



Ausschussdrucksache 21(23)51

vom 26. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel
Universität Bayreuth

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

**Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
eines Gesetzes zur Durchführung des Data Governance Act
(VO 2022/868)**

*Prof. Dr. Martin Schmidt-Kessel
Direktor der Forschungsstelle für Verbraucherrecht (FfV)
Universität Bayreuth¹*

Inhaltsverzeichnis

I.	Grundkonzeption: Überführung in das DADG	2
II.	Verwaltungszuständigkeiten	3
	1. Benennung der BNetzA	3
	2. Benennung des Statistischen Bundesamts	3
	3. Fehlende Koordination mit der Datenschutzaufsicht	4
III.	Befugnisse gegenüber Datenvermittlungsdiensten	4
IV.	Befugnisse gegenüber datenaltruistischen Organisationen	5
V.	Fehlende privatrechtliche Unterstützung der Datenvermittlungsdienste	5
	1. Bestehende Vorprägungen durch den DGA	5
	2. Pflichten des Anbieters des Datenvermittlungsdienstes	7
	3. Gesetzgeberische Klärungsbedarfe	9
	a) Klärung der wahrgenommenen Interessen	10
	b) Vertragstypeneinordnung	11
	c) Anpassungsbedarfe des Mietrechts	12
	d) Verbraucherschutzfragen	13
VI.	Fehlende privatrechtliche Unterstützung der datenaltruistischen Organisationen	13
VII.	Einzelne Punkte	14
VIII.	Zusammenfassung in Thesen	15

Der vorliegende Regierungsentwurf zielt auf die Durchführung des Data Governance Act der EU (DGA) und beschränkt sich im Kern auf das Ergreifen der den

¹ Verf. ist Inhaber des Lehrstuhls für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth.

Mitgliedstaaten durch die Verordnung zur Aufgabe gestellten gesetzgeberischen Maßnahmen. Das Gesetzgebungsverfahren ist bemerkenswert, hat doch die Kommission durch ihren Vorschlag für eine Digital Omnibus-VO² allen Perspektiven für eine längere Geltungsdauer der Verordnung als selbständiger Rechtsakt ein jähes Ende gesetzt. Dementsprechend ist auch die Konzeption getrennter Durchführungsgesetze für Data Act und Data Governance Act nachfolgend Gegenstand der Betrachtungen.

Nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sind rechtspolitische Kritikpunkte an der Verordnung der Europäischen Union, dem DGA, selbst. Sie können im aktuellen Gesetzgebungsverfahren keine Rolle spielen, weil die Verordnung den Mitgliedstaaten insoweit keine eigenen Spielräume einräumt. Kritik am – dünnen – DGA erscheint daher für das aktuelle Gesetzgebungsverfahren wenig sinnvoll. Allerdings zeigen sich durchaus Lücken in der Verordnung, deren Füllung der Bundesgesetzgeber in Erwägung ziehen sollte. Diese

finden sich vorwiegend auf privatrechtlichem Gebiet zu den unten ebenfalls einige Ausführungen erfolgen.

I. Grundkonzeption: Überführung in das DADG

Im Sinne einer Verschlinkung der Gesetzgebung ist zu empfehlen, das DGG in das DADG einzugliedern und die Gesetzgebungsverfahren zusammen zu führen. Dies liegt auch jenseits des künftigen Schicksals der vorgeschlagenen Verschmelzung der EU-Rechtsakte auf den Data Act nahe, weil sich dem Bundesgesetzgeber so die Gelegenheit bietet, das in weiten Teilen noch rudimentäre nationale Datenwirtschaftsrecht einer gemeinsamen Struktur zu unterwerfen. Dabei sollten auch weitere datenwirtschaftsrechtliche Bestimmungen des Bundesrechts, etwa das Datennutzungsgesetz des Bundes von 2021 (in Umsetzung der PSI-Richtlinie³) einbezogen werden.⁴

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) 2024/1689 und (EU) 2018/1139 im Hinblick auf die Vereinfachung der Umsetzung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Digital-Omnibus-Verordnung zur KI), COM(2025) 836 final.

³ Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 56.

⁴ Insoweit verweise ich auf meine Stellungnahme zum DADG und die Anhörung am gleichen Tage.

II. Verwaltungszuständigkeiten

1. Benennung der BNetzA

Die Zuweisung der BNetzA-Zuständigkeit für die Registrierung und Überwachung von Datenvermittlungsdiensten und von datenaltuistischen Organisationen ist derzeit zweckmäßig.

Die BNetzA ist die wohl erfahrenste Bundesbehörde für die Beaufsichtigung von Marktteilnehmern im Bereich der Digital- und Datenwirtschaft.⁵ Zu bedenken ist freilich, daß es – wie beim DADG – nicht um Regulierung mit entsprechenden *policy*-Spielräumen geht, sondern daß hinsichtlich der Anforderungen an die Datenvermittlungsdienste und datenaltuistischen Organisationen allenfalls Beurteilungsspielräume und Ermessen bei der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen bestehen. Für die BNetzA ist dies atypisch, was ihre Qualifikation nicht schmälert, aber ein gewisses Umdenken verlangt.

Daß die Zweckmäßigkeit mE „nur“ derzeit besteht, bedeutet daß sie für den aktuellen Stand der technischen und der Marktentwicklung besteht. Wenn sich diese Dienste und ihre *best practices* breiter etabliert haben, spricht hingegen viel dafür, die Zuständigkeiten mittelfristig wieder zu dezentralisieren, weil es sich um wenig mehr als um den Vollzug von Gewerberecht handelt, der sich prinzipiell auch durch die allgemeine Wirtschaftsverwaltung der Länder bewerkstelligen läßt. Die Zentralisierung hat insofern derzeit vor allem Entlastungscharakter.

2. Benennung des Statistischen Bundesamts

Die Benennung des Statistischen Bundesamts als Zentrale Informationsstelle nach Art. 8 I DGA drängt sich auf und ist zu begrüßen.

Weniger offensichtlich ist dies für die Benennung des Statistischen Bundesamts als zuständige Stelle nach Art. 7 I DGA. Warum die geforderten Unterstützungs- und Beratungsleistungen nicht auch von entsprechenden Stellen der Länder erbracht werden können, erschließt sich nicht. Hier sollte zumindest klargestellt werden, daß die Bundesländer ähnliche Unterstützungsbehörden und Zuständigkeitskonzentrationen etablieren können und die Verarbeitungsbefugnisse nach § 3 DGG dann auch für diese Landesbehörden gelten.

⁵ Das BSI und die Datenschutzbehörden haben demgegenüber ganz andere Aufgaben und beurteilen gerade kein Marktverhalten.

3. Fehlende Koordination mit der Datenschutzaufsicht

Dem Gesetzentwurf fehlt eine hinreichende Koordination der Tätigkeiten von BNetzA und Statistischem Bundesamt mit der Datenschutzaufsicht. Insbesondere bei der Aufsicht über die Einhaltung der Anforderungen nach Art. 12 DGA durch Datenvermittlungsdienste, sind Überschneidungen zu erwarten. Die Freundschaftsklausel in § 3 IV DGG reicht dazu mE nicht aus. Das gilt vor allem dann, wenn die (fehlende) Personenbezogenheit der Daten nicht stabil vorliegt oder gar unterschiedlich beobachtet wird. Wichtig wäre die Klärung der Zuständigkeiten der Datenschutzbehörden vor allem hinsichtlich der – datenschutzrechtlich relevanten – Einschaltung der zentralen Informationsstelle.

Besonders mißlich ist die fehlende Koordination bei der Bestellung des Statistischen Bundesamts als zuständige Stelle nach Art. 7 I DGA, soweit es um deren Zusammenarbeit mit Landesbehörden geht, zu deren Daten Zugang gewährt oder verschafft werden soll. Die Bestellung des Statistischen Bundesamtes zur zuständigen Stelle führt nämlich zu einem – partiellen und versteckten – Zuständigkeitswechsel bei der Zuständigkeit der Datenschutzbehörden (vgl. § 9 BDSG), der über die Lösung für das DADG noch hinausgeht: Soweit auch beim Statistischen Bundesamt dann personenbezogene Daten gelistet sind oder verarbeitet werden, wird zusätzlich die Zuständigkeit des BfDI begründet, die regelmäßig neben den Zuständigkeiten der Landesdatenschutzbehörden bestehen wird. Das überzeugt nicht. Wenn die zuständigen Stellen nicht für Bund und Länder getrennt eingerichtet werden – was vermutlich die beste Lösung ist –, sollte zumindest die Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden hinreichend geklärt werden.

III. Befugnisse gegenüber Datenvermittlungsdiensten

§ 7 DGG doppelt teilweise die nach Art. 14 DGA eingeräumten Befugnisse. So ergeben sich die Befugnis zur Anforderung von Informationen und das dabei maßgebende Verhältnismäßigkeitsgebot bereits aus Art. 14 II DGA. § 7 III DGG doppelt Art. 14 III DGA nahezu wörtlich. Dasselbe gilt für die Kopie von Art. 14 IV Uabs. 1 S. 1 DGA durch § 7 IV 1 DGG. § 7 IV 2 DGG übernimmt die Suspendierung nach Art. 14 IV Uabs. 1 S. 2 lit. b iVm VI DGA und § 7 V DGG spiegelt Art. 14 IV Uabs. 1 S. 2 lit. c iVm VI DGA.

Diese Doppelungen sind nicht nur überflüssig, sondern auch sonst problematisch. Sie begründen in ihren sprachlichen Abweichungen von den Anordnungen des DGA – allein schon vom Mehrsprachigen DGA zum einsprachigen DGG – Auslegungsschwierigkeiten, die zu einem mehr an Bürokratie führen, ohne rechtspolitisch sinnvoll zu sein. Wie problematisch das Vorgehen sind, zeigt die Frage nach dem Umkehrschluß, wo § 7 DGG einzelne Vorgaben des Art. 14 DGA nicht übernimmt, etwa bei Art. 14 IV Uabs. 1 S. 2 lit. a DGA.

Zudem verstoßen sie gegen das Unionsrechtliche Transparenzgebot, welches Doppelungen von Anordnungen in Verordnungen durch nationales „Umsetzungsrecht“ untersagt. Für § 7 I DGG ergibt sich zudem eine überflüssige Doppelung mit § 24 I 1/2 VwVfG.

§ 7 DGG kann und muß daher weitgehend entfallen. Nur soweit als zusätzliche Anordnungen und Ergänzungen erfolgen, sollte die Regelung – in viel kleinerem Umfang – bestehenbleiben.

IV. Befugnisse gegenüber datenaltuistischen Organisationen

Die Defizite einer kritikwürdigen Umsetzung der Verordnung wiederholen sich in § 8 DGG, der die wesentlichen Vorgaben des Art. 24 DGA kopiert. Auch hier sind weite Teile der Bestimmung des DGG zu streichen.

V. Fehlende privatrechtliche Unterstützung der Datenvermittlungsdienste

Das durch den Data Governance Act gezeichnete Bild von den in Art. 2 Nr. 10, 11 DGA näher definierten, in Art. 10 DGA kategorisierten und in Art. 12 DGA mit – auch ohne zivilrechtliche Rechtsfolgenanordnungen⁶ – nicht allein öffentlich-rechtlich zu qualifizierenden Pflichten versehenen Datenvermittlungsdiensten ist lückenhaft und gestattet nur eingeschränkt die rechtssichere Erschließung einer dogmatischen Struktur oder gar die Entwicklung eines gesetzlichen Leitbilds für Datenvermittlungsdienste hinsichtlich der Pflichten und Rechtsbehelfe der Parteien.

1. Bestehende Vorprägungen durch den DGA

Die Datenvermittlung dient der Vermittlung des Abschlusses aber auch der Durchführung von Datennutzungsverträgen. Gegenstand der Datenvermittlung als Tätigkeit des Datenvermittlungsdienstes iSv Art. 2 Nr. 11 DGA ist nämlich die Herstellung von Geschäftsbeziehungen zwischen datenschutzrechtlich Betroffenen (Art. 4 Nr. 1 DSGVO) und Dateninhabern (Art. 2 Nr. 8 DGA) einerseits und Datennutzern (Art. 2 Nr. 9 DGA) andererseits zur Ermöglichung der „gemeinsamen Datennutzung“ (EN: „*data sharing*“). Kern des Begriffs der gemeinsamen Nutzung ist nach Art. 2 Nr. 10 DGA die Bereitstellung von Daten durch betroffene Person oder Dateninhaber an einen Datennutzer für die Nutzung dieser Daten auf vertraglicher

⁶ Die gelegentlich im Schrifttum verwendete Begriffslichkeit der Rechtdurchsetzung ist irreführend, weil es nicht allein um Durchsetzung, sondern auch etwa um Kompensation, Ausgleich von verursachten Äquivalenzstörungen, Selbsthilfe sowie Vertragsaufhebung geht.

Grundlage⁷; die Definition nennt dafür beispielhaft die Einräumung von Lizenzen zur Datennutzung und schließt damit an eine in der Praxis geläufige – für das deutsche Recht aber sehr unglückliche – Terminologie des Datenlizenzvertrags an.⁸ Datenveredelungsdienstleister werden nicht erfaßt (Art. 2 Nr. 11 lit. a DGA) wohl aber Umformatierungen (vgl. Art. 12 lit. d DGA) sowie zusätzliche Werkzeuge und Dienste iSv Art. 12 lit. e DGA.

Datenvermittlungsdienstleistungen sind nicht auf die Herbeiführung von Vertragsschlüssen beschränkt, sondern können auch auf die Mitwirkung der Durchführung von Datennutzungsverträgen gerichtet sein. Das verdeutlicht Art. 10 lit. b DGA, der als Beispiel für Vermittlungsdienste mit Bezug auf Datennutzungsverträge zwischen betroffener Person und Datennutzer die Ausübung von Betroffenenrechten nach der DSGVO nennt. Art. 12 lit. m DGA fügt dem für Datenvermittlungsdienste für(!) datenschutzrechtlich Betroffene die Verpflichtung zur Handlung „im besten Interesse der betroffenen Personen“ bei der Erleichterung der Rechtheausübung durch die betroffenen Personen hinzu und verpflichtet den Datenvermittlungsdienst zugleich zu Information und ggf. Beratung vor Erteilung von Einwilligungen. Außerdem stellen beide Normen damit implizit stellen klar, daß der Datenvermittlungsdienst nicht notwendig neutral sein muß, sondern auch im Interesse einer Partei des Datennutzungsverhältnisses agieren kann. Neutralität ist weder Charakteristikum noch notwendige Pflicht des Datenvermittlungsdienstes.

Art. 10 DGA hebt unterschiedliche mögliche technische wie rechtliche Gestaltungen von Datenvermittlungsdiensten hervor. Prägend für das Bild sind die dazu für die Vermittlung von Datennutzungsverträgen zwischen Dateninhabern und Datennutzern in Art. 10 lit. a DGA genannten Beispiele der Vermittlung bi- und multilateraler Datennutzungsverträge, der Einrichtung von Plattformen und Datenbanken sowie der Einrichtung sonstiger „spezielle Infrastrukturen“ für die Vernetzung von Anbieter- und Nutzerseite. Diese Beispiele sind – auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Wortlaut richtigerweise – auch für Vermittlungsdienste zwischen datenschutzrechtlich Betroffenen und Datennutzern nach Art. 10 lit. b DGA möglich; die dort außerdem genannte „Bereitstellung der technischen oder sonstigen Mittel als Voraussetzung dieser Dienste“ wiederholt das Beispiel der sonstigen Infrastruktur aus lit. a. Die in Art. 10 lit. c DGA angeordnete Anwendbarkeit auf Datengenossenschaften (Art. 2 Nr. 15 DGA) verdeutlicht zudem, daß Datenvermittlungsdienste auch körperschaftlich und ihre Leistungen über Mitgliedschaftsrechte organisiert sein können.

⁷ Die gemeinsame Datennutzung nach Art. 2 Nr. 10 DGA schließt auch die Bereitstellung zur Nutzung auf vertraglicher Grundlage ein, die freilich nur ausnahmsweise Gegenstand der Vermittlung durch einen Datenvermittlungsdienst sein wird.

⁸ Zur Trennung der vertraglichen Pflichten von der Einräumung der Datennutzungsbefugnis s.u. sub 2.

2. *Pflichten des Anbieters des Datenvermittlungsdienstes*

Aus den strukturellen Vorprägungen durch Artt. 2 Nr. 10/11 sowie Art. 10 DGA ergibt sich das für alle Intermediäre charakteristische vermittlungstypisches Dreiecksverhältnis, wobei sowohl neutrale Vermittler erfaßt werden als auch solche, die dem Interessenkreis einer Seite zuzurechnen sind. Leistungsgegenstand sind – vorwiegend oder ausschließlich – rein automatisierte Vermittlungsleistungen, wobei sich der DGA zum Bestehen einer Handlungspflicht hinsichtlich des Vertragsschlusses nicht äußert, und somit auch maklertypische Gestaltungen ohne Handlungspflichten erfaßt. Bemerkenswert ist zudem die Ausweitung der Erwartungen an den Datenvermittlungsdienst auf Handlungspflichten bei Durchführung der vermittelten Verträge. Schließlich folgt auch der Data Governance Act dem allgemeinen Trennungsprinzip des europäischen Datenwirtschaftsrechts, nämlich der Unterscheidung der schuldrechtlichen Pflichtenebene von der eingeräumten Befugnis zur Datennutzung; deutlich wird dies insbesondere in den Art. 12 lit. m und lit. n DGA.

Anbieter von Datenvermittlungsdiensten müssen den Zugang zum Dienst fair, transparent und nichtdiskriminierend ausgestalten, Art. 12 lit. f DGA. Dies gilt insbesondere bezüglich des Preises und der Geschäftsbedingungen, Art. 12 lit. f DGA. Zudem etabliert Art. 12 lit. b DGA ein Koppelungsverbot bezüglich anderer Dienste des Anbieters sowohl hinsichtlich des Preises als auch für sonstige „kommerzielle Bedingungen“, dessen Zusammenspiel mit den in Art. 12 lit. e und n DGA geregelten Zusatzleistungen noch abschließend klärungsbedürftig ist. Zahlreiche denkbare Rückwirkungen auf Vertragsschluß und Inhaltskontrolle bleiben aber offen.

Zentraler Grundsatz des Datenwirtschaftsrechts allgemein und auch des Data Governance Act ist die Zweckbindung, wie sie vor allem für alle Nutzungsverträge charakteristisch ist. Zweckbindung besteht sowohl generell für die Nutzung der vermittelten Daten (Art. 12 lit. a DGA) als auch für die Daten zur Erbringung des Datenvermittlungsdienstes, die außer zur Erbringung (Art. 12 lit. c DGA) nur zur Entwicklung des Datenvermittlungsdienstes (Art. 12 lit. c DGA) eingesetzt werden dürfen. Bezüglich der zweiten Datenkategorie besteht zudem ein Anspruch der Kunden des Datenvermittlungsdienstes auf Zugang, der aus Gründen der Chronologie noch nicht den Artt. 8-12 DA unterfällt.

Sehr offen ist der Data Governance Act bei der Frage, für wen und damit in wessen Interesse der Datenverarbeitungsdienst als Intermediär tätig wird. Jedenfalls bei personenbezogenen Daten wird eine Interessenwahrnehmung zugunsten des Betroffenen deutlich: Werden Dienste für die betroffene Person angeboten, schuldet der Anbieter auch zum Zwecke der Erleichterung der Rechteaussübung durch die betroffene Person „im besten Interesse“ der betroffenen Person, Art. 12 lit. m DGA. Dazu zählt auch die Information und soweit erforderlich Beratung über die Nutzung durch den Datennutzer, die vor Einwilligung durch den Betroffenen erfolgen müs-

sen, Art. 12 lit. m DGA. Zudem verpflichtet Art. 12 lit. g DGA den Datenvermittlungsdienst zum Schutz der Anbieterseite (Betroffene und Dateninhaber) vor betrügerischen und mißbräuchlichen Praktiken, die auf Erlangung unberechtigten Zugangs zu den Daten gerichtet sind. Während diese Pflichten vor allem dem Interesse der Anbieterseite im Blick haben, etabliert Art. 12 lit. o DGA eine - § 100 HGB vergleichbare – Protokollpflicht bezüglich der Datenvermittlungstätigkeit.

Typischer Bestandteil des Datenvermittlungsdienstes aber nicht notwendige Voraussetzung ist die Obhut über die zu vermittelnden respective vermittelten Daten. Diese Gestaltung wird an verschiedenen Punkten der Verordnung mitgedacht, etwa in Art. 12 lit. d, h, j DGA. Dementsprechend treffen den Anbieter des Datenvermittlungsdienstes verschiedene Pflichten zur Sicherung der Daten. Das betrifft – es geht ja um Datenwirtschaftsrecht – zunächst die Vorsorge für den Umgang mit den Daten im Falle einer Insolvenz des Anbieters selbst, für die Art. 12 lit. h DGA typische Elemente einer Treuhand mit Insolvenzprivileg des Treugebers respective Begünstigten aufweist; die Vorschrift begründet zugunsten der Anbieterseite ein Aussonderungsrecht iSv § 47 InsO. Außerdem ist der Anbieter in ähnlicher Weise wie nach Artt. 32, 34 DSGVO auch zur Sicherung der Daten verpflichtet, wobei das Regime der Art. 12 lit. j-l DGA eigene Differenzierungen aufweist: Es umfaßt zunächst die Pflicht zur Ergreifung angemessener technischer, rechtliche und organisatorische Maßnahmen gegen unbefugte Übertragung und unbefugten Zugang, Art. 12 lit. j DGA, und meint damit auch die vertragliche Ausgestaltung von Datennutzungsverträgen. Hinzu kommen die Pflicht zu notwendigen Maßnahmen für ein angemessenes Sicherheitsniveau bei der Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung, Art. 12 lit. l Fall 1 DGA sowie die Pflicht zur Sicherstellung des höchsten Sicherheitsniveaus bei der Speicherung und Übermittlung sensibler wettbewerbsrelevanter Informationen, Art. 12 lit. l Fall 2 DGA. Schließlich schuldet der Anbieter des Datenvermittlungsdienstes auch die unverzügliche Benachrichtigung der Anbieterseite bei unbefugtem Zugriff und unbefugter Nutzung, Art. 12 lit. k DGA.

Der Data Governance Act befaßt sich in Bezug auf die Qualität der vermittelten Daten allein mit den syntaktischen Kategorien des Datenformats und der Interoperabilität. Aufgabe des Datenvermittlungsdienstes ist es an sich nicht, hier Veränderungen vorzunehmen – was ohnehin nur in – zumindest vermittelten – Obhutssituationen relevant sein dürfte. Daher ist das Ausgangsformat, in dem der Datenvermittlungsdienst die Daten erhalten hat, ein zulässiges Format, Art. 12 lit. d DGA. Eine Veränderung des Datenformats durch Umwandlung ist nach Art. 12 lit. d DGA nur aus vier Gründen gestattet, nämlich zur Verbesserung der Interoperabilität zwischen Sektoren, soweit es rechtlich vorgeschrieben ist, zur Harmonisierung mit internationalen oder europäischen Datennormen und schließlich – mit der Folge der Dispositivität der vorstehenden Grenzen – bei Verlangen des Datennutzers. Umgekehrt muß der Anbieterseite ein opt-out angeboten werden, soweit die Umwandlung

in das abweichende Format nicht zwingend vorgeschrieben ist, Art. 12 lit. d DGA. Aufgabe des Datenvermittlungsdienstes ist zudem die Sicherung der Interoperabilität mit anderen Datenvermittlungsdiensten desselben Sektors, Art. 12 lit. i DGA.

Schließlich befassen sich Art. 12 lit. e und n DGA mit zusätzlichen Werkzeugen oder Diensten für die Anbieterseite vor allem zur Erleichterung der Datenbereitstellung (lit. e) sowie zur Einholung von datenschutzrechtlicher Einwilligung respective Erlaubnis der Anbieterseite (lit. n). Art. 12 lit. e DGA nennt als weitere Beispiele die vorübergehende Speicherung, die Pflege, Konvertierung, Anonymisierung und Pseudonymisierung der Daten. Derartige zusätzliche Werkzeuge und Dienste sind prinzipiell – vorbehaltlich des Koppelungsverbots nach Art. Art. 12 lit. b DGA – zulässig, überwinden die allgemeine Zweckbindung jedoch nicht.⁹ Ihr Einsatz darf nur mit Zustimmung der Anbieterseite erfolgen, Art. 12 lit. e DGA, und auch Werkzeuge Dritter sind an diese an diese Vorgaben gebunden, Art. 12 lit. e DGA, unterliegen also der Zweckbindung und – ungeschrieben – wohl auch der Zustimmung durch die Anbieterseite. Werkzeuge zur Einholung der Einwilligung respective (schuldrechtlichen) Erlaubnis dürfen nur mit Angabe eines ggf. einschlägigen Drittlandes Anwendung finden, Art. 12 lit. n DGA, und müssen stets auch Werkzeugen für Widerruf der eingeholten Zustimmungen verbunden sein, Art. 12 lit. n DGA.

3. Gesetzgeberische Klärungsbedarfe

Die offenen Punkte der Verträge über Datenvermittlungsdienste sind mannigfaltig. Nicht allein sind die hereinspielenden unionsrechtlichen Regelungen bislang wenig untersucht, sie sind auch nicht auf Datenvermittlungsdienste hin geordnet; insoweit bestehen für den nationalen Gesetzgeber vor allem Klärungsbedarfe iS der Frage nach dem Ist-Zustand. Zugleich bestehen – jedenfalls im B2B-Bereich – erhebliche Spielräume, welche der Ausfüllung durch den nationalen Gesetzgeber fähig und bedürftig sind, um nicht auf das zu langsame und durch Schiedsverfahren vielfältig dezimierte Richterrecht der Obergerichte warten zu müssen. Dabei spielt auch eine wichtige Rolle, daß ohne gesetzgeberisches Tätigwerden, die Entwicklung gesetzlicher Leitbilder der einschlägigen Verträge weitgehend Verbraucherschutzkonstellationen und deren Verfahren überlassen sein wird, was für die Gesamtrechtsordnung nicht förderlich wäre.

Wichtig ist zudem festzuhalten, daß Tätigwerden im vertragsrechtlichen Bereich umfangreiche Vorarbeiten voraussetzt, die im laufenden Gesetzgebungsverfahren – auch wegen Ressort-Fragen – nicht sachgerecht bewältigt werden können. Sinnvoll wäre hier ein Anstoß durch eine Entschließung des Bundestages, mit der Aufforderung, eine entsprechende Gesetzgebung des Bundes vorzubereiten.

⁹ Das läßt sich aus Art. 12 lit. a und e DGA ableiten-

a) Klärung der wahrgenommenen Interessen

Zentraler offener Punkt ist die Frage, wessen Interessen der Datenvermittlungsdienst mit seiner Geschäftsbesorgungsleistung dient. Trotz einiger Festlegungen zugunsten der Anbieterseite, wird dies durch den Data Governance Act nicht vorgegeben. Die Vielfalt der etablierten Intermediärsleistungen läßt unter deutschem Recht eine ganze Reihe von Einordnungen zu, die regelmäßig mit der Vertragstypeneinordnung verknüpft sind. Deren Anwendbarkeit basiert auf einer entsprechenden Vertragsauslegung.

Mangels Festlegung beläßt der Data Governance Act den Mitgliedstaaten hier erhebliche Spielräume, wobei letztlich drei Konstellationen möglich sind: das Tätigwerden im Interesse der Anbieterseite¹⁰ – quasi als Datenvertriebsperson –, das Tätigwerden im Interesse des Datennutzers – quasi als „Einkäufer“ – sowie die mehr oder weniger neutrale Mittlerposition mit Geschäftsbesorgungspflichten für beide Seiten und der schwierigen Frage der Neutralität.

Der Zweckbindungsgrundsatz des Datenwirtschaftsrechts erzwingt zunächst eine Transparenz der Zuordnung der Interessenwahrnehmung, die jedoch im Data Governance Act – wie auch in der DSGVO – nicht ausdrücklich angeordnet ist. Daher liegt es nahe, dem Datenvermittlungsdienst die Pflicht aufzuerlegen, vor Vertragsschlüssen, die wahrgenommenen Interessen offen zu legen. Aus dem Leistungsangebot muß hinreichend deutlich werden, ob der Datenvermittlungsdienst im Interesse eines Anbieters oder einer Gruppe von Anbietern oder für einen oder mehrere Nachfrager agiert. Eine unabhängige Vermittlerstellung sollte ebenfalls offengelegt werden müssen, weil sie die Geschäftsbesorgungsverantwortung gegenüber Anbietern und Nachfragern erheblich einschränkt.

Unterbleibt die Offenlegung einer Unabhängigkeit mit eingeschränkter Interessenwahrung oder dem Tätigwerden im Interesse der anderen Seite, sollte das Tätigwerden im ausschließlichen Interesse des Vertragspartners vermutet werden. Wird die Vermutung nicht widerlegt, gelangen zugunsten des Kunden jedenfalls die typischen Rechnungslegungs- und Herausgabepflichten des Geschäftsbesorgers zur Anwendung. Pflichtenkollisionen beim Datenvermittlungsdienst verbleiben im Risikobereich des Kunden.

Für Verbraucherverträge soll hingegen das ausschließliche Tätigwerden im Interesse des Verbrauchers die – nicht AGB-feste – dispositive Norm sein, so daß die Vereinbarung unabhängiger Vermittlung eines hinreichend feststellbaren Parteiwillens bedarf. Agiert der Datenvermittlungsdienst ausschließlich für Rechnung be-

¹⁰ Dazu für Geschäftsbesorger im Interesse betroffener Personen rechtsvergleichend *Breunig*, Interessenwahrnehmung durch fremdnützige Datenverwerter im niederländischen und deutschen Recht. Untersuchung am Beispiel ausgewählter Datenverwertungsmodelle, Berlin 2023.

stimmter oder noch zu bestimmender Datennutzer, sollten ihn im Verhältnis zur Anbieterseite ggf. die Pflichten eines Datennutzers treffen; letzteres gilt insbesondere bei eigener Obhut über die Daten.

b) Vertragstypeneinordnung

Die Vertragstypeneinordnung des deutschen Rechts ist auf die Besonderheiten der Datenvermittlungsdienste – wie auf digitale Intermediäre überhaupt – nicht hinreichend vorbereitet. Das ist nicht nur wegen der fehlenden Sicherheit hinsichtlich des anzuwendenden dispositiven Rechts mißlich, sondern auch weil die Entwicklung gesetzlicher Leitbilder für die Inhaltskontrolle über lange Zeiträume der Rechtsprechung überlassen bleibt.

Das gilt einerseits für die Behandlung von Intermediären im deutschen Zivil- und Handelsrecht im Allgemeinen einschließlich deren Verbindung zum Geschäftsbesorgungsrecht der §§ 675 I, 663 ff. BGB. Es gilt andererseits aber auch für die – trotz der Anwendbarkeitserklärung durch § 548a BGB – unzureichende Abstimmung des Mietrechts auf die Verschlüsselung von Dienstleistungen in digitaler Infrastruktur. Schließlich fehlt es bislang weitgehend an Konzepten für eine Verbindung von Nutzungsverträgen mit ihren Besonderheiten mit Geschäftsbesorgungselementen der genutzten digitalen Infrastruktur. Insbesondere der – ohnehin zu eng gefasste – § 675 I BGB hält ein solches nicht vor, so daß Anwender immer wieder auf unsichere Analogiekonstruktionen angewiesen sind. Hinzu kommt seit 2022 die Notwendigkeit der Abstimmung auf das Digitalvertragsrecht für Verbraucher in den §§ 327 ff. BGB und das allgemeine Verbrauchervertragsrecht der §§ 312 ff. BGB (dazu noch unten sub d).

Zunächst sollte daher der Anwendungsbereich des Geschäftsbesorgungsrechts in § 675 I BGB auf Dienstleistungen und Nutzungsverträge aller Art erweitert werden, um die Rechtssicherheit bei der Vertragstypeneinordnung zu verbessern. Zugleich sollte der überholte enge Geschäftsbesorgungsbegriff ausdrücklich aufgegeben werden.

Außerdem sollte klargestellt werden, daß Datenvermittlungsverträge, bei denen die Leistung maßgeblich im Bereitstellen der Vermittlungsinfrastruktur zur Nutzung besteht und das die Vermittlungsleistung regelhaft ausschließlich durch Nutzung vollständig automatisierter Vorgänge erbringt,¹¹ dem Mietrecht zuzuordnen ist. Das entspricht nicht allein der schrittweisen Zurückdrängung des Mietvertrags in der Rechtsprechung¹², sondern auch der Tendenz der Rechtsprechung die auf Distanz erfolgende Nutzung digitaler Infrastruktur dem Mietvertragsrecht zu unterwerfen.¹³

¹¹ Vgl. für die Formulierung BGH NJW 2025, 3710 (keine Anwendung von § 627 BGB auf eine Partnervermittlung bei regelhaft automatisierter Vermittlungsleistung).

¹² Zuletzt eben BGH NJW 2025, 3710.

¹³ BGH NJW 2007, 2394 (für ASP-Verträge).

Letztere ist durch die ausdrückliche Öffnung der §§ 535 ff. BGB für digitale Produkte auch des B2B-Bereichs durch § 548a BGB untermauert worden. Hier sollte zeitnah Klarheit geschaffen werden (zu den Folgeänderungen im allgemeinen Mietrecht der §§ 535-548 BGB s. sogleich sub c).

c) Anpassungsbedarfe des Mietrechts

Neben allgemeinen Anpassungsbedarfen beim Mietrecht aufgrund der Digitalisierung¹⁴ sind insbesondere die Abstimmung auf den Geschäftsbesorgungscharakter des Datenvermittlungsdienstes sowie die mit Daten als Nutzungsgegenstand einhergehenden Besonderheiten Grund für Anpassungsbedarfe des Mietrechts. Sie können hier nur in wenigen zentralen Punkten angesprochen werden:

Die geschäftsbesorgungstypischen Regelungen insbesondere der §§ 666 f. BGB sowie die Pflicht zur Interessenwahrnehmung lassen sich konstruktiv schon heute mit den Mitteln des Mietrechts abbilden, und zwar vor allem über das Kriterium der Tauglichkeit des Mietgegenstandes für den vertragsgemäßen Gebrauch.¹⁵ Das gilt auch für Datenvermittlungsdienste. In diesem Sinne sind die besonderen Qualitätsanforderungen an den Dienst, insbesondere nach Art. 12 DGA als besondere Qualitätsvorgaben integrierbar. Allerdings lassen die dagegen bereits vorgebrachten Bedenken erwarten, daß die Erzielung von Rechtsklarheit ohne gesetzgeberisches Eingreifen allenfalls mittelfristig zu erreichen sein wird.

Entsprechendes gilt für die Frage einer entsprechenden Anwendung respective Ausweitung der auf nichtpersonenbezogene Daten bezogenen schuldrechtlichen Regelungen auf das insoweit unregelte nationale Vertragsrecht. Dies ließe sich zwar mit den Mitteln der Analogie bewerkstelligen,¹⁶ würde jedoch durch gesetzgeberisches Eingreifen nicht darauf angewiesen sein, daß die entsprechenden Fälle – vor allem des B2B-Bereichs bis zum BGH gelangen. Der Bundesgesetzgeber sollte daher insbesondere die EU-rechtlich auf nichtpersonenbezogene Daten beschränkten Vorgaben der Art. 12 lit. j-1 DGA ausdrücklich auf eine gleichlaufende vertragliche Schutzverantwortung des Datenverarbeitungsdienstes für personenbezogene Daten ausdehnen und damit schuldrechtlich über die Anforderungen der datenschutzrechtlichen Vorgaben nach Art. 32 DSGVO hinaus gehen. Das wäre kein Goldplating, sondern eine Bürokratiereduzierung, weil die anwendbaren Standards nicht vom – wechselhaften – Personenbezug beim Datenverarbeitungsdienst abhängig wären.

¹⁴ Dazu bereits aus Perspektive des Verbraucherschutzes *Schmidt-Kessel/Hanecker*, Verbraucherschutz bei Dauerverträgen. Twintransformation, Vertragsrecht und Verbraucherschutzpolitik, Gutachten im Auftrag des vzbv, Bayreuth 2023, 116 ff.

¹⁵ In diesem Sinne bereits *Schmidt-Kessel*, *VersR* 2024, 1241, 1253 f., 1259 f.

¹⁶ Vgl. für Art. 4 XIII, XIV DA bereits *Schmidt-Kessel* in *Bomhard/Schmidt-Kessel*, Art. 4 DA Rn. 164 f., 179.

d) Verbraucherschutzfragen

Aus der Perspektive des Verbraucherschutzes ist zunächst darauf hinzuweisen, daß der Verbraucher beim Angebot seiner Daten am Markt und damit auch beim Auftreten von Datenvermittlungsdiensten regelmäßig in der – wenig geregelten – Anbieterrolle tätig wird. Zwar ergibt sich bei Vertragsverhältnissen mit dem Datenvermittlungsdienst idR eine Anwendbarkeit der §§ 312 ff. BGB im Verhältnis zu diesem, dies gilt jedoch nicht für den vermittelten Vertrag mit dem Datennutzer. Dieser ist zwar Verbrauchervertrag iSv § 310 III BGB mit gesicherter AGB-Kontrolle, jedoch stehen die Schutzinstrumente des allgemeinen Verbrauchervertragsrechts der §§ 312 ff., 355 ff. BGB nicht zur Verfügung.

Im Verhältnis zum Datenvermittlungsdienst wird vielfach eine digitale Dienstleistung der Interaktion nach § 327 II 2 Nr. 2 BGB vorliegen und auch Cloudelemente iSv § 327 II 2 Nr. 1 BGB sind relevant (einschließlich zwingender Rückgriffe nach §§ 327t f. BGB). Anders als für den unternehmerischen Geschäftsverkehr kommt es dafür nicht auf die generell Vertragstypenqualifikation an. Insoweit bedarf es dann einer Koordinierung der Vorgaben nach Art. 12 DGA mit den Vorgaben der §§ 327 ff. BGB respective der zugrundeliegenden DigitalvertragsRL 2019/770. Diese kann vor allem der Mangelbegriff des § 327e BGB leisten, so daß auch wichtige Teile der Rechtsfolgende der einzelnen Pflichten festliegen.

Keine Anwendung finden freilich die Regelungen für Onlinemarktplätze nach § 312l BGB iVm Art. 248d EGBGB. Ausweislich der Definition in § 312l III BGB bedürfte es insoweit einer Nachfragerposition des Verbrauchers. Insoweit ist zu empfehlen, den Anwendungsbereich dieser Normen, die vor allem der Transparenz der Vermittlungsleistung des Online-Marktplatzes dienen, auf die hier maßgebende Situation auszuweiten.

Für das Rechtsverhältnis zum Datennutzer fehlen – auch bei Rückgriff auf das allgemeine Mietrecht über § 548a BGB – hinreichende Vorgaben. Das hat diese Gestaltung mit dem generell schwachen Schutz des anbietenden Verbrauchers gemein. Die Anwendbarkeit des Mietrechts würde zusammen mit den Pflichten nach Art. 12 DAG aber immerhin eine Basis für eine AGB-rechtliche Inhaltskontrolle schaffen. Hier sollte der Gesetzgeber zeitnah eine entsprechende Klarstellung herbeiführen.

VI. Fehlende privatrechtliche Unterstützung der datenaltruistischen Organisationen

Noch geringer ist die Durchdringung der privatrechtlichen Seite von Datenspenden und deren Abwicklung über datenaltruistische Organisationen. Das ist mißlich, weil die Generierung nennenswerter Mengen einschlägiger Daten von hinreichender Qualität auf das besondere Vertrauen der Anbieterseite angewiesen ist. Dieses wird allein durch das Label und dessen Absicherung durch die Artt. 16-25 DGA nicht

geleistet und der Regierungsentwurf trägt dazu ebenfalls nichts bei, was über die Durchsetzung der nackten DGA-Vorgaben hinaus ginge.

Das Fehlen eines hinreichenden gesetzlichen Leitbildes für Angebote datenaltuistischer Organisationen ist dabei noch schmerzlicher, weil Art. 15 DGA die Artt. 10-14 DGA ausdrücklich für unanwendbar erklärt. Dies eröffnet zugleich dem nationalen Gesetzgeber einen wesentlichen Handlungsspielraum: Es ist ihm unbenommen, wesentliche Teile der Artt. 10-14 DGA auf datenaltuistische Organisationen auszuweiten. Das gilt insbesondere für die Übernahme der Pflichten nach Art. 12 DGA für diese Organisationen.

Der altruistische Gedanke wird es zudem erforderlich machen, daß datenaltuistische Organisationen stets ausschließlich im Interesse der Anbieterseite handeln. Das sollte das Durchführungsgesetz ausdrücklich anordnen. Der Altruismus der Anbieterseite ist essentieller Bestandteil der Zweckbindung der Organisation.

Im übrigen bedarf es zeitnah der Erarbeitung eines privatrechtlichen Regelungsrahmens für Datenspenden und deren Abwicklung über datenaltuistische Organisationen. Das gilt sowohl für das Verhältnis des Anbieters zur Organisation, auf das §§ 327 ff. BGB mangels Entgelts vielfach keine Anwendung finden werden und für das mithin Leihvertragsrecht einschlägig sein dürfte, als auch für das Verhältnis der Spender zu den Datennutzern. Bisherige gesetzliche Leitbilder lassen hier auf eine eingeschränkte Vertragsbindung der Spender schließen, was die Nutzung gespendeter Daten erheblich einschränkt.

VII. Einzelne Punkte

Die nachfolgenden Hinweise zur Ausgestaltung im einzelnen beschränken sich auf wenige ausgewählte Einzelpunkte:

1. § 2 II DGG ist überflüssig. Der Norminhalt ergibt sich bereits aus Art. 26 I 1, II DGA. Der Absatz sollte gestrichen werden. Auch die Begründung des Regierungsentwurfs benennt keine eigenständigen Regelungsinhalte.

2. Hilfreich ist die Verwendung abstrakter Behördenbezeichnungen in Anknüpfung an Art. 7 DGA in § 3 DGG. Dies erleichtert nicht allein eine künftige Änderung der Zuständigkeit, sondern gestattet auch die Öffnung des Instituts „zuständige Stelle“ für entsprechende Institutionen der Bundesländer.

3. Für Datenvermittlungsdienste fehlt eine ausdrückliche Regelung der Zuständigkeiten bei „schwarz“ erbrachten Datenvermittlungsdiensten, also solchen, welche ohne die nach Art. 11 DGA erforderliche Anmeldung aktiv sind. Diese Zuständigkeit versteht sich nicht von selbst, wie sich etwa bei Rechtsberatung außerhalb der Rechtsanwaltskammern (und deren Zuständigkeit) zeigt, die nur lauterkeitsrechtlich untersagt werden kann. Lauterkeitsrecht steht der BNetzA nicht zur Verfügung. Es sollte klargestellt werden, daß die Zuständigkeit der BNetzA nach § 7 DGG nicht

erst durch Anmeldung begründet wird, sondern auch die Durchsetzung der Anmeldung selbst und ggf. die Unterlassung der Tätigkeit durch nicht angemeldete Datenvermittlungsdienste umfaßt.

4. Hinsicht der nicht oder nicht ordnungsgemäß registrierten Datenvermittlungsdienste wäre zudem eine gesetzgeberische Klärung hilfreich, ob die Erbringung von Datenvermittlungsdiensten ohne die erforderliche Registrierung – etwa über § 134 BGB – die Wirksamkeit geschlossener Verträge tangiert. Mittelbar würde das auch die Wirksamkeit oder Leistungsfähigkeit datenschutzrechtlicher Einwilligungen und Interessenabwägungen nach Art. 6 I lit. f DSGVO beeinflussen können. Hilfreich wäre es, wenn der Ausschußbericht insoweit ausdrücklich klarstellen würde, daß das Unterbleiben der Anmeldung unter Verstoß gegen Art. 11 I DGA – vorbehaltlich anderer Auslegung durch den EuGH – keine Unwirksamkeit der geschlossenen Verträge begründet. Es sollte zumindest klar werden, daß mit § 7 DGG kein eigener Nichtigkeitsgrund geschaffen wird.

5. Einer gesetzgeberischen Klarstellung bedarf auch die Frage, ob die Generalklausel des Art. 14 IV DGA (respective § 7 IV DGG) auch die Anordnung der Rückabwicklung der in den verschiedenen Rechtsverhältnissen einschließen kann. Sie wird angesichts von Art. 14 IV DGA wohl nicht bundesrechtlich geklärt werden können. Ein Versuch würde allenfalls Scheinsicherheit schaffen können.

VIII. Zusammenfassung in Thesen

- (1) Die Gesetzgebungsverfahren beider Durchführungsgesetze sollten unter Eingliederung des DGG in das DADG zusammengeführt werden.
- (2) Die Zuweisung der BNetzA-Zuständigkeit für die Registrierung und Überwachung von Datenvermittlungsdiensten und von datenaltruistischen Organisationen ist derzeit zweckmäßig. Die Zentralisierung hat insofern derzeit vor allem Entlastungscharakter. Die Durchführung sollte – auf Basis entwickelter Verwaltungsstandards – mittel- bis langfristig in die Hand der Länder gelegt werden.
- (3) Die Benennung des Statistischen Bundesamts als Zentrale Informationsstelle nach Art. 8 I DGA drängt sich auf und ist zu begrüßen.
- (4) Die Benennung des Statistischen Bundesamts als einzige zuständige Stelle nach Art. 7 I DGA begegnet Bedenken und sollte zumindest um eine Öffnungsklausel zugunsten der Länder ergänzt werden. Jedenfalls muß das bürokratische Problem der zusätzlichen datenschutzrechtlichen Zuständigkeit des BfDI bei Datenübermittlungen an das Statistische Bundesamt bewältigt werden.
- (5) Dem Gesetz fehlt eine Koordination mit der Datenschutzaufsicht. Das betrifft sowohl die zuständige Stelle nach Art. 7 I DGA als auch die Durchsetzung der Pflichten nach Art. 12 DGA.

(6) § 7 DGG kann (und muß) wegen unzulässiger Kopie der unionsrechtlichen Vorgaben radikal gekürzt und auf eine reine Ergänzung von Art. 14 DGA beschränkt werden. Dasselbe gilt für § 8 DGG im Hinblick auf Art. 24 DGA. Änderungen in der Sache wären damit nicht verbunden.

(7) Die im DGG fehlende privatrechtliche Unterstützung für Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen sollte zumindest im Wege einer Entschließung angemahnt werden. Gegenstände einer solcher privatrechtlichen Unterstützung sollten bei Datenverarbeitungsdiensten insbesondere sein:

- a) Transparenz der wahrgenommenen Interessen auf Anbieter- oder Nachfragerseite oder als unabhängiger Vermittler mit entsprechenden Vertragsinhaltsfolgen zu Lasten des Datenvermittlungsdienstes;
- b) dispositive Pflicht zur Interessenwahrnehmung für Verbraucher;
- c) gesetzgeberische Öffnung des Geschäftsbesorgungsrechts für alle Dienstleistungen bei weitem Geschäftsbesorgungsbegriff und unter Einschluß des Mietvertrags mit Geschäftsbesorgungscharakters;
- d) Klarstellung der Mietrechtsanwendung bei Datenverarbeitungsdienst als automatisierte Nutzung von Infrastruktur – auch als gesetzliches Leitbild für die Inhaltskontrolle;
- e) Anpassungen des Mietvertragsrechts für Digitalverträge einschließlich Anwendbarkeit der §§ 666 f. BGB;
- f) Ausweitung der schuldrechtlichen Schutzpflichten nach Art. 12 lit. j-l DGA auf personenbezogene Daten;
- g) Ausweitung der Regelungen über Online-Marktplätze nach § 312l BGB iVm Art. 248d EGBGB auf den Verbraucher als Anbieter von Leistungen.

(8) Gegenstände einer privatrechtlichen Unterstützung sollten bei datenaltruistischen Organisationen insbesondere sein:

- a) Anwendung von Art. 12 DGA auch auf datenaltruistische Organisationen;
- b) Tätigwerden datenaltruistischer Organisationen im Interesse der Anbieterseite.