



Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss  
Herrn Vorsitzenden  
Claus Christian Claussen, MdL  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Datum: 27. März 2025  
Sachbearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky  
Telefon: +49(431) 988-1010  
E-Mail: uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

- per E-Mail: wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de -

## **Antrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Daten effizienter vernetzen“, LT-Drs. 20/2749**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem oben genannten Antrag. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky  
Geschäftsführender Vorstand



## **Stellungnahme**

### **zum Antrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Daten effizienter vernetzen, LT-Drs. 20/2749 vom 29. November 2024**

Mit Schreiben vom 05. März 2025 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum oben genannten Antrag Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

Angesichts der Tatsache, dass sich die Digitalisierung der deutschen Verwaltung nach wie vor im Rückstand befindet,<sup>1</sup> ist ein bundesweites Hinwirken auf eine effizientere Datenbereitstellung und eine intensivere Datennutzung sehr zu begrüßen. Dass dies insbesondere durch die Implementierung eines gemeinsamen Daten- und Verarbeitungsverzeichnisses des Bundes, der Länder und der Kommunen verwirklicht werden soll, überzeugt, wenngleich dieses Vorhaben seit über 20 Jahren unerreicht geblieben ist und sich aufgrund der (verfassungs-)rechtlichen und technischen Herausforderungen als äußerst komplex erweist.

1. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung ist die Umsetzung eines gemeinsamen Daten- und Verarbeitungsverzeichnisses unter dem Gesichtspunkt des sogenannten „Verbots der Mischverwaltung“<sup>2</sup> problematisch. Gemäß diesem

---

<sup>1</sup> *Ladeur*, ZG 2025, 34 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 119, 331 ff.



Prinzip sind die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern grundsätzlich getrennt und können selbst mit Zustimmung der Beteiligten nur in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen zusammengeführt werden.<sup>3</sup> Sofern also die Implementierung eines gemeinsamen Daten- und Verarbeitungsverzeichnisses gegen das „Verbot der Mischverwaltung“ verstößt, ist entweder eine grundgesetzliche Änderung des Art. 91c GG oder aber ein entsprechender Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern auf der Grundlage von Art. 91c Abs. 1, Abs. 2 GG erforderlich.

2. Um die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten zu schützen, sind bei der Realisierung einer gemeinsamen Datenplattform technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, die ein dem Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen angemessenes Schutzniveau gewährleisten (Art. 32 Abs. 1 DS-GVO). Dies schließt – wie im Antrag richterweise angesprochen – unter anderem die Pseudonymisierung und Verschlüsselung personenbezogener Daten (Art. 32 Abs. 1 lit. a DS-GVO) mit ein. Fraglich erscheint jedoch, ob ein adäquater Schutzstandard mit einer bundesweiten Umsetzung der Open-Source-Strategie der schleswig-holsteinischen Landesregierung<sup>4</sup> erreicht werden kann. Zwar soll durch den verstärkten Einsatz von Open-Source-Software die Abhängigkeit von proprietären Anbietern reduziert, die Kontrolle über die eigenen IT-Systeme erhöht und damit die digitale Souveränität des Staates garantiert werden. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass der Staat selbst für IT-Sicherheit sorgen muss, da einige

---

<sup>3</sup> BVerfGE 119, 331 (364). - Zur Kritik und zu Spielräumen aber *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 ff.

<sup>4</sup> Die Strategie ist abrufbar unter: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/I/Presse/PI/2024/CdS/241125\\_cds\\_open-source-strategie](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/I/Presse/PI/2024/CdS/241125_cds_open-source-strategie).



Produkte von Open-Source nicht über die Schutzvorkehrungen der proprietären Software verfügen.<sup>5</sup>

3. Personenbezogene Daten müssen gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. b DS-GVO für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen – abgesehen von für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, für wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke sowie für statistische Zwecke – nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbaren Weise weiterverarbeitet werden (Grundsatz der Zweckbindung). Sofern nun eine Behörde die von ihr zu einem bestimmten Zweck erhobenen Daten in einem gemeinsamen Daten- und Verarbeitungsverzeichnis bereitstellt, geschieht diese Weiterverarbeitung zu einem anderen Zweck als zu demjenigen, zu dem die personenbezogenen Daten erhoben wurden. Beruht die Weiterverarbeitung zu einem Sekundärzweck nicht auf der Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer Rechtsvorschrift der Union oder der Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 DS-GVO, so berücksichtigt der Verantwortliche – um festzustellen, ob die Verarbeitung zu einem anderen Zweck mit demjenigen, zu dem die personenbezogenen Daten ursprünglich erhoben wurden, vereinbar ist – unter anderem die in Art. 6 Abs. 4 lit a bis e DS-GVO genannten Kriterien (Art. 6 Abs. 4 DS-GVO). Um ein größtmögliches Maß an Akzeptanz und Transparenz bezüglich der Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten zu realisieren, erscheint eine Anpassung der DS-GVO angebracht oder pragmatisch, der Weg über ein Einwilligungserfordernis nach Art. 7 DS-GVO gangbar.
4. Wie im Antrag zutreffenderweise betont, ist bei der Implementierung eines gemeinsamen Daten- und Verarbeitungsverzeichnisses dafür zu sorgen, dass der

---

<sup>5</sup> <https://www.keyfactor.com/de/blog/weighing-the-pros-and-cons-of-open-source-software-to-support-critical-infrastructure/>.



Abruf der personenbezogenen Daten nur bei denjenigen Behörden erfolgt, die zwingend auf diese Daten angewiesen sind. Denn gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO dürfen nur solche personenbezogenen Daten erhoben werden, die dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sind (Grundsatz der Datenminimierung). Auch um diesem Prinzip in ausreichender Weise Rechnung zu tragen, ist das Hinwirken auf eine bundesweite Vereinheitlichung des digitalen Verwaltungsverfahrensrechts<sup>6</sup> dringend notwendig.

5. Dass die (haftungsrechtliche) Verantwortung für die Rechtmäßigkeit des Abrufs und der weiteren Verarbeitung bei der verwendenden und nicht bei der bereitstellenden öffentlichen Stelle liegen soll, verdient uneingeschränkte Zustimmung. Mit der Frage nach der Verantwortlichkeit im Falle des behördlichen Zusammenwirkens ist aber denknotwendig auch die Klärung der verwaltungsrechtlichen Zuständigkeit verbunden. Denn bei arbeitsteiliger Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen – wie beim hiesigen Vorhaben – werden Verfahrensbeiträge oftmals von einer Behörde erbracht, die für den Erlass der entsprechenden Maßnahme sachlich und örtlich nicht zuständig ist.<sup>7</sup> Um die jeweiligen Zuständigkeiten bei behördlichen Netzwerken einheitlich zu bestimmen, wird daher als Lösungsweg die Rechtsfigur der Zuständigkeitsverzahnung<sup>8</sup> vorgeschlagen. Darunter ist eine gesetzliche Regelung zu verstehen, die es ermöglicht, Verfahrensteile und Entscheidungsbeiträge der nach der Zuständigkeitsordnung formell zuständigen öffentlichen Stelle zuzurechnen.<sup>9</sup> Eine

---

<sup>6</sup> *Schliesky*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 113 Rn. 64.

<sup>7</sup> *Ruge*, in: Hill/Sommermann/Stelkens/Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven, 2011, S. 308.

<sup>8</sup> *Schliesky*, in: ders. (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, 2006, S. 12 ff.

<sup>9</sup> *Schliesky*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 113 Rn. 65.



solche Normierung genügt dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt<sup>10</sup> und hält in der Regel den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips stand.<sup>11</sup>

6. Die Schaffung einer gemeinsamen Datenplattform wirft gleichwohl die Frage auf, inwiefern sie mit dem bereits beschlossenen Staatsvertrag über die Errichtung und den Betrieb des Nationalen Once-Only-Technical-Systems (NOOTS)<sup>12</sup> vereinbar ist. Beim NOOTS handelt es sich ebenfalls um eine digitale Infrastruktur für den behördenübergreifenden Datenaustausch, die aber ohne zentrale Datenspeicherung arbeitet und es ermöglicht, dass öffentliche Stellen bereits vorliegende Daten mit Zustimmung der Betroffenen direkt aus vernetzten Registern abrufen können. Jedoch bietet ein zentrales gemeinsames Daten- und Verarbeitungsverzeichnis einige Vorteile gegenüber dem dezentralen NOOTS-Modell, und zwar unter anderem eine schnellere Verfügbarkeit und Verarbeitung der personenbezogenen Daten sowie eine umfassendere Vereinheitlichung der technischen Standards. Dennoch kann auch das NOOTS bei der Umsetzung einer zentralen Datenplattform als ergänzendes System nutzbar gemacht werden, um weitere, nicht im Datenverzeichnis gespeicherte Informationen aus Verwaltungsregistern abrufen zu können.

---

<sup>10</sup> *Schliesky*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 113 Rn. 65.

<sup>11</sup> *Voss*, Verwaltungsnetzwerke als Organisationsform föderaler Kooperation, 2023, S. 157 ff.

<sup>12</sup> <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2196306/2325020/c395529830950c4725733d5ed56bf7e9/2024-12-11-mpk-beschluesse-errichtung-und-betrieb-noots-data.pdf?download=1>; siehe dazu auch *Ladeur*, ZG 2025, 34 ff.



Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass der Antrag einen neuen Ansatz in der Strategie zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung hervorbringt, der zielführend ist, da er nicht nur der avisierten Entbürokratisierung dient, sondern auch insgesamt bessere digitale Lösungen für Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung mit sich bringt. Indes stellt das Vorhaben einen durchaus ambitionierten Versuch dar, der unter Umständen eine grundgesetzliche Änderung, jedenfalls aber zahlreiche bundes- und landesrechtliche Rechtsreformen sowie die Normierung des vorgeschlagenen Modells der Zuständigkeitsverzahnung erforderlich macht. Dies wiederum bedeutet, dass die tatsächliche Umsetzung des gemeinsamen Daten- und Verarbeitungsverzeichnisses auf den Willen des Bundes und eine qualifizierten Mehrheit der anderen Bundesländer angewiesen ist. Damit Deutschland in puncto Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht den Anschluss an seine europäische Nachbarn wie etwa Dänemark verliert, sollte dieser Weg dennoch dringend eingeschlagen und bestenfalls in die derzeitigen Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene eingebracht werden.

Prof. Dr. Utz Schliesky  
Geschäftsführender Vorstand