

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors
– Drucksache 19/27442 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- 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.

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.

1. 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 Datenbereinsteller 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.

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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

2. 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.

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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

5. 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.

3. 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.

6. Zu Artikel 2 (§ 9, 10 DNG)

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.

4. 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 Einnahmenausfälle 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.

7. 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.“

5. 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.

8. 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.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1d (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Der Bundesrat bemängelt fehlende Angaben zum Erfüllungsaufwand der Länder in Artikel 2 des Gesetzentwurfs.

Die Bundesregierung hat in der Berechnung des Erfüllungsaufwandes zu Artikel 2 keine Kosten berücksichtigt, die aus der Bereitstellung von Daten resultieren. Diese Kosten ergeben sich bereits aus etwaigen Bereitstellungsverpflichtungen in anderen Gesetzen. Die Kosten, die durch die Festlegung hochwertiger Datensätze entstehen können, ergeben sich aus den Durchführungsrechtsakten nach der Richtlinie (EU) 2019/1024.

Zu Nummer 2 (Zu Artikel 2 allgemein)

Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob ein Verstoß gegen das Durchgriffsverbot (Art. 84 Absatz 1 Satz 7 GG) insbesondere hinsichtlich §§ 8, 7 Absatz 4 DNG-E vorliegt

Ein Verstoß gegen das Durchgriffsverbot liegt aus Sicht der Bundesregierung mit dem DNG-E nicht vor. Das DNG regelt keine Bereitstellungspflicht und überträgt daher keine neuen Aufgaben an Gemeinden oder Gemeindeverbände. § 8 DNG-E setzt vielmehr voraus, dass dynamische Daten in einer der in § 2 Absatz 1 DNG-E vorgesehen Weise bereitgestellt werden, und regelt nur für diesen Fall, dass die Nutzung über Schnittstellen zu ermöglichen ist. In Bezug auf dynamische Daten, die nicht i.S.d. § 2 Absatz 1 DNG-E bereitgestellt werden, ergeben sich aus § 8 DNG-E keine Rechtsfolgen. Für § 7 Absatz 4 DNG-E gilt entsprechendes: Diese Bestimmung setzt voraus, dass Daten in einer der in § 2 Absatz 1 DNG-E normierten Weise bereitgestellt werden. Sofern bestimmte Daten nicht bereitgestellt werden, müssen die zugehörigen Metadaten auch nicht gem. § 7 Absatz 4 DNG-E über GovData verfügbar gemacht werden.

Mit beiden Regelungen wird keine neue Aufgabe auf Gemeinden oder Gemeindeverbände übertragen. Eine Übertragung neuer Aufgaben i.S.v. Art. 84 Absatz 1 Satz 7 GG ist darin nicht zu sehen.

Zu Nummer 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

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Landesrecht erhoben und verwaltet werden. Er fordert den Bund auf, die Mehrbelastungen und Einnahmeausfälle der Länder zu kompensieren.

Die Bundesregierung hat die Erfüllungsaufwände vollständig abgeschätzt. Eine nähere Bezifferung etwaiger Kosten war den befragten Stellen nicht möglich.

Nach Ansicht der Bundesregierung ergeben sich Erfüllungsaufwände wie Investitionen in die Bereitstellung und laufende Unterhaltung technischer Infrastruktur nicht aus dem DNG-E. Das DNG regelt weder eine Erhebungs- noch eine Umwandlungs- oder eine Bereitstellungspflicht für Daten.

Die Bundesregierung teilt im Übrigen nicht das Verständnis, dass Mindereinnahmen für hochwertige Datensätze aus dem DNG folgen. Die Festlegung von hochwertigen Datensätzen erfolgt durch Durchführungsrechtsakte der Europäischen Union, die unmittelbar bindend sind.

Abschließend weist die Bundesregierung darauf hin, dass Bund und Länder, wenn sie für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig sind, die damit einhergehenden Ausgaben grundsätzlich jeweils mit ihren Haushaltsmitteln zu finanzieren haben (vgl. Artikel 104a Absatz 1 GG). Kostenfolgen, die einen Anspruch der Länder auf eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile begründen könnten, sind hier nicht ersichtlich.

Zu Nummer 4 (Zum Gesetzentwurf allgemein; § 7 Absatz 4 DNG-E)

Der Bundesrat kritisiert, dass nicht allen Ländern die Bereitstellung von Metadaten über GovData ermöglicht ist.

Die Bundesregierung lehnt die Auffassung ab, nach der das DNG den „bestehenden Missstand“ fortschreibe. Mit § 7 Absatz 4 DNG-E wird eine Regelung vorgeschlagen, die der föderalen Ordnung gerecht wird, indem die Akteure zur Nutzung von GovData verpflichtet werden, die nach den rechtlichen Grundlagen von GovData zur Nutzung des Portals berechtigt sind. Die Bestimmung berücksichtigt, dass nicht alle Länder, öffentliche Unternehmen oder Forschungsakteure, die im Anwendungsbereich des DNG-E erfasst sein können, bereits an GovData angebunden sind.

Vielmehr ist die Nutzung von GovData bislang vom Beitritt zu einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern abhängig. Dies ist erforderlich, um die Finanzierung des Portals durch Bund und Länder zu gewährleisten. Die Vorschrift schließt die Weiterentwicklung der Gestaltung des Beitritts zu GovData nicht aus.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 5 (§ 2 Absatz 5 DNG-E)

Der Bundesrat fordert eine Ergänzung der Ausübungsschranke zum Datenbankherstellerecht entsprechend dem Richtlinienwortlaut.

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab. Der Zusatz ist aus Sicht der Bundesregierung entbehrlich. Die gewählte Formulierung vereinfacht daher den Gesetzeswortlaut und dient der Klarheit des Gesetzes

Zu Nummer 6 (§§ 9, 10 DNG-E)

Der Bundesrat bittet um Klarstellung, dass die Kosten, die aus §§ 9, 10 DNG-E entstehen, vom Bund übernommen werden.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass soweit nach Artikel 104a Absatz 1 GG eine Finanzierungszuständigkeit der Länder besteht, eine Übernahme etwaiger Kosten durch den Bund nicht in Betracht kommt.

Zu Nummer 7 (§ 10 Absatz 3 Satz 2 – neu – DNG)

Der Bundesrat fordert die Ausnahme für öffentliche Unternehmen im Wettbewerb zu der Regelung zu hochwertigen Datensätzen explizit aufzunehmen.

Die Bundesregierung sieht keinen Bedarf für die vorgeschlagene Ergänzung, weil sich die Ausnahme für bestimmte öffentliche Unternehmen aus dem Durchführungsrechtakt der Europäischen Union selbst ergeben wird. Dies ist in der Gesetzesbegründung mit Hinweis auf den Richtlinienwortlaut entsprechend dargelegt.

Zu Nummer 8 (§ 10 Absatz 5 DNG-E)

Der Bundesrat fordert eine Ausweitung der Übergangsvorschrift (zwei Jahre ab Inkrafttreten des Durchführungsrechtsakts).

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Sie weist darauf hin, dass die Ausweitung der Vorschrift zu einer weiteren Verzögerung der Open-Data-Bestrebungen von Bund und Ländern führt und Deutschland im europäischen Vergleich zurückfallen könnte.