

Brüssel, den 21.12.2022  
SWD(2022) 433 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zur*

**Durchführungsverordnung der Kommission**

**zur Festlegung bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten ihrer  
Veröffentlichung und Weiterverwendung**

{C(2022) 9562 final} - {SEC(2022) 450 final} - {SWD(2022) 431 final} -  
{SWD(2022) 432 final}

<b>Zusammenfassung</b>
Folgenabschätzung zu einer Durchführungsverordnung der Kommission zur Festlegung einer Liste hochwertiger Datensätze und der Modalitäten ihrer Veröffentlichung und Weiterverwendung
<b>A. Handlungsbedarf</b>
<b>Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?</b>
<p>Der öffentliche Sektor bringt riesige Datenmengen hervor (z. B. meteorologische Daten, digitale Karten, Statistiken und rechtliche Informationen), die eine wertvolle Ressource für die digitale Wirtschaft darstellen. Sie werden genutzt, um datengestützte Dienste und Anwendungen zu schaffen, private und öffentliche Dienste effizienter zu erbringen und eine besser fundierte Entscheidungsfindung zu ermöglichen.</p> <p>Das Hauptproblem besteht darin, dass diese Daten, die „Informationen des öffentlichen Sektors“ sind, nicht oder zumindest nicht einem Maße weiterverwendet werden, in dem ihr sozioökonomisches Potenzial ausgeschöpft würde. Dies ist auf zwei Arten von Hindernissen zurückzuführen. Das erste ist ein Marktzugangshindernis, das sich aus der Erhebung von Entgelten für eine Weiterverwendung ergibt. Das zweite Hindernis besteht in der geringen Interoperabilität (unvereinbare Lizenzbedingungen, geringe technische/semantische Normung der Daten) und der schlechten Maschinenlesbarkeit der Daten (einschließlich des Zugangs über Anwendungsprogrammierschnittstellen).</p> <p>Das Problem betrifft alle Daten des öffentlichen Sektors, ist jedoch bei hochwertigen Datensätzen in sechs Bereichen am größten: Daten über Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen, Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Mobilität und Statistik. Es besteht eine hohe Nachfrage nach solchen Datensätzen, doch aufgrund fortbestehender Hindernisse die ist tatsächliche Weiterverwendung weit geringer, als sie eigentlich sein sollte. Das Problem betrifft alle Weiterverwender: nichtgewerbliche Weiterverwender (Nichtregierungsorganisationen, Forscher und Öffentlichkeit) und gewerblich tätige Unternehmen – zumeist Start-ups und kleine Unternehmen, die nicht über die Mittel verfügen, um im Vorfeld in die Datenerfassung zu investieren.</p>
<b>Was soll erreicht werden?</b>
Das wichtigste politische Ziel besteht darin, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zum Nutzen der Wirtschaft (gewerbliche Weiterverwendung) und der Gesellschaft (nichtgewerbliche Weiterverwendung, z. B. zu Umwelt- oder Transparenzzwecken) zu steigern.
<b>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?</b>
<p>Nur wenige Mitgliedstaaten haben nationale Maßnahmen ergriffen, um die wichtigsten Datenkategorien festzulegen und zu öffnen (z. B. Referenzdaten in Dänemark und Tschechien, Daten von öffentlichem Interesse in Frankreich). Derartige Maßnahmen zielen jedoch nicht darauf ab, die EU-weite Datenverwendung zu erleichtern. Darüber hinaus zeigt der Reifeindex für offene Daten des Europäischen Datenportals, dass in der EU nach wie vor Unterschiede bei der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors bestehen und dass Maßnahmen der EU am besten geeignet sind, sie zu verringern.</p> <p>Mit dem Erlass der Durchführungsverordnung wird eine rechtliche Verpflichtung aus der Richtlinie über offene Daten erfüllt. Die Bewertung der Richtlinie im Jahr 2018 bestätigte, dass die Richtlinie einen Mehrwert für eine bessere EU-weite Verwendung öffentlicher Daten erbracht hat. Die Aufstellung der Liste der hochwertigen Datensätze und die Festlegung der Modalitäten für ihre Veröffentlichung und Weiterverwendung sind der nächste Schritt in der langjährigen EU-Politik für offene Daten, die auf eine</p>

Harmonisierung und schrittweise Öffnung der Daten des öffentlichen Sektors abzielt. Dieses Ziel wird von den Mitgliedstaaten unterstützt.

## **B. Lösungen**

### **Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?**

Der Umfang der Lösung ist weitgehend in Artikel 14 der Richtlinie über offene Daten festgelegt worden: Die Daten sind aus sechs Themen auszuwählen und müssen kostenlos, maschinenlesbar und über API verfügbar sein. Daher hat die Kommission mehrere Optionen für zwei weitere Aspekte entwickelt: den Umfang der festgelegten Datensätze und die Anforderungen für ihre Veröffentlichung und Weiterverwendung.

Die Optionen für eine höhere bzw. geringere Eingriffsintensität zu jedem der sechs Themen wurden analysiert und mit Interessenträgern besprochen; auch ihre Kosten und Vorteile wurden bewertet. Die bevorzugte Option ist eine Option mit gemischter Intensität, die auf dem Ergebnis einer Analyse zahlreicher Kriterien beruht. Sie optimiert für jedes Thema den Umfang der Daten und die Methode der Veröffentlichung. Bei Unternehmensdaten, Geodaten und Mobilitätsdaten wird ein Ansatz mit geringerer Intensität verfolgt, bei statistischen Daten, Umweltdaten und meteorologischen Daten dagegen ein Ansatz mit höherer Intensität.

### **Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?**

Bei allen Initiativen für offene Daten herrscht in der Regel eine große Begeisterung unter den Weiterverwendern (kleine Unternehmen, die Datendienste anbieten, aber auch Forscher und NRO), wogegen der öffentliche Sektor (Dateninhaber) eher zurückhaltend ist. Dies hängt jedoch vom Datenthema ab (so leisten statistische Ämter gern Unterstützung, obwohl sie Dateninhaber sind).

Alle Weiterverwender befürworten einen Ansatz mit höherer Intensität. Öffentliche Stellen befürchten dagegen mögliche Kosten (insbesondere einmalige Kosten für die Einrichtung der API). Die bevorzugte Option mit gemischter Intensität trägt beiden Positionen Rechnung.

## **C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

### **Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?**

Bei der bevorzugten gemischten Option wird erwartet, dass die mit Informationen des öffentlichen Sektors und hochwertigen Datensätzen verbundene Wirtschaftsleistung im Jahr 2028 einen Wert von 276 Mrd. EUR erreichen wird. Der Anteil am BIP wird im Jahr 2028 voraussichtlich auf 2,00 % steigen – gegenüber 1,85 %, falls keine Maßnahmen ergriffen werden (Basisszenario). Das bedeutet, dass die bevorzugte Option gegenüber dem Basisszenario einen zusätzlichen Zuwachs von 21 Mrd. EUR erbringen würde. Sie liegt auch um 8 Mrd. EUR über dem Wert der Option mit niedrigerer Intensität (268 Mrd. EUR).

Die Gesamtwirkung hat sowohl direkte und indirekte Effekte. Im Jahr 2028 würde sich der indirekte Vorzieheffekt der Umsetzung der bevorzugten Option auf 201 Mrd. EUR belaufen. Das sind 16 Mrd. EUR mehr als beim Basisszenario (185 Mrd. EUR). Der direkte Effekt der bevorzugten Option beträgt 75 Mrd. EUR, was gegenüber dem Basisszenario im Jahr 2028 einen Zuwachs von 6 Mrd. EUR darstellt.

Bei den vorstehenden Zahlen handelt es sich um Schätzungen, da es schwierig ist, bestimmte Vorteile, die mit einem Datensatz verbunden sind, zu quantifizieren, denn der Wert ist oft leichter in Kombination mit

anderen Datensätzen zu beziffern. Anhand des in der Folgenabschätzung entwickelten Rahmens wurden die Datensätze mit einer Reihe von Indikatoren aus verschiedenen makroökonomischen Bereichen sowie mit Ergebnissen der Sekundärforschung und Beiträgen verschiedener Interessenträger verknüpft.

Zusätzlich zu der geschätzten wirtschaftlichen Wirkung sollte die Initiative auch soziale und ökologische Vorteile mit sich bringen. Mehr Informationen über Unternehmen haben eindeutige soziale Vorteile, unter anderem für die Verbrechensbekämpfung (einschließlich Finanzkriminalität), ein verstärktes öffentliches Engagement und die Rechenschaftspflicht der Behörden (z. B. bei der öffentlichen Unternehmensförderung). Die Weiterverwendung von Umweltdaten, räumlichen Mobilitätsdaten und meteorologischen Daten dürfte unter anderem zur Erforschung des Klimawandels, zur Verringerung der Luftverschmutzung in den Städten und zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen beitragen. Die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie haben ebenfalls gezeigt, wie wichtig die Geolokalisierung von Krankenhäusern, einschlägigen Infrastrukturen und Menschen ist.

### **Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?**

Je nach Datenthema sind die Kosten unterschiedlich. Die Bewertung der Kosten ist zudem aus mehreren Gründen kompliziert. Es ist schwierig, die Kosten der Weiterverwendung hochwertiger Datensätze von den Kosten der Weiterverwendung anderer Datensätze zu trennen, weil bestimmte IT-Infrastrukturen möglicherweise nicht allein für hochwertige Datensätze genutzt werden (z. B. nach einem Infrastrukturausbau, der in anderen Rechtsvorschriften wie der INSPIRE-Richtlinie vorgesehen oder Teil einer Digitalisierungsinitiative ist). Zudem würde auch der Umfang der für jeden Datensatz und für jede betroffene öffentliche Stelle erforderlichen Änderungen sehr unterschiedlich ausfallen.

Aus den vorliegenden allgemeinen Schätzungen ergibt sich jedoch Folgendes:

- die einmaligen Kosten (z. B. API-Einrichtung) liegen zwischen 24,9 Mio. EUR (niedrige Schätzung) und 435,9 Mio. EUR (hohe Schätzung), bei einem mittleren Schätzwert von rund 122,3 Mio. EUR;
- die wiederkehrenden Kosten (z. B. entgangene Einnahmen und benötigte Mittel zur Verbesserung der Datenqualität bis 2028) werden auf 473,6 Mio. EUR geschätzt.

Ein Teil der Kosten kann durch Mittel aus dem Programm Digitales Europa ausgeglichen werden, das speziell darauf ausgelegt ist, die mit der Veröffentlichung hochwertiger Datensätze verbundenen Belastungen zu verringern.

### **Welche Auswirkungen ergeben sich für kleine Unternehmen und die Wettbewerbsfähigkeit?**

Die zunehmende Verfügbarkeit von Daten wird das Unternehmertum fördern und zur Gründung neuer Unternehmen führen, wenn auch in unterschiedlichem Maße je nach Datenthema (z. B. wegen der derzeitigen Verfügbarkeit von Daten nach Themen und deren Reife). Insgesamt dürfte die offene Verfügbarkeit hochwertiger Datensätze zur Gründung von 537 000 neuen Unternehmen im Jahr 2028 führen – gegenüber 485 000 im Jahr 2024.

Hochwertige Datensätze können aber nicht nur die Gründung neuer Unternehmen fördern, sondern auch ein wichtiger Ausgangspunkt für Start-up-Unternehmen sein, die damit ihre Geschäftsmodelle validieren und Investoren anziehen können. Inkubatoren für Daten haben verdeutlicht, dass ein Zusammenhang zwischen einer entschlossenen und proaktiven Politik des offenen Datenzugangs in den Mitgliedstaaten und der Zahl der erfolgreichen Start-up-Unternehmen aus diesen Ländern besteht. Offene Daten können kleine Unternehmen auch indirekt voranbringen, denn einige von ihnen bauen dabei so große Kompetenzen auf, dass Datensoftwarelösungen zu einem ihrer wichtigsten Produkte werden.

Schließlich trägt die Verfügbarkeit freier Daten auch dazu bei, ein besseres Gleichgewicht zwischen kleinen Unternehmen und großen Technologieunternehmen (bei denen die Datenbeschaffungskosten kein

nennenswertes Hindernis darstellen) herzustellen.
<b>Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?</b>
Alle genannten Kosten werden von öffentlichen Verwaltungen getragen, bei den größten Kosten handelt sich aber um einmalige Kosten (z. B. API-Einrichtung). Bei bestimmten Daten, für die Weiterverwender derzeit bezahlen müssen (insbesondere Unternehmens-, Wetter- und Katasterdaten), werden sich infolge der kostenlosen Verfügbarkeit die Kostenstrukturen ändern. Die Richtlinie sieht aber vor, dass die Mitgliedstaaten eine zweijährige Anpassungsfrist in Anspruch nehmen können. Darüber hinaus dürfte die Verfügbarkeit freier Daten und ihre Maschinenlesbarkeit dazu führen, dass die Kosten des Umgangs mit Daten sinken (keine Rechnungstellung, keine Bearbeitung von Anfragen) und die Effizienz der Datenverwaltung steigt, wodurch mittelfristig die Gesamtkosten sinken werden.
<b>Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?</b>
Sonstige nennenswerte Auswirkungen sind nicht ermittelt worden.
<b>Verhältnismäßigkeit?</b>
Die Anforderungen der Durchführbarkeit und der Verhältnismäßigkeit sind in der bevorzugten Option berücksichtigt worden. Um rechtliche Schwierigkeiten (z. B. Gewährleistung der Einhaltung der EU-Datenschutzvorschriften) möglichst gering zu halten und die Kosten zu senken, wurde bei der bevorzugten Option für folgende Themen ein Ansatz mit geringerer Intensität gewählt: Geodaten, Mobilitätsdaten und Unternehmensdaten.
<b>D. Folgemaßnahmen</b>
<b>Wann wird die Maßnahme überprüft?</b>
Die Überprüfung des Basisrechtsakts (Richtlinie 2019/1024) kann 2025 beginnen. Die sechs in der Richtlinie aufgeführten Themen können jedoch durch einen delegierten Rechtsakt hinzugefügt werden, und die konkreten Datensätze können jederzeit im Wege von Durchführungsrechtsakten geändert werden.