



Ausschussdrucksache 21(23)45
vom 22. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen Prof. Dr. Sarah Rachut
Universität Braunschweig

Öffentliche Anhörung am 28. Januar 2026

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über
europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz – DGG)
BT-Drs. 21/3544



Technische Universität
Braunschweig
Institut für Rechtswissenschaften
Bienroder Weg 87
38106 Braunschweig

Prof. Dr. Sarah Rachut
Direktorin

Tel. +49 (0) 531 391-2440
sarah.rachut@tu-braunschweig.de
<https://www.tu-braunschweig.de/recht>

Datum: 22. Januar 2026

Gutachterliche Stellungnahme

für den Ausschuss für Digitales und
Staatsmodernisierung des Deutschen Bundestages

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

BT-Drucksache 21/3544

Inhalt

A.	Einleitung	3
I.	Aktuelle Entwicklungen im Bereich der EU-Datenregulierung.....	3
II.	Ziel und Inhalt des DGA	4
III.	Nationale Anknüpfungspunkte durch DGG-E	5
B.	DGA und DGG-E in Kontext der weiteren Daten- und Digitalregulierung.....	6
I.	Verhältnis von DGA und DA	7
II.	Verhältnis von DGA und DS-GVO	7
III.	DGA und sonstige Digital- bzw. Datengesetzgebung	10
IV.	Zwischenergebnis: Regulatorische Defizite und Abgrenzungsschwierigkeiten	10
C.	Förderung der Datenverarbeitung auf nationaler Ebene	11
I.	Nationale Regelungen zur Förderung von Datenaltruismus i.S.d. Art. 16 DGA	11
II.	Behördliche Zuständigkeit und Befugnisse	12
1.	Nationale Zuständigkeiten	12
2.	Befugnisse der nationalen Behörden	13
3.	Zusammenwirken der Behörden	14
4.	Weitere Vorschriften des DGG-E.....	14
5.	Zwischenergebnis.....	15
III.	Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in digitalen Kontexten	15
IV.	Evaluationsbedürfnis	16
D.	Fazit und Empfehlungen.....	17

A. Einleitung

Der Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz – DGG) – BT-Drs. 21/3544 – zielt auf die Regelung der nationalen Durchführungsbestimmungen des Data-Governance-Acts (DGA) ab.¹ Dies ist notwendig, um die direkt und unmittelbar geltenden Vorgaben des DGA tatsächlich erfüllen zu können.

Der Entwurf des DGG (DGG-E) erfüllt die auf Ebene der Mitgliedstaaten zu treffenden Vorgaben des DGA: Er benennt die Bundesnetzagentur sowie das Statistische Bundesamt als zuständige Behörden und sieht die Einführung von Sanktionsvorschriften bei Verstößen gegen Vorgaben des DGA vor. Neben diesen zwingenden Inhalten ergibt sich aus Art. 16 DGA die Möglichkeit, Datenaltruismus auf nationaler Ebene näher auszugestalten.

Bei der inhaltlichen Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs für ein DGG ist auch auf die übergeordnete Regelungsintention des DGA abzustellen, um einschätzen zu können, ob der nationale Gesetzgeber den ihm verbleibenden Regulierungsspielraum in diesem Sinne bestmöglich ausnutzt.

I. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der EU-Datenregulierung

Im Rahmen der Europäischen Datenstrategie² zielt die EU auf die Errichtung eines Binnenmarktes für Daten ab und hat hierfür in den letzten Jahren bereits zahlreiche EU-Regulierungsvorhaben umgesetzt und angestoßen. Aktuell gibt es zudem Bestrebungen, diesen – teils sehr heterogenen – Rechtsrahmen zu vereinheitlichen und zu optimieren. Hierfür hat die Kommission am 19.11.2025 einen Vorschlag für eine Digital-Omnibus-Verordnung (DO-VO-E) unterbreitet, die die DS-GVO, die Single-Digital-Gateway-VO, die sog. Datenschutz-VO³, den Data Act, die ePrivacy-RL, die NIS-2-RL, die CER-RL, sowie die Verordnung für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der EU⁴, die P2B-VO, den DGA und die PSI-RL betrifft. Der DGA soll hierbei in dem DA aufgehen, Art. 10 Abs. 3 lit. a, Art. 1 Nr. 18 DO-VO-E, und künftig nicht mehr als eigene Verordnung existieren. Die Regelungen für Datenvermittlungsdienste als auch datenaltruistische Organisationen sollen konsolidiert und gestrafft werden (entfallen sollen u.a. Art. 20, 21 Abs. 4, 22, 26 Abs. 2 DGA). Für den hier zu bewertenden Gesetzentwurf (DGG-E) ist indes der aktuell bestehende Rechtsrahmen auf EU-Ebene maßgeblich, nichtsdestotrotz sollten die Entwicklungen rund um die geplante Digital-Omnibus-Verordnung beobachtet und – wo möglich und sinnvoll – bereits bei der Durchführung auf nationaler Ebene berücksichtigt werden.

¹ Bereits in der vergangenen Legislaturperiode wurde ein Gesetzgebungsverfahren für ein Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz – DGG) angestoßen (BT-Drs. Drucksache 20/13090). Bei der damaligen Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Digitales des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 war ich ebenfalls als Sachverständige geladen und habe eine schriftliche Stellungnahme angefertigt. Diese ist über <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw46-pa-digitales-governance-1026488> weiterhin abrufbar. Die vorliegende Stellungnahme greift die Überlegungen der damaligen Stellungnahme auf, soweit sie sich auf den nun zu begutachtenden Gesetzentwurf übertragen lassen. Textliche Übereinstimmungen werden nicht gesondert gekennzeichnet.

² Europäische Kommission, Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final.

³ VO (EU) 2018/1725.

⁴ VO (EU) 2018/1807

Wesentliche Teile der bisherigen unionalen Daten- und Digitalregulierung widmen sich dem Zugang zu und der Verarbeitung von Daten. Neben die DS-GVO, die die Verarbeitung personenbezogener Daten grundlegend regelt, sind mit dem Data Act (DA) und dem Data Governance Act (DGA) zwei Verordnungen getreten, die Datennutzung grundsätzlich fördern sollen. Hierdurch sollen bisher ungenutzte Potentiale, etwa im Bereich grenzüberschreitender oder intersektoraler Datennutzung sowie aus der Verarbeitung besonders großer Datenbestände, ausgeschöpft werden. Das Aufkommen (generativer) KI-Anwendungen und die darin gesehenen Potentiale haben das Bedürfnis nach qualitativ hochwertigen Datensätzen und klaren rechtlichen Regelungen hinsichtlich der Verarbeitung von Daten zusätzlich erhöht. Anders als bei der DS-GVO beziehen sich DA und DGA sowohl auf personenbezogene als auch nicht-personenbezogene Daten.

II. Ziel und Inhalt des DGA

Ziel des DGA ist es dabei „die Entwicklung eines grenzfreien digitalen Binnenmarktes sowie eine auf den Menschen ausgerichtete, vertrauenswürdige und sichere Datengesellschaft und -wirtschaft voranzutreiben.“⁵ Hierfür trifft der DGA Regelungen über die Weiterverwendung bestimmter Kategorien geschützter Daten im Besitz öffentlicher Stellen (Kapitel II) sowie über Datenvermittlungsdienste (Kapitel III) und datenaltruistische Organisationen (Kapitel IV).

Ansprüche auf den Zugang zu (bestimmten) Daten oder spezielle Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung sind mit dem DGA nicht verbunden, vielmehr setzt das Regelwerk auf die Harmonisierung des Rechtsrahmens für Datenaustausch durch die Etablierung von „Daten-Governance“ und damit die Schaffung von Strukturen, die die Bereitschaft zur Datenbereitstellung und Datenverarbeitung erhöhen sollen. Dezipiert erhofft sich der unionale Verordnungsgeber etwa durch die Regulierung von datenaltruistischen Organisationen, dass diese „zur Entstehung von ausreichend großen Datenbeständen [beitragen], [...] um Datenanalysen und maschinelles Lernen auch grenzüberschreitend in der Union [zu] ermöglichen.“⁶ Die klare Intention der Regelungen liegt damit auf dem Ermöglichen und Fördern von Datennutzung im wirtschaftlichen, aber v.a. im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Hieran muss sich der unionale Verordnungsgeber messen lassen.

Bisher scheint der durch den DGA erzielte Fortschritt eher gering auszufallen. Dies mag zum einen daran liegen, dass zahlreiche Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Benennung der zuständigen Behörden zunächst nicht nachgekommen sind⁷ und daher bereits faktisch die Registrierung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen unmöglich war, zum anderen muss jedoch auch gefragt werden, ob die im DGA getroffenen Regelungen das verfolgte Ziel tatsächlich fördern oder aufgrund der regulatorischen Ausgestaltung möglicherweise (nicht intendierte) Hürden aufbauen.

⁵ Erwägungsgrund 3 S. 2 DGA

⁶ Erwägungsgrund 45 S. 4 DGA

⁷ S. zur Übersicht der bis August 2024 benannten Behörden Rachut/Maurer, Altruismo de datos en el marco del Reglamento Europeo de Gobernanza de Datos, ¿un acierto o mejorable?, Revista de Derecho Comunitario Europeo, (2024) 78, S. 183, 197 ff., <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.78.06.>; INFR(2024)2060; Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 23.05.2024, Commission calls on 18 Member States to comply with the EU Data Governance Act, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-calls-18-member-states-comply-eu-data-governance-act>.

EU-weit existieren in inzwischen sieben Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Ungarn, Niederlande, Schweden) insgesamt 27 Datenvermittlungsdienste (wobei 18 Datenvermittlungsdienste allein auf Finnland und die Niederlande entfallen).⁸ Datenaltruistische Organisationen wurden EU-weit bisher nur drei gegründet und in das Register eingetragen (eine aus Spanien⁹ und zwei aus Belgien).¹⁰ Während DATALOG (Associació Dades pel Benestar Planetari) aus Spanien bereits seit Juni 2023 als datenaltruistische Organisation besteht. Sind die beiden belgischen Organisationen, EBDH (European Brain Data Hub) und Fondation 101 Génomes, erst kürzlich als in der EU anerkannte datenaltruistische Organisationen hinzugekommen. Inhaltlich zielen die beiden letztgenannten datenaltruistischen Organisationen auf Datennutzung zu medizinischen Zwecken ab, wohingegen DATALOG regionale Verbrauchsdaten zusammenträgt, um ein ressourcensparsames Verhalten zu fördern.

Gem. Art. 35 DGA war durch die Kommission bis zum 25.09.2025 eine Evaluation („Bewertung und Überprüfung“) der Verordnung durchzuführen und sollten hierbei insbesondere auch die eingetragenen datenaltruistischen Organisationen in den Blick genommen werden (Art. 35 S. 3 lit. c DGA).

Über die wichtigsten Ergebnisse dieser Evaluation muss weiter dem Europäischen Parlament, dem Rat sowie dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss berichtet werden. Erkenntnisse aus dieser Evaluation¹¹ liegen bisher nicht öffentlich vor und erlauben daher keine weiteren Rückschlüsse auf den Zielerreichungsgrad des DGA.

III. Nationale Anknüpfungspunkte durch DGG-E

Der DGA ist bereits seit dem 23.06.2022 in Kraft und gilt gem. Art. 38 S. 2 DGA seit dem 24.09.2023. Auch wenn der DGA als EU-Verordnung direkt und unmittelbar gilt, mussten die Mitgliedstaaten zur Erfüllung der DGA-Vorgaben bis zum 24.09.2023 die hierfür zuständigen Behörden benennen (vgl. Art. 7 Abs. 1 S. 1, 8 Abs. 1 S. 2, 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 DGA) sowie der Kommission mitteilen, welche nationalen Sanktionsvorschriften sie für Verstöße gegen die Vorgaben des DGA erlassen haben (Art. 34 Abs. 1 DGA). Dieser Verpflichtung ist Deutschland – wie auch zahlreiche andere Mitgliedstaaten¹² – zunächst nicht nachgekommen, sodass die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren auch gegen Deutschland eingeleitet hat.¹³

⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/data-intermediary-services>.

⁹ S. hierzu Rachut/Maurer, Altruismo de datos en el marco del Reglamento Europeo de Gobernanza de Datos, ¿un acierto o mejorable?, Revista de Derecho Comunitario Europeo, (2024) 78, S. 183, 206 ff.

¹⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/data-altruism-organisations>.

¹¹ Die Evaluation wurde bereits angestoßen. Zum diesbezüglichen Vergabeverfahren „Supporting the evaluation of the Free Flow of Non-Personal Data Regulation, Open Data Directive and Data Governance Act EC-CNECT/2024/OP/0064“ s. <https://ted.europa.eu/en/notice/-/detail/595644-2024>; <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/tender-details/5586778b-d4d2-4c31-a03e-ac5f28fa087e-CN>.

¹² S. zur Übersicht der bis August 2024 benannten Behörden Rachut/Maurer, Altruismo de datos en el marco del Reglamento Europeo de Gobernanza de Datos, ¿un acierto o mejorable?, Revista de Derecho Comunitario Europeo, (2024) 78, S. 183, 197 ff., <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.78.06>.

¹³ (INFR(2024)2060); Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 23.05.2024, Commission calls on 18 Member States to comply with the EU Data Governance Act, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-calls-18-member-states-comply-eu-data-governance-act>.

Mit dem DGG-E kommt Deutschland diesen Vorgaben nun nach und benennt die Bundesnetzagentur sowie das Statistische Bundesamt als zuständige Behörden. Während Art. 8 DGA eine zentrale Informationsstelle pro Mitgliedstaat vorsieht, die wiederum mit sektoralen, regionalen oder lokalen Informationsstellen verknüpft sein kann, wird es in Art. 7, 13 und 23 DGA jeweils den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie eine oder mehrere zuständige Behörden benennen.

Weiter umfasst § 10 DGG-E die nationalen Sanktionsvorschriften in Form von Bußgeldvorschriften.

Neben den im DGG-E vorgeschlagenen Regelungen bestünde gem. Art. 16 DGA noch die Möglichkeit, dass organisatorische und/oder technische Regelungen bzw. nationale Strategien für Datenaltruismus durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden, um Datenaltruismus zu „erleichtern“.¹⁴

Weiteren regulatorischen Spielraum sieht der DGA für die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht vor, die maßgeblichen Regelungen über Daten-Governance ergeben sich vielmehr direkt aus dem DGA.

Indes ist zu beachten, dass die bestehenden Hürden und Herausforderungen im Kontext von Datennutzung nur bedingt auf mangelnde rechtliche Vorgaben zurückführen sind, sondern vielmehr in der – teils uneinheitlichen – Auslegung und Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften begründet liegen.¹⁵ Bei der Frage, ob und wie die mit dem DGA verfolgten Ziele besser gefördert werden können, ist daher auch und gerade die Rechtsanwendung in den Blick zu nehmen.

B. DGA und DGG-E in Kontext der weiteren Daten- und Digitalregulierung

Der DGA ist Teil der immer ausdifferenzierteren Digitalgesetzgebung auf EU-Ebene und weist hierbei Überschneidungen zu weiteren Rechtsakten auf. Neben der Abgrenzung von DA und DGA gilt es insbesondere bei Regelungen des DGA, die sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, das Verhältnis zur DS-GVO zu betrachten.

Mit dem Ziel, eine Harmonisierung der Digitalgesetzgebung herbeizuführen, wurden in den letzten Jahren auf europäischer Ebene eine Vielzahl von Digitalregulierungsvorhaben angestoßen und umgesetzt, die in sich und untereinander mitunter nicht konsistent sind. Dies ist angesichts der Komplexität der zu regulierenden sozio-technischen Sachverhalte ebenso nicht vollständig zu vermeiden und erfordert daher auch eine kontinuierliche Überprüfung der Steuerungswirkung hinsichtlich der mit der Regulierung verfolgten Ziele. Durch die EU-Kommission wurde daher am 19.11.2025 ein Vorschlag für eine Digital-Omnibus-Verordnung unterbreitet, die u.a. DA und DGA in eine Verordnung zusammenführen soll (Art. 10 Abs. 3 lit. a, Art. 1 Nr. 18 DO-VO-E) und darüber hinaus eine Anpassung grundlegender datenschutzrechtlicher Vorgaben plant (Art. 3 DO-VO-E).

¹⁴ Kritisch gegenüber der Regulierung strategischen Handelns *Heckmann*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 118 ff.

¹⁵ *Heckmann/Paschke*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2022, § 103 Rn. 121 f.

Insbesondere die Anpassungen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten stieß hierbei auf Kritik, nicht zuletzt, da befürchtet wurde, dass hierdurch das Schutzniveau unverhältnismäßig herabgesetzt werden würde.¹⁶

I. Verhältnis von DGA und DA

Bisher stehen DGA und DA als eigene Verordnungen nebeneinander, ergänzen sich und bilden den Kern der unionalen Datengesetzgebung. Der DA reguliert erstmals den Zugang zu und die Nutzung von Daten, die bei der Nutzung von IoT-Produkten bzw. IoT-Diensten entstehen, und trifft Regelungen für Cloud-Dienste. Während der DA somit vor allem auf Pflichten zur Datenbereitstellung setzt,¹⁷ widmet sich der DGA dem Aufbau von Strukturen, die die Weiternutzung, gemeinsame Datennutzung sowie die freiwillige Datenbereitstellung ermöglichen und fördern sollen. Eine synergetische Verknüpfung dieser beiden Ansätze hat zunächst nicht stattgefunden,¹⁸ ist nun durch die Überführung in eine Verordnung jedoch geplant. Nach dem Entwurf der DO-VO sollen die Vorschriften des DGA in denen des DA aufgehen und dort als Art. 32a ff. DA-neu gelten.

II. Verhältnis von DGA und DS-GVO

Gegenstand der Daten-Governance-Regulierung des DGA sind sowohl personenbezogene als auch nicht-personenbezogene Daten, wobei sich der DGA explizit auf die Regeln der DS-GVO bezieht und etwa bei den Begriffsbestimmungen von „personenbezogenen Daten“, „Einwilligung“ oder „betroffene Person“ auf die Begriffsbestimmungen der DS-GVO verweist, vgl. Art. 2 Nr. 3, 5 und 7 DGA.

Zum Verhältnis von DGA und DS-GVO gilt: „Innerhalb des DGA normiert Art. 1 Abs. 3 S. 1–3 DGA zunächst, dass die unionalen sowie nationalen Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten für alle personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit dem DGA verarbeitet werden, gelten, dass insbesondere die DS-GVO „unbeschadet“ des DGA gilt, sowie, dass im Konfliktfall die DS-GVO Vorrang gegenüber den Vorgaben des DGA haben soll. Ergänzend finden sich in Erwägungsgrund 4 S. 1 DGA die Angaben, dass der DGA die Regelungen der DS-GVO „unberührt lassen“ soll. Zudem wird sowohl in Art. 1 Abs. 3 S. 4 DGA als auch in Erwägungsgrund 4 S. 2 DGA klargestellt, dass durch den DGA weder eine eigene bzw. neue Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten geschaffen wird, noch die sich aus der DS-GVO ergebenden Rechte und Pflichten berührt werden.“¹⁹

Das zunächst klar erscheinende Abgrenzungsverhältnis zwischen DGA und DS-GVO gestaltet sich im Einzelfall indes schwieriger:²⁰ Denn vielfach wiederholt der DGA datenschutzrechtliche Vorgaben der

¹⁶ Zur Einordnung der Diskussion s. Golland, ZRP 2026, 2.

¹⁷ Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 17 m.w.N.

¹⁸ Zum dadurch verlorenen Potential Ziegler/Nagl, ZfDR 2023, 57, 76.

¹⁹ Rachut, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

²⁰ S. auch Rachut, Digitale Datennachhaltigkeit, in: Martinez, Sophie/Wutscher, Claudia: Digitale Nachhaltigkeit – Nachhaltige Digitalisierung, 2026 (i.E.); Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 14 ff.; von Hagen/Völzmann, Datenaltruismus aus datenschutzrechtlicher Perspektive, MMR 2022, S. 176, 177 ff.; Specht-

DS-GVO in einzelnen Artikeln, wobei oftmals ein leicht abweichender Wortlaut verwendet wird. Auch der Vergleich zwischen den verschiedenen Sprachfassungen des DGA bietet hierbei keine validen Anhaltspunkte für eine – i.S.d. DS-GVO-Wortlautes oder eines bewusst abweichenden Wortlautes – eindeutige Auslegung des Normtextes.²¹ „So stellt sich mitunter die Frage, ob der Normgeber mit dem Wortlaut des DGA bewusst von den Vorgaben der DS-GVO abgewichen ist und dadurch speziellere Regelungen [...] setzen wollte, eine unbeabsichtigte und damit irrelevante Falschbezeichnung vorliegt, oder eine Konfliktlage zwischen DGA und DS-GVO besteht, sodass die Regelungen der DS-GVO gem. Art. 1 Abs. 3 S. 3 DGA Vorrang hätten.“²²

„Etwa greift der DGA hinsichtlich der Definition bestimmter Begrifflichkeiten auf die der DS-GVO zurück, an anderer Stelle weicht der DGA – ohne erkennbaren Grund – jedoch von der bekannten und üblichen Formulierung der DS-GVO ab. Im Einzelfall muss das genaue Verhältnis der beiden Rechtsakte zueinander durch Auslegung bestimmt werden, was in der Praxis von größter Bedeutung sein dürfte.“²³

Ob die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig ist, richtet sich daher weiter nach der DS-GVO, der DGA sieht keinerlei Privilegierungen – auch nicht für die gemeinnützigen datenaltruistischen Organisationen – vor, sodass die in der Praxis bedeutenden Herausforderungen bezüglich der DS-GVO (etwa hinsichtlich der Anforderungen an eine datenschutzrechtliche Einwilligung, den jeweiligen Rechtfertigungsgrund nach Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 9 Abs. 2 DS-GVO, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Grundsätze aus Art. 5 DS-GVO oder die Rahmenbedingungen etwaiger in der DS-GVO vorgesehenen Privilegierungen) unverändert bestehen.

Diese Herausforderungen wurden durch den Normgeber wohl bereits bei Schaffung des DGA antizipiert, sodass in Art. 25 DGA die Einführung eines Europäischen Einwilligungsformular für Datenaltruismus und in Art. 22 DGA die Konkretisierung durch delegierte Rechtsakte der Kommission vorgesehen wurde. Art. 25 Abs. 1, 2 DGA sieht vor, dass durch die Kommission Durchführungsrechtsakte zur Festlegung und Ausarbeitung eines modular aufgebauten europäischen Einwilligungsformulars für Datenaltruismus erlassen werden sollen. Das Formular soll das Einholen von Einwilligungen (für personenbezogene Daten) sowie Erlaubnissen (für nicht-personenbezogene Daten) ermöglichen. An diesem grundsätzlich begrüßenswerten Vorhaben die gemeinnützig handelnden datenaltruistischen Organisationen zu unterstützen, wurde indes Kritik geäußert, da die Bewertung darüber, ob eine Einwilligung in die Datenverarbeitung rechtmäßig erfolgt ist, weiterhin nach der DS-GVO und von den zuständigen Datenaufsichtsbehörden zu beantworten ist. Nachdem das geplante Europäische Einwilligungsformular für Datenaltruismus lediglich „nach Konsultation des Europäischen Datenschutzausschusses“ entwickelt werden solle und keinerlei Bindungs- oder Fiktionswirkung enthält, dürfte es den bestehenden Herausforderungen nicht abhelfen.²⁴ Das Verfahren hierzu stockt indes seit 2024, eine für das dritte Quartal 2024 vorgesehene Annahme durch die Kommission hat nicht

Riemenschneider, Datennutz und Datenschutz: Zum Verhältnis zwischen Datenwirtschaftsrecht und DSGVO, ZEuP 2023, S. 638, 647 ff.

²¹ Beispielhaft zu handwerklichen Mängeln im DGA *Rachut*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 22 Rn. 20, Art. 23 Rn. 4 ff., Art. 24 Rn. 2.

²² *Rachut*, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

²³ *Rachut*, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

²⁴ *Rachut*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 25 Rn. 89 f.

stattgefunden.²⁵ Das Vorhaben für ein konkretisierendes Regelwerk (Art. 22 DGA) mit zusätzlichen Informationen über die Verpflichtungen, die der DGA für anerkannte datenaltruistische Organisationen vorsieht, ist bereits gescheitert.²⁶ Auch der Entwurf der DO-VO nimmt hiervon Abstand, vgl. Erwgr. 7.

Weiter führt das Zusammenspiel von DGA und DS-GVO sogar dazu, dass sich der Pflichtenkatalog erhöht: Beispielsweise konnte eine altruistische Datenverarbeitung, wie sie von Art. 2 Nr. 16 DGA definiert wird, auch bereits vor dem DGA erfolgen. Die rechtliche Zulässigkeit der (altruistischen) Datenverarbeitung richtete sich bei personenbezogenen Daten nach der DS-GVO, bei nicht-personenbezogenen gilt dieser umfassende Schutz nicht, sie konnten jedoch z.B. als Geschäftsgeheimnisse besonders geschützt sein.

Nunmehr obliegen datenaltruistische Organisationen – zumindest, wenn sie als „in der EU anerkannte datenaltruistische Organisationen“ gelten wollen – unter dem DGA jedoch weiteren Pflichten und Obliegenheiten (etwa die Pflicht eines jährlichen Tätigkeitsberichts Art. 20 Abs. 2 DGA), die neben die Pflichten aus der DS-GVO treten.²⁷

Hinzu kommt, dass der häufige Gleichlauf der Regulierung bezüglich der Verarbeitung von personenbezogenen und nicht-personenbezogenen Daten unter dem DGA dazu führt, dass nunmehr deutlich höhere Anforderungen für die Verarbeitung von nicht-personenbezogenen Daten bestehen (bspw. Art. 21 DGA). Im Zweifel kann dies sogar dazu führen, dass nicht-personenbezogene Daten unter dem DGA ein höheres Schutzniveau genießen, als dies bei personenbezogenen Daten der Fall ist. Denn während für letztere im Kollisionsfall die DS-GVO gilt (s.o.), bleibt es für die Verarbeitung von nicht-personenbezogenen Daten bei der engeren Formulierung des DGA (bspw. sieht Art. 21 Abs. 3 DGA vor, dass datenaltruistische Organisationen Werkzeuge für die Erteilung von Einwilligung und Erlaubnis sowie deren Widerruf bereithalten müssen – eine über die Einwilligungsvoraussetzungen der DS-GVO hinausgehende Regelung).²⁸ Dies kann weiter dazu führen, dass derselbe Vorgang rechtlich unterschiedlich bewertet wird, je nachdem, ob hierbei die Verarbeitung personenbezogener Daten unter Maßgabe der DS-GVO von den Datenschutzaufsichtsbehörden oder die Verarbeitung von nicht-personenbezogenen Daten unter der Maßgabe des DGA von den hierfür zuständigen Behörden Gegenstand ist.

Auch wenn jüngst durch den Entwurf der DO-VO erkennbar wurde, dass die Anforderungen für datenaltruistische Organisationen herabgesetzt und ihre Tätigkeit dadurch erleichtert werden soll, vgl. Art. 1 Nr. 18 DO-VO-E, so hilft dies dem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zur DS-GVO nicht ab.

Diese regulatorische Ausgestaltung erscheint angesichts des Ziels, Datennutzung zu fördern und dabei insbesondere auch gemeinnützige Vorhaben (Dataltruismus) zu stärken, nicht gelungen.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14095-Dataltruismus-Einwilligungsformular-für-die-Erhebung-von-Daten-im-allgemeinen-Interesse_de.

²⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14094-Dataltruismus-Regelwerk-für-Organisationen-für-die-Erhebung-von-Daten-im-allgemeinen-Interesse_de.

²⁷ S. hierzu ausführlich *Veil*, Data Governance Act III: Dataltruismus, CR-Blog v. 28.10.2021 abrufbar unter: <https://www.cr-online.de/blog/2021/10/28/data-governance-act-iii-dataltruismus/>; die EU-Kommission plant diese Pflichten indes zu reduzieren, vgl. Erwgr. 7 DO-VO-E.

²⁸ *Rachut*, Dataltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

III. DGA und sonstige Digital- bzw. Datengesetzgebung

Der DGA mit seiner Zielrichtung, Datennutzung zu fördern, kann darüber hinaus auch Überschneidungen mit weiteren Rechtsakten aufweisen und dabei insbesondere in ein Spannungsverhältnis zu Normen treten, die bestimmte Daten schützen und daher besondere Anforderungen an ihre Verarbeitung stellen. Konkret gilt es hierbei etwa die kartellrechtlichen Grenzen oder die Vorgaben zum Geheimnisschutz zu berücksichtigen.²⁹

Nachdem sich aus dem DGA keine Rechtsgrundlagen für die Bereitstellung(-spflicht) von Daten ergeben, kann sich die Wirkung des DGA und seiner Governance-Vorgaben nur dann entfalten, wenn entsprechende zusätzliche rechtliche Grundlagen, Möglichkeiten und ebenso Anreize – auch im nationalen Recht – zum Datenteilen geschaffen werden.

IV. Zwischenergebnis: Regulatorische Defizite und Abgrenzungsschwierigkeiten

Die bestehenden Konfliktfelder zwischen dem DGA und weiteren Rechtsakten, insbesondere der DS-GVO, wurden von Seiten des Verordnungsgebers zwar erkannt, jedoch nicht aufgelöst. Hierzu geplante delegierte Rechtsakte (Art. 22, 25 DGA) wurden bisher nicht erlassen, bzw. inzwischen verworfen. Dies führt dazu, dass weiterhin Rechtsunsicherheiten in der Praxis bestehen, die sich insbesondere auf die ohne Erwerbszweck (gemeinnützig) tätigen Akteure der datenaltruistischen Organisationen auswirken können. „Denn auf der Haben-Seite steht nach dem DGA vor allem die Möglichkeit, sich als in der Union anerkannte datenaltruistische Organisation bezeichnen zu können. Die umfassende Regulierung im DGA, die noch durch weitere Vorgaben der Mitgliedstaaten und der Kommission ergänzt wird, trägt nicht nur zu einer Komplexitätssteigerung bei, sondern führt durch zahlreiche Uneinheitlichkeiten und Ungenauigkeiten zu weiterer Rechtsunsicherheit und damit zu Risiken, die Beteiligte oder Interessierte von dem Vorhaben Datenaltruismus abbringen könnten. Bereits bestehende Herausforderungen des Datenschutzrechts – etwa zur Reichweite des Zweckbindungsgrundsatzes oder im Bereich der Einwilligung – werden auch durch den DGA nicht aufgelöst; teilweise sogar verschärft.“³⁰

Die geplanten Änderungen durch den Digitalen Omnibus können die (bürokratischen) Belastung datenaltruistischer Organisationen zwar abmildern, eine echte Privilegierung ist auch hier jedoch nicht vorgesehen.

²⁹ Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 20 ff.

³⁰ Rachut, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 253.

C. Förderung der Datenverarbeitung auf nationaler Ebene

Die Förderung von Datenverarbeitung im Sinne des DGA ist auf nationaler Ebene auf verschiedene Weise möglich: Zunächst räumt Art. 16 DGA den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, technische und/oder organisatorische Regelungen für Datenaltruismus zu treffen. Weiter benennen die Mitgliedstaaten die jeweils zuständigen Behörden für Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen und haben es so in der Hand eine stimmige und effektive Behördenstruktur zu schaffen, die die Überschneidungen, z.B. zu den Datenschutzaufsichtsbehörden, berücksichtigt.

Schließlich sind die gesammelten Erfahrungswerte mit der Weiterverwendung von Daten im Besitz öffentlicher Stellen, Datenvermittlungsdiensten sowie datenaltruistischen Organisationen im Kontext des DGA wertvoll, um die Fortentwicklung dieser Regulierung auf EU-Ebene voranzutreiben. Denn bereits heute – ohne die praktische Anwendung der DGA-Vorgaben in Deutschland – ist das Verbesserungspotential offensichtlich.

I. Nationale Regelungen zur Förderung von Datenaltruismus i.S.d. Art. 16 DGA

Angesichts der fehlenden Anreize für Datenaltruismus unter dem DGA, könnte die Öffnungsklausel³¹ des Art. 16 DGA genutzt werden, um Datenaltruismus auf nationaler Ebene zu fördern.³²

Indes ist auch dieser Spielraum begrenzt. Art. 16 DGA gestattet gerade keine datenschutzrechtlichen Modifikationen, die – angesichts der oben erläuterten Herausforderungen – wünschenswert wären.³³ Es bleibt die Möglichkeit, sektorale Einsatzfelder für Datenaltruismus auszustalten³⁴ und weitere organisatorische sowie technische Regelungen zu schaffen, die das Vertrauen in datenaltruistische Organisationen tatsächlich stärken können. Hierzu zählen etwa Regelungen über „Aufsichtsmechanismen oder die Einbindung von Ethikräten oder -gremien und Vertretern der Zivilgesellschaft“³⁵. Angesichts der bereits geltenden Anforderungen für die in der EU anerkannten datenaltruistischen Organisationen, sollte der Nutzen weiterer (nationaler) Regulierung sorgfältig abgewogen werden. Ein Mehr an – auf Art. 16 DGA gestützten – Vorgaben kann dabei ebenso die rechtliche Komplexität erhöhen und letztlich eine zusätzliche Hürde, statt eine Erleichterung darstellen.

Einzelne bestehende Vorschriften, wie etwa § 363 Abs. 3 SGB V, können als nationale Vorschriften i.S.d. Art. 16 Abs. 1 S. 1 DGA verstanden werden.³⁶

³¹ Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 101.

³² Die Notwendigkeit hierfür wird auch in Erwägungsgrund 45 S.5 DGA betont und wird zudem durch die systematische Verordnung des Art. 16 DGA am Beginn des Kapitels IV über Datenaltruismus ablesen, vgl. ebenso Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 104.

³³ Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 102.

³⁴ Schreiber/Pommerening/Schoel, Das neue Recht der Daten-Governance § 4 Rn. 90.

³⁵ Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 105.

³⁶ Hierzu ausführlich Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 108 ff.

Allgemeinere Vorschläge für konkrete organisatorische oder technische Regelungen, die einen tatsächlichen Mehrwert darstellen und die datenaltruistischen Organisationen nicht unverhältnismäßig belasten, sind bisher nicht ersichtlich.

Daneben sieht Art. 16 DGA vor, dass die Mitgliedstaaten nationale Strategien für Datenaltruismus festlegen können und dies gem. Art. 16 Abs. 2 DGA der Kommission mitzuteilen haben. Indes stehen solche Strategien als „reine politische Agenda bzw. die strukturierte Definition von handlungsleitenden Parametern und Zielsetzungen in einem bestimmten Politikfeld“³⁷ ohnehin im freien Ermessen der Mitgliedstaaten. Angesichts dessen, dass Datenaltruismus nur ein Weg zu mehr Datenverfügbarkeit und Datenverarbeitung im Gemeinwohlinteresse ist, erscheint der Nutzen einer isolierten nationalen Datenaltruismusstrategie zweifelhaft. Auch die EU-Kommission nimmt von diesen nationalen Strategien zu Förderung von Datenaltruismus inzwischen Abstand, vgl. Erwgr. 7 DO-VO-E. Vergangene Strategien, wie die Datenstrategie der Bundesregierung von 2021 nahmen zudem bereits Bezug auf das Thema „Datenteilen“.³⁸

Insoweit Art. 16 Abs. 1 S. 3 DGA ausführt, dass „nationale Strategien [...] insbesondere dazu dienen [können], betroffene Personen dabei zu unterstützen, sie betreffende personenbezogene Daten im Besitz öffentlicher Stellen freiwillig für den Datenaltruismus zur Verfügung zu stellen, und die erforderlichen Informationen festzulegen, die betroffenen Personen in Bezug auf die Weiterverwendung ihrer Daten im allgemeinen Interesse zur Verfügung gestellt werden müssen“, ist zu beachten, dass auch hierdurch die geltenden Vorgaben der DS-GVO, z.B. zu den Anforderungen an die Informiertheit einer Einwilligung, nicht umgangen oder beschränkt werden können.³⁹ Begrüßenswert wäre indes jede nationale Strategie, die die Defizite und Herausforderungen im Zusammenhang mit (altruistischer) Datenverarbeitung anerkennt, Bewusstsein für die Möglichkeiten gemeinwohlorientierter Datennutzung schafft und Vertrauen fördert.

II. Behördliche Zuständigkeit und Befugnisse

Der DGA sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zuständige Behörden benennen, Art. Art. 7 Abs. 1 S. 1, 8 Abs. 1 S. 2, 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 DGA.

1. Nationale Zuständigkeiten

§ 2 DGG-E regelt die nach dem DGA notwendigen Zuständigkeiten auf nationaler Ebene. Gem. § 2 Abs. 1 DGG-E soll die Bundesnetzagentur für die Datenvermittlungsdienste (gem. Art. 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 S. 1 DGA) sowie für die datenaltruistischen Organisationen (gem. Art. 23 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 S. 1 DGA) zuständig sein. Das Statistische Bundesamt soll die zuständige Stelle für die Unterstützung der öffentlichen Stellen i.S.v. Art. 7 Abs. 1 DGA sowie zentrale Informationsstelle gem. Art. 8 DGA werden, § 2 Abs. 3 DGG-E.

³⁷ Hennemann, in Specht/Hennemann, DA/DGA, 2025, Art. 16 Rn. 34.

³⁸ Datenstrategie der Bundesregierung, Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum - Kabinettfassung, 27. Januar 2021.

³⁹ So auch Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 133 ff.

Gegen die Benennung dieser beiden Stellen bestehen keine Bedenken. Den Mitgliedstaaten steht es dabei – außer bei der zentralen Informationsstelle gem. Art. 8 Abs. 1 DGA – gem. Art. 7 Abs. 1 S. 1, 13 Abs. 1 S. 1, 23 Abs. 1 und 26 Abs. 1 S. 2 und 3 DGA frei, ob eine oder mehrere Behörden für diese Aufgaben benannt werden. Hierfür können neue geschaffen oder es kann auf bestehende Behörden zurückgegriffen werden. Die Aufsicht über Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen kann auch von derselben Behörde wahrgenommen werden. Diesen Vorgaben entsprechen die Benennung der Bundesnetzagentur und des Statistischen Bundesamtes.

Der DGA sieht für die zuständigen Behörden bestimmte Voraussetzungen vor. So müssen bspw. die zuständigen Stellen i.S.d. Art. 7 DGA in der Lage sein, die in Art. 7 Abs. 4 DGA beschriebenen Unterstützungsleistungen (wie technische Unterstützung durch Bereitstellung einer sicheren Verarbeitungsumgebung für die Gewährung des Zugangs zur Weiterverwendung von Daten, Beratung und technische Unterstützung bei der bestmöglichen Strukturierung und Speicherung von Daten oder Unterstützung in Form der Beurteilung, ob die von einem Weiterverwender nach Art. 5 Abs. 10 DGA eingegangenen vertragliche Zusagen angemessen sind) zu erbringen.⁴⁰ Hierfür müssen die zuständigen Stellen gem. Art. 7 Abs. 3 DGA über die angemessenen rechtlichen, finanziellen, technischen und personellen Mittel, einschließlich der erforderlichen technischen Sachkenntnis, verfügen. Das weite Aufgabenspektrum und der damit verbundene Ressourcenbedarf sprechen dafür, die Unterstützungsleistungen möglichst zentral anzubieten und nicht auf mehrere Stellen zu verteilen.⁴¹

Hinsichtlich der für die Datenvermittlungsdienste und datenaltruistischen Organisationen zuständige Behörde sieht Art. 26 DGA weitere Anforderungen vor. Auf diese – rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit – nimmt § 2 Abs. 2 DGG-E ausdrücklich Bezug und stellt so sicher, dass diese Vorgaben durch die Bundesnetzagentur eingehalten werden. Die Trennung von den Aufgaben der Bundesstatistik ist für die Aufgabenwahrnehmung des Statistischen Bundesamtes darüber hinaus in § 2 Abs. 3 S. 2 DGG-E vorgesehen.

Darüber hinaus orientiert sich der Wortlaut des § 2 DGG-E vollständig am Wortlaut der jeweiligen Normen des DGA und ist dadurch besonders präzise. Rechtsunsicherheiten aufgrund abweichenden Wortlauts sind daher nicht ersichtlich.

2. Befugnisse der nationalen Behörden

§ 3 DGG-E schafft die notwendige Rechtsgrundlage, damit an das Statistische Bundesamt als zuständige Stelle i.S.v. Art. 7 DGA bzw. zentrale Informationsstelle i.S.v. Art. 8 DGA geschützte Daten übermittelt werden können. Nachdem das Statistische Bundesamt in § 2 Abs. 3 S. 1 DGG-E als zuständige Stelle bzw. zentrale Informationsstelle benannt wurde, ist nicht ersichtlich, warum § 3 DGG-E nicht direkt auf die Behörde „Statistisches Bundesamt“ Bezug nimmt, sondern sich stattdessen weiterhin der Begriffe „zuständige Stelle“ und „zentrale Informationsstelle“ bedient. Dies erschwert die Rechtsanwendung dahingehend, dass die Regelungen des § 3 DGG-E somit nur im Zusammenhang mit § 2 DGG-E verständlich sind. Anders wurde dies bei §§ 7 und 8 DGG-E gelöst, die direkt auf die in § 2 Abs. 1 DGG-E benannte Bundesnetzagentur Bezug nehmen.

⁴⁰ Im Detail zu den zu erbringenden Unterstützungsleistungen Keppeler/Poncza, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 7 Rn. 2, 16 ff.

⁴¹ In diese Richtung auch Specht-Riemenschneider, in: Specht/Hennemann, DA/DGA, 2025, Art. 7 Rn. 18, 22.

§§ 7 und 8 DGG-E normieren die Befugnisse der Bundesnetzagentur bei der Überwachung der Einhaltung der Regeln des Kapitel III DGA (Datenvermittlungsdienste) bzw. Kapitel IV DGA (datenaltruistische Organisationen).

Hierbei werden die Vorgaben des Art. 14 bzw. Art. 24 DGA wiederum wortlautgetreu übernommen und die Bundesnetzagentur mit den unter dem DGA notwendigen Befugnissen ausgestattet. Insoweit einzelne Punkte nicht ausdrücklich übernommen werden, ergeben sich diese durch Verweis (z.B. auf das VwVG) oder bereits aus den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften (z.B. Begründungspflicht).

Die Befugnisse der Bundesnetzagentur dienen der umfassenden Aufklärung des Sachverhalts, sodass sie ihrer Aufgabe, die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften von Kapitel III bzw. IV DGA, vollenfänglich nachkommen kann. Die aus dem DGA übernommenen Befugnisse sind geeignet, erforderlich und angemessen, um die Durchsetzung der Vorgaben des DGA zu Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen zu gewährleisten.

3. Zusammenwirken der Behörden

Aufgrund dessen, dass Tätigkeiten der Datenvermittlungsdienste und der datenaltruistischen Organisationen in die Aufsichtskompetenz verschiedener Behörden fallen können, ist es begrüßenswert, dass § 3 Abs. 4 DGG-E die Zusammenarbeit ebendieser Institutionen in den Blick nimmt. Die Bundesnetzagentur, die Datenschutzaufsichtsbehörden, die Kartellbehörden, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik sowie weitere Behörden werden hiernach zu einer kooperativen und vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet. Dies soll gem. § 3 Abs. 4 S. 2 DGG-E auch das Teilen von Beobachtungen und Feststellungen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bedeutung sein können.

4. Weitere Vorschriften des DGG-E

Begrüßenswert ist die Vorgabe des § 9 DGG-E, der die elektronische Kommunikation vorschreibt, soweit durch Rechtsvorschrift nichts abweichendes bestimmt ist. Dadurch wird die elektronische Kommunikation in diesen digitalen, da datenbestimmten Sachverhalten zum Standardfall.

§ 10 DGG-E regelt stimmig und in Einklang mit dem DGA die nationalen Sanktionsvorschriften, wobei eine Abstufung des maximal möglichen Bußgeldes je nach Schwere des Verstoßes erfolgt.⁴²

Nachdem die Übergangsfristen des DGA zur Erfüllung einzelner Verpflichtungen verstrichen sind – so galt gem. Art. 37 DGA, dass Einrichtungen, die am 23.06.2022 die in Art. 10 DGA genannten Datenvermittlungsdienste bereits erbracht haben, den in den Kapitel III festgelegten Verpflichtungen erst ab dem 24.09.2025 nachkommen mussten – können auch die Vorgaben des DGG-E gemäß § 11 am Tag nach der Verkündung unmittelbar in Kraft treten.

⁴² S. hierzu die Begründung BT-Drs. 21/3544 S. 27.

5. Zwischenergebnis

Insgesamt stellen sich die Vorgaben des DGG-E daher als überzeugend dar. Es werden die nach dem DGA notwendigen Regelungen getroffen, Zuständigkeiten und Befugnisse geregelt sowie Sanktionsvorschriften eingeführt. Gegen die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur bzw. des Statistischen Bundesamtes bestehen keine Bedenken.

Die deutliche Orientierung am Wortlaut des DGA ist begrüßenswert und verhindert Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten. Eine Anpassung des Wortlauts in § 3 DGG-E, sodass dieser unmittelbar auf das Statistische Bundesamt Bezug nimmt, ist wünschenswert.

Die dem Gesetzentwurf beigefügten Visualisierungen, die im Rahmen des Digitalchecks entstanden sind, stützt das Regulierungsvorhaben weiter.

III. Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in digitalen Kontexten

Angesichts der (noch) bestehenden regulatorischen Schwäche des Datenrechts dürfte es entscheidend auf die Anwendung dieser Normen in der Praxis ankommen. Hierbei kommt den mitgliedstaatlichen (Aufsichts-)Behörden eine wichtige Rolle zu. Zwar handelt es sich sowohl bei den Datenschutzaufsichtsbehörden als auch der für Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen zuständigen Behörde um unabhängige Behörden, dies schließt jedoch eine offene Kommunikation und Abstimmung untereinander nicht aus. Begrüßenswert ist daher die Regelung des § 3 Abs. 4 DGG-E, der die Bundesnetzagentur, die Datenschutzaufsichtsbehörden, die Kartellbehörden das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik sowie weitere in diesem Kontext zuständige Behörden zu einer kooperativen und vertrauensvollen Zusammenarbeit anhält.

Bestehende Rechtsunsicherheiten sollten weiter durch Information der zuständigen Akteure – wie Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen – und Aufklärung über die bestehenden rechtlichen Vorgaben abgebaut werden.

Darüber hinaus sollte sich Deutschland auf EU-Ebene im Rahmen der derzeit diskutierten Digital-Omnibus-VO für eine Optimierung der Digitalgesetzgebung im Wege einer Harmonisierung der verschiedenen Digitalrechtsakte einsetzen. Die maßgeblichen (Abwägungs-)Entscheidungen sollten auch auf EU-Ebene durch den Normgeber getroffen und nicht der Praxis überlassen werden.⁴³ Hinsichtlich der Verwirklichung der Ziele des DGA bedeutet dies insbesondere das Konzept und die Regelungen der datenaltruistischen Organisationen zu überdenken und gemeinwohlorientierte Datenverarbeitung dadurch zu erleichtern, dass bürokratische Hürden abgebaut, regulatorische Uneinheitlichkeiten beseitigt und normative Privilegierungen geschaffen werden. Vorgesehene Evaluationen sollten nicht nur durchgeführt, sondern ihre Ergebnisse auch zeitnah veröffentlicht werden. Andernfalls droht, dass sich die gewünschten Akteure (Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen) nicht etablieren.

⁴³ Allgemein zur Notwendigkeit gesetzlich vorgegebener Abwägungskriterien in digitalen Kontexten Rachut, Grundrechtsverwirklichung in digitalen Kontexten, 2024, S. 203 ff.

IV. Evaluationsbedürfnis

Der DGA sieht in Art. 35 eine Bewertung und Überprüfung (Evaluation) zum 24.09.2025 vor. Dieser Bericht soll u.a. Aufschluss über die Anwendung und Funktionsweise der Sanktionsvorschriften (hier § 10 DGG-E), den „Grad der Einhaltung“ und den „Grad der Durchsetzbarkeit“ der DGA-Vorgaben bezüglich Datenvermittlungsdiensten sowie die Art der eingetragenen datenaltruistischen Organisationen und die mit der gemeinsamen Datennutzung verfolgten Zwecke von allgemeinem Interesse geben. Diese Evaluation wurde bereits angestoßen, die Ergebnisse liegen bisher jedoch nicht öffentlich vor.

§ 5 DGG-E normiert hierbei eine Informationspflicht der Bundesnetzagentur, die die für den Bericht nach Art. 35 DGA (ggf. noch) notwendigen Informationen an die EU-Kommission übermittelt.

Angesichts dessen, dass bisher nur eine überschaubare Anzahl an Datenvermittlungsdiensten in der EU sowie drei datenaltruistische Organisationen eingetragen sind, dürfte die Aussagekraft dieses Berichts hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleiben. Weitere Evaluationen sind daher zu begrüßen. Angesichts der in der Fachöffentlichkeit vorgebrachten Bedenken,⁴⁴ der bestehenden regulatorischen Uneinheitlichkeiten sowie offenen Rechtsfragen ist eine Weiterentwicklung des DGA notwendig.

Auf nationaler Ebene sollte langfristig die Zusammenarbeit der Bundesnetzagentur als für die Datenvermittlungsdienste und datenaltruistischen Organisationen zuständige Behörde mit weiteren Behörden – etwa den Datenschutzaufsichtsbehörden – sowie die Wirkung der Sanktionsvorschriften evaluiert werden. Dies ist ausweislich der Entwurfsbegründung spätestens nach vier Jahren vorgesehen.⁴⁵ Solange indes in Deutschland weder Datenvermittlungsdienste noch eingetragene datenaltruistische Organisationen bestehen, lassen sich über die Folgen der DGG-E Regulierung indes nur bedingt Aussagen treffen.

⁴⁴ S. hierzu u.a. *Rachut*, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248; *von Hagen/Völzmann*, Datenaltruismus aus datenschutzrechtlicher Perspektive, MMR 2022, S. 176; *Tolks*, Die finale Fassung des Data Governance Act, MMR 2022, S. 444; *Specht-Riemenschneider*, Datennutz und Datenschutz: Zum Verhältnis zwischen Datenwirtschaftsrecht und DSGVO, ZEuP 2023, S. 638, 672; *Hornung/Schomberg*, CR 2022, S. 508, 516; *Spindler*, CR 2021, S. 98, 107 f.

⁴⁵ BT-Drs. 21/3544 S. 17.

D. Fazit und Empfehlungen

1. Die Regelungen des DGG-E sind sinnvoll und notwendig, um die Einhaltung der Vorgaben des DGA in Deutschland zu ermöglichen. Damit kommt Deutschland seiner Verpflichtung nach, die zuständigen nationalen Behörden zu benennen und die nach dem DGA vorgesehenen Sanktionsvorschriften zu erlassen.
2. Zusätzlicher regulatorischer Spielraum bestünde für den nationalen Gesetzgeber grundsätzlich noch über Art. 16 DGA zur Förderung von Datenaltruismus über die Einführung von organisatorischen und oder technischen Regeln für Datenaltruismus. Indes ist bei der weiteren Regulierung im Bereich des Datenaltruismus Zurückhaltung geboten, um die ohne Erwerbszweck handelnden datenaltruistischen Organisationen nicht durch weitere Vorschriften und damit einhergehende Komplexität unverhältnismäßig zu belasten.
3. Bestehende regulatorische Defizite im Bereich der Daten-Governance-Gesetzgebung ergeben sich bereits aus dem DGA und können bei einer nicht umsetzungsbedürftigen EU-Verordnung durch den nationalen Gesetzgeber nicht nachträglich abgefangen werden.
4. Diese regulatorischen Schwächen der EU-Datengesetzgebung, insbesondere die offenen Fragen zum Verhältnis der verschiedenen Rechtsakte zur DS-GVO sowie fehlende Anreize für eine altruistische Datenverarbeitung, müssen auf europäischer Ebene angegangen werden. Hier sollten die bekannten Defizite kommuniziert werden und eine Anpassung des DGA forciert werden. Die bisher durch den Entwurf der Digital-Omnibus-Verordnung forcierten Änderungen reichen hierfür nicht aus. Zwar sollen die Regelungen des DGA im DA aufgehen, dadurch die rechtliche Komplexität reduzieren und zugleich bestimmte Berichts- und Transparenzpflichten für datenaltruistische Organisationen abgeschafft werden. Doch verbleibt es bei Rechtsunsicherheiten im Zusammenspiel mit der DS-GVO und fehlenden Privilegierungstatbeständen für datenaltruistische Organisationen.
5. Die Regelung des § 3 Abs. 4 DGG-E, die die Behörden zur kooperativen und vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet, ist hier zu begrüßen. Denn faktische Hürden im Bereich des Datenrechts können sich gerade aus der uneinheitlichen Auslegung der unionalen Vorgaben ergeben. Auch im Anwendungsbereich des DGA drohen offene Fragen – gerade im Zusammenspiel mit der DS-GVO – die lobenswerten Ziele des DGA zu unterlaufen. Auf nationaler Ebene ist daher auf eine einheitliche Anwendung der datenrechtlichen Vorschriften hinzuwirken. Anders als im Bereich der Datenaufsicht ist mit der Bundesnetzagentur eine einzige Behörde mit der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der Datenvermittlungsdienste und datenaltruistischen Organisationen betraut, sodass bezüglich der Auslegung der DGA-Vorschriften keine Bedenken bestehen. Konflikte können jedoch bei der Bewertung von Datenverarbeitungen auftreten, die sich sowohl auf personenbezogene als auch nicht-personenbezogene Daten beziehen, da sich die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten (weiterhin) nach der DS-GVO richtet und deren Einhaltung den Datenaufsichtsbehörden obliegt, während die Beurteilung der Einhaltung von DGA-Vorgaben bei der Bundesnetzagentur liegt.

Den sich daraus ergebenden Rechtsunsicherheiten sollte – soweit möglich bei fachlich unabhängigen Behörden – durch Abstimmung entgegengewirkt werden. Informations- und Beratungsangebote können bei der Einhaltung der Vorgaben von DGA und DS-GVO zusätzlich unterstützen.

6. Die Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse des DGA nach Art. 35 DGA steht noch aus. Da viele Mitgliedstaaten zunächst keine zuständigen Behörden benannt hatten, und die Registrierung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen nur zeitverzögert stattfinden konnte, ist eine weitere Evaluation der DGA-Vorgaben angezeigt. Perspektivisch sollte auch eine Evaluation der Vorgaben des DGG-E hinsichtlich der „Aufsichtspraxis“ und der Wirkungen der Sanktionsvorschriften erfolgen.

7. Schließlich bietet es sich an, den Gesetzentwurf noch leicht abzuändern, sodass § 3 DGG-E in seinem Wortlaut direkt auf das Statistische Bundesamt Bezug nimmt, statt die Begriffe „zuständige Stelle“ oder „zentrale Informationsstelle“ zu verwenden.