

Berlin, 19. Juli 2022

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **“Commission Implementing Regulation laying down a list of specific high-value datasets and their arrangement for their publication and re-use”**

*Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen des DIHK. Sollten dem DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird der DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.*

#### **A. Das Wichtigste in Kürze**

- Nutzung bestimmter, bereits vorhandener Daten leistet einen Beitrag zur Stärkung der Datenökonomie und unterstützt Unternehmen bei innovativen Geschäftsmodellen.
- Differenzierung nötig zwischen Daten, die durch die öffentliche Hand selbst erhoben wurden und nicht durch bereichsspezifische Regelungen oder etwa den Datenschutz geschützt werden und Daten, die öffentlichen Stellen von Unternehmen aufgrund entsprechender Gesetzgebung zur Verfügung gestellt wurden.
- Bisheriger Zweck der Offenlegung der Informationen wird durch geplanten delegierten Rechtsakt überschritten; Nutzung von Daten ist aber an den Zweck der Erhebung gekoppelt.
- Auf die vorgesehene Möglichkeit des „bulk download“ für Unternehmensdaten sollte verzichtet werden.

Das Vorhaben der EU-Kommission (“Commission Implementing Regulation laying down a list of high-value datasets and their arrangement for their publication and re-use”, im Folgenden geplanter delegierter Rechtsakt) unterstützt einerseits das Interesse von Unternehmen, die auf Basis von Daten der öffentlichen Hand neue innovative Geschäftsmodelle entwickeln bzw. ihre Geschäftsprozesse optimieren können. Diesen Unternehmen sollen mittels des geplanten delegierten Rechtsakts bestimmte – bereits in öffentlichen Registern zur Verfügung stehende Daten – besser zugänglich gemacht werden.

Grundsätzlich ist unter datenökonomischen Gesichtspunkten die erweiterte Zurverfügungstellung von Open Data zu unterstützen. Bei der Definition von Open Data sollte jedoch grundsätzlich

zwischen Daten, die die öffentliche Hand selbst erstellt hat und nicht durch bereichsspezifische Regelungen oder etwa den Datenschutz geschützt werden, und Daten, die durch Unternehmen zur Verfügung gestellt werden müssen, differenziert werden. Wichtig ist, dass der geplante delegierte Rechtsakt nur auf Daten Bezug nimmt, die bereits tatsächlich und offen zur Verfügung stehen. Durch den geplanten delegierten Rechtsakt dürfen keine neuen oder ergänzenden Verpflichtungen für die Unternehmen geschaffen werden – beispielsweise, indem sie der öffentlichen Hand Daten in bestimmten Formaten oder in größerem Umfang als bisher zur Verfügung stellen müssen. Auch darf der bisher festgelegte Zweck der Offenlegung der Daten nicht überschritten und der bisher verankerte direkte oder mittelbare Schutz sensibler, persönlicher Daten muss ausreichend berücksichtigt werden. Die in Ziffer 5 der Anlage definierten Unternehmensdaten, die künftig als Open Data zur Verfügung zu stellen sind, gehen über den in den bereichsspezifischen Richtlinien (vgl. sog. Rechnungslegungsrichtlinie 2013/34/EU, sog. Gesellschaftsrechtsrichtlinie 2017/1132/EU) definierten Umfang hinaus. Mitgliedstaatenwahlrechte der bereichsspezifischen Richtlinien für Kleinstkapitalgesellschaften würden hierdurch aufgehoben. Zudem würde der Schutz personenbezogener Daten von Gesellschaftern etc. weiter ausgehöhlt und die Entstehung von Schattenregistern befördert. Im Ergebnis ist die Definition der in Ziffer 5 der Anlage enthaltenen Unternehmensdaten als high-value-Datenset kritisch zu überprüfen und in ihrer aktuellen Form abzulehnen.

## **B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft**

Die bessere Verfügbarkeit von öffentlichen Daten kann Unternehmen viele noch ungenutzte Potenziale eröffnen. Beispielsweise können öffentliche Daten aus den Bereichen Meteorologie, Mobilität oder Umwelt für die Optimierung von Lieferketten oder zu Forschungszwecken genutzt werden. An diesen Innovationen kann auch die Verwaltung selbst partizipieren, etwa im Bereich Smart-City oder bei innovativen Angeboten für die Unternehmen. Knapp ein Fünftel aller Unternehmen sieht laut [DIHK-Digitalisierungsumfrage](#) eine der dringlichsten politischen Prioritäten darin, die Bereitstellung frei verfügbarer Daten voranzutreiben, zum Beispiel durch Open Data der öffentlichen Hand.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Unternehmen öffentlichen Stellen vielfach Daten zur Verfügung stellen – sowohl im Rahmen der gesetzlichen Berichterstattung als auch über freiwillige Kooperationen mit dem öffentlichen Sektor. Die Erhebung und Übermittlung von Daten ist für Unternehmen mit Aufwand und Kosten verbunden. Auch stellen sich Fragen des Datenschutzes. Insbesondere kleineren Unternehmen fehlt es oftmals an personellen und finanziellen Kapazitäten, um die bereits bestehenden Anforderungen umzusetzen. Da der Rechtsakt in der derzeitigen Ausgestaltung auch Daten betrifft, die von Unternehmen aufgrund entsprechender Gesetzgebung oder als Datenspende zur Verfügung gestellt werden, könnten zusätzliche Belastungen auf Unternehmensseite bei der Übermittlung dieser Daten oder dem Wegfall von Optionen entstehen.

### **C. Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen des geplanten delegierten Rechtsakts**

Der geplante delegierte Rechtsakt, zielt darauf ab, dass bestimmte, bereits vorhandene Daten als Open Data klassifiziert und damit wiederverwendet werden dürfen. Damit können wichtige Anreize gesetzt werden, um die bessere Nutzung bereits vorhandener Daten zu erreichen, was einen Beitrag zur Stärkung der Datenökonomie leistet. In diesem Sinne führt die Definition von Daten als Open Data auch dazu, dass diese Daten in jeglicher Form verwendet werden können.

Damit werden Unternehmen, die auf Basis von Daten der öffentlichen Hand neue innovative Geschäftsmodelle entwickeln bzw. ihre Geschäftsprozesse optimieren können, unterstützt. Aus Sicht dieser Unternehmen sind möglichst viele Daten, die bereits in öffentlichen Registern zur Verfügung stehen, als Open Data zu klassifizieren und zugänglich zu machen.

Dagegen sind Unternehmen, die die betreffenden Daten zur Verfügung gestellt haben oder Gegenstand der Daten sind, der Auffassung, dass nur solche Daten vom Anwendungsbereich des geplanten delegierten Rechtsakts erfasst sein sollten, die tatsächlich schon für jedermann unbeschränkt zugänglich sind und keinerlei Beschränkungen unterliegen. Bestehende Beschränkungen beim Zugang zu und bei der Verwendung der Daten oder die Einhaltung des Zwecks der Offenlegung, definiert durch bereichsspezifische Richtlinien, müssen weiterhin gelten und dürfen durch den delegierten Rechtsakt nicht verändert werden. Ansonsten würden die Interessen der Unternehmen, die diese Daten aufgrund der bereichsspezifischen Regelungen zur Verfügung zu stellen haben, beeinträchtigt werden. Eine besondere Stellung ist hier auch Daten, die in gesetzlich vorgesehenen Registern enthalten sind, zuzuweisen.

#### **Differenzierung erforderlich**

Zunächst bedarf es einer klaren Abgrenzung bzw. Differenzierung, ob es sich um Daten handelt, die durch die öffentliche Hand selbst erhoben worden sind oder um Daten, die öffentlichen Stellen von Unternehmen aufgrund entsprechender Gesetzgebung zur Verfügung gestellt wurde. Daten, die von der öffentlichen Hand selbst erhoben wurden und nicht durch bereichsspezifische Regelungen oder etwa den Datenschutz geschützt werden, können als Open Data klassifiziert werden. Bei Daten, die von Unternehmen aufgrund entsprechender Gesetzgebung zur Verfügung gestellt werden müssen, ist dagegen der bisherige Offenlegungszweck, die Verhältnismäßigkeit etc. zu prüfen und zu beachten.

Darüber hinaus dürfen durch den geplanten delegierten Rechtsakt keine neuen oder ergänzenden Verpflichtungen für die Unternehmen geschaffen werden – beispielsweise, indem sie der öffentlichen Hand Daten in bestimmten Formaten oder in größerem Umfang oder anderen Art und Weise als bisher zur Verfügung stellen müssen.

Die Prüfung der in Ziffer 5 der Anlage aufgeführten Unternehmensdaten führt aus unserer Sicht zu folgendem Änderungsbedarf des geplanten delegierten Rechtsakts:

## **Regelungsbereich des geplanten delegierten Rechtsakts überschneidet sich mit bestehenden und geplanten Richtlinien und Verordnungen**

Die im Entwurf des geplanten delegierten Rechtsakts „Commission Implementing Regulation laying down a list of specific high-value datasets and their arrangement for their publication and re-use“ in Ziffer 5 der Anlage enthaltenen Unternehmensdaten sind beispielsweise auch (teilweise) Gegenstand der Entwicklung eines sog. Einheitlichen Europäischen Zugangsportals (European Single Access Points, ESAP, vgl. hierzu Entwurf Verordnung COM (2021) 723, Entwurf Richtlinie COM (2021) 724, Entwurf Verordnung COM (2021) 725)). Der konsultierte geplante delegierte Rechtsakt steht im Widerspruch zu dem Vorhaben, ein einheitliches Zugangportal für bereits in den Registern der Mitgliedstaaten offengelegte Informationen zu schaffen. Denn der geplante delegierte Rechtsakt würde dazu führen, dass der vorgesehene zentrale Zugang durch ESAP gegebenenfalls durch weitere Datenbanken entwertet wird und damit das Ziel von ESAP nicht mehr erreicht werden könnte.

Die Grundlage der Erhebung und Offenlegung der genannten Unternehmensdaten findet sich jedoch in der sog. Rechnungslegungsrichtlinie 2013/34/EU (vgl. Jahresabschlüsse) sowie in der sog. Gesellschaftsrechtsrichtlinie 2017/1132/EU (vgl. Artikel 14ff. zur Offenlegung von Unternehmensdaten) als bereichsspezifische Regelung. In diesen Richtlinien werden die Gesellschaften, die Jahresabschlüsse offen zu legen haben, deren Inhalt und das offenzulegende Format sowie die im Register offenzulegenden Basis-Unternehmensinformationen definiert.

Die Offenlegung der betreffenden Informationen, d. h. Jahresabschlüsse sowie Unternehmensdaten zur Registrierung, Rechtsform etc., ist folglich bereits durch EU-Rechtsakte geregelt. Die Bündelung der über Register der Mitgliedstaaten zugänglichen Informationen soll durch ESAP erfolgen (vgl. auch DIHK-Anmerkungen zu den Entwürfen für ein einheitliches europäisches Zugangportal). Eine Regulierung der betreffenden Daten in dem geplanten delegierten Rechtsakt ist folglich weder erforderlich noch scheint diese geeignet.

## **Zweck der Offenlegung der Informationen wird durch geplanten delegierten Rechtsakt überschritten**

Zu hinterfragen ist zudem, ob der ursprüngliche Zweck der Offenlegung der Daten durch den geplanten delegierten Rechtsakt eingehalten wird. Zweck der nach der sog. Rechnungslegungsrichtlinie 2013/34/EU und der sog. Gesellschaftsrechtsrichtlinie 2017/1131/EU offen zu legenden Daten der von der Richtlinie erfassten Gesellschaften ist die Transparenz haftungsbeschränkter Kapitalgesellschaften für Geschäftspartner und Gläubiger. Dieser wird durch die bisherige Offenlegung der Informationen über die Portale bzw. die Register der Mitgliedstaaten erfüllt. Der durch den geplanten delegierten Rechtsakt vorgesehene „re-use“ ist insofern jedoch nicht auf den ursprünglichen Zweck der Offenlegung bezogen, sondern bedingungslos ausgestaltet. Der ursprüngliche Zweck der Offenlegung der jeweiligen Daten wird damit durch den geplanten delegierten Rechtsakt überschritten. Eine strukturelle rechtliche Voraussetzung jeglicher Nutzung von Daten in der Rechtsordnung in der Union besteht darin, sie an den Zweck ihrer Erhebung zu koppeln: Dies ist in Art. 6 der Datenschutz-Grundverordnung genauso wie in der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH verankert. Eine Nutzung außerhalb der jeweiligen Zwecke, wie sie durch den geplanten delegierten Rechtsakt vorgesehen ist, würde mit diesem grundlegenden Prinzip brechen. Hierfür ist jedenfalls bislang keine belastbare Begründung gegeben.

## **Geplanter delegierter Rechtsakt berücksichtigt bisheriges Wahlrecht der Mitgliedstaaten zugunsten der Unternehmen nicht**

Die Aufnahme der Unternehmensdaten in den geplanten delegierten Rechtsakt in Ziffer 5 der Anlage geht über die Regelungen der Richtlinie 2013/34/EU hinaus. Die Definition der Daten in der Tabelle in Ziffer 5 umfasst gerade nicht Artikel 36 Abs. 1 d) Richtlinie 2013/34/EU. Artikel 36 Abs. 1 d) der Richtlinie 2013/34/EU enthält ein Wahlrecht der Mitgliedstaaten zur Hinterlegung der Jahresabschlüsse für Kleinunternehmen. Dieses Wahlrecht würde durch die Vorgabe, dass die in Ziffer 5 der Anlage des geplanten delegierten Rechtsakts vorgesehenen Daten als Open Data zur Verfügung gestellt werden, im Ergebnis aufgehoben. Kleinstgesellschaften nutzen die Hinterlegungsoption, die der deutsche Gesetzgeber zur Verfügung gestellt hat. Auf Anfrage Dritter stehen jedoch auch hinterlegte Jahresabschlüsse zur Verfügung, so dass die nötige Transparenz grundsätzlich gewahrt ist. Es besteht aus unserer Sicht grundsätzlich kein Grund, diese für Kleinstkapitalgesellschaften eröffnete Hinterlegungsoption aufzuheben und deren Jahresabschlüsse als Open Data zur Verfügung zu stellen.

## **Geplanter delegierter Rechtsakt geht über die durch die ESAP-Entwürfe vorgesehenen, zu bündelnden Informationen hinaus**

Der geplante delegierte Rechtsakt erfasst die genannten Unternehmensdaten unabhängig von der Größe der Gesellschaften. Der ESAP-Entwurf fordert die Zurverfügungstellung von Jahresabschlüssen über das einheitliche Europäische Zugangsportale „nur“ für die von Art. 19a und 29a der Richtlinie 2013/34/EU erfassten Unternehmen. Hier würden entsprechend der Einigung im Trilog im Rahmen der Überarbeitung der sog. CSR-Richtlinie vorauss. große Gesellschaften sowie kleine und mittlere gelistete Gesellschaften erfasst sein. Unabhängig davon, dass auch für diese Gesellschaften der Entwurf der ESAP-Vorschriften eine zusätzliche Belastung darstellt und dies sehr kritisch zu hinterfragen ist, würde diese Belastung durch den geplanten delegierten Rechtsakt auch auf kleine und mittlere von der Rechnungslegungsrichtlinie erfasste, nicht gelistete Gesellschaften ausgedehnt.

Der geplante delegierte Rechtsakt führt zudem zu datenschutzrechtlichen Fragen und einer nötigen Abwägung, die dieser nicht enthält. In den genannten Unternehmensdaten sind auch sensible persönliche Daten enthalten, die Rückschlüsse auf Vermögensverhältnisse von Personen zulassen. Die Sensibilität der betroffenen natürlichen Personen in diesem Bereich ist hoch. Die erforderliche Transparenz und dem Informationsbedürfnis Dritter wird bereits durch die bereits bestehende Offenlegung mittels der o. g. Rechnungslegungs- und Gesellschaftsrechtsrichtlinie entsprochen, so dass es der Aufnahme als Open Data nicht bedarf.

Die Verknüpfung der bereits offengelegten Daten über ESAP, durch die vorgegebenen Datenformate, die Suchfunktion sowie die maschinelle Übersetzung wird die Datenqualität gerade auch in Bezug auf die personenbezogenen Daten verändern und erfordert eine kritische Überprüfung. Doch selbst die von dem Entwurf der ESAP-Verordnung in Art. 5 Nr. 1 lit. f) vorgesehenen datenschutzrechtlichen Schutzvorgaben und Maßnahmen, die aus unserer Sicht nochmals überprüft werden sollten, würden von dem geplanten delegierten Rechtsakt unterlaufen, da dieser selbst keinerlei datenschutzrechtliche Schutzvorgaben enthält. Der Eingriff in den Schutz personenbezogener Daten und damit die Belastung der betroffenen Gesellschaften bzw. ihrer Gesellschafter würde über den geplanten delegierten Rechtsakt, der die Jahresabschlüsse aller

Gesellschaften, die nach der Richtlinie 2013/34/EU offenlegungspflichtig sind, erfassen will, nochmals intensiviert werden.

### **Massenabrufe führen zu Schattenregistern; Zweck des Massenabrufs sind nicht mehr von ursprünglicher Bereitstellungspflicht umfasst**

Auf die vorgesehene Möglichkeit des „bulk download“ für Unternehmensdaten sollte verzichtet werden. Ursprünglicher Zweck der Offenlegung ist die Information von Geschäftspartnern und Gläubigern von haftungsbeschränkten Gesellschaften. Dies impliziert eine einzelfallbezogene Information von Geschäftspartnern und Gläubigern, die bereits durch die bestehenden Offenlegungsvorgaben in den Richtlinien 2013/34/EU und 2017/1132/EU gewährleistet sind. Massenabrufe von Registerdaten mit den darin enthaltenen personenbezogenen Daten würden zudem zu Zwecken erfolgen, die nicht mehr von der ursprünglichen Bereitstellungspflicht umfasst sind.

Gerade bei gesetzlich vorgesehenen Registern, die sensible Daten von und über Unternehmen enthalten, besteht der Wunsch der hiervon betroffenen Unternehmen, dass diese Daten nicht als Open Data klassifiziert werden.

Massenabrufe würden zudem dazu führen, dass Schattenregister entstehen. Für die Nutzer ist in diesen Fällen nicht offensichtlich, ob es sich um das ursprüngliche Register und dessen Daten oder um ein gegebenenfalls nicht vollständiges, nicht aktuelles Schattenregister handelt. Dies trägt nicht zur Sicherheit im Geschäftsverkehr bei.

### **Maschinenlesbarkeit**

Die geforderte Maschinenlesbarkeit wird von Unternehmen, die die Daten nutzen wollen, positiv gesehen. Sie darf jedoch nicht zu zusätzlichen, gegebenenfalls mittelbaren Anforderungen an die die Daten offenlegungspflichtigen Unternehmen führen. Höhere Anforderungen an die Datenformate führen in den offenlegungspflichtigen Unternehmen zu zusätzlichem Aufwand.

### **NACE-Code nicht von Registerinformationen umfasst**

Ziffer 5 der Anlage des geplanten delegierten Rechtsakts umfasst auch „activity/activities that are the object of the company, such as the NACE-Code“. Der Unternehmensgegenstand wird registerrechtlich erfasst. Der NACE-Code wird registerlich nicht erhoben. Es sollte klargestellt werden, dass die Erwähnung des NACE-Code nicht als verbindliche Angabe zu verstehen ist.

### **Im Ergebnis:**

Wie aufgezeigt, würde die Aufnahme der genannten Unternehmensdaten einerseits das Interesse von Unternehmen, deren Geschäftsmodell beispielsweise auf der Analyse von Unternehmensdaten beruht, unterstützen. Allerdings können diese Unternehmen bereits heute die genannten Unternehmensdaten über die nationalen Register und Stellen abrufen. Auf der anderen Seite führt der geplante delegierte Rechtsakt dazu, dass für Unternehmen, die diese Daten zur Verfügung stellen, zusätzliche Anforderungen entstehen bzw. bisher bestehende Optionen entfallen und dadurch entsprechende Belastungen entstehen, vgl. ausführlich oben. Der Zweck der Offenlegung der Daten wird durch die Definition als Open Data überschritten und der bisher verankerte direkte



oder mittelbare Schutz sensibler, persönlicher Daten scheint nicht ausreichend berücksichtigt zu sein.

Im Ergebnis wird nach Abwägung der unterschiedlichen Interessen gebeten, von der Aufnahme der Unternehmensdaten in Ziffer 5 der Anlage des geplanten delegierten Rechtsakts „Commission Implementing Regulation laying down a list of specific high-value datasets and their arrangement for their publication and re-use“ abzusehen.

## **D. Weitere Anmerkungen**

### **Vielfältige Aktivitäten der EU-Kommission führen zur Unübersichtlichkeit**

Die Aktivitäten der EU-Kommission sind vielschichtig. Unter den Stichworten Digitalisierung, Transparenz, Open Data etc. findet eine Vielzahl an Diskussionen statt und werden die unterschiedlichsten Entwürfe für künftige Rechtsakte diskutiert. Es erscheint unklar, ob die verschiedenen Aktivitäten abgestimmt sind.

## **E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten**

### **Annika Böhm**

Bereich Recht  
Referatsleiterin Gesellschafts- und Bilanzrecht  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.  
Telefon: +49 30 20308-2727  
[boehm.annika@dihk.de](mailto:boehm.annika@dihk.de) | [www.dihk.de](http://www.dihk.de)

### **Alena Kühlein**

Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik  
Referatsleiterin Wirtschaft digital  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.  
Telefon: +49 30 20308-2107  
[Kuehlein.Alena@dihk.de](mailto:Kuehlein.Alena@dihk.de) | [www.dihk.de](http://www.dihk.de)

### **Steffen von Eicke**

Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik  
Referatsleiter Digitaler Binnenmarkt, EU-Verkehrspolitik,  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.  
Telefon: + 32 2286-1639  
[vonEicke.steffen@dihk.de](mailto:vonEicke.steffen@dihk.de) | [www.dihk.de](http://www.dihk.de)

## **F. Beschreibung DIHK**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).