

zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/2854 (Data Act-Durchführungsgesetz – DA-DG)

Der ADAC e.V. ist mit derzeit über 22 Millionen Mitgliedern der größte Automobilclub Europas und der zweitgrößte Automobilclub der Welt. Die vier Buchstaben ADAC stehen für einen Verein, der seinen Mitgliedern rund um die Uhr Hilfe, Schutz und Rat bietet und sich als Interessenvertreter für alle Themen rund um die Mobilität stark macht. Als anerkannte Verbraucherschutzorganisation engagiert sich der ADAC besonders auf den Gebieten Individuelle Mobilität, Verbraucherschutz, Verkehrssicherheit und Verkehrserziehung. Als sogenannter Idealverein nimmt der ADAC e.V. in gewissem Umfang auch unternehmerische Interessen wahr. Die kommerziellen Aktivitäten des ADAC sind seit 2017 in der ADAC SE gebündelt, die gemeinnützigen Aktivitäten in der ADAC Stiftung.

Der ADAC bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung des Data Act (Data Act Durchführungsgesetz – fortan DA-DG) nach § 47 GGO. Im Einzelnen nimmt der ADAC zu dem Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

§ 1 Anwendungsbereich und übergeordnete Anmerkungen

Die Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Daten steigert die Wettbewerbsfähigkeit und sorgt für nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Um den Bedürfnissen der digitalen Wirtschaft gerecht zu werden und die Hindernisse für einen reibungslos funktionierenden EU-Binnenmarkt für Daten zu beseitigen, haben das EU-Parlament und der EU-Ministerrat im November 2023 das sog. Datengesetz (fortan Data Act) verabschiedet, welches am 22. Dezember 2023 im Amtsblatt der EU veröffentlicht wurde und am 11. Januar 2024 in Kraft getreten ist. Der Data Act entfaltet ab dem 12. September 2025 erste Wirkung und legt insbesondere fest, wer, unter welchen Bedingungen und auf welcher Grundlage berechtigt ist, Produktdaten oder damit verbundene Dienstleistungsdaten zu nutzen.

Der ADAC begrüßt, dass Verbraucher [mehr Kontrolle über ihre Daten](#) erlangen und ihnen die Wahl zwischen verschiedenen Dienstleistern gelassen wird. Der ADAC setzt sich seit Jahren dafür ein, den Menschen speziell bei vernetzten Fahrzeugen die [Hoheit über ihre Daten zu verschaffen](#). Fairer Wettbewerb zwischen verschiedenen Dienstleistern wie Pannendiensten, Werkstätten oder Versicherungen ist nur dann möglich, wenn der Zugang zu Daten unabhängig vom (Automobil-)Hersteller und ohne dessen Überwachung möglich ist.

Beim Data Act handelt es sich um unmittelbar geltendes Unionsrecht, das nicht in nationales Recht umgesetzt werden muss. Um die Verpflichtungen aus dem Data Act vollständig und bundeseinheitlich zu erfüllen, sind jedoch zusätzliche nationale Durchführungsbestimmungen erforderlich. Zu treffen sind insbesondere gesetzliche Regelungen zu Behördenzuständigkeiten und der Zusammenarbeit von Behörden, zum Verwaltungsverfahren und den Sanktionen bei Verstößen gegen den Data Act. Den sich aus dem Vorstehenden ergebenden Durchführungserfordernissen soll mit dem Gesetzesentwurf nach § 1 DA-DG Rechnung getragen werden.

Wichtig ist in Bezug auf den zeitlichen Anwendungsbereich, dass die zukünftige Bundesregierung die Verabschiedung des geplanten Durchführungsgesetzes vor dem grundsätzlichen Anwendungsbeginn

des Data Act zum 12.9.2025 forciert, damit die materiell-rechtlichen Folgen des Data Acts ihre Wirkung entfalten.

§ 2 Zuständige Behörde und deren Aufgaben

Mit der Bundesnetzagentur (kurz BNetzA) legt der Entwurf eine zuständige Behörde nach Art. 37 Data Act fest und benennt deren Aufgaben und Befugnisse. Die Bundesnetzagentur wird damit die zentrale Aufsichtsbehörde für die Durchsetzung und Überwachung des Data Act in Deutschland.

Der ADAC begrüßt dies, da hierdurch Synergien zur Durchsetzung anderer Digitalrechtsakte der Union geschaffen werden (z.B. Digital Services Act, AI Act und Data Governance Act). Die Bundesnetzagentur verfügt über die notwendige Erfahrung auf dem Gebiet der Daten und der elektronischen Kommunikationsdienste (vgl. etwa §§ 14 ff. Digitale-Dienste-Gesetz, kurz DDG). Eine zentrale Aufsicht trägt zu schlanken und unbürokratischen Verfahren bei und führt zu schnellen und konsistenten Entscheidungen. Zudem wird die Abstimmung innerhalb der Union in Aufsichtsfragen somit erleichtert.

§ 3 Zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde und Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur

Die Zuständigkeiten der DS-GVO lässt der Data Act gemäß Art. 1 Abs. 6 Data Act unberührt. Nach Art. 37 Abs. 3 und Erwägungsgrund 107 des Data Act bleiben die Datenschutzaufsichtsbehörden für den Schutz personenbezogener Daten zuständig. Dies umfasst beispielsweise die Befugnis, zu beurteilen, ob der Dateninhaber korrekt festlegt, welche Daten als personenbezogene Daten gelten sollten und ob eine gültige Rechtsgrundlage gemäß der DS-GVO besteht, damit einem Dritten personenbezogene Daten übertragen werden können. Insofern muss es eine Abstimmung der Bundesnetzagentur mit einer DS-GVO Aufsichtsbehörde geben. Hierfür wird eine Sonderzuständigkeit der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (kurz BfDI) geschaffen.

Der ADAC setzt sich für den Schutz personenbezogener Nutzerdaten ein. Er befürwortet daher zum Zweck der effektiven Durchsetzung von Datenschutzrecht sowie von Datennutzungsnormen die Schaffung voneinander unabhängigen, sich gegenseitig balancierenden Institutionen, die eng zur Durchsetzung der EU-Datengesetze zusammenarbeiten. Auch hier werden Synergien zur Sonderzuständigkeit der BfDI im Rahmen des § 12 Abs. 3 DDG genutzt.

§ 4 Zusammenarbeit mit anderen Behörden

§ 4 DA-DG enthält im Interesse einer effizienten und kooperativen Aufgabenerfüllung verschiedene Regelungen für die Zusammenarbeit der Bundesnetzagentur mit anderen Behörden bei der Durchsetzung des Data Act. Hierbei sollte die von Art. 37 Abs. 8 Data Act vorgeschriebene Weisungsunabhängigkeit der Bundesnetzagentur von anderen Behörden klarstellend festgelegt werden. Die Bundesnetzagentur ist für das gesamte Bundesgebiet zuständig, soll indes auf sektorspezifisches Fachwissen bei besonderen sektoralen Angelegenheiten des Datenzugangs und der Datennutzung zurückgreifen können (vgl. Art. 37 Abs. 4 lit. a Data Act).

Exemplarisch wird im Gesetzesentwurf der Fall genannt, dass sich die Bundesnetzagentur mit dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) ins Benehmen setzt, wenn die Entscheidung der Bundesnetzagentur gemäß Art. 37 Abs. 5 lit. b und j Data Act die Zuständigkeit des Kraftfahrt-Bundesamtes unmittelbar berührt, etwa wenn Daten eines vernetzten Fahrzeugs betroffen sind. Kraftfahrzeuge sind laut dem Gesetzesentwurf richtigerweise als vernetzte Produkte einzustufen. Aufgrund der Vielzahl an beteiligten Akteuren in der Automobilbranche (Hersteller, Zulieferer, Anbieter verbundener Dienste, Verkäufer, Händler, Leasinggeber, Käufer, Leasingnehmer, Vermieter und Mieter), der Sicherheitsrelevanz von Fahrzeugdaten und dem Personenbezug der betroffenen Daten ergibt sich im

Automobilsektor eine hohe sektorspezifische Komplexität, die die Expertise einer Spezialbehörde wie dem Kraftfahrt-Bundesamt erforderlich macht.

Vor dem Hintergrund einer möglichen [sektorspezifischen Regelung für Fahrzeugdaten](#), sollte nach Ansicht des ADAC klargestellt werden, dass das Benehmenserfordernis als grundsätzlich zwingend ausgestaltet ist. Dies ist erforderlich, um der besonderen Bedeutung von Fahrzeugdaten gerecht zu werden und einen reibungslosen Ablauf der Zusammenarbeit der Behörden zu ermöglichen. Die Bundesnetzagentur und das Kraftfahrt-Bundesamt sollten überdies schnellstmöglich eine Verwaltungsvereinbarung abschließen, in welcher Einzelheiten zur Einbeziehung des Kraftfahrt-Bundesamtes bei der Betroffenheit von Kfz-Daten geregelt werden und die regelmäßig überarbeitet und an den neusten Stand der Technik angepasst wird.

§ 5 Verfahren zur Zulassung von Streitbeilegungsstellen

Nach Erwägungsgrund 52 des Data Act steht es den Mitgliedstaaten frei, spezifische Vorschriften für das Zulassungsverfahren von Streitbeilegungsstellen nach Art. 10 Abs. 5 Data Act zu erlassen. Die Zulassung von Streitbeilegungsstellen kann nach § 5 DA-DG mit Nebenbestimmungen und Auflagen versehen oder befristet respektive beschränkt erteilt werden, soweit dies erforderlich ist, um zu gewährleisten, dass Daten auf eine transparente Art und Weise bereitgestellt werden. Ein funktionierender Streitbeilegungsmechanismus ist zu begrüßen, da er zum Wachstum der europäischen Datenwirtschaft im Rahmen des Data Act beiträgt.

In § 5 Abs. 1 DA-DG sollte indes nach Ansicht des ADAC klargestellt werden, dass die Zulassungsentscheidung *„durch die Bundesnetzagentur“* mit Auflagen und Nebenbestimmungen versehen werden kann.

§§ 6 ff. Befugnisse; Beschwerdeverfahren und sonstige Verfahren zur Durchsetzung von Verpflichtungen

Zur Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse gemäß dem Data Act sollen ergänzend die Maßgaben der §§ 7 bis 18 DA-DG gelten.

§ 7 DA-DG räumt der Bundesnetzagentur als für die Durchsetzung der Verpflichtungen nach dem Data Act zuständigen Behörde umfassende Befugnisse ein. Die Regelung setzt gleichzeitig die Vorgabe nach Art. 37 Data Act um, wonach die Mitgliedstaaten Regelungen zur Bearbeitung von Beschwerden über mutmaßliche Verstöße gegen den Data Act zu treffen haben. § 8 DA-DG regelt Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur. Wichtig und zu begrüßen ist hierbei nach Ansicht des ADAC, dass die Bundesnetzagentur nicht nur auf Antrag, sondern auch von Amts wegen ermitteln kann. § 9 DA-DG regelt in Ergänzung zu den in Art. 37 Abs. 14 Data Act enthaltenen Befugnissen, Informationen von Datennutzern, Dateninhabern oder Datenempfängern oder deren Vertretern einzuholen, eine durch Anordnung durchsetzbare Auskunftspflicht. Dies hilft einer effektiven Umsetzung des Data Act und wird daher vom ADAC befürwortet.

§ 11 DA-DG enthält – in Anlehnung an § 216 TKG – Mitwirkungspflichten der Verfahrensbeteiligten beim Schutz von *„Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“* im Verwaltungsverfahren. Der Data Act kennt den Begriff des *„Betriebsgeheimnisses“* jedoch nicht (vgl. Art. 2 Nr. 18 Data Act i.V.m. Art. 2 Nr. 1 Geheimnisschutz-RL (EU) 2016/943; Art. 37 Abs. 16 Data Act spricht von *„Berufsgeheimnissen“*). Insoweit sollte die historisch gewachsene Differenzierung zwischen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aufgegeben werden, da ihr weder ein praktischer noch ein juristischer Mehrwert zukommt. Vielmehr sollte eine Verweisung auf den Begriff des Geschäftsgeheimnisses nach § 2 Nummer 1 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen aufgenommen werden, um eine

Begriffszersplitterung zu vermeiden (vgl. § 273a ZPO n.F.). Der dem Arbeitsrecht entstammende Begriff des Betriebsgeheimnisses sollte daher nach Ansicht des ADAC auch an weiteren Stellen, wie etwa der Gesetzesbegründung, § 4 Abs. 3, § 5 Abs. 6 und § 15 DA-DG, aus dem DA-DG entfernt werden.

§ 12 DA-DG erlaubt es der Bundesnetzagentur, bis zu einer endgültigen Entscheidung vorläufige Anordnungen zu treffen. Damit wird die Bundesnetzagentur in die Lage versetzt, gegebenenfalls unverzüglich nach Einlegung einer Beschwerde eine vorläufige Entscheidung darüber zu treffen, ob und unter welchen Bedingungen die Weitergabe von Daten aufgenommen werden soll (siehe Erwägungsgrund 31 der Data Act). Entscheidungen der Bundesnetzagentur sind nach § 13 DA-DG zu begründen. Sie sind mit der Begründung und einer Belehrung über den zulässigen Rechtsbehelf den Beteiligten bekannt zu geben. Dies begrüßt der ADAC.

Die Bundesnetzagentur soll der Öffentlichkeit nach § 14 DA-DG über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet berichten. Die Regelung dient der Transparenz der Arbeit der Bundesnetzagentur und erlaubt ihr nach dem Vorbild des § 53 Abs. 4 GWB, die Information der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung auf ihrem Aufgabengebiet bekannt zu machen. Dies ist im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung zu unterstützen.

§ 15 DA-DG erlaubt die Bestimmung der elektronischen Kommunikation durch die Bundesnetzagentur, was im Lichte der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung ebenfalls zu begrüßen ist.

§ 16 DA-DG enthält einen gesetzlich geregelten Fall des Ausschlusses des Suspensiveffektes nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO. Verwaltungsakte der Bundesnetzagentur sind somit auch bei Widerspruch oder Klageerhebung sofort vollziehbar. Diesem Ausschluss liegt die Wertung zugrunde, dass grundsätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Verwaltungsakte der Bundesnetzagentur besteht. Der ADAC begrüßt dies, da eine optimale Verteilung der Daten zum Nutzen der Gesellschaft gerade in der schnelllebigen digitalen Wirtschaft schnelle Entscheidungen erfordert. Die Qualität der Daten lebt in der Regel von ihrer Aktualität.

Nach § 17 DA-DG gilt die Vorgabe des § 90 GWB entsprechend (vgl. den Rechtsgedanken in § 220 TKG). Damit wird sichergestellt, dass deutsche Gerichte die Bundesnetzagentur über Rechtsstreitigkeiten bezüglich des Data Act unterrichten. Auf Verlangen sind der Bundesnetzagentur die Verfahrensunterlagen zu übersenden. Sie kann sich an dem Rechtsstreit beteiligen, soweit ein öffentliches Interesse besteht. Die Vorschrift ist zu begrüßen, da den Parteien bezüglich des Data Act der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten offensteht und somit eine kohärente Rechtsanwendung durch Behörden und Gerichte gewährleistet wird.

Schuldhafte Verstöße gegen den Data Act sind nach § 18 DA-DG als Ordnungswidrigkeit verfolgbar. Die Ordnungswidrigkeiten können mit Geldbußen von 50.000 Euro bis zu 5 Millionen Euro oder bis zu vier Prozent des in der EU erzielten Jahresumsatzes geahndet werden (ähnlich § 33 Abs. 6 und Abs. 7 DDG). Geringfügige Verstöße können mit einer Verwarnung geahndet werden. Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist als abzuwägender Umstand im Fall von juristischen Personen und Personenvereinigungen der Jahresumsatz im der Behördenentscheidung vorausgegangenen Geschäftsjahr in der EU zu berücksichtigen. Die Regelung dient der Durchführung der Vorgaben aus Art. 40 Data Act.

Bei der Festlegung und Anwendung der Sanktionen sollte der Gesetzgeber die Empfehlungen des Europäischen Dateninnovationsrats umsetzen und auf Kohärenz mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union achten (vgl. Erwägungsgrund 109 des Data Act). Der ADAC hält es für entscheidend, dass das Sanktionsregime europaweit möglichst einheitlich ausgestaltet wird, um nationale Standortvor- oder -nachteile zu vermeiden. Vernetzte Produkte wie Kraftfahrzeuge, machen an den

Grenzen keinen Halt. Die angedrohten Sanktionen sollten verhältnismäßig sein und zur effektiven Durchsetzung des Data Acts beitragen.

Nach Ansicht des ADAC sollte überdies im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung zu § 18 DA-DG hinsichtlich des Vorliegens von Tateinheit oder Tatmehrheit (vgl. §§ 19, 20 OWiG) erfolgen, soweit Daten oder Informationen nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Zudem sollte das unübliche subjektive Merkmal der „Leichtfertigkeit“ durch „Fahrlässigkeit“ ersetzt werden (vgl. § 33 Abs. 2 DDG).

Kontakt:

ADAC e.V.
Büro Berlin
Unter den Linden 38
10117 Berlin
E-Mail: buero-berlin@adac.de