

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU)2023/2854 - „DA-DG-E“

14. März 2025

Vorbemerkung

Mit der „EU-Datenverordnung“ (VO [EU] 2023/2854) (im Folgenden: EU-Data Act) hat der EU-Gesetzgeber einen für die deutsche Industrie bedeutsamen und tiefgreifenden Rechtsakt verabschiedet. Der EU-Data Act stellt deutsche Industrieunternehmen aufgrund seiner tiefgreifenden Auswirkungen auf das Produkt- und Dienstdesign sowie in die Vertragsfreiheit vor große Herausforderungen. Der EU-Data Act sorgt für einen großen Compliance-Aufwand und eine weiterhin große Rechtsunsicherheit, der von den Unternehmen nur unter Einsatz großer finanzieller und personeller Ressourcen begegnet werden kann.

Knapp dreizehn Monate nach Inkrafttreten und gut sechs Monate vor dem Geltungsbeginn der wesentlichen Teile des EU-Data Acts ist der vorliegende Entwurf von höchster Bedeutung für sämtliche Unternehmen und muss auch in der bevorstehenden 21. Legislaturperiode mit absoluter zeitlicher Priorität das parlamentarische Verfahren durchlaufen, damit sämtlichen vom EU-Data Act betroffenen Akteuren die notwendigen behördlichen Ansprechpartner bei der praktischen Implementierung der neuen Verordnungsvorgaben zur Verfügung stehen.

Es ist sehr zu begrüßen, dass der Referentenentwurf eine bereits vom BDI vorab geforderte harmonisierte, schlanke und nutzerorientierte Durchsetzungsstruktur und einen ausgewogenen Sanktionsrahmen wählt.¹ Vor diesem Hintergrund ist die Benennung der Bundesnetzagentur (BNetzA) als einzig benannte zuständige Behörde ebenso positiv zu bewerten, wie die in § 3 DA-DG-E vorgesehene Sonderzuständigkeit bei der / dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zur Beurteilung von datenschutzrechtlichen Fragestellungen im Rahmen der Anwendung des EU-Data Acts. Insgesamt muss die Beratung und Unterstützung der Anwendungspraxis bei der Umsetzung und Auslegung der neuen Verordnungsvorschriften im Vordergrund stehen. Die im Referentenentwurf vorgesehenen knapp 60 Planstellen müssen deshalb Ausdruck eines „Foresight-Mechanismus“ sein, indem der Fokus primär auf Ermöglichung und Rechtsklarheit statt auf Sanktionierung gelegt wird.

¹ Vgl. BDI-Positionspapier „Zur Durchführung von EU-AI Act und EU-Data Act“ (Juni 2024).

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	1
Zu § 2 – Zuständige Behörde; Aufgaben	3
Zu § 3 – Zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde und Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur	3
Zu § 4 – Zusammenarbeit mit anderen Behörden.....	3
Zu § 5 – Verfahren zur Zulassung von Streitbeilegungsstellen	4
Zu § 7 – Durchsetzung von Verpflichtungen	4
Zu § 14 – Information der Öffentlichkeit	4
Zu § 16 – Rechtsbehelfe	4
Zu § 17 – Beteiligung an bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten.....	5
Zu § 18 – Bußgeldvorschriften.....	5
Impressum	6

Zu § 2 – Zuständige Behörde; Aufgaben

Durch ihre Zuständigkeit für den EU-Digital Services Act und ihrer designierten Zuständigkeit für den EU-Data Governance Act sowie aufgrund der Neuartigkeit der neuen behördlichen Aufgaben zur Umsetzung der vorgenannten EU-Digitalverordnungen ist die in § 2 DA-DG-E vorgesehene Bündelung der Aufsichtskompetenzen in einer auf die Datenwirtschaft spezialisierten Organisationseinheit bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) zielführend. Schließlich verfügt die BNetzA auch über die vom Verordnungsgeber in Art. 37 (4b) VO 2023/2854 in Anwendung und Durchsetzung von Kapitel VI und VIII geforderten Erfahrungskompetenzen „auf dem Gebiet Daten und elektronische Kommunikation“.

Der BDI unterstützt die im Referentenentwurf vorgesehene Bündelung der Entscheidungskompetenz bei der BNetzA, da hierdurch eine zentrale Stelle sowohl im behördlichen Innenverhältnis in der Abstimmung mit weiteren zuständigen Behörden als auch im Außenverhältnis gegenüber Unternehmen geschaffen wird. Richtigerweise stellt der Referentenentwurf darauf ab, dass die BNetzA „für die Förderung der Datenkompetenz und die Sensibilisierung von Nutzern, Unternehmen und sonstigen Akteuren in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Verordnung (EU) 2023/2854 verantwortlich (gemäß Artikel 37 Absatz 5 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2023/2854) (ist), damit die Chancen und Potenziale einer breiteren Datennutzung und Datenweitergabe im Sinne der der Verordnung (EU) 2023/2854 gehoben werden können“ (S. 23). Um diesen Beratungsauftrag abbilden zu können, müssen entsprechende haushälterische Mittel für den Haushalt 2025 zwingend vorgesehen werden.

Zu § 3 – Zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde und Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur

Aufgrund der notwendigen behördlichen Bündelung von Struktur- und Entscheidungskompetenzen und angesichts der bisweilen unzureichenden Kohärenz in der Datenschutzaufsicht innerhalb Deutschlands ist es aus Sicht des BDI folgerichtig, zugleich die datenschutzrechtlichen Fragestellungen im Anwendungsbereich des EU-Data Acts behördlich zu bündeln und als Teil der verfahrensabschließenden Entscheidung der BNetzA zu verknüpfen. Vor dem Hintergrund der jüngsten gesetzgeberischen Sonderzuständigkeiten bei der Durchführung von EU-Digitalrechtsakten, zuletzt in § 12 Abs. 3 Digitale-Dienste-Gesetz (DDG), ist die in § 3 DA-DG-E vorgesehene Sonderzuständigkeit bei der/dem BfDI zielführend, um eine kohärente Auslegungs- und Entscheidungspraxis sicherzustellen. Analog zur BNetzA ist dabei sicherzustellen, dass bei der / dem BfDI hinreichende personelle Ressourcen vorgehalten werden, um gerade den anfänglichen Beratungsbedarf aus der Anwendungspraxis gewährleisten zu können. Zu klären ist jedoch das Verhältnis von § 3 DA-DG-E zu anderen datenschutzrechtlichen Aspekten der Datennutzung außerhalb Vorschriften des EU-Data Acts, bei denen es bei der Zuständigkeit der jeweiligen Landesdatenschutzbehörden verbleibt.

Zu § 4 – Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Eine gute Zusammenarbeit zwischen der BNetzA und weiteren Aufsichtsbehörden ist essenziell, um die Rechtssicherheit der Anwendungspraxis sicherzustellen. Zugleich sollte deklaratorisch aufgenommen werden, dass die BNetzA auch in grenzüberschreitenden Aspekten als zuständige Stelle fungiert. Wie in § 4 Abs. 2 Satz 4 DA-DG-E richtigerweise vorgesehen, sollten die sektoral zuständigen Behörden in die Entscheidungspraxis eng einbezogen werden, um ihr Domänenwissen zu nutzen. Dies sollte jedoch allgemein gelten und sich nicht nur auf die Fälle in Art. 37 Abs. 4 lit. b, j VO 2023/2854 beschränken.

Zu § 5 – Verfahren zur Zulassung von Streitbeilegungsstellen

Insgesamt bleibt fraglich, welcher Mehrwert von Streitbeilegungsstellen erzielt werden soll, zumal die Bindungswirkung der Entscheidung der Streitbeilegungsstelle gem. Art. 10 (12) VO 2023/2854 von der beiderseitigen Zustimmung vor Verfahrensbeginn abhängig ist. Unabhängig davon erscheint eine Streitbeilegung nur dann sinnvoll, wenn mit echten Fachexpertinnen und -experten das konkrete Anliegen verhandelt werden kann. Aufgrund der großen thematischen Reichweite und inhaltlichen Komplexität von möglichen Streitbeilegungsverfahren (Geschäftsgeheimnisschutz, sämtliche Fragen zu Kapitel III, IV und VI) ist insofern eine große fachliche Expertise durch Zertifizierung sicherzustellen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des anhaltenden Fachkräftemangels und der verschärften Wettbewerbsbedingungen ist auch nicht davon auszugehen, dass privatwirtschaftliche Unternehmen die notwendige Expertise an eine Streitbeilegungsstelle entsenden können, noch die Streitbeilegungsstelle selbst betreiben.

Zu § 7 – Durchsetzung von Verpflichtungen

Bei der in § 7 Abs. 4 Nr. 2 DA-DG-E festgelegten Frist zur Abhilfe ist durch die BNetzA unbedingt die Schwere des Verstoßes sowie die technische Komplexität des Sachverhaltes zu berücksichtigen. Unverständlich ist für uns die Höhe des vorgesehenen Zwangsgelds. Mit Verweis auf § 11 Abs. 3 VwVG, das einen Höchstbetrag von 25.000 Euro vorsieht, erscheint die in § 7 Abs. 8 DA-DG-E festgesetzte Höhe bis zu zehn Millionen Euro unverhältnismäßig und sollte reduziert werden.

Zu § 14 – Information der Öffentlichkeit

Um Orientierungshilfen für die Anwendungspraxis zu schaffen, ist es wichtig, dass behördliche Konsultationen und Entscheidungen regelmäßig und transparent kommuniziert werden. Hierbei müssen auch die Entwicklungen in weiteren EU-Mitgliedstaaten, insbesondere über die Arbeit des EDIB, eng berücksichtigt werden. Bei der Information der Öffentlichkeit muss in § 14 Abs. 3 DA-DG-E neben dem Schutz von personenbezogenen Daten zusätzlich auch der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie geistiger Eigentumsrechte durch die BNetzA sichergestellt werden.

Zu § 16 – Rechtsbehelfe

Kritisch sehen wir, dass Widerspruch und Klage gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung haben sollen. Der EU-Data Act enthält insbesondere gegenüber anderen Rechtsgebieten eine Vielzahl von unklaren Regelungsverhältnissen. Ganz besonders relevant ist das Verhältnis zum Geschäftsgeheimnisschutz. Der EU-Data Act nimmt hier keine materielle Abgrenzung vor, sieht aber in Art. 4 (8) und Art. 5 (10) VO 2023/2854 unter gewissen Voraussetzungen eine Ausnahme der Datenbereitstellungspflicht vor. Aufgrund der Sensibilität von Geschäftsgeheimnissen für Unternehmen darf eine behördliche Entscheidung allein nicht dazu führen, die Geschäftsgeheimnisse unmittelbar preisgeben zu müssen. Vor diesem Hintergrund muss es den betroffenen Unternehmen ermöglicht werden, zumindest im Falle von Geschäftsgeheimnissen eine Herausgabe der Daten durch einen Rechtsbehelf bis zu einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung im konkreten Einzelfall aufschieben zu können, indem der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 1 VwGO mit entsprechenden Ausnahmen § 80 Abs. 2 VwGO beibehalten wird.

Zu § 17 – Beteiligung an bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten

Es ist für uns nicht ersichtlich, warum der Anwendungsverweis auf § 90 Abs. 1 und Abs. 2 GWB erfolgt, zumal das Kartellrecht und das Datenwirtschaftsrecht unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen. Die Notwendigkeit für eine Beteiligung der Bundesnetzagentur an bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten wird auch unter Heranziehung der Entwurfsbegründung nicht näher erläutert.

Zu § 18 – Bußgeldvorschriften

Damit der EU-Data Act zu einer Erfolgsgeschichte für Dateninnovationen in Deutschland werden kann, ist ein verhältnismäßiger Sanktionsrahmen von entscheidender Bedeutung. Insbesondere vor dem Hintergrund und den Erfahrungen jüngster EU-Digitalgesetze – allen voran der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) – ist deutlich geworden, welch innovationshemmenden Effekt ein hoher Bußgeldrahmen erzeugt.

Der BDI bewertet deshalb positiv, dass im Referentenentwurf bei der Ausgestaltung der Sanktionsmechanismen ein ausbalanciertes Verständnis zwischen den betroffenen Rechtsgütern, der Komplexität der Regulierung sowie den Interessen der Industrie zugrunde gelegt wurde. Jedoch sollte der in § 18 Abs. 3 DA-DG-E vorgesehene Verschuldensmaßstab angesichts der zahlreichen unbestimmten und auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffe und der hieraus resultierenden Rechtsunsicherheit in Anlehnung an § 10 OWiG nur auf Vorsatz und grober Fahrlässigkeit beschränkt werden.

Im Katalog des § 18 Abs. 2 DA-DG-E bislang unberücksichtigt ist eine Konstellation, in der gegenüber dem Dateninhaber vorsätzlich falsche Angaben bei der Datenbereitstellungsanforderung getätigt werden, um auf diese Weise etwa die Entwicklung von Konkurrenzprodukten zu betreiben. Eine entsprechende Sanktionierung ist hier geboten und sollte deshalb in den Bußgeldkatalog aufgenommen werden.

Insgesamt ist bei der Ausgestaltung und Anwendung des Sanktionsrahmens fortwährend auf eine Koordination mit anderen EU-Mitgliedstaaten zu achten, um einem Forum Shopping innerhalb der EU entgegenzuwirken. Ebenso sind die unionsrechtlich in Art. 40 Abs. 3 VO 2023/2854 vorgesehenen Empfehlungen des European Data Innovation Boards (EDIB) zu berücksichtigen.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Transparenzregisternummer: 1771817758-48

Redaktion

██████████
Referent Digitalisierung und Innovation

██████████████████
██████████

BDI Dokumentennummer: D-2052