

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Digitales
Die Vorsitzende
Tabea Rößner, MdB

10.11.2024

Stellungnahme

Fragenkatalog zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales am Mittwoch, 13. November 2024 zum

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

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Frau Abgeordnete Rößner,

gerne nehme ich zu dem übermittelten Fragenkatalog nachfolgend Stellung.
Dabei beziehen sich meine Ausführungen auf die im Fragenkatalog
aufgeworfenen regulatorischen Aspekte. Es wird deswegen nicht zu den
Fragen 2 und 9 bzw. nur teilweise zu Frage 16 Stellung genommen.

Zusammenfassung

- Der **Data Governance Act (DGA)**¹ regelt nicht umfassend die gesamtgesellschaftliche *Data Governance*, sondern fügt den bestehenden unionalen und nationalen Regelungsbausteinen und -schichten (u. a. DA, DSA, DMA, DS-GVO, DDG etc.) weitere Regulierungspuzzleteile hinzu.
- Der DGA **zielt ab** auf eine umfassendere Datennutzung, auch und gerade zu Gemeinwohlzwecken, auf Dateninnovationen, auf eine Stärkung und einen Ausbau des Datenbinnenmarktes², eine Förderung des Datenaltruismus sowie eine umfassendere Datennutzungs- und Datenteilungskultur. Diese Zielsetzung ist **ausnahmslos zu begrüßen**.
- Insbesondere die **Regelungen zu Datenvermittlungsdiensten** (Art. 10 ff. DGA) und **zu datenaltruistischen Organisationen** (Art. 16 ff. DGA) setzen – entgegen der Intention des Unionsgesetzgebers – **keine hinreichenden Anreize**. Die entsprechenden Regelungen werden deswegen trotz ihrer zustimmungswürdigen Grundstoßrichtung zurecht kritisiert – und die

¹ 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). Der DGA ist am 23.06.2022 in Kraft getreten und gilt seit dem 24.09.2023.

² S. BT-Drs. 20/13090, S. 1.

**Albert-Ludwigs-
Universität Freiburg**

**Institut für Medien- und
Informationsrecht, Abt. I: Privatrecht**

**Prof. Dr. Moritz Hennemann, M.Jur.
(Oxon.)**
Direktor

T +49 761 / 203-9754-0
medienrecht@jura.uni-freiburg.de
www.medienrecht.uni-freiburg.de

Postadresse
Postfach
79085 Freiburg

Besuchsadresse
Rempartstr. 4
79098 Freiburg

Praxisrelevanz beider Akteure ist derzeit konsequenterweise sehr gering. An diesen durch das EU-Recht gesetzten Parametern kann auch ein nationales Durchführungsgesetz nur bedingt etwas ändern.

- Der entsprechend vorgelegte Entwurf für ein **Daten-Governance-Gesetz (DGG-E)** gewährleistet eine **solide** – und unionsrechtlich auch erforderliche – **Durchführung des DGA**.
- Das DGG-E **nutzt** allerdings den **vorhandenen Spielraum** im derzeitigen Umfang – u. U. mit Blick auf parallele Gesetzgebungsvorhaben – **nicht vollständig** aus. Der Entwurf beschränkt sich im Wesentlichen auf die im nationalen Recht zu regelnden Behördenzuständigkeiten und Sanktionen in Bezug auf den DGA.
- Das DGG-E setzt **keine eigenständigen Anreize** zum Tätigwerden als Datenvermittlungsdienst bzw. zur Registrierung als datenaltruistische Organisation. Damit füllt es nicht die Leerstelle, die das Unionsrecht produziert hat – und überantwortet diese Aufgabe **parallelen Gesetzgebungsvorhaben**.
- Weitergehende **Chancen zur Rahmung** von Datenvermittlungsdiensten und / oder dem Datenaltruismus lässt das DGG-E ebenso **ungenutzt** wie eine **Verbindung** mit dem derzeit in der Vorbereitung befindlichen **Durchführungsgesetz zum Data Act**, der Schwesterverordnung zum DGA.
- Die Bestimmung der **Bundesnetzagentur (BNetzA)** sowie des **Statistischen Bundesamtes** als **zuständige Behörden** (§ 2 DGG-E) ist **zweckmäßig**. Insbesondere beugt eine Zuständigkeitskonzentration in Bezug auf die Digital- und Datenwirtschaft bei der BNetzA einer weiteren Verkomplizierung der bereits aktuell nicht friktionsfreien Zuständigkeiten bzw. Behördenstruktur vor.
- Die **Maßgaben zur behördlichen Zusammenarbeit** (§ 3 DGG-E), die **Befugnisse der BNetzA** (§§ 6 und 7 DGG-E) und zur **elektronischen Kommunikation** (§ 8 DGG-E) sind **im Wesentlichen zweckmäßig** ausgestaltet worden, wenn auch einzelne Aspekte noch näher ausgestaltet werden könnten.
- Die **Sanktionsbestimmungen** (§ 9 DGG-E) sind im Wesentlichen zielführend, **im Detail** besteht allerdings **Überprüfungs- und Anpassungsbedarf**.
- **Vereinzelt** werden Regelungsgehalte des DGA im DGG-E nicht hinreichend erfasst bzw. besteht insofern **Ergänzungsbedarf**.
- Die **Abstimmung** mit **weiteren Rechtsgebieten** ist nicht in jeder Hinsicht hinreichend.
- Vereinzelt sind **kleinere sprachliche Korrekturen** angezeigt.

Vorbemerkungen

Inhalt und Zielsetzung des Data Governance Act

Der DGA trifft Regelungen zur Weiterverwendung bestimmter Kategorien geschützter Daten öffentlicher Stellen (Art. 3-9 DGA), zu Datenvermittlungsdiensten (Art. 10-15 DGA), zum Datenaltruismus (Art. 16-25 DGA) sowie zum Drittlandtransfer nicht personenbezogener Daten (Art. 31 DGA). Ergänzt werden die Regelungen insbesondere durch Vorgaben zur behördlichen Rechtsdurchsetzung (Art. 26-28, 34 DGA).

Der DGA regelt damit gerade nicht umfassend die gesamtgesellschaftliche *Data Governance*, sondern fügt den bestehenden Regelungsbausteinen und -schichten weitere Regulierungspuzzleteile hinzu. Die Instrumente des DGA sind zusammen zu betrachten (und nur zusammen zu verstehen) mit etwa der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO), Art. 101 f. AEUV, dem Data Act (DA), dem Digital Services Act (DSA), dem Digital Markets Act (DMA), der Open Data-Richtlinie (PSI-RL) und der KI-VO auf unionaler Ebene sowie dem nationalen Kartellrecht (GWB), dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und den Landesdatenschutzgesetzen, dem Digitale-Dienste-Gesetz (DDG), den §§ 307 ff. BGB, § 363 SGB V und dem DNG auf nationaler Ebene.

Dabei setzt der DGA mit Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen auf zwei Akteure, die ein *freiwilliges* Datenteilen befördern sollen.³ Der Dimension eines verpflichtenden Datenteilens bzw. eines Datenzugangs widmen sich der Data Act sowie (im Gesetzgebungsverfahren befindliche) sektorspezifische Rechtsakte.

Der DGA zielt in diesem Sinne ab auf eine umfassendere Datennutzung, auch und gerade zu Gemeinwohlzwecken, auf Dateninnovationen, auf eine Stärkung und einen Ausbau des Datenbinnenmarktes⁴, eine Förderung des Datenaltruismus sowie eine umfassendere Datennutzungs- und Datenteilungskultur. Diese Zielsetzung ist ausnahmslos zu begrüßen.

Kritik am Data Governance Act

Nach ganz überwiegender Auffassung setzen allerdings die Regelungen zu Datenvermittlungsdiensten (Art. 10 ff. DGA) und zum Datenaltruismus (Art. 16 ff. DGA) – entgegen der Intention des EU-Gesetzgebers – keine hinreichenden Anreize zum Tätigwerden als Datenvermittlungsdienst bzw. zur (freiwilligen) Registrierung als datenaltruistische Organisation.⁵ Die entsprechenden Regelungen werden deswegen zum Teil umfassend kritisiert.⁶

Mehr als ein Jahr nach Geltung des DGA sind bislang unionsweit auch erst 10 Datenvermittlungsdienste notifiziert⁷ und erst eine einzige datenaltruistische

³ Siehe auch bereits zum Potenzial des Datenteilens Hennemann/v. Ditzfurth, NJW 2022, 1905 (1906).

⁴ S. BT-Drs. 20/13090, S. 1.

⁵ Hinreichende Anreize setzt auch nicht das (noch nicht vorliegende) Europäische Einwilligungsförmular gemäß Art. 25 DGA, siehe hierzu näher Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 25 Rn. 4 ff. (i. E.).

⁶ Zur Diskussion Hennemann/v. Ditzfurth, NJW 2022, 1905 (zu Datenvermittlungsdiensten); Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 16 Rn. 22 ff. (zum Datenaltruismus); übergreifend zum DGA insgesamt Hennemann/Specht-Riemenschneider, ebd., Einl. Rn. 114 ff.

⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/data-intermediary-services> (Stand: 10.11.2024).

Organisation registriert worden⁸. Die Praxisrelevanz beider Akteure ist somit derzeit sehr gering.⁹

Unter Umständen sind mangelnde Notifizierungen und Registrierungen allerdings auch auf teilweise – wie in Deutschland – fehlende nationale Durchführungsgesetze (und damit zuständige Behörden) zurückzuführen.¹⁰

Ansatz des Daten-Governance-Gesetz (Entwurf)

Vor diesem Hintergrund ist das DGG-E grundsätzlich erforderlich, weil der DGA verschiedene nationale Regelungen zur Durchführung der Verordnung verlangt.

Das nun seitens der Bundesregierung vorgelegte DGG-E widmet sich fast ausschließlich der behördlichen Durchsetzung, insbesondere durch die Benennung der zuständigen Behörden sowie durch Etablierung von Sanktionsbestimmungen. Der Bundesgesetzgeber kommt damit seinen zwingend aus dem DGA folgenden Verpflichtungen nach. Das DGG-E beschränkt sich auf die notwendigerweise zu treffenden Entscheidungen und ist daher als Basislösung zu kategorisieren. Diese Basislösung ist wohl auch Ausfluss des laufenden, durch die Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens.¹¹ Ein nationales Durchführungsgesetz zum DGA hätte schon bis zum 24.09.2023 vorliegen müssen.

Dabei ist das DGG-E gegenüber dem DGA an verschiedenen Stellen redundant, da geprägt durch verschiedene Normwiederholungen¹², insbesondere im Kontext der Behördenbefugnisse (§§ 6 und 7 DGG-E im Verhältnis zu Art. 14 und 24 DGA). Beispielhaft sei insofern auf § 6 Abs. 2 DGG-E¹³ im Verhältnis zu Art. 14 Abs. 3 DGA¹⁴ verwiesen.

Aufgrund der weitgehenden Verwendung der Formulierungen des DGA im DGG-E spiegelt das DGG-E damit (notwendigerweise) auch unklare Formulierungen des DGA wider und „verdoppelt“ damit verbundene Auslegungsfragen im nationalen Recht. Beispielhaft sei auf § 10 DGG-E verwiesen, der Art. 37 DGA spiegelt und den Geltungsbeginn für bestimmte Anbieter von Datenvermittlungsdiensten festlegt. Die unklare Formulierung „die in Artikel 10 genannten Datenvermittlungsdienste bereits erbringen“ wird unbesehen übernommen.¹⁵

⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/data-altruism-organisations> (Stand: 10.11.2024).

⁹ Ausfluss der geringen Praxisrelevanz ist augenscheinlich auch die Tatsache, dass der Gesetzesentwurf für die behördlichen Aufgaben in Bezug auf die Art. 10 ff. und die Art. 16 ff. DGA bei der Bundesnetzagentur nur sechs Planstellen vorsieht, siehe BT-Drs. 20/13090, S. 13 f.

¹⁰ Konsequenz mangelnder Durchführungsrechtsakte sind Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission eingeleitet hat; neben Deutschland betrifft dies 17 weitere Mitgliedsstaaten: Belgien, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Zypern, siehe Kommission, Kommission fordert 18 Mitgliedstaaten zur Einhaltung des EU-Daten-Governance-Gesetzes auf, Pressemitteilung v. 23.05.2024, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/commission-calls-18-member-states-comply-eu-data-governance-act>.

¹¹ Siehe Fn. 10.

¹² Die unionsrechtliche Zulässigkeit von Normwiederholungen soll hier nicht Gegenstand der Betrachtung sein. Entsprechende Normwiederholungen sind unionsrechtlich grds. nicht zulässig, wenn es auch jeweils auf den Einzelfall ankommt, siehe stellvertretend etwa EuGH, Urteil v. 07.02.1973 – C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, Kommission/Italien, Rn. 17.

¹³ Der Vorschlag lautet: „Stellt die Bundesnetzagentur fest, dass ein Anbieter von Datenvermittlungsdiensten gegen eine oder mehrere Anforderungen des Kapitels III der Verordnung (EU) 2022/868 verstößt, so teilt sie ihm dies mit und gibt ihm Gelegenheit, innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt der Mitteilung dazu Stellung zu nehmen.“

¹⁴ Die Norm lautet: „Stellt die für Datenvermittlungsdienste zuständige Behörde fest, dass ein Anbieter von Datenvermittlungsdiensten gegen eine oder mehrere Anforderungen dieses Kapitels verstößt, teilt sie dies dem betreffenden Anbieter von Datenvermittlungsdiensten mit und gibt ihm Gelegenheit, innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt der Mitteilung dazu Stellung zu nehmen.“

¹⁵ Siehe hierzu Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 37 Rn. 3.

Hingewiesen sei vorab zudem noch auf die Tatsache, dass der Name des DGG-E in der Tendenz ein wenig irreführend ist. Der Name liest sich wie eine Übersetzung des Verordnungsnamens des DGA (dessen offizieller deutscher Titel nur leicht abweichend Daten-Governance-Rechtsakt lautet).¹⁶ Ein abweichender Name (etwa DGA-Durchführungsgesetz (DGA-DG)) sollte erwogen werden.

Zu den Fragen 1., 3.-8., 10.-16. des Fragenkatalogs

1. **Wie bewerten Sie die vorgesehenen Regelungen zu den Anforderungen an die Besetzung und fachliche Eignung der Bundesnetzagentur und des Statistischen Bundesamtes im aktuellen Gesetzesentwurf?**

Die Bestimmung der BNetzA als zuständige Behörde iSd der Art. 13 und 23 DGA sowie des Statistischen Bundesamtes als zuständige Stelle iSd Art. 7 DGA und als Zentrale Informationsstelle iSd Art. 8 DGA durch § 2 Abs. 1 und 3 DDG-E ist zweckmäßig.

Für die Zuständigkeitszuweisung an die BNetzA spricht insbesondere, dass sich die Tätigkeiten von Datenvermittlungsdiensten sowie von datenaltruistischen Organisationen auf personenbezogene wie nicht personenbezogene Daten beziehen – und deswegen eine einheitliche Aufsicht für die Datennutzung bzw. für die Digital- und Datenwirtschaft – unbeschadet der Datenschutzbehörden¹⁷ – gewährleistet wird. Insbesondere beugt eine Zuständigkeitskonzentration bei der BNetzA einer weiteren Verkomplizierung der bereits aktuell nicht friktionsfreien Zuständigkeiten bzw. Behördenstruktur vor. Demgegenüber wäre eine Zuweisung an die Datenschutzbehörden insbesondere dem wirtschafts- und marktzugangsrechtlichen Charakter des Art. 12 DGA nicht gerecht geworden. Zudem hätte eine fragmentierte und zersplitterte Aufsicht innerhalb Deutschlands gedroht.¹⁸ Ferner verlangt der DGA auch keine vollkommen „unabhängige“ Aufsicht (wie es bei Datenschutzbehörden der Fall ist).¹⁹

Die Regelungen des DGG-E statuieren im Übrigen keine ergänzenden Vorgaben für die BNetzA gegenüber dem DGA, sondern wiederholen lediglich die bereits bestehenden Vorgaben des Art. 26 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 DGA.²⁰ Gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 DGG-E handelt die BNetzA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse rechtlich getrennt und funktional unabhängig von allen Anbietern von Datenvermittlungsdiensten und allen anerkannten datenaltruistischen Organisationen (so auch bereits Art. 26 Abs. 1 S. 1 DGA). Nach § 2 Abs. 2 S. 2 DGG-E nimmt die BNetzA ihre Aufgaben unparteiisch, transparent, kohärent und rechtzeitig wahr (so auch bereits Art. 26 Abs. 2 S. 1 DGA).

¹⁶ Ebenso das Digitale Dienste-Gesetz (DDG) im Verhältnis zum Digital Services Act (DSA).

¹⁷ Die Datenschutzbehörden werden durch das DGG-E nicht in Frage, siehe BT-Drs. 20/13090, S. 16 f.

¹⁸ Siehe hierzu auch Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 26 Rn. 6 ff.

¹⁹ Siehe Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 26 Rn. 14; hierzu und näher v. Ditzfurth, Datenmärkte, Datenintermediäre und der Data Governance Act, 2023, S. 275 f. Ebenso Barczak, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. (Stand: 1.2.2023), Art. 26 DGA Rn. 6. Ein wenig missverständlich sind insofern die amtliche Überschrift von § 2 DGG-E sowie die Ausführungen der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 2 DGG-E (der lediglich die Art. 26 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 DGA wiederholt): „Deshalb muss ein Bezug zu datenaltruistischen oder datenvermittelnden Organisationen ausgeschlossen sein. Um die Unabhängigkeit der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit zu stärken, wird dies hier ausdrücklich bestimmt.“ Vielmehr ist eine Rechts- und Fachaufsicht über die BNetzA als zuständige Behörde möglich, Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 26 Rn. 14 mwN.

²⁰ Näher hierzu Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 26 Rn. 12 ff., 23 ff.

Zur Auslegung der Vorgaben der § 2 Abs. 2 S. 1 und 2 DGG-E kann deswegen auf Art. 26 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 DGA zurückgegriffen werden.²¹ Im Rahmen des Art. 26 Abs. 1 S. 1 DGA wird etwa in Bezug auf die „rechtliche Trennung“ verlangt, dass eine „ander[e], organisationsrechtlich abgegrenzt[e] Einrichtung“²², sprich zumindest eine andere Abteilung innerhalb der Behörde, erforderlich ist.²³ Die „funktionelle Unabhängigkeit“ bezieht sich nur auf die Freiheit von Weisungen durch Anbieter von Datenvermittlungsdiensten bzw. durch datenaltruistische Organisationen.²⁴ Eine Integration in eine bestehende Behörden ist deswegen gerade möglich.²⁵

Nach § 2 Abs. 3 S. 2 DGG-E hat das Statistische Bundesamt die Durchführung der Aufgaben Art. 7 und 8 DGA räumlich, organisatorisch und personell getrennt von den Bereichen, die Aufgaben der Bundesstatistik wahrnehmen, zu erfolgen, womit sich diese Vorgabe auf der Linie des zuvor ausgeführten bewegt.

Weitergehende Regelungen zur Besetzung und zur fachlichen Eignung trifft das DGG-E nicht. Dies ist allerdings auch nicht erforderlich. Entsprechende Vorgaben macht bereits der DGA in Art. 7 Abs. 3 DGA²⁶ und in Art. 26 Abs. 5 DGA²⁷.

3. Der Data Governance Act und auch das Daten-Governance-Gesetz haben zum Ziel, das Potential geteilter Daten für Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft besser zu nutzen. Welche Aspekte fehlen ihrer Ansicht nach im aktuellen Entwurf, um dieses Ziel zu erreichen?

Das Teilen von Daten weist in der ein erhebliches Potenzial für Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (sowie auch für Behörden) auf.²⁸ Die Stoßrichtung des unionalen und nationalen Gesetzgebers zugunsten einer besseren Nutzung dieses Potenzials ist deswegen uneingeschränkt zu begrüßen und im Lichte der verschiedenen bestehenden und geplanten Rechtsakte bzw. Regulierungsschichten zu bewerten (siehe zuvor).

Konkret verfolgt das DGG-E nun in Bezug auf die nationale Durchführung des DGA (nur) eine Basislösung (siehe zuvor).²⁹ Darüber hinausreichende Regelungen werden nicht verfolgt. Insbesondere setzt auch das DGG-E keine

²¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 26 Rn. 12 ff. (i. E.).

²² Barczak, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. (Stand: 1.2.2023), Art. 26 DGA Rn. 5.

²³ v. Ditzfurth, Datenmärkte, Datenintermediäre und der Data Governance Act, 2023, S. 275 f.; ebenso Barczak, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. (Stand: 1.2.2023), Art. 26 DGA Rn. 5.

²⁴ Barczak, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. (Stand: 1.2.2023), Art. 26 DGA Rn. 6.

²⁵ v. Ditzfurth, Datenmärkte, Datenintermediäre und der Data Governance Act, 2023, S. 275 f.; ebenso Barczak, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. (Stand: 1.2.2023), Art. 26 DGA Rn. 6.

²⁶ „Die zuständigen Stellen müssen zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben über angemessene rechtliche, finanzielle, technische und personelle Mittel, einschließlich der erforderlichen technischen Sachkenntnis, verfügen, damit sie in der Lage sind, das einschlägige Unionsrecht bzw. nationale Recht in Bezug auf die Regelungen für den Zugang zu Daten der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Datenkategorien einzuhalten.“

²⁷ „Die für Datenvermittlungsdienste zuständigen Behörden und die für die Registrierung von datenaltruistischen Organisationen zuständigen Behörden müssen über angemessene finanzielle und personelle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen zu können, einschließlich der erforderlichen Fachkenntnisse und Ressourcen.“

²⁸ Siehe etwa Hennemann/v. Ditzfurth, NJW 2022, 1905 (1906).

²⁹ Hierzu und zur allgemeinen Zielsetzung von DGA und DGG-E siehe die obigen Vorbemerkungen (S. 3 ff.).

Anreize zum Tätigwerden als Datenvermittlungsdienst bzw. für die Registrierung als datenaltruistische Organisation.³⁰ Insbesondere für Forschungseinrichtungen als (potenzielle) datenaltruistische Organisationen ist dies bedauerlich. In Anbetracht der Tatsache, dass derzeit verschiedene sektorspezifische Gesetzgebungsvorhaben (etwa das Transparenzgesetz, das Forschungsdatengesetz oder das Mobilitätsdatengesetz) diskutiert werden, mag der Bundesgesetzgeber allerdings entsprechende Anreize freilich auch dort künftig setzen (wollen). Die Aufnahme entsprechender Regelungen im Kontext der jeweiligen sektorspezifischen Regulierung ist möglich und erscheint durchaus plausibel.

Darüber hinaus werden durch den DGA eröffnete Optionen nicht vollständig genutzt. Insbesondere im Kontext des Datenaltruismus, dem der DGA zurecht ein hohes Potenzial bescheinigt (vgl. ErwGr. 45 S. 1 DGA).³¹

Erleichterung des Datenaltruismus durch organisatorische und technische Regelungen

So sieht etwa explizit Art. 16 S. 1 DGA vor, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene organisatorische und / oder technische Regelungen zur Erleichterung des Datenaltruismus getroffen werden können.³² Dem DGA zufolge (ErwGr. 45 S. 6)

„[könnten zu] solchen Vorkehrungen (...) gehören, dass betroffenen Personen oder Dateninhabern leicht verwendbare Werkzeuge zur Verfügung stehen, mit denen sie die Einwilligung oder Erlaubnis zur altruistischen Verwendung ihrer Daten erteilen können, dass Sensibilisierungskampagnen veranstaltet werden oder die zuständigen Behörden einen strukturierten Austausch dazu führen, wie staatliche Maßnahmen wie die Verbesserung des Verkehrs, der öffentlichen Gesundheit und der Bekämpfung des Klimawandels von Datenaltruismus profitieren können.“

Die Öffnungsklausel des Art. 16 S. 1 DGA³³ eröffnet auch die Möglichkeit datenaltruistische Einsatzfelder (Ziele im allgemeinen Interesse) näher auszuformulieren.³⁴ Dem DGA zufolge gehören hierzu etwa „die Gesundheitsversorgung, die Bekämpfung des Klimawandels, die Verbesserung der Mobilität, die einfachere Entwicklung, Erstellung und Verbreitung amtlicher Statistiken, die bessere Erbringung öffentlicher Dienstleistungen oder bessere staatliche Entscheidungsfindung“ sowie „[d]ie Unterstützung der wissenschaftlichen Forschung“ (ErwGr. 45 S. 2 und 3 DGA). Trotz der Tatsache, dass eine Definition von Zielen im allgemeinen Interesse auf mitgliedstaatlicher Ebene als nicht konstitutiv für den Datenaltruismus zu bewerten ist³⁵, ergibt sich dies aus dem DGA nicht zweifelsfrei. Da Art. 2 Nr. 16 DGA hierauf explizit

³⁰ Außerhalb des unmittelbaren Kontexts des DGA wären Anreize etwa denkbar im Vertrags- und AGB-Recht, im Vergaberecht, beim Zugang zu Forschungsmitteln, im Steuerrecht oder auch im Datenschutzrecht.

³¹ Siehe auch ErwGr. 45 S. 4 DGA: „Ziel dieser Verordnung sollte es sein, zur Entstehung von ausreichend großen Datenbeständen beizutragen, die auf der Grundlage von Datenaltruismus bereitgestellt werden, um Datenanalysen und maschinelles Lernen auch grenzüberschreitend in der Union ermöglichen.“

³² Nicht auf die legislative Ebene zielt ab, dass nach Art. 16 S. 2 und S. 3 nationale Datenaltruismus-Strategien entwickelt werden können.

³³ Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 16 Rn. 1 und 27 ff.

³⁴ Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 16 Rn. 28.

³⁵ Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 16 Rn. 31.

verweist („gemäß dem nationalen Recht“), könnte eine (klarstellende) nationale Regelung insofern Rechtssicherheit schaffen.³⁶

10.11.2024

Vorschlag für eine entsprechende – klarstellende, nicht konstitutive und auch nicht abschließend zu verstehende – Regelung wäre in Anlehnung an Art. 2 Nr. 16 DGA und Erwgr. 45 S. 2 DGA:

§ 7a (neu)

Ziele von allgemeinem Interesse

Die in für den Datenaltruismus (Artikel 2 Nummer 16 der Verordnung (EU) 2022/868) sowie für die Registrierung als datenaltruistische Organisation (Artikel 18 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2022/868) maßgeblichen Ziele von allgemeinem Interesse beziehen sich auf das Gemeinwohl und umfassen insbesondere die Gesundheitsversorgung, die Bekämpfung des Klimawandels, die Verbesserung der Mobilität, die erleichterte³⁷ Entwicklung, Erstellung und Verbreitung amtlicher Statistiken, die Verbesserung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die staatliche Entscheidungsfindung und die wissenschaftliche Forschung im allgemeinen Interesse.

Erleichterungen des freiwilligen Datenteilens in komplementären Rechtsgebieten

Es wäre durchaus möglich, ein freiwilliges Datenteilen – sei es mittels Datenvermittlungsdiensten oder gegenüber datenaltruistischen Organisationen – auch auf nationaler Ebene darüber hinaus zu befördern. So bleibt etwa im Kontext des DGA offen, ob und inwieweit die Pflichten von Datenvermittlungsdiensten auch privatrechtliche Folgen nach sich ziehen. Ebenso bestehen bislang etwa keine spezifischen AGB-rechtlichen Maßstäbe in Bezug auf das Europäische Einwilligungsförmular nach Art. 25 DGA³⁸ oder in Bezug auf Datenverträge in *business-to-consumer* (b2c)-Verhältnissen³⁹. Datenverträge bilden die „rechtliche Infrastruktur“ des Datenteilens, werden u. a. mittels Datenvermittlungsdiensten geschlossen und können auch einer „Spende“ von (nicht personenbezogenen) Daten an eine datenaltruistische Organisation zugrunde liegen. Ein umfassendes AGB-Recht für Datenverträge in b2c-Verhältnissen müsste – idealerweise abgestimmt mit Art. 13 DA – im Kontext der §§ 307 ff. BGB geregelt werden. Im Kontext des DGG könnte zumindest eine Regelung zur (Vermutung der) AGB-Rechtskonformität einer in b2c-Verhältnissen unter Nutzung des Europäischen Einwilligungsförmular nach Art. 25 DGA vorformulierten Einwilligungserklärung erwogen werden.⁴⁰ Denn allgemein wird angenommen, dass eine AGB-rechtliche Inhaltskontrolle in Bezug auf solche AGB nicht stattfindet, falls diese „einer behördlichen Aufsicht und Genehmigung unterliegen, wenn diese abschließend und verbindlich die

³⁶ Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 16 Rn. 31. Vgl. auch Specht-Riemenschneider, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 2 Rn. 110.

³⁷ Siehe insofern Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 16 Rn. 13 (i. E.).

³⁸ Hierzu Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 25 Rn. 19 ff. (i. E.).

³⁹ Der Data Act sieht in Art. 13 nur eine AGB-rechtliche Kontrolle von business-to-business (b2b)-Konstellationen vor.

⁴⁰ Ob und inwieweit datenschutzrechtliche Einwilligungserklärungen überhaupt der AGB-Kontrolle unterliegen, ist umstritten und wird nicht eindeutig durch die DS-GVO geregelt, ist allerdings mit Blick auf Erwgr. 42 DS-GVO nicht vollkommen fernliegend, siehe zur Diskussion McColgan, AcP 221 (2021), 695; McColgan, ZEuP 2024, 700; Hennemann, ZUM 2017, 544 (548 ff.).

Rechtsbeziehungen von Vertragsparteien gestalten sollen“⁴¹. Dieser Gedanke lässt sich auch für das von der Kommission vorzulegende Einwilligungsformular fruchtbar machen. Datenaltruistische Organisationen müssten bei der – sehr wünschenswerten – Verwendung des Europäischen Einwilligungsformulars nicht befürchten, dass eine Einwilligung bzw. dass eine einer Datenspende zugrunde liegende Klausel als unangemessen benachteiligend im Sinne des § 307 BGB eingestuft werden würde. Hierdurch würde ein Anreiz gesetzt, dass Formular zu verwenden.

Verknüpfung mit dem Durchführungsgesetz zum Data Act

Ebenso lässt das DGG-E – wohl ebenso aus Gründen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens – die Chance verstreichen, das DGG-E mit dem ebenso aktuell ebenso in der Vorbereitung befindlichen Durchführungsgesetz zum Data Act, der Schwesterverordnung zum DGA, zu verknüpfen. Eine Verbindung beider Durchführungsgesetze – und insbesondere die Festlegung einer einheitlich zuständigen Behörde – würde verhindern, dass es zu Abgrenzungsschwierigkeiten in Bezug auf die behördliche Durchsetzung kommt.

Abstimmung mit dem Datenschutzrecht und dem Kartellrecht

Die Abstimmung mit dem Datenschutzrecht ist nicht immer geglückt. So ist zunächst festzustellen, dass das DGG-E keine datenschutzrechtlichen Erlaubnistatbestände für Datenvermittlungsdienste bzw. im Kontext des Datenaltruismus vorsieht. Im Gegensatz hierzu sieht der Gesetzentwurf im Kontext der Open Data-Regelungen explizit datenschutzrechtliche Erlaubnistatbestände vor (ausweislich der Gesetzesbegründung § 3 Abs. 1 DGG-E⁴² sowie ebenso wohl § 3 Abs. 2 DGG-E⁴³), ist allerdings auch insofern von Inkonsistenzen geprägt. Denn unklar bleibt demgegenüber, wie die Regelung des § 8 Abs. 1 S. 2 DGG-E einzuordnen ist. Die Gesetzesbegründung macht insofern keine Ausführungen.⁴⁴ Naheliegender erscheint, dass der Gesetzgeber nur deklaratorisch auf die allgemein zu beachtenden datenschutzrechtlichen Vorgaben hinweisen wollte.

Ebenso wirft zumindest die Gesetzesbegründung Fragen nach dem Verhältnis zum Kartellrecht bzw. zur Zuständigkeit des Bundeskartellamts auf.⁴⁵ Zwar weist

⁴¹ Siehe H. Schmidt, in: Hau/Posek (Hrsg.), BeckOK BGB, 71. Ed. (Stand: 01.08.2024), § 307 Rn. 7 mwN.

⁴² Siehe BT-Drs. 20/13090, S. 20: „Absatz 1 schafft für die Übermittlung der Daten an das Statistische Bundesamt eine Rechtsgrundlage, um den Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung nachzukommen und etwaigen datenschutzrechtlichen Einwänden zu begegnen. Daneben wird geregelt, dass öffentliche Stellen das Statistische Bundesamt zur Übermittlung an den Weiterverwender ermächtigen dürfen.“

⁴³ Siehe BT-Drs. 20/13090, S. 20: „spiegelbildlich“.

⁴⁴ Siehe BT-Drs. 20/13090, S. 24: „Die Bundesnetzagentur soll zu diesem Zweck geeignete Verfahren etablieren, die eine barrierefreie und sichere Übermittlung und Nutzung – insbesondere auch im Hinblick auf personenbezogene Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – gewährleisten.“ Sowie „In gleichem Maße wie im Falle des Absatzes 1 ist bei der elektronischen Kommunikation der Schutz von personenbezogenen Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu wahren.“

⁴⁵ Siehe BT-Drs. 20/13090, S. 19: „Mit Blick auf die Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben hat die Bundesnetzagentur nach Artikel 26 Absatz 2 [DGA] insbesondere für einen fairen Wettbewerb und Diskriminierungsfreiheit zu sorgen. Bezüglich der in Artikel 12 [DGA] aufgeführten Bedingungen ist u. a. sicherzustellen, dass ein durch Wettbewerb geprägtes Umfeld für die gemeinsame Datennutzung ermöglicht wird (vgl. Erwägungsgrund 33 [DGA]). Dies setzt voraus, dass die Anforderungen an Anbieter von Datenvermittlungsdiensten im Einklang mit der Anwendung des europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts sind. Relevant können hier insbesondere Fälle sein, bei denen die gemeinsame Datennutzung es den Unternehmen ermöglicht, Kenntnis der Marktstrategien ihrer tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerber zu erlangen (vgl. Erwägungsgrund 37 [DGA]). Insbesondere in diesen Fällen erscheint eine Beteiligung des

Erwgr. 37 DGA auf die Möglichkeit hin, dass Datenvermittlungsdienste zu wettbewerbswidrigen Absprachen genutzt werden können. In Rede stehen hier aber insbesondere Absprachen Dritter (nicht notwendigerweise des Datenvermittlungsdiensts selbst) (vgl. auch Erwgr. 60 DGA). Zu Maßnahmen zur Verhinderung sind Datenvermittlungsdienste insbesondere nach Art. 12 lit. j und I DGA verpflichtet. Eine allgemeine wettbewerbsrechtliche Aufsicht über Datenvermittlungsdienste durch die BNetzA ist damit nicht verbunden.

Auf der Normebene führt der von der Gesetzesbegründung in Bezug genommene § 2 Abs. 2 S. 3 DGG-E – in Wiederholung der missglückten Formulierung von Art. 26 Abs. 2 S. 2 DGA⁴⁶ – (nur) aus, dass die BNetzA „bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (...) für einen fairen Wettbewerb und Diskriminierungsfreiheit [sorgt]“. Gemeint ist damit gerade nicht eine zum BKartA konkurrierende Aufgabe, sondern lediglich, dass die BNetzA die Einhaltung des Art. 12 DGA in Bezug auf Datenvermittlungsdienste überwacht und zudem keine Wettbewerbsverzerrungen etwa durch eine selektive Aufgabenwahrnehmung bzw. die Aufsicht allgemein erzeugt – sowie insbesondere keine KMUs benachteiligt werden (vgl. auch Art. 11 Abs. 7 DGA).⁴⁷ Aufgrund der derart zu verstehenden Vorgabe aus Art. 26 Abs. 2 S. 2 DGA ist insofern auf der Ebene des DGG-E allerdings keine weitgehende Regelung angezeigt.

4. Teilen Sie die Einschätzung, dass eine sachgerechte Evaluierung ausgewählter zentraler Fragen die DGA und DGG im Zusammenwirken aufwerfen, sinnvoll ist, um die Auswirkungen der Vorgaben zu überprüfen und ggfs. Nachsteuerungen auf den Weg zu bringen?

Diese Einschätzung teile ich. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass eine Evaluation auf nationaler Ebene mit Blick auf Art. 35 DGA nicht erforderlich sei.⁴⁸ Insofern ist allerdings zu berücksichtigen, dass aufgrund der in Art. 35 UAbs. 1 DGA benannten Schwerpunkte eine Evaluation der Art. 3 ff. DGA bzw. der damit verbundenen Fragen nicht oder nur schmal erfolgen wird. Zudem ist zu bedenken, dass die Evaluation nach Art. 35 DGA bereits bis zum 24.09.2025 vorliegen muss – und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem voraussichtlich erst eine geringe Praxis zu beobachten sein wird⁴⁹ bzw. zu dem die von Art. 37 DGA (iVm § 10 DGG-E) privilegierten Datenvermittlungsdienste erstmals überhaupt Kapitel III des DGA (und das DGG-E) zu beachten haben. Es ist insofern bzw. allgemein nicht verständlich, warum im DGA in Abweichung von anderen Rechtsakten keine regelmäßige Evaluierung seitens der EU-Kommission vorgesehen wurde. Eine regelmäßige Evaluierung auf nationaler Ebene ist somit zumindest im Anschluss an die Evaluierung gemäß Art. 35 DGA erwägenswert.

Eine Vorschrift zur Evaluierung könnte in Anlehnung an § 34 DDG und Art. 35 DGA wie folgt lauten:

Bundeskartellamtes im Sinne einer konsistenten Anwendung der Verordnung unter Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts angezeigt.“

⁴⁶ Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 26 Rn. 27.

⁴⁷ Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 26 Rn. 23, 27.

⁴⁸ BT-Drs. 20/13090, S. 18: „Da die Verordnung (EU) 2022/868 bereits selbst in Artikel 35 eine Evaluierungsvorschrift auf Ebene der Europäischen Union enthält, erfolgt ohnehin eine Auseinandersetzung mit ihren Wirkungen. Nach Artikel 35 der Verordnung (EU) 2022/868 führt die Europäische Kommission bis zum 24. September 2025 eine Bewertung der Verordnung durch und übermittelt dem Europäischen Parlament, dem Rat sowie dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über die Anwendung der Verordnung. Demnach ist eine nationale – zusätzliche Kosten und Aufwand verursachende – Evaluierung dieses Gesetzes, dessen Zweck einzig in der Durchführung der genannten Verordnung besteht, nicht erforderlich.“

⁴⁹ Siehe schon oben Nr. 3 zu den aktuellen Verbreitungszahlen.

§ 10a (neu) **Evaluierung**

Die Bundesregierung wird fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die Regelungen über Zuständigkeiten, Aufgaben, Befugnisse und Verfahren der nach diesem Gesetz zuständigen Behörden (§§ 2, 5 bis 8), die behördliche Zusammenarbeit (§ 3), den tatsächlichen Umfang der Aufsichtspraxis in Bezug auf Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen sowie Anwendung der in § 9 festgelegten Bußgeldvorschriften evaluieren und dabei insbesondere prüfen, ob die Ausgestaltung der Verfahren der zuständigen Behörden geeignet sind, die Verordnung (EU) 2022/868 effektiv durchzusetzen. Über das Ergebnis wird sie dem Bundestag Bericht erstatten.

5. Wie bewerten Sie die behördlichen Befugnisse gegenüber Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen mit Blick auf ihre rechtliche Ausgestaltung und tatsächliche Wirkungskraft mit Blick auf die regulatorischen Ziele des DGA?

Die in §§ 6 und 7 DGG-E niedergelegten Befugnisse des BNetzA spiegeln zunächst die Vorgaben der Art. 14 (Datenvermittlungsdienste) und Art. 24 (datenaltruistische Organisationen) sowie des Art. 26 Abs. 1 und 2 DGA wider.

Um die rechtliche Ausgestaltung und die tatsächliche Wirkungskraft zu beurteilen, ist grundlegend zwischen der Aufsicht über Datenvermittlungsdienste und der Aufsicht über datenaltruistische Organisationen zu unterscheiden. Datenvermittlungsdienste unterliegen einer zwingenden Notifizierungspflicht und umfassenden Verhaltenspflichten, während datenaltruistische Organisationen sich nur freiwillig registrieren können lassen, wenn und soweit sie die durch die Art. 16 ff. DGA aufgestellten Kriterien erfüllen. Konsequenterweise und folgerichtig sind die Befugnisse gegenüber Datenvermittlungsdiensten umfassender und einschneidender ausgestaltet.

Gegenüber Datenvermittlungsdiensten bestehen weiterreichende Befugnisse – von der Beendigung des Verstoßes über die Verschiebung des Beginns oder die Aussetzung der Erbringung des Dienstes (Art. 14 Abs. 4 lit. b DGA und § 6 Abs. 3 und 4 S. 1 DGG-E) bis hin zur Untersagung des Dienstes (Art. 14 Abs. 4 lit. c DGA und § 6 Abs. 5 S. 1 DGG-E). Zweckmäßig und in der Höhe angemessen ergänzt werden die Befugnisse durch die Möglichkeit eines Zwangsgelds von bis zu EUR 500.000 (§ 6 Abs. 6 DGG-E).

Gegenüber datenaltruistischen Organisationen droht im Wesentlichen „nur“ die Untersagung der Führung des entsprechenden Logos und die Streichung aus dem Register (Art. 24 Abs. 5 S. 1 lit. a und b DGA und § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und 2 DGG-E). Diese beschränkten Befugnisse sind Ausfluss der Freiwilligkeit der Registrierung. Weitergehende Forderungen, etwa ein Datenerhebungsverbot oder ein Betätigungsverbot für datenaltruistische Organisationen als Folge von Verstößen vorzusehen, waren im Gesetzgebungsverfahren zum DGA nicht erfolgreich.⁵⁰ Konsequenter- und richtigerweise sieht § 7 Abs. 3 DGG-E auch davon ab, entsprechende „Maßnahmen“ (vgl. Art. 24 Abs. 4 2. Var. DGA)

⁵⁰ Siehe Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 24 Rn. 2.

vorzusehen.⁵¹ Zweckmäßig ergänzt (und richtigerweise entsprechend summenmäßig abgestuft) werden die Befugnisse durch die Möglichkeit eines Zwangsgelds von bis zu EUR 25.000 (§ 7 Abs. 5 DGG-E).

Die Befugnisse sind mit Blick auf die unionsrechtlichen Vorgaben deswegen grundsätzlich zweckmäßig ausgestaltet. Gleichwohl ist zu betonen, dass der DGA selbst der jeweils zuständigen Behörde nur begrenzte Optionen zur Ermittlung von Verstößen an die Hand gibt.⁵² Im Wesentlichen statuiert der DGA in Art. 14 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 DGA nur Informationsrechte gegenüber Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen – neben den im Zuge der Notifizierung und der Registrierung bereitzustellenden Informationen (siehe auch § 6 Abs. 1 S. 3 und § 7 Abs. 1 S. 3 DGG-E). Vor allem gegenüber Datenvermittlungsdiensten erscheint ein entsprechend limitiertes Instrumentarium als zu schwach. Zu begrüßen ist deswegen, dass gemäß §§ 6 Abs. 1 und 7 Abs. 1 DGG-E weitergehende Ermittlungen auf der Grundlage des VwVfG möglich sind.⁵³ Im Vergleich zum DDG (§§ 24 ff. DDG) ist allerdings zu konstatieren, dass die Regelungen auf der Ebene des DGG eher minimal ausgestaltet sind (was freilich auch an der unterschiedlichen Detailtiefe der Regelungen des DSA im Vergleich zum DGA liegt).

Im Übrigen sei noch darauf hingewiesen, dass gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 DGA und Art. 24 Abs. 1 S. 2 DGA die konkrete Aufsicht in Bezug auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch Anbieter von Datenvermittlungsdiensten und durch datenaltruistische Organisationen auch auf Antrag einer natürlichen und einer juristischen Person erfolgen kann (unbeschadet dessen besteht freilich stets die Option einer Beschwerde nach Art. 27 DGA). Es bleibt deswegen offen, ob die BNetzA allgemein Hinweisen nachzugehen hat.⁵⁴ oder ob etwa die von datenaltruistischen Organisationen übermittelten Tätigkeitsberichte nach Art. 20 Abs. 2 DGA zu prüfen hat.⁵⁵ Offen bleibt zudem, ob in den Fällen des § 6 Abs. 3 und § 7 Abs. 3 DGG-E eine Aufforderung immer erst nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme von 30 Tagen (nach den jeweiligen Abs. 2) möglich sein soll.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass das DGG-E bislang die von Art. 13 Abs. 3 DGA⁵⁶ und Art. 23 Abs. 3 DGA⁵⁷ vorgesehene Kooperation des BNetzA mit den Datenschutzbehörden nicht näher ausgestaltet wird. Die

⁵¹ Hierzu Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 24 DGA Rn. 21 ff. (i. E.).

⁵² In der Literatur wird deswegen auch teilweise von einer „recht zahnlose[n] Verwaltungsstruktur“ gesprochen, siehe Roth-Isigkeit, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 46. Ed. (Stand: 1.11.2023), DGA Art. 24 Rn. 2. Siehe auch Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 24 DGA Rn. 2a (i. E.).

⁵³ Siehe BT-Drs. 20/13090, S. 22 f.

⁵⁴ Siehe auch Roth-Isigkeit, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 46. Ed. (Stand: 1.11.2023), DGA Art. 24 Rn. 5; Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 24 DGA Rn. 4 (i. E.).

⁵⁵ Siehe Roth-Isigkeit, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 46. Ed. (Stand: 1.11.2023), DGA Art. 24 Rn. 5; Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 24 Rn. 3 (i. E.).

⁵⁶ „Die Befugnisse der für Datenvermittlungsdienste zuständigen Behörden lassen die Befugnisse der Datenschutzbehörden, der nationalen Wettbewerbsbehörden, der für Cybersicherheit zuständigen Behörden und anderer einschlägiger Fachbehörden unberührt. Nach Maßgabe ihrer jeweiligen Befugnisse im Rahmen des Unionsrechts und des nationalen Rechts begründen diese Behörden eine enge Zusammenarbeit, tauschen Informationen aus, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Bezug auf Anbieter von Datenvermittlungsdiensten erforderlich sind, und bemühen sich darum, dass die Entscheidungen, die bei der Anwendung der Verordnung getroffen werden, konsistent sind.“

⁵⁷ „Die für die Eintragung von datenaltruistischen Organisationen zuständige Behörde nimmt ihre Aufgaben in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten in Zusammenarbeit mit der einschlägigen Datenschutzbehörde sowie mit den einschlägigen sektoralen Behörden desselben Mitgliedstaats wahr.“

Gesetzesbegründung verweist schlicht auf die vorgenannten Normen⁵⁸ und führt aus: „Soweit Verstöße gegen den [DGA] auch Verstöße gegen die [DS-GVO] beinhalten, sind für die datenschutzrechtlichen Verstöße ausschließlich die Datenschutzaufsichtsbehörden zuständig.“⁵⁹ Es kann daher zu Abgrenzungsfragen und zu doppelten Zuständigkeiten kommen.⁶⁰ Unklarheiten bestehen auch gerade deswegen, weil Erwgr. 51 S. 3 und 4 DGA in Bezug auf Art. 23 Abs. 3 DGA eine eigenständige Prüfung von DS-GVO-Verstößen durch die für datenaltruistischen Organisationen zuständigen Behörden impliziert.⁶¹

Gerade vor diesem Hintergrund ist erwägen, ob nicht die Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden in Anlehnung an § 19 DGG durch explizite Regelungen (etwa zu Verbindungsschnittstellen) klarer ausgestaltet werden könnte.

Ergänzend sei angemerkt, dass die §§ 6 und 7 DGG-E die Vorgaben der DGA teilweise wiederholen. So wiederholt etwa § 6 Abs. 2 DGG-E Art. 14 Abs. 3 DGA, § 7 Abs. 2 DGG-E wiederholt Art. 24 Abs. 3 DGA und § 7 Abs. 3 DGG-E wiederholt Art. 24 Abs. 4 DGA. Dies erscheint allerdings im Ergebnis unschädlich und eröffnet die sachgerechte Möglichkeit, in den §§ 6 und 7 DGG-E einheitlich die Befugnisse der zuständigen Behörden abzubilden.

6. Nutzt das DGG den regulatorischen Spielraum des DGA vollständig aus und wie bewerten Sie die rechtstechnische Umsetzung?

Ich verweise insofern zunächst auf meine Antwort zu Frage 3.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Informationspflicht der BNetzA nach § 4 DGG-E nur teilweise zweckmäßig ausgestaltet ist. Die BNetzA sollte zunächst zu den nicht abschließend („insbesondere“) in Art. 35 UAbs. 1 DGA benannten Regelungsgegenstände unproblematisch Stellung nehmen können (auch und gerade mit Blick auf die bestehenden Berichtspflichten⁶²). Falls die EU-Kommission allerdings darüber hinaus, insbesondere zu den Art. 3 ff. DGA, um Informationen ersucht, stehen der Bundesnetzagentur unter Umständen nicht alle Informationen zur Verfügung. Denn insoweit wäre nur das Statistische Bundesamt (und ggf. weitere zuständige Stellen) auskunftsfähig. Eine entsprechende Ergänzung des § 4 DGG-E ist deswegen zu erwägen.

Vorschlag für eine entsprechende Regelung als neuer Satz 3 des § 4 DGG-E wäre:

⁵⁸ BT-Drs. 20/13090, S. 18.

⁵⁹ BT-Drs. 20/13090, S. 19.

⁶⁰ Siehe Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 26 DGA Rn. 8 und Art. 23 DGA Rn. 11 ff. (i. E.).

⁶¹ „Die Befugnisse und Zuständigkeiten der für die Registrierung datenaltruistischer Organisationen benannten zuständigen Behörden sollten die Befugnisse der Datenschutzbehörden unberührt lassen. Insbesondere in Bezug auf Fragen, die eine Prüfung der Einhaltung der Verordnung (EU) 2016/679 erfordern, sollte die für die Registrierung datenaltruistischer Organisationen zuständige Behörde gegebenenfalls um eine Stellungnahme oder einen Beschluss der gemäß der genannten Verordnung zuständigen Aufsichtsbehörde ersuchen.“ (Hervorh. d. Verf.).

⁶² Etwa nach Art. 20 Abs. 2 DGA, siehe BT-Drs. 20/13090, S. 18.

Informationspflicht der Bundesnetzagentur

[Satz 1 und 2]. Das Statistische Bundesamt unterstützt die Bundesnetzagentur bei der Vorbereitung der Übermittlung im Sinne des Satzes 1 und übermittelt der Bundesnetzagentur alle zur Ausarbeitung des Berichts nach Artikel 35 der Verordnung (EU) 2022/868 erforderlichen Informationen, soweit diese Informationen nicht bei der Bundesnetzagentur vorliegen.

7. **Welche weitere[n] Optionen bestehen im nationalen Recht, um einen Anreiz zur Etablierung von Datenvermittlungsdienste und datenaltruistischen Organisationen zu schaffen und wie lassen sich die beiden Instrumente in künftige Daten(zugangs)gesetze integrieren?**

Ich verweise insofern auf meine Antwort zu Frage 3.

8. **Wie bewerten Sie das Zusammenspiel des DGA mit anderen EU-Digitalgesetzen und was sollte der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung tun, um eine möglichst hohe Kohärenz und Schlagkraft sicherzustellen?**

Der DGA ist nur partiell abgestimmt auf weitere (früher und später erlassene) EU-Digitalgesetze.⁶³ Insofern ist zwischen dem Verhältnis zum Datenschutzrecht, zum Open Data-Recht und zum sonstigen Datenwirtschaftsrecht zu unterscheiden.

Datenschutzrecht

Nach Art. 1 Abs. 3 S. 1 bis 3 DGA gilt der DGA unbeschadet des unionalen und nationalen Datenschutzrechts. Im Konfliktfall gehen DS-GVO und nationale Datenschutzgesetze vor. Diese Vorrangregelung gibt zwar eine Grundstoßrichtung zugunsten des Datenschutzrechts vor, ist allerdings nur scheinbar klar und mit erheblichen Auslegungsschwierigkeiten belastet (vgl. etwa auch Erwgr. 4 DGA).⁶⁴ Insbesondere sieht der DGA keine datenschutzrechtliche Privilegierungen zugunsten von Datenvermittlungsdiensten oder von datenaltruistischen Organisationen vor.

Data Act

Die Vorgaben des Data Act und des DGA finden grundsätzlich nebeneinander Anwendung, wobei allerdings Art. 17 Abs. 3 S. 1 DA (iVm Erwgr. 70 DA) klarstellt, dass Daten nach Kapitel V des DA nicht zur Weiterverwendung nach Art. 2 Nr. 2 DGA bzw. nach Art. 2 Nr. 11 PSI-RL bereitgestellt werden dürfen.⁶⁵ Im Übrigen bilden DA und DGA eine konzeptionelle Einheit.⁶⁶ Aufgrund der unterschiedlichen, aber komplementären Regelungsgegenstände bestehen

⁶³ Näher Specht/Riemenschneider/Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Einl. Rn. 76 ff.

⁶⁴ Hierzu ausführlich Specht/Riemenschneider/Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Einl. Rn. 87 ff.; Specht-Riemenschneider, ebd. Art. 1 Rn. 40 ff.; Specht-Riemenschneider, ZEuP 2023, 638.

⁶⁵ Die folgenden Ausführungen basieren auf Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Einl. Rn. 108 ff. (i. E.); siehe ferner auch Art. 17 Abs. 3 2 DA sowie ErwGr. 70 DA.

⁶⁶ Graphische Übersicht hierzu bei Hennemann/Steinrötter, NJW 2024, 1 (2).

keine unmittelbaren Friktionen, sondern gegenseitige Bezugnahme in den Rechtsakten.⁶⁷

10.11.2024

Das erwünschte Zusammenspiel der beiden Rechtsakte ist allerdings leider nur bedingt im Normtext des (später erlassenen) Data Act abgebildet.⁶⁸ Deutlich wird das Zusammenspiel allerdings in den Erwägungsgründen des DA (vgl. Erwgr. 26, 30, 33, 39 DA). So sollen Data Act und DGA insbesondere zugunsten einer besseren Datennutzung ineinandergreifen, etwa zugunsten eines durch Datenvermittlungsdienste beförderten Daten(binnen)markts, der wiederum auf den Datenzugangsrechten nach Art. 4 f. DA aufbaut. Erwgr. 26 DA unterstreicht, dass „Datenvermittlungsdienste [iSd DGA] [...] der Datenwirtschaft dienen [können], indem sie Geschäftsbeziehungen zwischen Nutzern, Datenempfängern und Dritten herstellen und die Nutzer bei der Ausübung ihres Datennutzungsrechts unterstützen, etwa indem sie die Anonymisierung der personenbezogenen Daten oder die Aggregation des Zugangs zu Daten von einer Vielzahl einzelner Nutzer sicherstellen.“ Datenvermittlungsdienste iSd DGA haben hier eine bedeutsame Schnittstellen- und Ermöglichungsfunktion (Erwgr. 33 DA), die zugunsten von Nutzern tätig werden können (Erwgr. 26, 30 DA).

Open Data-Recht

Die Vorgaben zur Weiterverwendung bestimmter Kategorien geschützter Daten des öffentlichen Sektors (Art. 3 ff. DGA) ergänzen demgegenüber die bestehenden Regelungen des Open Data-Rechts auf unionaler und nationaler Ebene.⁶⁹ Friktionen bestehen insofern nicht (siehe auch Erwgr. 3 S. 5 DGA sowie Art. 1 Abs. 2 S. 2 DGA). Insbesondere begründet der DGA keine Verpflichtung für öffentliche Stellen, die Weiterverwendung von Daten zu erlauben (Art. 1 Abs. 2 S. 1 DGA).

Nationale Handlungs- und Umsetzungsspielräume

Die teilweise unklare Abgrenzung zwischen den EU-Digitalrechtsakten und das zumindest teilweise mangelnde Zusammenspiel dieser Rechtsakte kann der nationale Gesetzgeber naturgemäß nur bedingt ändern. Sinnvoll erscheint es vor diesem Hintergrund allerdings, dass die behördliche Durchsetzung der neuen Digitalrechtsakte soweit wie möglich aus einer kompetenten Hand erfolgt. Hierdurch werden Kohärenz und Schlagkraft befördert.

Daher ist es zu begrüßen, dass sich abzeichnet, dass die BNetzA nicht nur dem DGG-E zufolge die für Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen zuständige Behörde sein soll, sondern dass auch erwogen wird, dass die BNetzA (unbeschadet der Zuständigkeiten der Datenschutzbehörden, Art. 37 Abs. 3 DA) auch die zuständige Behörde für den Data Act sein wird.

In Bezug auf den Open Data-Bereich erscheint die Zuständigkeit des Statistischen Bundesamts insofern ebenso als sachdienlich.

⁶⁷ Näher Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Einl. Rn. 109 (i. E.).

⁶⁸ Hennemann, in: Hennemann u. a., Data Act, 2024, S. 43 f.

⁶⁹ Näher Specht/Riemenschneider/Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Einl. Rn. 80 ff.

10. Sehen sie durch die separat gestaltete deutsche Regulierung nach anerkannten Diensten zur Einwilligungsverwaltung gem. der sog. Cookie-VO einerseits und den sonstigen Datenvermittlungsdiensten gem. DGG andererseits Probleme für die Entwicklung des einen oder anderen Dienstebereichs, da diese im Data Governance Act (Art. 10) einheitlich reguliert wurden, und wenn ja, welche?

Zunächst ist zutreffend, dass sog. Einwilligungsdienste (bzw. sog. Personal Information Management Systems (PIMS)) durch § 26 TDDDGDG und die durch die Bundesregierung jüngst zur Zustimmung durch den Bundestag vorgelegte Einwilligungsverwaltungsverordnung (EinwV)⁷⁰ einerseits und durch den DGA als Datenvermittlungsdienst⁷¹ andererseits reguliert werden (sollen). Dabei richtet sich § 26 TDDDGDG bzw. die EinwV nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 EinwV an

„eine informationstechnische Anwendung oder ein[en] digitale[n] Dienst, die oder der es Endnutzern ermöglicht, die Einstellungen der Endnutzer zu verwalten; die Verwaltung umfasst das Speichern, Übermitteln und Widerrufen der Einstellungen der Endnutzer“

Andererseits unterliegen gemäß Art. 10 lit. b DGA den Vorgaben der Art. 10 ff. DGA

„Vermittlungsdienste zwischen betroffenen Personen, die ihre personenbezogenen Daten zugänglich machen wollen (...) und potenziellen Datennutzern, einschließlich Bereitstellung der technischen oder sonstigen Mittel als Voraussetzung dieser Dienste, sowie insbesondere Ermöglichung der Ausübung der in der [DS-GVO] verankerten Rechte betroffener Personen“

Unter entsprechenden Diensten nach Art. 10 lit. b DGA werden insbesondere PIMS verstanden.⁷² Insofern stellt sich zunächst die kompetenzielle Frage, ob und inwieweit eine nationale Regelung von Einwilligungsdiensten neben den Regelungen des grundsätzlich vollharmonisierenden DGA überhaupt noch möglich sind. Es wird in der Literatur überwiegend vertreten, dass TDDDGDG und DGA aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielsetzung nebeneinanderstehen (können).⁷³ Es wird davon ausgegangen, dass sich die Art. 10 ff. DGA und § 26 TDDDGDG (bzw. die darauf gestützte Rechtsverordnung) nicht überschneiden.⁷⁴ Insofern wird insbesondere auf die Tatsache verwiesen, dass es sich im Kontext des § 26 TDDDGDG nur um eine freiwillige Zertifizierung handele⁷⁵ und der DGA auch nicht als abschließend zu verstehen sei.⁷⁶ Grundsätzlich richtigerweise wird insofern darauf verwiesen, dass die Regelungen des DGA (insbesondere

⁷⁰ BT-Drs. 20/12718.

⁷¹ Gemäß Art. 2 Nr. 11 DGA ist dies grundsätzlich ein „Dienst, mit dem durch technische, rechtliche oder sonstige Mittel Geschäftsbeziehungen zwischen einer unbestimmten Anzahl von betroffenen Personen oder Datennutzern einerseits und Datennutzern andererseits hergestellt werden sollen, um die gemeinsame Datennutzung, auch für die Zwecke der Ausübung der Rechte betroffener Personen in Bezug auf personenbezogene Daten, zu ermöglichen“.

⁷² Ausführlich hierzu Specht/Riemenschneider, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 10 Rn. 33 ff.

⁷³ Ausführlich Hanloser, in: Gierschmann/Baumgartner (Hrsg.), TTDSG, 2023, § 26 Rn. 12 f.; siehe ferner Schwartmann/Hanloser/Weiß, PIMS im TTDSG – Vorschlag zur Regelung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung im Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetz – Kurzgutachten im Auftrag der European netID Foundation (März 2021), S. 3; Werkmeister, in: Säcker/Körber (Hrsg.), TKG | TTDSG, 4. Aufl. 2023, § 26 T TDSG Rn. 6.

⁷⁴ Hanloser, in: Gierschmann/Baumgartner (Hrsg.), TTDSG, 2023, § 26 Rn. 13.

⁷⁵ So auch Hunter/Ebert/Spiecker gen. Döhmann, ZD 2024, 603 (609).

⁷⁶ Hanloser, in: Gierschmann/Baumgartner (Hrsg.), TTDSG, 2023, § 26 Rn. 13.

der die Verhaltenspflichten statuierende Art. 12 DGA) im Wesentlichen auf die Vermittlung von Datenverträgen ausgelegt ist.⁷⁷

10.11.2024

Gleichwohl ist zu beachten, dass die umfassenden bestehenden (verpflichtenden) Vorgaben des DGA sowie die zusätzlichen (freiwilligen) Vorgaben der EinwV nichts daran ändern, dass Datenvermittlungsdienste im Wesentlichen nur durch die Einführung zusätzlicher Pflichten reguliert wurden und werden. Konkrete Anreize werden jeweils nicht gesetzt – außer die vage Hoffnung, dass die strenge Regulierung zur Vertrauensbildung bei betroffenen Personen beitragen. Die tatsächlichen Herausforderungen liegen in den datenschutzrechtlichen Unsicherheiten beim Einsatz von PIMS⁷⁸, die auch die EinwV nicht beseitigt und im Endeffekt nur durch den Unionsgesetzgeber aufgelöst werden können.⁷⁹

11. Wie bewerten Sie die Regelungen in Kapitel [VII] des Data Governance Acts hinsichtlich des internationalen Zugangs zu und Transfers von nicht-personenbezogenen Daten, die von öffentlichen Stellen zur Weiterverwendung freigegeben wurden, insbesondere im Kontext der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und der Auswirkungen auf die deutsche und europäische Datenwirtschaft?

Grundparameter des Transfers nicht personenbezogener Daten in EU-Drittländer

Der DGA⁸⁰ sieht mit Art. 31 DGA und Art. 5 Abs. 9 bis 14 DGA verschiedene Vorgaben zum Transfer nicht personenbezogener Daten in EU-Drittländer vor. Die allgemeine Regelung des Art. 31 Abs. 1 DGA bezieht sich auf eine Übermittlung an staatliche Stellen in EU-Drittländern bzw. zu einem Zugriff auf nicht personenbezogene Daten durch staatliche Stellen aus dem EU-Ausland^{81,82} Die Art. 5 Abs. 9 bis 14 DGA beziehen sich darüber hinaus auf die Übermittlung in ein EU-Drittland von nach Art. 3 Abs. 1 geschützten nicht personenbezogenen Daten des öffentlichen Sektors durch einen Weiterverwender.

Während die Art. 5 Abs. 9 bis 14 DGA verschiedene Optionen und Hilfestellungen zur Übermittlung vorsehen (u. a. Mustervertragsklauseln (Art. 5 Abs. 11 UAbs. 1 DGA) sowie die Definition „sicherer Drittländer“ (Art. 5 Abs. 12 DGA)), sieht Art. 31 Abs. 1 DGA allgemein vor, dass

„[d]ie öffentliche Stelle, die natürliche oder juristische Person, der das Recht auf Weiterverwendung von Daten nach Kapitel II gewährt wurde, der Anbieter von Datenvermittlungsdiensten oder die anerkannte datenaltruistische Organisation (...) alle angemessenen technischen,

⁷⁷ Hanloser, in: Gierschmann/Baumgartner (Hrsg.), TTDSG, 2023, § 26 Rn.13. Siehe auch Schwartmann/Hanloser/Weiß, PIMS im TTDSG – Vorschlag zur Regelung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung im Telekommunikation-Telemedien-Datenschutzgesetz – Kurzgutachten im Auftrag der European netID Foundation (März 2021), S. 3.

⁷⁸ Näher hierzu Specht/Riemenschneider, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 10 Rn. 12 ff.

⁷⁹ Ausführlich hierzu Hunter/Ebert/Spiecker gen. Döhmman, ZD 2024, 603.

⁸⁰ Ebenso so nun auch der DA in Art. 32.

⁸¹ Zur Begrenzung auf staatliche Stellen als Empfänger bzw. Zugreifende siehe EU-Kommission, DGA guidance document (2024), S. 15 („governmental authorities or courts“).

⁸² Die folgenden Ausführungen basieren auf Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Einl. Rn. 64, 98 und 203 f. (i. E.) sowie auf Hennemann, ebd. Art. 31 DGA Rn. 1 ff. (i. E.).

rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen, einschließlich vertraglicher Vereinbarungen[, ergreifen], um die internationale Übertragung in der Union gespeicherter nicht personenbezogener Daten oder den Zugang von Regierungsorganisationen zu diesen Daten zu verhindern, wenn eine solche Übertragung oder ein solcher Zugang im Widerspruch zum Unionsrecht oder dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats stünde (...).“

Zusätzlich schafft der Gesetzgeber für Unternehmen insbesondere im Falle von (konfliktierenden) staatlichen Übermittlungs- und Zugangsverlangen mit den weiteren Regelungen des Art. 31 Abs. 2 und 3 DGA eine größere Handlungssicherheit.

Auf personenbezogene Daten beziehen sich die benannten Normen allesamt allerdings nicht, insoweit sind die Art. 44 ff. DS-GVO zu beachten.

Insgesamt bilden die vorgenannten Vorschriften damit einen Teil eines größeren, sich derzeit herausbildenden EU-Datenaußenwirtschaftsrechts.⁸³

Die Regelungen des DGA (sowie etwa die Parallelnorm des Art. 32 DA) spiegeln die Bedeutung der Daten für den Standort Europa wider – und unterstreichen damit auch und gerade die gesamtgesellschaftliche, insbesondere industrie- und sicherheitspolitische Dimension von Daten. Denn die neuen Transferregelungen sind unmittelbar verknüpft mit Fragen der „Datensouveränität“ und der (weichen) Datenlokalisierung. Die Regelungen sind ein Beitrag zu einem *trusted free flow of data*.⁸⁴

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Transfer nicht personenbezogener Daten vor Einführung des Art. 31 DGA keinen spezifischen datenrechtlichen Beschränkungen unterlag. Die letzten Jahre haben allerdings deutlich unterstrichen, dass ein Schutz vor einem unregulierten Abfluss von (nicht personenbezogenen) Daten als Produktionsfaktor bzw. als Wirtschaftsgut wünschenswert ist. Dies gilt vor allem in solchen Fällen, in denen staatliche Akteure aus Drittstaaten Übermittlung und/oder Zugriff verlangen oder soweit immaterialgüterrechtlich relevante Daten bzw. mit Daten verbundene Geschäftsgeheimnisse in Rede stehen.⁸⁵

Richtigerweise statuieren die benannten Vorgaben – im Unterschied zur DS-GVO in Bezug auf personenbezogene Daten – kein allgemeines Transferregime für nicht personenbezogene Daten, sondern nur ein partielles für die Datenwirtschaft allgemein und ein gesondertes für die Weiterverwendung bestimmter Kategorien geschützter Daten des öffentlichen Sektors nach Art. 3 DGA. Es besteht auch weiterhin der allgemeine Grundsatz für die Datenwirtschaft, dass nicht personenbezogener Daten nicht pauschal innerhalb der EU zu lokalisieren sind. Vielmehr gilt – außerhalb der Beteiligung staatlicher Akteure aus EU-Drittländern und außerhalb der Art. 5 Abs. 9 bis 14 DGA – das

⁸³ Hierzu Hennemann, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 24. Erg.-Lfg. (2024), Abschnitt 141 Rn. 1 ff. (i. E.)

⁸⁴ Siehe auch G7 Digital Ministers' Track – Annex 1: G7 Action Plan for Promoting data Free Flow with Trust, 2022, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/g7-praesidentschaft-final-declaration-annex-1.pdf?__blob=publicationFile.

⁸⁵ Die neuen Vorgaben sind auch Ausdruck von Erfahrungen im Kontext des NSA-Skandals, näher Beyer-Katzenberger, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. (Stand: 1.5.2024), DGA Art. 31 Rn. 2.

Prinzip des *free flow*. Insbesondere ist der Transfer von Unternehmen an andere Unternehmen datenrechtlich nach wie vor möglich (und unterliegt nur den allgemeinen Schranken, etwa des Außenwirtschaftsrechts).

Herausforderungen

So sehr die Vorgaben des Art. 31 DGA (und auch der Parallelnorm des Art. 32 DA) daher im Grundsatz überzeugen können, so sehr bestehen Schwierigkeiten im Detail bzw. auf der Normebene.

Dabei ist inzwischen zwar einigermaßen geklärt ist, dass nur Übertragungen an bzw. der Zugriff von staatliche(n) Stellen in den Anwendungsbereich des Art. 31 DGA fallen.⁸⁶ Leider kommt dies aber im DGG-E sowie in der Gesetzesbegründung nicht immer hinreichend bzw. nur missverständlich zum Ausdruck bringen. So führt etwa die Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 3 Nr. 11 DGG-E aus: „[Art. 31 Abs. 1 1. HS DGA] begründet für die vier darin genannten Adressaten die Pflicht zum Ergreifen angemessener technischer, rechtlicher und organisatorischer Maßnahmen, um eine internationale Übertragung von Daten zu verhindern, die nicht im Einklang mit [dem DGA] steht.“ Zudem ist zu unterstreichen, dass nicht allein Übermittlungen, die (nur) gegen die DGA verstoßen, in den Anwendungsbereich des Art. 31 DGA fallen, sondern auch um solche, die im Widerspruch zum sonstigen Unions- oder nationalen Recht stehen.

Darüber hinaus ist allerdings nicht endgültig geklärt, welche Verstöße insofern relevant sind. Eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle kann nicht gewollt sein (und ist auch kaum praktikabel).⁸⁷ Denn hiermit verbunden ist die zusätzliche Schwierigkeit für Rechtsanwender, wie überhaupt ein Verstoß im Einzelfall festgestellt werden soll. Gelindert werden die Herausforderungen allerdings dadurch, dass Art. 31 DGA nur „angemessene“ Maßnahmen vorsieht, die diese Rahmenbedingungen zu berücksichtigen haben.

Eine Vielzahl weiterer Fragen ist nach wie vor offen – und die mangelnde Rechtssicherheit eine Herausforderung für die europäische und deutsche Datenwirtschaft.⁸⁸ So ist etwa nicht näher geklärt, welche „Maßnahmen“ Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen zur Verhinderung eines iSd Art. 31 Abs. 1 DGA rechtswidrigen Transfers zu unternehmen haben.⁸⁹ Nicht einfacher wird es dadurch, dass die Bußgeldbestimmung des § 9 Abs. 3 Nr. 11 DGG-E die Vorgabe der „Maßnahme“ schlicht übernimmt.

Schließlich ist zu konstatieren, dass die in der Praxis oftmals äußerst schwierige Abgrenzung zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten auch im Kontext des Art. 31 DGA Rechtsanwender vor erhebliche Herausforderungen stellt.

⁸⁶ EU-Kommission, DGA guidance document (2024), S. 15; Beyer-Katzenberger, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 48. Ed. (Stand: 1.5.2024), DGA Art. 31 Rn. 1.

⁸⁷ Zur Diskussion Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 31 Rn. 33 ff.

⁸⁸ Ausführlich zu der Vielzahl von Auslegungsschwierigkeiten siehe Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 31 DGA Rn. 4a ff. (i. E.).

⁸⁹ Hierzu Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 31 Rn. 39 ff.

12. Was kann und sollte die Bundesregierung tun, damit insbesondere der Data Governance Act, der AI Act und der Data Act für die deutsche Wirtschaft eine möglichst positive Wirkung entfalten?

Auf unionaler Ebene kann und sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die verschiedenen Regulierungsakte (zu denen auch die DS-GVO zu zählen ist) besser aufeinander abgestimmt und harmonisiert werden. Dabei sollte auch und gerade darauf geachtet werden, ob doppelte Pflichten und Standards jeweils erforderlich sind – ob also ohne signifikanten Abbau des Schutzniveaus Erleichterungen für die Rechtsanwender erzielt werden können.

Auf nationaler Ebene wird es zunächst darauf ankommen, dass die neuen Rechtsakte kohärent durchgesetzt werden und insbesondere auch eine proaktive Beratung für die Rechtsanwender:innen gewährleistet wird.⁹⁰ Insofern ist das das Behördendesign von entscheidender Bedeutung. Mit der Konzentration der Durchsetzung des DGA (und potentiell des DA) bei der BNetzA ist damit ebenso ein sinnvoller Schritt unternommen worden wie mit der Benennung des Statistischen Bundesamts als zuständige Behörde und als Zentrale Informationsstelle im Kontext der Art. 7 und 8 DGA.

Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass auch bei künftigen (nationalen) Gesetzgebungsvorhaben ein ganzheitlicher Ansatz gewählt wird und die unionalen und nationalen Rechtsakte effektiv verschränkt werden. So wären etwa im Kontext des Forschungsdatengesetzes die Regelungen des DGA zum Datenaltruismus mit zu bedenken. Weit darüber hinaus gehend würde die Kohärenz der nationalen Digitalrechtsakte freilich dadurch erhöht werden, dass diese in einem einheitlichen nationalen Datengesetzbuch zusammengeführt und dadurch auch vereinheitlicht werden (etwa neben dem DGG-E die Durchführungsgesetze zum DSA und dem DA, sektorspezifische Datengesetze (etwa das Forschungsdatengesetz und das Mobilitätsdatengesetz) sowie das DNG und potentiell das Transparenzgesetz).

13. Wie definieren und unterscheiden sich Datenvermittlungsdienste im Data Governance Act im Vergleich zu Konzepten wie Datenräumen, Datenökosystemen, Datentreuhändern und Datenmarktplätzen? Gibt es Überschneidungen oder klare Abgrenzungen, und wie beeinflusst dies die praktische Umsetzung und Verständlichkeit für die Akteure?

Die Begriffe Datenvermittlungsdienste (teils auch: Datenintermediäre), Datenmarktplätze und Datentreuhänder sowie weitergehend Datenökosysteme und Datenräume sind nur teilweise rechtlich definiert, werden im öffentlichen und im Fachdiskurs mit unterschiedlichen Bedeutungsgehalten verwendet und überschneiden sich deswegen (leider) erheblich. Durch die Vielzahl von begrifflichen Überschneidungen leidet zwar nicht die praktische Umsetzbarkeit (die abhängig ist von den jeweils anwendbaren Normen), aber die Verständlichkeit der unterschiedlichen, teils miteinander verknüpften Anwendungsfälle für Rechtsanwender im Allgemeinen gleichwohl.

Datenvermittlungsdienste iSd des DGA werden definiert durch Art. 2 Nr. 11 DGA, wobei die Norm selbst verschiedene Rückausnahmen vorsieht (lit. a bis d). Hier ist ein Datenvermittlungsdienst

⁹⁰ Erwogen werden könnte deswegen auch, dass eine entsprechende Beratung auch explizit auf der Ebene des DGG-E, etwa im Kontext des § 8 DGG-E, verankert wird.

„[ein] Dienst, mit dem durch technische, rechtliche oder sonstige Mittel Geschäftsbeziehungen zwischen einer unbestimmten Anzahl von betroffenen Personen oder Dateninhabern einerseits und Datennutzern andererseits hergestellt werden sollen, um die gemeinsame Datennutzung, auch für die Zwecke der Ausübung der Rechte betroffener Personen in Bezug auf personenbezogene Daten, zu ermöglichen“.

Die Anforderungen der Art. 10 ff. DGA gelten sodann (nur) für drei Typen von Datenvermittlungsdiensten, die in Art. 10 lit. a bis c DGA näher definiert werden:

„a) Vermittlungsdienste zwischen Dateninhabern und potenziellen Datennutzern, einschließlich Bereitstellung der technischen oder sonstigen Mittel als Voraussetzung solcher Dienste; zu diesen Diensten können auch der zwei- oder mehrseitige Austausch von Daten oder die Einrichtung von Plattformen oder Datenbanken, die den Austausch oder die gemeinsame Nutzung von Daten ermöglichen, sowie die Einrichtung anderer spezieller Infrastrukturen für die Vernetzung von Dateninhabern mit Datennutzern gehören;

b) Vermittlungsdienste zwischen betroffenen Personen, die ihre personenbezogenen Daten zugänglich machen wollen, oder natürlichen Personen, die nicht personenbezogene Daten zugänglich machen wollen, und potenziellen Datennutzern, einschließlich Bereitstellung der technischen oder sonstigen Mittel als Voraussetzung dieser Dienste, sowie insbesondere Ermöglichung der Ausübung der in der Verordnung (EU) 2016/679 verankerten Rechte betroffener Personen;

c) Dienste von Datengenossenschaften.“

In Bezug auf die in lit. b benannten Einwilligungsassistenten (bzw. Personal Information Management Systems (PIMS)) verweise ich auf meine obigen Ausführungen zu Frage 10.

Die in lit. a skizzierten Datenvermittlungsdienste⁹¹ werden oft auch als **Datenintermediäre** bezeichnet.⁹² Entsprechende Dienste sind als Matching-Plattform einzuordnen und vermitteln – als Dritte – Verträge zwischen (Plattform-)Nutzer:innen des Dienstes (vergleichbar zu AirBnB etc.), sprich zwischen Dateninhabern und Dateninteressenten.⁹³ Aufgrund der Matching-Funktion wird insofern auch von **Datenmarktplätzen** gesprochen.⁹⁴

Letztere sind wiederum abzugrenzen von sog. **industriellen Datenplattformen**, bei denen die Zusammenarbeit verschiedener Unternehmen (auf kooperationsvertraglicher Basis) in Rede steht.⁹⁵ Zumindest geschlossene Plattformen werden durch Art. 2 Nr. 11 lit. c DGA vom Anwendungsbereich der Art. 10 ff. DGA ausgenommen. Entsprechende Kooperationen werden teilweise auch als gemeinsame **Datenräume** oder als **Datenpools** bezeichnet, was die gemeinsame eröffnete Zugriffs- bzw. Zugangssphäre hervorhebt. In der Sache

⁹¹ Siehe auch zu sog. technischen Unterstützungsdienstleistungen Hennemann/v. Dittfurth, NJW 2022, 1905 (1908).

⁹² Ausführlich zu solchen Datenvermittlungsdiensten Hennemann/v. Dittfurth, NJW 2022, 1905.

⁹³ Hennemann/v. Dittfurth, NJW 2022, 1905 (1906).

⁹⁴ Hennemann/v. Dittfurth, NJW 2022, 1905 (1906).

⁹⁵ Näher Hennemann/v. Dittfurth, NJW 2022, 1905 (1907).

steht bei Datenräumen das gezielte Teilen zwischen Teilnehmern des Raums im Fokus, wodurch der Datenraum vor alle technische Infrastruktur ist.⁹⁶ Demgegenüber ist das Pooling durch den jeweiligen Datenbeitrag der Teilnehmer und der Zugriff aller Teilnehmer:innen auf alle Daten geprägt.⁹⁷ Rechtlich definiert sind entsprechende Szenarien allerdings nicht.

Vielmehr wird der Begriff der „**gemeinsamen europäischen Datenräume**“ in Art. 30 lit. h DGA legaldefiniert als ein

„zweck- oder sektorspezifische[r] oder auch sektorübergreifende[r] interoperable[r] Rahmen mit gemeinsamen Normen und Praktiken für die gemeinsame Nutzung oder Verarbeitung von Daten – unter anderem zur Entwicklung neuer Produkte und Dienste, für die wissenschaftliche Forschung oder für Initiativen der Zivilgesellschaft“

und damit ein deutlich weitreichender Ansatz verfolgt (ähnlich die zusätzliche Definition in Art. 33 Abs. 1 DA: „zweck- oder sektorspezifische oder sektorübergreifende interoperable Rahmen für gemeinsame Normen und Verfahren für die Weitergabe oder die gemeinsame Verarbeitung von Daten – unter anderem für die Entwicklung neuer Produkte und Dienste, wissenschaftliche Forschung oder Initiativen der Zivilgesellschaft“).

In diesem Sinne verfolgt die EU-Kommission die Etablierung unterschiedlicher „gemeinsamer europäischer Datenräume“⁹⁸ als Teil ihrer Anstrengungen in Bezug auf sektorspezifische Datenregulierung (vgl. auch Art. 44 Abs. 2 DA sowie Erwgr. 2 DGA).⁹⁹ In Rede stehen derzeit vor allem unterschiedliche sektorspezifische Ansätze.¹⁰⁰ Die Etablierung eines Europäischen Gesundheitsdatenraums (EHDS) ist am weitesten vorangeschritten.¹⁰¹ Der finaler Text wurde jüngst erarbeitet.¹⁰²

Der Begriff eines **Datenökosystems** ist sicherlich (noch) vielschichtig(er). Die Bedeutung ist äußerst kontextabhängig. Seitens der Kommission wird der Begriff mit den gemeinsamen europäischen Datenräumen in Verbindung gebracht:

„Datenräume sollten ein Ökosystem (aus Unternehmen, Zivilgesellschaft und Einzelpersonen) fördern, das neue Produkte und Dienstleistungen auf der Grundlage von mehr zugänglichen Daten hervorbringt.“¹⁰³

⁹⁶ Hennemann/v. Ditzfurth, NJW 2022, 1905 (1907) mwN.

⁹⁷ Hennemann/v. Ditzfurth, NJW 2022, 1905 (1907) mwN.

⁹⁸ Siehe umfassend SWD(2022) 45 final sowie SWD(2024) 21 final.

⁹⁹ COM(2020) 66 final, 5 f.

¹⁰⁰ 2022 hat die Kommission Datenräume für die folgenden Bereiche bzw. Sektoren benannt: Common European industrial (manufacturing) data space, Common European Green Deal data space, Common European mobility data space, Common European health data space, Common European financial data space, Common European energy data space, Common European agriculture data space, Common European data spaces for public administrations, Common European skills data space, European Open Science Cloud, Common European data space for media, und Common European data space for cultural heritage, siehe SWD(2022) 45 final, 12 ff. In 2024 wurden die folgenden Datenräume bzw. Arbeitsfelder benannt: Agriculture, Cultural Heritage, Energy, Research and Innovation, Finance, Green Deal, Health, Language, Manufacturing, Media, Mobility, Public Administration, Skills, Tourism, siehe SWD(2024) 21 final, 53 f.

¹⁰¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten, COM(2022) 197 final.

¹⁰² Siehe https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_en.

¹⁰³ COM(2020) 66 final, 6.

Angesprochen ist damit auch die öffentliche Hand.¹⁰⁴

10.11.2024

Schließlich wird der Begriff der **Datentreuhand** zwar häufig verwendet – und ein treuhänderisches Datenhalten, -verwalten und -vermitteln birgt ein enormes Potenzial auch und gerade für gemeinwohlbezogene Zwecke und die Zivilgesellschaft¹⁰⁵ –, ein definierter Rechtsbegriff ist die Datentreuhand allerdings nicht.¹⁰⁶ Es werden daher eine Vielzahl unterschiedlicher, typischerweise fremdnütziger Modelle unter dem Begriff der Datentreuhand diskutiert.¹⁰⁷ Konsequenterweise besteht auch noch keine allseits anerkannte Definition und auch kein allgemeines Verständnis einer Datentreuhand.¹⁰⁸ Eine gängiger Vorschlag lautet:

„Eine Datentreuhand ist eine natürliche oder juristische Person oder eine Personengesellschaft, die den Zugang zu von Datentreugebern bereitgestellten oder bereitgehaltenen Daten nach vertraglich vereinbarten oder gesetzlich vorgegebenen Daten-Governance-Regelungen im Fremdinteresse mittel.“¹⁰⁹

Zum Teil werden (deswegen) auch Personal Information Management Systems (PIMS) als Datentreuhandmodelle verstanden.¹¹⁰

Teilweise wird in diesem Kontext deswegen auch **Datengenossenschaften** (siehe Art. 10 lit. c DGA) diskutiert. Diese sind allerdings (abweichend und eigenständig zur Datentreuhand) in Art. 2 Nr. 15 DGA definiert als:

„Datenvermittlungsdienste, die von einer Organisationsstruktur angeboten werden, welche sich aus betroffenen Personen, Ein-Personen-Unternehmen oder KMU, die in dieser Struktur Mitglied sind, zusammensetzt, und deren Hauptzwecke in der Unterstützung ihrer Mitglieder bei der Ausübung ihrer Rechte in Bezug auf bestimmte Daten bestehen, unter anderem beim Treffen einer sachkundigen Entscheidung vor der Einwilligung zur Datenverarbeitung, beim Meinungsaustausch über die den Interessen ihrer Mitglieder im Zusammenhang mit ihren Daten am besten entsprechenden Zwecke und Bedingungen der Datenverarbeitung und beim Aushandeln der Bedingungen der Datenverarbeitung im Namen der Mitglieder, bevor die Erlaubnis zur Verarbeitung nicht personenbezogener Daten erteilt oder in die Verarbeitung personenbezogener Daten eingewilligt wird“.

14. **Wie bewerten Sie die vorgesehenen Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen von Anbietern von Datenvermittlungsdiensten und anerkannten datenaltuistischen Organisationen, insbesondere in Bezug auf die Höhe der Bußgelder und deren Wirksamkeit zur Durchsetzung der regulatorischen Ziele?**

Die Bußgeldtatbestände des § 9 DGG-E verweisen in der Sache auf bestimmte Normen des DGA – und spiegeln damit die Vorgaben des Art. 34 DGA wider. In

¹⁰⁴ COM(2020) 66 final, 6.

¹⁰⁵ Hierzu etwa Specht-Riemenschneider/Blankertz, MMR 2021, 369.

¹⁰⁶ Siehe etwa Buchholtz/Brauneck/Schmalhorst, JuS 2023, 414.

¹⁰⁷ Siehe nur Specht-Riemenschneider u. a., MMR-Beilage 2021, 25.

¹⁰⁸ Specht-Riemenschneider u. a., MMR-Beilage 2021, 25 (25) mwN.

¹⁰⁹ Specht-Riemenschneider u. a., MMR-Beilage 2021, 25 (27).

¹¹⁰ Siehe mwN zur Diskussion Specht-Riemenschneider u. a., MMR-Beilage 2021, 25 (25).

der Höhe sind die vorgesehenen Bußgelder grundsätzlich als wirksam, verhältnismäßig und abschreckend einzustufen (vgl. auch Erwgr. 55 S. 2 DGA)¹¹¹, auf die folgenden Aspekte sei allerdings hingewiesen.

Unterscheidung zwischen Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen

Anders als die Regelungen zu einem Zwangsgeld (§ 6 Abs. 6 und § 7 Abs. 5 DGG-E)¹¹² unterscheiden die Bußgeldtatbestände nicht grundlegend zwischen Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen. Die Bußgeldtatbestände des § 9 Abs. 1 sowie des Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2 2. Var., 12, 13, 16, Abs. 4 Nr. 1 DGG-E richten sich an datenaltruistische Organisationen. In Rede stehen damit Bußgeldtatbestände, die zum Teil mit Geldbußen der höchsten Stufe bewehrt sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 Nr. 2, 12, 13, 16, Abs. 4 Nr. 1 DGG-E). In Anbetracht der Tatsache, dass die Registrierung als datenaltruistische Organisationen freiwillig ist, diese nach Art. 18 lit. c DGA ohne Erwerbszweck tätig sind und besonders förderungswürdig sind, erscheint erwägenswert, ob nicht zwischen (kommerziellen) Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen zugunsten letzterer bei der Bußgeldhöhe oder in Bezug auf die fahrlässige Verwirklichung (siehe sogleich) differenziert werden sollte.¹¹³ Umgesetzt werden könnte dies durch eine Aufteilung der für Datenvermittlungsdienste einerseits und für datenaltruistischen Organisationen andererseits relevanten Bußgeldtatbestände in unterschiedlichen Absätzen des § 9 DGG-E.

Vorsatz und Fahrlässigkeit

Die Sanktionen sehen für eine Vielzahl von Tatbeständen auch einen Verstoß bei Fahrlässigkeit vor (§ 9 Abs. 3 und 4 DGG-E), bei gleichzeitig vergleichsweise hohem Bußgeldbewehrung in den Fällen des § 9 Abs. 3 Nr. 2, 5, 6, 11, 12, 13, 16 und Abs. 4 Nr. 1 und 3 DGG-E von bis zu 500.000 EUR. Hier drohen – unbeschadet der Festlegung der Geldbuße im Einzelfall – aus der Perspektive der Rechtsanwender laufend erhebliche Sanktionen für teilweise vergleichsweise geringe Verstöße im Einzelfall. Diese Festlegung sollte überdacht werden, mindestens in Bezug auf datenaltruistische Organisationen (siehe zuvor zur Aufteilung in unterschiedlichen Absätzen).

Zuschnitt und Bestimmtheit der Bußgeldtatbestände

Aufgrund der weitgehenden Verwendung der DGA-Formulierungen spiegeln die Bußgeldbestimmungen des § 9 DGG-E damit notwendigerweise auch unklare Formulierungen des DGA wider – und die damit verbundene Auslegungsfragen werden im nationalen Recht bzw. in den Bußgeldtatbeständen „verdoppelt“. Beispielhaft sei nochmals auf § 9 Abs. 3 Nr. 11 DGG-E verwiesen, der die unbestimmte Vorgabe der „Maßnahme“ in Art. 31 DGA schlicht übernimmt.

¹¹¹ Die Sanktionen treten neben die Befugnisse nach Art. 14 und 24 DGA.

¹¹² Siehe BT-Drs. 20/13090, S. 24: „Da datenaltruistische Organisationen ohne Erwerbszweck tätig sind, reicht der Regelrahmen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes aus.“

¹¹³ Vgl. auch Rfll, Stellungnahme zum Entwurf des DGG (Juni 2024), S. 3 f.

Vereinzelt kommt es durch die Bezugnahme auf den DGA zu sinnentstellenden Verkürzungen, so etwa bei § 9 Abs. 3 Nr. 5 2. Var. DGG-E: „einen Datenvermittlungsdienst nicht richtig bereitstellt“ (gemeint ist mit Blick auf Art. 12 lit. a DGA: einen Datenvermittlungsdienst nicht über eine gesonderte juristische Person bereitstellt).

Vorschlag wäre daher § 9 Abs. 3 Nr. 5 DGG-E wie folgt zu fassen:

§ 9

Bußgeldvorschriften

[Abs. 3]

5. entgegen Artikel 12 Buchstabe a Daten für einen anderen Zweck verwendet oder einen Datenvermittlungsdienst nicht über eine gesonderte juristische Person bereitstellt,

Demgegenüber bleibt in der Gesetzgebung offen, warum das DGG-E keine Sanktionen in Bezug auf die Art. 12 lit. I, Art. 21 Abs. 4 und Abs. 6 sowie Art. 31 Abs. 4 DGA vorsieht. Die Auslassung scheint allerdings erklärbar. In Bezug auf die Sicherheitsanforderungen (Art. 12 lit. I sowie Art. 21 Abs. 4 DGA) könnte dies an den sehr unbestimmten Regelungen des DGA liegen. In Bezug auf Art. 31 Abs. 4 DGA mag der Grund sein, dass in der deutschen Fassung im Absatz 4 ein entscheidendes „nicht“ zu viel enthalten ist – und die Norm nur mit Blick auf die englische Fassung oder auf die Parallelnorm des Art. 32 Abs. 4 DA zu verstehen ist.¹¹⁴ Ebenso ist keine Bußgeldbestimmung in Bezug auf die – allerdings (potenziell) einer zivilrechtlichen Durchsetzung unterliegenden – Bestimmung des Art. 12 lit. f DGA vorgesehen.

Richtigerweise wird ferner auch nicht in § 9 Abs. 2 Nr. 2 DGG-E auf Art. 18 lit. e DGA Bezug genommen, denn das dort benannte Regelwerk nach Art. 22 DGA ist noch gar nicht erlassen (und wird teilweise auch nur unverbindliche Empfehlungen enthalten).

Höhe der drohenden Geldbußen

Die Differenzierung bei der Bußgeldhöhe (§ 9 Abs. 5 DGG-E) zwischen Bußen von bis zu 10.000 EUR und Geldbußen von bis zu 500.000 EUR erscheint im Grundsatz sachgerecht. Im Einzelnen ist die insofern vorgenommene Zuordnung verschiedener Verstöße gegen den DGA allerdings überprüfungswürdig.

§ 9 Abs. 5 DGG-E sieht – auf höchste Stufe – eine Geldbuße von bis zu 500.000 EUR in den Fällen des § 9 Abs. 1 Nr. 3, 4, Abs. 3 Nr. 2, 5, 6, 11, 12, 13, 16 und Abs. 4 Nr. 1, 3 DGG-E vor. Nachvollziehbar ist dies grundsätzlich dort, wo eine zweckwidrige Datenverarbeitung (§ 9 Abs. 3 Nr. 5 und 6 DGG-E) oder eine nicht zielkonforme Datenverarbeitung (§ 9 Abs. 3 Nr. 16 DGG-E) in Rede steht. Nachvollziehbar ist auch, dass in den Fällen des § 9 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 3 Nr. 11 bis 13, Abs. 4 Nr. 1 DGG-E eine vergleichsweise hohe Geldbuße vorgesehen wird, da hier ein unregulierter Abfluss von nicht personenbezogenen Daten ins EU-Ausland droht. Ferner erscheint auch und gerade die Bekämpfung

¹¹⁴ Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DA | DGA, 2. Aufl. 2025, Art. 31 DGA Rn. 57 (i. E.).

betrügerischer und missbräuchlicher Praktiken (§ 9 Abs. 4 Nr. 3 DGG-E) als ein Gesichtspunkt, die eine Geldbuße in der höchsten Kategorie rechtfertigt.

10.11.2024

Weniger nachvollziehbar erscheint, warum auch die – für die datenaltuistische Organisation sowieso bereits aufwendige und kostenträchtige – Nichtbereitstellung von Werkzeugen zur Einholung von Einwilligung und Erlaubnis (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 DGG-E) in die gleiche Kategorie fallen soll. In gleicher Weise ist wenig nachvollziehbar, warum die Nichtbenennung eines gesetzlichen Vertreters härter bebußt werden kann (§ 9 Abs. 3 Nr. 2 DGG-E) als die Erbringung eines Datenvermittlungsdienstes gänzlich ohne Anmeldung nach Art. 11 DGA (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 DGG-E). Warum letzteres nicht in die höchste Kategorie fällt, ist nicht nachvollziehbar.

§ 9 Abs. 5 DGG-E sieht – auf mittlerer Stufe – eine Geldbuße von bis zu 50.000 EUR in den Fällen des § 9 Abs. 1 Nr. 1, 2, Abs. 3 Nr. 1, 7, 8, 9, 10, 15 und Abs. 4 Nr. 2 DGG-E vor. Die Einordnung in die mittlere Kategorie scheint in den Fällen des § 9 Abs. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 7, 8, 10 und 15 DGG-E plausibel. Weniger nachvollziehbar (neben § 9 Abs. 3 Nr. 1 DGG-E) erscheint die Einordnung des Verstoßes gegen Art. 12 lit. h DGA in die mittlere Kategorie (§ 9 Abs. 3 Nr. 9 DGG-E). Art. 12 lit. h DGA sichert die „angemessene“ Weiterführung des Dienstes im Falle der Insolvenz des Datenvermittlungsdienstes, auf deren Dienstleistung unter Umständen eine Vielzahl von Nutzer:innen angewiesen ist bzw. von welchem eine Vielzahl von Nutzer:innen im Falle der Insolvenz Zugang zu ihren Daten erhalten werden wollen. Ebenso ist nicht ganz nachvollziehbar, warum die im Kontext der Plattformökonomie vielfach diskutierte Gefahr von (unzulässigen) Kopplungen nur in die mittlere Kategorie fällt (§ 9 Abs. 4 Nr. 2 DGG-E).

In den übrigen Fällen sieht § 9 Abs. 5 DGG-E – auf niedrigster Stufe – eine Geldbuße von bis zu 10.000 EUR vor. Dies bezieht sich auf die § 9 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Nr. 3, 4 und 14 DGG-E. Dies ist zweckmäßig, da hier lediglich Verstöße im Kontext von Anzeige- und Mitteilungspflichten in Rede stehen.

Zusammenfassend wird demnach vorgeschlagen in § 9 Abs. 5 DGG-E

- § 9 Abs. 1 Nr. 3 DGG-E der mittleren Kategorie zuzuordnen;
- § 9 Abs. 3 Nr. 1 DGG-E der höchsten Kategorie zuzuordnen;
- § 9 Abs. 3 Nr. 2 DGG-E der mittleren Kategorie zuzuordnen;
- § 9 Abs. 3 Nr. 9 DGG-E der höchsten Kategorie zuzuordnen;
- § 9 Abs. 4 Nr. 2 DGG-E der höchsten Kategorie zuzuordnen.

Harmonisierung mit Sanktionstatbeständen in anderen Mitgliedsstaaten

Durch die unterschiedlichen nationalen Sanktionen für Verstöße gegen den DGA droht eine Verzerrung des Wettbewerbs im digitalen Binnenmarkt (ausdrücklich Erwgr. 55 S. 3 DGA). Vor diesem Hintergrund hat der Unionsgesetzgeber darauf hingewiesen, dass eine Harmonisierung entsprechender Normen zwischen den Mitgliedsstaaten ratsam ist (Erwgr. 55 S. 4 DGA). Aus der Gesetzesbegründung geht nicht hervor, ob und inwieweit eine solche Harmonisierung erwogen wurde bzw. ob und inwieweit Bußgeldtatbestände und -höhen betrachtet wurden.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass in § 9 Abs. 1 DGG-E der bereits in § 1 DGG-E enthaltene Einschub „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) (ABl. L 152 vom 3.6.2022, S. 1)“ gestrichen werden sollte.

15. Welchen Nutzen bringen DGA und DGG für die Zivilgesellschaft und wie könnte man den potenziellen Nutzen für die Zivilgesellschaft noch erhöhen?

DGA und DGG bergen im Ausgangspunkt ein enormes Potenzial zugunsten der Zivilgesellschaft. Denn eine verstärkte freiwillige Datennutzung und eine bessere Datenteilungskultur¹¹⁵ dient auch und gerade gemeinwohlbezogenen Aktivitäten.

Ebenso schaffen die Regelungen zur Weiterverwendung besonderer Kategorien von Daten des öffentlichen Sektors faire und einheitliche Bedingungen im Open Data-Kontext, wovon auch und gerade nicht-kommerzielle Akteure profitieren können (siehe auch Art. 2 Nr. 2 DGA: „nichtkommerzielle Zwecke“).

Insbesondere eröffnen die Regelungen zum Datenaltruismus und zu datenaltruistischen Organisationen (Art. 16 ff. DGA) Vorteile zugunsten der Zivilgesellschaft bzw. nicht-kommerziell agierenden Akteuren. Denn der Gesetzgeber hat dabei Akteure im Blick, die nach Art. 18 DGA „(...) datenaltruistische Tätigkeiten durchführen (...) [und] selbst ohne Erwerbszweck tätig (...)“ sind.

Akteure der Zivilgesellschaft können sich daher als datenaltruistische Organisationen eintragen lassen, soweit die Voraussetzungen nach Art. 18 DGA vorliegen. Zwar statuiert der DGA keine datenschutzrechtlichen Privilegierungen zugunsten von datenaltruistischen Organisationen (was durchaus erwägenswert gewesen wäre¹¹⁶), eröffnet entsprechenden Organisationen aber die Option, in einem öffentlichen (nationalen und EU-)Register geführt zu werden und ein besonderes Logo mit dem Hinweis „EU Recognised Data Altruism Organisation“¹¹⁷ zu führen.

Eine weitergehende Anreizsetzung ist insofern sicherlich möglich. Insofern verweise ich auf meine Ausführungen zu Frage 3.

16. In welchem Zusammenhang steht der DGA zu Regulierungsvorhaben, die der Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von Daten in öffentlicher Hand dienen, wie dem Transparenzgesetz sowie dem Rechtsanspruch auf Open Data und welche Bedeutung haben bei allen genannten Vorhaben die

¹¹⁵ Siehe hierzu zuvor in den Vorbemerkungen (S. 3).

¹¹⁶ Siehe auch Hennemann, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 16 Rn. 22 ff.

¹¹⁷ Siehe <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/logos-data-intermediaries-and-data-altruism-organisations-recognised-union> und https://germany.representation.ec.europa.eu/news/daten-governance-gesetz-neue-logos-fur-anerkannte-datenmittler-und-datenaltruistische-organisationen-2023-08-09_de.

Anwendung offener Standards für die Bereitstellung der Daten und ihre Maschinenlesbarkeit?

10.11.2024

Die Art. 3 ff. DGA sehen Regelungen zur Weiterverwendung von besonderen Kategorien von Daten des öffentlichen Sektors vor. Die Regelungen bilden einen Teilbereich des Open Data-Rechts, das sich auf verschiedene unionale und nationale Rechtsakte verteilt. Die Regelungen des DGA sind daher mit weiteren Bestimmungen (insbesondere PSI-RL und DNG sowie IFG, VIG und UIG) zusammen zu betrachten.

Der DGA begründet ausweislich seines Art. 1 Abs. 2 S. 1 DGA keine Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten der öffentlichen Hand (das „Ob“), sondern nur das Wie der Weiterverwendung in Bezug auf die vom DGA erfassten Daten der öffentlichen Hand (Art. 3 Abs. 1 DGA). Das geplante Transparenzgesetz eröffnet daher nicht nur die Möglichkeit, das „Ob“ (wie auch schon jetzt im Zuge des IFG, VIG und UIG) einheitlich zu regeln, sondern muss dabei auch die Vorgaben des DGA beachten.

Die Maschinenlesbarkeit und die Verwendung von praktikablen Standards sind dabei von besonderer Bedeutung.

gez.
Moritz Hennemann

