Verfahren für den Endkunden klar umrissen ist und er nicht unvorbereitet mit Widrigkeiten konfrontiert wird. Das stärkt auch die Position der Behörde, was sie in die Lage versetzt, kompetenter zu agieren und ressourcenorientiert zu arbeiten.

2. Frage 3.3. der Konsultation: Die Kommission bevorzugt das am wenigsten restriktive Weiterverwendungsregime, das möglich ist. Welche der folgenden Bedingungen würden Sie als übereinstimmend mit diesem Merkmal betrachten?

Art 8 Abs 1 der Richtlinie 2003/98/EG¹ (PSI-RL) sieht vor, dass Behörden Dokumente nicht an Bedingungen knüpfen müssen, um eine Weiterverwendung zu gestatten. Sie haben allerdings die Möglichkeit, solche Bedingungen zu implementieren, sofern diese keinen Wettbewerbsnachteil für Dritte verursachen und die Weiterverwendung der Informationen aus dem öffentlichen Sektor hierdurch nicht unnötig beschränkt wird.

Bei der Umsetzung der Richtlinie sollte die Möglichkeit, dass einzelne Behörden Lizenzbestimmungen einführen können, welche die Beschränkung der Weiterverwendung der Daten unnötig behindern, weitestgehend ausgeschlossen werden.

Eine Veränderung der nationalen Standardlizenzen im Einzelfall durch die jeweiligen öffentlichen Stellen ist gem. Art 8 Abs. 2 der Richtlinie daher nur dann vorzusehen, wenn eine entsprechende Grundlage durch generellen Rechtsakt (Gesetz oder Verordnung) vorliegt. Eine zusätzliche Möglichkeit, die Weiterverwender durch privatrechtliche Verpflichtungen im Rahmen einer Lizenz zu belasten, würde den Zweck der Richtlinie konterkarieren.

Die ISPA schlägt vor im Sinne von Rechtsicherheit und Vorhersehbarkeit, aber auch im Interesse von Wissenschaft und Journalismus, eine Lizenz einzuführen, die bedingt, dass die Quelle der Daten bekannt gegeben werden muss (vgl. CC/BY). Weitere Verpflichtungen des Weiterverwenders sollten nicht auferlegt werden.

¹ Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 345 vom 31.12.2003, S.90-96 in der Fassung des Kommissionsvorschlages KOM(2011) 877 endgültig.

3. Frage 3.11. der Konsultation: Kann irgendein existierendes supranationales oder nationales Lizenzmodell verwendet werden, um als Basis Interoperabilität auf EU-Level zu erreichen?

Die ISPA ist der Ansicht, dass eine gemeinsame Ebene der Interoperabilität innerhalb der EU nur durch ein Lizenzmodell wie Creative Commons-AT² erreicht werden kann. Creative Commons treten den Herausforderungen der heutigen Zeit im Hinblick auf Immaterialgüterrechtsnutzung entgegen, helfen die damit zusammenhängenden Herausforderungen zu lösen und können einen europaweiten Austausch von Daten bedingen.

Die Creative Commons-AT sind mit den maßgeblichen österreichischen Stakeholdern abgestimmt und wären - nach entsprechender Abstimmung und Anpassung- auch als supranationale Standardlizenz geeignet.

Dabei sollte die CC/BY, also eine Creative Commons-Lizenzbestimmung, verwendet werden. CC/BY bedeutet, dass

- das Kopieren, Verbreiten und zugänglich machen des Inhalts,
- Anfertigen von Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw. Inhaltes und
- Die kommerzielle Nutzung

erlaubt sind, der Urheber allerdings angegeben werden muss.³

CC/NC/ND/SA-Lizenzbestimmungen sollten nicht verwendet werden, da eine Unterscheidung zwischen Lizenzen zur kommerziellen und nicht-kommerziellen Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors eine Diskriminierung darstellen würde, die durch die Richtlinie 98/2003/EG nicht intendiert ist.

Die ISPA ist der Meinung, dass die notwendigen Charakteristika einer interoperablen Lizenz

- die Maschinenlesbarkeit (zB: Verschlüsselung),
- eine allgemeine Terminologie zwecks staatenübergreifender Verständlichkeit im Sinne eines Binnenmarktes,
- sowie eine limitiert Anzahl an erlaubten Bedingungen, innerhalb derer die Lizenzen ein überschaubares bewegliches System bilden,

sind.

² Creative Commons Austria, <http://2011.creativecommons.at/> zuletzt aufgerufen am 02.10.2013.

³ http://de.wikipedia.org/wiki/Creative_Commons, zuletzt aufgerufen am 02.10.2013.

4. Frage 4.1. der Konsultation: Welche Kostenelemente können berücksichtigt werden, bei der Berechnung der marginalen Kosten der Reproduktion, Anbietung und Veröffentlichung von Informationen des öffentlichen Sektors?

Die ISPA empfiehlt, die Telekommunikationskosten zu veranschlagen. Kundenservicegebühren sollten nicht verrechnet werden.

Dagegen sollten die

- Kosten für das Lizenzieren der Software ausschließlich zum Zweck der Weiterverwendung,
- die Modifizierung der Datenbanken ausschließlich zum Zweck der Weiterverwendung der Daten,
- die Hardware-Ausweitungen ausschließlich zum Zweck der Weiterverwendung,
- Softwareerweiterungen ausschließlich zum Zweck der Weiterverwendung

nur solange veranschlagt werden, bis diese Kosten amortisiert sind. In Anbetracht eines „long tails“, der durch eine Online-Bereithaltung und Online-Abfrage entsteht, tendieren diese Grenzkosten gegen Null.

Die Kosten für Werbung sind nicht im Rahmen der Grenzkosten zu veranschlagen.

5. Frage 4.3. der Konsultation: Demgemäß, wo solch eine volle Kostenabdeckung durch die Richtlinie erlaubt ist, können irgendwelche der folgenden Kosten in die Berechnung der Gebühren für die Weiterverwendung inkludiert werden?

In Art 6 Abs. 3 der PSI-Richtlinie ist für den Ausnahmefall der Vollkostenverrechnung folgende Regelung enthalten: *Die Gesamteinnahmen der öffentlichen Stellen aus der Bereitstellung von Dokumenten und der Gestattung ihrer Weiterverwendung in dem entsprechenden Abrechnungszeitraum dürfen die Kosten ihrer Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen.*

Dieser Vollkostenersatz darf keine Overheads, also sonstige Fixkosten der öffentlichen Stelle, enthalten, sondern ausschließlich die Kosten des Betriebes selbst. Die gegenzurechnenden Einkünfte müssen neben den Gebühren für die Weiterverwendung auch die Gebühren für den normalen Zugang und eventuelle Gebühren für die Eintragung in die Datenbanken umfassen.

6. Frage 4.5 der Konsultation: Auf welcher Ebene sollen die Kosten berechnet werden

Bei Grenzkostenverrechnung sollte dort angesetzt werden, wo die Zurverfügungstellung des Datenbankzuganges gewährleistet wird, da hier die eigentliche Arbeit betreffend die Weiterverwendung von Daten seitens der Behörden für den privaten Sektor beginnt.

Alle anderen Tätigkeiten und Verrichtungen, die im Vorfeld zu behandeln wären, müssen ohnehin von den Institutionen des öffentlichen Sektors getragen werden. Die Kosten für die Datenbankentwicklung, die Hardware, die Datenscheidung und –sammlung, die Datenpflege und die Archivierung sollen nicht verrechnet werden. Diese Kosten liegen in der Erfüllung des öffentlichen Auftrages begründet und sind daher dem Weiterverwender nicht anzulasten. Grenzkosten können nur diejenigen sein, die zusätzlich durch die Abgabe an den Nutzer im Rahmen der entstehen.

7. Frage 4.7 der Konsultation: Return on Investment

Die ISPA schlägt vor, dass ein zumutbarer Return on Investment nicht veranschlagt werden sollte, weil die durch die Behörde zur Verfügung gestellten Information so günstig als möglich angeboten werden sollten, um eine Entwicklung der Wirtschaft und somit des privaten Sektors voranzutreiben.

8. Frage 4.9. der Konsultation: Welche Kostenelemente sollten berücksichtigt werden bei der Berechnung der Kosten bezüglich Erhaltung und Rechte-Klärung betreffend Bibliotheken, Museen und Archiven?

Die ISPA ist der Ansicht, dass grundsätzlich dasselbe Kostenberechnungsmodell wie bei Behörden veranschlagt werden soll. Das heißt, dass die Möglichkeit zur Verrechnung über die Grenzkosten hinaus tunlichst hintangehalten werden muss, da der private Sektor nur dann von Information profitiert, wenn sie so kostengünstig wie nur möglich angeboten wird. Dies führt dann auch in weiterer Folge zu einer entsprechenden Wirtschaftsentwicklung.

Im Rahmen des Betriebes von Bibliotheken, Archiven und Museen sollte entgegen Art 4 Abs 3 letzter Satz der PSI-Richtlinie eine Verweisangabepflicht bei Rechten Dritter implementiert werden, um potentielle Weiterverwender in ihrem Vorhaben zu unterstützen und Rechtssicherheit zu schaffen.

9. Frage 4.10. der Konsultation: Sollen öffentliche Stellen ihre Einnahmen aus der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors veröffentlichen?

Im Falle von Gebühren in Höhe der Grenzkosten sollte nach Ansicht der ISPA die öffentliche Stelle im Sinne von Artikel 7 der Richtlinie zur vollständigen Transparenz über die einberechneten Kosten verpflichtet werden. Im Falle eines Vollkostenersatzes sind sämtliche Kosten und Einnahmen aus der Bereitstellung und Eintragung gem. Artikel 7 der Richtlinie zu publizieren.

Im Sinne von schlagkräftigen, unabhängigen, kompetenten Behörden, die ihre Ressourcen bestmöglich nutzen und nach Ressourcenoptimierung streben, ist völlige Transparenz ein Mittel zum Zweck, das unabdingbar ist. Nur eine unabhängige Behörde wird es sich leisten können, die Verwendung ihrer Mittel zu publizieren und sich nicht scheuen, ressourcenorientiert zu arbeiten.

Daher sollte nach Meinung der ISPA generell die Verpflichtung geschaffen werden, die Öffentlichkeit einmal im Jahr, über die Verrechnung der Kosten, die im gesamten Jahr angefallen sind, im Detail zu informieren. Dabei sind sowohl die Höhe der für die öffentlichen Stellen tatsächlich anfallenden Grenzkosten, als auch die Gebühren für Abfragen und Eintragungen (zum Beispiel im Firmenbuch), sowie die Gebühren für die Weiterverwendung durch Dritte im Detail auszuweisen.

10. Frage 4.10. der Konsultation: Eine Behörde, die ausschließlich, unabhängig und rasch über Streitfälle entscheidet, die aus der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors resultieren, ist gewünscht.

Gemäß Art 4 Abs 4 der PSI-Richtlinie ist eine Überprüfungsinstanz für Entscheidungen aus Fällen der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die, ähnlich einer Wettbewerbsbehörde, mit Fachkenntnis ausgestattet ist, vorgesehen.

Die ISPA fordert ein national einheitliches Verfahren mit kurzer Verfahrensdauer, sofern öffentliche Stellen die Weiterverwendung der Informationen verweigern sollten. Im Falle der Säumnis jener öffentlichen Stelle, die um Herausgabe der Daten ersucht wurde, sollte eine Genehmigungsfiktion in das Verfahren integriert werden.

Die überprüfende zuständige Behörde sollte auch für Auskünfte in PSI Angelegenheiten bereits vor Antragstellung bei öffentlichen Stellen zuständig sein.

Anfragen bezüglich der Nutzung von PSI Ressourcen können von einer fachlich versierten Behörde schon vorab beurteilt werden. Insbesondere aus der Kenntnis bereits abgewickelter Verfahren können potentiellen Wiederverwendern Ratschläge erteilt werden, wodurch gegebenenfalls lang andauernde teure Verfahren vermieden

werden können. Das bedeutet, dass durch eine spezialisierte Behörde Konfliktpotential frühzeitig erkannt, antizipiert und daher schon zu gegebener Zeit gegengesteuert werden kann, wodurch die Effizienz der Bearbeitung erhöht würde. Eine kürzere Zeit der Bearbeitung erhöht auch die Wirtschaftlichkeit durch raschere Zurverfügungstellung der angefragten Dokumente.

Zusammenfassend ersucht die ISPA zu berücksichtigen, dass das Ziel der Richtlinienänderung eine Förderung der Wirtschaft ist. Dabei bedarf es für die Belange der Weiterverwendung von öffentlichen Informationen durchsetzungs-starker, kompetenter, unabhängiger Behörden, die sich durch optimale Ressourcennutzung auszeichnen.

Die ISPA ist der Meinung, dass diese Richtlinie so früh wie möglich umgesetzt werden sollte, um mögliche Synergie-Effekte zu nützen und spricht sich für eine einheitlichen rechtlichen Lösung für das gesamte Bundesgebiet aus.

Die ISPA ersucht um die Berücksichtigung Ihrer Bedenken und Anregungen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses. Für Rückfragen oder weitere Auskünfte stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

ISPA Internet Service Providers Austria



Dr. Maximilian Schubert,
Generalsekretär

Die ISPA – Internet Service Providers Austria – ist der Dachverband der österreichischen Internet Service-Anbieter und wurde im Jahr 1997 als eingetragener Verein gegründet. Ziel des Verbandes ist die Förderung des Internets in Österreich und die Unterstützung der Anliegen und Interessen von rund 200 Mitgliedern gegenüber Regierung, Behörden und anderen Institutionen, Verbänden und Gremien. Die ISPA vertritt Mitglieder aus Bereichen wie Access, Content und Services und fördert die Kommunikation der Marktteilnehmer untereinander.