

Stellungnahme

der Deutschen Rentenversicherung Bund

vom 12. Januar 2021

zum

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

vom 17. Dezember 2020

1. Zweck des Referentenentwurfs; „Open Data“ bei der Deutschen Rentenversicherung Bund

Der Referentenentwurf verfolgt das Ziel, die Eckpunkte der Datenstrategie der Bundesregierung vom November 2019 umzusetzen und den Bund als Vorreiter und Treiber einer verstärkten Datenbereitstellung und Datennutzung zu etablieren. Dafür soll die datenschutzkonforme Bereitstellung offener Verwaltungsdaten für die uneingeschränkte Weiternutzung künftig ausgeweitet werden. Der Wirtschaft sollen dadurch innovative Geschäftsmodelle ermöglicht werden, gleichzeitig sollen offene Daten bewirken, dass Verwaltungsprozesse effektiver, transparenter und nachvollziehbarer werden.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund steht diesem Ziel des Referentenentwurfs wie auch den Vorhaben der Bundesregierung zu „Open-Data“ grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Die Deutsche Rentenversicherung Bund stellt der interessierten Öffentlichkeit sowie der Wissenschaft und Forschung bereits bisher statistische Daten aus ihrem Aufgabenbereich zur Verfügung. Außerdem stellt das Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung (FDZ-RV) der Wissenschaft und Forschung Mikrodatensätze aus dem Bestand ihrer prozessproduzierten Daten zur Verfügung und gewährleistet dadurch bereits jetzt, dass sich Bürger, interessierte Öffentlichkeit, Wissenschaft und Forschung über das Handeln der gesetzlichen Rentenversicherung informieren können.

Im Rahmen ihrer digitalen Transformation stellt die Deutsche Rentenversicherung Bund vor allem ihre Kund*innen in den Fokus, für die sie personalisierte, schnell und mobile digitale Angebote ausbauen will. Dabei geht es um einen einfachen und sicheren Zugang zu den digitalen Services und Nutzung bereits vorhandener Daten der Beitragszahler als Kundenservice.

Der bei der Deutschen Rentenversicherung Bund weitaus überwiegende Teil vorhandener Daten wird allerdings nicht von der Bereitstellungspflicht des § 12a Abs. 1 Satz 1 EGovG erfasst werden. Denn die Daten der Versicherten, der Beitragszahler, sonstiger Leistungsberechtigter (Hinterbliebener) und die bei Arbeitgebern anfallenden Daten zur Beitragszahlung, die für die Betriebsprüfung verarbeitet werden, sind als Sozialdaten vom Schutz des Sozialgeheimnisses – § 35 Abs. 1 SGB I – und den besonderen Bestimmungen des Sozialdatenschutzes in §§ 67 ff. SGB X erfasst und sind damit keine offenen Daten. Es handelt sich deshalb bei allen genannten Daten um Daten im Sinne des § 12a Abs. 3 Nr. 1 Buchst. a) EGovG in Verbindung mit §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), § 2 Abs. 2 Nr. 1. Buchst. b) DNG-E, die aus Gründen, die sich aus den genannten Normen des IFG ergeben, oder aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten nicht oder nur

eingeschränkt zugänglich sind. Dasselbe gilt auch für die Personaldaten der Beschäftigten der bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträger und die Daten, die für Planungs- und Steuerungszwecke erhoben werden.

2. Deutsche Rentenversicherung Bund als öffentliche Stelle

Fraglich ist hierbei bereits, inwieweit die DRV Bund eine öffentliche Stelle im Sinne des § 3 Nr. 1 DNG-E darstellt. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 DNG-E soll das DNG für die Nutzung der Daten „öffentlicher Stellen“ gelten. Nach § 3 Nr. 1 Buchst. b) DNG-E sind „öffentliche Stellen“ im Sinne des DNG-E andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, wenn Gebietskörperschaften (vgl. § 3 Nr. 1 Buchst. a) DNG-E) oder Verbände gemäß § 3 Nr. 1 Buchst. c) DNG-E sie auf sonstige Weise „überwiegend finanzieren“ (vgl. § 3 Nr. 1 Buchst. b) bb) DNG-E) oder über ihre Leitung die Aufsicht ausüben (vgl. § 3 Nr. 1 Buchst. b) cc) DNG-E).

Das Erfordernis der überwiegenden Finanzierung stellt einen Sonderfall faktischer Kontrolle dar. Eine überwiegende Finanzierung liegt vor, wenn die öffentliche Hand mehr als 50 % der Summe aller Finanzmittel der Stelle aufbringt (*Richter*, Kommentar zum Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), § 2, Rdnr. 28 m.w.N.). Die Deutsche Rentenversicherung Bund finanziert sich im Wesentlichen aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ist damit nicht überwiegend vom Staat finanziert. Insoweit wäre die Voraussetzung des § 3 Nr. 1 Buchst. b) bb) DNG-E im Hinblick auf die Deutsche Rentenversicherung Bund als bundesunmittelbarer Rentenversicherungsträger nicht einschlägig.

Fraglich ist weiterhin, ob die Deutsche Rentenversicherung Bund unter der „Aufsicht“ der Gebietskörperschaft Bund steht (vgl. § 3 Nr. 1 Buchst. b) cc) DNG-E). Für eine Aufsicht gem. § 2 Nr. 1 Nr. b S. 1 Var. 2 des IWG genügt nach Ansicht des EuGH die Möglichkeit, unternehmerische Entscheidungen ggf. gegen den Willen der Entscheidungsträger im Unternehmen durchsetzen zu können, was es im Wege einer Gesamtschau der Einflussmöglichkeiten zu ermitteln gilt (EuGH EuZW 2001, 184, 186 ff. (Rn. 48 ff.)). Regelmäßig muss eine laufende Zweckmäßigkeitkontrolle möglich sein. Daher ist das Aufsichtserfordernis dann erfüllt, wenn die Einrichtung der staatlichen Fachaufsicht unterliegt. Eine bloße Rechtsaufsicht genügt indes nicht (vgl. *Pünder* in *Pünder/Schellenberg*, VergRWB, § 98 GWB, Rdnr. 56; *Richter*, a.a.O., Rdnr. 30).

Da die Rentenversicherung nach den rechtlichen Vorschriften einer Rechtsaufsicht unterliegt (vgl. §§ 87 ff. SGB IV), stellen wir in Frage, ob die Deutsche Rentenversicherung Bund unter diesem Gesichtspunkt den geplanten Neuregelungen unterfällt.

Gleichwohl ergänzen wir unsere Ausführungen um folgende inhaltliche Anmerkungen zum übersandten Referentenentwurf.

3. Reichweite der Bereitstellungspflicht

Die Deutsche Rentenversicherung Bund unterstützt die in den Regelungen in § 12a Abs. 2 Nr. 5 und § 12a Abs. 3a EGovG-E (vgl. Art. 1 Nr. 3 Buchst. c) und Art. 1 Nr. 3 Buchst. e) des Referentenentwurfs) vorgesehene Klarstellung zum Schutz personenbezogener Daten.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund begrüßt in diesem Zusammenhang außerdem die geplanten Änderungen in § 12a Abs. 3 Nr. 3 EGovG-E, nach der das nationale Metadatenportal „GovData“ auf vorhandene Statistik-Portale verlinken und seinerseits Data-Pull-Mechanismen bereitstellen soll, was das Verfahren deutlich erleichtert. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Begründung zu dieser vorgesehenen Änderung auf S. 24 noch von einer Streichung des Art. 12a Abs. 3 Nr. 3 EGovG ausgeht, wie sie in den Vorfassungen des Referentenentwurfs ursprünglich vorgesehen war.

Wie bereits oben dargestellt betreibt die Deutsche Rentenversicherung Bund ein Forschungsdatenzentrum (FDZ-RV). Diese ist jedoch keine eigenständige Forschungseinrichtung. Die dort angebotenen Daten werden nicht im Rahmen von eigenen, sondern im Rahmen von beauftragten wissenschaftlichen Forschungsprojekten erhoben. Sie stellen damit keine Forschungsdaten und damit keine bereitzustellenden Daten im Sinne des Referentenentwurfs dar.

4. Aufwände/Kosten

4.1 Allgemeine Anmerkungen

Ein ggf. entstehender Gesamtaufwand kann derzeit noch nicht beziffert werden. Die Einschätzung des Umfangs möglicherweise bereit zu stellender Daten ist insbesondere von der

Konkretisierung des § 7 Abs. 1 DNG-E abhängig, nach dem Daten „in allen angefragten vorhandenen Formaten und Sprachen“ nutzbar zu machen sind.

Davon hängt auch die Frage der zu verwendenden „Metadaten“ ab. Abhängig vom im übrigen zu betreibenden Aufwand hinsichtlich des Umfangs bereit zu stellender Daten und der bereit zu stellenden Formate könnte der gesamte Kostenaufwand allerdings sehr hoch sein.

4.2 Mögliche Kosten durch Bereitstellung in verschiedenen Formaten und Sprachen (vgl. Art. 2, § 7 DNG-E)

In § 7 Abs. 1 DNG-E werden die Anbieter der Daten verpflichtet, die Daten in "allen angefragten Formaten und Sprachen nutzbar zu machen". In § 7 Abs. 3 Satz DNG-E ist hingegen vorgesehen, in einer Rechtsverordnung gemäß § 12a Abs. 12 EGovG-E Formate zu bestimmen, die als förmliche und offene Standards im Sinne des § 7 Abs. 2 Satz 2 EGovG-E gelten sollen.

Sofern man den „Datenbereitstellern“ (vgl. § 2 Abs. 1 DNG-E) nicht die Freiheit lassen will, selbst nach ihren (wirtschaftlichen) Möglichkeiten zu entscheiden, in welchen Formaten die Daten angeboten werden können, ist der Weg über eine Rechtsverordnung möglich. Technisch nicht leistbar wäre dagegen, dass dem Nutzer – wie dies auch aus § 7 Abs. 1 DNG-E gelesen werden könnte – eine freie Wahlmöglichkeit im Hinblick auf alle von ihm gewünschten Formate eingeräumt wird. Hier sollte im Vorfeld ein Austausch mit den Datenbereitstellern durchgeführt werden um sicherzustellen, dass eine in der Praxis wirtschaftlich umsetzbare Lösung in der Rechtsverordnung festgelegt wird

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 DNG-E sollen Daten auch in allen angefragten Sprachen nutzbar gemacht werden. Es ist zwar grundsätzlich möglich, die Portaloberfläche in verschiedenen Sprachen anzubieten. Für die Daten und Metadaten ist dies jedoch nicht sinnvoll umsetzbar.

Amtssprache für die Rentenversicherungsträger ist Deutsch. Deshalb werden alle Schlüsselwörter in den Daten auch in dieser Sprache abgespeichert. Es ist nicht davon auszugehen, dass alle Schlüsselwörter sich ohne Bedeutungsverlust oder -änderung in alle Sprachen übersetzen lassen. Das betrifft insbesondere fachspezifische Schlüsselwörter. Mit der Veränderung der Daten bspw. nach Übersetzung von Schlüsselwörtern ist die Integrität der Daten nicht mehr gegeben.

Dies gilt auch für sogenannte Metadaten, bei denen eine ungenaue Übersetzung auch zu Fehlinterpretation der Daten führen könnte.

Die Höhe der Übersetzungskosten, die durch die Bereitstellung in verschiedenen Sprachen entstehenden würden, können derzeit noch nicht beziffert werden.

Zu beachten ist bei der Frage der Kosten außerdem, dass die Vorschrift des § 7 Abs. 1 DNG-E der Vorschrift des § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG entsprechen und Art. 5 Abs. 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/1024 umsetzen soll. Zwar verpflichtet Art. 5 Absatz 1 gemäß Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie (EU) 2019/1024 die öffentlichen Stellen nicht, Dokumente neu zu erstellen oder anzupassen oder Auszüge aus Dokumenten zur Verfügung zu stellen, wenn dies mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, der über eine einfache Bearbeitung hinausgeht. Allerdings sind die Anforderungen für zukünftig bereit zu stellende „Dokumente“ nicht eindeutig festgelegt. Die gemäß § 12a Abs. 12 EGovG-E vorgesehene Rechtsverordnung sollte in keinem Fall zu technischen Einschränkungen durch die feste Vorgabe von bereitzustellenden Formaten und Standards für die Daten führen.

4.3 Kosten für „Open Data-KoordinatorInnen“

Eine weitere Änderung gegenüber der bisherigen Rechtslage liegt darin, dass sämtliche Bundesbehörden gemäß § 12a Abs. 9 EGovG-E die Stelle eines/einer „Open Data“-KoordinatorIn“ einzurichten und dauerhaft zu unterhalten haben werden. In der weiteren Begründung werden dazu Eckwerte für künftige laufende Erfüllungsaufwände genannt (vgl. Referentenentwurf, S. 19). Ob die dort genannten Durchschnittswerte für die Rentenversicherung zutreffend sind wird erst die Praxis zeigen.