



Ausarbeitung

Die Umsetzung der RL (EU) 2019/1024 (PSI-Richtlinie) in deutsches Recht

Das Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 25.06.2021

Die Umsetzung der RL (EU) 2019/1024 (PSI-Richtlinie) in deutsches Recht

Das Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 25.06.2021

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 127/21
Abschluss der Arbeit: 02.07.2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einführung

Die Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie¹) ist gemäß Art. 17 Abs. 1 PSI-Richtlinie bis zum 17. Juli 2021 in nationales Recht umzusetzen. Dem ist der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 25. Juni 2021² nachgekommen.

Vor diesem Hintergrund wird erörtert, inwieweit die Umsetzung den Vorgaben der PSI-Richtlinie genügt und welche Folgen eine Divergenz von EU-Richtlinien und nationalen Umsetzungsakten hervorruft.

2. Umsetzung der RL durch das Gesetz

Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors schafft ein Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (DNG³). Das DNG setzt die Vorgaben der PSI-Richtlinie nahezu wortlautgetreu um. Im Folgenden wird daher nur auf Abweichungen eingegangen.

2.1. Sprachliche und stilistische Unterschiede

Es zeigen sich kleinere Unterschiede im Richtlinien- und im Gesetzestext. So spricht Art. 2 Nr. 15 PSI-Richtlinie 2019 von „formell“, § 3 Nr. 7 jedoch von „förmlich“. Statt von „Standardlizenzen“ (Art. 2 Nr. 5) spricht das Gesetz von „Lizenzen“ (§ 4 Abs. 3). Auch hat der Gesetzgeber davon abgesehen, offenbar als Selbstverständlichkeiten betrachtete Begrifflichkeit wie „Hochschule“ (Art. 2 Nr. 4) und „Dokument“ (Art. 2 Nr. 6) zu definieren. § 2 Abs. 3 Nr. 1 lit. a) aa) DNG setzt Art. 1 Abs. 2 lit. e) PSI-Richtlinie um, ohne dass die kürzere Formulierung einen inhaltlichen Bedeutungswandel darstellte.

2.2. Umsetzung von Art. 4 PSI-Richtlinie

Art. 4 PSI-Richtlinie enthält verfahrensrechtliche Vorgaben für die Behandlung von Anträgen auf Weiterverwendung. Diese Regelungen entsprechen weitgehend denen in Art. 4 der Richtlinie

1 Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 172, S. 56-83).

2 Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors, BGBl. [noch ausstehend].

3 Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz – DNG), BGBl. [noch ausstehend]

2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie 2003⁴).

Zur Umsetzung des Art. 4 PSI-Richtlinie 2003 wurde § 4 des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG⁵) geschaffen, der die Vorgaben weitgehend wortlautgetreu umsetzte. Die PSI-Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Änderungsrichtlinie)⁶ geändert. Daraufhin wurde § 4 IWG durch das Erste Gesetz zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes⁷ geändert und die verfahrensrechtlichen Vorgaben gestrichen. Zu europarechtlichen Bedenken ist es seitdem, soweit bekannt, nicht gekommen.

Begründet wurde dies damit, dass Art. 3 Abs. 1 PSI-Richtlinie 2003 durch Art. 1 Ziff. 3 PSI-Änderungsrichtlinie 2013 dahingehend geändert wurde, dass nunmehr grundsätzlich die Weiterverwendung zu gestatten ist, während die alte Fassung von Art. 3 nur Regelungen für den Fall traf, dass die Weiterverwendung auch erlaubt ist. Art 3 Abs. 1 PSI-Richtlinie 2003, in der Fassung nach Art. 1 Ziff. 3 PSI-Änderungsrichtlinie 2013, wurde durch Einfügung eines § 2a IWG umgesetzt. In der Regierungsbegründung wurde die Änderung des § 4 IWG als Folgeänderung zur Einfügung des § 2a IWG gesehen:

„Die Änderungen in § 4 IWG sind als Folgeänderung zum neuen § 2a zu betrachten. Da die Informationen im Anwendungsbereich des IWG grundsätzlich weiterverwendet werden können, bedarf es der Regelungen zum Antragsverfahren nicht mehr, auch wenn die Richtlinie dies weiterhin vorsieht. Die Bestimmungen stellen im geänderten IWG einen nicht erforderlichen Verwaltungsaufwand dar. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass öffentliche Stellen über zu treffende Entscheidungen gegebenenfalls auch die Rechtmäßigkeit der Weiterverwendung prüfen und vertreten müssen, etwa wenn durch die Weiterverwendung Rechte Dritter beeinträchtigt werden.“⁸

Bei der Umsetzung der PSI-Richtlinie wurde ausweislich der Gesetzesmaterialien eine Statuierung der Verfahrensvorschriften des Art. 4 PSI-Richtlinie 2003 nicht erwogen.

2.3. Höchstfristen von Ausschließlichkeitsrechten

§ 6 Abs. 3 DNG sieht vor, dass ein ausschließliches Recht auf die Digitalisierung von Kulturbeständen für höchstens zehn Jahre gewährt werden darf. Art. 12 Abs. 3 PSI-Richtlinie 2003 hingegen

4 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, S. 90-96).

5 Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG) vom 13. Dezember 2006, BGBl. I S. 2913.

6 Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 175 S. 1-8).

7 Erstes Gesetz zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes vom 8. Juli 2015, BGBl. I S. 1162.

8 BT-Drs. 58/15 S. 13.

sieht eine solche Höchstfrist nur „im Allgemeinen“ vor. Wird ein ausschließliches Recht für mehr als zehn Jahre gewährt, muss die Gewährungsdauer im elften Jahr und danach gegebenenfalls alle sieben Jahre überprüft werden. Diese schärfere Regelung begegnet jedoch keinen Bedenken. EG 49 PSI-Richtlinie 2003 deutet an, dass nur eine Höchstdauer geschaffen werden soll, die strengere Regelungen nicht untersagt. Der Zeitraum soll nach EG 49 PSI-Richtlinie so kurz wie möglich bemessen sein. Im Übrigen ergibt sich auch aus Art. 1 Abs. 1 und EG 18 PSI-Richtlinie 2003, dass die PSI-Richtlinie auf die Schaffung von Mindeststandards abzielt, welche strengere Regelungen nicht ausschließen.

3. Rechtsfolgen von Divergenzen

Eine Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, Art. 288 S. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV⁹).

Bei der Umsetzung haben die Mitgliedstaaten das Gebot effektiver Umsetzung zu beachten und diejenige Mittel zu wählen, die sich zur Umsetzung des mit der Richtlinie verfolgten Ziels am besten eignen.¹⁰

Im Falle fehlerhafter oder unterlassener Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber hat eine richtlinienkonforme Auslegung zu erfolgen.¹¹ Ihre Grenze findet diese in dem nach innerstaatlicher Rechtstradition methodisch Erlaubten.¹² Grundsätzlich möglich ist auch die unmittelbare Wirkung von Richtlinien nach Ablauf der Umsetzungsfrist, sofern die Vorgaben der Richtlinie inhaltlich unbeding und hinreichend genau sind.¹³

* * *

9 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (ABl. C 115, S. 47).

10 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 Rn. 27.

11 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 Rn. 77.

12 BVerfG, NJW 2012, 669 Rn. 47.

13 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 Rn. 53.