

DEUTSCHER EDV-GERICHTSTAG e.V.

Saarbrücken, am 12. Januar 2021

EDV-Gerichtstag e.V., Dr. Anke Morsch
Universität des Saarlandes, Postfach 151150, 66041 Saarbrücken

An das Bundesministerium der Wirtschaft und Energie
Herrn Andreas Hartl
Leiter des Referats KI1
per E-Mail: Buero-ki1@bmwi.bund.de

An das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Frau Eileen Fuchs
Leiterin des Referats DG I1
per E-Mail: DG11@bmi.bund.de

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

Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden nach § 47 GGO

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des Deutschen EDV-Gerichtstags e.V. danken wir für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Gesetzentwurf.

Der Deutsche EDV-Gerichtstag befasst sich dem Vereinszweck entsprechend unter anderem mit dem Einsatz der Informationstechnologie bei der Rechtsanwendung einschließlich der Auswirkungen auf die Rechtssetzung, die Rechtswissenschaft, die Gestaltung des Arbeitsplatzes und des organisatorischen Umfeldes. Regelmäßig stehen dabei auch Fragen der Gestaltung der Rechtssetzung im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Justiz in der Diskussion.

Unter diesem Blickwinkel nehmen wir zu dem Gesetzentwurf Stellung, der zwei Artikel vorsieht: Mit Art. 1 des genannten Gesetzentwurfs soll die Open-Data-Regelung des Bundes (§ 12a EGovG) ausgeweitet werden. Art. 2 dient der Umsetzung der Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors - Richtlinie (EU) 2019/2024.

- 1.) Der Deutsche EDV-Gerichtstag *unterstützt grundsätzlich die Zielsetzung*, mit einem zweiten Open-Data-Gesetz die Bereitstellung offener Daten durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 12a EGovG auf die mittelbare Bundesverwaltung (und damit auf die schwerpunktmäßig operativ arbeitenden Geschäftsbereichsbehörden) zu erweitern und einige Ausnahmetatbestände abzuschaffen. Ferner sollen die Behörden des Bundes dazu verpflichtet werden, unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in

ihrem Auftrag haben erheben lassen, in maschinenlesbarer Form zum Datenabruf über die öffentlich zugänglichen Netze bereitzustellen. Der Bund regelt insoweit nur die Open-Data-Grundsätze für die in seiner Kompetenz stehenden Bundesbehörden. Der Deutsche EDV-Gerichtstag sieht allerdings in der Bundesregelung auch eine Chance, die Länder zu ähnlichen, effizienteren *Open-Data-Regelungen in der Landesverwaltung zu animieren*.

- 2.) Das EGovG erfasst - wie sich bereits aus § 1 Abs. 3 EGovG ergibt - die Gerichte in ihrer Rechtsprechungsaufgabe nicht, wohl aber die *(Bundes-)Gerichtsverwaltungen und die (Bundes-)Behörden der Justizverwaltung* einschließlich der ihrer Aufsicht unterliegenden Körperschaften, soweit diese keine Rechtsprechungsaufgaben wahrnehmen („soweit die Tätigkeit der Nachprüfung durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder der Nachprüfung durch die in verwaltungsrechtlichen Anwalts-, Patentanwalts- und Notarsachen zuständigen Gerichte unterliegt“). Das ist nachvollziehbar, denn die Rechtsprechungsaufgaben (und nur diese) unterliegen besonderen verfassungsrechtlichen Maßgaben und Schutzregelungen, die sich auch auf die Open-Data-Prinzipien auswirken.
- 3.) Erfasst sind die beim Bundesamt für Justiz angesiedelte Register (Bundeszentralregister, Gewerbezentralregister, Zentrales Staatsanwaltliches Verfahrensregister), allerdings dürften die meisten Registerdaten wegen ihres Personenbezugs nicht bereitzustellen sein.
- 4.) Der vorgeschlagene Wortlaut in § 12a Abs. 1 Satz 1 EGovG: („Die Behörden des Bundes stellen unbearbeitete, *maschinenlesbare Daten*, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben, oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit“) ist laut Begründung so zu interpretieren, dass nur eine Verpflichtung zur Bereitstellung der Daten besteht, die bereits maschinenlesbar sind. Eine *Verpflichtung zur Umwandlung von Daten in ein maschinenlesbares Format* soll *nicht begründet* werden (so die Begründung auf S. 24 unten). Im Ergebnis bedeutet dies, dass im Gegensatz zum in der Gesetzesbegründung auf S. 14 dargestellten Ziel, die Datennutzungsmöglichkeit für die Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Forschung zu befördern und bisherige Ausnahmegründe vom Open-Data-Grundsatz einzuschränken, Behörden weiterhin die Bereitstellung von Daten mit der Begründung verweigern können, die Daten lägen nicht in maschinenlesbarer Form vor. Dies erscheint unbefriedigend.
- 5.) Unklar ist in diesem Zusammenhang allerdings das genaue *Zusammenwirken der Norm des § 12a EGovG mit § 7 DNG-E*, denn dieser fordert (auch für öffentliche Stellen, also auch für die Bundesverwaltung), dass „die Daten, soweit möglich und sinnvoll, elektronisch und in nach den anerkannten Regeln der Technik offenen, maschinenlesbaren, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten zusammen mit den zugehörigen Metadaten zu übermitteln sind“. Abs. 3 regelt einschränkend: „Die Absätze 1 und 2 verpflichten öffentliche Stellen und öffentliche Unternehmen nicht, Daten und Metadaten neu zu erstellen oder anzupassen oder Teile zur Verfügung zu stellen, wenn dies mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre, der über eine einfache Bearbeitung hinausgeht“. Daraus könnte man die *Pflicht zur Erstellung maschinenlesbarer Formate* entnehmen, soweit dies mit

nicht unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. § 9 verpflichtet öffentliche Stellen dazu „hochwertige Datensätze, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, in maschinenlesbarem Format (...) nutzbar zu machen“. Die § 12a EGovG-E und § 7 DNG-E sowie § 9 DNG-E bedürfen insoweit der Harmonisierung im Hinblick auf die Frage, ob und wann Behörden zur Herstellung der Maschinenlesbarkeit verpflichtet werden sollen. Zumindest sollte die Beziehung zwischen diesen Normen klargestellt werden.

- 6.) Ferner sollte die in § 12a Abs.12 EGovG-E vorgesehene Rechtsverordnung zur Förderung und Entwicklung von Standards für Datenformate und Schnittstellen die *bereits vorhandenen und etablierten Standards*, soweit hierfür relevant, aus den Bereichen der öffentlichen Verwaltung und der Justiz zwingend berücksichtigen (etwa den Standard XJustiz). Dies sollte sich bereits in die Verordnungsermächtigung niederschlagen.
- 7.) Um zu verhindern, dass gesetzliche Pflichten, die sich an Behörden richten, von diesen nur als unverbindliche Programmsätze wahrgenommen werden, ist es allerdings wichtig, geeignete Maßnahmen zur *Durchsetzung der Pflichten* vorzusehen. Deshalb sollte der *Ausschluss von subjektiven Rechten* in 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG-E („Ein Anspruch auf Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet“) daraufhin *überprüft werden*, ob dieser explizite Ausschluss wirklich erforderlich ist. Dies gilt umso mehr, als in der Begründung des Gesetzentwurfs auf S. 14 auf Erwägungsgrund 5 der Richtlinie (EU) 2019/1024 verwiesen wird, wonach der Zugang zu Informationen ein in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmtes Grundrecht ist, dass nämlich jede Person das Recht auf freie Meinungsäußerung hat; dies schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen *zu empfangen* und weiterzugeben.
- 8.) Auch die Regelung in § 4 DNG-E ist nicht konsequent nutzerfreundlich: So heißt es zwar in Abs. 1: „Daten, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, dürfen für jeden kommerziellen oder nicht-kommerziellen Zweck genutzt werden“. Andererseits schließt § 4 Abs. 3 ein Recht auf Zugang zu Daten ausdrücklich aus. Auch insoweit sollte geprüft werden, ob auf diesen Ausschluss eines subjektiven Zugangsrechts verzichtet werden kann, um die tatsächliche Umsetzung der neuen gesetzlichen Pflichten zu fördern.
- 9.) Die Neuregelung des § 12a EGovG sollte *mit höherrangigem Verfassungsrecht und vorrangigem EU-Recht kompatibel* sein. Dies betrifft zum einen den Zugang zu Informationen auf der Grundlage des Grundrechts auf Informationsfreiheit (Art. 5 GG, ebenso geschützt durch Art. 11 EU-Grundrechte-Charta). Zum anderen ist es wichtig, den Schutz des Grundrechts auf informationelles Selbstbestimmungsrecht und die Geltung der Europäischen Datenschutzgrundverordnung durch Regelungen zu unterstützen, die die Bereitstellung personenbezogener Daten nur nach Anonymisierung vorsehen. Die Formulierung im vorgeschlagenen Gesetzestext für die Anonymisierung („derart umgewandelt wurden, dass sie sich nicht mehr auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, oder derart umgewandelt wurden, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann“) ist geeignet, dem Datenschutzgrundsatz Rechnung zu tragen, da auch die

Gefahr der De-Anonymisierung bzw. Re-Identifizierbarkeit durch Verknüpfung mit anderen, öffentlichen zugänglichen Daten (Begründung zu Buchstabe c, S. 23), etwa bei zu veröffentlichenden Gerichtsurteilen, vor Datenbereitstellung zu berücksichtigen und auszuschließen wäre. Diese Maßgabe ist deshalb besonders wichtig, weil durch Einsatz künstlicher Intelligenz eine De-Anonymisierung erleichtert wird.

- 10.) Durch die Neuregelungen des Gesetzentwurfs für Behörden und Justizverwaltung entsteht zusätzlicher Personalaufwand. Die Begründung des Gesetzentwurfs errechnet den zusätzlichen Personalaufwand. Dies allein sichert aber noch nicht eine den Zielen des Gesetzes in jeder Hinsicht genügende praktische Umsetzung. Es müssen auch in den Bundeshaushalt die zusätzlich erforderlichen Ressourcen konkret eingestellt werden. Aspekte der Informationssicherheit sind gerade auch in dem hier relevanten Regelungszusammenhang sehr wichtig. Dies gilt insbesondere wegen den hier betroffenen Austauschschnittstellen zwischen den nationalen Datenportalen und einzelnen Behörden bei Bund, Ländern und Kommunen zum Europäischen Datenportal.
- 11.) Das durch Art. 2 des Entwurfs eines Artikelgesetzes neu vorgesehene *Datennutzungsgesetz* erfasst auch *die öffentlichen Stellen der Länder*. Eine explizite *Ausnahme für die Rechtsprechungsorgane ist nicht vorgesehen*. Allerdings gilt das Gesetz nur für Daten,

die mit einem Zugangsrecht beansprucht werden können, also etwa auf der Grundlage der Informationsfreiheitsregelungen. § 3 Nr. 1g IFG schließt aber den Zugang zu Daten aus, die die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen betreffen; Entsprechendes gilt für die Informationsfreiheitsgesetze der Länder,

die aufgrund einer gesetzlichen Bereitstellungspflicht bereitgestellt werden (die Bereitstellungspflicht müsste sich für Daten aus dem Zuständigkeitsbereich der Justiz dann für die Bundesebene aus § 12a EGovG-E oder entsprechendem Landesrecht ergeben, siehe dazu oben)

oder die freiwillig bereitgestellt werden.

Rechtsprechungs- und Strafermittlungsdaten dürften daher *nicht* vom DNG-E erfasst sein. Das ist auch angesichts des Schutzes personenbezogener Daten und im Hinblick auf die besonderen Justiz- und Strafermittlungsinteressen angemessen.

- 12.) Generell einbezogen sind aber Daten der *Justizverwaltung* (auf Bundesebene ergibt sich das aus § 12a EGovG-E), auf Landesebene kommt es auf entsprechende landesrechtlichen Bereitstellungspflichten an. bzw. grundsätzlich die *Justizregister der Länder*, soweit die Registergesetze eine Bereitstellungspflicht vorsehen und kein oder ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht (§ 2 Abs. 3 DNG-E). § 2 Abs. 3 Nr. 1 2. Halbsatz DNG-E schließt die Anwendbarkeit insbesondere dann aus, „wenn der Zugang nur bei Nachweis eines rechtlichen oder berechtigten Interesses besteht“. Dies trifft auf die Grundbuchdaten zu. Daran sollte festgehalten werden. Zwar erscheint es erwägenswert, die Zugangsschwellen bei der Grundbucheinsicht wie in anderen EU-Mitgliedstaaten abzusenken, um z.B. die deutschen Grundbücher auch

an der europäischen Grundbuchvernetzung teilnehmen zu können. Diese Frage ist aber nicht zwingend im Rahmen des DNG zu klären und setzt eine Änderung der GBO voraus. Auch dürften nur Daten für die Open-Data-Nutzung vorgesehen werden, die keinen Personenbezug aufweisen.

- 13.) Andere Justizregister wie *Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts-, Vereins-, Insolvenz-, Unternehmens- und Schiffsregister* eignen sich grundsätzlich für eine Einbeziehung in das DNG, natürlich unter Beachtung der DSGVO.
- 14.) Dass viele Daten aus den Justizregistern noch nicht den *wünschenswerten Formaten* zur Datennutzung (wie im DNG-E vorgesehen) entsprechen, sollte die Einbeziehung in das DNG-E nicht generell hindern. Denn es muss Ziel sein, auch diese Daten zukünftig stärker im Wirtschaftsleben nutzbar zu machen. Es bedarf allerdings für die entsprechenden Anpassungen auch hinreichender Ressourcen.
- 15.) In diesem Zusammenhang ist allerdings der *Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Digitalisierungsrichtlinie (DiRUG)* zu berücksichtigen. Demnach ist eine grundsätzliche, zu begrüßende Anpassung des Bekanntmachungswesens für die Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister vorgesehen, nach der künftig keine separate Bekanntmachung von Eintragungen in diesen Registern mehr erfolgen soll, sondern die Informationen dadurch bekanntgemacht werden sollen, dass sie erstmalig zum Abruf über *das Gemeinsame Registerportal der Länder* bereitgestellt werden. Auch soll eine Umstellung des Systems zur Offenlegung von Rechnungslegungsunterlagen dahingehend erfolgen, dass diese Unterlagen nicht länger beim Betreiber des Bundesanzeigers zur Bekanntmachung einzureichen, sondern zukünftig unmittelbar der das Unternehmensregister führenden Stelle zur Einstellung in das Unternehmensregister zu übermitteln sind. Schließlich sieht der *Regierungsentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG)* weitere Regelungen für einen Datenaustausch vor. Es sollten insoweit im weiteren Gesetzgebungsverfahren Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die *Übersichtlichkeit der für den Austausch, die Struktur und die Nutzbarkeit von Registerdaten* gewahrt bleibt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Deutsche EDV-Gerichtstag e.V.