

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors	
Federführendes Ressort (Bayern)	StMD (weiter beteiligt: StMFH, StMI, StMJ, StMELF, StMWi, StMB, StMAS)
Inhalt und Ziel der Vorlage (Inhaltliche Schwerpunkte der Vorlage, Zielrichtung)	<p>Die Verfügbarkeit der Daten der Bundesverwaltung und die Nutzbarkeit offener Daten soll verbessert werden, um das Potential offener Daten (Open Data) voll zu nutzen.</p> <p>Das DNG soll Impulsgeber für Open-Data-Initiativen sein.</p> <p>Für die Wirtschaft, gerade für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) und Start-ups, bieten offene maschinenlesbare Daten, gerade in Echtzeit, 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.</p> <p>Daneben sind offene Daten der Verwaltung aber auch für die Zivilgesellschaft ein Instrument zur Stärkung von demokratischer Teilhabe und Vertrauen in staatliche Institutionen.</p> <p>Der vorliegende Gesetzentwurf will den Anwendungsbereich der Open Data Regelung im EGovG des Bundes auf alle Behörden des Bundes ausdehnen (Art. 1) und daneben die Weiterverwendung von Daten des öffentlichen Sektors einschließlich öffentlicher Unternehmen bestimmter Branchen und weiterer Akteure (z.B. medizinische Einrichtungen, Forschungseinrichtungen) in Umsetzung der Richtlinie EU 2019/1024 (kurz: PSI-RL) erweitern.</p>

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

**Bewertung
a) Fachlich:**

Die Verfolgung einer Strategie der offenen Daten (Open Data) der Verwaltung wird grundsätzlich begrüßt, wenn auch die im Referentenentwurf enthaltene Ausgestaltung keine Zustimmung verdient.

Der vorliegende Gesetzentwurf begegnet betreffend den Entwurf des Datennutzungsgesetzes (kurz: DNG-E) durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken:

I. Fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht ist **Angelegenheit der nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zuständigen Stellen**.

Der Bund stützt seine Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft).

Gegenstand des Gesetzentwurfs 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 – u.a. im Bereich der Vermessung – die Länder zuständig sind. Die Gesetzgebungskompetenz für die Nutzung eben dieser Daten, folgt der Gesetzgebungskompetenz für deren Organisation und Verwaltung. (*Wolff/Seemüller*, K&R 2019, 102, 106) Eine Umsetzung des PSI-Richtlinie in Bezug auf Daten, für deren Erhebung die Länder gemäß **Art. 84 ff. GG** 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

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

betroffenen Bereich der Geodaten (Kategorien Georaum und Erdbeobachtung). Eine Normierung der Datenbereitstellung bayerischer Landesbehörden und öffentlicher Unternehmen und medizinischer Einrichtungen im Freistaat Bayern in einem Bundesgesetz ist daher abzulehnen.

Art. 74 Absatz 1 Nummer 11 des GG (Recht der Wirtschaft), auf das sich der Bund in seiner Gesetzgebungskompetenz beruft, ist aus hiesiger Sicht **nur in Bezug auf die Daten einschlägig, für deren Erhebung der Bund auch eine Zuständigkeit in Anspruch nehmen kann.**

Zumal ist zu bemerken, dass der Gesetzentwurf 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 gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, das diesen Kompetenztitel untermauern würde.

II. Artikel 1: Änderung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG)

Die Änderungen i.R.d. § 12a EGovG des Bundes betreffen lediglich Bundesbehörden. Es bestehen aus bayerischer Sicht insoweit keine Änderungsanforderungen.

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

III. Artikel 2: Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors – Datennutzungsgesetz (DNG)

Wie bereits unter Ziff. I. dargestellt bestehen durchgreifende kompetenzrechtliche Bedenken gegen die Normierung des DNG.

1. Der **Geltungsbereich des DNG ist auf Bundesbehörden und Einrichtungen des Bundes zu beschränken**, um die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern abzubilden.

2. **Für den Anwendungsbereich und die Begriffsbestimmungen** bestehen noch folgende Einschränkungen bzw. Klarstellungen:

a) Hilfsweise (falls Länder einbezogen werden): Keine Anwendung des DNG auf **Daten des Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts-, Vereins-, Insolvenz-, Unternehmens- und Schifffregisters sowie des Registers für Pfandrechte an Luftfahrzeugen.**

Für die Ausnahme vom Anwendungsbereich sprechen sowohl lex specialis-Erwägungen im Hinblick auf die Existenz der Digitalisierungsrichtlinie (EU) 2019/1151 als auch Sachgründe im Hinblick auf die Risiken und Gefahren einer (kommerziellen) Registerreproduktion von Registern, die mit öffentlichen Glauben ausgestattet sind.

b) **Vollumfängliche Umsetzung der Ausnahmetatbestände der PSI-RL**, insbesondere von Art. 1 Abs. 2 lit. a) und b) PSI-RL, um den Anwendungsbereich nicht über Gebühr

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

auszudehnen - vor allem auch im Hinblick auf die Kompetenzfrage.

Es könnten vom aktuellen Entwurf des DNG daher z.B. Daten betroffen sein, die von anderen Behörden überlassen oder lizenziert wurden und die demnach ggf. bereitzustellen wären, obwohl die PSI-Richtlinie hierfür in Art. 1 Abs. 2 lit. a) PSI-RL eine Ausnahme vorsieht.

c) Die Einschränkungen des Art. 10 PSI-Richtlinie in Bezug auf die Pflicht zur Bereitstellung von **Forschungsdaten** sind zu ergänzen. Insbesondere sind im Anwendungsbereich die Korrektive aus Art. 10 Abs. 2 **a.E.** PSI-RL zu übernehmen.

d) Im Rahmen des Anwendungsbereichs bzw. Begriffsbestimmungen sollte nochmals eindeutig herausgestellt werden, dass der Bundesgesetzgeber immer noch von einer **klaren Trennung** von Zugangsrechten zu Informationen, Bereitstellungspflichten von Informationen und der sich anschließenden Weiterverwendung von Informationen ausgeht; d.h. dass das DNG-E keine Zugangsrechte und Bereitstellungspflichten normiert.

Um **Rechtssicherheit und -klarheit** zu fördern, sollte dies entweder im Gesetzestext selbst oder in der Begründung nochmals eindeutig Eingang finden, insbesondere im Hinblick auf das Zusammenspiel von § 1 Abs. 2 S. 2, § 4 Abs. 3 und § 7 Abs. 1 DNG-E. Hier sollte im Rahmen von § 7 DNG-E ergänzt werden, dass hiervon § 1 Abs. 2 S. 2 sowie § 4 Abs. 3 DNG-E unberührt bleiben.

3. § 2 Abs. 5 DNG-E („Öffentliche Stellen berufen sich im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nicht auf Rechte des

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

Datenbankherstellers nach § 87b Urheberrechtsgesetz“): Die Gesetzesbegründung ist entsprechend an die nunmehr abgefasste Regelung des § 2 Abs. 5 DNG anzupassen: **Rechte der Datenbankhersteller gelten grundsätzlich auch in Bezug auf Daten öffentlicher Stellen.**

4. Keine überschießende Umsetzung für den Bereich **Kostenfreiheit hochwertiger Datensätze** in §§ 9, 10 DNG. Art. 14 Abs. 4 PSI-Richtlinie erlaubt eine Ausnahmeregelung für Bibliotheken (einschließlich Hochschulbibliotheken), Museen und Archive vom Grundsatz der Kostenfreiheit bei hWD. Aus haushaltspolitischen Erwägungen ist von dieser Ausnahme auch Gebrauch zu machen. Gleiches gilt für die Ausnahmeregelung des Art. 14 Abs. 3 PSI-RL für hWD im Allgemeinen. Auch diese Regelung sollte zwingend zur Entlastung der öffentlichen Hand aus haushaltspolitischen und Datenqualitätserwägungen entsprechend umgesetzt werden.

5. In Fällen, in denen sich die kostenlose Bereitstellung hochwertiger Datensätze durch öffentliche Stellen, die Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten bei der Wahrnehmung ihres öffentlichen Auftrags zu decken, wesentlich auf den Haushalt der betreffenden Stellen auswirken würde, können nach Art. 14 Abs. 5 der PSI-Richtlinie die Mitgliedstaaten diese Stellen für einen Zeitraum von **höchstens zwei Jahren** nach Inkrafttreten des entsprechenden Durchführungsrechtsakts der Kommission von der Anforderung der kostenlosen Bereitstellung dieser hochwertigen Datensätze **befreien**. Aus Haushalts- und technischen Gründen (technische Umsetzung, Planung von

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

Einnahmeausfällen) ist diese Möglichkeit eines zeitlichen Hinausschiebens einer Bereitstellung der hwd um zwei Jahre nach Erlass des entsprechenden Durchführungsrechtsakts **dringend erforderlich**.

Mindestens sollte ein **Hinausschieben der Umsetzung bis 31. Dezember 2022** gefordert werden (Jahreswechsel ist geeigneter Stichtag aufgrund erforderlicher Einplanung im Staatshaushalt, dem erforderlichen Vollzug in Gebührenvorschriften, der i.d.R. Jahreslaufzeit von Nutzungsvereinbarungen für Geodaten sowie der aufgrund von § 2b UStG erforderlichen Anpassung von Gebührenvorschriften zum 1. Januar 2023). **Insoweit ist dringend § 10 Abs. 4 DNG-E anzupassen.**

6. Soweit eine Beschränkung auf Bundesbehörden (siehe oben Ziff. I und III. 1.) nicht erfolgen sollte, muss § 10 Abs. 2 DNG-E entsprechend angepasst werden, damit **keine Zuständigkeit der Bundesnetzagentur** für Länderdaten entsteht.

7. Aus wirtschaftspolitischen Erwägungen und um den wirtschaftlichen Interessen und Belangen Betroffener Rechnung zu tragen, sind die in Art. 12 Abs. 5 PSI-RL gegebenen Möglichkeiten des zeitlichen Horizonts von Ausschließlichkeitsvereinbarungen stärker - als bislang in § 6 Abs. 5 DNG-E vorgesehen - zu nutzen.

8. Weiter hingewiesen wird noch auf das **klarstellungsbedürftige Verhältnis** von Kostenvorschriften im Rahmen des Zugangsrechts zu Daten bzw. Bereitstellungspflicht (z.B. § 12a Abs. 6 EGovG) und den

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors	
	<p>kostenrechtlichen Vorschriften des DNG-E (z.B. §§ 10, 11 DNG-E).</p>
<p>Bewertung b) Finanziell: (Auswirkungen auf: - Bayern)</p>	<p>Aussagen zum (finanziellen) Umsetzungsaufwand der Länder und Kommunen fehlen im Entwurf, sind aber zwingend erforderlich für eine umfassende Bewertung des Entwurfs insbesondere vor dem Hintergrund zu erwartender Einnahmeausfälle durch die geforderte kostenfrei Bereitstellung von hochwertigen Datensätzen durch öffentliche Stellen.</p> <p>Erwartete Einnahmeausfälle für die Bayerische Vermessungsverwaltung belaufen sich nach aktuellem Kenntnisstand zu den Festlegungen der Hochwertigen Datensätze (hwD) geschätzt auf ca. 3 Mio. € p.a. Je nach Betroffenheitsgrad der Daten des Liegenschaftskatasters im Rahmen der hochwertigen Datensätze (derzeit auf EU-Ebene in Diskussion) können die Einnahmемinderungen für die Vermessungsverwaltung aber auch deutlich höher ausfallen.</p>
<p>Bewertung c) Politisch: (Hintergründe, Haltung des Bundes/ anderer Länder, ggf. B-Linie, Landesgruppe, andere Ressorts)</p>	<p>Der Verfolgung einer Open Data-Strategie ist grundsätzlich zuzustimmen.</p> <p>Die Regelungsspielräume der Bundesländer auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung sind aber zu beachten und zu belassen.</p> <p>Aus haushaltspolitischen Gründen sind die gegebenen Umsetzungsspielräume stärker auszunutzen.</p>
<p>Bewertung d) Fazit:</p>	<p>Dem Entwurf des DNG ist grundsätzlich zuzustimmen, <u>soweit</u> eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf Bundesbehörden und Einrichtungen des Bundes erfolgt und die Umsetzungsspielräume</p>

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes und der Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors	
	(<u>Stichwort</u> : Übergangsfristen, Ausnahmetatbestände) umfassend genutzt werden.
Entscheidungsvorschlag:	<p><u>Gesetzesantrag der Länder:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Einbringung ohne Änderungen<input type="checkbox"/> Einbringung mit Änderungen (gemäß beiliegendem Antrag)<input type="checkbox"/> Ablehnung des Gesetzesantrags <p><u>Entschließungsantrag der Länder:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Annahme ohne Änderungen<input type="checkbox"/> Annahme mit Änderungen (gemäß beiliegendem Antrag)<input type="checkbox"/> Ablehnung des Entschließungsantrags <p><u>Gesetzentwurf der Bundesregierung (1. Durchgang):</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Stellungnahme (gemäß anliegendem Antrag)<input type="checkbox"/> keine Einwendungen gegen den Gesetzentwurf<input type="checkbox"/> (vollständige) Ablehnung des Gesetzentwurfs <p><u>Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages (2. Durchgang):</u></p> <p><u>Zustimmungsgesetz:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Zustimmung<input type="checkbox"/> Zustimmungsversagung<input type="checkbox"/> Anrufung des Vermittlungsausschusses <p><u>Einspruchsgesetz:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> kein Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses<input type="checkbox"/> Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses <p><u>Rechtsverordnung/Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung/des Bundesministeriums:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Zustimmung<input type="checkbox"/> Zustimmung nach Maßgabe von Änderungen (Antrag anliegend)<input type="checkbox"/> Zustimmungsversagung <p><u>Berichte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Kenntnisnahme<input type="checkbox"/> Stellungnahme gemäß anliegendem Antrag <p><u>EU-Vorlagen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Kenntnisnahme<input type="checkbox"/> Stellungnahme gemäß anliegendem Antrag<input type="checkbox"/> Benennung von Vertretern