

**Die Landesbeauftragte
für den Datenschutz und
für das Recht auf Akteneinsicht**



Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz

Öffentliche Daten auf dem privaten Markt – neue Regelungen zur Weiterverwendung öffentlicher Informationen

4./5. Juni 2007

Dokumentation

**Akteneinsicht und
Informationszugang
Potsdamer Materialien
Band 5**



Alcatel-Lucent
Stiftung für
Kommunikations-
forschung



Deutsche Gesellschaft für
Recht und Informatik e.V.

Deutsche
Telekom **T** ■ ■ ■

**Internationales Symposium
Informationsfreiheit und Datenschutz
Öffentliche Daten auf dem privaten Markt – neue
Regelungen zur Weiterverwendung
öffentlicher Informationen**

4./5. Juni 2007 in Potsdam

Veranstaltung der
Landesbeauftragten für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht
in Zusammenarbeit mit der
Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung
und der Deutschen Gesellschaft für
Recht und Informatik e.V.
und mit freundlicher Unterstützung der
Deutschen Telekom

Dokumentation

In der Reihe „Potsdamer Materialien zu Akteneinsicht und Informationszugang“ sind bisher erschienen:

Band 1: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz; 25./26. Oktober 1999

Band 2: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz in der erweiterten Europäischen Union; 8./9. Oktober 2001

Band 3: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Transparenz und E-Government in Mittel- und Osteuropa; 10./11. November 2003

Band 4: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Informationsfreiheit in Deutschland und Europa; 28./29. September 2005

Band 5: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Öffentliche Daten auf dem privaten Markt – neue Regelungen zur Weiterverwendung öffentlicher Informationen; 4./5. Juni 2007

Impressum

Herausgeber: Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg
Stahnsdorfer Damm 77, Haus 2
14532 Kleinmachnow

Oktober 2007

Telefon: +49 33203 356-0
Fax: +49 33203 356-49

E-Mail: Poststelle@LDA.Brandenburg.de
Internet: <http://www.lda.brandenburg.de>

Fingerprint: 0DD70C8A 65508B73 2A53EFEE AC857D66

Druck: Druckerei Feller, Teltow

Inhalt

	Seite
Vorwort	5
Dagmar Hartge	
Eröffnung / Opening	9
Dr. Wolfgang Krüger	11
Grußwort / Welcoming Speech	
Cindy Domenico	15
Weiterverwendung öffentlicher Informationen in den Ver- einigten Staaten: Ansporn zum Wettbewerb und potenziel- ler Nutzen für die Öffentlichkeit / Re-Use of Public Sector Information in the US: An Incentive for Competition and a Potential Benefit to the Public	
Horst Forster	33
Informationen des öffentlichen Sektors: Ein Motor für Wachstum und Beschäftigung / Public Sector Information: A Motor for Growth and Employment	
Robbin te Velde	49
Unbezahlbar – Welchen Preis haben Informationen des öffentlichen Sektors? / Priceless PSI – Putting a Price on Public Sector Information	
Dr. Jan-Ole Püschel	77
Informationszugang und Informationsweiterverwendung: Zwei Seiten einer Medaille oder Apfel und Birne? / Access to Information and Re-Use of Public Sector Information: Two Sides of a Coin or Apples and Oranges?	

Dr. Herbert Burkert	89
Öffentliche Informationen – Privater Markt – Thesen zur staatlichen Informationsverantwortung / Public Sector Information – Private Market – Theses on Public Information Responsibilities	
Dr. Peter A. Hecker	99
Situationsbericht: Wirtschaftliche Nutzung öffentlicher Geo-Daten / Status Report: The Economic Use of Public Sector „Spatial“ Information	
Carol Tullo	117
Zugang zu und Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors: Die Perspektive des Vereinigten Königreichs / Public Sector Information Access and Re-Use: The UK Perspective	
Dagmar Vránová	141
Informationen des öffentlichen Sektors als Quelle von Wachstum und Entwicklung der Informationsgesellschaft in der Tschechischen Republik / Public Sector Information as a Source of Growth and Development of Information Society in the Czech Republic	
Wolfgang Naujokat	153
Thesen zu Rahmenbedingungen und Chancen für Wirtschaft und Verwaltung im Hinblick auf die Weiterverwendung öffentlicher Informationen / Theses on the General Framework and the Chances for Economy and Administration with regard to the Re-Use of Public Sector Information	

Vorwort

Bereits zum fünften Mal fand am 4. und 5. Juni 2007 das Internationale Symposium „Informationsfreiheit und Datenschutz“ in Potsdam statt. In diesem Jahr haben wir uns mit dem Themenschwerpunkt „Öffentliche Daten auf dem privaten Markt“ auf bislang in Deutschland noch kaum betretenen Pfaden bewegt. Die Veranstaltung stand ganz im Zeichen der Richtlinie zur über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, die erst im Dezember 2006 in der Bundesrepublik Gesetzeskraft erlangte.

Neben Referenten aus Brandenburg und der Bundesrepublik nutzten zahlreiche Experten aus der Europäischen Union, den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie aus den Vereinigten Staaten von Amerika das Internationale Symposium, um über ihre Erfahrungen mit der Weiterverwendung öffentlicher Informationen zu berichten und Einblicke in bereits realisierte Projekte zu geben.

Bedarf es überhaupt einer Regelung, um Informationen des öffentlichen Sektors nutzbar zu machen und falls ja, erfüllt das Informationsweiterverwendungsgesetz diesen Zweck? Benötigen wir einen institutionellen Rahmen für die Umsetzung des Gesetzes? Wie groß ist das ökonomische Potenzial und somit der Marktwert von Informationen des öffentlichen Sektors wirklich? Soll der Staat für die Bereitstellung Gebühren verlangen und wenn ja, welche Kosten sind angemessen? In welchem Verhältnis stehen die Regelungen zu den Informationsfreiheitsgesetzen?

Die Präsentationen sowie die rege geführten Aussprachen verdeutlichten, aus welcher unterschiedlichen Perspektiven das Thema betrachtet wird. Juristen, Sozialwissenschaftler, Verwaltungspraktiker und Wirtschaftsexperten beurteilten die Herausforderungen teilweise höchst unterschiedlich. Vor allem aber zeigte sich, dass der Ansatz von Land zu Land unterschiedlich ist und die allen gemeinsame Aufgabe entsprechend vielfältig

wahrgenommen wird. Während in Brandenburg bereits langjährige Erfahrungen mit der Informationsfreiheit vorliegen, hat die Diskussion über die Weiterverwendung öffentlicher Informationen gerade erst begonnen. Durch die Dokumentation der während des Internationalen Symposiums gehaltenen Präsentationen möchten wir alle Leserinnen und Leser ermuntern, in diese Diskussion einzutreten.

Dem Landtag Brandenburg sowie den Mitveranstalterinnen – der Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung, der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e.V. und der Deutschen Telekom AG – möchte ich an dieser Stelle herzlich für ihre Unterstützung und Mitwirkung danken. Mein Dank gilt nicht zuletzt auch den Referentinnen und Referenten, die teilweise eine weite Anreise in Kauf genommen haben, um ihre Erfahrungen mit uns zu teilen, sowie allen anderen Unterstützern und Teilnehmern des Internationalen Symposiums.

Dagmar Hartge
Landesbeauftragte für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht

Dagmar Hartge

Landesbeauftragte für den Datenschutz und für
das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

Eröffnung

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Krüger!
Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Deutsche Bundestag hat im Dezember 2006 das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, das sog. Informationsweiterverwendungsgesetz, verabschiedet. Noch im Dezember 2006 ist es in Kraft getreten. Mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz hat die Bundesrepublik Deutschland die Wirtschaftsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors umgesetzt.

Mit unserem diesjährigen Symposium, das in bewährter Zusammenarbeit mit der Alcatel-Lucent-Stiftung für Kommunikationsforschung, der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik und mit freundlicher Unterstützung der Deutschen Telekom möglich wurde, wollen wir uns mit den Fragen der praktischen Umsetzung der Weiterverwendung öffentlicher Daten auf dem privaten Markt beschäftigen. Internationale Fachleute aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung werden uns aus ihrem Blickwinkel über die Weiterverwendung von öffentlichen Daten berichten.

Wir wollen uns den Vorsprung anderer Staaten bei der Informationsweiterverwendung zu Nutze machen. Dabei schauen wir zunächst auf die Erfahrungen in den USA, denn sie sind für die Europäische Kommission letztendlich Ansporn für die Europäische Richtlinie zur Weiterverwendung gewesen.

Die Informationen des Staates stellen ein riesiges wirtschaftliches Potential dar, das es im fairen Wettbewerb zu nutzen gilt. Auch wenn der re-use staatlicher Informationen als Wirtschaftsrichtlinie ausgestaltet ist, so setzt er die Informationsfreiheit als Zugangsregelung für die Wirtschaft zu den Informationen zwingend voraus.

Die Bedeutung von Informationsfreiheit für die Wirtschaft erhält hier zum ersten Mal einen Geldwert. Die Daten, die die Verwaltungen bei ihrer Arbeit zwangsläufig sammeln, werden durch die Weiterverwendung in ihrem Wert wirtschaftlich anerkannt. Beide Bereiche, Verwaltung und Wirtschaft, können hier von einander profitieren. So wie die Bedeutung der Transparenz durch Informationsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht von allen voll anerkannt wird, muss auch der Bereich der Weiterverwendung erst Zugang zu unseren Köpfen bekommen. Informationsfreiheit und Weiterverwendung fordern auch einen Mentalitätswechsel von der Verwaltung. Alt eingefahrene Sichtweisen, wie beispielsweise das Amtsgeheimnis, müssen aufgebrochen werden – und das fällt manchmal schwer. Es geht bei der Weiterverwendung um das Teilen von Informationen und damit von Wissen. Auch zu den Befindlichkeiten werden wir sicher in diesem Symposium mehr erfahren.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie zur Weiterverwendung erst recht spät in innerstaatliches Recht umgesetzt. Andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind uns daher mit ihren Erfahrungen über die Nutzung des Mehrwertes öffentlicher Informationen schon um einiges voraus. Gespannt bin ich deshalb auch darauf, was unsere Fachleute uns zu den Problemen berichten werden, die andere erfahrenere Staaten mit re-use haben. Mindestens ebenso interessant wird es sein, zu hören, welche Entwicklungen dort durch re-use angestoßen worden sind.

Unsere Referentinnen und Referenten werden uns einen Einblick in die Dynamik und Chancen der Weiterverwendung geben. Wir machen gemeinsam eine Reise von den USA, über Brüssel, durch viele europäische Staaten und lassen uns wissenschaftlich begleiten durch Herrn Dr. Burkert aus der Schweiz. Interessant wird auch die Frage des Preises der Informationen des öffentlichen Sektors sein. Sind die Informationen nicht mit Steuergeldern, d. h. unser aller Geld erhoben und gespeichert worden? Was dürfen Informationen für den re-use kosten? Welche wirtschaftlichen Zweige haben eigentlich ein Interesse an staatlichen Daten? Es sind viel mehr Zweige, als vielleicht jedem zunächst spontan einfallen. Der Bereich der Geo-Daten gehört sicher zu den bekanntesten und wahrscheinlich ist er zurzeit auch der größte Bereich für re-use. Aber es gibt weit aus mehr Wirtschaftszweige, die ein großes wirtschaftliches Interesse an staatlichen Daten haben. Sie – liebe Gäste unseres Sym-

posiums – bestätigen dies durch die Vielfalt ihrer Herkunftsbereiche, worüber ich mich sehr freue.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

weil es hier um Wirtschaftsfragen geht, um Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung, wird am Ende unseres Symposiums dieses Mal ein Wirtschaftsgespräch stehen, das Herr Dr. Klumpp von der Alcatel-Lucent-Stiftung für Kommunikationsforschung mit Vertretern der Wirtschaft führen wird. Ich freue mich, dass wir hierzu mit Herrn Naujokat von der European Society of E-Government, Herrn Dr. Hecker als Vorsitzenden der GEOkomm, Herrn Buck von Fujitsu Siemens Computers, Herrn Langkabel von CSC Deutschland Solutions GmbH, auch Vertreter sehr unterschiedlicher Unternehmen gewinnen konnten.

Ich wünsche uns allen, dass das Symposium uns die Bedeutung von Informationen des öffentlichen Bereiches als Wirtschaftsfaktor eindrucksvoll aufzeigen wird und den öffentlichen Bereich ermutigen wird, den Zugang als wesentliche Voraussetzung so unkompliziert wie möglich zu gestalten. Ich bin der festen Überzeugung, dass das hier notwendige Zusammenspiel von Informationsfreiheitsregelungen als Zugangsregelungen und die Möglichkeit, die Daten der öffentlichen Hand wirtschaftlich zu verwenden, eine sog. win-win-Situation für die Verwaltung und Wirtschaft werden kann. Bei einer erfolgreichen Durchführung schließt sich der Informationskreislauf Bürger – Verwaltung – Wirtschaft – Bürger.

Bevor ich das Wort an Herrn Staatssekretär Dr. Krüger aus dem brandenburgischen Ministerium für Wirtschaft für ein Grußwort weitergebe, möchte ich Herrn Wagner meinen ganz besonderen Dank aussprechen. Als PSI-Fachmann hat er uns ganz entscheidend dabei unterstützt, so interessante Referenten gewinnen zu können wie sie bei diesem Symposium zusammenkommen. Herrn Dr. Püschel danke ich sehr dafür, dass er noch ganz kurzfristig für Herrn Altmeyen aus dem Bundesministerium für Wirtschaft eingesprungen ist. Herr Altmeyen ist leider aus gewichtigen terminlichen Gründen heute hier verhindert. Der Vortrag von Herrn Püschel wird für uns jedoch genau so aufschlussreich werden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche uns allen hier ein erfolgreiches Symposium.

Dr. Wolfgang Krüger

Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft
des Landes Brandenburg

Grußwort

Sehr geehrte Frau Hartge,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie im Namen der Landesregierung zum Internationalen Symposium „Informationsfreiheit und Datenschutz“.

Das diesjährige Symposium befasst sich aus gegebenem Anlass mit dem Thema „Öffentliche Daten auf dem privaten Markt – neue Regelungen zur Weiterverwendung öffentlicher Informationen“.

Wie Sie wissen, ist am 19. Dezember 2006 das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen – das Informationsweiterverwendungsgesetz – in Kraft getreten. Es setzt die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors um.

Die EU will mit dieser Richtlinie die grenzüberschreitende Einführung von Produkten und Diensten fördern, die auf Informationen des öffentlichen Sektors basieren. Sie will damit zur Entwicklung eines echten und fairen europäischen Informationsmarktes zur Weiterverwendung von Informationen und zu mehr Transparenz beitragen.

Warum ist das sinnvoll und wichtig?

Der öffentliche Sektor erfasst, erstellt und reproduziert ein breites Spektrum an Informationen, zum Beispiel in den Bereichen:

- Geographie,
- Wetter,
- Tourismus,
- Patentwesen,
- Unternehmensdaten,
- Soziales

- und Bildung.

Dieser Datenschatz darf nicht nur einmal in den jeweiligen Fachbehörden genutzt werden. Soweit zweckmäßig und rechtlich zulässig, ist er einer Mehrfachnutzung in Wirtschaft und Verwaltung zuzuführen.

Ich sehe in der Weiterverwendung von Informationen der öffentlichen Hand eine Chance, einen wirtschaftlichen Mehrwert zu erzielen und somit zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Brandenburg beizutragen.

Die Informationsbestände öffentlicher Stellen bilden ein bedeutendes Wirtschaftspotential. Der wirtschaftliche Wert dieser Informationen wird EU-weit auf 68 Milliarden Euro geschätzt. Allein im Bereich der Geodaten in Deutschland wird nach einer Studie des BMWi bis zum Jahr 2008 ein Wertschöpfungspotential von 2 Milliarden Euro sowie von 14.000 neuen Arbeitsplätzen angenommen.

Dem wirtschaftlichen Potential und den berechtigten wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen einerseits stehen andererseits Fragen des Datenschutzes und der Grenzen der Informationsweitergabe gegenüber.

Ohne den Vorträgen vorgreifen zu wollen, lassen Sie mich aus diesem Grund noch Folgendes zum Inhalt des Gesetzes sagen:

- Das Informationsweiterverwendungsgesetz regelt nicht den Zugang zu Informationen im Sinne der Informationsfreiheit, sondern baut auf den bestehenden Regelungen des Bundes und der Länder auf.
- Das Gesetz beinhaltet die Nutzung von Informationen öffentlicher Stellen, die über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist.
- Das Informationsweiterverwendungsgesetz regelt unter anderem die Form der Weitergabe der Informationen öffentlicher Stellen. Sie muss
 - o nichtdiskriminierend,
 - o zeitnah,

- o ohne überhöhte Entgelte
- o und möglichst nicht exklusiv sein.

Damit wird ein gewisses Maß an Sicherheit und Transparenz bei der Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors geschaffen.

Es dürfen jedoch nicht alle Informationen weiterverwendet werden. Das Informationsweiterverwendungsgesetz gilt etwa nicht für Informationen,

- für die kein Zugangsrecht besteht,
- die nur bei Nachweis eines rechtlichen oder berechtigten Interesses zugänglich sind oder
- die von Urheberrechten oder verwandten Schutzrechten Dritter oder von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden.

Die jeweilige öffentliche Stelle hat sorgfältig zu prüfen, ob Daten herausgegeben werden dürfen. Sie darf begehrte Informationen insbesondere dann nicht herausgeben, wenn

- es sich um geschützte Unternehmensdaten handelt oder
- um Informationen, die Gegenstand noch laufender Verwaltungsverfahren sind.

Meine Damen und Herren,

für die wirtschaftliche Entwicklung neuer Dienste in der Informationsgesellschaft spielen Informationen bei öffentlichen Stellen eine entscheidende Rolle. Brandenburg ist sich dieser Bedeutung bewusst.

Ich erinnere nur daran, dass das Land vor fast zehn Jahren bereits Vorreiter war, als es um die Einführung von Aktenöffentlichkeit in der Verwaltung ging und Brandenburg als erstes Land der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1998 ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz geschaffen hat.

Abschließend bleibt festzustellen:

- Um die wirtschaftlichen Potentiale öffentlicher Daten zu erschließen, müssen die Aktivitäten von Politik, Verwaltung und Wirtschaft enger verzahnt werden.
- Dazu gehört, offene Fragen zu diskutieren und gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen an den zwei Seminartagen interessante Vorträge und anregende Gespräche. Nutzen Sie die Gelegenheit, Ihre Erfahrungen im Umgang mit der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors auszutauschen.

Sie können die zukünftige Informationsweiterverwendung konstruktiv mitgestalten.

Für Ihr Kommen und Ihre Kooperationsbereitschaft danke ich Ihnen!

Cindy Domenico

Boulder County Assessor,
Boulder (Colorado)

Re-use of Public Sector Information in the U.S: An Incentive for Competition and a Potential Benefit to the Public

It is wonderful to be here in your amazing city with so much history. I'm going to offer you a perspective from my view that is hopefully helpful to you for a broad understanding of how the United States has approached re-use of public-sector information, and Geographic Information Systems information in particular.

As I prepared Preparing for this symposium, creating an effective overview for you has truly been a challenge. It has been difficult to unify my presentation because the question of how the U.S. handles re-use of public information has many answers. There is so much material on this topic that I can only share a few examples with you today. I hope I can offer you some things to consider and some ideas that might be useful in your own operations.

I bring a unique perspective because I am a local government elected official – the Assessor in Boulder County, Colorado. I also served as president of URISA (Urban Regional Information Systems Association) last year.¹ I am a big believer in GIS, for data captured at the property ownership, parcel level. We have seen the power of geographic information at every level of our business, and we know its influence is limitless. There are both the positive and negative aspects of how the U.S. arrived at where it is today with GIS information. We'll focus this afternoon on the area of Geographic Information, as this is central to much of the discussion occurring around the globe today. It's a hot topic.

Our office has had the experience of offering public-sector information for sale for 30 years, and GIS information for the last 15 years. We provide ownership data, property characteristics and

¹ www.urisa.org

sales information about all properties in the county. Our work with land records is GIS-centric, having everything to do with location. Our GIS information, which consists of digital parcel maps, spatial references, a map description of the property – all kinds of data about the property – can be linked and displayed on the map. Digital parcel maps in GIS are “smart” maps. In other words, every parcel knows everything else about the parcels around it.

From a local perspective, we’ve seen the re-use of our data in many forms.

We currently sell our GIS parcel data for 120,000 properties for \$5,000 US. I wish I could say that all local governments worked together to determine a unit of comparison and sold data for a similar price. But that would not be correct, and let me explain why.

In order to understand the economic dynamics within the U.S., I’d like to provide you a brief overview of the federal, state and local rules that govern policy decisions about making public information available for re-use. I will also share agency information, examples and respond to some of the Symposium questions you have posed.

There are three branches in the U.S. federal government – the Legislative branch enacts laws; the Executive branch executes laws; and the Judicial branch interprets laws.² Each branch is designed to check and balance the other. Similar checks and balances exist at the state and local levels. Availability of public information is regulated by policy at all of these levels.

First, the United States Constitution creates two different systems of government – federal and state – each with unique powers and duties concerning geospatial data.³ A fundamental principle of open government under the Constitution is that public information is available for public use. Various federal statutes enable federal agencies to generate and disseminate public information. This information is further defined and regulated by federal laws, which govern public access and privacy. The Federal Freedom of

² URISA Public Access Workshop, 2004, Ed Wells and Mary Tsui

³ Colorado Revised Statutes 2006, U.S. Constitution, committee on Legal Services, Jennifer G. Gilroy, Reviser of Statutes, and the Office of Legislative Legal Services, p. 7.

Information Act requires that federal agencies disclose records requested in writing by any person. However, agencies may withhold information pursuant to nine exemptions and three exclusions contained in the statute.⁴

Two publicly available and widely used examples of public information at the federal level are the U.S. Department of Commerce Bureau of Census street centerline data and demographic statistics.⁵ These data cover the entire country and are updated every 10 years. Over the last 30 years, the digital DIME and TIGER files moved geospatial data from the printed page into the electronic world of computers.⁶ This led to the widespread private and public use of geographic information. Thirty years ago, the availability of the electronic DIME and TIGER files was the catalytic event creating a market for geographic information that, especially today, continues to expand. TeleAtlas and NAVTEQ are two global examples of the powerful economic incentives that results from making geospatial data accessible.^{7 8}

At the federal level, the Federal Geographic Data Committee (FGDC) works to coordinate geospatial information.⁹ FGDC is an

⁴ US FOIA homepage www.state.gov/m/a/ips/

⁵ www.census.gov

⁶ *Dual Independent Map Encoding* (DIME) is an encoding scheme developed by the US Bureau of the Census for efficiently storing geographical data. The committee behind the case study that eventually resulted in DIME was established in 1965, although the term DIME itself was first coined by George Farnsworth in August of 1967. The file format developed for storing the DIME-encoded data was known as Geographic Base Files (GBF). The Census Bureau replaced the data format with Topologically Integrated Geographic Encoding and Referencing (TIGER) in 1990.

Topologically Integrated Geographic Encoding and Referencing, or TIGER, or TIGER/Line is a format used by the United States Census Bureau to describe land attributes such as roads, buildings, rivers, and lakes. The data can be used by GIS applications and is available without cost due to the requirement for U.S. Government publications to be released into the Public Domain. TIGER maps issued through February 2007 (2006 Second Edition) are in a custom format, while future editions will be issued in shapefile and web-compatible formats; see the US Census page on the future of TIGER data for more information. Wikipedia, 2007.

⁷ www.teleatlas.com

⁸ www.NAVTEQ.com

⁹ www.fgdc.gov

interagency committee that promotes the coordinated development, use, sharing, and dissemination of geospatial data on a national basis. This nationwide data publishing effort is known as the National Spatial Database Infrastructure (NSDI).¹⁰

At the second level of government are the 50 individual states, each with their individual constitutions setting up their own structure of government. For example, the Constitution of the State of Colorado was established “...*in order to form a more independent and perfect government; establish justice; insure tranquility; provide for the common defense; promote the general welfare and secure the blessings of liberty....*”¹¹ Colorado defines processes for its own executive, legislative and judicial roles; establishes elections, and defines government powers such as taking property for public use, and uniform taxation [rework all verbs for parallel structure]. It the constitution provides for education, health and welfare of the citizens of the state. It creates counties, structures corporate law, provides regulations for mining and water use, and creates a state militia.

Every state is unique in its approach to collecting and disseminating geographic data. In Montana, for instance, a state program provides data to the counties and supports counties in gathering and maintaining these data. Colorado is different in that there are few resources at the state level to support this process. Indeed, every state is different in how they create, track, manage, sustain and distribute geographic data sets. And availability of the data sets varies, depending on individual state statutes on public access and privacy, and judicial decisions that result in state-specific case law. Open Records Acts in each state define what is public information, if there is cost recovery and how information will be provided. The Open Data Consortium offers a compendium of state statutes.¹² We have recently experienced a direct relationship of Public Sector Information to state level Open Records Acts in California. A group called the First Amendment Coalition, of which the Open Data Consortium is a member, won a legal battle against Santa Clara County, California, in Superior Court in May. The group successfully used the California Public Records Act that, in part, says “...records

¹⁰ www.fgdc.gov/nsdi/nsdi.html

¹¹ Colorado Revised Statutes 2006, p. 27

¹² Open Data Consortium, www.opendataconsortium.org

to be available for no more than the cost of duplication...” in the case.

A key organization at the state level is the National States Geographic Information Council (NSGIC) that works to coordinate state efforts to manage GIS data.¹³ One of NSGIC’s projects, “Imagery for the Nation,” would provide aerial photography for the entire U.S.

States are empowered to create local governments and grant powers to these local jurisdictions. The state statutes delegate power and decision-making abilities to local and municipal governments. These powers include managing the business of local taxation for funding local government services. Sixteen states have some sort of central management of local assessment information, and 22 states simply compile information. The cost of conversion of parcels ranges from \$4.25 per parcel to \$15.¹⁴ Within this framework, many local governments devise their own strategies for capturing, deploying and using the data. The data, then, most strongly reflects local influences.

Our business at the local level is taxation, which requires that we maintain a comprehensive geographic database of all properties. The statutory charge to us in county assessors’ offices in Colorado is to list, value and map properties. In Boulder County, we have built a Geographic Information System that includes all parcel data, street centerlines, aerial photography, property ownership and physical attributes for the more than 120,000 properties within the county boundaries. The primary funding for the project occurred at the local level.

I would like to give you some perspective to illustrate why there is so much emphasis on local power, control and autonomy in the United States. Underpinning the formation of the United States was a unique economic force that is best described in the following paragraphs. It started in the 1700s with the war that led to the

¹³ www.nsgic.org

¹⁴ Stage, David and Nancy von Meyer: An Assessment of Parcel Data in the United States, FGDC Subcommittee on Cadastral Data. March 2003, updated 2006.

formation of our country. I have not seen it better stated than in a book, “Measuring of America,” by Andro Linklater:¹⁵

“The most urgent problem facing the newly independent United States was how to pay for the war that won the country its freedom; America’s debt was enormous. The nation’s greatest asset was the land west of the Ohio River, but in order to sell this huge territory, it first had to be surveyed – that is, measured out and mapped. The book, *Measuring America*, tells the fascinating story of how this unique system was achieved and how it has profoundly shaped our country and culture over more than two centuries.”

“What began on the banks of the Ohio River in September 1785, was not just a survey. It was where the most potent idea in economic history – that land might be owned like a horse or a house – was first released into the Western wilderness.”

From there sprang the concept of local ownership of property by any citizen. In the U.S., the ownership of property is primarily at the local level, and the tracking of the information about that property is documented at the local level. William Howard, in his article, “The Rush to Oklahoma,” tells of one extraordinary set of events.¹⁶

“In 1889 the opening to white settlement of a choice portion of Indian Territory in Oklahoma set off one of the most bizarre and chaotic episodes of town founding in world history. A railroad line crossed the territory, and water towers and other requirements for steam rail operation were located at intervals along the tracks that connected Arkansas and Texas. Two places – Oklahoma Station and Guthrie Station – seemed particularly well located for eventual urban development. In the months before the territory was opened, individuals and groups representing town site companies scouted these locations and prepared town plans for these sites.

“Congress had failed to provide for any form of civil government. Although the area had been surveyed into the

¹⁵ www.measuringamerica.com

¹⁶ William Willard Howard, “The Rush to Oklahoma,” *Harper’s Weekly* 33 (May 18, 1889): 391-94.

standard system of 6-mile square townships and mile-square sections of 640 acres each, no sites for towns had been designated let alone laid out in streets and lots. The rules simply provided that at noon on April 22 persons gathered at the Arkansas or Texas borders would be permitted to enter, seek a parcel of unclaimed land, and file a claim of ownership in accordance with the applicable Federal laws governing the disposal of the public domain. Federal marshals, railroad personnel, and other persons lawfully in the territory before the opening ("legal sooners") were prohibited from filing land claims – a provision that was more violated than observed.

“In some respects the recent settlement of Oklahoma was the most remarkable thing of the present century. Unlike Rome, the city of Guthrie was built in a day. To be strictly accurate in the matter, it might be said that it was built in an afternoon. At twelve o'clock on Monday, April 22d, the resident population of Guthrie was nothing; before sundown it was at least ten thousand. In that time streets had been laid out, town lots staked off, and steps taken toward the formation of a municipal government. At twilight the campfires of ten thousand people gleamed on the grassy slopes of the Cimarron Valley, where, the night before, the coyote, the gray wolf, and the deer had roamed undisturbed. Never before in the history of the West has so large a number of people been concentrated in one place in so short a time. To the conservative Eastern man, who is wont to see cities grow by decades, the settlement of Guthrie was magical beyond belief; to the quick-acting resident of the West, it was merely a particularly lively town-site speculation.”

This phenomenon of local and individual ownership of the land is a fundamental difference in the United States, in contrast with many other parts of the world. This is indeed a double-edged sword because a multitude of local government units manage the country's data.

To give an example from my area of the country, the state of Colorado ranks 24th in population and 7th in land area compared to the other 49 states. Within our state, 64 separate county governments manage public information for about 2.1 million parcels and more than 42 million acres of agricultural land and

natural resources. Across the 50 states are 3,300 counties and local jurisdictions managing all properties for a national population of 330 million people, within a total U.S. land area of 3.5 million square miles. Each of these local jurisdictions manages its own parcel records, in accordance with state standards, and typically, each uses its own selected computing system to do it.

In most cases, the local governments have been responsible for the capture of local GIS data. The state and federal governments have generally little provided support over the years for this effort in regard to funding. Varying implementation of federal data standards and widely differing local conditions result in amazing variety within the geographic data. In Colorado, local officials don't rely on the state for the computing environment we use to hold our data. Likewise, the state has few resources to support the local data-collection efforts. This is part of the reason that fees charged for data the local level vary from state to state, and from county to county. The prevailing approach was "whatever the market will bear," with \$1 per parcel often the starting point as counties looked for a return on investment. Early entry into the data sales business in the mid 1990's rewarded technologically advanced counties, some with \$250,000 or more one time purchases. Over time, pricing has steadily decreased, as in Chester County, Pennsylvania, \$6,000, Clark County, Nevada, \$2,500, Gwinnett County, Georgia, \$100 for each layer, Rapid City, South Dakota, \$75, and a range across Colorado counties from no charge to \$10,000 for GIS data.

There is difficulty is meeting state-level standards on property data. In Colorado's case, the existing standards lag behind the technological progress – and the public's expectations – for providing GIS data and property information. Many influences have led to what is by now an odd-looking blanket of coverage around the US. The quality and availability of data depends on the wealth of the jurisdiction, their ability to commit resources into the data-capture effort, and the strategic goals and political will of local officials. What we put on the web and what we keep in the office is discretionary within our state guidelines of public information. It depends on our internal strategic interests and our internal staff resources, as to how far we can go with it. Cindy Braddock, the GIS Deputy in my office, says, *"The funding dollars come up through the political*

*system, and if the constituents don't see a return on the investment, the dollars go elsewhere.*¹⁷

If we look at the history of the country from paper maps to the digital age, America's land records have gone through the greatest evolution within the last 35 years. In the last three decades, we have experienced an unprecedented technological revolution that has outpaced and even overrun the policy-making capability of our governments at every level.

In the 1970s, which was an extraordinary time politically in the U.S., the U.S. Freedom of Information Act, first passed in the 1960's, was greatly strengthened. The goal was for open government as a sort of reaction coming out of the Watergate era.

In the 1970s a seminal event occurred that changed the scope and purpose of geographic information from that date forward. The federal government conducted a census in 1970, as it does every 10 years, using the rudimentary "DIME" (Dual Independent Map Encoding) file. The DIME method of street-map encoding resulted in coded street segments between intersections, identifying "right" and "left" blocks with address ranges on each side. The DIME files were very widely distributed throughout the U.S., and used as the basis for many applications. This key innovation in the history of GIS went from the spark of invention to academic publication in a period of three months.¹⁸ GBF-DIME files were digitized for all U.S. cities during the 1970s and were a key component of the current TIGER (Topologically Integrated Geographic Encoding and Referencing) system that in turn is a critical part of the National Spatial Data Infrastructure (NSDI).¹⁹

In the 1980s, many unfunded mandates were passed down by the federal government to other levels of government. We saw an enormous increase in the adoption of GIS technology throughout the country, and with growing debates at that time, too, on public

¹⁷ Braddock, Cynthia L., GIS Deputy Assessor, Boulder County Assessor's Office, Boulder, Colorado, formerly with U.S. Department of Fish and Wildlife.

¹⁸ www.ncgia.buffalo.edu/gishist/DIME_story.html

¹⁹ www.fgdc.gov/nsdi/nsdi.html

access law and cost recovery. Millions of dollars began to be invested in building GIS at the local level.

Also during the 1980s, the U.S. Census data, the TIGER files, were made available to everyone. TIGER gave the counties a huge boost toward developing and maintaining maps of their street centerlines. Topological ideas of DIME were refined in the TIGER model. Topology is a coding system to enable the data's own understanding of their relationship to other data. TIGER helped build urban atlases, which were computer-generated maps for selected census variables for selected cities. These centerline files stimulated development work on products that rely on street network databases. The TIGER street centerline layer was the beginning point for GIS data capture in Boulder County and across the nation.

At the same time this was happening for local governments, the TIGER files helped the private sector to understand the possibilities of new capabilities such as automobile navigation systems, driver guides to any destination, emergency vehicle dispatch, UPS (United Parcel Service) and Federal Express parcel delivery, and aids for the U.S. Postal Service mail delivery. TIGER demonstrated the enormous value of simple computer maps for marketing and retail applications—this had huge economic implications for the future.

During the 1990s, the U.S. embarked on a “reinventing government” strategy – the idea that government should be entrepreneurial and privatized. There were amendments to public record laws to allow for cost recovery. The debates began about legal issues of access, copyrights and formal policies that needed to be created around public records.

In the early 1990s, the United States Geological Survey (USGS) made their topographic maps of the U.S. available on-line.²⁰ USGS map products were available for the cost of copying. Public- and private sector companies quickly took advantage of these data sets. The USGS Library, the largest earth science library in the world, provides access to more than 300,000 books, maps and serial records in the U.S. Geological Survey Library on-line catalog. Their

²⁰ United States Geological Survey, <http://www.usgs.gov>

data are in the public domain and include topographic maps, digital elevation models and aerial orthographic quad maps.

In the late 1990s, the world experienced an explosion of the Internet and GIS information on the web. Access to public information had become more desirable to the public and private sector. Local governments struggled to meet the expectation of an increasingly knowledgeable and web-savvy public.

At that time, NAVTEQ and TeleAtlas both provided mapping data to GPS manufacturers, on-line mapping services and, generally, to any other application that might need street-level mapping data. NAVTEQ and TeleAtlas both started with DIME/TIGER files and acquired local-level parcel information to help build their products.

Pre-2001, the push in the U.S. was to “get the data out there” on-line. There was emphasis on data sharing. In fact, we were developing all our data-sharing agreements with sister governments during that time. And there were privacy concerns and liability worries coming into focus. There were multi-county GIS consortia, which formed to cost-share and exchange information. A good example is the Metro GIS in Minnesota.²¹

Then, September 2001 occurred. While GIS capabilities had been continually expanding, in the aftermath of 9/11, there was a sudden worry about security and privacy. There was a general redaction of geographic information on the web – pulling data back in, in an attempt to protect and safeguard the nation from terrorism. Although many concerns continue about privacy and security in the post-9/11 era, the data are already out there.

In recent years, the information giants Google Earth and Microsoft have literally put the world on people’s laps – onto their laptops and computers at home and in their offices.²² ²³ They brought aerial and satellite imagery to the people – data that was so expensive it had previously been out of reach for the average citizen. Now it is freely available to everyone. Google Earth and Microsoft can paint the picture beautifully – and the power is in the picture. Google Earth

²¹ MetroGIS DataFinder, Minnesota, www.datafinder.org

²² [www. Google.Earth.GooglePages.com/Earth](http://www.Google.Earth.GooglePages.com/Earth)

²³ www.Microsoft.com

and Microsoft take you anyplace on the globe, as long as they have the data. Think about it. A map of the world and your area is the perfect carpet on which to pin your data. With the tools available now to anyone, you can create your own map of the world. Jack Dangermond, president of ESRI, says each of us can create our own “globe” to share our own data and publish it out there on the web.²⁴

The economic setup for widely available geographic information was initially accomplished by a lot of federal data being released freely or at minimal cost. The big private providers, however, still come to local government for local data to build their applications, some of which are open source. Local data help them draw people to their websites.

At the local level, we share property data with Google Earth and Microsoft. And let’s look at a significant value-added piece to this equation. Google Earth and Microsoft, in turn, provide back to local governments a broad-based, very user-friendly interface that local jurisdictions use for their own internal research, and as a template to present their data to the public. In my office, mountain property appraisal staff uses these views every day in their work. We also believe that data resellers provide an economic benefit for our community as the global marketplace looks at our location for properties that are available for commercial businesses.

In Boulder County, our job is to maintain the most accurate land and property data possible. We have been educating our public for many years, and we consider our citizens to be partners in maintaining our property database. We have implemented modern tools for easy web interfaces that contribute to the transparency of our processes. Our goal is to demystify the process of property valuation and taxation. We believe the more information we share, the better our product. And with better information, our relationship with our community only becomes stronger.

Right now we’re witnessing an interesting phenomenon. The real estate market data has suddenly been discovered on-line. With

²⁴ Jack Dangermond, president, Environmental Systems Research Institute, Inc. www.esri.com

recently appearing services like Zillow, an Internet-based real estate marketing service, the entire world is now right in the middle of our local world of local property data.²⁵ You can shop for homes on-line. You can sell your home on-line. You can get an estimate of value for any property on-line. You can virtually walk down the street in any neighborhood in most of the U.S. on-line. You can see any number of estimates of value, depending on where you look and whose tool you use on-line. Since February of 2006 private real estate data providers have exploded into the market on the web.

How are Zillow and the other real estate marketing companies compiling all this property data? They are using public data from local governments and local real estate sales information. They get the information from us or from a third-party reseller, to whom we sold our data a long time ago. The individual details of individual properties are only as good as the data sets from which they come.

Zillow wants to bring you to their website for advertising purposes. Other companies, such as Prudential, Remax, and First American Title use that same look and feel of real estate information to bring you to their websites so you can acquire their services, for a fee.^{26 27}
²⁸ These companies are reselling public information with an added value of some kind on their websites. At least eight new companies have launched websites within the last 15 months since Zillow came out, offering similar on-line services to attract consumers. The economic opportunities are tremendous.

Another private company, Pictometry, provides services to local governments.²⁹ Pictometry offers the power of the oblique images. You can measure land and structures, you can collect data, you can see ingress-egress. You can tie Pictometry's images to your GIS services. However, Pictometry owns the data and licenses their images and information back to local governments. And they sell it to other companies. When Pictometry sold their images to Microsoft, that data included sensitive images, which were then available to the whole world . . . images such as the U.S. government buildings

²⁵ www.zillow.com

²⁶ www.prudential.com

²⁷ www.remax.com

²⁸ www.firstam.com

²⁹ www.pictometry.com

in Washington D.C., and an Ohio county's nuclear power plant. These images have since been redacted from Pictometry's data. Every positive aspect of competition brings with it a mirror image challenge, that "double-edged sword" I spoke of earlier. One competitor for Pictometry, MultiVision USA, provides a similar solution with a different licensing structure.³⁰ MultiVision doesn't own the data, the local jurisdiction does. We are in the process of completing a contract with Pictometry right now.

Many retail companies have acquired geographic coverages of the U.S. To their marketing research they add the census demographics and traffic patterns from transportation layers available in the public GIS. As a result, they can see where the next new shopping mall should be located. This is just one example.

These examples of private companies placing public data on-line illustrates the gap between accuracy of the data and the power of the visual. Zillow.com provides street-level images of real estate data to anyone with access to the Internet. Their concern is not necessarily accuracy. Today, Zillow's home page offers photos, maps, real estate guides, market data and estimates of value on more than 70 million homes. Their data reflect GIS point locations captured for 70 million homes, and whatever data comes with these points, from whatever source Zillow can find.

Zillow, First American, Google Earth and Microsoft have discovered what we have always known—that people really care about where they are. Former U.S. Senator Bob Kerrey said last year that, *"Knowing where you are geographically matters. Your chances of making the best decision. . . improve dramatically if you know exactly where you are when you choose."*³¹ These big companies have banked on this fact. Indeed, 80 percent of the questions that come in to local government are about location. There is tremendous economic potential in knowing where you are.

While we, as data stewards, have a legal obligation to generate accurate data, we also deal with the misconceptions that come to us as the public's concerns about what is appearing on the Internet.

³⁰ www.mv-usa.com

³¹ Former U.S. Senator Bob Kerrey, "Why Have We Made It So Far and Done So Well," ESRI 2006 Plenary address, San Diego, California.

For example, one of our staff members found three very different estimates of value for her own home on-line. What seems to matter on the web is which website grabs your attention first. Companies doing business on-line put their resources into the most dazzling website. Accuracy can be of secondary importance to availability.

So where do we find ourselves now?

I recently received a Global Response Technologies advertisement in my e-mail. It was sent to me because I hold a realtor's license. The ad stated *"Let us help you make money by setting up your website. You have properties to sell, we have ways to put your properties out there on the Internet. We have ways to draw people into your website with content-rich information that clients are begging for."* This company is offering services to me because they found out, via publicly available information on the Internet, that I am a realtor. I mention this because it illustrates the full circle of our own data being offered back to us for a fee, within the open marketplace.

Meanwhile at the federal level, a presidential initiative, the White House OMB Geospatial Line of Business, has been underway for a year. The U.S. federal government is examining the resources it now spends on capturing and maintaining geospatial data at the federal level. The federal Office of Management and Budget is working to recognize and collaborate with partners at tribal, state, local and private sectors to share resources and data. The Geospatial Line of Business was begun in 2006, and calls for committee members have been released nationwide on May 14 this year.

Companies such as Microsoft and Google Earth have immense resources that local jurisdictions do not. If local data aren't readily available, the big players on the Internet will go get it. For example, Google Earth purchased time on an Earth-pointing satellite to geo-reference all rooftops in King County, Washington – Seattle. As a result, there is likely to be overlap in the marketplace, with competing companies spending twice the effort and dollars to over-collect the same data. From a local government perspective, we wonder if there is there a way for the big private companies to share back their data with local governments who traditionally cannot

afford the costs of collecting these data? We hope so, but we don't know the outcome.

The bar of public expectation is rising quickly! Google and Microsoft have learned the lesson: The public will use data that are easily accessible and easy to understand. As a local official, it is my duty and my passion to provide accurate data to my constituents and for the greater good of the public. In an ideal world, I would love to have Google and Microsoft, with their worldwide customer bases, publishing the best products my office generates. In 2005, my office published a Notice of Value to homeowners that showed property details, photos of similar properties and a map. Our property owners expressed great appreciation for the clear understanding the visual images provided. Perhaps the future of our data sales will be this kind of product.

A rapid movement is going on right now to provide the missing infrastructure component in the U.S – a coordinated parcel coverage for the 3.5 million square miles of publicly and privately owned properties. Nationwide private providers of insurance and other services have already recognized the value of parcel-level data. What is more, these providers are duplicating their efforts, and all of them could benefit from a “standard” nationwide coverage. The federal government for many reasons also recognizes this need, and its National Academy of Sciences Mapping Science Committee has formed the Land Parcel Database Study Committee to explore possibilities. Our study will be released in June, by the National Academy of Sciences.³²

We are asking these questions and many others:

- How “public” should public data be?
- How do we better deliver information, balanced with protecting privacy?
- What do we do about the balance of data accuracy against data availability?
- Where are the points of vulnerability and exposure within the public data domain?

³² “Land Parcel Databases: A National Vision,” report of the Mapping Committee of the National Academy of Sciences, June 2007, www8.nationalacademies.org

- Do we meet the public good by providing information on the Internet by opening our community to potential new business and economic interests?
- Are we limiting our potential for economic growth and revitalization if we are not on the web?
- Is the Internet becoming the best way to attract commercial interests?
- What do we do about identity theft?

The data-privacy-security-accuracy-availability debates continue today. It is a world-changing topic with global impact, and each of us carries our own view into the discussion. All I can offer you is my own perspective and hope that you find it useful in your discussions. These are exciting times in which to live and change the world. Thank you for inviting me to share my little corner of that world.

Horst Forster

Director Digital Content and Cognitive Systems at the Information Society and Media Directorate General of the European Commission, Luxembourg

Public Sector Information: A Motor for Growth and Employment

Good afternoon ladies and gentleman,

Firstly I would like to thank the Brandenburg State Commissioner for Data Protection and Access to Information for organising this symposium and for allowing me to share with you some thoughts on PSI, as a motor for growth and employment in Europe. I would also like to take this opportunity to update you on the status of the PSI dossiers at Union level.

We hardly notice, but PSI based services are embedded in our daily life and are very much a reality today. For example those of us who checked the weather forecast for Potsdam some days ago, or those of you who used your car navigation system to arrive to this venue today, have used added valued services based on PSI. Similarly, all case law emanating from the courts or the entire solvency reports firms use to assess the credit of the firms with whom they trade, are again based in PSI.

Value of PSI

- Substantial economic value
- Important Growth
 - Legal Information
 - Meteorological Information
 - Geographical Information
- Unmet PSI economic potential

... 2



European Commission
Information Society and Media

1. Value of PSI

The total value of PSI to society is difficult to measure. Studies indicate that the economic value is substantial. For example the MEPSIR¹ study done for the Commission, estimates the overall market size for re-use of PSI in the European Union at between €10 to €48 billion. Other recent figures available from the UK Office of Fair Trading (OFT) indicate that the contribution of PSI to the UK economy reached €730million. So there are no general and reliable figures or metrics that allow to compose data, but there is a feeling that the overall value is huge.

We know more, however, about some specific markets. Allow me, to present some figures on specific markets based on PSI. If we look at the online European market for legal information for example

¹ MEPSIR Report. Measuring European Public Sector Information Resources. June 2006

(which includes legal, tax and regulatory) it was valued at €2,32billion and increased by 14.1% in 2005².

In 2006, the Groupement Français de l'Industrie de l'Information (GFII) indicated an increase of the French legal information market of 7% compared to the previous year³. Service providers in the legal information field are adding value to the raw legal material, providing information, tools and solutions to help professionals make critical decisions and improve their productivity. The projected growth of this market for the coming 5 years is set at 7% per annum⁴.

Let me now move to meteorological information. According to the U.S. Department of Energy⁵, an estimated 25% of a country's GNP is affected by weather related events, notably agriculture, tourism or energy. The variations in temperature – even small ones – can also have long-lasting effects on the operational results of certain industries. For example a one degree increase in temperature represents for French brewers a 5% sales increase in the South and a 1.2% increase in the North of the Country⁶. The access and re-use to meteorological information has a direct impact on the economic activity of private firms.

As regards Geographical Information (GI), the number and volume of new services associated with it, is skyrocketing. The demand for maps, navigation services, and location based services increases by the day. Although estimating the value of the EU GI market is a paramount task, the European Cartographic market, a sub-set of the GI market, was already valued at €1.5billion according to industry sources in 2005⁷.

² The European Online Information Market 2006, Report. IRN Research. May 2006.

³ GFII. L'information électronique professionnelle en France : Le marché en 2006 et les tendances.

⁴ Wolters Kluwer Ltd estimate. The Future of the Information Industry Conference. August 2006

⁵ "Avec la creation de Metnext la meteo s'invite dans l'economie". Le Monde 12th May 2007

⁶ "Avec la creation de Metnext la meteo s'invite dans l'economie". Le Monde 12th May 2007

⁷ EuroGeographics estimate. (Unpublished 2006 Report)

The adoption of the Infrastructure for Spatial information in the European Community (INSPIRE) Directive, which came into force on 14 May 2007 will contribute to foster and further develop this market. An example of what can be done with geographic information is given by Google Earth, which is based on satellite and aerial imagery. So far, it has been downloaded 200 million times and is paving the way for new business models and services to emerge. For example Google Earth and the University of Ohio⁸ have developed a completely new method of integrating and sharing knowledge about disease spread, giving people a quick and easy way to make sense of the changes. An interactive "supermap" portrays the mutations and spread of the avian flu around the globe over time projecting genetic and geographic information onto an interactive globe using Google Earth technology. This allows users to fly virtually around the planet and analyze movements and changes in the genomes, or genetic blueprints, of known avian flu sub-strains that have been sequenced since the virus was first detected.

The before mentioned figures illustrate the actual contribution of PSI to the economy. The MEPSIR and OFT Report claim a still widely unmet potential of PSI markets. The OFT report concluded that if more transparency in public sector information re-use took place, the PSI contribution to the UK economy could easily double in terms of value.

⁸ University of Ohio research release. April 2007

Historical barriers to PSI exploitation

- Lack of clear rules and policies
- No availability of information and condition for re-use
- Mindset of public sector bodies
- Unfair competition
- Lack of transparency
- High charges

2. Historical barriers to PSI exploitation

Since 1999, when a Green Paper on “Public Sector Information: a key resource for Europe” was published, the Commission has highlighted that the potential of public sector information was not being realised in the EU due to a number of legal and practical barriers. There are different rules and practices in EU Member States concerning charges, response times; there is a lack of culture amongst public sector bodies of systematically taking into account the possibility of re-use; the lack of information on available public sector information and conditions of re-use was making it extremely difficult for companies to create Europe-wide products.

There were also many competition concerns. Public sector bodies often are the only ones to produce a certain type of information and therefore have a natural monopoly in relation to this information. This can lead to high charges, or to exclusive licenses granted to one single, or a very limited number of market players. These exclusive licenses may have short-term advantages for the individual

public sector body, since they guarantee a stable income for a certain period of time. However, they prevent others from getting the information under similar conditions and to produce added-value services based on it. It was therefore regarded to be indispensable to put the legal framework into place so that PSI was made available to all potential re-users under fair and equitable conditions.

At that time, legislative activities at national level were already under way in a number of Member States, but the differences between them in speed and direction resulted in further divergence and this, restrictions to cross border economic activity. These differences in national regulations and practices were hindering the smooth functioning of the Internal Market.

How to overcome historical barriers ?

**PSI directive builds on two principles:
transparency and non-discrimination**

redresses barriers - a gradual process

but

legislation is not enough

Against this background, Directive 2003/98/EEC on the re-use of public sector information was adopted in November 2003. The directive regulates how public sector bodies should behave in the market when they sell or licence information or make it available in other ways for re-use. It is a common sense instrument that sets minimum standards, based on two straightforward principles of the

internal market: transparency and non discrimination. I would say that, if some organisations claim that the Directive has led to “bureaucracy”, those concerned should check whether this is not the result of inadequate transposition or of the way in which the organisation had been handling its data historically. No complications whatsoever are inherent in the Directive, I claim.

The directive needs not only be transposed into national laws, but it need be correctly transposed. We still have, despite the 1 July 2005 transposition deadline, 6 EU Member States which have not transposed the Directive into national law. Germany transposed on December 2006, 18 months after the deadline. Germany was, therefore, (just about) not amongst the 5 countries vis a vis which the Commission launched infringement procedures for not transposing the directive in due time, in the same month.

Deployment, coordination and cooperation

- **Deployment measures that facilitate the Directive’s implementation**
 - Establishment of bodies responsible for PSI
 - Demand meeting supply
 - Licenses
 - Pricing
 - Redress
 - Coordination (PSI Group)
 - Awareness raising (ePSIplus)



3. Deployment, coordination and cooperation

Let me now move on to deployment of the measures foreseen in the directive or which go beyond. A number of Member States have undertaken specific deployment measures to facilitate the implementation of the Directives. For example in the UK, the Office of Public Sector Information (OPSI) has been setting standards, delivering access and encouraging the re-use of public sector information, providing a wide range of services to the public, information industry, government and the wider public sector relating to finding, using, sharing and trading information. I am sure that Carol Tullo will further develop tomorrow in her intervention. In Slovenia for example, the Slovenian Information Commissioner, an independent public body which reports to the Slovenian Parliament, was provided with the power to decide on disputes relating to the re-use of PSI. We have indeed seen that an effective system of redress is paramount to enable a proper enforcement.

Other Member States have developed user friendly web pages explaining PSI and developed easy to use licences. We observe, indeed, measures that, it is fair to say, are contributing to a culture change in certain public sector bodies. Nevertheless, overall the knowledge of the directive and the full application of its provisions by public sector bodies are still limited. Much more needs to be done on increasing awareness, to exploit its full potential.

Another area for action is the need for public sector bodies to meet the real needs of the private operators. We see often that once a critical mass of PSI is made available by public sector bodies and is presented in a digestible form, then - and only then - private companies get interested. For example, the Spanish Supreme Court administration (CGPJ), has very recently announced that it entered into an agreement with the Spanish Federation of Publishers on the publication of its jurisprudence, agreeing the conditions of access and re-use of Supreme Court jurisprudence by Spanish publishers, in accordance with the framework of the PSI Directive. Of course, there were companies re-using court cases already which might now face some competition, but this agreement is bound to give a positive impulse to the re-use business, by in particular clarifying the scope and boundaries of public and private markets.

Many private firms license data from European public sector bodies. Further efforts need to be undertaken to improve the time to license. In many circumstances an important amount of time is spent to determine the correct licensing body and to make contact with the appropriate person. It is not sustainable or scalable to work with license negotiation cycles of 6-12 months when dealing with sources of public information. Also here the directive needs to be fully applied: what is needed are simple standard licenses and simpler online sign-up processes. Restrictions on the use of the data should be limited and proportional.

Although pricing has been a major source of complaint by some private operators, depending on the business model the public sector body has decided to use (charging vs. no charging), most private firms are happy to pay for this information as long as there is a transparent and fair procedure in place. They are more concerned with the quality of the data, its fitness for use and the overall services that are provided. The general trend we are witnessing is that public sector bodies start lowering prices and improve levels of service.

But of course, when talking about prices and service levels we have to keep in mind that doing business is not the main purpose of government. At regular times we have to step back and ask ourselves: how can we maximise the benefits of public sector information resources for the economy and society as a whole? Is this by inciting individual public sector bodies to fully exercise their intellectual property rights over the information and maximise their individual, short term return? Or by putting the information at the disposal of citizens and private companies and allow them to add value and generate economic activity?

In many cases the easiest and cheapest way for the public sector to deal with the issue is to follow the American example, and make the information available for re-use without any further administrative requirements. In practice, information resources produced by US Federal Government bodies are in the public domain. In fact, in its recitals the Directive says that public sector bodies should exercise their copyrights in a way that facilitates re-use. It also indicates that Member States should encourage public sector bodies to make

documents available at no more than the cost of reproduction and dissemination.

Before moving on to the Commission's actions, I would like to make one remark about the relation between the re-use of public sector information and the issue of data protection. Some of the data held by public sector bodies may relate to individuals and it is obvious that, when allowing re-use of public sector information, public sector bodies have to fully respect the European and national rules on data protection. No one wants his individual medical data to be commercially re-used. Sometimes re-use and data protection are seen as being at odds, but I do not share that view. A high level of data protection and an active re-use policy often go hand in hand. They are both the expression of a conscious way to deal with the information at hand, of deliberate choices that are the result of a clear policy and not of ad hoc decisions.

4. Commission's actions

Let me briefly present the actions of the Commission that relate to re-use of PSI.

At the legal front we are monitoring the transposition into national legislation of the Directive and making sure that it is correctly transposed. We expect that by the end of the year all Member States will have transposed the Directive into national law. We are carefully assessing the national transposition measures of the directive as well as their application in concrete cases.

At the same time we work together with Member States' representatives through the PSI Group. In this group we identify major achievements, address problems Member States may be facing, exchange views and share best practices.

We also try to keep an eye on developments in other parts of the world and work together with international organisations spanning beyond the EU. The potential of public sector information for the economy has, for example, drawn the attention of the OECD that has carried out substantial work on the issue. The OECD will organise a meeting at Ministerial level on the future of the Internet Economy, in Seoul on 17-18 June 2008. One of the topics that will be

covered is 'digital broadband content', and a Ministerial declaration will be issued at that occasion. A statement on PSI providing general principles for stimulating its accessibility and re-use will, as far we know, be part of the declaration.

Finally we contribute to awareness-raising through websites, but also through projects such as ePSIplus, a network of "PSI project champions" in Member States. And of course, we also try to practice what we preach by applying the letter and the spirit of the directive to our own content resources.

Reuse of Commission Information

- **Decision on the Re-use of Commission Information**
- **Legal & Administrative**
 - Eurlex & TED
- **Economic Information**
 - Eurostats
- **Translation memories**

5. Reuse of Commission Information

The Commission adopted on 7 April 2006 a Decision on the Re-use of Commission Information. This Decision determines the conditions for the re-use of documents held by the Commission. It is part of a wider change of policy of the Commission in relation to the re-use of its documents which has already shown some interesting results.

The Community's database to EU Law (including treaties, case law and legislation); EURLEX; has seen a 9.5% increase in the number of re-users (fee paying) from 2005 to 2006 and the number of daily hits in the Eurlex database (free access) is well above 200,000 hits. There has also been a 17% increase in the number of TED (Public Procurement database) re-users (fee paying).

A decision of principle has been taken to make the statistical data of the Union available for free on the internet. Figures from EUROSTAT (the EU statistical office) show some remarkable results. Last March figures from EUROSTAT indicate that 930.000 users consulted it for information (this figure represents a 500% increase since they decided to put everything on-line for free), whilst 300,000 reports were downloaded from its site from March only.

Another important resource available to the Commission is that of translation memories. Such a resource is very useful for developing text analysis tools or machine translation systems, working on linguistic issues, on dictionaries, etc. For some languages (English, French, German, etc.), such resources are widely available, but for the less widely spoken languages, such resources are scarce and particularly needed. While some language pair combinations (e.g. English-Czech) can probably be produced by searching the internet, for most other language combinations (e.g. Hungarian-Maltese or Estonian-Portuguese), it will be extremely difficult or impossible to find parallel texts.

This service was very well received. Many research organisations, but also many commercial companies (e.g. Google, Language Weaver and other companies working on developing Machine Translation software) downloaded the corpus and started using it. This service is thus being used to develop more and better software tools for the European languages, for text analysis, Machine Translation, terminology extraction, generation of bilingual or multilingual dictionaries, and more.

PSI Directive review in 2008

- Report to the EP and the Council mid 2008 on the results of the Directive.
- Scope
- Study measuring the impact of the PSI Directive
- Stakeholder involvement
 - On-line consultation
 - ePsiplus seminars



6. PSI Directive review in 2008

What will the future bring? The Public sector information Directive requires the Commission to submit a report to the European Parliament and the Council before 1 July 2008 on the results of the review of the application of the Directive. The report shall, as appropriate, be accompanied by proposals for the revision of the relevant provisions of the Directive.

The review will amongst others have to address the scope of the Directive. This mainly concerns the educational and research sector and the cultural sector that are at present excluded from the scope of the directive. They were excluded for several reasons: much of the information held by these institutions is covered by intellectual property rights of third parties, so there was a fear that applying the directive to them might become cumbersome. Also, information produced in these sectors is in a way different, since it is produced as part of government policies for society (culture, education), but is not closely linked to the functioning of government itself. On the

other hand, you can ask yourself why rules of transparency and non-discrimination should not apply to publicly funded institutions that do often engage in market activities. The risk of exclusive arrangements with private companies on the basis of public content seems for example to be as high in these sectors as in others.

The Commission will undertake a number of different exercises to gather information to contribute to establishing this report.

We are launching a study to obtain solid and up-to-date information (facts & figures) about the re-use of PSI as a means of measuring the impact of the PSI Directive in the EU. The focus of this study is the analysis of three specific PSI fields: legal and administrative, meteorological and geographical (cartographic-mapping and cadastral information). The study follows a sectorial approach in order to grasp the actual re-use and the dynamics of a specific domain, so that thereafter a reasonable picture of PSI in general can be drawn.

The ePSIplus seminars will help us to gather complementary information. This Community funded thematic Network under "eContent plus" will support the implementation of the European Directive on PSI re-use and facilitate the major opportunities for business to develop value added products and services based on PSI. It is active from September 2006 until February 2009, and focuses on five themes; legal and regulatory progress and impact, public sector organisation and culture change, encouraging PSI re-use business, the financial impact of the Directive: pricing and charging and information management, standards and data quality.

Moreover, an on line consultation will be organised to gather stakeholders views on the impact of the Directive and contributions will be required for the review.

Conclusions

- **PSI has enormous economic value and potential**
- **Efficiency of the Directive depends on proper implementation**
- **Rethink the fundamentals of PSI in the digital age**
- **Stakeholder involvement crucial for the 2008 PSI Directive Review**

7. Conclusions

I would like to conclude by bringing to mind that PSI still is a widely underexploited resource for Europe's digital content industry. The re-use of PSI has substantial economic value as it represents the raw material for new services and products worth up to €50 billion in the EU alone.

The PSI Directive sets minimum standards, building on two basic pillars of the internal market: transparency and non discrimination. It is already levelling the playing field, but its impact depends on the willingness of the public sector bodies concerned to critically look at established practices and change them where necessary. In this respect the end of the grace period for phasing out exclusive arrangements between public sector bodies and private players is an important test. The grace period ends on 31 December 2008.

A legalistic transposition of the directive is in itself not enough to bring out the full potential of public sector information for the Euro-

pean economy and society. The deployment of further implementing and facilitating measures is highly desirable.

At the same time, we must have the courage to re-think the way in which the public sector deals with its content resources in the digital age: the way in which it operates in and influences the market and exercises its intellectual property rights.

I count on all stakeholders to participate in the debate on the review of the directive – its effects, its scope – as your views, problems encountered and ideas for ways forward will contribute to understanding what improvements and actions may need to be made.

Many thanks for your attention

Priceless PSI – Putting a price on Public Sector Information



Robbin te Velde
Potsdam, 4 June 2007

dialogic
innovatie • interactie

The troublesome venture of putting a price on PSI

1. Pricing in the public sector is difficult (cf. the failure of New Public Management). Public and private sector are not so much inherently different but cultural different:

- Public sector is open on how things have been done, not on finance versus
- Private sector is open on finance, not on how things have been done (“tricks of the trade”)

2. Pricing of information (goods) is difficult :

- Unit (‘a la carte’) pricing versus pure bundling
- Per-use pricing versus flat-fee
- Non-exclusive character of information goods
- Substantial costs involved in charging prices.

Ad point (2)

At the early age of the dotcom era, economists believed that there would be a general move towards unit pricing for information goods. That is, consumers would select only the item that they wanted and buy that. However since information goods have negligible marginal costs, from a producer point of view there are strong arguments in favor of bundling – you can throw in additional items at no or little extra cost. One of the view generic findings in information economy suggests that the optimal situation is somewhere in-between unit pricing and (pure) bundling: mix bundling. In this case items are still offered separately for sale – yet at a relatively high price – and simultaneously as a –relatively cheap – bundle (e.g., one music track = 5 Euro, the entire CD with 15 tracks = 15 Euro or so).

In a similar vein, from a utility maximization point of view, there is a strong theoretical case for per-use pricing. However in practice, many of such pricing schemes have failed because consumers seemingly have a strong preference for fixed prices – in other words, they are willing to pay for simplicity. This is because economists usually assume markets are transparent. But usually they are not (at all...) – there are substantial costs involved in tracking & tracing the stuff that you need (=transaction costs). Thus consumers are not stupid – they rather take these transaction costs into account (and pay them off with simple albeit suboptimal pricing schemes).

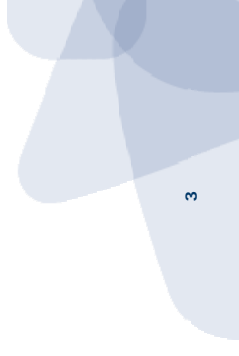
Information goods are inherently non-exclusive. In other words to make a market for information goods they **have to be made** excludable. There are substantial costs involved in the creation of this ‘unnatural situation’. This involved not just costs ex ante (e.g., setting up as proper legal structure, IPR etc.) but also ex post (the actual enforcement of compliance to IPR). There is a trade-off between optimal control and costs incurred for controlling. Typically, it pays off to catch the biggest violators (in terms of number of copies made) but not the small fishes. Many public information holders just do not consider these additional costs and efforts.

Likewise, putting a price on information goods also comes at a price itself (billing systems etc.) This is especially troublesome for micro-payments, and many pricing schemes (e.g., unit or per-use pricing) use micro-payments.

Note that the last two points give an economic rationale for the use of the 'open model' for the distribution of PSI (e.g., in one case a Dutch public sector information holder [hereafter: PSIH] decided that it was cheaper to give away their information for free than to charge for it (because then they'd to make huge investments in the legal infrastructure and billing systems etceteras).

The Psilosopher's Stone

1. Government is a major producer of information.
2. There is a lot of money involved in the commercial exploitation of information.
3. **Public sector information is a potential pot of gold.**



Ad point 1). In a sense, government **is** information – it could be regarded as one gigantic information-processing organism

Ad point 2). Since most markets are not transparent there usually exist a shadow market which provides information about the original market (for example, a couple of years ago I worked for a firm which was solely dedicated to business information about the building and construction market in S.E. Asia. This niche firm alone already has an annual turnover of several hundreds of millions.

Ad point 3). **At that is why we are here today:** because policy makers in Brussels and Berlin think there is a lot of money involved in PSI.

INTERMEZZO: I leave the micro-economic perspective for now. This is a highly interesting field and I would be happy to discuss it further (e.g., for an individual PSIH: what is a “fair price” to charge for my information? For a regulator: what is a “fair price” a PSIH might charge?) but for now I will focus on the macro-economic level (=size of total PSI market).

PIRA (2000). Or the Origin of PSI Wealth

Economic Potential of PSI in Europe and US (billions of Euro)

	EU	US
Investment value I	9,5	19
Economic value E	68	750

0.8% of GDP

'cost
recovery
model'

'open
access
model'

7.7 % of GDP

Investment value = what governments invest in the acquisition of PSI;

Economic value = that part of the national income attributable (...) to industries and activities built on the exploitation of PSI. It is the value added by PSI to the economy as a whole.

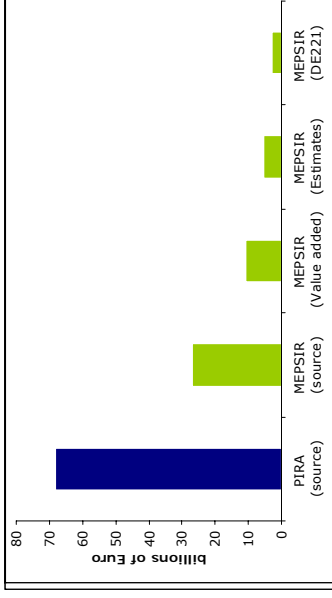
The US figures are staggering. 750 billion Euro is almost 8% of GDP. This is really a lot of money. For your reference, the value added of the entire US publishing (2000, est.) is 10 times less (69 billion). Another cynical reference: the annual expenditure on the Iraq war (=sum of monthly burn rate) is 100 billion US\$ (119 including Afghanistan). So for this amount of money you can fight for another 7 years.

Now although the US figures are incredibly policy makers in Brussels (and elsewhere in Europe) seemed to get really excited about the European figures, that is, the 68 billion economic value and the 1% of GDP.

MEPSIR (2006). The Deflation of PSI Wealth

Economic Potential of PSI in Europe (billions of Euro)

	correction	minimum	base	maximum	%GDP (base)
PIRA (2000)		28,0	68,0	134,0	0,80%
MEPSIR (2005)		10,0	27,0	48,0	0,20%
Value Added	x 0.4	4,0	10,8	19,2	0,08%
factor 2 overrated	x 0.5	2,0	5,4	9,6	0,04%
on Publishing (DE221)	x 0.55	1,1	3,0	5,3	0,02%



Some people seemed to be rather disappointed when I came up with the figure of 27 billion Euro. They'd expected the value to be at least as high as PIRA's 68 billion. Moreover, even with a modest 3% annual growth the PIRA value should already have been grown to 79 billion in 2005.

Whereas PIRA used a top-down approach (basically using National Accounts to determine the size of the total PSI market) MEPSIR used a bottom-up approach (asking hundreds of PSIH's and re-users directly for their estimate of the total national market for PSI). We therefore had many more observations than PIRA but alas the robustness of the individual estimates was doubtful. In general, the smaller countries tended to have much higher estimates (per capita) than the bigger countries – hence the "factor 2 overrated" correction.

Note that MEPSIR asked for **total market size** which is not equal to **value added** (as being used in PIRA and in OFT hereafter). Value added is much lower than total market size – typically about one-third smaller. I used an optimistic value of 40%.

The last correction concerns the distribution of the total value across countries to fill the gap of countries where no reliable figures were available. Just as PIRA did I used GDP as a reference. However this might again introduce a bias towards the less matured countries. Therefore I recalculated the figures with the value added of the national publishing industry (DE221) as a percentage of the EU total. For instance, the GDP of the UK is 16% of the EU total but the %VA DE221 is much higher, 29%. For Hungary it is the other way around (%GDP is 1,3% against %VA DE221 of 0,8%). Since the estimates from the UK respondents were lower than those in Hungary, ultimately the total will be lower as well.

OFT(2007). The Deflation of PSI Wealth, part II

Economic Potential of PSI in the United Kingdom (millions of Pounds, £1= € 1,46)

Table 1.1: Summary of economic value and detriment assessment

£m (base case elasticity)	Estimated revenues from PSI sales and licensing*	Current Economic Value	Detriment			Total potential value of PSI = Economic Value + A + B + C
			Type A	Type B	Type C	
Stratum 1	340	500 ^b	20	100	-	620
Stratum 2	1	20	-	-	-	20
Stratum 3	60	70	-	40	360	470
Total	400	590	20	140	360	1,110

Source: OFT data and DetEcon analysis

= consumers surplus
+ producer surplus

A: Unduly high pricing
B: Distortion of downstream competition
C: Failure to exploit PSI

Like MEPSIR the OFT (the Office of Fair Trading) used a top-down approach to arrive at its estimates. It used a survey among PSIH's and re-users in the UK [personal note from the author: I think this is the way to go. Rather than try to directly go to the EU level it would be better to do more in-depth studies in each member state – using a similar methodology – and then aggregate the data. Cf. the early stages of innovation statistics done by the OECD.]

OFT divided the population of PSIH's in three groups (or strata). Note that Stratum 1, which holds the most visible PSIH's (such as Trading Funds) accounts for 85% of the total. This means these are not just the top of the iceberg but simply all there is ("there is little ice – or economic value – hidden under the water"..)

OFT defines the current economic value as the sum of the consumer surplus (=the amount that customers might be prepared to pay over and above that which they do currently to have access to the product) and the producer surplus (=the extent to which revenues exceed the costs of supplying the product or service).

A key assumption in the assessment of consumer surplus concerns how the demand for PSI may change as its price changes – the so-called price elasticity. Where demand is more elastic, the economic value is likely to be lower, as customers may be able to readily switch over to other sources of information where the price of PSI rises. Conversely, where there are few alternatives to using PSI, demand may not be very price sensitive, as consumers would continue to rely heavily on PSI even in the face of price increases; in this case, the consumer surplus associated with PSI would be greater. In most cases, it seems that price elasticity for PSI is rather **low**. This is probably because the acquisition costs of PSI are only a very limited part of the total costs of the re-users [note from the author: this is one of the view rather robust findings of the MEPSIR study: the share of PSI acquisition in total costs is only between 1-5%]. A big rise in the price of PSI has little consequences for the total costs (given its small share in the

total) so the re-users will be indifferent for price increases. What they do might be unfair competition, that is, their (semi-public..) colleagues getting the same PSI for less money.

Detriment ('market failure') type C ("failure to exploit PSI") is somewhat strange. One might wonder whether it is a public task to promote the commercial exploitation of PSI (rather than giving access to the raw material per se).

The Deflation of PSI Wealth, overview

Economic Potential of PSI in Europe (billions of Euro)

	correction	minimum	base	maximum	%GDP (base)
PIRA (2000)		28,0	68,0	134,0	0,80%
MEPSIR (2005)		10,0	27,0	48,0	0,20%
on GDP		2,0	5,4	9,6	0,04%
on Publishing (DE221)	x 0.55	1,1	3,0	5,3	0,02%
OFT (2006)			0,86	1,62	
on GDP			5,4	10,1	0,04%
on Publishing (DE221)	x 0.55		3,0	5,6	0,02%
NEI/Berenschot (2001)					
Geo.information	x 0.6		0,11	0,18	
Total PSI	x 1/0.4		0,27	0,45	
on GDP			6,3	10,5	0,07%
on Publishing (DE221)	x0.55		4,3	7,2	0,05%

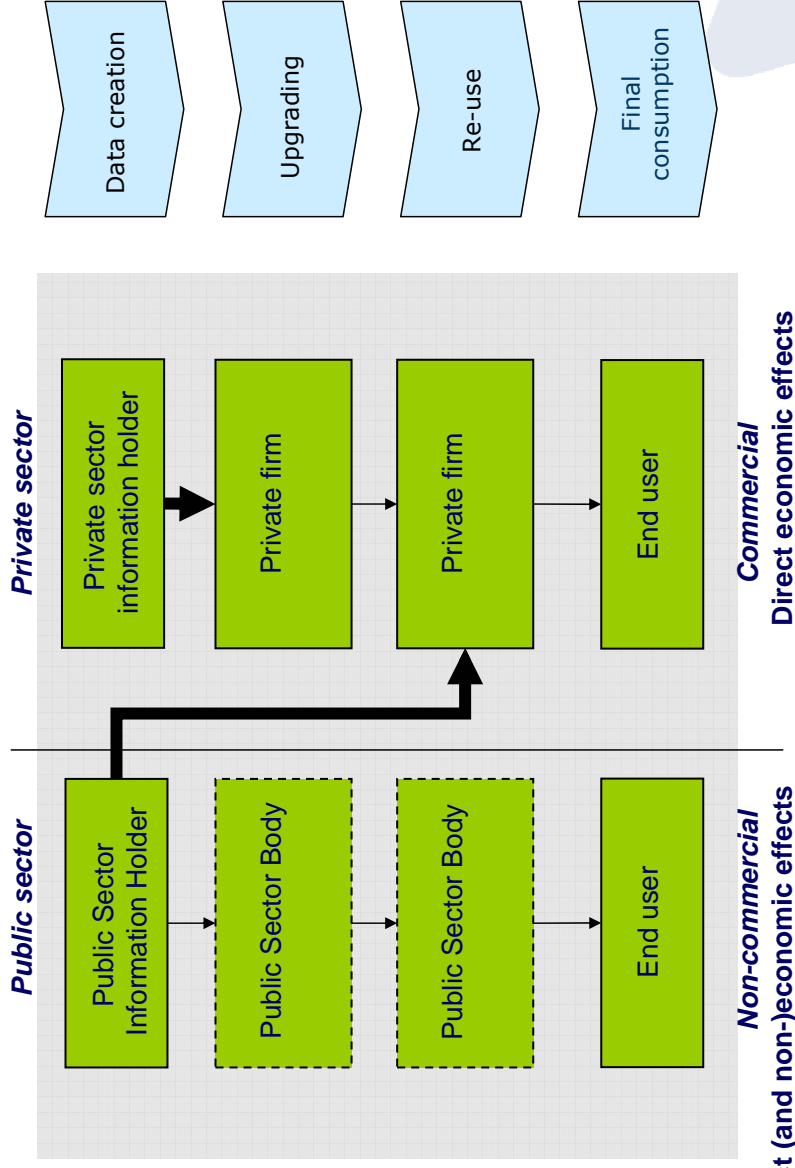
NEI/Berenschot used a similar approach to OFT, that is, an in-depth national survey among (in this case: geodata) PSIH's and re-users [→ see my personal note on a suitable research design].

The estimates for the Dutch PSI market for geo information from earlier studies were 180 million Euro but they were generally regarded "much too high" by most respondents. Hence I took 60% of the 180 billion.

Next, I had to estimate the total size of the PSI market, not just for geo data. The share of geo information in the total is very high. PIRA estimated it at 52%, OFT arrives at 52-45%. I took a modest share of 40%. With a 50% share the total value would have been 3.4 billion instead – again close to the totals of MEPSIR and OFT that I'd calculated above.

in conclusion, although this is not particularly Noble Prize economics, one could fairly assume that at least the order of magnitude of the numbers (around 3 billion) is more realistic than the estimate from PIRA (around 70 billion)

So were did all the money go ?



Indirect (and non-)economic effects

Commercial
Direct economic effects

The general though – which has been driven the entire PSI campaign so far – is that there is a direct and significant link between the public sector on the one hand producing information and the private sector on the other hand generating value added with that information. The flaw in the argument is that the information from the public sector as such has little added value in strict economic terms. In other words, there is a multi billion private sector information industry. It just has little to do with **public sector** information. Labeling the entire private market as “PSI-based industry” is just misleading.

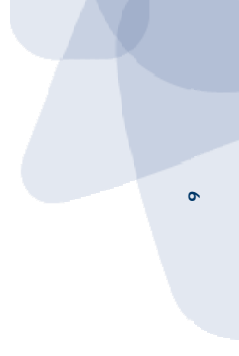
This does **not** mean that PSI has no economic value at all. An the contrary, it has very important **indirect** economic effects which might outweigh the **direct** effects by far. But since it is difficult to measure these indirect effects the direct effects (such as the infamous 68 billion figure) has gotten all the attention.

Let’s just illustrate the value of PSI with a little parable :
if we took the value added of each industry that makes use of water we would arrive at enormous figures. Surprisingly there is no ‘EC Directive on the Re-Use of Water’. This is because it is the indirect effects that matter, much less so the direct effect. Alas these indirect effects are notoriously difficult to measure. But one established manner (at least in environmental economics) is to estimate the opportunity costs, that is, the costs that would have been incurred would the raw material (water, or in this case PSI) **not have been available, or only available with less quality** (e.g., the indirect costs of air pollution are rather high, so might the costs of ‘data pollution’ be...). In short, if you look for sound economic arguments to boast the importance of PSI, start with the indirect effects. In general, what better access to PSI does is that it makes your citizens better informed. This than in turn has huge economic benefits because better informed people tend to behave smarter (e.g., knowing your geographic position saves travelling time) and this translated into more efficient and effective ways of doing things.

Public Mine and Private Thine

Ministry of Economic Affairs (1997). Market and government. Rules of game for fair competition between public organisations and private enterprises [NL] :

- PSI should be made available to third parties on a non-discriminatory basis at uniform prices.
- Information services directly linked to the 'public task' are allowed, all other (commercial or value-added) services are forbidden.
- Additional (value-added) information services may only be provided by the public sector when there is a public need for such services, and no private company is already (or soon will be) providing a similar service.

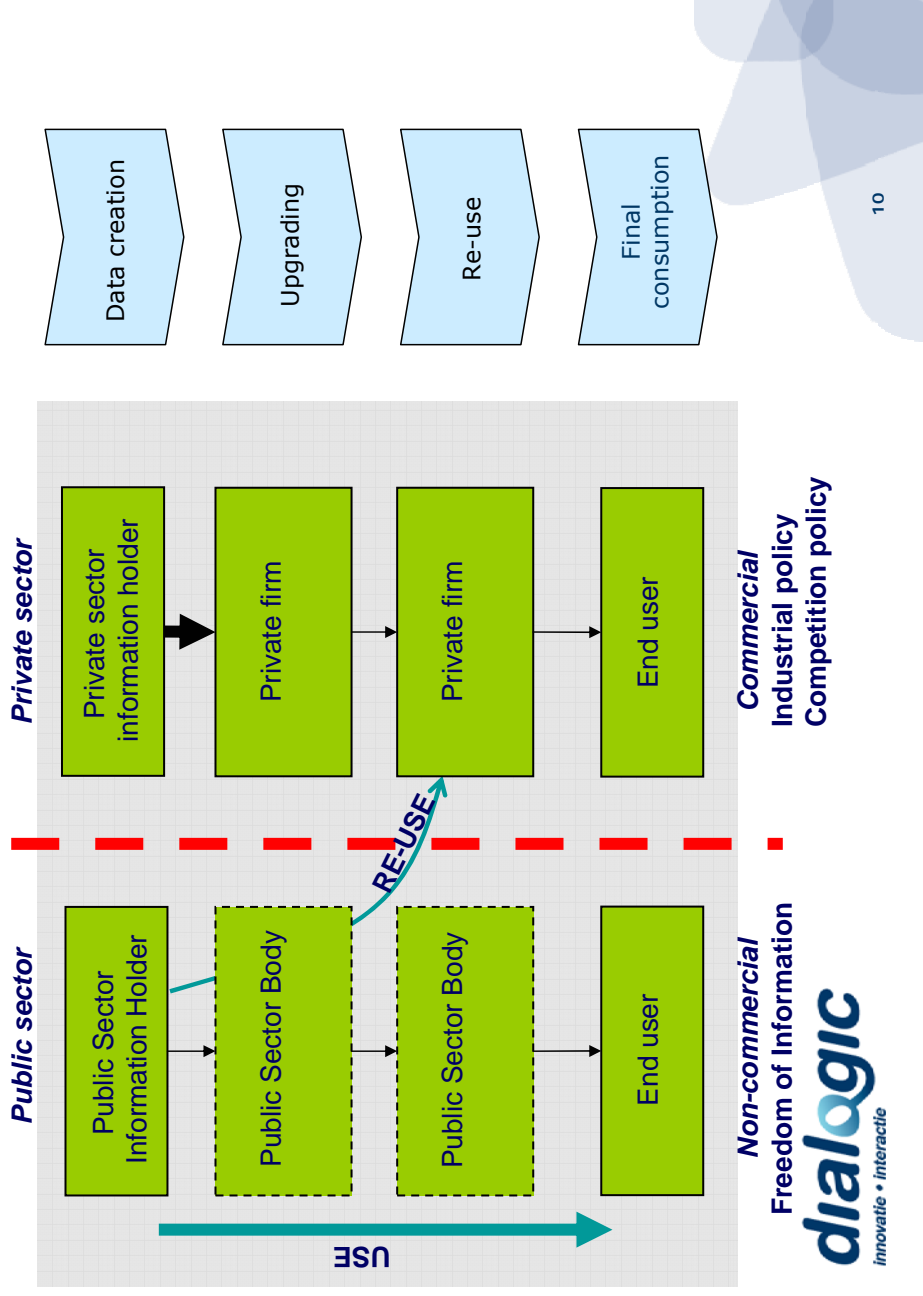


The real issue than is not the distinction between use and re-use but between the left and right hand column, that is, where to draw the line between the public and the private sector. This is a **generic governance issue** which is on a much higher level than the rather specific PSI debate. One interesting reference here is a Dutch policy report on unfair competition with the private sector (already written in 1997). The point here is that the specific PSI policy is embedded in a broader policy debate on the demarcation between the public and the private sector.

Also compare two more recent reports from the Swedish Statskontoret : (2004). Business as usual? Clearer demarcation between authorities and markets (2005). Competition at the Public Private Interface.

In short, it makes little sense to discuss PSI matters in isolation, without taking this wider issue of public/private competition into account.

Public and private sphere do not compete



If a public sector information holder is earning significant revenues from PSI (e.g., the PSIH's belonging to OFT's first stratum) it is just behaving like a private firm (hence it belongs in the right hand column then) and **should be treated as such**. That is, it should be subject to the similar legal regime (e.g., anti-trust/competition law) as regular private firms. If you pretend to work like a firm, you should be treated like a firm.

More boldly speaking: if a PSIH makes a lot of money it **should not have been in the public sector in the first place**. That particular information service is probably only in the public hands due to historical reasons. There are little reasons to believe that a certain type of information is **inherently** public in nature. There is a simple litmus test for this in the good old Popperian way: if there is just one country where a particular service is in the private domain then the hypothesis is falsified that that service can only be in the public domain. [note from the author: the Open Coordination Method is very well suitable to deal with this kind of adjustment between countries].

It is important to note that both value chains (the two columns) **do not exclude each other** but exist in parallel (see also my presentation at OECD, http://www.epsipius.net/epsipius/media/files/tevelde_oecd_31may06). Also compare Gerhard Wagner's '2-market model'). In the left column (the 'public value chain') information is offered for free (PIRA's 'open model'). The market is targeted towards the public at large and concern low end products (=raw material). In the right column (the 'private value chain') information is offered at marginal costs. The market is targeted towards the corporate market and concerns high end products (=upgraded material). The market for 'free' PSI does not cannibalize the market for 'commercial' PSI because high end users pay for the upgrading of the information, not for the (raw) material itself.

From an economic point of view the introduction of the notion of 're-uses' is somewhat troublesome. There are various kinds of use (internal use/within the public sector, external use/outside public sector,

commercial use, non-commercial use etceteras) **but no such thing as re-use**. The only difference that could be made is between upgraded information (=‘information made ready for re-use’) and raw information (=‘information readily available for use’). Thus the key issue of a government policy on re-use is not whether PSI is being used in a commercial way or not but rather to what extent the raw information should be upgraded (and whether this should be done by the government or left to the private sector).

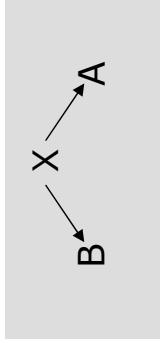
From this point of view **it makes in fact little sense to make a distinction between access and re-use**. Once information is in the open – so do think about that twice -- you cannot control it anymore anyhow. It is literally not the business of government what will be done with the information. The notion of ‘re-use’ introduces all kinds of nice theoretical issues which are empirically void. It is sheer impossible to ex ante codify all possibilities of information [re]use in law. Just let it go. In this respect I am rather sympathetic to the pragmatic UK approach.

The whole notion of re-use is merely a minor extension to the existing FoI framework. It just says that 1) **if** the government sees it as a task to boost its private sector information industry and 2) **if** the quality of the raw material is not good enough for high-end commercial use it **might** consider taking up the additional responsibility of upgrading the raw information.

PIRA (2000). At second glance

Economic Potential of PSI in Europe and US (billions of Euro)

	EU	US	US / EU
Investment value I	9,5	19	2,0
Economic value E	68	750	11,0
E / I	7,2	39,5	5,5



US has a much stronger private information industry [A] than the EU.

But how much is that due to differences in PSI [B]?

Exaggeration is part and parcel of any introduction of a new product or service. This is because in the beginning you have to sell something which it not there yet. In this respect the PIRA study did a great job and it should be appreciated in this way. It almost singlehandedly put PSI on the top of the political agenda. However the management of expectations is a skill in its own right. The discrepancy between promise and reality should not be too big. In general innovation trajectories follow a dialectic development (see my earlier work on high tech innovations) :

thesis: "this [new product/service] is great"

antithesis: "this [new product/service] is not as great as it was said to be"

Now the outcome of the development depends in the gap between promise and reality :

Wide gap>negative synthesis: "this [new product/service] will never work. We should not throw away our money anymore so let's just kill it off right away"

Small gap>positive synthesis: " "this [new product/service] will work and will be great if only we throw in a little bit of extra money and give it some extra time".

My fear in the particular case of the PSI debate is that the highly optimistic figures of PIRA will at the end turn against the further development of the field. Thus my critical stance should be interpreted as a constructive contribution to the debate.

Also, the current focus on the direct economic effects puts the indirect economic effects to the background although they are probably at the end much more important in terms of societal effects and economic growth.

If we take a down to earth stance towards the infamous table from PIRA, it simply says that the private sector information industry in the US is much stronger than in the EU. (Again, there are probably gross overestimates here, for example in the US figures the huge 'computer-related services' industry is also included. Still, there are indeed reasons to believe that there is a wide disparity between the situation in the US and the EU). Whether that is due to the particular setting of the demand of PSI (e.g., 'open model' versus 'cost recovery') remains to be seen.

- In the current policy debate, it is assumed that a better supply of PSI leads to a (big) increase of the value added of private information industry [B → A]
- However one could also assume that cause and effect are reversed, that is, a more sophisticated/vibrant/creative demand from the private information industry boost the performance of the PSI sector [B ← A]
- Then there could also be the case that there is a third, unknown X factor which influences both A and B (thus there is a spurious causal relation, in fact X is the decisive factor). Work from Gerhard Wagner shows that there are big differences within Europe between big and small countries, between different types of PSI etceteras.
- Finally, there might not be any relation between A and B at all. We just do not know yet. We need much more data both on the performance of the public information sector and on the private information sector.

The Psilosopher's Stone revisited

1. Government is a major producer of information.
2. There is a lot of money involved in the commercial exploitation of information.
3. **Public sector information is important in its own right** (Freedom of Information — indirect economic effects).
4. **Boost the performance of the EU private sector information industry** (competition law, industrial policy — direct economic effects).

(ad point 4)

Note that this concerns **horizontal** policy measures (=generic measures, which apply across many industries/sectors), not vertical measures which apply specific to PSI. For instance, if you want to deal with the problem of 'commercial PSIHs' (that is, unfair competition between public and private sector bodies) you should install a tough market regulator which has enough teeth to force these PSIHs either to become fully-fledged private sector bodies or to leave their commercial activities to the private market.

Q & A

Robbin te Velde
tevelde@dialogic.nl
www.dialogic.nl

Dr. Jan Ole Püschel

Referent beim Beauftragten der Bundesregierung
für Kultur und Medien

Informationszugang und Informationsweiterverwendung: Zwei Seiten einer Medaille oder Apfel und Birne?

Literatur: Aichholzer/Burkert (Hrsg.) Public Sector Information in the Digital Age, UK 2004; Altmeppen/Kahlen, IWG – Neue Impulse für den Informationsmarkt, MMR 2006, 499 ff.; Galla/Öhlböck, Die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, in: Faltenböck/Galla/Stockinger (Hrsg.) Urheberrecht in der digitalen Wirtschaft, Wien 2005, S. 265 ff.; Knyrim/Weissenböck, Informationsweiterverwendungsgesetz (Kommentar), Verlag Österreich 2007; Püschel, Informationen des Staates als Wirtschaftsgut, Berlin 2006; Püschel, Vom Informationszugang zur Informationsweiterverwendung, DuD 2006, 481 ff.; Püschel, Das Informationsweiterverwendungsgesetz (Kommentierung) in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Loseblatt, 2007 i.E.; Schoch, Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetz des Bundes, NVwZ 2006, 872 ff.; Schoch, IFG (Kommentar) einschließlich IWG und IVG, München 2007 i.E..

I. Ausgangspunkt: Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie)

Am 19. Dezember 2006 trat das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG) in Kraft.¹ Es dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.² Auch in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist der Umsetzungsprozess weitestgehend abgeschlossen. Für den Bereich der Informationsweiterverwendung gibt es damit – anders als im Bereich der allgemeinen Informationszugangsfreiheit – europarechtliche Vorgaben. Der europäische Ge-

¹ BGBl. 2006, Teil I Nr. 60, S. 2913 f.

² ABl. EU Nr. L 345, S. 90. Die Abkürzung orientiert sich an dem englischen Titel der Richtlinie: „Re-use of Public Sector Information“.

setzgeber konnte für den Bereich der Informationsweiterverwendung verbindliche Vorgaben treffen, da es sich hierbei um spezifisches Wettbewerbsrecht handelt. Die PSI-Richtlinie trifft Regelungen für eine nichtdiskriminierende und transparente Gestattung der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen. Weder werden unmittelbare Vorgaben für die Entscheidung über eine allgemeine Informationszugangsfreiheit getroffen, noch öffentliche Stellen der Mitgliedstaaten generell dazu verpflichtet, ihre Informationen einer Weiterverwendung durch Dritte zur Verfügung zu stellen.

II. Umsetzung durch das IWG

Federführend für die Umsetzung der PSI-Richtlinie in das nationale Recht war das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Die Gesetzgebungskompetenz stützt sich auf das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG), was dem Charakter des Gesetzes als spezifisches Wettbewerbsrecht entspricht. Der Bundesgesetzgeber hat für die Umsetzung der PSI-Richtlinie ein selbständiges Gesetz mit Geltung für Bund, Länder und Kommunen gewählt. Von der Eingliederung in das VwVfG wurde aufgrund unterschiedlicher Anwendungsbereiche abgesehen. Gleiches gilt für die auf den ersten Blick reizvolle erscheinende einheitliche Regelung von Informationszugang (IFG) und Informationsweiterverwendung (IWG). Das IFG des Bundes gilt nur für den Bund, nicht aber für Länder und Kommunen. Eine einheitliche Regelung hätte durch den Bundesgesetzgeber daher auf öffentliche Stellen des Bundes beschränkt bleiben müssen. Hierdurch wäre es zu einer den Zielen der PSI-Richtlinie widersprechenden Zersplitterung in eine Vielzahl einzelner Bundes- und Landesgesetze gekommen.

Das IWG gibt nur ein rechtliches Mindestniveau vor. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem IWG keine abschließende Regelung der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen bezweckt. Dies bedeutet, dass Fachgesetze und Regelungen von Bund und Länder weiterhin ebenfalls Regelungen der Weiterverwendung treffen können, soweit sie über das gesetzliche Mindestniveau des IWG hinausgehen. Ausdrückliche Berücksichtigung hat dieser Grundsatz in § 1 Abs. 3 IWG gefunden: weitergehende Ansprüche aus anderen Rechtsvorschriften auf Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen bleiben unberührt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Fach- und Landesgesetze nur dann vom IWG verdrängt

werden, wenn sie hinter dessen gesetzlichen Vorgaben zurückbleiben.

Ziel des Gesetzgebers war die möglichst weitreichende 1:1 Umsetzung der PSI-Richtlinie. Einzelne Regelungen der Richtlinie wurden daher teils wörtlich übernommen. Nur im Ausnahmefall wurden selbstständige Regelungen getroffen. Ein Abweichen vom Wortlaut der PSI-Richtlinie liegt z.B. in der Beschränkung des Begriffs der Weiterverwendung auf entgeltwerte Informationsnutzung. Ein über die Vorgaben der PSI-Richtlinie hinausgehende Regelung besteht in der ausdrücklichen Rechtswegzuweisung an die Verwaltungsgerichte. Da nun aufgrund der Zuweisung an die Verwaltungsgerichte ein einheitlicher Rechtsweg für Fragen des Informationszugangs- und der Weiterverwendung besteht, ist die ausdrückliche Normierung einer gesetzlichen Sonderzuweisung an die Verwaltungsgerichte sehr zu begrüßen. In anderen Mitgliedstaaten – z.B. in Österreich – ist dies nicht der Fall, so dass hier – abhängig von der durch öffentliche Stellen gewählten Handlungsform – teilweise die Zivilgerichte und teilweise die Verwaltungsgerichte für Fragen der Weiterverwendung zuständig sind.

III. Wesentliche Regelungsgrundsätze des IWG

1. Gleichbehandlungsgrundsatz (§ 3 Abs. 1)

Jede Person ist gem. § 3 Abs. 1 IWG bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben, gleich zu behandeln. § 3 Abs. 1 etabliert damit zwar keinen – den IFG vergleichbaren – voraussetzungslosen Anspruch auf Weiterverwendung. Liegen aber die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 vor, besteht ein subjektives öffentliches Recht auf Weiterverwendung. Alle weiteren Regelungen des IWG dienen entweder der Konkretisierung des in § 3 Abs. 1 normierten Anspruchs (z.B. das Verbot der Exklusivabreden), oder aber der prozeduralen „Ummantelung“ des durch Gesetz gewährten Anspruchs auf Weiterverwendung (z.B. der Grundsatz der Transparenz, oder der Grundsatz der elektronischen Verfahrensabwicklung).

Einen Unterfall von § 3 Abs. 1 IWG bildet das Verbot von Exklusivabreden. Zwar ergibt sich dieses bereits unmittelbar aus § 3 Abs. 1

IWG; es wurde aber auch – in Umsetzung der Vorgaben der PSI-Richtlinie – ausdrücklich in § 3 Abs. 4 normiert. Ausschließlichkeitsvereinbarungen sind hiernach grundsätzlich unzulässig. Allerdings gilt auch hier: kein Grundsatz ohne Ausnahme. Exklusivabreden sollen weiter zulässig sein, wenn dies im öffentlichen Interesse erforderlich ist. Exklusivabreden erfordern daher eine Rechtfertigung, wobei die Anforderungen hieran aufgrund des Ausnahmecharakters nicht zu niedrig angesetzt werden dürfen. Ein Grund für Exklusivabreden wird im sog. „Marktversagen“ gesehen, wenn also allein durch Marktmechanismen ein als notwendig angesehenes Angebot auf dem Informationsmarkt nicht bestehen würde.

2. Geltung nur für vorhandene Informationen öffentlicher Stellen

Das IWG gilt dem Grundsatz nach für alle bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen. Die Geltung des Gesetzes ist nicht – wie dies i. d. R. auf die bestehenden IFG zutrifft – auf Informationen beschränkt, die der Ausübung von Verwaltungstätigkeit zugerechnet werden können. Der Grundsatz der Gewaltenteilung findet innerhalb der Definition des Anwendungsbereiches des Gesetzes keine Berücksichtigung.

Die ausdrückliche Beschränkung auf „vorhandene Informationen“ stellt zudem ausdrücklich klar, dass öffentliche Stellen keiner Beschaffungspflicht unterliegen. Private Abnehmer von Informationen öffentlicher Stellen genießen insoweit durch das IWG keinen Vertrauensschutz, dass vorhandene Informationen auch zukünftig bereitgestellt werden. Eine Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen erfolgt daher stets nur als Annex zur öffentlichen Aufgabenerfüllung, ohne auf den Umfang der Aufgabenerfüllung Einfluss zu nehmen.

3. Definition „öffentlicher Stellen“ entspricht Regelung in § 98 Nr. 1 – 3 GWB

Adressaten des IWG sind sog. „öffentliche Stellen“ i.S.v. § 2 Nr. 1 IWG. Bereits die PSI-Richtlinie verweist zur Definition des Begriffs „öffentliche Stellen“ auf die bestehenden Vergaberichtlinien. § 2 Nr. 1 IWG hat sich folglich an § 98 Nr. 1 – 3 GWB und dem hier verwandten Begriff des „öffentlichen Auftraggebers“ orientiert und weist aus diesem Grund einen nahezu identischen Wortlaut auf. Auch das

IWG folgt damit einem funktionalen Staatsverständnis. Für die Anwendung des Gesetzes ist die Handlungs- oder Organisationsform öffentlicher Stellen unerheblich. Öffentliche Stellen sollen sich nicht schon durch die Wahl ihrer Organisationsform den an sie adressierten Regelungen entziehen können. Denn bekanntlich gilt kein „numerus clausus“ öffentlicher Organisations- und Handlungsformen (BVerwGE 92, 56, 64 ff.). Erfasst sein können daher juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts gleichermaßen. Maßgeblich ist allein das Vorliegen eines „öffentlich-rechtlichen Funktionszusammenhanges“, der (verkürzt) vorliegt bei überwiegender staatlicher Aufsicht, Finanzierung oder sonstiger Kontrolle der öffentlichen Stelle. Aufgrund der Anlehnung an den Wortlaut des § 98 Nr. 1 – 3 GWB ist die Rechtsprechung zum Anwendungsbereich des GWB insoweit auf das IWG übertragbar. Gleiches gilt allerdings auch für die schon für das GWB bestehenden Probleme der Auslegung (z.B. ein nach dem Wortlaut des Gesetzes erforderlicher Errichtungszweck).

4. Weiterverwendung als Schlüsselbegriff des IWG

Dem Begriff „Weiterverwendung“ i.S.v. § 2 Nr. 3 IWG kommt eine Schlüsselfunktion innerhalb des IWG zu. Nur wenn eine Weiterverwendung von Informationen bereits erstmalig gestattet wurde, besteht ein Anspruch Dritter darauf, ebenfalls die Weiterverwendung dieser Informationen gestattet zu bekommen. Mit dem Begriff der Weiterverwendung wurde ein neuer Rechtsbegriff in das Informationsrecht eingeführt, der – bedingt durch die europarechtlichen Vorgaben der PSI-Richtlinie – zu einem neuen Verständnis öffentlicher Aufgabenwahrnehmung führt. Weiterverwendung ist (a) die Nutzung einer im Rahmen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung erstellten Information, die (b) über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und (c) in der Regel (objektiv) auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist (im Sinne von „Entgeltgeeignet“). Die intellektuelle Wahrnehmung einer Information und Verwertung des hierdurch erlangten Wissens stellt keine Weiterverwendung dar. Auch der Austausch zwischen öffentlichen Stellen zu Zwecken der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist keine Weiterverwendung.

Durch den – bedingt durch die Vorgaben der PSI-Richtlinie – notwendigen Bezug zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als Abgrenzungskriterium entstehen Problemfelder, deren Klärung maß-

geblich zur Funktionalität des IWG in der Praxis beitragen wird. Zum einen geht mit dem Kriterium der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung das Problem einher, dass diese nicht abschließend gesetzlich definiert sind. Öffentliche Stellen können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für sich auch selbständig öffentliche Aufgaben definieren. Bereits hierdurch ist der Begriff der öffentlichen Aufgabe prinzipiell untauglich als gesetzliches Tatbestandsmerkmal. Ein weiteres Problem der gesetzlichen Definition der Weiterverwendung unter Rückgriff auf das Kriterium der öffentlichen Aufgabenerfüllung liegt in dem staatsrechtlichen Verständnis begründet, dass öffentliche Stellen stets öffentliche Aufgaben erfüllen, da der Staat nicht „zum Selbstzweck“ besteht, sondern sämtliches staatliches Handeln an einen öffentlichen Zweck zu koppeln ist. Nach h.M. gilt dies selbst für die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand, welches aber – bei einer Nutzung von Informationen öffentlicher Stellen durch diese selbst zu erwerbswirtschaftlichen Zwecken – im Sinne der PSI-Richtlinie und des IWG zugleich eine Weiterverwendung und damit gerade keine Erfüllung öffentlicher Aufgaben darstellen soll.

Da öffentliche Aufgaben nach deutschem Staatsverständnis auch durch Marktmechanismen erfüllt werden können, bedarf es für das Vorliegen einer Weiterverwendung im Sinne des IWG durch öffentliche Stellen selbst also eines europarechtlich geprägten Verständnisses der Norm. Könnte die Marktteilnahme öffentlicher Stellen mit eigenen Informationen nicht unter den Begriff der Weiterverwendung subsumiert werden, würde ein wesentliches Ziel der PSI-Richtlinie – das Aufbrechen öffentlicher Informationsmonopole – nicht erreicht. Es liegt daher nahe, nicht die öffentliche Aufgabenerfüllung in das Zentrum der Abgrenzung zu stellen, sondern die wirtschaftliche oder nicht wirtschaftliche Nutzung von Informationen. Die insoweit notwendige Klarstellung erfolgt durch § 3 Abs. 2 IWG: „Werden Informationen von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für eigene Geschäftstätigkeit weiterverwendet, gelten hierfür die gleichen Entgelte und Bedingungen wie für andere Personen“.

5. Keine Subsidiarität staatlicher Betätigung auf dem Informationsmarkt

Anders als z.B. 1989 durch unverbindliche Leitlinien auf europäischer Ebene für elektronische Informationsdienstleistungen formu-

liert, bestimmt das IWG keine Subsidiarität der staatlichen Betätigung auf dem Informationsmarkt. Lediglich Wettbewerbsverzerrung zwischen öffentlichen und privaten Stellen sollen durch Regelungen des IWG (mit) verhindert werden. Nehmen öffentliche Stellen am Informationsmarkt teil, müssen bei der Verwendung von staatlichen Informationen als „Rohstoff“ weiterführender Dienste und Produkte dieselben Voraussetzungen wie für private Marktteilnehmer gelten. Die steuerfinanzierte Sammlung, Archivierung und Bereitstellung von Informationen darf nicht zu einem Wettbewerbsvorteil öffentlicher Stellen auf dem Informationsmarkt führen.

6. Grundsatz der elektronischen und transparenten Verfahrensabwicklung

Wie in anderen Bereichen der europäischen Rechtssetzung (z.B. Dienstleistungsrichtlinie) folgt das IWG in Umsetzung der PSI-Richtlinie den Grundsätzen der elektronischen und transparenten Verfahrensabwicklung. Um eine möglichst zeitnahe und europaweite, also grenzüberschreitende Nutzung von Informationen öffentlicher Stellen zu ermöglichen, sollen Informationen möglichst in digitaler Form zur Verfügung gestellt und auch das Antragsverfahren elektronisch abgewickelt werden.

7. Kostengrundsätze

Weder die PSI-Richtlinie noch das IWG geben dem nationalen Gesetzgeber bzw. den nationalen Verwaltungen ein zwingend zu berücksichtigendes Kostenmodell für die Gestattung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors vor. Weiterhin ist es zulässig, dass für die Weiterverwendung keine Entgelte / Gebühren erhoben werden. Zudem können öffentliche Stellen wählen, ob sie Weiterverwendung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen (Gebühren) oder privatrechtlichen Systems (privatrechtliche Entgelte) abwickeln. Allerdings hält das IWG selbst keine Ermächtigungsgrundlage für die Gebührenerhebung bereit. Hierfür bedarf es einer gesonderten Regelung. Vorgaben enthält das IWG in Umsetzung der PSI-Richtlinie zudem allein für die Höhe der zu erhebenden privatrechtlichen Entgelte. Für Gebühren wurde davon ausgegangen, dass bereits die allgemeinen deutschen Gebührengrundsätze den Anforderungen der PSI-Richtlinie Rechnung tragen.

Das IWG normiert in § 4 Abs. 3 IWG eine finanzielle Höchstgrenze für die Partizipation öffentlicher Stellen am Wert ihrer Informationen. Es gilt der Grundsatz der Kostendeckung zuzüglich der Gestattung eines angemessenen Gewinns. Gesamteinnahmen dürfen die Kosten der Erfassung, Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zzgl. einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Was ein „angemessener Gewinn“ im Sinne des Gesetzes ist, wird weder im Gesetz selbst noch in der Gesetzesbegründung näher definiert. Als Maßstab wird gelten können, dass öffentliche Stellen die Kosten der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in deren Rahmen die in Frage stehenden Informationen erhoben wurden, auf Dritte im Rahmen der Kostenkalkulation nicht vollständig abwälzen dürfen; es sei denn, die öffentliche Stelle unterliegt einer gesetzlichen Selbstfinanzierungspflicht. Auch werden die Kosten so kalkuliert werden müssen, dass eine an Marktmechanismen orientierte Nutzung hierdurch nicht unmöglich gemacht wird. Schließlich ist immer – hierauf weist das Gesetz nochmals klarstellend hin – der Gleichheitsgrundsatz zu beachten. Es darf allerdings innerhalb der Kostenkalkulation zwischen unterschiedlichen Formen der Weiterverwendung (kommerziell / nicht-kommerziell) differenziert werden.

IV. Ausgewählte Probleme der Gesetzesanwendung

1. Abgrenzung von Informationszugang und Informationsweiterverwendung

Das IWG baut auf bestehenden Regelungen des Informationszugangs auf. Sowohl PSI-Richtlinie als auch IWG betonen, dass nicht der Zugang zu Informationen geregelt wird, sondern allein die sich hieran anschließende Weiterverwendung. In der Folge führt dies zu einer künstlichen Aufspaltung eines einheitlichen Sachverhaltes in Zugang und Weiterverwendung. Der Gesetzgeber ging bei der Formulierung des IWG davon aus, dass die bereits bestehenden IFG allein den Informationszugang und nicht die Weiterverwendung regeln. Dies widerspricht zumindest in Teilen der bisher gängigen Praxis bei Anwendung der bestehenden Informationsfreiheitsregelungen. Weder IFG noch UIG geben allerdings ausdrücklich Auskunft darüber, in welchem Umfang die erlangten Informationen genutzt werden können. Indem aber z.B. das IFG Berlin explizit die gewerbliche Nutzung in § 13 Abs. 7 verbietet, offenbart es zugleich das gesetzliche Verständnis, dass die sonstige Nutzung (im Sinne

einer nicht-kommerziellen Weiterverwendung) zulässig sein soll. Nicht nur für bestehende IFG, sondern für sämtliche informationsrechtliche Regelung ist daher zu klären, ob sie zugleich auch die Weiterverwendung im Sinne des IWG mitregeln. Dies ist zulässig, denn das IWG gibt nur einen gesetzlichen Mindestmaßstab vor. Grundsätzlich könnten daher die bestehenden IFG auch als „weitergehende Ansprüche auf Informationsweiterverwendung“ im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG aufgefasst werden. Folge wäre aufgrund des Prinzips der Gleichbehandlung der kommerziellen und nicht-kommerziellen Weiterverwendung (ausdrücklich von der PSI-Richtlinie formuliert) ein Anspruch auf Weiterverwendung nach dem IWG auf alle nach IFG zugänglichen Informationen. Diese Hebelwirkung der Informationszugangsregelungen ist m.E. auch durch die PSI-Richtlinie intendiert. Überzeugende Gründe dafür, dass zwar der Zugang zu Informationen (im Sinne einer intellektuellen Wahrnehmung) jedermann gestattet sein soll, nicht aber deren kommerzielle Nutzung existieren nicht. Rechte Dritter, wie z.B. Persönlichkeitsrechte (Datenschutz) oder Eigentumsrechte (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) werden in der Regel bereits auf der Ebene des Informationszugangs zu klären sein.

2. Verbot der gewerblichen Nutzung in Informationszugangsregelungen

Probleme bei der Anwendung der von der PSI-Richtlinie vorgegebenen und durch das IWG umgesetzten Grundsätze bereitet auch das immer wieder diskutierte und im IFG Berlin (§ 13 Abs. 7) ausdrückliche normierte Verbot der kommerziellen Nutzung der über Zugangsgesetze erlangten Informationen. Hintergrund eines auch in mehreren aktuellen Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Verbots einer kommerziellen Nutzung ist, dass IFG in der Regel keine ausreichende Partizipation öffentlicher Stellen am Wert ihrer Informationen ermöglichen. Denn hier steht die staatliche Transparenz und informatorische Partizipation des Bürgers im Vordergrund. Bereits einer streng an Kostendeckung orientierten Gebühr kann im Einzelfall prohibitive Wirkung für den Antragsteller zukommen. Von öffentlichen Stellen wurde daher befürchtet, wirtschaftlich bedeutsame Informationen, denen ein Marktwert zukommt, an kommerzielle Nutzung aufgrund allgemeiner Informationszugangsfreiheit zu geringen Gebühren abgeben zu müssen. Ob diese Gefahr überhaupt bestand, kann letztlich offen gelassen werden, da nun das IWG hierfür

Regeln vorsieht, die ausdrücklich einen „angemessenen Gewinn“ zulassen. Die Kosten einer Weiterverwendung können daher für den Antragsteller im Vergleich zu denen des Informationszugangs deutlich höher ausfallen. Grund ist die Annahme, dass in der Regel diese Kosten im Rahmen der kommerziellen Nutzung an Dritte weitergeben werden können.

Zu differenzieren ist damit zwischen der rechtspolitischen Notwendigkeit eines Verbotes, die im Ergebnis nicht besteht und der Zielsetzung der PSI-Richtlinie widerspricht und der rechtlichen Zulässigkeit derartiger Verbote seit In-Kraft-Treten des IWG. Die Antwort ist abhängig von der Einordnung bestehender IFG. Wird hierin zugleich eine (teilweise) Gestattung der Weiterverwendung gesehen (im Sinne weitergehender Regelungen, § 1 Abs. 3 IWG), dann sind derartige Verbote unzulässig, da sie schon hinsichtlich der generellen Anspruchsgestattung kommerzielle und nicht-kommerzielle Weiterverwendung ungleich behandeln. Im Ergebnis begründet das Verbot dann eine unzulässige Diskriminierung der kommerziellen Weiterverwendung. Wird hingegen in einem IFG allein eine Regelung des Informationszugangs gesehen, bleibt ein Verbot zulässig, da die Entscheidung über das „Ob“ der Weiterverwendung dann weiterhin im gesetzgeberischen Ermessen bzw. im Ermessen der jeweiligen öffentlichen Stelle liegt.

V. Vom Gesetzgeber ausgeklammerte Fragestellungen der Informationsweiterverwendung

Das IWG dient der 1:1 Umsetzung der PSI-Richtlinie. Fragestellungen, die bereits durch die Richtlinie ausgeklammert wurden, finden daher – mit Ausnahme des Rechtsweges – auch keine Berücksichtigung innerhalb der Regelungen des IWG. Insoweit muss sich mit allgemeinen Grundsätzen und Erfahrungen beholfen werden, die zum Teil aus dem Bereich des Informationszugangsrechts auf die Weiterverwendung übertragen werden können.

1. Haftung für Informationsinhalte?

Keine Vorgaben trifft das IWG für den Fall der Unrichtigkeit / Fehlerhaftigkeit von für die Weiterverwendung zur Verfügung gestellten Informationen öffentlicher Stellen. Bereits die Zugangsgesetze schließen allerdings in der Regel eine Haftung öffentlicher Stellen

für den Fall der Unrichtigkeit aus. Für öffentliche Stellen des Bundes regelt dies z.B. § 7 Abs. 3 S. 2 IFG Bund ausdrücklich. Eine Gewährleistungspflicht der Richtigkeit trifft öffentliche Stellen aus diesem Grund grundsätzlich auch bei einer Gestattung der Weiterverwendung nicht. Etwas anderes kann allerdings gelten, wenn öffentliche Stellen privatrechtlich die Weiterverwendung regeln. Dann finden hier die Grundsätze des Gewährleistungsrechts Anwendung. Öffentlichen Stellen ist es aber gestattet, durch entsprechende allgemeine oder individuelle Nutzungsbestimmungen ausdrückliche Haftungsausschlüsse zu formulieren. Derartige Nutzungsbestimmungen werden vom IWG ausdrücklich erwähnt. Nicht ausschließen kann die öffentliche Stelle allgemeine Sorgfaltspflichten. Diesen unterliegt sie, wenn sie Informationsangebot selbst aktiv bereithält. Letztlich müssen öffentliche Stellen aufgrund ihrer Fürsorgepflicht oder aufgrund vertraglicher Nebenpflichten zumindest darauf hinweisen, wenn bei Ihnen Zweifel an der inhaltlichen Richtigkeit der zur Verfügung gestellten Informationen bestehen.

2. Bußgeld und oder Schadensersatz bei nicht gestatteter Weiterverwendung?

Ebenfalls keine Regelung trifft das IWG für den Fall, dass ohne Gestattung durch die zuständige öffentliche Stelle eine Weiterverwendung stattfindet. Die Erhebung eines Bußgeldes ist daher aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes unzulässig. Dies führt zu der interessanten Konstellation, dass im Land Berlin eine unerlaubte kommerzielle Weiterverwendung von Informationen, die aufgrund des dortigen IFG erlangt wurden, bußgeldbewährt ist, im restlichen Geltungsbereich des IWG aber nicht. Diese Situation besteht trotz der Annahme des Gesetzgebers, dass eine Regelung der Weiterverwendung durch die bereits existierenden IFG nicht erfolgt ist.

3. Klageart zur Durchsetzung der durch das IWG gewährten Ansprüche

Jeder gesetzlich gewährte Anspruch ist nur so gut wie seine – ggf. gerichtliche – Durchsetzbarkeit. Das IWG enthält zwar eine Rechtswegzuweisung für Streitigkeiten zu den Verwaltungsgerichten. Hierdurch wird für IFG und IWG ein einheitlicher Rechtsweg sichergestellt. Das IWG gibt aber – anders als z.B. § 9 Abs. 4 S. 1 IFG Bund – keine Auskunft über die für die Durchsetzung des in § 3 Abs. 1

IWG gewährten Anspruchs zulässige Klageart. Insoweit bedarf es erneut einer Orientierung an Regelungen und Rechtsprechung zu den bestehenden IFG. Grundsätzlich kann hiernach für Ansprüche nach dem IWG ebenfalls gelten, dass die Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 VwGO zulässige Klageart ist, wenn bereits das „Ob“ der Weiterverwendung Klaggegenstand ist. Denn auch die Entscheidung einer öffentlichen Stelle über die Gestattung einer Weiterverwendung wird als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG einzuordnen sein. Im Vorfeld der Anspruchsvorbereitung wird zudem Stufenklage zulässig sein: Zunächst Leistungsklage auf Auskunft der öffentlichen Stelle, ob eine Weiterverwendung der begehrten Informationen bereits stattfindet (da dies Voraussetzung des nach § 3 Abs. 1 gewährten Anspruchs ist) und anschließend ggf. Verpflichtungsklage auf Gestattung der Weiterverwendung.

Dr. Herbert Burkert

Titularprofessor für öffentliches Recht, Informations- und Kommunikationsrecht, und Präsident der Forschungsstelle für Informationsrecht, Universität St. Gallen

Öffentliche Informationen – Privater Markt – Thesen zur staatlichen Informationsverantwortung

Einleitung

"Und keiner hat's gemerkt: Informationsweiterverwendungsgesetz beschlossen

Hallo! - Ich habe erst heute mitbekommen, dass am 17. Mai das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) beschlossen wurde. Außer teilweise in [...] findet sich dazu in Wikipedia nichts! Dabei behandelt das Gesetz die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors - also das was aus unserer Sicht eigentlich alles frei sein sollte, wie es in den USA üblich ist. Schade, dass die Chance verтан wurde, eine Stellungnahme abzugeben und Einfluss auf den Wortlaut des Gesetzes zu nehmen :- (Leider muss sich der Verein dauernd mit Rechtsplagen und Presseanfragen herumschlagen und versucht durch Veranstaltungen wie die Wikipedia Academy gute Autoren heranzubekommen - das politische Lobbying für Freie Inhalte bleibt da leider manchmal etwas auf der Strecke, zumal es nicht so einfach ist, wie Klein-Wikipedianer sich das vielleicht vorstellt: Man muss schon verständlich auf die Politiker eingehen und Klinken putzen anstatt einfach nur mal eine Online-Unterschriftenliste auszufüllen oder einen Brief mit unverständlichem Technobabbel verschicken. Ich hoffe, dass wir uns irgendwann in nicht allzu ferner Zukunft eine bezahlte Stelle für professionelles Lobbying leisten können. Schreibt wenigstens jemand einen guten Artikel zum Gesetz?

Schöne Grüße, Jakob"

(Eintrag von Jakob Voss vom 27. Juni 2006 auf <http://www.nabble.com/Und-keiner-hat's-gemerkt-->

Informationsweiterverwendungsgesetz-beschlossen.-
t1856546.html [1.06.2007])

Es folgt noch ein Hinweis von einem anderen Blogger - das ist die selbst korrigierende Kraft der Netzgemeinschaft - dass es sich erst um einen Kabinettsbeschluss handele und dass das Ganze wohl noch etwas länger dauern würde ... Man mag belächeln, wie sich hier nicht ausreichende Sorgfalt bei der Überprüfung von Tatsachen mit einem Überschuss an Enthusiasmus zu mischen scheint. Das Zitat verweist jedoch auf eine - wenn auch hier überschüssige - Innentendenz, die ich mit meinem Beitrag aufgreifen möchte: die Suche nach einem angemessenen Informationsrecht.

Informationsrecht?

Was heißt Informationsrecht? In unserem Verständnis - d.h. im Verständnis der Forschungsstelle für Informationsrecht in St. Gallen - gehört zu den zentralen Forschungsaufgaben des Informationsrechts die Suche nach einem angemessenen normativen Gerüst unserer Informationsgesellschaften für den Umgang mit Informationen. Ein solches normatives Gerüst lässt sich im Sinne einer hierarchischen Ableitung nicht unmittelbar den Verfassungen entnehmen. In der Regel adressieren nur wenige Normen einer Verfassung direkt den Umgang mit Information. Verfassungen sind darüber hinaus interpretationsoffene Ordnungen; nur so überstehen sie den zeitlichen Wandel und können ihn zugleich mit steuern. Dennoch erscheint es möglich, auf einige normative Grundprinzipien zu verweisen - ohne sie jetzt im Einzelnen herzuleiten - die die rechtliche Einbindung von Information und Kommunikation begleiten sollten:

Grundprinzipien

Zu diesen Grundprinzipien gehört die normative Anerkennung und Förderung von Information und Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, öffentlichem Sektor und privatem Sektor als konstitutive Notwendigkeit für die individuelle Existenz, für den Bestand und den Zusammenhalt von Gesellschaft und für die Funktionsfähigkeit deliberativer und partizipatorische demokratischen Ordnungen.

Bedeutung der Versorgung mit Information

Aus dieser normativen Einschätzung von Information und Kommunikation erklärt sich die grundsätzliche Bedeutung, die wir der Versorgung mit Informationen und Informationsaustauschprozessen beimessen.

Rolle des Staates

Die Einschätzung der Rolle des Staates ist dabei historischen Veränderungen unterworfen. In unserem gegenwärtigen (informationsrechtlichen) Verständnis ist er zunächst unmittelbarer Gewährleister von solchen Informationen (und den sie generierenden und sie verteilenden Systemen), deren Bearbeitung ihm per Informationsmonopol zugewiesen ist. Zu einem solchen Monopol zählt etwa die amtliche Statistik. Im übrigen wird er zum Gewährleister zumindest von Infrastruktur- und Rahmenregelungen, mit denen - jeweils politisch definiert - Infrastrukturen für und Grundversorgungen mit Information sichergestellt werden.

Bedeutung von Informationsasymmetrien

Im Laufe der historischen Entwicklung lässt sich dabei beobachten, dass - wenn auch nicht verwerfungsfrei - Informations(verteilungs)-asymmetrien zwar hingenommen, auch neu begründet werden, dass sie aber zunehmend einer Begründungspflicht unterworfen werden. Diese Entwicklung hat in den letzten dreissig Jahren vor allem auch den öffentlichen Sektor mit seinen Informationsmonopole aber auch mit seinen sonstigen Informationsgewährleistungsfunktionen nicht unberührt gelassen.

Beispiel für die Rechtfertigungspflicht

Wir können die gerade in den vergangenen Jahren zunehmende Anzahl und Intensität von Informationszugangs- und Datenschutzregelungen als Indizien einer solchen Entwicklung deuten: Mit Datenschutzregelungen werden z.B. immer auch Rechtfertigungspflichten für Informationsflüsse vom Bürger an den Staat verankert. Und Informationszugangsregelungen verlangen Rechtfertigungen für Geheimhaltungen, die zuvor noch als nicht begründungsnotwendig angesehen wurden.

Asymmetrien bei der Weiterverwendung

Aber auch über die Geheimhaltung hinaus gibt es Unterbrüche und Einschränkungen bei Informationsflüsse vom öffentlichen Sektor in den privaten Sektor und zu den Bürgern etwa durch Einschränkungen der Weiterverwendung. Auch sie geraten unter Rechtfertigungsdruck. Welchen Beitrag leisten nun die nationalen Informationsweiterverwendungsgesetze bzw. die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen (2003/98/EG) des öffentlichen Sektors bei dem Abbau bzw. bei der Rechtfertigung für solche Unterbrüche?

Zunächst die gute Nachricht:

Gegenüber dem privaten Sektor - insbesondere der "informationsverarbeitenden Industrie" wird ebenfalls der Default geändert oder doch ein eigentlich schon bestehender Defaultwechsel ausdrücklich dokumentiert: Exklusivvereinbarungen bei der Informationsbelieferung einzelner Akteure des privaten Sektors durch den öffentlichen Sektor unterliegen der besonderen Rechtfertigung. Ansonsten gilt die Gleichbehandlung. Und - damit dieser neue "Default" auch wirklich greifen kann werden neue Transparenz- und damit Informationsflusspflichten normiert. Von nicht zu unterschätzender praktischer Relevanz ist im deutschen Kontext die einheitliche Zuweisung des Verwaltungsrechtswegs.

Die schlechte Nachricht ist, dass dies bereits die guten Nachrichten waren: Nicht nur, dass das Gesetz gewissermaßen vor dem Tor hält, dass Informationsfreiheitsgesetze aufgemacht haben (wenn und soweit sie es denn überhaupt aufgemacht haben) - das Gesetz nimmt noch nicht einmal all jene Informationen mit, die hinter diesem offenen Tor liegen (siehe die beeindruckende Liste an Ausnahmen im § 1 (2) IWG)). Auch der "Sündenfall" des § 4 (3) IWG darf nicht unerwähnt bleiben, jene Vorschrift, die den öffentlichen Sektor ermutigt, Steuergelder gewinnbringend im Informationsmarkt zu investieren. Aber hier soll nicht "nachgekartet" werden. Richtlinien (und die nationalen Umsetzungen) sind eingefrorene politische Kompromisse und vielleicht erreicht das "Global Warming" auch diese Richtlinie.

Weitere Einschränkungen

Bedauerlicherweise ist das nicht der einzige, nicht nur eingefrorene sondern auch "einfrierende" Kompromiss.

Die Richtlinie zum sui-generis-Schutz von Datenbanken (Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken.) hat es z.B. ermöglicht, in einem so wichtigen Bereich staatlicher Informationsbereitstellungen hinter dem zurückzubleiben, was im Bereich sogar urheberrechtlich geschützter Informationsbestände dem Staat an Public Domain Verpflichtungen schon auferlegt worden war.

Als weiterer Versuch, Informationsflüsse aufzuhalten und Defaults umzukehren, muss die Tatsache gesehen werden, dass einige - wenn auch wenige schon bestehende (etwa die nationale Regelung in Belgien) und einige noch geplante Informationsfreiheitsgesetze (etwa Hessen und Thüringen) eine kommerzielle Nutzung erlangter Informationen auszuschließen suchen.

Diese puritanische Haltung erstaunt schon angesichts des Enthusiasmus, mit dem man im öffentlichen Sektor Kontaktanzeigen für Public-Private-Partnerships aufgibt. Wahrscheinlich müssen diese Regelungen nur genauer formuliert werden: Eine kommerzielle Nutzung - außer durch den öffentlichen Sektor selbst - ist ausgeschlossen. Wenn man so will, kann man ein solches Vorgehen auch als eine segensreiche Abkehr von dem Prinzip sehen, Steuergelder immer nur auszugeben; sie werden so in einer Wachstumsbranche gewinnbringend angelegt; eine zeitgemäße Karriere vom Nachwächterstaat zum Investmentbanker-Staat.

Dort wo die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Zurückhaltung bei solchen oder ähnlichen Strategien verlangen, entdeckt man - wohl nicht ohne Wohlwollen - die informationsflusssteuernden Nebenwirkungen von entsprechenden Dosierungen des Gebührenrechts. Hier bedarf es dann gelegentlicher Ordnungsrufe durch die Gerichte.

Zwischenergebnis

Dennoch: Richtlinie und nationale Umsetzungsgesetze bleiben zumindest ein wichtiger Schritt bei der Reduzierung von Informationsasymmetrien.

Praktische Probleme

Dabei dürfen allerdings die praktischen Probleme nicht unterschätzt werden. Das gilt z.B. bei Informationsflüssen innerhalb des öffentlichen Sektors, wenn nicht genau festgestellt werden kann, ob es sich um Informationen handelt, deren Bereitstellung über den originären öffentlichen Auftrag hinausgeht. Ein weiteres Problem sind Informationsflüsse, die nicht eine Weiterverwendung darstellen sondern eher einen Austausch von Informationen innerhalb des öffentlichen Sektors.

Wie weiter?

Öffentliche Stellen stehen - wie dargelegt - auch über die Richtlinienvorgaben und ihrer nationalen Umsetzung hinaus in der Verantwortung, durch angemessene Umsetzungen und entsprechende Informationspolitiken Informationsasymmetrien abzubauen und dort wo sie notwendig bleiben, angemessen zu begründen. An dieser Stelle bietet sich eine Gesamtschau des informationsrechtlich erreichten State-of-the-Art an, um das erreichte Regelungsniveau nachhaltig zu erhalten und weiter zu entwickeln. Als normativer Bezugsrahmen soll dabei die Richtlinie dienen:

Thesen

Wir - d.h. mein verstorbener amerikanischer Kollege Peter Weiss und ich - haben vor einiger Zeit einige Thesen aufgestellt. Sie enthalten Vorschläge, die die internationalen Erfahrungen und jene normativen informationsrechtlichen Veränderungen aufnehmen, die ich eingangs erwähnt hatte. Deren Beachtung führt aus unserer Sicht zu einer - erlauben Sie mir hier dieses physiologische Bild - Gefäßreinigung und Reinhaltung gesellschaftlicher Informationsblutbahnen. Diese Thesen lassen sich verkürzt wie folgt darstellen:

Inventare

(1.) Zu den unmittelbaren Informationsgewährleistungen des öffentlichen Sektors gehören allgemein zugängliche aktualisierte und hinreichend informative Inventare seiner Informationsbestände.

Dies ist ein wesentliches normatives Element, das sich bereits in zahlreichen Informationszugangsgesetzen findet. Art. 7 und 8 der Weiterverwendungsrichtlinie enthalten zumindest für Teilaspekte vergleichbare Transparenzanforderungen.

Qualität

(2.) Informationsbestände des öffentlichen Sektors sind - sofern speziell begründete Ausnahmeregelungen deren Zugänglichkeit nicht ausschließen oder einschränken - in der Qualität zugänglich zu machen oder zu halten, wie sie dem öffentlichen Sektor selbst zur Verfügung stehen.

Dieser Grundsatz soll sicherstellen, dass das Qualitätsniveau bei Weitergaben nicht künstlich heruntergefahren wird, um es dann gegen eine Prämie wieder auf das vorhandene Niveau zu bringen. Dieser Grundsatz bedeutet nicht, dass die Informationsbestände immer auch im öffentlichen Sektor weitergeführt werden müssen, und er steht nicht im Widerspruch zu Art. 5 (2) der Richtlinie: Es handelt sich um einen Solange-Wie-Grundsatz.

Kosten

(3.) Die für diese Informationsbestände zu erhebenden Kosten sollen die Grenzkosten der Verbreitung nicht überschreiten; das gilt sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für den privaten Sektor.

Dahinter verbergen sich drei Annahmen, die gewollt normativ und entsprechend politisch kontrovers sind: Die erste Annahme ist, dass eine übermäßige Ausdehnung gebührenrechtlicher Grundsätze (Kostendeckung, Äquivalenz) oder gar die marktnahe Gestaltung von "Verwaltungspreisen" monetäre, soziale und organisatorische Nebenkosten erzeugen, die in gegenüber dem möglichen Ertrag unverhältnismäßig sind. Die zweite Annahme ist, dass der technologische Stand Zurückhaltung bei der "Preisgestaltung" zu vertret-

baren unmittelbaren Kosten ermöglicht. Die dritte Annahme ist komplexer; sie ist Teil einer durchaus gewollten Informationsförderungs politik: Wenn Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem privaten Sektor bei der Weitergabe gleich behandelt werden, und diese Kosten aufgrund der zweiten Annahme gegen Null tendieren, wird ausgeschlossen, dass der private Sektor seine erhaltenen Informationsbestände nach bloßem "Repackaging" an die Bürgerinnen und Bürger verkauft. Es bestünde keine Nachfrage, da sich jeder diese Informationen selbst billiger (kostenfrei) unmittelbar vom öffentlichen Sektor beschaffen könnte. Der private Sektor wird damit zu Veredelungsleistungen ermutigt, um es vorsichtig zu formulieren.

Formate

(4.) Die Formate, in denen diese Informationsbestände im öffentlichen Sektor gehalten und genutzt werden, sind auch die Formate der Verbreitung. Kosten für Formatanpassungen können den Nachfragern auferlegt werden.

Dies ist eine Folge der Thesen 2 und 3, die den öffentlichen Sektor vor ungerechtfertigten Kosten sichern sollen: Formate sind Teil der Qualität. These 2 verlangt nur die vorhandene Qualität. These 3 verlangt als Obergrenze die Grenzkosten der Verbreitung; diese hängen auch vom Format ab. Formatänderungen fallen damit außerhalb dieser Begrenzungen.

eigentumsähnliche Rechte

(5.) Der öffentliche Sektor trägt die Verantwortung dafür, dass die von ihm verwendeten Informationsbestände unbelastet von eigentumsähnlichen Rechten Dritter gehalten werden. Dem öffentlichen Sektor obliegen Maßnahmen, die die Transparenz der Herkunft und die Integrität der Herkunftsangabe der Informationsbestände sichern.

Mit dieser Anforderung wird die dem Urheberrecht zugrunde liegende Bewertung öffentlicher Informationsgüter auf alle Informationsbestände erweitert. Der Staat braucht keine Ermutigung zu schöpferischem Handeln durch die urheberrechtliche Einräumung eines Monopols. Ein solches Monopol könnte im Übrigen zu Zensurwecken missbraucht werden. Was er aber braucht - und was auch au-

ßerhalb eines eigentumsähnlichen Rechtes gesichert werden kann - ist ein Äquivalent zum Persönlichkeitsrecht, mit dem der Staat die Integrität der von ihm verbreiteten Informationen rechtlich sichern kann.

Anpassung

(6.) Der öffentliche Sektor kann seine Informationsbestände nach Durchlaufen eines transparenten und für solche Fälle vorgesehenen demokratisch legitimierten Verfahrens in Umfang und Qualität ändern, um sich veränderten Umständen anzupassen.

Die Handhabung von Informationen des öffentlichen Sektors hängt von den ihm zugewiesenen öffentlichen Aufgaben und den dazu als notwendig erachteten Informationsressourcen ab. Die Auffassungen hierüber können sich ändern. Der Informationsmarkt kann diese Aufgaben nicht zementieren oder reduzieren. Das ist eine politische Aufgabe; das erfordert einen demokratischen Entscheidungsprozess, in den alle Stakeholder angemessen einzubinden sind.

Ausblick

Wichtiger noch als diese Einzelthesen und ihre Falsifizierung ist die Erkenntnis, dass Informationsbestände und Informationsflüsse innerhalb des öffentlichen Sektors und im gesellschaftlichen Informationsgefüge von Staat, Wirtschaft und Bürgern zumindest gelegentlich einer einheitlichen normativen Betrachtung unterzogen werden müssen im Sinne jener informationsrechtlichen Überlegungen, mit denen diese kurze Betrachtung begonnen wurde. Das Informationsweiterverwendungsgesetz ist in diesem Zusammenhang nur ein kleiner, und ergänzungsbedürftiger, dennoch aber wichtiger Mosaikstein.

Vielen Dank.

Situationsbericht:
Wirtschaftliche Nutzung
öffentlicher GEO-Daten

The Economic Use of Public Sector
„Spatial“ Information

Dr. Peter A. Hecker, GEOkomm

Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz
Potsdam, 04. / 05. Juni 2007

Die Mitglieder



Gründung:

am 28.11.2002
Sitz des Verbandes in Berlin
Geschäftsstelle in Potsdam

Mitglieder:

derzeit 41 Mitglieder aus Wirtschaft, Verwaltung sowie Einzelpersonen

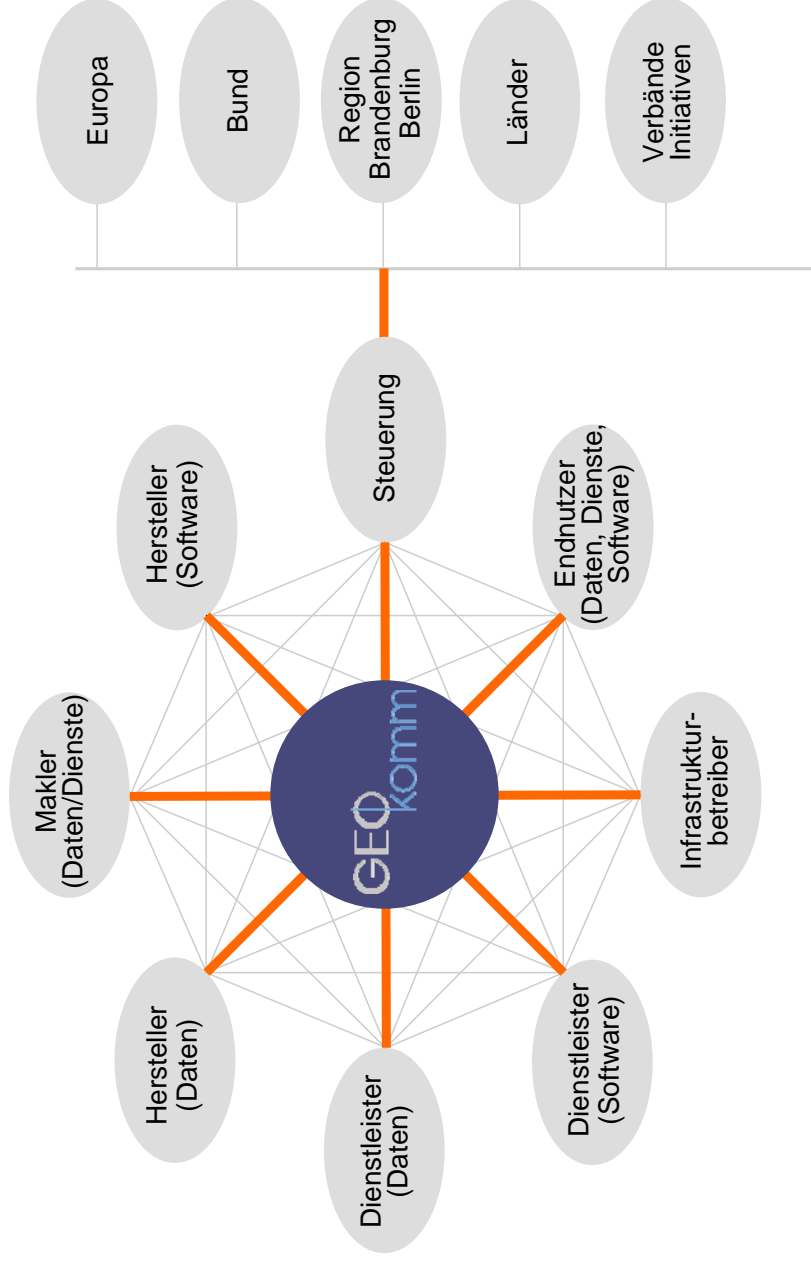
Partner von:

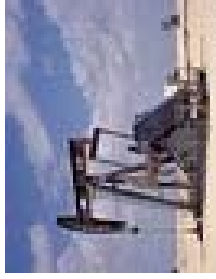


Aufgaben und Ziele

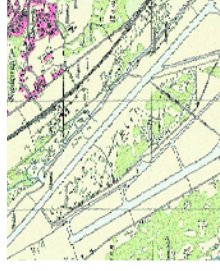
- Zusammenarbeit von Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung nachhaltig unterstützen
- Aus- und Fortbildung unterstützen
- Bewusstsein für neue Anwendungsfelder von Geoinformation schaffen
- Netzwerke aufbauen
- Beratung für politische Entscheidung bereitstellen

Die Aktivitäten





Einsatz von Geodaten in der Wirtschaft



Datenbeschaffung

GEOkomm

Die Anfänge:



Datennutzung

GEOkomm

Die Anfänge:



Was sind Geodaten?

Geobasisdaten, Geofachdaten und deren Metadaten

- Daten der Vermessung
 - Katasterdaten (ALK)
 - Topographiedaten (ATKIS)
 - Luft- und Satellitenbilder (Orthofotos)
 - Positionierungsdaten (SAPOS, EUPOS)
 - ...
- Wetterdaten
 - Agrarwetter
 - Flugwetter
 - Seewetter
 - ...
- Sonstige Daten
 - Geologie-Bergbau
 - Umwelt-Naturschutz
 - Statistik (Demographie)
 - Planungsinformationen (Raumordnung, Flächennutzung, Bauleitplanung, ...)
 - ...

Datenhersteller

- **Bund**
 - Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG)
 - Deutscher Wetterdienst (DWD)
 - ...
- **Land**
 - Landesvermessungsamt (LGB)
 - Landesumweltamt (LUA)
 - Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
 - Landesforstverwaltung (LFV)
 - Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LVLF)
 - Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe (LBGR)
 - Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (GL)
 - ...
- **Kreis/Kommune**
 - Kataster- und Vermessungsamt
 - ...

Hemmnisse

- **intransparente Preismodelle**
 - Maßstab
 - Fläche
 - Nutzungsdauer
 - Verwendung
 - ...
- **nicht kundengerechte Zuständigkeiten**
 - Bund
 - Land
 - Kreis
 - Kommune
 - ...
- **unterschiedliche technische Rahmenbedingungen**
 - verschiedene Datenformate
 - unterschiedliche GI-Systeme
 - keine Interoperabilität
 - ...
- **verschiedene Koordinatensysteme**
 - Soldner
 - Gauß-Krüger
 - ETRS89
 - ...

Errichtung des Landesbetriebes Landesvermessung...

(Erlass des Ministerium des Innern, III/2 – 14-27; 12.06.2002)

§2 Aufgaben

(Positionsdaten) ...

Erhaltung, Nachweis und Bereitstellung...

(topographische Informationen) ...

Erfassung, Aktualisierung und Dokumentation ... sowie Bereitstellung...

(Luftbilder) ...

Registrierung, Sammlung und Bereitstellung...

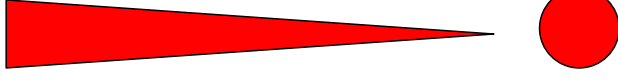
(Landeskartenwerke) ...

Bearbeitung und Bereitstellung...

Die Aufgaben II

Da steht nichts von:

- Vertrieb
- Vermarktung
- **Betätigung am Markt**
- ...



Commercial Meteorology in the US and Europe

	United States ⁽¹⁾	Europe ⁽²⁾
Gross Receipts	\$ 400-700 million	\$ 30-50 million
Number of Firms	400	30
Number of Employees	4000	300

Sources: Commercial Weather Services Association ⁽¹⁾ and Meteococonsult ⁽²⁾

Since the size of the US and EU economies are approximately the same, there is no reason for the European market not to grow to US size with accompanying revenue generation and job growth.

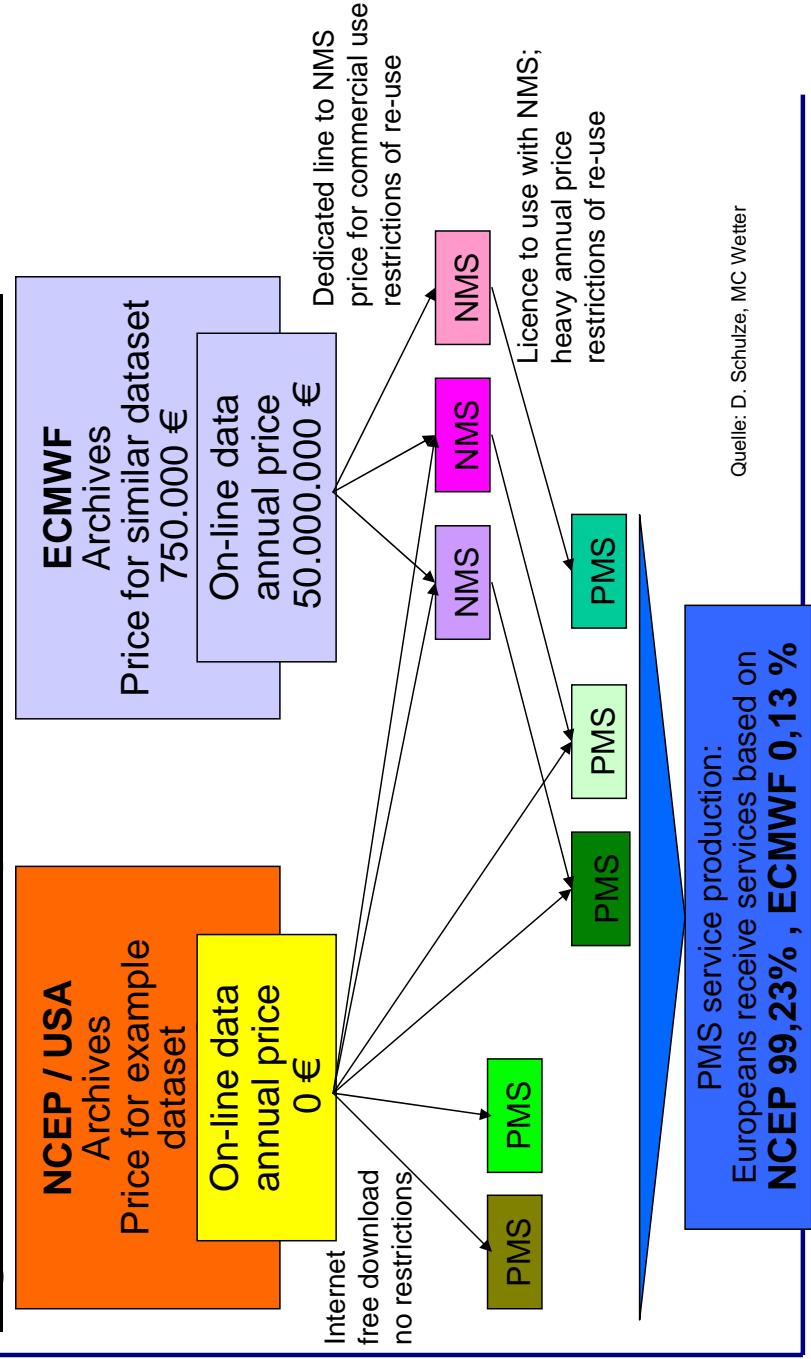
Restrictive government information policies stand in the way!

© Peter Weiss, NOAA

Quelle: D. Schulze, MC Wetter

Zahlenbeispiel II

Public Data Policy destroys the value and significance of European investments in R&D



Quelle: D. Schulze, MC Wetter

Was brauchen wir?

- Verbot der Konkurrenzierung
- Vereinfachte Nutzungsbedingungen
- Transparente Bereitstellungskosten
 - Reduzierung des Preisniveaus
 - Reduzierung der Zahl der preisbestimmenden Faktoren
 - Aufbau eines Vertriebspartner-Netzwerks
- Verständnis für die Prozesse der anderen

Der Markt für Luftbilder ist weg für die öffentliche Verwaltung

- *Google-Earth (google)*
- *World Wind (NASA)*
- *Virtual World (Microsoft)*

und andere Märkte werden folgen...

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Peter A. Hecker

GEOkomm e.V.
Telegrafenberg
D-14473 Potsdam
Tel. +49 (0) 3322-23 90 01
Fax. +49 (0) 3322-23 90 02
www.geokomm.de
info@geokomm.de





Office of

PUBLIC SECTOR INFORMATION

Public Sector Information
Access and Re-use
The UK Perspective

Carol Tullo
Director

Controller and Queen's Printer

www.opsi.gov.uk

carol.tullo@opsi.x.gsi.gov.uk

5 June 2007


the national archives

Aim

Government knowledge without knowledge of government – making information easy to find, use, share and **trade** in.

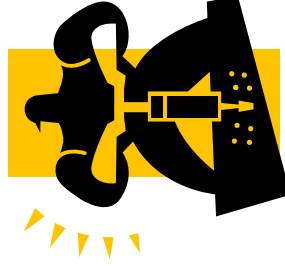
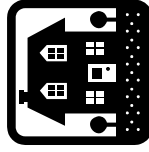
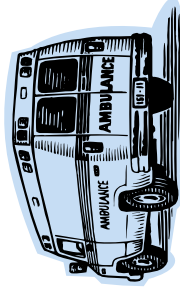
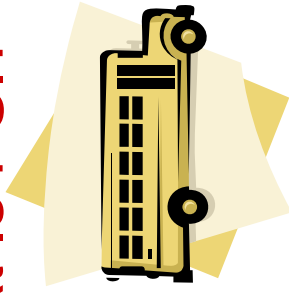
5 June 2007



Office of

PUBLIC SECTOR INFORMATION

What Is PSI?



5 June 2007



the national archives

Knowledge Economy Stakeholders

- information industry
- research community
- public sector providers
- information innovators
- Government

5 June 2007

Awareness

- OPSI as regulator
- PSI initiatives
- Advice and best practice
- Access vs. re-use

.....unlocking the potential of public sector information at www.opsi.gov.uk

5 June 2007

What is meant by re-use of information?

- reproduction of information in a way that was not originally intended when created
- includes copying, adapting, developing, adding value, broadcasting, downloading...

Context of PSI

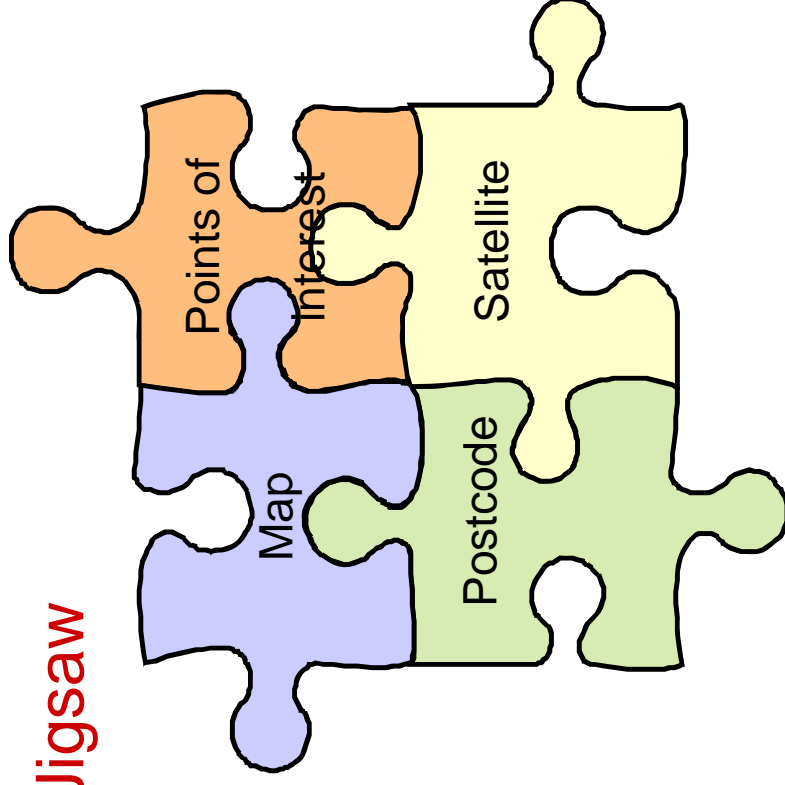
- largest single source of information in Europe
- basis of 15-25% of all data used in e-commerce trading and information products
- annual turnover of information and publishing industries in Europe is estimated at €68 billion
- US information industry = 5 x EU industry although economies same size
- economic value of US PSI €750 billion cf. EU €68 billion
- UK value > £1 billion [OFT]



Office of

PUBLIC SECTOR INFORMATION

The PSI Jigsaw



5 June 2007

Related UK Information Policy

- Office of Fair Trading: Commercial Use of Public Information [CUPI] www.oft.gov.uk, December 2006
- Cabinet Office The Power of Information due June 2007
- Ministry of Justice Information Sharing Strategy due June 2007

Main Driver behind the Regulations

- economic: growth of information industry, particularly pan-European products and services built from PSI
- benefits to the taxpayer
- ensure citizens are aware of their rights and work of the public sector through PSI
- streamlining the right to re-use PSI

Regulations

- Re-use of Public Sector Information Regulations S.I. 2005 No. 1515
- Guide to Best Practice and related advice/case studies

www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/index.htm

5 June 2007

Scope

- All public sector organisations are included other than documents held by:
 - Public Service Broadcasters
 - Educational and Research establishments
 - Archives, Libraries and Museums
 - Cultural establishments

5 June 2007

Scope

“Documents” covers written texts, databases, audio files and film fragments. Exempt under the Regulations is:

- material exempt under FOI
- material containing relevant third party copyright
- material not produced within the **public task**

Strategy

- one stop shop
- transparency
- speed and ease of use
- level playing field
- no veto or exclusivity
- robust regulation

5 June 2007

Innovations

- Click-Use Licensing
- marginal cost pricing
- core information
- value added information
- Information Asset Lists
- Information Fair Trader Scheme

5 June 2007



Office of

PUBLIC SECTOR INFORMATION

Core Information

- essential to business of government
- explains government policy
- sets out compliance with law
- citizen considers it key to his relationship with government
- may be statutory requirement

5 June 2007



Office of

PUBLIC SECTOR INFORMATION

Value Added Information

- collated from sources including core
- commentary, analysis, search facilities etc.
- government issue not central to status
- competing services in marketplace
- creation not vital to workings of government

5 June 2007

Responsibilities of a public sector organisation

- copyright and licensing arrangements
- standard licences
- asset lists
- transparency, fairness and openness
- fair trading
- robust complaints procedures

5 June 2007

Transparency, Fairness and Openness

- simple and clear policies and procedures
- all are treated equally
- maximising the available information
- internal procedures and review process for compliance
- complaints policy for challenge

.....Information Fair Trader Scheme

5 June 2007

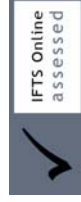
Information Fair Trader Scheme

Full IFTS Accreditation

- full onsite verification of information traders

IFTS Online Assessment

- flexible online assessment process launched 1 July 2006
www.opsi.gov.uk/ifts/index.htm
- guidance for PSBs on how to comply with the Regulations



5 June 2007

Complaints Procedure

- Internal published complaints procedure
- Complaints can be referred to OPSI

www.opsi.gov.uk/complaints-resolution/psi-complaints-procedure.doc

- Disputes resolution process via APPSI

www.appsi.gov.uk/complaints-resolution/psi-complaints-procedure.doc

5 June 2007

PSI Solutions

- information = knowledge
- layering and automatic tools
- searching
- connecting

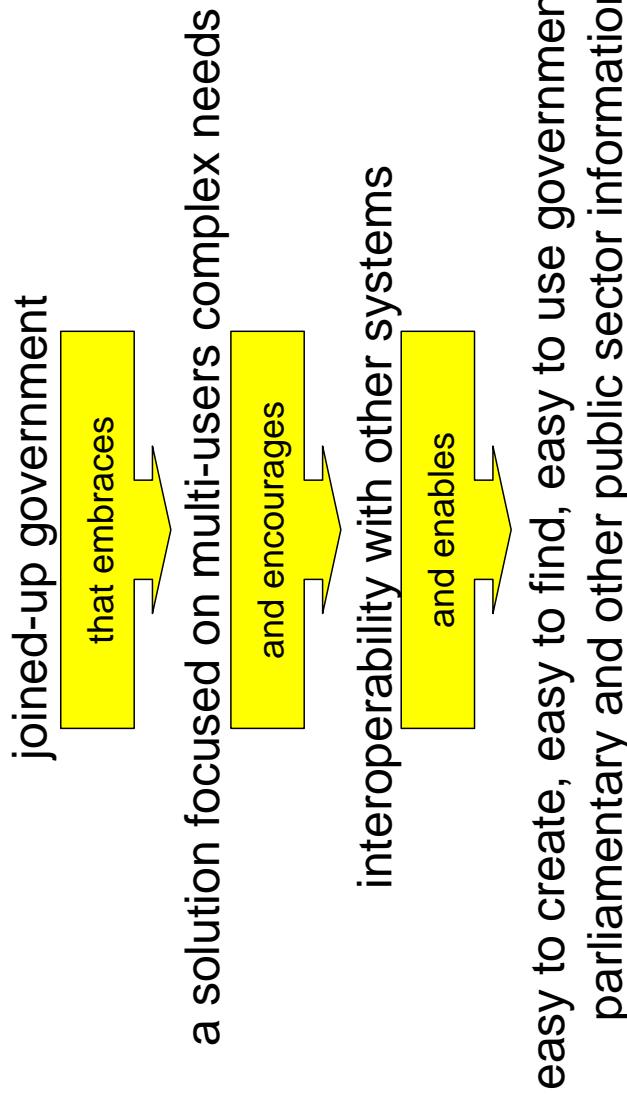


5 June 2007



Office of

PUBLIC SECTOR INFORMATION



5 June 2007

Dagmar Vránová

Strategic Development Director – European Projects & Management Agency (EPMA)

Public Sector Information as a Source of Growth and Development of Information Society in the Czech Republic

1. Public Sector Information issue in Europe

1.1. Basic principles of re-use of Public Sector Information in EU

Public authorities are remarkable producers of considerable amounts of many kinds of information. In the nineties of the last century European Union was already aware of the fact, that this information contains a huge wealth that could contribute to creation of new services. Our era is called “the information age”, the society bears adjective “information” and the economic progress is related to the ability to use information and transform it into knowledge. Every country spends considerable resources for collection, recording, archiving and publishing information that public sector institutions need for their activities. However, information produced by public sector could be used also as a “raw material” for other producers – mostly commercial services providers – that add their own value and offer services demanded by users. This ability of re-use of information became important due to extended digitalization of information content, development of data transmissions, telecommunication and internet applications. Therefore, European Commission considers Public Sector Information (PSI) as a key element of information society building. The idea of “re-use” has become a base for release of European Directive that should establish at least basic rules for re-use and commercial exploitation of PSI in all Member States of EU. The European Parliament adopted the Directive No. 2003/98/EC on re-use of public sector information in 2003. All Member States were obliged to transpose it into their national legal system until July 2005.

1.2. Why is access to public sector information important for businesses?

Content – especially digitalised – is an excellent source for next re-use by commercial as well as non-profit sector. There are many possibilities for new value added services creation being opened. Information that public sector needs for the proper fulfilment of its tasks, could be a good source for other information products. For example:

- *Commercial courts register companies and enter records into Commercial register. By the law, the deed (in these days mostly database) must be available for public. These basic records about companies can be a good source for other services – business and credit information, rating etc.*
- *The task of publicly funded hydro meteorological institute is to monitor the weather and prepare weather forecasts. Re-users can use meteorological data for commercial services, like weather forecast for mobile phones, risk management in insurance industry etc.*

It is not the basic duty of public administration to ensure those specified services, but it is an attractive opportunity for new kinds of business. We could follow a range of positive impacts results from the facilitation of commercial exploitation of PSI as better user requirement meeting or arising of new companies.

1.3. Support of re-use of PSI from European Commission

To overcome the barriers that limit the re-use of PSI, the European Commission has defined a set of actions to support activities aimed to wider exploitation of PSI. From many programs the eContent and eContent plus are the most relevant. Project as ePSInet, ePSIGate, MEPSIR, ePSIPlus and many others were realized within this framework.

EPMA experts were participating in these projects through its co-founder BMI Association as members of international consortia representing the Czech Republic.

2. State-of-the-art in the Czech Republic

2.1. Transcription of Directive 98/2003/EC into the Czech legal system

All stakeholders of Public Sector Information, especially companies doing business in information industry, were impatiently expecting outcomes of legislation process concerning transposition of Re-use Directive and its adoption to Czech law during the 2005.

By that time, the existing situation in the Czech Republic looked as follows: the **ACCESS** to PSI was in favourable state but **RE-USE** of PSI needed more questions and disputes. The citizen's (as well as legal entity's) right on information produced by public sector was covered by Act No. 106/1999 on Free Access to Information. This act guarantees one of the basic rights of democratic governance and society.

The government and its responsible body – Ministry of Informatics of the Czech Rep. (www.micr.cz) – decided to transpose the Directive 2003/98/EC in a way of amendment of existing act – Act No. 106/1999 Coll. on Free Access to Information – instead of preparing and passing a quite new law (this process was expected to be unrealizable in allowed time).

After lengthy legislative process, the Act was definitely approved on 27 February 2006 as the Act No. 61/2006 Coll. and came into force on 23 March 2006. Despite of 7 months delay of the transposition the Czech Republic belongs to the better-assessed countries, because several MS have not finished the transposition to this day.

2.2. Freedom of Information Act – Pro and Con

However, what is the real impact of Free Access to Information Act on those, who want to use PSI as a raw material for their business activities? How the act works in practice? It seems that practice processes of public sector bodies have not changed considerably. The most of public content holders publish information produced by them now on web pages most often. However, they do not deal with other services that the re-users would need. Especially distribution services enabled by ICTs lag. The opinion that business based on

PSI is unwelcome, even immoral is still fixed in the minds of many public bodies. Well, businesspersons (considered them as speculators) take data produced for money from taxpayers and therefore available for all, create some information service and then they sell it for money! They are not aware, that just the creation of new information services tradable on the market is much desired. The value added services provision is a driver of information industry development.

The opinion on re-use of PSI is not very positive neither among lawmakers. Amendment of Free Access to Information Act was put through the Parliament very hard. Arguments that freedom on information is enough guaranteed already and no changes in legal rules are needed were very frequent. Many members of the Czech Parliament consider the business based on PSI as unwelcome. This was the reason why only basic and general regulations from European Directive were put into the Czech law.

As „Pro“ of amended Free Access to Information Act we can consider the fact that the Czech Republic formally transposed the European Directive into the Czech legal system, fulfilled its duty and avoided the impending sanction.

To „Cons“, however, we can add the fact that the access to information is still more relevant than re-use. The citizen's right on (unrepeated) gaining the information is more valuable than the businessperson's right on repeated gaining for commercial purposes. There are no regulation concerning the right on repeating access and mass downloading with support of technological developed distribution ways. No licenses are solved; the pricing is defined only generally.

2.3. Competence of public administration bodies for free access to and reuse of information

The Ministry of Informatics established on 1 January 2003 was the national public administrative body competent for PSI. The new government that arose from parliament election in June 2006 decided however that Ministry of Informatics will be abolished and its competences will be divided among other ministries. Agenda concerning eGovernment, Public administration information systems as well as

Public Sector Information are under the competence of Ministry of Interior (www.mvcr.cz) now.

2.4. Czech PSI Watch Initiative

The Czech PSI WATCH Initiative started in summer 2005, when the process of transposition of „re-use Directive“ became more intensive and the close cooperation between all stakeholders was necessary. Founders of the Initiative - EPMA (non-profit sector), Ministry of Informatics (public sector) and ČEKIA (private sector) encouraged other stakeholders to join and support the Initiative.

Main objectives of the Czech PSI Watch Initiative were as follows:

1. **To encourage the discussion:** To assist working discussions and cooperation between different groups of stakeholders and users in the area of PSI
2. **To organize seminars:** After the overall screening of national providers of PSI, the initiative will organize awareness rising seminars as well as professional workshops, based on national understanding of PSI Directive and on European experiences as well.
3. **To promote knowledge:** Being organized by three kinds of partners (public, business, non-profit), it will gather and promote knowledge from official governmental decisions and relations, from business practice and from international project experiences, as EPSINet, MEPSIR etc.

3. Information services based on re-use of PSI in the CR

3.1. PSI re-use industry in the Czech Republic - global picture

Information industry based on PSI exploitation is developing quite successfully in the Czech Republic, in spite of the fact that commercial re-users have to overcome many obstacles – both objective (legal) and subjective (caused by reluctant attitude of civil servants).

There are some difficulties to find out the market share of companies doing business in the PSI re-use sector. We can follow two basic lines in these activities:

- “Reference” function (for the purpose of internal control processes, data quality management etc.), which is provided mostly in banks, insurance companies and commercial companies, in the industry in general. These organizations use PSI in internal information systems and do not sell it to third parties.
- “Raw material” function (for the purpose of value added services production and sale on the market), which is related to the information content industry. Re-users exploit PSI to create new products and services and sell them on the market.

It is therefore very hard to estimate the number of companies exploiting PSI in the first or the second way. We can only derive it from some partial information.

Tab 1. Number of companies providing commercial added-value services based on PSI in the Czech Republic.

Kind of information	Number of entities involved into the re-use business (est.)	Total revenues (i.e. not only from PSI re-use) (est.)	
		mil. CZK	mil. EUR
Business information	50	1300	46
Geographic information	35	3600	128
Meteorological information	12	900	32
Legal information	10	370	13
Transport information	10	280	10
Social information	8	150	5
Miscellaneous	20	200	7

Source: EPMA estimation in 2007, own research of D. Vranova

3.2. Types of Public Content Holders and PSI re-users

We can separate the Public Content Holders (PCH) in the Czech Republic into several categories:

- **“Enlightened” institutions**, that provide information for all, free of charge or under clear pricing conditions. Distribution ways are easy available.
- **Agreeable** (quite good) and **Shutting eyes institutions**, that provide PSI with some limitation, but in fact they do not prevent further re-use actions with information. They are able to agree with individual re-users or they “close eyes” on occasional violation of restricting rules.
- **“Cur dogs”** – institutions that provide information, but do not support its further re-use. They impose restrictive conditions and it is nearly impossible to agree with them on different operation. By attempts of circumvention, they interpose very strongly.
- Institutions that consider PSI provision as a **„necessary evil“**. Because they do not want to come into conflict with the law, they provide information in some of the not very user friendly form.
- **„Impregnable castles“** – institutions, that refuse under different pretences the provision of information they produced. Some of them refuse it only for commercial exploitation; some of them refuse it completely.

Note: No commercial organization has taken courage to legal dispute so far. This is a difference against the situation in solicitation of citizen’s right on the free access to information. In this area, several legal disputes have come through already.

Similarly, re-users can be divided into several categories, too.

- **“Extra class”** – re-user, which has gained exclusive position in the past and became a sole (monopoly) information provider in particular area. This re-user has no interest to change the state-of-the-art, because he would miss its competitive advantage.

- **“Good boys”** – re-users, which have agreed with PCH on particular (not exclusive) conditions and are glad that they succeeded in it. Even if they are not satisfied absolutely, they better do not urge for a change.
- **“Gamblers”** – re-users that have no agreement with PCH, but in spite of it they gain the information they need. However, it is not possible without occasional violation of rules. They do not urge for a change because they are glad that such a behavior is tolerated. They are aware the risk of applying of sanctions.
- **“Knights (Don Quijote?)”** – re-users that would exploit PSI fairly and transparently. They have for example good business idea, but gaining of raw material is difficult for them. They urge for establishment of single rules for PSI providing, clear license and price conditions.

3.3. Barriers of development of re-use industry in the Czech Republic

(a) Clauses of prohibition of re-use PSI

Some public institutions are explicitly prohibiting the re-use and especially commercial exploitation of PSI that they provide according to the Free access to information Act.

Information published e.g. via web site are followed by announcement, that only personal usage of information is permitted and that it is prohibited to process it and disseminate to others. Somewhere only the commercial usage is prohibited. Those institutions probably are not even aware of the fact, that they interpose and make barriers against European trends of re-use of PSI supported and encouraged by EC.

(b) Unclear formulation

By the way, it is not quite clear what the „commercial purposes“ are? Is it a usage of PSI for reference function or for raw material function? And what is the manner of proper asking for approval? What should the re-users achieve permission for the downloading of bigger volume of data? If the commercial re-user adds its own value

to the service offered on the market, is it possible to separate the part of price relating to own value added and the part relating to the data?

(c) Protection of investment of private organization

Unclearness around the long-term strategy of public sector in the Czech Republic concerning the future development of digital services is also a significant barrier for more dynamic development of commercial services based on PSI. Private companies therefore consider very carefully their own investment in value added information services. If it is not clear whether public sector would invest public money in the same services, business sector will always hesitate. No private company can win over the state in the long-term horizon. We can use as an example the case with a private company, which invested significant private finances into collection of company's reports, their scanning and further processing. After offering the same service free of charge by the state body (by the way supported by the investment of hundreds millions of Czech crowns from the state budget) the private investment was wasted for the most part.

(d) Missing of catalogue of public available sources dedicated for re-use

No existence of complex and comprehensive catalogue of information assets available for reuse looks also as a certain issue in the Czech Republic. It seems to be very useful to have such a list containing information sources available for re-use, Public Content Holders and terms under that it is possible to exploit and re-use it.

(e) Missing of standards for data description and communication

Different public institutions – PCH – have not agreed on standards so far. Some re-users demand especially communication and distribution standards.

(f) Missing of central point for complaints and enquiry center

Alongside with the extending interest in re-use of PSI the number of conflicts, collisions and uncertainty during its exploitation is increasing. Commercial re-users requests for PSI were refused in several cases; inadequate prices were established or other barriers and obstacles occurred. There is a lack of independent body established in the Czech Republic to review and judge such a process. No central point exists for collection and aggregation of questions, comments and claims.

3.4. Requirements of commercial sector for PSI as a raw material for re-use

Commercial sector has quite exact vision what types of information would they need for value added information services creating. They also know very well what the ways of distribution should be. Their opinion was summarized and expressed in the document published in 2006 in the frame of the Czech PSI Watch initiative. PSI should be correct and right, updated, easily available, provided in the form convenient for next processing, keeping the data exchange and communication standards. PSI should be provided by clear and equal rules, to obtain the permission, licences should be easy and quick available. PSI should be provided free of charge or for modest fees.

4. Conclusions

It is positive that along the years the attitude of particular public bodies to PSI exploiting and re-use is changing. Step by step (also under the pressure of European Commission) providing of PSI is not considering anytime and anywhere as a negative or even immoral activity. Attitude of some public bodies gives an evidence of slow change of the culture. Those „enlightened“ institutions do not regret a fictive „economic loss“ that according to some PCHs was caused by free provision of PSI, but on the contrary, they support everyone who exploits, re-uses and disseminates PSI further. The benefit is also a direct saving of public funds, because investment in these services demanded by users on the marketplace flows from private sector.

The task of public sector is not to provide users by the whole range of value added services and earn money from selling them for fees. This is exactly the role of commercial (or non-profit) sector. Barriers and unclear issues that obstruct this process should be therefore removed as soon as possible. Only that spirit is the right on the way to information society.

Thesen zu Rahmenbedingungen und Chancen für Wirtschaft und Verwaltung im Hinblick auf die Weiterverwendung öffentlicher Informationen

Wolfgang Naujokat
Vorstand ESG

Wir kommunizieren Innovation



Markt (1)

PIRA-Studie der EU-Kommission

PSI-Produktion EU/a 68,5 Mrd €
Pro Kopf 183 €
Davon Geoinformation 35,8 Mrd €
Entspricht 52%

PSI-Produktion D/a 9,6 Mrd €
Pro Kopf 115 €

→ Entspricht ca. 1% der gesamten öffentlichen
Ausgaben in Deutschland

Markt (2) Geodatenmarkt

Der Begriff „Geodatenmarkt“ umfasst die gesamte Wertschöpfungskette von der

- Datenerfassung, zur
- Datenveredelung,
- Produkt- und Softwareentwicklung bis hin zu
- Beratungs- und weiteren Dienstleistungen.

Unterscheidung

- Basisdaten
- Fachdaten

Markt (3)

GIW-Memorandum (Mai 2005)



European Society for
eGovernment e.V.

- Mehr als 70% der in staatlichen Einrichtungen existierenden Informationen sind über Lage- und Höhen-Koordinaten fixierbar.
- In einer vom BMWA beauftragten Studie wurde 2003 das Wirtschaftspotential allein staatlicher Geoinformationen in Deutschland mittelfristig auf acht Milliarden Euro geschätzt, wovon heute erst etwa 15 % erschlossen sind.
- Allein in den ersten Jahren nach Aktivierung eines deregulierten Geoinformationsmarktes könnten bis zu 13.000 neue Arbeitsplätze in den unterschiedlichsten Branchen entstehen.
- Weitere Möglichkeiten können an dem Projekt Galileo deutlich gemacht werden. In der Zeitschrift GeoBit 11/2004 werden in diesem Projekt bis zum Jahr 2020 rund 150.000 Arbeitsplätze erwartet. Bei sechs Milliarden Euro Investition wird der Ertrag auf bis zu 74 Milliarden Euro geschätzt

Markt (4) Fazit

- Es ist offensichtlich ein großer Markt vorhanden
- Die volkswirtschaftlichen Entwicklungen sind teilweise mehr „Hoffnung“ als tatsächlich belastbar
- Der Mehrwert liegt in der branchenspezifischen Aufbereitung
- Awareness ist noch nicht überall vorhanden
- Der öffentliche Sektor partizipiert, sollte dies aber nicht nur als Einnahmequelle verstehen

Blick über den Zaun (Geodaten)

Amerikanische Entwicklung

- Geoinformation ist öffentliches Gut
- Steht jedermann zur Nutzung zur Verfügung
- Wird durch Steuern finanziert

Aber:

→ Amtliche Geodaten in Deutschland komplexer
und in der Produktion viel kostenintensiver

Schweiz

→ Der Vergleich des Geodatenmarktwachstums mit anderen Branchen zeigt, dass es sich um einen großen und wichtigen Wachstumsmarkt handelt:

- Der Geodatenmarkt wächst dreimal so schnell wie die Bruttowertschöpfung der Schweiz (2,9%).
- Der Geodatenmarkt wächst knapp doppelt so schnell wie die Informatikdienst-Branche (5,9%).
- Der Geodatenmarkt wächst gut fünf mal so schnell wie das Baugewerbe (1,7%).

Geo-Markt Schweiz (Micus)

- Der tatsächliche Markt beträgt deshalb europaweit ca. 5 Mrd. Euro jährlich.
- Die Schweiz verfügt über einen Geodatenmarkt von jährlich 150 Mio. Euro (234 Mio. CHF).
Basis: Umrechnung auf Basis der Bruttowertschöpfung im Vergleich zu EU-15.
- Die hohe Bedeutung des Geodatenmarktes zeigt der Vergleich der Marktgröße mit ausgewählten Branchen der Schweizer Wirtschaft:
 - Der Geodatenmarkt ist halb so groß wie die Branche Fahrzeugbau (452 Mio. CHF)
 - Der Geodatenmarkt ist halb so groß wie die Recyclingbranche (470 Mio. CHF).
 - Der Geodatenmarkt beträgt fast ein Drittel des Bergbaus (766 Mio. CHF)

Wachstum Schweiz

- Aufgrund des noch immer hohen Regulierungsgrades im Geodatenmarkt werden von diesem Potenzial derzeit in Europa nur 15% realisiert. (MICUS, 2001, S. 79) Der tatsächliche Markt beträgt deshalb europaweit ca. 5 Mrd. Euro jährlich.
- Die Schweiz verfügt über einen Geodatenmarkt von jährlich 150 Mio. Euro (234 Mio. CHF). Basis: Umrechnung auf Basis der Bruttowertschöpfung im Vergleich zu EU-15.
- Die hohe Bedeutung des Geodatenmarktes zeigt der Vergleich der Marktgröße mit ausgewählten Branchen der Schweizer Wirtschaft:
 - Der Geodatenmarkt ist halb so groß wie die Branche Fahrzeugbau (452 Mio. CHF)
 - Der Geodatenmarkt ist halb so groß wie die Recyclingbranche (470 Mio. CHF).
 - Der Geodatenmarkt beträgt fast ein Drittel des Bergbaus (766 Mio. CHF)

Barrieren und Hindernisse

- Die wesentlichen Nutzungshindernisse liegen **nicht im Preis**, sondern in der komplexen Struktur (deutscher GeoBasisDaten)
- Die Diskussion muss über Kosten im Sinne von Aufwand, nicht von Gebühren geführt werden
- GeoBasisDaten sind kein Rohstoff wie Wetter- oder Statistikdaten
- GeoFachDaten sind das Problem

Chancen für die Wirtschaft im Geodatenmarkt (Micus)

- Alle Schritte zur Veredelung und Bearbeitung von Geodaten werden der Wirtschaft überlassen
- Projekte zur Förderung des Geoinformationsmarktes sollen mit intensiver Beteiligung der Wirtschaft stattfinden
- Folgende internationale Trends, die zu einer Intensivierung der Nutzung von Geodaten führen werden, sind bereits absehbar:
 - Vereinheitlichung internationaler Standards,
 - Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit,
 - Förderung der Interoperabilität von Geodaten,
 - Verbreitung von 3-D-Stadtmodellen auf Basis von Geodaten.
- Darüber hinaus wird die Verknüpfung des Geodatenmarktes mit neuen Technologien wie RFID, bzw. mit bestehenden Technologien, die sich derzeit rasant entwickeln, wie GPS und Galileo oder auch die Mobilfunkbranche (location based services), an Bedeutung gewinnen

Rolle des Staates

- Anbieter und größter Nachfrager
- Daraus ergeben sich mehrere Probleme:
 - Konkurrenz
 - Marktdominanz (Monopol)
- Die öffentliche Hand sollte sich mit der Geodatenerhebung und -bereitstellung auf eine geringe Wertschöpfungstiefe beschränken.
- Die Daten sind dabei aktuell, flächendeckend und integrationsfähig zu erheben, bzw. bereitzustellen
(PSI-Richtlinie, MICUS 2001, 2003,).

Rolle des Staates

- Die Entwicklung des Geodatenmarktes wird nicht zuletzt durch das Ausmaß an staatlicher Zentralisierung beeinflusst (Föderalismus)
- In zentralistischen Verwaltungsstrukturen ist die Einheitlichkeit von Produkten, in Nutzungsbedingungen und Preisstrukturen höher, was sich positiv auf die Nutzung von Geodaten auswirkt
- Die zentralen Vermessungs- bzw. Kartographie-Fachbehörden europäischer Länder unterliegen derzeit einem erheblichen Veränderungsdruck

Handlungsfelder zur Nutzung (GIW-Memorandum 2005)

- Nutzungsrechte klären
- Gebührenordnungen, Preismodelle
nutzerorientierter gestalten
- Datenformate, -qualität, -verfügbarkeit, -
flächendeckung sicherstellen
- zentrale Geoinformations-Vertriebsstrukturen
(Geo-Clearing Stelle) schaffen
- zentrale Vertragspartner definieren

Anforderungen an GeoDaten (GIW-Memorandum 2005)

- Flächendeckung
- Aktualität
- Qualität
- Sicherheit
- Vollständigkeit
- Verlässlichkeit
- Dateninhalten
- Einheitlichkeit in Format und Maßstab
- Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip
- rechtliche Verbindlichkeit

Erfolgsfaktoren (GIW-Memorandum 2005)

- kostenlosen Grundversorgung (?)
- Nutzungsorientierte Preismodelle
- Aktivierung der Politik (u.a. Deregulierung)
- Förderung einer Ausbildungslandschaft zum Thema „Geoinformation“
- Awareness bei den Nutzern
- Datenschutzrechtliche Aspekte sind bundeseinheitlich, marktwirtschaftsorientiert und angemessen zu klären.

Kulturwandel

- **Öffentliche Verwaltung**
 - Umdenken der Verwaltung (Herrschaftswissen)
 - Gesamtwirtschaftliche Betrachtung
 - Service-Orientierung
 - Bereitschaft zur Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen
- **Wirtschaft**
 - Überdenken eigener Prozesse
 - Blick über den Zaun
 - Phantasie
 - Mitarbeit in Gremien zur Veränderung

Problem des Datenschutzes (Hinweise aus Studie der GIW)

- **Flickenteppichs gesetzlicher Regelungen**
- Unbestreitbar ist, dass Geoinformationen von **persönlichkeitsrechtlicher Relevanz** sein können. Ebenso eindeutig ist, dass eine Vielzahl von Geoinformationen trotz des berechtigten Anliegens eines angemessenen Schutzes informationeller Selbstbestimmung allgemein bereitgestellt werden können
- diese Grenze verbindlich nur durch die **Rechtsprechung** des Bundesverfassungsgerichtes gezogen werden
- Eine Präzisierung kann aber durch die **behördliche Praxis** erfolgen
- Anhand dieser Kriterien lassen sich kurzfristig **Datenkategorien identifizieren**, die für wirtschaftlich Interessierte zur Verfügung gestellt werden können
- besteht die Möglichkeit der Bereitstellung der **Daten in aggregierter Form**
- einheitlichen Regelungsrahmen für die Preisgabe von Geoinformationen durch den **Gesetzgeber** festzulegen
- **Spannungsverhältnisses** zwischen einem künftigem Geoinformationsrecht zum bestehenden Informationszugangsrecht und geltenden Datenschutzregelungen

Wirkung PSI, IWG (Dr. Püschel)

- § 1 IWG (Anwendungsbereich)
 - Grundsatz: Alle bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen
 - also keine Beschaffungspflicht
- Schlüsselbegriff: „**Weiterverwendung**“ i.S.v. § 2 Nr. 3 IWG
- *Kernregelung des IWG:*
Gleichbehandlungsanspruch (§ 3 Abs. 1),
- *Verbindliche Kostengrundsätze (§ 4 Abs. 3)*
 - *IWG regelt nicht das öffentlich-rechtliche Gebührenregime*
- **Haftung für Informationsinhalte?**
 - keine Vorgaben des IWG für den Fall der Unrichtigkeit / Fehlerhaftigkeit von für die Weiterverwendung zur Verfügung gestellten Informationen

Forderung nach Deregulierung (1) (Greve 2006)

- Der Markt ist so strukturiert, dass die Nachfrage ihre steuernde Wirkung nicht entfalten kann
- Die Ökonomen sprechen von allokativem Marktversagen, wenn ein einzelner Anbieter den Markt kostengünstiger versorgen kann, als mehrere
- Natürliche Monopole oder allokatives Marktversagen begründen klassischerweise ein Eingreifen des Staates

Forderung nach Deregulierung (2) (Greve 2006)

- Der Staat ist in dieser Situation in der politischen Verantwortung etwas zu unternehmen
- Die Marktkräfte allein werden die Markthindernisse nicht beseitigen
- Bei den Geodaten sind staatliche Stellen nicht nur die größten Anbieter, sondern zugleich auch die Hauptnachfrager nach Geoinformationsprodukten
- Der deutlich kleinere kommerzielle Markt könnte sich nicht unabhängig davon entwickeln.

Forderung nach Deregulierung (3) (Greve 2006)

- Mit dem Grad der Deregulierung nimmt die Anzahl der Unternehmen in einem Markt
- Durch niedrige Einstiegshürden entstehen wiederum neue Angebote im Markt, die zu deutlich mehr Neugründungen von Unternehmen führen
- Die Wertschöpfungen auf der Basis von preiswerten öffentlichen Geodaten führt zu zusätzlichen Steuereinnahmen, die die Einnahmeausfälle deutlich überkompensieren

Forderung nach Deregulierung (4) (Greve 2006)



European Society for
eGovernment e.V.

- Staatliche Stellen werden weiterhin Geodaten produzieren.
- Public-Private-Partnerships entstehen, die sowohl amtliche wie private Geodaten in den Markt bringen und sowohl private wie öffentliche Nachfrage nach Geoinformationsprodukten befriedigen.
- Die Wertschöpfungsketten im öffentlichen Bereich sind sehr lang, möglicherweise für viele Zwecke zu lang. Die Wertschöpfungsketten schließen nicht nahtlos an entsprechende Strukturen im kommerziellen Sektor an
- Wir müssen anfangen, die neue, wettbewerbsorientierte und globalisierungstaugliche Struktur zu entwerfen.

Thesen (1)

- Das Informationsweiterwendungsgesetz ist ein Motor für die Wirtschaft
- Die Möglichkeit des IWG sind in der Wirtschaft nicht ausreichend bekannt
- Das Potenzial auf der Nachfrageseite ist nicht ausreichend erschlossen (Awarenessproblem ?)
- Die Abgabebedingungen öffentlicher Informationen sind ein entscheidender Motor für die Aktivierung des Marktes

Thesen (2)

- Die (diskutierten) Preismodelle der Verwaltung treffen (noch¹) nicht die Notwendigkeiten der Wirtschaft
- Die Zugangsbedingungen sind unzureichend organisiert (GeoClearingstelle)
- Die Qualität und Flächendeckung öffentlicher Informationen stellt ein Problem dar
- Die Wirtschaft muss sich selbst noch organisieren

Thesen (3)

- Die Verwaltungskultur ist noch nicht auf die Wertschöpfungsketten ausgerichtet
- Die Verwaltung ist selbst Marktteilnehmer ! (Rolle des Staates)
- Das IWG wir von allen Beteiligten noch nicht als „Wirtschaftsförderung“ verstanden
- Der Datenschutz stellt ein noch ungelöstes Problem dar
- Die Politik hat die Geoinformationen noch nicht als „Mörtel“ des Wirtschaftsstandortes verstanden

Diskussion

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Ich wünsche allen jetzt ein spannendes
„Wirtschaftsgespräch“