

12.03.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - Fz - Wi

zu **Punkt ...** der 1002. Sitzung des Bundesrates am 26. März 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

Der federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten,
der Finanzausschuss (Fz) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In
Fz1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat bewertet es grundsätzlich positiv, dass die Bundesregierung eine Strategie der offenen Daten (Open Data) der Verwaltung verfolgt. Für die Wirtschaft, gerade für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) und Start-ups, bieten offene maschinenlesbare Daten große Potenziale für innovative Geschäftsmodelle. Wichtig ist hierbei insbesondere, dass die Daten nicht nur einigen wenigen, großen Konzernen zur Verfügung stehen, sondern gerade dem Mittelstand als Triebfeder der Wirtschaft zugutekommen. Für Wissenschaft und Forschung können offene Daten gleichfalls einen großen Mehrwert erbringen. Daneben sind offene Daten der Verwaltung aber auch für die Zivilgesellschaft ein Instrument zur Stärkung von demokratischer Teilhabe und Vertrauen in staatliche Institutionen.
- b) Der Bundesrat begrüßt, dass die Änderungen zu § 12a EGovG-E lediglich Bundesbehörden betreffen.

- c) Der Bundesrat begrüßt des Weiteren grundsätzlich den DNG-E, soweit eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf Bundesbehörden und Einrichtungen des Bundes erfolgt und die Umsetzungsspielräume umfassend genutzt werden.
- d) Der Bundesrat bemängelt, dass Angaben zum Erfüllungsaufwand der Länder zu Artikel 2 fehlen.

In
Fz

2. Zu Artikel 2 allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes beachtet ist, wonach Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden dürfen.

Begründung:

Zwar regelt der DNG-E grundsätzlich keine originären Bereitstellungspflichten für Daten und überträgt insofern den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben, siehe § 1 Absatz 2 DNG-E. Allerdings bleibt zu prüfen, ob nicht durch die Regelung in § 8 DNG-E zu dynamischen Daten eine Aufgabenübertragung auch auf Kommunen stattfindet. Diese Bestimmung sieht explizit vor, dass der Datenbereitsteller die Nutzung von dynamischen Daten unmittelbar nach der Erfassung in Echtzeit mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierschnittstellen und, falls technisch erforderlich, als Massen-Download ermöglichen muss. Die Korrektivbestimmung des § 8 Absatz 2 DNG-E sieht zwar Erleichterungen vor, allerdings nicht genereller Natur dahingehend, dass die Kommunen vom Anwendungsbereich der Bestimmung ausgenommen wären. Mit ähnlichen Bedenken ist § 7 Absatz 4 DNG-E als Bestimmung zur Zurverfügungstellung der Metadaten über die nationale Plattform GovData behaftet. Getrennt von der bloßen Frage der (landesrechtlichen) Bereitstellungspflicht, die grundsätzlich durch das DNG-E nicht reguliert wird, entsteht der Eindruck, dass den Kommunen insofern Aufgaben übertragen werden.

Fz 3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit dem Gesetzentwurf auch die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors geregelt werden sollen, die bisher jeweils in Anwendung von Landesrecht erhoben und verwaltet werden. Mit der angestrebten Normierung durch den Bund würden gesetzgeberische Zuständigkeit und finanzielle Verantwortung auseinanderfallen.

Die Länder fordern den Bund auf, bei einer alleinigen Umsetzung der PSI-Richtlinie durch Bundesrecht auch die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vollständig bezifferbaren Mehrbelastungen und Einnahmeausfälle der Länder zu kompensieren, indem eine entsprechende Anpassung der Umsatzsteuerfestbeträge in § 1 Absatz 2 FAG zugunsten der Länder vorgenommen wird.

Dies ist auch aus übergeordneten Erwägungen im Sinne einer sachgerechten Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern erforderlich.

Begründung:

Sofern das DNG-E nicht auf Daten des Bundes beschränkt wird, entstehen durch die Umsetzung des DNG-E in den Ländern insbesondere folgende Erfüllungsaufwände:

- Investitionen in die Bereitstellung und laufende Unterhaltung der technischen Infrastruktur zur Erfüllung der Vorgaben des DNG-E (Bereitstellung von Daten, Bereitstellung insbesondere in offenen, maschinenlesbaren, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten zusammen mit Metadaten; offene Standards; Bereitstellung hochwertiger Datensätze in maschinenlesbarem Format über geeignete Anwendungsprogrammierschnittstellen und gegebenenfalls als Massen-Download);
- Mindereinnahmen durch Gebühren- und Entgeltausfälle aufgrund der Regelungen für hochwertige Datensätze, die nach § 10 Absatz 3 DNG-E unentgeltlich bereitzustellen sind.

Die Aufwände entstehen nach DNG-E, für öffentliche Stellen auf staatlicher und kommunaler Ebene sowie für öffentliche Unternehmen (§ 3 DNG-E).

Kosten auf Länder- und kommunaler Ebene sind im DNG-E nicht beziffert oder abgeschätzt; die Kostenangaben sind insofern unvollständig.

- In
4. Zum Gesetzentwurf allgemein
- a) Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, Daten des öffentlichen Sektors besser nutzbar zu machen. Der Bundesrat bewertet es als kritisch, dass ausweislich der Einzelbegründung zu Artikel 2 § 7 Absatz 4 DNG-E die Datenbereitsteller aus den Ländern, die bisher nicht der Verwaltungsvereinbarung zum Metadatenportal GovData beigetreten sind, von der Datenbereitstellungspflicht über GovData explizit ausgenommen werden. Mit den Ausführungen in der Einzelbegründung scheint der Bund den bestehenden Missstand fortschreiben zu wollen, dass einzelne Länder ihre Daten nicht über GovData bereitstellen. Stattdessen sollte es das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern sein, darauf hinzuwirken, dass alle Daten an zentraler Stelle gefunden werden können.
- b) Der Bundesrat begrüßt, dass künftig auch Daten von öffentlichen Unternehmen und Forschungseinrichtungen auf GovData bereitgestellt werden sollen. Allerdings weist er darauf hin, dass schon heute Daten aus einigen öffentlichen Unternehmen, vor allem aus dem Verkehrsbereich, in GovData von den zuliefernden Portalen bereitgestellt und bei GovData auffindbar sind. Auch der Bund selbst stellt beispielsweise über die MCloud Daten der Deutschen Bahn AG beziehungsweise ihrer Tochterunternehmen bereit.
- In
Fz
5. Zu Artikel 2 (§ 2 Absatz 2 DNG)
- Artikel 2 § 2 Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
- a) In Nummer 1 sind nach dem Wort „Stellen“ die Wörter „des Bundes“ anzufügen.
- b) In Nummer 2 sind nach dem Wort „Unternehmen“ die Wörter „des Bundes“ anzufügen.
- c) Nummer 3 ist wie folgt zu ändern:
- aa) In Buchstabe a sind nach dem Wort „Forschungsfördereinrichtungen“ die Wörter „des Bundes“ anzufügen.
- bb) Buchstabe b ist wie folgt zu ändern:
- aaa) Nach den Wörtern „durch dieses Gesetz“ sind die Wörter „oder ein anderes Gesetz“ einzufügen.

- bbb) Das Wort „wurden;“ ist durch die Wörter „wurden und es sich nicht um Forschende an Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Forschungsfördereinrichtungen in Trägerschaft der Länder oder die der Aufsicht der Länder unterstehen, handelt;“ zu ersetzen.

Begründung:

Es bestehen insofern wesentliche kompetenzrechtliche Bedenken, wenn der Anwendungsbereich des DNG-E auch Behörden und Stellen der Länder umfasst. Die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht ist Angelegenheit der nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zuständigen Stellen. Ausgehend vom Grundsatz des Artikel 70 Absatz 1 des Grundgesetzes haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Der Bund stützt seine Gesetzgebungskompetenz auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (Recht der Wirtschaft). Gegenstand des DNG-E sind indessen Daten der öffentlichen Hand. Insoweit besteht ein sehr enger Sachzusammenhang zwischen der im DNG-E geregelten Nutzung von Daten mit der (im DNG-E selbst nicht geregelten) Erhebung der Daten, für die – unter anderem im Bereich der Vermessung – die Länder zuständig sind. Die Gesetzgebungskompetenz für die Nutzung eben dieser Daten folgt der Gesetzgebungskompetenz für deren Organisation und Verwaltung (siehe Wolff/Seemüller in ihrem Aufsatz in: Kommunikation & Recht, Jahrgang 2019, Seite 102 ff., Seite 106).

Eine Umsetzung der PSI-Richtlinie in Bezug auf Daten, für deren Erhebung die Länder gemäß Artikel 83 ff. des Grundgesetzes zuständig sind, erscheint damit nicht sachgerecht. Dies gilt für die wesentlichen der im Annex der PSI-Richtlinie enthaltenen Datenkategorien der sogenannten „hochwertigen Datensätze“, hier im Besonderen für den maßgeblich betroffenen Bereich der Geodaten (Kategorien Georaum und Erdbeobachtung).

Eine Normierung der Modalitäten der Datenbereitstellung bayerischer Landesbehörden und öffentlicher Unternehmen, medizinischer Einrichtungen und der Universitäten des Freistaates Bayern in einem Bundesgesetz ist daher abzulehnen. Die materiellen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, etwa im Bereich des Kommunalwesens, der Vermessung, der Universitäten und Hochschulen, der Gesundheit, der Bildung und des Polizeiwesens müssen respektiert und entsprechend eingehalten werden.

Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes, auf den sich der Bund beruft, ist nach der hier vertretenen Sicht nur in Bezug auf die Daten einschlägig, für deren Erhebung der Bund auch eine Zuständigkeit in Anspruch nehmen kann. Im Übrigen ist zu bemerken, dass der DNG-E gerade nicht eine ausschließliche Verwendung der Daten zu wirtschaftlichen Zwecken zum Ziel hat, sondern die Verwendung zu jeden kommerziellen und nicht-kommerziellen Zwecken erlauben will. Es erfolgt gerade keine ausschließliche Bezugnahme auf das Recht der

Wirtschaft gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes, das diesen Kompetenztitel untermauern würde.

In 6. Zu Artikel 2 (§ 2 Absatz 3 Nummer 7 – neu – DNG)

Dem Artikel 2 § 2 Absatz 3 ist folgende Nummer anzufügen:

„7. Daten des Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts-, Vereins-, Insolvenz-, Unternehmens- und Schiffsregisters sowie des Registers für Pfandrechte an Luftfahrzeugen.“

Folgeänderung:

In Artikel 2 § 2 Absatz 3 Nummer 6 ist der Punkt am Ende durch ein Semikolon zu ersetzen.

Begründung:

Soweit eine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Behörden des Bundes nicht erfolgt, sollte weiter eine explizite Ausnahme vom Anwendungsbereich des DNG für Daten des Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts-, Vereins-, Insolvenz-, Unternehmens- und Schiffsregisters sowie des Registers für Pfandrechte an Luftfahrzeugen in § 2 Absatz 3 DNG-E vorgesehen werden. Hierfür sprechen sowohl Erwägungen aus der Existenz der Digitalisierungsrichtlinie (EU) 2019/1151 samt deren Regelungsinhalten und Missbrauchsgefahren bei der Reproduktion von Registern, die mit öffentlichen Glauben ausgestattet sind.

Wi 7. Zu Artikel 2 (§ 2 Absatz 5 DNG)

In Artikel 2 § 2 Absatz 5 ist das Wort „Urheberrechtsgesetzes.“ durch die Wörter „Urheberrechtsgesetzes, um dadurch die Datennutzung zu verhindern oder über die Vorschriften dieses Gesetzes hinaus einzuschränken.“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Ergänzung dient der Präzisierung. Sie entspricht der Regelung des Artikel 1 Absatz 6 der Richtlinie (EU) 2019/1024 und berücksichtigt, dass öffentliche Stellen sich unter anderem bei der nach § 4 Absatz 3 DNG-E zulässigen Erteilung von Lizenzen und der damit verbundenen Erhebung von Gebühren auf ihr Recht als Datenbankhersteller berufen können müssen. Die Ergänzung entspricht zudem Erwägungsgrund 57 der Richtlinie (EU) 2019/1024, nach dem die betreffende öffentliche Stelle das Verwertungsrecht an dem Dokument behalten sollte, das sie zur Weiterverwendung zugänglich macht.

8. Zu Artikel 2 (§ 9, 10 DNG)

In

Der Bundesrat bittet um Klarstellung, dass die Kosten (Einnahmeausfälle und Kosten für die technische Bereitstellung), die sich aus der unentgeltlichen Bereitstellung von Daten nach §§ 9 und 10 DNG-E ergeben, durch den Bund übernommen werden.

Begründung:

§§ 9 und 10 DNG-E führt, je nach Definition der hochwertigen Datensätze per Durchführungsrechtsakt durch die EU, zu einem erheblichen Mehraufwand der damit zur Bereitstellung verpflichteten Stellen. Zwar können die betroffenen Stellen gemäß § 10 Absatz 1 DNG-E zumindest die Grenzkosten für die Bereitstellung von den Nutzern verlangen, unberücksichtigt bleiben jedoch die dauerhaften Einnahmeausfälle der bereitstellenden Stelle für die unentgeltliche Abgabe der Daten. Insbesondere öffentliche Stellen, die ausreichende Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken, sind davon betroffen. Die Ausnahmeregelung nach § 10 Absatz 5 DNG-E gewährt nur einen Aufschub um 12 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes, sichert aber keine dauerhafte Refinanzierung für die betroffenen Stellen. Ohne dauerhafte Refinanzierung der Einnahmeausfälle können die gesetzlichen Bereitstellungspflichten in jetziger Form durch die betroffenen Stellen nicht dauerhaft erfüllt werden.

Für Daten aus dem Bereich der Vermessungs- und Geoinformationsverwaltungen der Länder, die unter die Definition hochwertiger Datensätze fallen, ergibt sich alleine für das Land Niedersachsen dauerhaft ein Refinanzierungsaufwand in Höhe von circa 5 Millionen Euro, der vom Bund übernommen werden muss.

In 9. Zu Artikel 2 (§ 10 Absatz 3 Satz 2 – neu – DNG)

Dem Artikel 2 § 10 Absatz 3 ist folgender Satz anzufügen:

„Satz 1 gilt nicht für bestimmte hochwertige Datensätze im Besitz von öffentlichen Unternehmen, wenn dies in Durchführungsrechtsakten auf Grundlage der Richtlinie RL (EU) 2019/21024 festgelegt wird.“

Begründung:

In § 10 in Verbindung mit § 9 DNG-E sollte keine überschießende Umsetzung für den Bereich Kostenfreiheit hochwertiger Datensätze erfolgen. Vielmehr sollte von der Ausnahmeregelung des Artikel 14 Absatz 3 der PSI-Richtlinie für hochwertige Datensätze im Allgemeinen dringend Gebrauch gemacht werden. Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, sollte Artikel 14 Absatz 3 der PSI-Richtlinie nicht lediglich in der Gesetzesbegründung genannt werden, sondern auch im Gesetz selbst Erwähnung finden.

Wi
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 11)

10. Zu Artikel 2 (§ 10 Absatz 5 DNG)

In Artikel 2 § 10 Absatz 5 sind die Wörter „zwölf Monate nach dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes]“ durch die Wörter „zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des entsprechenden Durchführungsrechtsakts nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1024“ zu ersetzen.

Begründung:

In Fällen, in denen sich die kostenlose Bereitstellung hochwertiger Datensätze wesentlich auf den Haushalt der betreffenden Stellen auswirken würde, können nach Artikel 14 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2019/1024 die Mitgliedstaaten diese Stellen für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren nach Inkrafttreten des entsprechenden Durchführungsrechtsakts nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1024 von der Anforderung der kostenlosen Bereitstellung dieser hochwertigen Datensätze befreien.

Die im DNG-E vorgesehene auf zwölf Monate verkürzte Übergangsfrist erschwert oder verhindert, dass Bund, Länder und Kommunen die finanziellen Auswirkungen der unentgeltlichen Bereitstellung hochwertiger Datensätze in ihren Haushalten ordentlich einplanen und gegenfinanzieren können. Die Übergangsfrist soll deshalb auf zwei Jahre festgelegt werden.

Anknüpfungspunkt für den Beginn der Übergangsfrist muss das Inkrafttreten des entsprechenden Durchführungsrechtsakts nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1024 sein, da erst dann feststeht, welche Datensätze als hochwertig eingestuft werden und welche Verwaltungsträger die damit verbundenen Vorgaben umzusetzen haben.

Die Kommission kann die hochwertigen Datensätze in mehreren, zeitlich aufeinander folgenden Durchführungsrechtsakten festlegen. Die Änderung stellt sicher, dass die Übergangsfrist für den jeweiligen hochwertigen Datensatz mit dem Inkrafttreten des jeweiligen Durchführungsrechtsakts nach Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/1024 neu zu laufen beginnt.

In
Fz

11. Zu Artikel 2 (§ 10 Absatz 5 DNG)

In Artikel 2 § 10 Absatz 5 sind die Wörter „spätestens zwölf Monate nach dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Gesetzes]“ durch die Wörter „spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2022“ zu ersetzen.

Begründung:

Die von der PSI-II-Richtlinie belassenen Umsetzungsspielräume sollten vor dem Hintergrund der teils einschneidenden Änderungen im Bereich der hochwertigen Datensätze insbesondere im Hinblick auf haushaltsrechtliche Auswirkungen, umfassend genutzt werden. Dies würde die Einplanung im Staatshaushalt und den erforderlichen Vollzug in Gebührenvorschriften erleichtern. Ferner könnte damit ein Gleichlauf zu der gemäß § 2b UStG erforderlichen Anpassung von Gebührenvorschriften zum 1. Januar 2023 erreicht werden, so dass auch der Verwaltungsaufwand verringert werden kann. Der nach Artikel 14 Absatz 5 der PSI-Richtlinie eröffnete Umsetzungsspielraum sieht als spätestmöglichen Umsetzungszeitpunkt den 31. Dezember 2022 vor.