

Auf einen Blick

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

### Ausgangslage

Die Bundesregierung hat am 10. Februar 2021 den vom Bundesminister für Wirtschaft und Energie und vom Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes (2ODG) und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (DNG) beschlossen.

### Bitkom-Bewertung

**Es ist kompliziert:** Der freie Zugang zu und die breite Nutzung von Daten bilden eine wichtige Säule für die Digitalisierung der Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir das Vorhaben, die Open Data-Regelungen des Bundes zu aktualisieren und auszuweiten. Unser Ziel ist ein modernes und offenes Daten-Ökosystem, das soziale und technische Innovationen in Deutschland und Europa befördert. Es besteht die Gefahr, dass fehlende Kontrollmechanismen und Ausnahmeregelungen dazu führen, dass die Potenziale öffentlich bereitgestellter Daten der Bundesverwaltung mit dem Gesetz nicht voll ausgeschöpft werden.

### Das Wichtigste

Im Bitkom sind neue Anbieter genauso wie Mitglieder mit großer Nähe zu den klassischen Diensten vertreten. Unser Papier zeichnet daher mögliche Kompromisslinien vor:

- **Daten der Bundesverwaltung sollen zukünftig grundsätzlich veröffentlicht werden.**  
Dabei darf es nur wenige und gut begründete Ausnahmen geben. Ein besonders hohes Innovationspotenzial weisen in diesem Zusammenhang personenbezogene Daten auf, die zuvor anonymisiert wurden (z.B. bei der Pandemiebekämpfung).
- **Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist möglichst weit zu fassen.**  
Dies schließt die mittelbare Bundesverwaltung, medizinische Einrichtungen und Selbstverwaltungskörperschaften mit ein. Die Vorteile offener Daten dürfen nicht zu nachteiligen Marktbedingungen für öffentliche Unternehmen führen. Stehen diese im Wettbewerb mit privaten Unternehmen, ist dies entsprechend zu berücksichtigen.
- **Die Datenbereitstellung muss einfach, standardisiert und möglichst offen gestaltet werden.**  
Um die Nutzung von Open Data zu erleichtern und zu verbessern, bedarf es einer harmonisierten und bestenfalls standardisierten technischen Umsetzung. Schnittstellen sind dabei möglichst offen zu gestalten (Open API).

### Bitkom-Zahl

#### Platz 8

belegt Deutschland im [“Open Data Maturity Report 2020”](#) der Europäischen Kommission.

# Stellungnahme

## **Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors**

03. März 2021

Seite 2

### **Zusammenfassung**

Die Bundesregierung hat am 10. Februar 2021 den vom Bundesminister für Wirtschaft und Energie und vom Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes (2ODG) und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (DNG) beschlossen.

Mit dem Gesetzentwurf soll in Artikel 1 die Open-Data-Regelung des Bundes (Änderung des §12a EGovernment-Gesetz, 2ODG) ausgeweitet werden. Artikel 2 dient der Umsetzung der Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Richtlinie (EU) 2019/1024, „PSI-Richtlinie“). Es wird ein Datennutzungsgesetz (DNG) eingeführt, welches das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) ablöst. Wesentliche Inhalte sind die Ausweitung des Anwendungsbereichs des §12a EGovG auf die mittelbare Bundesverwaltung und die Verankerung von Open Data-Koordinatoren sowie die Einführung des Open Data-Grundsatzes „Open by default“, die Echtzeitbereitstellung dynamischer Datensätze über API (Anwendungsprogrammierschnittstellen) und die Einführung hochwertiger Datensätze.

Im Folgenden gehen wir auf die vorgeschlagenen Änderungen im Detail ein und stehen selbstverständlich für weitere Gespräche zum Entwurf gerne zur Verfügung.

Bitkom  
Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

**Marc Danneberg**  
**Referent Public Sector**  
T +49 30 27576-526  
m.danneberg@bitkom.org

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

## **Einleitung**

Daten sind der Treibstoff für die Digitalisierung in allen Bereichen von Wirtschaft und Verwaltung. Sie stellen eine wichtige Grundlage digitaler Geschäftsmodelle von öffentlichen und privaten Unternehmen dar. Der freie Zugang zu Daten sowie deren breite Nutzung sind deshalb zentrale Erfolgsfaktoren bei der digitalen Transformation in Deutschland. Open Data sowie der freie Fluss von Daten in öffentlichen Behörden und Unternehmen werden die notwendigen Entwicklungen in allen Bereichen der Digitalisierung vorantreiben.

Vor dem Hintergrund der hohen Relevanz von Daten für die digitale Wirtschaft und der dynamischen Entwicklung in diesem Bereich begrüßt der Bitkom ausdrücklich das Vorhaben, die Open Data-Regelung des Bundes (§ 12a E-Government-Gesetz) auszuweiten und die Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Richtlinie (EU) 2019/1024) umzusetzen.

Zur Sicherstellung optimaler Marktbedingungen und einer innovationsfreundlichen Datenpolitik hat der Bitkom folgende Empfehlungen zum Gesetzentwurf in seiner Fassung vom 10. Februar 2021:

### **1 Medizinische Einrichtungen in Anwendungsbereich einbeziehen**

Die COVID-19-Pandemie stellt Wirtschaft und Verwaltung vor enorme Herausforderungen. Digitale Technologien können dabei helfen, die Situation zu meistern. Die Krise zeigt auch, dass der datenschutzkonformen Bereitstellung und Nutzung von Daten aus dem Bereich der Gesundheitsversorgung eine hohe gesellschaftliche Bedeutung zukommt. Wenn entsprechende (Echtzeit-) Daten (z.B. Bettenkapazitäten, Infektionszahlen, Terminanfragen) in anonymisierter Form Dritten zugänglich gemacht werden, können dadurch Innovationen befördert werden, welche die Reaktionsfähigkeit staatlicher und privater Entscheidungsträger verbessern. Politik, Forschung und Wirtschaft werden dadurch auch auf zukünftige Krisensituationen besser vorbereitet sein.

Medizinische Einrichtungen sind deshalb explizit in den Anwendungsbereich von Artikel 2 einzubeziehen, entsprechend dem Referentenentwurf in seiner Fassung vom 17. Dezember 2020. Sofern medizinische Einrichtungen aufgrund der aktuellen pandemischen Lage nicht mit weiteren Aufgaben betraut werden sollen, sind angemessene Übergangsfristen zu gewähren. Die aktuelle Pandemie ist eine Ausnahmesituation. Es ist unverständlich, dass aufgrund einer zeitlich beschränkten Situation, ein auf längere Wirksamkeit angelegtes Gesetz in seinem Anwendungsbereich eingeschränkt wird. Darüber hinaus wird

angeregt, den Anwendungsbereich der Artikel 1 und 2 auf die Selbstverwaltungskörperschaften auszuweiten und in diesem Zusammenhang insbesondere die (gesetzlichen) Krankenkassen zu berücksichtigen.

## **2 Gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer sicherstellen**

Der Bitkom begrüßt, dass der Anwendungsbereich des IWG mit Artikel 2 auf öffentliche Unternehmen ausgeweitet wird. Speziell im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Verkehr, Energie) ergeben sich vielfältige Innovationspotenziale bei der Nutzung von Open Data. Die Vorteile offener Daten dürfen allerdings nicht zu nachteiligen Marktbedingungen für öffentliche Unternehmen führen. Stehen diese im Wettbewerb mit privaten Unternehmen, ist dies entsprechend zu berücksichtigen.

Folglich ist mit Blick auf die Einbeziehung von öffentlichen Unternehmen zu differenzieren, ob diese in bestimmten Sektoren überwiegend im Wettbewerb stehen oder im Rahmen ihrer Leistungserbringung keinem Wettbewerb ausgesetzt sind. Nach der PSI-Richtlinie betrifft die Einbeziehung nur diejenigen, i) die in den in der Richtlinie 2014/25/EU festgelegten Bereichen tätig sind; ii) als Betreiber eines öffentlichen Dienstes gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 tätig sind. Nach dem Gesetzentwurf betrifft es die öffentlichen Unternehmen, die auf dem Gebiet des Verkehrs tätig sind. Wir verstehen dies so, dass z. B. ein nur im Car-Sharing, Mieträderverleih etc. tätiges öffentliches Verkehrsunternehmen nach der Richtlinie nicht erfasst ist, da es nicht der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unterfällt, nach dem Gesetzentwurf aber sehr wohl. Letzteres würde eine Ungleichbehandlung öffentlicher Unternehmen mit privaten Unternehmen bedeuten, die zwar auch im Car-Sharing, Mieträderverleih tätig sind aber eben nicht den Vorgaben des Gesetzentwurfs unterworfen sind. Analog zur PSI-Richtlinie sollten daher die gleichen Definitionen aus Gründen der Klarheit und Einheitlichkeit auch im Datennutzungsgesetz verwendet werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte sich nicht erst aus der Gesetzesbegründung ergeben, was mit bestimmten Begriffen genau gemeint ist.

Mit Blick auf die Zulässigkeit von Lizenzen (§ 4 (4) des Artikels 2) ist bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen, ob der Lizenzgeber ohne die gewählten Lizenzbedingungen Wettbewerbsnachteile erleiden würde.

Ausschließlichkeitsvereinbarung können der Innovationsförderung dienen und sollten daher, auch im Interesse eine Harmonisierung mit europäischen Vorgaben und Gesetzesentwicklungen wie dem Data Governance Act, im öffentlichen Interesse zulässig sein. Gemäß Begründung des Gesetzentwurfs erlaubt §6 Absatz 2 „ausnahmsweise

Ausschließlichkeitsvereinbarungen, soweit ausschließliche Rechte zur Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse erforderlich sind.“ Innovationsförderung stellt ein besonders relevantes öffentliches Interesse dar und sollte daher als solches im Sinne des Artikels 12 Abs. 2 PSI-RL normiert werden. Darüber hinaus schlagen wir mit Blick auf § 6 des Artikels 2 (Ausschließlichkeitsvereinbarungen) Auslauf Fristen bis ins Jahr 2030 vor.

### **3 Bereitstellung öffentlicher Daten optimieren (Open Data Koordinatoren, open by default und API)**

Durch die Beteiligung aller gesellschaftlich relevanter Gruppen an datengetriebenen Innovationen können übergreifende Effekte erzielt werden, damit sowohl unsere Gesellschaft als auch unsere heimische Wirtschaft die Digitalisierung aktiv mitgestalten und davon profitieren können. Entscheidend für das Gelingen dieser Innovationsprozesse sind eine standardisierte und einfach zugängliche Datenbereitstellung sowie eine enge Abstimmung zwischen den verschiedenen Verwaltungsakteuren. Vor diesem Hintergrund unterstützt der Bitkom die verpflichtende Benennung von Open-Data-Koordinatoren, die Verankerung des „open by default“-Prinzips im Datennutzungsgesetz und die Echtzeitbereitstellung von dynamischen Datensätzen über Anwendungsprogrammierschnittstellen (API). Vor diesem Hintergrund sollten Open-Data-Koordinatoren in aller Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung etabliert werden. Der aktuelle Gesetzentwurf weicht in diesem Punkt vom Referentenentwurf in der Fassung vom 17. Dezember ab und schafft Ausnahmetatbestände für Behörden mit weniger als 50 Beschäftigten sowie für Hauptzollämter und vergleichbare örtliche Bundesbehörden (vgl. Art. 1, §12a (i)). Um dem „open by default“-Prinzip Rechnung zu tragen, sollte auf entsprechende Ausnahmeregelungen verzichtet werden.

Die Schnittstellen sind möglichst offen zu gestalten (Open API), um den maximalen Nutzen aus Open Data zu ziehen. Durch Open API werden bisher unsichtbare Backend-Systeme für Daten-Konsumenten (Entwickler) sicht- und nutzbar. Durch den Zusammenschluss einzelner Dienste mittels Open API entstehen digitale Wertschöpfungsnetzwerke, wodurch mehr Kundenreichweite erzielt und Innovationen stimuliert werden können. Der Zusatz »Open« stellt somit zugleich eine Beschreibung und einen Appell dar, Schnittstellen nicht nur technisch zu verwenden, sondern diese der Allgemeinheit bekannt zu machen (APIs müssen nach Themen und Relevanz such- und auffindbar sein) und ein aktives Community-Management zu betreiben.

Daten, die bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben erhoben werden, sollen zukünftig grundsätzlich veröffentlicht werden (open by default). Es sollte sichergestellt werden, dass von diesem Grundsatz nur noch abgewichen wird, wenn schwerwiegende

Ausnahmegründe vorliegen. Vor diesem Hintergrund ist die in § 1 des Artikels 2 gewählte Formulierung „Daten, die in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, sollen **soweit möglich und sinnvoll** nach dem Grundsatz 'konzeptionell und standardmäßig offen' erstellt werden“ zu unspezifisch. Der Gesetzentwurf enthält in diesem Zusammenhang auch keine konkreten Vorgaben, in welchen Fällen eine Bereitstellung nicht möglich oder sinnvoll sein könnte. Zudem wird offen gehalten wer im Einzelfall darüber entscheidet, ob eine Datenbereitstellung möglich und sinnvoll ist. Die Formulierung „soweit möglich und sinnvoll“ findet sich auch in § 7 des Artikels 2 mit Blick auf die elektronische Datenübermittlung sowie die Bereitstellung über das nationale Metadatenportal GovData. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass viele öffentliche Datensätze, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, in der Praxis nicht zur Verfügung gestellt werden, insbesondere da aus dem Datennutzungsgesetz keine Bereitstellungspflicht und kein Anspruch auf Zugang zu Daten abgeleitet werden kann (vgl. Art. 2 §1 (2)) Um den open by default-Grundsatz zu stärken schlagen wir folgende Maßnahmen vor: Eine explizite Benennung von Ausnahmetatbeständen, die Benennung einer zentralen Instanz, die im Einzelfall beurteilen kann, ob eine Datenbereitstellung möglich und sinnvoll ist (z.B. das Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) des Bundesverwaltungsamtes) sowie die Verankerung von Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Letzteres kann durch die Initiierung eines unabhängigen Sachverständigenrats (Open Data Beirat) adressiert werden, der die Bereitstellung von Daten im Bundesbereich einer regelmäßigen und formalisierten Analyse und Beurteilung unterzieht.

Mit Blick auf die Datenbereitstellung über das Metadatenportal GovData wird in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass die Bereitstellung über GovData insbesondere dann nicht möglich ist, wenn der Datenbereinsteller keinen Zugang zum Metadatenportal hat. Dies ist insbesondere für Bundesländer der Fall, die GovData nicht beigetreten sind. GovData kann auf Grund der Beschlusslage des IT-Planungsrates (Entscheidung 2015/19) nur Daten von Ländern im Portal aufnehmen, die sich auch an der Finanzierung von GovData beteiligen. Eine zentrale Bereitstellung offener Daten ist jedoch ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Realisierung eines nutzerfreundlichen Open Data-Ökosystems. Die Intention des Gesetzes, Daten durch eine transparente und zentrale Auffindbarkeit nutzbar zu machen wird durch die Einschränkungen im §7(4) nicht adressiert. Durch die nach der Verbändeanhörung eingefügte Begründung zu § 7(4) hat der Bund den bestehenden Missstand fortgeschrieben, statt Abhilfe zu leisten und darauf hinzuwirken, dass alle Daten an zentraler Stelle gefunden werden können. Vor diesem Hintergrund müssen sich Bund und Länder zeitnah auf eine Lösung verständigen, mit der eine zentrale und vollständige Bereitstellung offener Daten sichergestellt werden kann.

Die Vielzahl an (technischen) Möglichkeiten der Datenbereitstellung führt aktuell zu einem sehr heterogenen Datenangebot sowie zu einer unterschiedlichen Nutzbarkeit von

Daten. Um den Zugang zu Open Data und damit auch die Nutzung von Open Data zu erleichtern und zu verbessern, bedarf es einer harmonisierten und bestenfalls standardisierten technischen Umsetzung. Eine Standardisierung ist insbesondere hinsichtlich verwendeter Formate und Systeme essenziell (insbesondere aber nicht nur bei dynamischen Daten). Für die Erarbeitung, Festlegung, Weiterentwicklung und Kontrolle weitreichend gültiger Vorgaben werden der Aufbau und die Etablierung eines ganzheitlichen IT-Architekturmanagements für Open Data empfohlen. Zentrales Gremium muss dabei ein IT-Architekturboard sein. Die vorgesehene Aufstockung um zwei Stellen beim Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) des Bundesverwaltungsamtes ist hierfür nicht ausreichend.

Für die Identifikation und Authentifizierung der Datenquellen und der Datenverbindung sollte auf Mittel der EU-Verordnung eIDAS (Verordnung (EU) Nr. 910/2014) zurückgegriffen werden. Dies würde die Datenintegrität und die Nachvollziehbarkeit sicherstellen. Ein sehr gutes Beispiel ist hierfür die Realisierung der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie PSD2 (Payment Services Directive 2 / (EU) 2015/2366) und der nachgelagerten Rechtsetzung (Verwendung von qualifizierten Siegelzertifikaten für die Datenintegrität und von qualifizierten Websitezertifikate für die Nachvollziehbarkeit und der Vertraulichkeit/ Datenschutzes der Verbindung). Diese Aspekte der IT-Sicherheit sind bisher im Gesetzesentwurf noch unberücksichtigt.

#### **4 Regelungen zum Datenschutz kohärent gestalten**

Das Datennutzungsgesetz (Artikel 2) gilt im derzeitigen Wortlaut nicht für Daten, die aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind (§ 2 Absatz 3). Allerdings wird in § 10 durchaus die Erstattung von Grenzkosten der Anonymisierung personenbezogener Daten geregelt. Grundsätzlich sollte von der Möglichkeit der Anonymisierung und Bereitstellung personenbezogener Daten Gebrauch gemacht und auf die Veröffentlichung nur in gut begründeten Ausnahmefällen verzichtet werden. Dies ist insbesondere mit Blick auf die unter Punkt 1 geforderte Ausweitung des Anwendungsbereichs auf medizinische Einrichtungen erforderlich, da im Gesundheitsbereich fast ausschließlich personenbezogene Daten erzeugt werden.

Ein Modell, wie der Interessenkonflikt zwischen der Veröffentlichung von Daten und dem Datenschutz ausgeglichen werden kann, bietet die Neufassung des E-Government-Gesetzes in Artikel 1. In § 12a Absatz 2 Nummer 5 heißt es in der Neufassung: „bei Personenbezug derart umgewandelt wurden, dass sie sich nicht mehr auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen oder die betroffene Person nicht mehr identifiziert werden kann.“

Darüber hinaus sprechen aus Sicht des Bitkom keine weiteren Datenschutzbedenken gegen den Gesetzentwurf in seiner jetzigen Form.

## **5 Bereitstellung hochwertiger Datensätze fördern**

Die praktische Erfahrung zeigt, dass offene Daten, die von verschiedenen Regierungsstellen innerhalb der EU zur Verfügung gestellt werden hinsichtlich Format, Detailtiefe und Datenmodell stark variieren können. Dies stellt erhebliche Hindernisse für die Interoperabilität und damit für die grenzüberschreitende Nutzung dar. Vor diesem Hintergrund ist eine europaweit einheitliche Definition von hochwertigen Datensätzen zu begrüßen.

Entscheidend sollte bei der Definition hochwertiger Datensätze der zu erwartende sozio-ökonomische Nutzen sein, der durch die Nutzung der Daten entsteht. Wir schlagen vor, dass der Grundsatz der Unentgeltlichkeit für öffentliche Unternehmen auch bei hochwertigen Datensätzen nicht zur Anwendung kommt (§ 10 des Artikels 2).

## **6 Anwendungsbereich bei der Bereitstellung von Open Data möglichst weit fassen**

Die mittelbare Bundesverwaltung ist in den Anwendungsbereich des § 12a EGovG einzu beziehen, da in deren Aufgabenbereichen viele Daten generiert werden, deren Nutzung eine hohe sozio-ökonomische Relevanz aufweist (z.B. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). Insbesondere sollten auch in den Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung Open-Data-Koordinatoren etabliert werden. Ebenso sollten die Selbstverwaltungskörperschaften Berücksichtigung finden. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Bereitstellung und Weiterverarbeitung von Daten aus dem Gesundheitsbereich (gesetzliche Krankenkassen) zu empfehlen. Sofern einzelne Register aus dem Anwendungsbereich des Artikels 2 ausgenommen werden sollen (z.B. Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts-, Vereins-, Insolvenz-, Unternehmens- und Schiffsregisters sowie des Registers für Pfandrechte an Luftfahrzeugen sollen), ist dies im Einzelfall zu begründen. Grundsätzlich sollte der Anwendungsbereich bei der Bereitstellung von Open Data möglichst weit gefasst werden, um den open by default-Grundsatz nicht durch zu viele Ausnahmeregelungen zu verwässern.



Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.