



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag

Unterabteilung Europa
Fachbereich Europa

Sachstand

Überblick zum Stand der Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union hinsichtlich des Zugangs zu Fahrzeugdaten

Überblick zum Stand der Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union hinsichtlich des Zugangs zu Fahrzeugdaten

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 010/24
Abschluss der Arbeit: 5. März 2024 (zugleich letzter Zugriff auf alle Online-Quellen)
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Der Data Act als Rahmen für sektorspezifische Regelungen	4
3.	Das Vorhaben einer sektorspezifischen Regelung für den Bereich der Fahrzeugdaten	7

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist gebeten worden, den Stand der Gesetzgebungsprozesse auf Unions-ebene zum Thema Fahrzeugdaten darzustellen. Im Bereich des Zugangs und der Nutzung von Daten ist Ende 2023 die sektorübergreifende Verordnung (EU) 2023/2854 (Data Act)¹, verabschiedet worden (dazu im Folgenden unter Ziff. 2). Zudem plant die Europäische Kommission (Kommission) eine an den Data Act² anknüpfende sektorspezifische Regelung bezüglich des Zugangs zu Fahrzeugdaten (dazu im Folgenden unter Ziff. 3).

2. Der Data Act als Rahmen für sektorspezifische Regelungen

Bereits im Jahr 2020 hat die Kommission mit der „Datenstrategie“³ angekündigt, einen verlässlichen Rechtsrahmen für eine europäische Datenwirtschaft zu setzen.⁴ Die Datenstrategie soll die Europäische Union in die digitale Zukunft führen und für diese rüsten.⁵ Vor diesem Hintergrund legte die Kommission im Februar 2022 einen Vorschlag für den Data Act vor.⁶ In der Begründung des Vorschlags für den Data Act verweist die Kommission auf die gestiegene Bedeutung von Daten für Verbraucher, Unternehmen und die Gesellschaft. Insbesondere die Verbreitung von Produkten, die mit dem Internet der Dinge vernetzt sind, habe zu dieser Entwicklung beigetragen. Jedoch blieben die meisten generierten Daten ungenutzt oder stünden nur einer geringen Anzahl großer Unternehmen zur Verfügung.⁷ Dies will der Europäische Gesetzgeber mit dem Data Act

1 Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Datenverordnung), [ABl. L. 2023/2854, 22. Dezember 2023](#).

2 Der Data Act wird teilweise auch als „Datengesetz“ bezeichnet, vgl. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung (Datengesetz), [KOM \(2022\) 68 endg.](#), 23. Februar 2022..

3 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine europäische Datenstrategie, [KOM \(2020\) 66 endg.](#), 19. Februar 2020.

4 *Hartmann/McGuire/Schulte-Nölke*, Datenzugang bei smarten Produkten nach dem Entwurf für ein Datengesetz (Data Act): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Vertragsgestaltung, RD*i* 2023, 49.

5 *Kühling/Raab*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Aufl. 2024, A., Rn. 122d.

6 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung (Datengesetz), [KOM \(2022\) 68 endg.](#), 23. Februar 2022.

7 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung (Datengesetz), [KOM \(2022\) 68 endg.](#), 23. Februar 2022, S. 1.

ändern.⁸ Daten, die bei der Nutzung von vernetzten Produkten generiert werden, sollen in die Gewalt der Nutzer (zurück-)gelangen.⁹ Das Monopol der Produkthersteller soll aufgehoben werden.¹⁰ Der Data Act ist gemäß seinem Art. 50 am 11. Januar 2024 in Kraft getreten und gilt grundsätzlich ab dem 12. September 2025.

In Kapitel II des Data Act finden sich Regelungen zur Datenweitergabe von Unternehmen an Verbraucher und zwischen Unternehmen.¹¹ So begründet Art. 3 Abs. 1 des Data Act die Pflicht, vernetzte Produkte derart zu konzipieren und herzustellen sowie verbundene Dienste in einer Weise zu erbringen, dass die bei ihrer Nutzung erzeugten Daten für den Nutzer einfach, sicher und direkt zugänglich sind. Gemäß Art. 4 Abs. 1 des Data Act müssen dem Nutzer die bei der Nutzung eines Produktes oder eines verbundenen Dienstes erzeugten Daten, soweit dieser nicht direkt von dem Produkt aus auf die Daten zugreifen kann, vom Dateninhaber unverzüglich, kostenlos und gegebenenfalls kontinuierlich und in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden.

Die Bestimmungen des Data Act sollen dabei nicht abschließend sein: Erwägungsgrund (ErwG) 6 beschreibt sie als „horizontale Regelungen“¹², auf die entsprechend vertikal-sektorspezifische Vorschriften aufbauen können.¹³ Diese Konzeption des Data Acts als eine Art sektorenübergreifender Allgemeiner Teil der unionsrechtlichen Regelungen für Datenzugang und -nutzung geht bereits auf den Kommissionsvorschlag zurück, nach dessen Begründung bestehende Rechtsvorschriften für einzelne Sektoren zwar durch den Data Act nicht geändert werden, doch zukünftige, neue Sektor-Regelungen und die Überarbeitung bestehender Bestimmungen an die Grundsätze des Data Act angeglichen werden sollen.¹⁴

-
- 8 Nach im Schrifttum vertretener Ansicht enthält der Verordnungsvorschlag der Kommission wesentliche Schritte, um die proklamierten Ziele zu erreichen, vgl. *Staudenmayer*, Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zum Datengesetz: Auf dem Weg zum Privatrecht der Datenwirtschaft, *EuZW* 2022, 596.
- 9 *Kühling/Raab*, in: *Kühling/Buchner*, DS-GVO BDSG, 4. Aufl. 2024, A., Rn. 122i.
- 10 *Hartmann/McGuire/Schulte-Nölke*, Datenzugang bei smarten Produkten nach dem Entwurf für ein Datengesetz (Data Act): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Vertragsgestaltung, *RD* 2023, 49 (51).
- 11 Ausführlich dazu: *Schmidt-Kessel*, Heraus- und Weitergabe von IoT-Gerätedaten: Analyse des Vertragsnetzes unter dem Data Act, *MMR* 2024, 75.
- 12 In der deutschen Fassung des ErwG 6 heißt es a.E. wörtlich: „In dieser Verordnung sind horizontale Regelungen vorgesehen, denen das Unionsrecht oder das nationale Recht folgen könnten, das die besonderen Gegebenheiten der betreffenden Sektoren Rechnung zu angeht“, wobei es sich bei dem Ende des Satzes – mit Blick etwa auf die englische Sprachfassung des Data Act („addresses the specific situations of the relevant sectors“) – um ein bislang, soweit ersichtlich, nicht korrigiertes redaktionelles Versehen der deutschen Übersetzung handeln dürfte.
- 13 Vgl. etwa *Assion/Willecke*, Der EU Data Act, *MMR* 2023, 805; *Hartmann/McGuire/Schulte-Nölke*, Datenzugang bei smarten Produkten nach dem Entwurf für ein Datengesetz (Data Act): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Vertragsgestaltung, *RD* 2023, 49 (51).
- 14 Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung (Datengesetz), [KOM \(2022\) 68 endg.](#), 23. Februar 2022, S. 6; siehe noch zu diesem Verordnungsvorschlag etwa *Podszun/Pfeifer*, Datenzugang nach dem EU Data Act: Der Entwurf der Europäischen Kommission, *GRUR* 2022, 953 (955); *Metzger/Schweitzer*, Shaping Markets: A Critical Evaluation of the Draft Data Act, *ZEuP* 2023, 42 (45).

Im Hinblick auf Fahrzeugdaten führt die Begründung des Vorschlags insoweit aus:

„Im Mobilitäts- und Verkehrssektor gibt es ein breites Spektrum an Vorschriften für den Datenzugang und die gemeinsame Datennutzung. Reparatur- und Wartungsinformationen für Kraftfahrzeuge und landwirtschaftliche Maschinen unterliegen gemäß den Rechtsvorschriften über die Typgenehmigung[...] besonderen Verpflichtungen in Bezug auf den Datenzugang und die gemeinsame Datennutzung. Allerdings sind neue Vorschriften erforderlich, um sicherzustellen, dass die bestehenden Rechtsvorschriften für die Typgenehmigung von Fahrzeugen für das digitale Zeitalter geeignet sind und die Entwicklung sauberer, vernetzter und automatisierter Fahrzeuge fördern. Aufbauend auf dem Datengesetz als Rahmen für den Datenzugang und die Datennutzung werden diese Vorschriften sektorspezifische Herausforderungen, einschließlich Fragen des Zugangs zu Fahrzeugfunktionen und -ressourcen, angehen“.¹⁵

Der Verweis auf bestehende Rechtsvorschriften bezieht sich hierbei ausdrücklich auf die Verordnung (EU) 2018/858 (EU-Typgenehmigungsverordnung)¹⁶ sowie die Verordnung (EU) Nr. 167/2013¹⁷. Regelungen über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsdaten finden sich dort in Art. 61 ff. EU-Typgenehmigungsverordnung und Art. 53 ff. Verordnung (EU) Nr. 167/2013.

Im Wortlaut des Data Act selbst haben die Pläne für Fahrzeugdaten keinen Niederschlag gefunden, eine ausdrückliche Nennung von Bereichen, in denen vertikale Sektor-Regelungen geschaffen werden sollen, enthält der Data Act soweit ersichtlich nicht. Fahrzeuge werden allerdings in ErwG 14 des Data Act als Beispiel für das Auftreten von vernetzten Produkten i.S.v. Art. 2 Nr. 5 Data Act genannt.

Insgesamt stellt der Data Act also vor allem ein horizontales Fundament dar, auf dessen Grundlage zukünftig vertikale Sektorregelungen aufbauen sollen. Das dürfte auch für Fahrzeugdaten als spezifischen Sektor gelten, für den die Kommission dieses Ausrichten an den Maßgaben des Data Act in der Begründung des Verordnungsvorschlags, wie dargestellt, ausdrücklich vorgesehen hat.

15 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung (Datengesetz), [KOM \(2022\) 68 endg.](#), 23. Februar 2022, S. 7.

16 Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG, ABl. L 151, 14. Juni 2018, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 30. Juli 2023](#)).

17 Verordnung (EU) Nr. 167/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Februar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen, ABl. L 60, 2. März 2013, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 18. April 2019](#)).

3. Das Vorhaben einer sektorspezifischen Regelung für den Bereich der Fahrzeugdaten

Auf europäischer Ebene wird bereits seit sieben Jahren – und damit wohl zunächst unabhängig von den sektorübergreifenden Maßgaben des Data Act – über eine sektorspezifische Regelung für den Bereich der Fahrzeugdaten diskutiert.¹⁸ Im Jahr 2022 hat die Kommission eine öffentliche Konsultation zu dieser Initiative eröffnet.¹⁹ Die Kommission beschreibt ihr Vorhaben darin wie folgt:

„Mit dieser Initiative werden die Bedingungen für den Zugang zu im Fahrzeug generierten Daten und deren Nutzung festgelegt. Sie soll klare und wettbewerbsfreundliche EU-Vorschriften für Dienstleistungen ermöglichen, die auf dem Zugang zu Fahrzeugdaten beruhen, z. B.: Reparatur und Wartung; Car-Sharing; Mobilität als Dienstleistung und Versicherungen“

Die Initiative der Kommission sieht eine Verordnung i.S.v. Art. 288 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor.²⁰ Im Rahmen der am 2. August 2022 beendeten öffentlichen Konsultation sind insgesamt 154 Rückmeldungen²¹ eingegangen. Laut der Konsultationswebsite war die Annahme eines entsprechenden Verordnungsvorschlags durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder für das zweite Quartal 2023 geplant. Gegenüber der Bundesregierung hat die Kommission das Vorhaben einer Regelung des Zugriffs auf Fahrzeugdaten sogar als „prioritäre Maßnahme für das Jahr 2023“ bezeichnet.²² Noch im November 2023 hat sie auf den aktuellen Vorgang der Erarbeitung einer sektorspezifischen Regelung hingewiesen.²³ Laut Presseberichten haben das Bundesverkehrs- und das Bundeswirtschaftsministerium angesichts dieser Angaben der Kommission damit begonnen, an einer gemeinsamen Position hinsichtlich des Gesetzgebungsvorhabens auf EU-Ebene zu arbeiten.²⁴

Besonderes Augenmerk gilt der Frage, für welches Regelungsmodell die Kommission sich entscheiden wird. Die deutschen Regierungsparteien streben das sogenannte „Treuhänder-Modell“

18 [Tagesspiegel](#), Fahrzeugdaten: EU-Gesetz hängt fest, 21. Dezember 2023.

19 [Konsultationsplattform](#) der Europäischen Kommission bezüglich einer Regelung des Zugangs zu Fahrzeugdaten, -funktionen und -ressourcen, 29. März 2022.

20 [Konsultationsplattform](#) der Europäischen Kommission bezüglich einer Regelung des Zugangs zu Fahrzeugdaten, -funktionen und -ressourcen, 29. März 2022.

21 [Rückmeldungen](#) auf die öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission bezüglich der Initiative zur Regelung des Zugangs zu Fahrzeugdaten, -funktionen und -ressourcen.

22 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU, Zugriff und Nutzung von Fahrzeugdaten, [BT-Drs. 20/6327](#), 4. April 2023, S. 2.

23 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Mobilitätsdatenraums, [KOM \(2023\) 751 endg.](#), S. 18.

24 [Tagesspiegel](#), Fahrzeugdaten: Bund erwartet EU-Verordnungsvorschlag, 12. Oktober 2023.

an.²⁵ Damit ist gemeint, dass bestimmte „Datengeber“ Daten an einen „Datentreuhänder“ übermitteln, der die Daten bündelt, gegebenenfalls weitergehend verarbeitet (bspw. anonymisiert) und sodann einem „Datennutzer“ zur Verfügung stellt.²⁶ Widerstand gegen eine Lösung über Datentreuhänder kommt laut Presseberichten vor allem von Automobilherstellern.²⁷ Welchen Weg die Kommission bevorzugen wird, ist bisher nicht bekannt. Nach Aussage der Fraktion CDU/CSU in ihrer Kleinen Anfrage vom 23. März 2023 zeichnen sich jedoch möglicherweise Tendenzen dahingehend ab, dass die Kommission einen „direkten und unmittelbaren Zugriff von Dritten auf die Daten im Fahrzeug“ favorisiere.²⁸

Trotz der nun schon mehrere Jahre andauernden öffentlichen Diskussion, den Rufen von Verbraucherschutzverbänden nach einer sektoriellen Regelung²⁹ und der eigenen Ankündigung im zweiten Quartal des Jahres 2023 tätig zu werden, hat die Kommission bisher keinen Vorschlag für einen entsprechenden Unionsrechtsakt vorgelegt. Laut Presseberichten hängt der Verordnungsvorschlag „auf oberster Ebene fest“.³⁰ Der Ausschuss für Regulierungskontrolle³¹ der Kommission soll bereits zugestimmt haben.³² Diesen Berichten zufolge hat die Kommission den Vorschlag also weitestgehend fertiggestellt. Eine Veröffentlichung hängt demnach lediglich von einer entsprechenden Anweisung ab. Wann die Kommission plant, von ihrem Initiativrecht aus Art. 294 Abs. 2 AEUV Gebrauch zu machen, ist jedoch unbekannt. Laut Stimmen aus der Presse sollen eu-

25 [Koalitionsvertrag](#) 2021 -2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 24. November 2021, S. 41.

26 *Kempny/Krüger/Spindler*, Rechtliche Gestaltung von Datentreuhändern: Ein interdisziplinärer Blick auf „Data Trusts“, NJW 2022, 1646 (1648).

27 [Tagesspiegel](#), Fahrzeugdaten: Bund erwartet EU-Verordnungsvorschlag, 12. Oktober 2023.

28 Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Zugriff und Nutzung von Fahrzeugdaten, [BT-Drs. 20/6139](#), 23. März 2023, S. 1.

29 [kfz-betrieb](#), Zugang zu Fahrzeugdaten: Verbände fordern sektorspezifische Regelung, 5. Dezember 2023.

30 [Tagesspiegel](#), Fahrzeugdaten: EU-Gesetz hängt fest, 21. Dezember 2023.

31 Der Ausschuss für Regulierungskontrolle der Europäischen Kommission überprüft die Qualität sämtlicher Folgenabschätzungen, umfangreicherer Evaluierungen und Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften und legt Stellungnahmen und Empfehlungen dazu vor, vgl. Art. 2, Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines unabhängigen Ausschusses für die Regulierungskontrolle, [K \(2015\) 3263 endg.](#), 19. Mai 2015.

32 [Tagesspiegel](#), Fahrzeugdaten: EU-Gesetz hängt fest, 21. Dezember 2023.

ropäische Fahrzeughersteller wegen Problemen in Bezug auf Cybersicherheit von der Kommission gefordert haben, zunächst keine sektorspezifischen Vorschriften zu erlassen und stattdessen die Auswirkungen des Data Act abzuwarten.³³

Die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens für eine sektorspezifische Regelung zu Fahrzeugdaten wäre der nächste denkbare Schritt. Mit Blick auf das baldige Ende der Legislaturperiode in der Europäischen Union dürften indes begründete Zweifel daran bestehen, dass die Kommission aktiv wird, bevor das Europäische Parlament neu gewählt und die Kommission selbst neu besetzt ist.

Fachbereich Europa

33 [Tagesspiegel](#), Fahrzeugdaten: EU-Gesetz hängt fest, 21. Dezember 2023. Vgl. zu der Berücksichtigung von Anforderungen der Cybersicherheit in sektorspezifischen Vorschriften aber auch ErwG 115 des Data Act; zudem hat der EuGH zuletzt dem Bedürfnis nach einem uneingeschränkten Zugang zu Fahrzeugdaten für Wirtschaftakteure gegenüber Belangen der Cybersicherheit den Vorrang eingeräumt. In dem Verfahren hatten Reparaturwerkstätten dagegen geklagt, dass ein Automobilhersteller Fahrzeugdaten nur bei Bestehen eines kostenpflichtigen Abonnements eines Servers übermittelte und dies mit Verpflichtungen bezüglich Cybersicherheit begründete, die aufgrund der [UN-Regelung Nr. 155](#) bestünden. Der Gerichtshof entschied, dass das Vorgehen der Fahrzeughersteller gegen den unter Ziff. 2 erwähnten Art. 61 EU-Typpgenehmigungsverordnung verstößt, vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2023, Rs. C-296/22, A.T.U. Auto-Teile-Unger und Carglass, insb. Rn. 39.