

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz – DGG) – Drucksache 20/13090 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1048. Sitzung am 18. Oktober 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1, 2, Satz 1a – neu –, 1b – neu –
§ 2 Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:
 - a) Satz 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In Nummer 1 sind nach dem Wort „Stellen“ die Wörter „des Bundes“ einzufügen.
 - bb) In Nummer 2 ist die Angabe „2022/868“ durch die Wörter „2022/868, die mit sektoralen, regionalen oder lokalen Informationsstellen des Bundes und der Länder verknüpft sein kann“ zu ersetzen.
 - b) Nach Satz 1 sind folgende Sätze einzufügen:

„Die Länder können zuständige Stellen nach Artikel 7 der Verordnung (EU) 2022/868 für die Unterstützung der öffentlichen Stellen des jeweiligen Landes einrichten, ebenso regionale Informationsstellen gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) 2022/868. Die durch die Länder eingerichteten zuständigen Stellen und die regionalen Informationsstellen nehmen ihre Aufgaben im Benehmen mit der zentralen Informationsstelle wahr.“

Begründung:

Die Ergänzung in § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 ist sachgerecht, da die Verantwortung für sehr viele geschützte Daten öffentlicher Stellen nicht beim Bund, sondern bei den Ländern liegt.

Die Ergänzung in § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 knüpft an Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/868 an, wonach die „zentrale Informationsstelle“ „mit sektoralen, regionalen oder lokalen Informationsstellen verknüpft sein“ kann.

Eine Zusammenarbeit zwischen der zentralen Informationsstelle des Bundes und den regionalen, (sektoralen oder lokalen) Informationsstellen der Länder, naheliegenderweise den Statistischen Landesämtern, muss gewährleistet werden. Insbesondere soll dabei darauf geachtet werden, dass der in Artikel 8 Absatz 3 vorgese-

hene Informationskanal für KMU und Start-up-Unternehmen sowohl beim Bund als auch bei den Ländern gleichermaßen gut funktioniert.

Das föderale System der Bundesrepublik setzt mit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern das Prinzip des kooperativen Föderalismus um. Der Statistische Verbund steht hier für eine bewährte jahrzehntelange Zusammenarbeit, weil auf beiden Ebenen die Verantwortung für sehr viele geschützte Daten öffentlicher Stellen liegt. Diese können nur durch eine enge Kooperation zwischen Bund und Ländern aufbereitet und für die in der Verordnung genannten Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Die hier avisierte Umsetzung der Verknüpfung der zentralen Informationsstelle und der zuständigen Stelle mit regionalen Informationsstellen sowie regional zuständigen Stellen würde einer etablierten und erfolgreichen Arbeitsteilung folgen, die bereits für vergleichbare Aufgaben im Bereich der amtlichen Statistik, der Open-Data-Angebote sowie des Forschungsdatenmanagements zum Tragen kommt.

Daher erwartet der Bundesrat auch hinsichtlich der in § 2 Absatz 6 des Referentenentwurfs ursprünglich in Aussicht genommenen näheren Bestimmungen zu technischen und organisatorischen Standards zumindest eine intensive Zusammenarbeit von Bund und Ländern, da diese Aufgaben nur gemeinsam zu lösen sind, wenn schon auf die Zustimmung des Bundesrates verzichtet werden soll. Die besondere Förderung von Wissenschaft und Forschung würde darüber hinaus die amtliche Statistik und damit das Steuerungswissen für die öffentliche Hand deutlich verbessern – worauf auch der Sachverständigenrat Wirtschaft in seinem aktuellen Jahresgutachten sehr abhebt und deshalb eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen fordert.

Die Ergänzung der neu eingefügten Sätze 1a und 1b stellt eine Öffnungsklausel dar. Sie entspricht einer konsequenten Fortführung der vorangegangenen Ergänzungen und der bewährten Zusammenarbeit des Statistischen Bundesamts und der statistischen Ämter der Länder im Statistischen Verbund.

2. Zu § 3 Absatz 1 Satz 3 – neu –, 4 – neu –

Dem § 3 Absatz 1 sind folgende Sätze anzufügen:

„Bei der Übermittlung der Daten stellt die öffentliche Stelle sicher, dass bei der Übermittlung der Daten die Anforderungen insbesondere des Artikels 5 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/868 beachtet werden und legt vor der Übermittlung gemäß Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/868 die Bedingungen fest. Die zuständige Stelle verarbeitet die Daten ausschließlich unter Einhaltung der von der öffentlichen Stelle gesetzten Bedingungen.“

Begründung:

Ziel der Ergänzung ist die Beachtung der schutzwürdigen Interessen von juristischen und natürlichen Personen bei der Weiterverwendung der entsprechenden durch datenhaltenden Stellen gespeicherten und verarbeiteten Daten.

Der derzeitige Entwurf des § 3 Absatz 1 ist europarechtlich und verfassungsrechtlich bedenklich. Er normiert die zweckfreie Übermittlung geschützter öffentlicher Daten an das Statistische Bundesamt außerhalb des Statistikgeheimnisses. Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/868 sieht jedoch explizit vor, dass Mitgliedstaaten bei der Übermittlung und Zugangsgewährung zu geschützten öffentlichen Daten die schutzwürdigen Interessen wie den Schutz personenbezogener Daten, vertraulicher Geschäftsinformationen, einschließlich Geschäftsgeheimnisse oder die Rechte an geistigem Eigentum sicherstellen müssen. Sie können und müssen entsprechende Anforderungen vorschreiben. § 3 Absatz 1 DGG enthält dazu derzeit keine Regelungen. Geschützte öffentliche Daten von Landes- und Kommunalbehörden würden ohne die Pflicht zur Beachtung dieser Interessen an eine Bundesbehörde übermittelt werden können. Zugleich wird nicht klar normiert, zu welchem Zweck, Umfang und welchen Bedingungen die Bundesbehörde diese Daten verarbeiten und weiterverwenden darf.

Insgesamt erfüllt § 3 DGG zudem nicht die Anforderungen des Artikels 5 der Verordnung (EU) 2022/868 mit Blick auf die technischen und organisatorischen Maßnahmen des sicheren und vertrauenswürdigen Zugangs zu geschützten öffentlichen Daten.

3. Zu § 3 Absatz 4

In § 3 Absatz 4 sind nach dem Wort „Heimat“ die Wörter „und dem IT-Planungsrat“ einzufügen.

Begründung:

Die Einfügung bezweckt die Wahrung der Beteiligungsrechte der Länder bei der Festlegung von Standards im Bereich des Datenmanagements. § 3 Absatz 4 DGG ermächtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat durch Rechtsverordnung technische Standards und Vorgaben für die Verarbeitung von geschützten öffentlichen Daten sowie technische und organisatorische Standards der Datenübermittlungen vorzugeben. Der Erlass der Rechtsverordnung erfolgt explizit unter Ausschluss der Beteiligung der Länder.

Die Regelung missachtet die verfassungsmäßigen Vorgaben des Artikels 91c Absatz 2 des Grundgesetzes, wonach Bund und Länder nur gemeinsam die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen können. Zugleich fehlt dem Bund verfassungsrechtlich die Gesetzgebungskompetenz, in die interne Organisation der Aufbau- und Ablauforganisation der Landes- und Kommunalbehörden einzugreifen, denn diese Regelungen würden die interne Gestaltung der Datenorganisation der Landes- und kommunalen Behörden betreffen.

4. Zu § 3 Absatz 4

In § 3 Absatz 4 ist nach den Wörtern „Rechtsverordnung, die“ das Wort „nicht“ zu streichen.

Begründung:

Ohne die Neufassung würde § 3 Absatz 4 das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat ermächtigt, ohne Beteiligung der Länder per Rechtsverordnung technische Standards und Vorgaben für die Verarbeitung von Daten sowie technische und organisatorische Standards der Datenübermittlungen für Bund und Länder vorzugeben. Dies würde gegen Artikel 91c Absatz 2 des Grundgesetzes verstoßen, wonach Bund und Länder nur gemeinsam die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen können. Durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates kann die Beteiligung aller föderalen Ebenen sichergestellt werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz – DGG) wie folgt:

Zu Ziffer 1 (§ 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1, 2, Satz 1a – neu –, 1b – neu –):

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Mit dem DGG sollen die Vorgaben der Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Daten-Governance-Rechtsakt, DGA) durchgeführt werden. Die vorgeschlagene Änderung zu § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 DGG und Ergänzungen der Sätze 2 und 3 verstößt gegen Artikel 7 Absatz 1 DGA. Artikel 7 Absatz 1 DGA bestimmt, dass der Mitgliedstaat eine oder mehrere zuständige Stellen benennt, die die öffentlichen Stellen unterstützen. Die Bundesrepublik Deutschland muss daher für alle öffentlichen Stellen aller föderalen Ebenen zwingend eine oder mehrere zuständige Stellen benennen. Eine Regelung, wie hier vorgeschlagen, sieht entgegen der europarechtlichen Vorgaben die zwingende Benennung des Statistischen Bundesamtes allein und ausschließlich für öffentliche Stellen des Bundes vor und ermöglicht den Ländern in Form einer Öffnungsklausel freiwillig („können“), zuständige Stellen zur Unterstützung der öffentlichen Stellen der Länder einzurichten. Mit der Benennung des Statistischen Bundesamtes als zuständige Stelle für die Unterstützung aller öffentlichen Stellen in § 2 Absatz 3 Nummer 1 DGG kommt die Bundesrepublik Deutschland wiederum ihren europäischen Verpflichtungen nach. Der Bund weist sich innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz die bundeseigene Verwaltung (durch das Statistische Bundesamt) zu (Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 i. V. m. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes). Insoweit wird auf die Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz in der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum DGG verwiesen.

Bei der geforderten Ergänzung in § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 DGG handelt es sich um eine Wiederholung von Artikel 8 Absatz 1 Satz 3 DGA. Die ist nicht erforderlich. Denn nach unmittelbar geltenden Europarecht kann die zentrale Informationsstelle schon mit sektoralen, regionalen oder lokalen Informationsstellen verknüpft sein. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wird im Rahmen der Fachaufsicht über das Statistische Bundesamt bei der Aufgabenwahrnehmung als zentrale Informationsstelle prüfen, wie, falls einschlägig, eine Verknüpfung der zentralen Informationsstelle mit sektoralen, regionalen und lokalen Informationsstellen im Sinne einer bürokratiearmen Umsetzung erfolgen sollte.

Zu Ziffer 2 (§ 3 Absatz 1 Satz 3 – neu –, 4 – neu –):

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die vorgeschlagene Ergänzung von § 3 Absatz 1 Satz 3 DGG geht über die Vorgaben des Artikels 5 Absatz 3 DGA hinaus. Die öffentlichen Stellen haben nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 DGA im Falle einer erlaubten Weiterverwendung vorrangig die Schutzvorschriften des Unionsrechts und deutschen Rechts einzuhalten. Bei den Vorgaben in Artikel 5 Absätze 3 und 4 DGA handelt es sich dagegen um Kann-Bestimmungen. Eine Verpflichtung der öffentlichen Stellen zur Beachtung der Vorgaben bzw. Festlegung der Bedingungen im Rahmen deren Ermessensentscheidung kann einen Widerspruch zu den Vorgaben der Schutzvorschriften des Unionsrecht und deutschen Rechts und damit auch einen Verstoß gegen diese sowie Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 DGA begründen.

Die vorgeschlagene Ergänzung von § 3 Absatz 1 Satz 4 DGG hätte höchstens eine klarstellende Funktion, würde aber keine zusätzliche Regelungswirkung entfalten. Konkret ergibt sich schon aus dem Erfordernis einer Ermächtigung bei der Übermittlung von Daten durch die zuständige Stelle nach § 3 Absatz 2 DGG („[...] soweit die öffentlichen Stellen sie hierzu ermächtigen“) und der Unterstützungsfunktion der zuständigen Stelle nach Artikel 7 DGA im Allgemeinen, dass die zuständige Stelle an die Vorgaben der öffentlichen Stellen gebunden ist (vgl. Erwägungsgrund 26 zum DGA: „Die zuständigen Stellen sollten aufgrund von Anweisungen der öffentlichen Stellen tätig werden.“). Die Regelungen des DGG enthalten zudem bewusst keine Befugnisnorm im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 Satz 1 DGA, wonach das Statistische Bundesamt als zuständige Stelle Zugang zur Weiterverwendung gewähren kann. Insoweit wird auf die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu § 3 Absatz 2 DGG verwiesen.

Zu Ziffer 3 (§ 3 Absatz 4):

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Artikel 91c Absatz 2 des Grundgesetzes sieht besondere Möglichkeiten für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Digitalisierung ihrer Verwaltungen vor. Davon sind Fragen der Bundesgesetzgebung klar zu trennen, nach dem Grundgesetz sind die Beteiligungs- und Zustimmungsrechte der Länder hier dem Bundesrat zugewiesen. Schon deswegen kann sich aus Artikel 91c Absatz 2 GG keine Verpflichtung für den Bundesgesetzgeber ergeben, bei dem Erlass der Rechtsverordnung nach § 3 Absatz 4 DGG Einvernehmen mit dem IT-Planungsrat herzustellen.

Zu Ziffer 4 (§ 3 Absatz 4):

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

