

Thüringer Ministerium für Digitales und Infrastruktur
Postfach 90 03 62 · 99106 Erfurt

buero-VIA3@bmwk.bund.de; Ref-
DP22@bmdv.bund.de

Stellungnahme zum Referentenentwurf "Data Act-Durchführungsgesetz, DA-DG"

Sehr geehrter [REDACTED],

bezugnehmend auf Ihr Schreiben übersende ich anliegende Stellungnahme
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung
(EU) 2023/854 zur weiteren Verwendung.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

gez.

[REDACTED]

(ohne Unterschrift, da elektronisch gezeichnet)

Anlage
Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der
Verordnung (EU) 2023/854

Ihr/-e Ansprechpartner/-in

[REDACTED]

Durchwahl

[REDACTED]

Telefax

[REDACTED]

[REDACTED]@
tmdi.thueringen.de

Ihr Zeichen

[REDACTED]

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

(bitte bei Antwort angeben)

[REDACTED]

Erfurt, 13. März 2025

Thüringer Ministerium für
Digitales und Infrastruktur
HAUSANSCHRIFT
Werner-Seelenbinder-Straße 8
99096 Erfurt

Telefon +49 (361) 57-4111000
Telefax +49 (361) 57-4111199
poststelle@tmdi.thueringen.de
www.tmdi.info

USt-IdNr.: DE318813653

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

A. Vorbemerkungen

I. Überblick und Anwendungsbereich des Data Act

Die Datenstrategie der Europäischen Kommission zielt darauf ab, in den Binnenmarkt auch digitale Daten einzubeziehen, um die EU zum Vorbild für eine digitale Gesellschaft zu machen. Ein Teilaspekt zur Umsetzung dieser Strategie ist die EU-Verordnung 2023/2854 vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung („Data Act“, nachfolgend DA). Sie soll die Verfügbarkeit von Daten zur Nutzung erhöhen und branchenübergreifend regeln, wer welche Daten für welche Zwecke nutzen darf. Laut der EU-Kommission ist der verfügbare Datenbestand aufgrund von Hemmnissen bisher nicht vollständig ausgenutzt worden. Der DA will den Grundstein für eine Änderung legen. Der EU-Kommission zufolge dürften die Mitgliedstaaten dadurch bis 2028 einen BIP-Zuwachs in Höhe von 270 Mrd. EUR verzeichnen, und sie nennt hierfür auch konkrete Beispiele, wie etwa niedrigere Preise für Anschlussmarktdienste und Reparaturen intelligenter Geräte; neue Möglichkeiten zur Nutzung von Diensten, die den Zugang zu Daten voraussetzen oder einen besseren Zugang zu Daten, die von Geräten gesammelt oder erzeugt werden.

Ein zentrales Element des DA sind damit die Regelungen zum Zugang des Nutzers zu Produktdaten und verbundenen Dienstdaten nach Art. 3 f. DA und deren Weitergabe an Dritte nach Art. 5 f. DA. Zentrale Adressaten der Regelungen zur Datenweitergabe sind der Nutzer und der Dateninhaber bei einer Weitergabe an Dritte auch der Datenempfänger. Der Nutzer besitzt ein vernetztes Produkt, es wurden ihm vertraglich zeitweilige Rechte für dessen Nutzung übertragen – etwa im Rahmen einer Miete – oder er nimmt die verbundenen Dienste in Anspruch (Art. 2 Nr. 12 DA). Alle der Möglichkeiten basieren auf einem rein tatsächlichen Bezug des Nutzers zum vernetzten Produkt oder dem verbundenen Dienst. Der DA enthält weiterhin Vorschriften über die Bereitstellung von Daten durch Dateninhaber für öffentliche Stellen soweit eine außergewöhnliche Notwendigkeit der Nutzung dieser Daten zur Wahrnehmung einer spezifischen Aufgabe von öffentlichem Interesse besteht. Die Vorschriften des DA sind am 11.1.2024 in Kraft getreten. Konkret gelten die Datenbereitstellungspflichten nach dem DA ab dem 12.9.2025.

II. Aufsicht und Durchsetzung des Data Act im nationalen Recht

Kapitel IX DA regelt die Aufsicht über die Einhaltung des DA und die effektive Durchsetzung der Rechte und Pflichten aus dem DA. Der DA folgt hierbei der für EU-Verordnungen typischen Durchsetzungssystematik, nach der vorrangig die Mitgliedstaaten mit der Durchsetzung des verbindlichen Rechtsaktes betraut werden. Neben Bestimmungen zur Rechtsdurchsetzung durch die von den Mitgliedstaaten nach Art. 37 Abs. 1 DA zu bestimmenden Aufsichtsbehörden enthält Kapitel IX auch Vorschriften zum Beschwerderecht und entsprechenden Rechtsbehelfen.

B. Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/2854 (Data Act-Durchführungsgesetz – DA-DG)

I. Überblick

Das Data Act – Durchführungsgesetz dient der Anpassung des nationalen Rechts zur Durchführung des DA. Es benennt die Bundesnetzagentur (nachfolgend BNetzA) als zuständige Behörde nach Art. 37 Abs. 1 DA und stattet sie mit Eingriffsbefugnissen aus. Die BNetzA wird damit die zentrale Aufsichtsbehörde für die Durchsetzung und Überwachung der Vorgaben des DA in Deutschland. Die Zentralisierung der Aufsicht soll konsistente Entscheidungen fördern und die Abläufe für die betroffenen Bürger und Unternehmen erleichtern.

Weiterhin werden die Kooperation der BNetzA mit anderen Behörden geregelt und Sanktionsvorschriften festgelegt. Ferner enthält der Entwurf die Zuweisung der Zuständigkeit der Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten nach dem DA an die/den Bundesbeauftragte/n für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI).

II. Die einzelnen Normen

Im Folgenden wird auf die für das TMDI wesentlichen Vorschriften des Referentenentwurfs (RE) eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/2854 eingegangen.

1. § 2 Abs. 1 [„Zuständige Behörde“]

Nach § 2 Absatz 1 ist die BNetzA die zuständige Behörde für die Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften des DA.

Die Vorschrift knüpft ausdrücklich an Art. 37 Abs. 1 DA an, wonach jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere zuständige Behörden benennt, die für die Anwendung und Durchsetzung des DA verantwortlich sind. Die Mitgliedstaaten können demnach eine oder mehrere bereits bestehende Behörden mit der Aufsicht und der Durchsetzung des DA betrauen oder auch eine oder mehrere Behörden neu errichten. Gänzlich frei in der Bestimmung der zuständigen Behörden sind die Mitgliedsstaaten jedoch nicht. Ausweislich Art. 37 Abs. 4 lit. b muss die zu benennende Behörde für die Anwendung und Durchsetzung der Vorgaben zum Cloud Switching (Art. 23-31 DA) und der Interoperabilität der Datenverarbeitungsdienste (Art. 34 f. DA) über Erfahrung auf dem Gebiet „Daten und elektronische Kommunikationsdienste“ verfügen.

Der Bundesgesetzgeber hat die Aufgaben der BNetzA in § 2 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BEGTPG)¹ normiert. Danach ist die BNetzA auf dem Gebiet des Telekommunikationsrechts tätig. Angesichts ihrer vielfältigen Aufgaben in diesem Bereich, insbesondere im Umgang mit den vielfältigen Facetten des digitalen Transformationsprozesses und der dynamischen Entwicklung des Telekommunikationssektors in den vergangenen Jahren, verfügt die BNetzA nach hiesiger Einschätzung über umfassende Erfahrung auf dem Gebiet der Telekommunikationsregulierung.

¹ Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 2009), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

Die als zuständige Behörde zu benennende Einrichtung muss ausweislich Art. 37 Abs. 8 DA unparteiisch und ohne direkte oder indirekte Einflussnahme von außen sein. Diese Vorgabe schließt auch die Weisungsfreiheit sowohl gegenüber anderen Behörden als auch privaten Parteien ein. Hier hat der Europäische Gerichtshof in seinen Entscheidungen zum Telekommunikations- und Datenschutzrecht² sowie für die Regulierung der Energiemärkte³ die Stellung der Behörden zugunsten des Unabhängigkeitserfordernisses gestärkt. Demnach müsse die Behörde „völlig frei“ handeln können und „dabei vor jeglicher Weisung und Einflussnahme von außen geschützt [sein]“.⁴ Die Unabhängigkeit der Behörde muss auch durch entsprechende Ressourcen ermöglicht werden. Art. 37 Abs. 9 DA verpflichtet daher die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen „dass die zuständigen Behörden personell und technisch mit ausreichenden Mitteln und dem einschlägigen Fachwissen ausgestattet sind, damit sie ihre Aufgaben gemäß dieser Verordnung wirksam wahrnehmen können“.

Die Umsetzung des Unabhängigkeitserfordernisses ist dem Referentenentwurf nicht zu entnehmen. Sofern die Vorgabe des Art. 37 Abs. 8 DA im weiteren Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen werden sollte, ist in der Gesetzesbegründung darzustellen, inwieweit die durch den EuGH definierte Behördenunabhängigkeit mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der demokratischen Legitimation und dem Wesentlichkeitsgrundsatz vereinbar ist.

2. § 3 Abs. 1 [„Zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde“]

a) Einbindung der Datenschutzbehörden nach dem Data Act

Art. 37 Abs. 3 DA sieht vor, dass die für die Überwachung der Anwendung der Verordnung EU 2016/6791 (DS-GVO) zuständigen unabhängigen Aufsichtsbehörden auch für die Überwachung und Anwendung des DA zuständig sind, soweit der Schutz personenbezogener Daten betroffen ist. Die nach Art. 51 DS-GVO zuständigen Aufsichtsbehörden sollen demnach nicht nur die Einhaltung der Vorschriften der DS-GVO überwachen, sondern auch explizit für die Einhaltung des DA hinsichtlich der Verarbeitung von personenbezogenen Daten verantwortlich sein („sind bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten *auch* für die Überwachung der Anwendung der vorliegenden Verordnung zuständig.“).

b) Aufgaben und Befugnisse

Die Mitgliedstaaten sollen gem. Art. 37 Abs. 5 DA sicherstellen, dass die jeweiligen Aufgaben und Befugnisse der nach Abs. 1 zuständigen Behörden klar definiert werden. Explizit genannt werden die Bearbeitung von Beschwerden (Art. 37 Abs. 5 lit. b DA), die Durchführung von Untersuchungen (Art. 37 Abs. 5 lit. c DA), die Verhängung wirksamer und abschreckender Geldstrafen (Art. 37 Abs. 5 lit. d DA) sowie die Überwachung technologischer und kommerzieller Entwicklungen (Art. 37 Abs. 5 lit. e DA). Die Befugnisse

² Zum Datenschutzrecht: EuGH, Urt. v. 9. März 2010 – C-518/07 (Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland), ECLI:EU:C:2010:125. Zum Telekommunikationsrecht: EuGH, Urt. v. 28. Juli 2016, C-240/15 (AGCOM/ISTAT), EU:C:2016:608; EuGH, Urt. v. 13. November 2008, C-227/07 (Kommission/Polen), EU:C:2008:620.

³ EuGH, Urt. v. 2. September 2021 – C-718/18 (Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland), ECLI:EU:C:2021:662.

⁴ EuGH, Urt. v. 2. September 2021 – C-718/18 (Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland), ECLI:EU:C:2021:662, Rn. 108.

und die dazugehörigen Verfahren ergeben sich damit nicht aus dem DA, sondern aus den maßgeblichen europäischen und nationalen datenschutzrechtlichen Regelungen.

Nach Art. 37 Abs. 3 DA sollen die Kapitel VI (Unabhängige Aufsichtsbehörden) und VII (Zusammenarbeit und Kohärenz) der DS-GVO sinngemäß gelten. Den Aufsichtsbehörden nach Art. 51 DS-GVO stehen damit in jedem Fall die Aufgaben und Befugnisse des Art. 58 DS-GVO zu. Bei der Durchsicht des Katalogs in Art. 37 Abs. 5 DA fällt indes auf, dass keinerlei Abhilfebefugnisse der zuständigen Behörden zur Anordnung oder Untersagung eines bestimmten Verhaltens vorgesehen sind. Vor diesem Hintergrund ist es unklar, wie die in Kapitel VI der DS-GVO geregelten Aufgaben und Befugnisse, etwa in Art. 58 Abs. 2 DS-GVO, mit denen in Art. 37 Abs. 5 DA zusammenspielen sollen.

c) Innerstaatliche datenschutzrechtliche Zuständigkeitsverteilung im Überblick

Art. 37 DA trifft keine Aussage über die Aufteilung der innerstaatlichen Zuständigkeit für den Fall, dass die Mitgliedstaaten die Aufsicht auf mehrere Behörden übertragen. Nach Abs. 3 sollen die unabhängigen Aufsichtsbehörden, die die Anwendung der DS-GVO überwachen auch für die Überwachung der Anwendung des DA verantwortlich sein, soweit personenbezogene Daten betroffen sind.

In Deutschland wurden den Datenschutzbehörden die Befugnisse der Datenschutzaufsicht übertragen. Nicht weniger als achtzehn Aufsichtsbehörden wachen auf Bundes- und Landesebene über den Schutz personenbezogener Daten. Da wäre zunächst der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Daneben bestehen weitere 17 Landesdatenschutzbehörden, darunter 16 Landesbeauftragte für den Datenschutz (§ 40 Bundesdatenschutzgesetz, BDSG). In Bayern besteht zudem neben dem bayerischen Landesbeauftragten, der lediglich für die öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern zuständig ist, noch das Landesamt für Datenschutzaufsicht, das die Einhaltung des Datenschutzrechts im nicht-öffentlichen Bereich überwacht.

Die deutsche Datenschutzaufsicht unterscheidet sich damit von derjenigen der anderen EU-Mitgliedstaaten in einem wichtigen Punkt: Sie ist föderal organisiert. Während der BfDI insbesondere die Datenverarbeitung öffentlicher Stellen des Bundes sowie von Telekommunikationsunternehmen überwacht (§ 9 BDSG; § 29 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz, TTDSG), sind die Landesbeauftragten für die öffentlichen Stellen ihres jeweiligen Landes und die dortigen privaten Akteure zuständig (§ 40 Abs. 1 BDSG). Zwischen diesen Behörden besteht kein hierarchisches Verhältnis, insbesondere obliegt dem BfDI nicht die Aufsicht über die Landesdatenschutzbehörden. Die Datenschutzbehörden haben vielmehr unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten, die sich danach bestimmen, gegen welche Stelle sich die Beschwerde richtet.

d) Ausgestaltung nach dem DA-DG

§ 3 Abs. 1 DA-DG überträgt die Zuständigkeit für die Durchsetzung der DS-GVO im Rahmen des DA dem BfDI. Mit der Übertragung der Zuständigkeit verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, zusätzliche Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse mit den Landesbehörden zu vermeiden, die Dauer der

Beschwerdeverfahren erheblich zu verkürzen und einheitliche Entscheidungen sicherzustellen.

Mit der Ausgestaltung des § 3 Abs. 1 DA-DG soll die bestehende föderale Aufsichtsstruktur durchbrochen und die Überwachung des Datenschutzrechts im Anwendungsbereich des DA dem BfDI übertragen werden. Dieser Schritt ist grundsätzlich zulässig. Es bleibt dem nationalen Gesetzgeber unbenommen, Zuständigkeitsregelungen der Datenschutzaufsichtsbehörden für die Durchführung des DA zu treffen.

Auch wenn das Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis für das Datenschutzrecht nicht ausdrücklich zuweist erscheint nach hiesiger Ansicht eine Kompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhang insbesondere aus seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht, das Recht der Wirtschaft und der Arbeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 11 und Nr. 12 GG) denkbar. Auf der Grundlage dieser Kompetenztitel kann der Bund in § 3 DA-DG eine Sonderzuständigkeit des BfDI nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG regeln.

Für eine umfassende rechtliche Beurteilung sind indes auch die Einwände der Landesdatenschützer zu berücksichtigen, die die Zulässigkeit der angeführten Rechtsgrundlage infrage stellen. Demnach werden vom DA nicht nur Geräte erfasst, die die Wirtschaft betreffen, sondern sie unterfallen darüber hinaus auch der medizinischen Versorgung, Schulen oder Kultureinrichtungen. So können digitale Schlafracker vom Verbraucher erworben und genutzt werden, aber ebenso kann ihre Anwendung auch vom Facharzt zu medizinischen Zwecken verordnet werden. Für die Abgrenzung entscheidend ist, ob der wirtschaftliche Aspekt überwiegt. Nach hiesiger Einschätzung handelt es sich im Anwendungsbereich des DA ausschließlich um wirtschaftlich geprägte Sachverhalte. Ausdrücklich bekräftigt der DA das Ziel, einen harmonisierten Rahmen zu schaffen, um den Bedürfnissen der digitalen Wirtschaft gerecht zu werden und Hindernisse für einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt für Daten zu beseitigen (4. EG DA).

Zur Begründung der Übertragung der Zuständigkeit auf den BfDI in § 3 Abs. 1 DA-DG wird auf die „einschlägige Erfahrung und Expertise“ des BfDI verwiesen (S. 26 RE DA-DG). Ebenso „werden zusätzliche Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse vermieden, die Dauer der Beschwerdeverfahren (...) verkürzt und einheitliche Entscheidungen sichergestellt“ (S. 26 RE-DA-DG).

Fraglich bleibt indes, ob es trotz der vorgenannten Argumente unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten notwendig ist, die Zuständigkeit in § 3 Abs. 1 DA-DG auf den BfDI zu übertragen. Nach hiesiger Einschätzung ist es zweifelhaft, dass eine Zentralbehörde einer verfahrenseffizienten Durchsetzung des Datenschutzrechts förderlich sein soll. Die Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden nach Art. 57 f. DS-GVO gehen von der Kenntnis und der Erreichbarkeit der Unternehmen vor Ort aus. Das kann eine Zentralbehörde nicht leisten. Nicht auszuschließen sind Abgrenzungsprobleme zu den eigentlichen Tätigkeiten der Landesdatenschutzbehörden. Im Einzelfall könnte eine Differenzierung zwischen der Datenverarbeitung im Kontext des DA und der Datenverarbeitung im Anwendungsbereich der DS-GVO möglicherweise nicht gelingen.

Vor diesem Hintergrund wird angeregt, die Aufsichtsbehörden der Länder im Sinne des § 40 BDSG als zuständige Datenaufsichtsbehörden einzubinden und in § 3 Abs. 1 DA-DG aufzunehmen. Die in der Begründung des Referentenentwurfs genannten Argumente, insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung einheitlicher Entscheidungen, ließen sich in Anlehnung an den Datenkoordinator nach § 37 Abs. 2 DA entkräften. Danach können Mitgliedstaaten, die mehr als eine zuständige Behörde i.S.v. § 37 Abs. 2 benennen, einen Datenkoordinator aus der Mitte der zuständigen Behörden einsetzen. Dieses Modell könnte auf die Aufteilung der datenschutzrechtlichen Zuständigkeiten in § 3 DA-DG übertragen und der BfDI als Datenkoordinator benannt werden. Der Datenkoordinator soll die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden – in diesem Fall den Aufsichtsbehörden der Länder – erleichtern und in allen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung und Durchsetzung des DA unterstützen. Zu beachten ist jedoch, dass der BfDI keine zuständige Behörde i.S.d. Art. 37 Abs. 1 DA ist, aus deren Mitte der Datenkoordinator zu benennen ist. Der BfDI könnte aber im DA-DG zu einem solchen deklariert werden.