

TH Köln · Gustav-Heinemann-Ufer 54 · 50968 Köln
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Digitales

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Digitales
des Deutschen Bundestags

zum Thema

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

Berlin, 13. November 2024

vorgelegt von

Professor Dr. Rolf Schwartzmann

Leiter der Kölner Forschungsstelle für Medienrecht,
Vorsitzender der Gesellschaft für Datenschutz und Datensicherheit (GDD) e.V.

unter Mitwirkung von

Kristin Benedikt, Richterin am VG Regensburg, Mitglied des Vorstandes der GDD
Sonja Kurth, Kölner Forschungsstelle für Medienrecht

Prof. Dr. Rolf Schwartzmann

Leiter der Kölner Forschungsstelle für
Medienrecht
+49 221-8275-3446
medienrecht@th-koeln.de
www.medienrecht.th-koeln.de
Claudiusstraße 1
50678 Köln

Technische Hochschule Köln

Postanschrift:
Gustav-Heinemann-Ufer 54
50968 Köln

Sitz des Präsidiums:
Claudiusstraße 1
50678 Köln

www.th-koeln.de

Kölner Forschungsstelle für Medienrecht

Leitung:
Prof. Dr. Rolf Schwartzmann

Beirat:
Achim Berg
Dr. Peter Charissé
Prof. Dr. Dieter Dörr
Dr. Florian Drücke
Christian DuMont Schütte
Claus Grewenig
Dr. h.c. Marit Hansen
Markus Hartmann
Matthias Hornschuh
Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Metzner
Dr. Tobias Schmid
Prof. Dr. Stefan Sporn

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Fragen	4
Vorbemerkung	6
A) Einleitung	7
I. Digitalgesetze der EU (Frage 8)	7
1. Digital Governance Act.....	7
2. Data Act.....	7
3. Digital Services Act und Digital Markets Act	7
4. AI Act.....	7
5. Bedeutung und Potenzial der EU-Digitalgesetze (Frage 12)	8
a) Schaffung von Rechtssicherheit	8
b) Vermittlung von Datenkompetenz.....	8
II. Data Governance Act: Besonderheiten und Umsetzung (Frage 8)	9
B) Fragenbezogene Themenblöcke	9
I. Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen.....	9
1. Datenvermittlungsdienste	9
a) Allgemeines und Abgrenzung	9
aa. Datenräume, Datenökosysteme, Datentreuhänder, Datenmarktplätze.....	10
bb. PIMS als Beispiel für Datenvermittlungsdienste	12
b) Regelwerk des DGG und Dienste der Einwilligungsverwaltung nach der EinwV (Frage 10) 12	
aa. Data Governance Act	12
bb. Daten-Governance-Gesetz.....	13
(1) Zuständige Behörde für Datenvermittlungsdienste	13
(2) Gebühren.....	13
(3) Bußgeldvorschriften	13
cc. EinwV iVm § 26 Abs. 1 TDDDG.....	14
c) Probleme der Aufteilung auf zwei Regulierungsbereiche.....	14
2. Datenaltruistische Organisationen.....	16
II. Datenzugangsrecht	16
1. DGG: Ausreizen des regulatorischen Spielraums des DGA? (Frage 6)	16
a) Benennung zuständiger Stellen.....	17
b) Keine Regelung zur Erleichterung von Datenaltruismus.....	17
c) Keine Schaffung eines Datenzugangsanspruchs	17

2.	Handlungsempfehlungen zur vollen Ausschöpfung des Potenzials geteilter Daten (Fragen 3 und 7).....	17
a)	Förderung datenaltruistischer Organisationen.....	18
b)	Schaffung eines Datenzugangsanspruchs	18
c)	Erhöhung des Nutzens für die Zivilgesellschaft (Frage 15)	18
d)	Transparenzgesetz und Schaffung offener Standards.....	19
3.	DGA: Internationaler Zugang zu Daten	19
a)	Verhältnis und Unterschiede zur DG-GVO	20
b)	Bewertung.....	20
III.	Aufsichtsbehörden.....	20
1.	Eignung der eingesetzten Behörden (Frage 1).....	20
a)	Bundesnetzagentur	21
b)	Statistisches Bundesamt	21
2.	Befugnisse der Bundesnetzagentur (Fragen 5 und 14)	21
a)	Regulierung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen (Frage 5)	22
b)	Sanktionen (Frage 14)	23
c)	Auftretende Zuständigkeitsprobleme	23
C)	Fazit.....	23

Fragen

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?
2. Eine zentrale Aufgabe des statistischen Bundesamtes wird der Aufbau und die Pflege einer Metadatenbank sein, die Information und Zugang zu bestehenden Daten enthalten soll. Auf welche bestehenden Strukturen kann eine solche Datenbank aufsetzen bzw. an welchen Strukturen und best practices sollte man sich beim Aufbau orientieren?
3. Der Data Governance Act und 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?
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?
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?
6. Nutzt das DGG den regulatorischen Spielraum des DGA vollständig aus und wie bewerten Sie die rechtstechnische Umsetzung?
7. Welche weiteren Optionen bestehen im nationalen Recht, um einen Anreiz zur Etablierung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen zu schaffen und wie lassen sich die beiden Instrumente in künftige Daten(zugangs)gesetze integrieren?
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?
9. Wie ist die geplante Gebührenstruktur für die Registrierung von Datenvermittlungsdiensten und die Nutzung der im Artikel 3 (1) DGA genannten Kategorien geschützter Daten im Besitz öffentlicher Stellen im Hinblick auf die von der Bundesregierung angestrebte innovationsfördernde Datenpolitik zu bewerten?

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 Dienstbereichs, da diese im Data Governance Act (Art. 10) einheitlich reguliert wurden, und wenn ja, welche?
11. Wie bewerten Sie die Regelungen in Kapitel VIII des Data Governance Acts hinsichtlich des internationalen Zugangs zu und Transfers von nicht-personenbezogenen Daten, die von öffentlichen Stellen zur Weiterverwendung weitergegeben wurden, insbesondere im Kontext der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und der Auswirkungen auf die deutsche und europäische Datenwirtschaft?
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?
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?
14. Wie bewerten Sie die vorgesehenen Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen von Anbietern von Datenvermittlungsdiensten und anerkannten datenaltruistischen Organisationen, insbesondere in Bezug auf die Höhe der Bußgelder und deren Wirksamkeit zur Durchsetzung der regulatorischen Ziele?
15. Welchen Nutzen bringen DGA und DGG für die Zivilgesellschaft und wie könnte man den potenziellen Nutzen für die Zivilgesellschaft noch erhöhen?
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 Anwendung offener Standards für die Bereitstellung der Daten und ihre Maschinenlesbarkeit?

Vorbemerkung

Anlass und Gegenstand dieser Stellungnahme ist der Entwurf des Daten-Governance-Gesetzes (DGG-E), der der des unionsrechtlichen Data Governance Act (DGA) in nationales Recht dient. Die seitens des Deutschen Bundestages dazu gestellten Fragen sind komplex und sie lassen sich nicht immer überschneidungsfrei beantworten. Deshalb wurden die Fragen zur Beantwortung in einen systematischen Zusammenhang gesetzt unter Bildung von Themenblöcken gesetzt. Die jeweiligen Nummern der Fragen finden sich in den Überschriften der Themenblöcke.

A) Einleitung

Das Daten-Governance-Gesetz (DGG), dessen Entwurf¹ Anlass und Gegenstand dieser Stellungnahme ist, dient der Umsetzung des unionsrechtlichen Data Governance Act (DGA) in nationales Recht. Der DGA ist – zusammen mit dem Data Act – Teil der europäischen Datenstrategie². Ziel der Datenstrategie ist es, in einem Binnenmarkt für Daten gemeinsame europäische Datenräume zu schaffen, in denen sowohl personenbezogene als auch nicht-personenbezogene Daten sicher und der Wirtschaft leicht zugänglich sind.³ Die zu errichtenden Datenräume sollen sich auf Bereiche wie Gesundheit, Mobilität, Industrie, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft, Energie und Klima oder öffentliche Verwaltung erstrecken.⁴

I. Digitalgesetze der EU (Frage 8)

DA und DGA sind in ein Umfeld aus weiteren Digitalgesetzen eingebettet, die jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen, sich aber gegenseitig ergänzen (**Frage 8**).

1. Digital Governance Act

Der DGA befasst sich mit der gemeinsamen Nutzung von Daten, auf die öffentliche Stellen Zugriff haben, im Binnenmarkt. Ein Anspruch auf einen Zugang zu Daten wird dabei explizit nicht begründet, vgl. Art. 1 Abs. 2 DGA. Vielmehr setzt der DGA auf das freiwillige Teilen von Daten zur gemeinsamen Nutzung und will diese fördern.⁵ Konkrete Ziele sind die Schaffung eines neutralen Datenzugangs für die Wirtschaft, die Sicherstellung von Datenübertragbarkeit und Interoperabilität sowie die Verhinderung von Lock-in-Effekten.⁶

2. Data Act

Auch der DA, der ab September 2025 anwendbar sein wird, zielt auf eine erhöhte und erleichterte Nutzung von Daten. Im Gegensatz zum DGA richtet er sich aber vornehmlich an Unternehmen und regelt den Datenzugang der Nutzer sowie die Datenweitergabe zwischen Unternehmen (B2B) bzw. von Unternehmen an öffentliche Stellen (B2G) bei außergewöhnlicher Notwendigkeit.

3. Digital Services Act und Digital Markets Act

Weitere wichtige Digitalgesetze sind der Digital Markets Act (DMA) und der Digital Services Act (DSA). Der DMA verpflichtet sog. „Gatekeeper“, die die Digitalwirtschaft innerhalb der EU beherrschen, zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs im Binnenmarkt zur Einhaltung bestimmter Vorgaben. Ziel ist die Steigerung der Nutzer-Datensouveränität.

Der DSA verpflichtet große Online-Plattformen zur Bekämpfung von Online-Hass, -Fakenews und -Kriminalität. So wird Plattformen die Aufgabe auferlegt, einen Beitrag zur Vermeidung strafbaren Verhaltens zu leisten.

4. AI Act

Der AI Act (dt. *KI-Verordnung, KI-VO*) reguliert als weltweit erstes Gesetz dieser Art die Entwicklung und den Betrieb von KI-Modellen und KI-Systemen. KI-Systeme werden durch den Rechtsakt in mehrere Kategorien unterteilt (KI für allgemeine Zwecke, sog. GPAI, Hochrisiko-KI) und je nach ihrer Einordnung in einer der normierten Kategorien unterschiedlichen

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über Europäische Daten-Governance, BT-Drs. 20/13090.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine europäische Datenstrategie v. 19.2.2020, COM(2020) 66 final.

³ COM(2020) 66 final, S. 5.

⁴ Vgl. Erwgr. 2 DGA.

⁵ Vgl. Erwgr. 27 DGA.

⁶ Vgl. Erwgr. 2 DGA.

Regelungsregimen unterworfen. Die Verordnung regelt das Verbot bestimmter KI-Systeme ebenso wie die Anforderungen an Angebot und Betrieb erlaubter KI-Modelle und -Systeme.⁷

5. Bedeutung und Potenzial der EU-Digitalgesetze (Frage 12)

Die EU-Digitalgesetze, insbesondere DGA, DA und AI Act bergen enormes Potenzial für die deutsche Wirtschaft. Akteure des DGA wie Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen können das Teilen und die gemeinsame Nutzung von Daten massiv befördern, was sich positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken kann. Ziel sollte sein, das in Datenbeständen liegende Potenzial voll auszuschöpfen (**Frage 12**).

a) Schaffung von Rechtssicherheit

Bislang konnten sich Akteure wie Datenvermittlungsdienste (z.B. Personal Information Management Systeme oder Datengenossenschaften) noch nicht verstärkt auf dem Markt etablieren. Der europäische Gesetzgeber erklärt dies unter anderem mit fehlendem Vertrauen in Dienste dieser Art.⁸ Weitere Erklärungsansätze gehen davon aus, dass Dienste keinen unmittelbaren Vorteil für Betroffene haben⁹ oder dass aus Sicht der Diensteanbieter keine klare Rechtslage besteht.¹⁰

Dem Problem fehlenden Vertrauen in diese Dienste kann durch gesetzliche Maßnahmen entgegengewirkt werden, z.B. durch eine im nationalen Recht bereits etablierte Möglichkeit staatlicher Anerkennung von Diensten, wie sie für sog. Dienste zur Einwilligungsverwaltung § 26 TDDD in der Einwilligungsverordnungsverordnung (EinwV)¹¹ vorgesehen ist (s. dazu B.I.1.b.cc.).

Fragen der Rechtsunsicherheit, die durch eine in der Art mitunter verworrene Rechtslage aufgeworfen werden, sollten vom Unions- und nationalen Gesetzgeber durch präzise rechtliche Regelungen beantwortet werden. Nähere Ausführungen zu den bestehenden Rechtsunsicherheiten finden sich in dieser Stellungnahme.

b) Vermittlung von Datenkompetenz

Damit die Wirtschaft von den Möglichkeiten, die DGA und DA schaffen, profitieren kann, ist es wichtig, dass Wirtschaftsakteure Kenntnis über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Potenziale gemeinsamer Datennutzung haben. Vor allem kleinen und mittleren Unternehmen fehlt oft Wissen über die Erhebung, Analyse und Nutzung von Daten.¹² Der Staat könnte hier auf seine Kosten Maßnahmen ergreifen, um Beschäftigte in Unternehmen in Datenkompetenz (*data literacy*) zu schulen. Das ist besonders wichtig, weil die relevanten Rechtsquellen zahlreich und komplex sind und ihr Zusammenwirken den Bürgern erklärt werden muss. Datenkompetenz sollte insofern weiter gehen und auch die Information von Bürgern einschließen.¹³ In diesem Sinne **kann die Bundesregierung weitere Maßnahmen ergreifen, um Datenkompetenz zu steigern**, z.B. durch entsprechende Kampagnen zur Aufklärung.

⁷ Dazu *Schwartmann/Keber/Zenner*, KI-VO, 2. Aufl., 2024 1. Teil, 4. Kap., Rn. 11.

⁸ Vgl. Erwgr. 32 S. 1 DGA.

⁹ Specht/Hennemann/Specht-Riemenschneider, DGA, Art. 10 Rn. 14.

¹⁰ Specht/Hennemann/Specht-Riemenschneider, DGA, Art. 10 Rn. 14.

¹¹ Verordnung über Dienste zur Einwilligungsverwaltung nach dem Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz (Einwilligungsverordnungsverordnung – EinwV), umgangssprachlich auch (Cookie-VO).

¹² Vgl. Erwgr. 3 DA.

¹³ Vgl. Erwgr. 19 S. 2 DA.

II. Data Governance Act: Besonderheiten und Umsetzung (Frage 8)

Der DGA ist im Vergleich zu den anderen genannten Gesetzen zunächst insofern einzigartig, als er als einziger Rechtsakt **Daten** in den Blick nimmt, die sich **im Besitz öffentlich Stellen** befinden. Im Gegensatz zu Vorschriften des Datenschutzes wie der DS-GVO geht es nicht primär um den Schutz von Daten, sondern um deren **erleichterte Weitergabe und Nutzbarmachung zur Verwirklichung öffentlicher Interessen**. Dieses Ziel wird u.a. durch die Förderung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen zu erreichen versucht. Der DA verfolgt ein ähnliches Ziel (vermehrte Datenweitergabe zu gemeinwohlorientierten Zwecken), nähert sich dem Problemfeld allerdings aus anderer Richtung, indem es nicht um Daten im Besitz öffentlicher Stellen, sondern im Besitz von Unternehmen, geht. Art 14 DA verpflichtet private Dateninhaber zur Bereitstellung von Daten bei „außergewöhnlicher Notwendigkeit“. Dabei geht es zuvorderst um die Bewältigung öffentlicher Notstände wie Gesundheitskrisen, Naturkatastrophen oder Cybersicherheitsvorfällen.¹⁴

Ziel der Umsetzung des DGA in nationales Recht sollte sein, eine möglichst **hohe Schlagkraft und Kohärenz des Rahmengesetzes** sicherzustellen (**Frage 8**). Dies gelingt durch eine strenge Orientierung an den EU-rechtlichen Vorgaben, um die Vereinbarkeit des DGG mit dem Unionsrecht zu gewährleisten. Der DGA enthält mehrere Öffnungsklauseln, die den nationalen Gesetzgeber zur Regelung verpflichten,¹⁵ und sich hauptsächlich auf die Konkretisierung von Zuständigkeit und Verwaltungsverfahren beziehen. Um Kohärenz zu sichern, ist eine **klare Zuständigkeitszuweisung sowie ein einheitlicher Vollzug durch die Aufsichtsbehörden** unerlässlich.

B) Fragenbezogene Themenblöcke

Im Folgenden werden die übrigen Fragen des bereitgestellten Katalogs jeweils einem von drei Themenblöcken zugeordnet und beantwortet. Nach einer Betrachtung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen im Unions- wie im nationalen Recht (I.) werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Datenzugangs beleuchtet (II.). Im Anschluss wird die durch den DGG-E erfolgte Zuständigkeitszuweisung an die Bundesnetzagentur und das Statistische Bundesamt einer Prüfung unterzogen (III.), bevor ein Fazit gezogen wird (C.).

I. Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen

Als zwei besonders wichtige Akteure, die vom DGA adressiert werden, treten Datenvermittlungsdienste (dazu 1.) und datenaltruistische Organisationen (dazu 2.) in Erscheinung. Im Folgenden wird erörtert, wie diese Akteure nach Unionsrecht (DGA) und nationalem Recht (DGG iVm DGA, TDDDG iVm EinwV) reguliert werden. Schwerpunktmäßig werden dabei Datenvermittlungsdienste behandelt.

1. Datenvermittlungsdienste

a) Allgemeines und Abgrenzung

Ein **Datenvermittlungsdienst** ist gemäß Art. 2 Nr. 11 DGA 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. Nicht dazu zählen Dienste, die Daten einholen und aggregieren, anreichern oder umwandeln, um deren Wert erheblich zu steigern (Nr. 11 lit. a), Dienste, die schwerpunktmäßig

¹⁴ Vgl. Erwgr. 63, Art. 15 Abs. 1 DA.

¹⁵ Z.B. Art. 7 Abs. 1, 16, 17 Abs. 1 DGA.

urheberrechtlich geschützte Inhalte vermitteln (Nr. 11 lit. b), Dienste, die ausschließlich zur Ermöglichung der Datenverwendung durch den Dateninhaber genutzt werden oder die von mehreren juristischen Personen in einer geschlossenen Gruppe verwendet werden (Nr. 11 lit. c) oder Datenvermittlungsdienste, die von öffentlichen Stellen ohne die Absicht Geschäftsbeziehungen herzustellen, angeboten werden (Nr. 11 lit. d).

Nach Erwägungsgrund 28 S. 3 DGA soll die Bereitstellung von Cloud-Speicher, Internetbrowsern, E-Mail-Diensten u.a. nicht als Datenvermittlungsdienst angesehen werden, wenn den betroffenen Personen oder Dateninhabern ausschließlich technische Werkzeuge zur gemeinsamen Datennutzung mit anderen, aber ohne die Absicht geschäftliche Beziehungen herzustellen, bereitgestellt werden.

Auf Grundlage der gesetzlichen Definition soll eine Abgrenzung zu anderen Phänomenen im Digitalbereich erfolgen.

aa. Datenräume, Datenökosysteme, Datentreuhänder, Datenmarktplätze

Es existieren verschiedene Vorhaben und Konzepte, die dem Ausbau der digitalen Infrastruktur dienen und die Datenwirtschaft weiter vorantreiben sollen. Hier sollen Datenräume, Datenökosysteme, Datentreuhänder und Datenmarktplätze erörtert werden.

Datengenossenschaften sind Zusammenschlüsse von Datenproduzenten oder -haltern, die nach genossenschaftlichen Grundsätzen gegründet werden.¹⁶ Sie sollen unter anderem das Ziel verfolgen, die Position von Einzelpersonen vor der Erteilung von Einwilligungen zu stärken.¹⁷ Datengenossenschaften sind aufgrund der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 15 DGA ein Unterfall von Datenvermittlungsdiensten.¹⁸

Der Begriff des **Datentreuhänders** ist schwer zu definieren.¹⁹ Datentreuhänder dienen jedenfalls der **Fremdverwaltung von Daten der Nutzenden**,²⁰ indem sie Daten zwischen Datengebern und -nutzenden in beiderseitigem Interesse mitteln.²¹ Näherungsweise kann man unter einer Datentreuhand „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 mittelt“,²² verstehen. Über das Verhältnis zwischen Datenvermittlungsdiensten und Datentreuhändern besteht Unklarheit. Einerseits reichen die möglichen Aufgaben von Datentreuhändern weiter als die von Datenvermittlungsdiensten.²³ So wird auch die Möglichkeit genannt, PIMS als Unterfall von Datenvermittlungsdiensten (s.u.) in Form von Datentreuhand-Modellen anzubieten.²⁴ Andererseits ist nicht ausgeschlossen, dass Datentreuhänder durch ihre individuelle Ausgestaltung eines der Ausschlusskriterien von Art. 2 Nr. 11 DGA erfüllen. Dann sind sie per Definition kein Datenvermittlungsdienst iSd DGA. Sofern das Modell der Datentreuhand in Zukunft weiterverfolgt und an Bedeutung gewinnen soll, ist eine

¹⁶ Friedewald et al./Johannes/Nebel, Data Sharing – Datenkapitalismus by Default?, S. 75.

¹⁷ Vgl. Erwgr. 31 DGA.

¹⁸ Vgl. auch Art. 10 lit. c DGA.

¹⁹ Buchholtz/Brauneck/Schmalhorst, JuS 2023, 414; Specht-Riemenschneider et al., MMR-Beil. 2021, 25, 27.

²⁰ Gutachten der Datenethikkommission v. 23.10.2019, S. 133.

²¹ Buchholtz/Brauneck/Schmalhorst, JuS 2023, 414.

²² Specht-Riemenschneider et al., MMR-Beil. 2021, 25, 27.

²³ Buchholtz/Brauneck/Schmalhorst, JuS 2023, 414, 415.

²⁴ Gutachten der Datenethikkommission v. 23.10.2019, S. 133; Specht-Riemenschneider et al., MMR-Beil. 2021, 25, 27.

gesetzgeberische Klarstellung hinsichtlich der **Definition von Datentreuhand-Modellen** wünschenswert.

Datenmakler sind Unternehmen, die Daten von einer großen Anzahl von Unternehmen oder Personen kaufen, um sie zu verarbeiten und danach weiterzuverkaufen.²⁵ Solche Akteure stellen keine Datenvermittlungsdienste dar, sofern sie Daten aufbereiten, um deren Wert erheblich zu steigern und sie sodann zu verkaufen (vgl. Art. 2 Nr. 11 lit. a DGA).²⁶

Datenräume sind laut Art. 30 lit. h DGA zweck- oder sektorspezifische oder auch sektorübergreifende **interoperable Rahmen mit gemeinsamen Normen und Praktiken für die gemeinsame Nutzung oder Verarbeitung von Daten**. Durch diese Definition lässt sich ein Datenraum als Werte- und Rechtssystem begreifen. Die Kommission sieht als Ziel von Datenräumen die Beseitigung rechtlicher und technischer Hindernisse, die einer Weitergabe von Daten entgegenstehen.²⁷ Gemeinhin wird die Ermöglichung des Datenteilens als zentrale Funktion von Datenräumen angesehen.²⁸ Die EU strebt die Erschaffung gemeinsamer Datenräume für die Bereiche Industrie (vor allem im Zusammenhang mit den Internet of Things), Europäischer Green Deal, Mobilität, Gesundheit, Finanzen, Energie, Landwirtschaft, öffentliche Verwaltung, berufliche Kompetenzen (*skills*) und Forschung an.²⁹ Mit der Schaffung von Datenräumen werden also (unter anderem) Rahmenbedingungen für die Daten-Governance geschaffen. Insofern kann man den DGA als Ausfluss und Bestandteil des Europäischen Datenraums begreifen. Datenvermittlungsdienste stellen demnach Akteure dar, die im Kontext Datenraum tätig werden.

Ein weiteres Konzept im Digitalbereich sind **Datenökosysteme**. Nach Ansicht der Kommission sollen Datenräume „ein Ökosystem (aus **Unternehmen, Zivilgesellschaft und Einzelpersonen**) fördern, das **neue Produkte und Dienstleistungen auf der Grundlage von mehr zugänglichen Daten hervorbringt**“.³⁰ Datenräume können als „innere[r] Kern“³¹ von Datenökosystemen angesehen werden. Aus diesen Überlegungen kann geschlossen werden, dass Datenökosysteme entstehen, sobald zur Verfügung stehende Daten nutzbar gemacht werden und ein erleichteter Datenverkehr rechtssicher stattfindet. Beim Aufbau und der Stärkung von Datenökosystemen können Datenvermittlungsdienste als Akteure einen wichtigen Beitrag leisten. Erwägungsgrund 28 S. 4 DGA nennt als Beispiel für Datenvermittlungsdienste explizit „Orchestrierer“ von Ökosystemen für die gemeinsame Datennutzung, die allen Interessierten offen stehen.

Als weiteres Vorhaben im Digitalbereich sind **Datenmarktplätze** zu nennen. Darunter versteht man **Plattformen zum Datenaustausch** zwischen Datengebenden und -nutzenden; sie sind zentrale Komponente von Datenräumen.³² Datenmarktplätze, auf denen Unternehmen anderen Daten zugänglich machen können, werden als Beispiel für Datenvermittlungsdienste

²⁵ Friedewald et al./*Johannes/Nebel*, Data Sharing – Datenkapitalismus by Default?, S. 77.

²⁶ *Hennemann/von Ditzfurth*, NJW 2022, 1905, 1908.

²⁷ Mitteilung der Kommission v. 19.02.2020, Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final, S. 20.

²⁸ Friedewald et al./*Reiberg/Niebel/Schmitz*, Data Sharing – Datenkapitalismus by Default?, S. 51.

²⁹ Vgl. <https://www.european-data-governance-act.com/> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

³⁰ Mitteilung der Kommission v. 19.02.2020, COM(2020) 66 final, S. 6.

³¹ Bitkom, Datenräume und Datenökosysteme – Erste Einordnung und aktueller Stand, September 2007, S. 7 (abrufbar unter https://www.bitkom.org/sites/main/files/2022-09/Bitkom_Datenraeume_Datenoekosysteme_Sep_2022.pdf, zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

³² *Ganterer*, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaft-digital/dihk-durchblick-digital/datenmarktplatz-89078> (zuletzt abgerufen am 06.11.2024).

genannt (vgl. Erwgr. 28 S. 4 DGA). Damit sind Datenmarktplätze nach dem Wortlaut des DGA ein Unterfall der Datenvermittlungsdienste.

bb. PIMS als Beispiel für Datenvermittlungsdienste

Als konkretes Beispiel für Datenvermittlungsdienste lassen sich sog. **Personal Information Management Systeme (PIMS)** nennen. Bei PIMS handelt es sich um einen Oberbegriff für unterschiedliche Dienstleistungen mit Daten- bzw. Datenschutzbezug.³³ Solche Systeme ermöglichen eine sichere Speicherung, Verwaltung und nutzerautonome Weitergabe personenbezogener Daten und dienen in erster Linie dem **Datenschutz der einzelnen Nutzer**.³⁴ Damit verfolgen sie keine originär datenwirtschaftlichen Ziele. Sie werden regelmäßig als Datenvermittlungsdienste einzustufen sein.³⁵

Auffällig ist zunächst, dass sich der europäische Gesetzgeber im DGA nur Datenvermittlungsdiensten im Allgemeinen widmet (vgl. v.a Kapitel III DGA) und PIMS nicht gesondert adressiert werden. Diesen allgemeinen Ansatz übernimmt der deutsche Gesetzgeber im DGG-E, während er im (älteren) **TDDDG** in § 26 iVm der (EinwV) **spezielle Regelungen für** eine besonders praxisrelevante Gruppe von PIMS, den **Diensten zur Einwilligungsverwaltung** nach § 26 TDDDG, erlassen hat. Der Ansatz des EU-Gesetzgebers bleibt also allgemein, wohingegen der deutsche Gesetzgeber Datenvermittlungsdienste sowohl allgemein (im DGG) als auch Einwilligungsverwaltungsdienste speziell (im TDDDG iVm EinwV) regelt.

b) Regelwerk des DGG und Dienste der Einwilligungsverwaltung nach der EinwV (Frage 10)

Im Folgenden soll dargestellt werden, welchem Regelungsregime Dienste zur Einwilligungsverwaltung, die zugleich PIMS und damit auch Datenvermittlungsdienste iSd DGA und DGG darstellen, nach den genannten Gesetzen unterliegen (**Frage 10**).

aa. Data Governance Act

Der DGA adressiert, wie erwähnt, ausschließlich sog. Datenvermittlungsdienste. In Kapitel III des Rechtsaktes werden Anforderungen an solche Dienste formuliert. Bei Datenvermittlungsdiensten besteht gemäß Art. 11 DGA ein Zwang zur Anmeldung bei der zuständigen Behörde. Art. 12 DGA knüpft die Erbringung von Datenvermittlungsdiensten an detaillierte Bedingungen: Die Anforderungen beziehen sich u.a. auf die Zweckbindung bzw. die Art und Weise der Datennutzung (lit. a), die Wettbewerbskonformität (lit. b, f), zu treffende Sicherheitsmaßnahmen (lit. g, j, l), Pflichten zur Information betroffener Personen (lit. m) und zur Aufzeichnung (lit. o).

³³ Schwartmann/Jaspers/Eckhardt/Benedikt/Weiß, HK-TTDSG, § 26 Rn. 2.

³⁴ Schwartmann et al., Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2024, S. 25 (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1010058/15b3c22909f8abd112260e5eaa1cfdc1/Stellungnahme-Schwartmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.11.2024).

³⁵ Stiemerling/Weiß/Wendehorst, Forschungsgutachten zum Einwilligungsmanagement nach § 26 TTDSG, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie v. 16.12.2021, Rn. 44.

bb. Daten-Governance-Gesetz

Das DGG soll der Umsetzung des DGA dienen und legt daher den Fokus ebenfalls auf eine erleichterte gemeinsame Datennutzung. Es richtet sich wie der EU-Rahmenakt nur an Datenvermittlungsdienste im Allgemeinen.

(1) Zuständige Behörde für Datenvermittlungsdienste

Zunächst stellt sich die Frage, welche Behörde das DGG als zuständige Stelle benennt. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 DGG-E ist die Bundesnetzagentur für die Anmeldung und Überwachung bzw. Beaufsichtigung von Datenvermittlungsdiensten iSd DGA zuständig.

(2) Gebühren

Interessant erscheinen auch die Regelungen zu Gebühren in § 5 DGG-E. (Frage 9). Nach § 5 Abs. 1 DGG-E werden für die Anmeldung eines Datenvermittlungsdienstes (vgl. Art. 11 Abs. 1 DGA) Gebühren erhoben. Eine entsprechende Rechtsverordnung soll vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz erlassen werden, welches diese Ermächtigung wiederum durch Rechtsverordnung auf die Bundesnetzagentur übertragen kann, § 5 Abs. 2 S. 1 und 2 DGG-E. Dabei empfiehlt es sich, die entsprechenden Gebühren einer Anmeldung mit Blick auf die Sachnähe der Behörde von der BNetzA festsetzen zu lassen.

Daneben kann die Frage nach den Vor- und Nachteilen der geplanten Gebührenstruktur aufgeworfen werden. Konkrete Zahlen können mangels Vorliegens einer Gebührenverordnung nach § 5 Abs. 2 DGG-E nicht in die Betrachtung einbezogen werden, sodass sich die anzustellenden Überlegungen auf eine abstrakte Beurteilung beschränken müssen. Generell senken hohe Kosten die **Anreize für Datenvermittlungsdienste**, überhaupt tätig zu werden. Da aber sowohl der europäische als auch der nationale Gesetzgeber die Arbeit von Datenvermittlungsdiensten im Sinne einer innovativen Datenpolitik fördern wollen, ist es ratsam, **Gebühren eher niedrig** anzusetzen. Darüber hinaus empfiehlt sich eine **Gebührendeckelung** sowie die Möglichkeit zur **Befreiung** oder **Ermäßigung** von Gebühren. Dies ist den Mitgliedstaaten gemäß Art. 11 Abs. 11 S. 3 DGA für kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-Ups ausdrücklich gestattet. Ansatz der Überlegungen könnte hier beispielsweise die Informationsgebührenverordnung des Bundes³⁶ sein. Insbesondere eine Kappungsgrenze kann gerechtfertigt sein, wenn die ansonsten immer weiter steigenden Gebühren sich abschreckend auf ein an sich gesetzlich gewünschtes Verhalten auswirken.³⁷

Die dargestellten Überlegungen sind – im Interesse einer gesteigerten gemeinsamen Datennutzung – auf die Erhebung von **Gebühren für die Datenweitergabe** durch öffentliche Stellen (vgl. § 5 Abs. 1 DGG-E iVm Art. 6 Abs. 1, 3 Abs. 1 DGA) **übertragbar**.

(3) Bußgeldvorschriften

Neben Vorschriften zu Gebühren für die Anmeldung von Datenvermittlungsdiensten enthält der DGG-E in § 8 einen umfangreichen Bußgeldkatalog (s. dazu B.III.2.b). Mehr als die Hälfte der dort normierten Tatbestände beziehen sich auf Verstöße gegen die Regelungen zu Datenvermittlungsdiensten (Anmeldungsverfahren, Bedingungen der Erbringung von Datenvermittlungsdiensten).

³⁶ Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFGGebV) v. 15.08.2023.

³⁷ BVerwG, Urt. v. 13.10.2020 – 10 C 23/19 (VG Berlin), NVwZ 2021, 497, 499 Rn. 27 zur Kappung der Gebühren für eine Auskunft nach IFG.

cc. EinwV iVm § 26 Abs. 1 TDDDG

Die Einwilligungsverwaltungsverordnung normiert die Bedingungen, unter denen sich Dienste zur Einwilligungsverwaltung iSd § 26 TDDDG offiziell anerkennen lassen können. **Adressaten** der EinwV sind also sog. **Einwilligungsverwaltungsdienste** als Unterfall von Personal Information Management Systems (PIMS), die ihrerseits in der Regel ein Unterfall von Datenvermittlungsdiensten sind.³⁸

Die EinwV ist umgangssprachlich auch als „Cookie-Verordnung“ bekannt, weil sie dazu beitragen soll, dass sog. Cookie-Banner auf Websites und in Apps zugunsten einer vermehrten Nutzung von Einwilligungsverwaltungsdiensten abgelöst werden. Durch die Nutzung von Einwilligungsverwaltungsdiensten sollen u.a. individuelle Datenschutzpräferenzen generell durch die Nutzer festgelegt werden können. Die EinwV stellt einen deutschen Sonderweg dar, da in keinem anderen EU-Mitgliedstaat bislang eine vergleichbare Regelung beschlossen wurde.

Die EinwV stellt zunächst – in Ergänzung des § 26 Abs. 1 TDDDG – Anforderungen an Einwilligungsverwaltungsdienste auf, die diese erfüllen müssen, um sich durch die zuständige Stelle anerkennen lassen zu können. Die Anforderungen betreffen vornehmlich Nutzerfreundlichkeit (vgl. § 4 EinwV), Wettbewerbskonformität (vgl. § 6 EinwV) und die Vorlage eines Sicherheitskonzepts (vgl. § 10 EinwV). Auf gemeinsame Datennutzung geht die EinwV nicht ein.

Zuständige Stelle für die Anerkennung von Einwilligungsverwaltungsdiensten ist gemäß § 12 EinwV die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Auch für die Anmeldung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung sollen nach dem Willen des Verordnungsgebers Gebühren erhoben werden.³⁹

c) Probleme der Aufteilung auf zwei Regulierungsbereiche

Zunächst ist festzuhalten, dass es durch die Regelungen im DGG, die den DGA umsetzen, und in der EinwV iVm § 26 TDDDG zu Überschneidungen im Hinblick auf bestimmte Datenvermittlungsdienste kommen kann. DGA/DGG und § 26 Abs. 1 TDDDG iVm EinwV haben gemeinsam, dass sie beide Anforderungen an Dienste stellen, die offiziell anerkannt werden müssen, und diese Anforderungen teilweise demselben Bereich zuzuordnen sind. So ordnen beide Regelungsregime Vorgaben hinsichtlich Wettbewerbskonformität (vgl. Art. 12 lit. b und f DGA, § 6 EinwV) und zu treffender Sicherheitsvorkehrungen (vgl. Art. 12 lit. g, j, l DGA, § 10 EinwV). Die EinwV ist darüber hinaus allerdings mehr an Nutzerfreundlichkeit orientiert (vgl. §§ 4 f. EinwV), wohingegen DGA und DGG verstärkt auf gemeinsame Datennutzung setzen.

Darüber hinaus bestehen Unterschiede im Anmeldeverfahren: Während für die Anmeldung von Datenvermittlungsdiensten gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 DGG-E die Bundesnetzagentur zuständig ist, ist zuständige Stelle der Anmeldung von Einwilligungsverwaltungsdiensten die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, vgl. § 12 EinwV. Für beide Anmeldungen sollen außerdem Gebühren erhoben werden, jedoch muss bei Verteilung der Anmeldezuständigkeit auf unterschiedliche Stellen von uneinheitlichen Gebührenregelungen ausgegangen werden. Insofern erscheint es angemessen, im DDG eine Regelung zu treffen, wonach dann, wenn ein Dienst zur Einwilligungsverwaltung bereits bei der/dem BfDI

³⁸ So auch *Stiemerling/Weiß/Wendehorst*, Forschungsgutachten zum Einwilligungsmanagement nach § 26 TTDSG, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie v. 16.12.2021, Rn. 44.

³⁹ Vgl. BT-Drs. 20/12718, S. 3 f.

akkreditiert ist und zugleich eine Anmeldung als Datenvermittlungsdienst bei der BNetzA erfolgt, keine oder deutlich reduzierte Gebühren entstehen.

Die unterschiedlichen Regime in **DGA/DGG und EinwV iVm § 26 TDDDG** stehen in **Konkurrenz** zueinander. Dies ergibt sich allein daraus, dass Dienste zur Einwilligungsverwaltung als PIMS in der Regel zugleich Datenvermittlungsdienste iSd Art. 2 Nr. 11 DGA sind. Es fragt sich daher, wie das durch die Einführung der EinwV entstandene Konkurrenzverhältnis aufzulösen ist.

Zu denken ist zunächst an einen Vorrang der EinwV iVm § 26 Abs. 1 TDDDG als *lex specialis*, da die EinwV nicht Datenvermittlungsdienste im Allgemeinen, sondern Dienste zur Einwilligungsverwaltung im Besonderen regelt. Dagegen spricht aber Art. 1 Abs. 2 UAbs. S. 2 DGA: Die Vorschrift bestimmt, dass „auch“ Bestimmungen des sektorspezifischen Unionsrechts oder nationalen Rechts zur Anwendung kommen, soweit sie Anbieter von Datenvermittlungsdiensten bestimmten zusätzlichen technischen, administrativen oder organisatorischen Anforderungen einschließlich Genehmigungs- oder Zertifizierungsverfahren unterwerfen. Dieser Wortlaut („auch“) würde ein Rangverhältnis zwischen EinwV und DGA/DGG ausschließen und zu einer parallelen Anwendbarkeit von DGA/DGG und EinwV führen, soweit die EinwV iVm § 26 Abs. 1 TDDDG sektorspezifisches nationales Recht darstellt sowie nichtdiskriminierend, verhältnismäßig und objektiv gerechtfertigt ist. TDDDG und mit ihm die EinwV stellen wohl sektorspezifisches Recht dar, allerdings kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass es sich um nichtdiskriminierendes, verhältnismäßiges und objektiv gerechtfertigtes Sonderrecht handelt.⁴⁰

Letztlich führen beide Möglichkeiten zu erheblichen und misslichen **Konsequenzen**: Stuft man die EinwV als diskriminierend, unverhältnismäßig oder nicht objektiv gerechtfertigt ein, steht ihre Anwendbarkeit in Gänze auf dem Spiel. Geht man allerdings davon aus, dass die EinwV iVm § 26 Abs. 1 TDDDG sektorspezifisches und unionsrechtskonformes nationales Recht darstellt, so muss wegen Art. 1 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 DGA von einer parallelen Anwendbarkeit ausgegangen werden: Dann ist aufgrund der Unterschiede im Anmeldeverfahren unklar, wer für die Anmeldung von Einwilligungsverwaltungsdiensten zuständig ist, welche Voraussetzungen genau erfüllt werden müssen und ob für die Anmeldung Gebühren anfallen.

Insgesamt droht an mehreren Stellen erhebliche Rechtsunsicherheit. Zwar verfolgen verschiedene Datenvermittlungsdienste unterschiedliche Ziele: So dienen Einwilligungsverwaltungsdienste der effektiven Umsetzung des Datenschutzrechts und der Steigerung der Datensouveränität Betroffener, während andere Datenvermittlungsdienste die Entfaltung wirtschaftlichen Potenzials durch verstärkte gemeinsame Datennutzung bezwecken. Die unterschiedlichen Zielsetzungen einzelner Datenvermittlungsdienste vermögen die Aufteilung auf verschiedene Regulierungsbereiche allerdings nicht zu rechtfertigen.

Aufgrund des Anwendungsvorrang des EU-Rechts ist es wohl Sache des EU-Gesetzgebers, zur Herstellung von Rechtssicherheit Klarheit hinsichtlich der Anwendbarkeit der Normen (vor allem zu Zuständigkeit und Verwaltungsverfahren) zu schaffen. Auf diese Weise könnte auch

⁴⁰ Vor allem, weil Einwilligungsverwaltungsdienste nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 TDDDG kein wirtschaftliches Eigeninteresse an der Erteilung der Einwilligung haben dürfen und unabhängig von Unternehmen sein müssen, die ein solches Interesse haben können, vgl. *Stiernerling/Weiß/Wendehorst*, Forschungsgutachten zum Einwilligungsmanagement nach § 26 TDDDG, Studie im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie v. 16.12.2021, Rn. 47.

eine stärkere Marktintegration von Datenvermittlungsdiensten, vor allem PIMS und Datengenossenschaften, gelingen.⁴¹

2. Datenaltruistische Organisationen

Als zweite Säule neben der Weiterverwendung bestimmter Kategorien geschützter Daten im Besitz öffentlicher Stellen sieht der DGA die Förderung des Datenaltruismus vor. Die **freiwillige Bereitstellung von Daten durch Dateninhaber** wird als Faktor u.a. für die **Bekämpfung des Klimawandels und die Verbesserung von Gesundheitsversorgung und Mobilität** angesehen.⁴² Unter Datenaltruismus versteht der Rechtsakt gem. Art. 2 Nr. 16 DGA die freiwillige gemeinsame Nutzung von Daten auf der Grundlage der **Einwilligung** betroffener Personen zur Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten oder einer Erlaubnis anderer Dateninhaber zur Nutzung ihrer nicht personenbezogenen Daten, ohne hierfür ein Entgelt zu fordern oder zu erhalten, das über eine Entschädigung für die ihnen durch die Bereitstellung ihrer Daten entstandenen Kosten hinausgeht, für Ziele von allgemeinem Interesse gemäß dem nationalen Recht, wie die Gesundheitsversorgung, die Bekämpfung des Klimawandels, die Verbesserung der Mobilität, die einfachere Entwicklung, Erstellung und Verbreitung amtlicher Statistiken, die Verbesserung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die staatliche Entscheidungsfindung oder die wissenschaftliche Forschung im allgemeinen Interesse. Gemäß Art. 16 DGA können die Mitgliedstaaten organisatorische oder technische Regelungen oder beides festlegen, um Datenaltruismus zu erleichtern (Art. 16 Abs. 1 S. 1 DGA). Damit eröffnet der DGA für betroffene Personen die Möglichkeit, personenbezogene Daten im Besitz öffentlicher Stellen freiwillig zum Zwecke des Datenaltruismus zur Verfügung zu stellen.

Bei der Betrachtung von datenaltruistischen Organisationen ist besonders wichtig, dass sie **ohne Erwerbzweck** tätig werden müssen (vgl. Art. 18 lit. c DGA). Diesem Umstand gebührt bei der Umsetzung der Regelungen zu solchen Organisationen besondere Aufmerksamkeit, z.B. bei der Frage nach der Sanktionierung nach Rechtsverstößen⁴³.

II. Datenzugangsrecht

Das DGG verfolgt ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs das Ziel einer verstärkten gemeinsamen Datennutzung und geht in Bezug darauf von „enorme[n] Vorteile[n]“⁴⁴ für Wirtschaft, Forschung und Zivilgesellschaft aus. Voraussetzung dafür ist aber, dass entsprechende Daten der Wirtschaft leicht zugänglich gemacht werden können. Der EU-Gesetzgeber hat sich im DGA ausdrücklich gegen einen Datenzugangsanspruch entschieden (vgl. Art. 1 Abs. 2 UAbs. 1 DGA) und setzt stattdessen auf die freiwillige Zurverfügungstellung von Daten zur gemeinsamen Nutzung.⁴⁵

1. DGG: Ausreizen des regulatorischen Spielraums des DGA? (Frage 6)

Das Daten-Governance-Gesetz (DGG) soll der Umsetzung des unionsrechtlichen Digital Governance Act (DGA) in nationales Recht dienen. Der politische Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers wird durch das EU-Recht eingehegt. Soweit europäische Rechtsakte vollharmonisierenden Charakter haben, ist die Einführung nationaler Datenpolitik und eines entsprechenden Daten(wirtschafts)rechts nicht möglich. Verordnungen auf EU-Ebene (z.B.

⁴¹ Vgl. Specht/Hennemann/*Specht-Riemenschneider*, DGA, Art. 10 Rn. 13, die Rechtsunsicherheit als wichtige Ursache für die zögerliche Durchsetzung von PIMS und Datengenossenschaften ansieht.

⁴² Vgl. Erwgr. 45 S. 2 DGA.

⁴³ Dazu ausführlich B.III.2.b.

⁴⁴ BT-Drs. 20/13090, S. 13.

⁴⁵ Vgl. Erwgr. 45 DGA.

DGA, DA, DS-GVO, KI-VO) stellen grundsätzlich vollharmonisiertes und gemäß Art. 288 UAbs. 2 AEUV unmittelbar geltendes Unionsrecht dar. In diesen Fällen darf der nationale Gesetzgeber nur dann regeln, wenn ihm dies ausdrücklich durch EU-Recht (z.B. in der Form sog. **Öffnungsklauseln**) gestattet ist. Der DGA enthält mehrere solcher Öffnungsklauseln. Im Folgenden soll untersucht werden, inwiefern der DGG-E den regulatorischen Spielraum des DGA ausnutzt (**Frage 6**).

a) **Benennung zuständiger Stellen**

Der DGA verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 7 Abs. 1 zur Benennung zuständiger Stellen. Dieser Pflicht wird im DGG-E entsprochen, indem gleich **zwei Behörden** für zuständig erklärt werden: Als zuständige Stelle für die **Anmeldung** von Datenvermittlungsdiensten sowie die **Registrierung** von datenaltruistischen Organisationen ist in § 3 Abs. 1 DGG-E die **Bundesnetzagentur** vorgesehen. Das **Statistische Bundesamt** soll nach § 2 Abs. 3 DGG-E als zentrale Informationsstelle sowie zur Unterstützung der öffentlichen Stellen, die den Zugang zur **Weiterverwendung von Daten bestimmter Kategorien** gewähren oder verweigern, agieren.

b) **Keine Regelung zur Erleichterung von Datenaltruismus**

Gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 DGA können die Mitgliedstaaten organisatorische oder technische Regelungen treffen, um Datenaltruismus zu erleichtern. Beispielhaft nennt Art. 16 Abs. 1 S. 2 DGA die Festlegung nationaler Strategien für Datenaltruismus.

Solche **Strategien benennt der DGG-E allerdings nicht**. Datenaltruistische Organisationen spielen im DGG-E nur insoweit eine Rolle, als dieser bestimmt, dass die Bundesnetzagentur gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 u. 2 DGG-E die Einhaltung der Anforderungen an datenaltruistische Organisationen aus dem DGA (vgl. Kapitel IV DGA) von Amts wegen überwacht. In diesem Kontext sollen der BNetzA außerdem Befugnisse zur Untersagung und Verhängung eines Zwangsgeldes verliehen werden (vgl. § 7 Abs. 4 u. 5 DGG-E). **Weitergehende Regelungen zur Erleichterung des Datenaltruismus lässt der Entwurf vermissen.**

c) **Keine Schaffung eines Datenzugangsanspruchs**

Wie erwähnt, hat sich der Unionsgesetzgeber ausdrücklich gegen einen Anspruch auf den Zugang zu Daten öffentlicher Stellen entschieden (Art. 1 Abs. 2 UAbs. 1 DGA). Auf der Kehrseite lässt der DGA aber besondere Bestimmungen des Unionsrechts oder des nationalen Rechts über den Zugang zu bestimmten Datenkategorien oder deren Weiterverwendung unberührt, vor allem in Bezug auf amtliche Dokumente (vgl. Art. 2 UAbs. 2 S. 1 lit. a DGA). Dasselbe gilt für die nach dem Unionsrecht oder dem nationalen Recht geltenden Verpflichtungen öffentlicher Stellen, die Weiterverwendung von Daten zu erlauben (vgl. Art. 1 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 lit. b DGA). Daraus lässt sich schließen, dass eine **nationalstaatliche Regelung, die öffentliche Stellen zur Weitergabe bestimmter Daten prinzipiell mit dem Unionsrecht vereinbar** ist. Mit anderen Worten darf der nationale Gesetzgeber im Rahmen unions- und verfassungsrechtlicher Vorgaben einen Datenzugangsanspruch etablieren. Der **DGG-E enthält jedoch keinen solchen Anspruch.**

2. **Handlungsempfehlungen zur vollen Ausschöpfung des Potenzials geteilter Daten (Fragen 3 und 7)**

Die Darstellung ergibt, dass der nationale Gesetzgeber die vom DGA aufgeworfenen **Möglichkeiten zur Umsetzung nicht vollends ausschöpft**. Im Folgenden wird erläutert, welche Aspekte im aktuellen DGG-E nicht berücksichtigt werden (**Frage 3**) und welche weiteren Optionen im nationalen Recht bestehen, um das Datenteilen weiter zu fördern (**Frage 7**).

a) Förderung datenaltruistischer Organisationen

Wie erörtert, beschäftigt sich der DGG-E weder mit der Einrichtung noch mit der Organisation oder Funktionsweise datenaltruistischer Organisationen⁴⁶ und leistet so **keinen Beitrag zur Erleichterung von Datenaltruismus**. Möchte der nationale Gesetzgeber – wie vom EU-Gesetzgeber beabsichtigt – den Datenaltruismus fördern, sollte er die Attraktivität zur Etablierung datenaltruistischer Organisationen deutlich erhöhen. Bestehen lediglich Kompetenzen zur Überwachung sowie zur Untersagung und Durchsetzung von Anordnungen, werden jedenfalls keine positiven Anreize für mehr Datenaltruismus geschaffen. Ein **gutes Signal** ist, dass der DGA für die **Anmeldung** datenaltruistischer Organisationen, anders als bei Datenvermittlungsdiensten (vgl. Art. 11 Abs. 11 DGA) **keine Gebühren** vorsieht.

Dennoch sollte der nationale Gesetzgeber zur Förderung des Datenaltruismus Regelungen verabschieden, die auf eine Erleichterung des Datenaltruismus abzielen. Ziel solcher Regelungen sollte sein, das Interesse datenaltruistischer Organisationen zu wecken und betroffene Personen dabei zu unterstützen, ihre personenbezogenen Daten unkompliziert für datenaltruistische Zwecke zur Verfügung zu stellen. Denkbar sind beispielsweise einfache finanzielle Hilfen für datenaltruistische Organisationen. Ein weiteres Beispiel war die Corona-Datenspende-App. Nutzer konnten ihre Gesundheitsdaten über Fitness-Tracker teilen. Die App wurde vom RKI entwickelt. Die Bundesregierung könnte demnach auch durch OpenSource-Projekte und Aufklärungskampagnen unterstützen. Neben einem Tätigwerden des Gesetzgebers bietet sich insgesamt die Festlegung einer **Strategie o.ä. durch die Bundesregierung** an.

b) Schaffung eines Datenzugangsanspruchs

Ein weiterer Gesichtspunkt, in dem der DGG-E seinen Gestaltungsspielraum nicht voll ausreizt, besteht in der **fehlenden Etablierung eines Datenzugangsanspruchs**. Ein Anspruch von Unternehmen auf den Zugang zu bestimmten Daten öffentlicher Stellen kann sinnvoll sein, um die Datenwirtschaft voranzutreiben und das wirtschaftliche Potenzial bestehender und in Zukunft entstehender Daten auszuschöpfen. Daten können sich in Zukunft als essentielles Wirtschaftsgut bei der Bekämpfung des Klimawandels, in der Gesundheitsversorgung, der Verbesserung von Mobilität sowie bei zahlreichen weiteren Herausforderungen herausstellen. Insofern sollte der nationale Gesetzgeber von den Möglichkeiten, die der DGA ihm eröffnet, umfangreicher Gebrauch machen, um der Wirtschaft umfangreicher und unter erleichterten Bedingungen Zugang zu Daten im Besitz öffentlicher Stellen zu verschaffen.

c) Erhöhung des Nutzens für die Zivilgesellschaft (Frage 15)

Zuletzt sollte der Nutzen von DGA und DGG für die Zivilgesellschaft nicht außer Acht gelassen werden. Ein Augenmerk sollte darauf liegen, wie dieser Nutzen erhöht werden kann (**Frage 15**).

Eine **verstärkte Zirkulation von Daten** im Besitz öffentlicher Stellen und eine gesteigerte Datenwirtschaft führt dazu, dass **politische und gesellschaftliche Herausforderungen effektiver bewerkstelligt** werden können – sei es durch eine verbesserte Gesundheitsversorgung oder Mobilität oder eine effizientere Bekämpfung des Klimawandels. Davon profitieren alle Bürgerinnen und Bürger. Zur Steigerung der Datenwirtschaft trägt zum ersten eine Erleichterung des Zugangs zu Daten bei, zum zweiten die Vergrößerung des Datenbestandes, auf den zugegriffen werden kann. Je eher Menschen ihre personenbezogenen Daten zu datenaltruistischen Zwecken zur Verfügung stellen, desto mehr profitiert die gesamte Zivilgesellschaft davon. Dafür braucht es **Anreize, personenbezogene Daten im Besitz öffentlicher Stellen freizugeben**.

⁴⁶ Vgl. Erwgr. 48 DGA.

Dies kann durch eine rechtssichere und transparente Etablierung datenaltruistischer Organisationen gelingen.

Darüber hinaus sollte der Politik nicht nur auf den Zugriff von Unternehmensseite auf Datenbestände ankommen. Denkbar ist auch die Ermöglichung eines direkten **Zugriffs durch die Bevölkerung selbst**. Zu denken ist hierbei beispielsweise an die Nutzbarmachung von Daten aus dem Verkehrsbereich, der sich bereits mehrere Projekte verschrieben haben (etwa die Mobilithek⁴⁷ oder der Bayernatlas⁴⁸).⁴⁹

d) Transparenzgesetz und Schaffung offener Standards

Die gesetzgeberischen Möglichkeiten, Daten im Besitz öffentlicher Stellen für Wirtschaft und Zivilgesellschaft besser nutzbar zu machen, beschränken sich nicht allein auf die Umsetzung des DGA im DGG (**Frage 16**).

Ein **Transparenzgesetz** auf Bundesebene könnte eine Option sein, **öffentliche Stellen zur Bereitstellung von Daten zu verpflichten** und so einen **Datenzugangsanspruch** zu schaffen. Ein solches Gesetz wurde im Koalitionsvertrag zwar angekündigt,⁵⁰ bislang wurde mit der Umsetzung dieses Projekts aber noch nicht begonnen. Ein Transparenzgesetz ist neben dem DGA wegen der ausdrücklichen Anordnung in Art. 1 Abs. 2 UAbs. 2 DGA möglich. Bei der Ausgestaltung des Gesetzes müsste sich der Gesetzgeber an den Art. 3 bis 9 DGA orientieren. Durch die Schaffung eines Transparenzgesetzes könnte die Akzeptanz für eine gesteigerte Datenwirtschaft innerhalb der Bevölkerung gestärkt werden.⁵¹

Zusätzlich kann die **Einführung offener Standards** dabei helfen, Anreize für Akteure auf Digitalmärkten zu schaffen und so die Datenwirtschaft zu stärken. Besonders Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen können von offenen Standards profitieren, da es in ihren möglichen Geschäftsbereichen bislang wenig nutzbare Infrastruktur oder Vorbilder gibt. Aber auch die Stellen der öffentlichen Verwaltung, die Unternehmen einen Zugang zu Daten in ihrem Besitz ermöglichen, sollten sich ihrerseits zur Erleichterung des Datenzugangs auf die sektorspezifischen Standards einstellen.

3. DGA: Internationaler Zugang zu Daten

Ein weiteres Themengebiet, dem sich der DGA widmet, ist der internationale Datenzugang und die internationale Datenübertragung (vgl. Art. 31 DGA). Gemeint ist damit die Übertragung von bzw. der Zugang zu innerhalb der Union gespeicherter nicht personenbezogener Daten an Drittstaaten. Art. 31 DGA kann als Parallele zu Art. 44 ff. DS-GVO gesehen werden, die die Übertragung personenbezogener Daten in EU-Drittstaaten regeln.⁵²

⁴⁷ Abrufbar unter <https://mobilithek.info> (zuletzt abgerufen am 07.11.2024).

⁴⁸ Abrufbar unter <https://geoportal.bayern.de/bayernatlas/mobile.html?lang=de&topic=ba&bgLayer=atkis&catalogNodes=11> (zuletzt abgerufen am 07.11.2024).

⁴⁹ Näher *Schwartmann et al.*, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2024, S. 33 f. (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1010058/15b3c22909f8abd112260e5eaa1cfdc1/Stellungnahme-Schwartmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.11.2024).

⁵⁰ Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 9.

⁵¹ Vgl. *Schwartmann et al.*, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages am 26. Juni 2024, S. 15 (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1010058/15b3c22909f8abd112260e5eaa1cfdc1/Stellungnahme-Schwartmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.11.2024).

⁵² Specht/*Hennemann*, DGA, Art. 31 Rn. 1.

a) Verhältnis und Unterschiede zur DG-GVO

Anders als die DS-GVO, geht der DGA von einer **Erlaubnis der Datenübertragung mit Verbotsvorbehalt** aus: Die Übertragung ist also erlaubt, wenn sie nicht ausnahmsweise unrechtmäßig ist. Art. 31 DGA normiert nicht selbst, wann eine Datenübertragung unrechtmäßig ist, sondern verweist dafür auf das Unionsrecht bzw. das nationale Recht. Im Gegensatz dazu normiert die DS-GVO selbst die genauen Voraussetzungen, unter denen ein Datentransfer erlaubt ist (vgl. Art. 45 ff. DS-GVO). Auch kennt der DGA keine Möglichkeit zur Datenübertragung auf Grundlage eines Angemessenheitsbeschlusses (vgl. Art. 45 DS-GVO).

Ausweislich des klaren Wortlauts von Art. 31 Abs. 1 DGA regelt die Norm **ausschließlich den Transfer nicht personenbezogener Daten**. Ein Konkurrenzverhältnis zu den Normen der DS-GVO ist daher ausgeschlossen.

b) Bewertung

Die Ermöglichung einer internationalen Übertragung von nicht personenbezogenen Daten ist für den Aufbau einer starken Digitalwirtschaft in der Union unverzichtbar. Die Errichtung eines Datenbinnenmarkts innerhalb der EU reicht zur Erreichung dieses Ziels nicht aus, weil viele Unternehmen, die einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mehrwert durch das Teilen von Daten bieten, ihren Sitz nicht in der Union haben. Daher müssen entsprechende **Daten unkompliziert global gehandelt werden können**. Unions- und nationaler Gesetzgeber sollten daher darauf achten, den internationalen Verkehr nicht personenbezogener Daten nicht mehr als nötig einzuschränken.

Gleichwohl birgt die Übertragung nicht personenbezogener Daten in Drittländer unter Umständen große Risiken. Man denke nur an Datenbestände im sicherheitsbehördlichen oder militärischen Kontext.⁵³ Um nationale und Unionsinteressen nicht zu gefährden, ist es Aufgabe des jeweiligen Gesetzgebers, vorausschauend und präzise zu regeln, welche nicht personenbezogene Daten einem Zugriff durch Drittstaaten entzogen sind. Hier sind staatliche Integrität und Sicherheit einerseits sowie eine funktionierende Digitalwirtschaft andererseits sorgsam gegeneinander abzuwägen.

III. Aufsichtsbehörden

Ein zentraler Zweck des Daten-Governance-Gesetzes (DGG) ist im Sinne einer Umsetzung des Digital Governance Act (DGA) die Benennung zuständiger nationaler Behörden. Mit § 2 Abs. 1 und 3 DGG-E kommt der Gesetzgeber seinen Pflichten aus Art. 13 f. und 23 f. DGA bzw. Art. 7 f. DGA nach.

Zuständige Stelle für die Anmeldung und Überwachung von Datenvermittlungsdiensten ist nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 DGG-E die Bundesnetzagentur (BNetzA). Sie ist auch zuständig für die Anmeldung und Überwachung datenaltruistischer Organisationen, § 2 Abs. 1 Nr. 2 DGG-E.

Das Statistische Bundesamt ist nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 DGG-E für die Unterstützung der öffentlichen Stellen, die Zugang zur Weiterverwendung von bestimmten Daten gewähren oder verweigern, zuständig sowie gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 DGG-E zentrale Informationsstelle.

1. Eignung der eingesetzten Behörden (Frage 1)

Bei der Einsetzung der zuständigen Behörden ist besonders auf deren fachliche Eignung zu achten (**Frage 1**).

⁵³ Specht/Hennemann, DGA, Art. 31 Rn. 11.

a) **Bundesnetzagentur**

Die Bundesnetzagentur befasst sich als oberste deutsche Regulierungsbehörde traditionell mit sog. Netzmärkten, d.h. den Märkten für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Sie untersteht dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Die Bundesnetzagentur ist bereits mit den Themen Informationstechnik- und Sicherheit betraut und unterhält eine Abteilung für Digitales sowie eine Koordinierungsstelle für digitale Dienste.⁵⁴ Außerdem ist sie die zuständige Aufsichtsbehörde für die Einhaltung mehrerer Digitalgesetze, z.B. des Telekommunikation-Digitale-Dienste-Datenschutz-Gesetzes (TDDDG, vgl. § 30 TDDDG) oder des Digitale-Dienste-Gesetzes (DGG, vgl. § 12 Abs. 1 DDG).

Unionsrechtliche Vorgaben bzgl. der einzusetzenden Behörden finden sich in Art. 26 DGA. Demnach müssen die zuständigen Behörden von allen Anbietern von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen unabhängig sein (vgl. Art. 26 Abs. 1 S. 1 DGA) und ihre Aufgaben unparteiisch, transparent und kohärent unter Wahrung eines fairen Wettbewerbs und von Diskriminierungsfreiheit wahrnehmen (vgl. Art. 26 Abs. 2 S. 1 u. 2 DGA). Diese Anforderungen erfüllt die BNetzA aufgrund ihrer rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung.

Aufgrund dieser Überlegungen erscheint die Bundesnetzagentur als kompetente Behörde für die Regulierungsaufgaben nach dem DGG. Dass es dem DGA letztlich um die Steigerung der Datenwirtschaft und nicht um andere Fragen (z.B. Datenschutz) geht, spricht für die Eignung der BNetzA als traditionelle Regulierungsbehörde, auch im Vergleich zu anderen Behörden. . Auf der anderen Seite hat der Bundesgesetzgeber nach der Rechtsprechung des EuGH⁵⁵ die europarechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der BNetzA nicht ordnungsgemäß umgesetzt, die wiederum bei der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit außer Frage steht.

b) **Statistisches Bundesamt**

Das Statistische Bundesamt (StBA) ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (vgl. § 2 BstatG) und erhebt und analysiert statistische Informationen in den Bereichen Gesellschaft und Umwelt, Wirtschaft, Branchen und Unternehmen, Arbeit, Staat sowie Länder und Regionen.⁵⁶ Zu seinen Aufgaben gehört die Erstellung neutraler und fachlich unabhängiger Statistiken. Fraglich ist, ob die Aufgaben nach DGG-E vom StBA strukturell getrennt von den Aufgaben der Bundesstatistik wahrgenommen werden müssen. Die strukturelle Trennung beim StBA könnte entbehrlich sein, da es anders als die BNetzA nicht unabhängig sein muss, da Art. 7 DGA keine Unabhängig, sondern eine Ausstattung mit angemessenen rechtlichen, finanziellen, technischen und personellen Mitteln, einschließlich der erforderlichen technischen Sachkenntnis verlangt. Das scheint gegeben zu sein, weil der Mehrbedarf bereits im zu beschließenden Haushalt 2025 berücksichtigt wird.

2. **Befugnisse der Bundesnetzagentur (Fragen 5 und 14)**

Der DGG-E stattet die BNetzA mit Befugnissen gegenüber Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen aus. Dabei wird der vom DGA vorgegebene Rahmen nicht

⁵⁴ S. den Organisationsplan der BNetzA, abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Organigramm/OrganigrammMitNamen.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (zuletzt abgerufen am 07.11.2024).

⁵⁵ Urteil vom 02.09.2021, C-718/18.

⁵⁶ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html (zuletzt abgerufen am 07.11.2024).

vollständig ausgereizt, was sich auf eine Tätigkeit der genannten Akteure negativ auswirken könnte. Außerdem können durch parallele Regelungen in EinwV und TDDDG Zuständigkeitsprobleme auftreten.

a) Regulierung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltuistischen Organisationen (Frage 5)

Die BNetzA ist nicht nur für die Anmeldung von Datenvermittlungsdiensten und die Registrierung datenaltuistischer Organisationen zuständig (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 DGG-E). Im Folgenden sollen die im DGG-E vorgesehenen behördlichen Befugnisse einer kritischen Betrachtung unterzogen werden (**Frage 5**).

Sie überwacht auch die Einhaltung der Anforderungen an Datenvermittlungsdienste und datenaltuistische Organisationen und wird dabei von Amts wegen tätig, § 6 Abs. 1 DGG-E und § 7 Abs. 1 DGG-E. Sie kann die Erfüllung der jeweiligen Anforderungen des DGA dabei anordnen (§ 6 Abs. 3, § 7 Abs. 3 DGG-E) und bei Zuwiderhandlung die Bereitstellung des Datenvermittlungsdienstes bzw. die Führung der Bezeichnung der Bezeichnung „datenaltuistische Organisation“ untersagen (vgl. § 6 Abs. 5, § 7 Abs. 4 DGG-E). Zur Durchsetzung jener Entscheidungen kann die BNetzA Zwangsgelder verhängen (§ 6 Abs. 6, § 7 Abs. 5 DGG-E).

In einer Gesamtschau der Befugnisse fällt auf, dass der DGG-E vor allem auf die Durchsetzung von Maßnahmen bei Rechtsverstößen setzt und **wenig positive Anreize für Datenvermittlungsdienste und datenaltuistische Organisationen**.

Im gesamtwirtschaftlichen Interesse sollte der **Fokus** aber auf der **Förderung von Datenaltuismus und Datenvermittlungsdiensten liegen und nicht auf der präventiven Überwachung** in Erwartung von Rechtsbrüchen, wie es nach dem Wortlaut von § 6 Abs. 1 bzw. § 7 Abs. 1 DGG-E erwartbar erscheint. Die im DGA vorgesehene Möglichkeit zur Förderung von Datenaltuismus (vgl. Art. 16 S. 1 DGA) lässt der DGG-E beispielsweise ungenutzt.

Im Fall von Datenvermittlungsdiensten wird außerdem von der durch Art. 11 Abs. 11 DGA eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, für die Anmeldung von Datenvermittlungsdiensten Gebühren zu erheben (vgl. § 5 Abs. 1 DGG-E). Zuständig ist für die noch zu erlassende Rechtsverordnung originär das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (§5 Abs. 2 S. 1 DGG-E), das diese Befugnis allerdings auf die BNetzA übertragen kann (vgl. § 5 Abs. 2 S. 2 DGG-E). Unabhängig davon, welche Behörde die Gebührenordnung letztlich erlässt, sollte jedenfalls darauf geachtet werden, dass die Höhe der anfallenden Gebühren nicht unverhältnismäßig hoch ausfällt, da sonst ein abschreckender Effekt auftreten kann und potenzielle Datenvermittlungsdienste vor einer Anmeldung zurückschrecken könnten. Dazu bietet sich insbesondere eine Gebührendeckelung bzw. die Aufnahme von Ausnahmetatbeständen an.⁵⁷

Denselben Weg sollte die BNetzA im Übrigen bei der Durchsetzung ihrer übrigen Befugnisse beachten: Zwar muss sie nach § 6 Abs. 1 und 7 Abs. 2 DGG-E Datenvermittlungsdienste und datenaltuistische Organisationen von Amts wegen überwachen, jedoch sollte bei der Erfüllung dieser Aufgabe nicht aus den Augen verloren werden, dass ein Tätigwerden von Datenvermittlungsdiensten und datenaltuistischen grundsätzlich wünschenswert ist und gefördert werden sollte. Aus diesen Gründen sollte mehr auf Anreize als auf Abschreckungsmechanismen geachtet werden.

⁵⁷ S. dazu auch B.I.1.b.bb.(2).

b) Sanktionen (Frage 14)

Darüber hinaus kann die Bundesnetzagentur nach § 8 DGG-E bei Verstößen gegen Normen des DGA Bußgelder gegenüber Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen verhängen. Der umfangreiche Bußgeldkatalog ermächtigt die Bundesnetzagentur (vgl. § 8 Abs. 3 DGG-E) zur Verhängung von Sanktionen vor allem gegenüber Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen (**Frage 14**). In Anbetracht der strengen Anforderungen, die der DGA an Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen stellt, und der zusätzlich hohen Bußgeldobergrenzen⁵⁸ sollte es in der Praxis nicht so weit kommen, dass potenzielle Akteure von einem Tätigwerden in den genannten Sektoren abgeschreckt werden. Auch hier sollte der Fokus mehr auf der Förderung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen liegen.

Bei **datenaltruistischen Organisationen**, die ohne Erwerbszweck tätig werden müssen (vgl. Art. 18 lit. c DGA) und für die im DGG-E keine weiteren Anreize geschaffen werden, stellt sich die Frage, ob eine **Sanktionierung durch Geldbußen überhaupt sinnvoll** ist.

c) Auftretende Zuständigkeitsprobleme

Eine nicht zu unterschätzende Herausforderung stellt die Verteilung der Zuständigkeit auf mehrere Behörden dar.

Bereits der DGG-E verteilt die durch den DGA zuzuweisenden Befugnisse auf Bundesnetzagentur und Statistisches Bundesamt. Da die zugewiesenen Aufgabenbereiche aber wohl weitestgehend unabhängig voneinander bearbeitet werden können, mag es in diesen Bereichen nicht zu Komplikationen kommen.

Ungleich größere **Probleme** ergeben sich aber durch die **Kompetenzzuweisung für die Anmeldung von Datenvermittlungsdiensten an die BNetzA** (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 DGG-E). Die Schwierigkeit rührt aus einer **Konkurrenz zwischen § 2 Abs. 1 Nr. 1 DGG-E und der Einwilligungsverwaltungsverordnung (EinwV) iVm § 26 Abs. 1 TDDDG**. Die zuletzt genannte EinwV regelt die Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung. Zuständige Stelle ist gemäß § 8 EinwV die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Da Dienste zur Einwilligungsverwaltung aber in aller Regel Datenvermittlungsdienste iSd Art. 2 Nr. 11 DGA darstellen, entsteht ein **regelrechtes Kompetenz-„Wirrwarr“**, das große Rechtsunsicherheit verursacht, weil unklar ist, wie sich beide Kompetenzzuweisungen zueinander verhalten.⁵⁹ Diesbezüglich ist es dem Gesetzgeber dringend angeraten, durch entsprechende Regelungen Klarheit zu schaffen. Falls dies nicht gelingt, ist die Etablierung von Kommunikationsmechanismen zwischen den genannten Stellen unbedingt erforderlich, um nicht völlige Rechtsunsicherheit entstehen zu lassen.

C) Fazit

Im Rahmen des Fazits soll auf folgende Aspekte hingewiesen werden.

- Das Daten-Governance-Gesetz (DGG) soll der Umsetzung des unionsrechtlichen Digital Governance Act (DGA) in nationales Recht dienen. Der politische Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers wird durch das EU-Recht eingehegt. Soweit europäische Rechtsakte vollharmonisierenden Charakter haben, sind dem nationalen Gesetzgeber für Maßnahmen einer eigenen Datenpolitik und eines entsprechenden

⁵⁸ In bestimmten Fällen können Bußgelder bis zu 500.000 Euro verhängt werden, vgl. § 8 Abs. 2 DGG-E.

⁵⁹ Dazu ausführlich B.I.1.c.

Daten(wirtschafts)rechts enge Grenzen gezogen. In sollen Fällen ist nationale Gesetzgeber auf Öffnungsklauseln angewiesen. Dennoch nutzt der DGG-E den vorhandenen regulatorischen Spielraum des DGA nicht aus.

- Gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 1 DGA können die Mitgliedstaaten etwa organisatorische oder technische Regelungen treffen, um **Datenaltruismus** zu **erleichtern**. Beispielhaft nennt Art. 16 Abs. 1 S. 2 DGA die Festlegung nationaler Strategien für Datenaltruismus. Solche Strategien benennt der DGG-E allerdings nicht. Datenaltruistische Organisationen spielen im DGG-E nur insoweit eine Rolle, als dieser bestimmt, dass die Bundesnetzagentur gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 u. 2 DGG-E die Einhaltung der Anforderungen an datenaltruistische Organisationen aus dem DGA (vgl. Kapitel IV DGA) von Amts wegen überwacht. In diesem Kontext sollen der BNetzA außerdem Befugnisse zur Untersagung und Verhängung eines Zwangsgeldes verliehen werden (vgl. § 7 Abs. 4 u. 5 DGG-E). Weitergehende Regelungen zur Erleichterung des Datenaltruismus lässt der Entwurf vermissen.
- In einer Gesamtschau fällt auf, dass der **DGG-E** umgekehrt vor allem auf die **Durchsetzung von Maßnahmen bei Rechtsverstößen** setzt und **wenig positive Anreize** für Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen. Im gesamtwirtschaftlichen Interesse sollte der Fokus aber auf der Förderung von Datenaltruismus und Datenvermittlungsdiensten liegen und nicht auf der präventiven Überwachung in Erwartung von Rechtsbrüchen, wie es nach dem Wortlaut von § 6 Abs. 1 bzw. § 7 Abs. 1 DGG-E erwartbar erscheint. Die im DGA vorgesehene **Möglichkeit zur Förderung von Datenaltruismus** (vgl. Art. 16 S. 1 DGA) lässt der DGG-E beispielsweise **ungenutzt**. Bei datenaltruistischen Organisationen, die ohne Erwerbszweck tätig werden müssen (vgl. Art. 18 lit. c DGA) und für die im DGG-E keine weiteren Anreize geschaffen werden, stellt sich die Frage, ob eine Sanktionierung durch Geldbußen überhaupt sinnvoll ist.
- Initiativ werden kann der nationale Gesetzgeber aber mit Blick auf Datenkompetenz. Es steht dem nationalen Gesetzgeber frei, Maßnahmen zu ergreifen, um **Datenkompetenz** zu **steigern**, z.B. durch entsprechende Kampagnen zur Aufklärung zu ergreifen. Das ist besonders wichtig, weil die relevanten Rechtsquellen zahlreich und komplex sind und ihr Zusammenwirken den Bürgern erklärt werden muss. Datenkompetenz sollte insofern weiter gehen und auch die Information von Bürgern einschließen.
- Konkrete Probleme ergeben sich durch den DDG-E durch die Kompetenzzuweisung für die Anmeldung von Datenvermittlungsdiensten an die BNetzA (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 DGG-E). Die Schwierigkeit rührt aus einer Konkurrenz zwischen § 2 Abs. 1 Nr. 1 DGG-E und der Einwilligungsverwaltungsverordnung (EinwV) iVm § 26 Abs. 1 TDDDG. Die zuletzt genannte EinwV regelt die Anerkennung von Diensten zur Einwilligungsverwaltung. Zuständige Stelle ist gemäß § 8 EinwV die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Da Dienste zur Einwilligungsverwaltung aber in aller Regel Datenvermittlungsdienste iSd Art. 2 Nr. 11 DGA darstellen, entsteht ein regelrechtes **Kompetenz-„Wirrwar“**, das große Rechtsunsicherheit verursacht, weil unklar ist, wie sich beide Kompetenzzuweisungen zueinander verhalten.

Diesbezüglich ist es dem Gesetzgeber dringend angeraten, durch entsprechende Regelungen Klarheit zu schaffen. Falls dies nicht gelingt, ist die Etablierung von Kommunikationsmechanismen zwischen den genannten Stellen unbedingt erforderlich, um nicht völlige Rechtsunsicherheit entstehen zu lassen.