

**Gutachterliche Stellungnahme für den  
Ausschuss für Digitales  
des Deutschen Bundestages**

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

13. November 2024

*Dr. jur. Sarah Rachut*

<b>A. ALLGEMEINES</b>	<b>3</b>
I. Übergeordnete Ziele des DGA	3
II. Nationale Ergänzung durch DGG-E	4
<b>B. ZUSAMMENWIRKEN VON DGA UND DGG-E MIT WEITERER DIGITALREGULIERUNG</b>	<b>6</b>
I. Verhältnis von DGA und DA	6
II. Verhältnis von DGA und DS-GVO	6
III. DGA und sonstige Digital- bzw. Datengesetzgebung	9
IV. Zwischenergebnis: Bestehende regulatorische Defizite und Abgrenzungsschwierigkeiten des DGA 10	
<b>C. FÖRDERUNG DER DATENVERARBEITUNG AUF NATIONALER EBENE</b>	<b>11</b>
I. Nationale Regelungen zur Förderung von Datenaltruismus i.S.d. Art. 16 DGA	11
II. Behördliche Zuständigkeit und Befugnisse	12
1. Nationale Zuständigkeiten	13
2. Befugnisse der nationalen Behörden	14
3. Weitere Vorschriften des DGG-E	15
4. Zwischenergebnis	15
III. Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in digitalen Kontexten	15
IV. Evaluationsbedürfnis	16
<b>D. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>17</b>

## A. Allgemeines

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

Der Entwurf des DGG benennt die Bundesnetzagentur sowie das Statistische Bundesamt als zuständige Behörden und sieht die Einführung von Sanktionsvorschriften bei Verstößen gegen Vorgaben des DGA vor. Damit werden die auf Ebene der Mitgliedstaaten zu treffenden Vorgaben unter dem DGA erfüllt. Eine darüberhinausgehende Möglichkeit, die Themenfelder des DGA auf nationaler Ebene auszugestalten, ergibt sich zudem aus Art. 16 DGA für den Datenaltruismus.

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.

Breite und Themenvielfalt des Fragenkatalogs machen eine Schwerpunktsetzung erforderlich, sodass sich die folgenden Ausführungen insbesondere auf die Fragen 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 und 14 beziehen.

### I. Übergeordnete Ziele des DGA

Im Rahmen der Europäischen Datenstrategie<sup>1</sup> zielt die EU auf die Errichtung eines Binnenmarktes für Daten ab und hat hierfür bereits zahlreiche EU-Regulierungsvorhaben umgesetzt und weitere angestoßen. Wesentliche Teile davon 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 noch ungenutzte Potentiale, etwa im Bereich grenzüberschreitender oder intersektoraler Datennutzung sowie aus der Verarbeitung besonders großer Datenbestände, ausgeschöpft werden. Anders als bei der DS-GVO beziehen sich DA und DGA sowohl auf personenbezogene als auch nicht-personenbezogene Daten.

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final.

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.“<sup>2</sup> 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. Deziert 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.“<sup>3</sup> 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 in Zukunft messen lassen.

## II. Nationale Ergänzung durch DGG-E

Der DGA ist 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 Mitgliedstaaten<sup>4</sup> – bisher nicht

---

<sup>2</sup> Erwägungsgrund 3 S. 2 DGA

<sup>3</sup> Erwägungsgrund 45 S. 4 DGA

<sup>4</sup> S. zur Übersicht der bisher benannten Behörden (Stand August 2024) *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>.

nachgekommen, sodass die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren auch gegen Deutschland eingeleitet hat.<sup>5</sup>

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 § 9 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“.<sup>6</sup>

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 zurückzuführen sind, sondern vielmehr in der – teils uneinheitlichen – Auslegung und Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften begründet liegen.<sup>7</sup> 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.

---

<sup>5</sup> (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>.

<sup>6</sup> Kritisch gegenüber der Regulierung strategischen Handelns *Heckmann*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 118 ff.

<sup>7</sup> *Heckmann/Paschke*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2022, § 103 Rn. 121 f.

## **B. Zusammenwirken von DGA und DGG-E mit weiterer 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.

### **I. Verhältnis von DGA und DA**

DGA und DA 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,<sup>8</sup> 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 jedoch nicht stattgefunden,<sup>9</sup> sodass diese lose nebeneinanderstehen.

### **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

---

<sup>8</sup> Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 17 m.w.N.

<sup>9</sup> Zum dadurch verlorenen Potential Ziegler/Nagl, ZfDR 2023, 57, 76.

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.“<sup>10</sup>

Das zunächst klar erscheinende Abgrenzungsverhältnis zwischen DGA und DS-GVO gestaltet sich im Einzelfall indes schwieriger:<sup>11</sup> Denn vielfach wiederholt der DGA datenschutzrechtliche Vorgaben der 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.<sup>12</sup> „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.“<sup>13</sup>

„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

---

<sup>10</sup> *Rachut*, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

<sup>11</sup> S. auch *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-Riemenschneider*, Datenschutz und Datenschutz: Zum Verhältnis zwischen Datenwirtschaftsrecht und DSGVO, ZEuP 2023, S. 638, 647 ff.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> *Rachut*, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

Verhältnis der beiden Rechtsakte zueinander durch Auslegung bestimmt werden, was in der Praxis von größter Bedeutung sein dürfte.“<sup>14</sup>

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.

Durch die Regelungen zum Europäischen Einwilligungsformular für Datenaltruismus (Art. 25 DGA) ist erkennbar, dass sich der Normgeber dieser bestehenden daten(schutz-)rechtlichen Herausforderungen durchaus bewusst war. So sieht Art. 25 Abs. 1, 2 DGA 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. Indes ist die Frage, ob eine Einwilligung in die Datenverarbeitung rechtmäßig erfolgt ist, weiterhin nach der DS-GVO von den zuständigen Datenschichtsbehörden zu beantworten. Nachdem das geplante Europäische Einwilligungsformular für Datenaltruismus lediglich „nach Konsultation des Europäischen Datenschutzausschusses“ entwickelt wird und keinerlei Bindungs- oder Fiktionswirkung enthält, hilft es den bestehenden Herausforderungen nicht ab.<sup>15</sup>

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 anerkannt datenaltruistische Organisationen“ gelten wollen – unter dem DGA jedoch

---

<sup>14</sup> *Rachut*, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

<sup>15</sup> *Rachut*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 25 Rn. 89 f.



weiteren Pflichten und Obliegenheiten (etwa die Pflicht eines jährlichen Tätigkeitsberichts Art. 20 Abs. 2 DGA), die neben die Pflichten aus der DS-GVO treten.<sup>16</sup>

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).<sup>17</sup> 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.

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

### 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.<sup>18</sup>

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

---

<sup>16</sup> S. hierzu ausführlich *Veil*, Data Governance Act III: Datenaltruismus, CR-Blog v. 28.10.2021 abrufbar unter: <https://www.cr-online.de/blog/2021/10/28/data-governance-act-iii-datenaltruismus/>.

<sup>17</sup> *Rachut*, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 250.

<sup>18</sup> *Heckmann*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 20 ff.

dann entfalten, wenn entsprechende zusätzliche rechtliche Grundlagen, Möglichkeiten und ebenso Anreize zum Datenteilen geschaffen werden.

#### **IV. Zwischenergebnis: Bestehende regulatorische Defizite und Abgrenzungsschwierigkeiten des DGA**

Die bestehenden Konfliktfelder zwischen dem DGA und weiteren Rechtsakten, insbesondere der DS-GVO, wurden von Seiten des Verordnungsgebers zwar erkannt, jedoch nicht aufgelöst. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten in der Praxis, die sich insbesondere auf die ohne Erwerbszweck (gemeinnützig) tätigen Akteure der datenaltruistischen Organisationen auswirkt. „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.“<sup>19</sup>

So wundert es nicht, dass bisher nur wenige Auswirkungen des DGA zu erkennen sind. EU-weit existieren lediglich in vier Mitgliedstaaten (Finnland, Frankreich, Ungarn, Schweden) insgesamt elf Datenvermittlungsdienste und überhaupt ist erst eine datenaltruistische Organisation (Spanien<sup>20</sup>) registriert.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Rachut, Datenaltruismus unter dem Data Governance Act, ZD 2024, S. 248, 253.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/data-intermediary-services>; <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/data-altruism-organisations>.

## 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, sollte die Öffnungsklausel<sup>22</sup> des Art. 16 DGA genutzt werden, um Datenaltruismus auf nationaler Ebene zu fördern.<sup>23</sup>

Indes ist auch dieser Spielraum begrenzt. Art. 16 DGA gestattet gerade keine datenschutzrechtlichen Modifikationen, die – angesichts der oben erläuterten Herausforderungen – wünschenswert wären.<sup>24</sup> Es bleibt die Möglichkeit, sektoral Einsatzfelder für Datenaltruismus auszugestalten<sup>25</sup> 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“<sup>26</sup>. Angesichts der bereits geltenden Anforderungen für die in der EU anerkannten datenaltruistischen Organisationen, sollte der Nutzen weiterer (nationaler) Regulierung sorgfältig abgewogen

---

<sup>22</sup> Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 101.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 102.

<sup>25</sup> Schreiber/Pommerening/Schoel, Das neue Recht der Daten-Governance § 4 Rn. 90.

<sup>26</sup> Heckmann, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 105.

werden. 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.<sup>27</sup>

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“<sup>28</sup> 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. Vergangene Strategien, wie die Datenstrategie der Bundesregierung von 2021 nahmen zudem bereits Bezug auf das Thema „Datenteilen“.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

## 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.

---

<sup>27</sup> Hierzu ausführlich *Heckmann*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 108 ff.

<sup>28</sup> *Hennemann*, in Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 16 Rn. 34.

<sup>29</sup> Datenstrategie der Bundesregierung, Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum - Kabinettfassung, 27. Januar 2021.

<sup>30</sup> So auch *Heckmann*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 16 Rn. 133 ff.

## 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 sein.

Gegen die Benennung dieser beiden Stellen bestehen grundsätzlich 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 kann auf bestehende Behörden zurückgegriffen werden. Die Aufsicht über Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen kann auch von derselben Behörde wahrgenommen werden.

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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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

---

<sup>31</sup> Im Detail zu den zu erbringenden Unterstützungsleistungen *Keppeler/Poncza*, in: Paschke/Rücker, DGA, 2024, Art. 7 Rn. 2, 16 ff.

<sup>32</sup> In diese Richtung auch *Specht-Riemenschneider*, in: Specht/Hennemann, DGA, 2023, Art. 7 Rn. 18, 22.

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 §§ 6 und 7 DGG-E gelöst, die direkt auf die in § 2 Abs. 1 DGG-E benannte Bundesnetzagentur Bezug nehmen.

§§ 6 und 7 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, vollumfänglich 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. Weitere Vorschriften des DGG-E

Begrüßenswert ist die Vorgabe des § 8 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.

§ 9 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.<sup>33</sup>

Die Übergangsvorschrift des § 10 DGG-E beruht auf der Maßgabe des Art. 37 DGA, wonach Einrichtungen, die am 23.06.2022 die in Art. 10 DGA genannten Datenvermittlungsdienste bereits erbringen, den in den Kapitel III festgelegten Verpflichtungen erst ab dem 24.09.2025 nachkommen müssen.

### 4. 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 beigelegte Visualisierung, die im Rahmen des Digitalchecks entstanden ist, 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

---

<sup>33</sup> S. hierzu die Begründung BT-Drs. 20/13090 S. 27.

und datenaltruistische Organisationen zuständigen Behörde um unabhängige Behörden, dies schließt jedoch eine offene Kommunikation und Abstimmung untereinander nicht aus. Bestehende Rechtsunsicherheiten sollten insbesondere 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 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.<sup>34</sup> Andernfalls droht, dass sich die gewünschten Akteure (Datenvermittlungsdienste und datenaltruistische Organisationen) gar nicht etablieren.

#### **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 § 9 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. § 4 DGG-E normiert hierfür die Informationspflicht der Bundesnetzagentur, die die für den Bericht nach Art. 35 DGA notwendigen Informationen an die EU-Kommission übermittelt.

Angesichts dessen, dass bisher nur acht Datenvermittlungsdienste in der EU sowie eine datenaltruistische Organisation 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,<sup>35</sup> der bestehenden regulatorischen Uneinheitlichkeiten sowie offenen Rechtsfragen ist eine Weiterentwicklung des DGA notwendig.

---

<sup>34</sup> Allgemein zur Notwendigkeit gesetzlich vorgegebener Abwägungskriterien in digitalen Kontexten *Rachut*, Grundrechtsverwirklichung in digitalen Kontexten, 2024, S. 203 ff.

<sup>35</sup> 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.



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. 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.

## 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 noch über Art. 16 DGA für die Förderung von Datenaltruismus über die Einführung von organisatorischen und oder technischen Regeln sowie Strategien für Datenaltruismus.

Indes ist bei der weiteren Regulierung im Bereich des Datenaltruismus Zurückhaltung geboten, um die ohne Erwerbszweck handelnden datenaltruistischen Organisationen nicht 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.

5. Faktische Hürden im Bereich des Datenrechts können sich zudem 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 aufkommen, 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 unterstützen.

6. Eine Evaluation des DGA auch nach dem gem. Art. 35 DGA anzufertigenden Bericht 2025 erscheint angesichts der zögerlichen Etablierung von Datenvermittlungsdiensten und datenaltruistischen Organisationen angezeigt. Perspektivisch sollte 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.