

## STELLUNGNAHME

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

Berlin, 14.03.2025

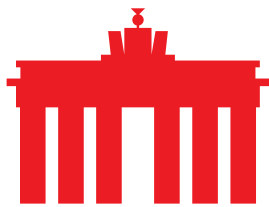
Der Data Act der Europäischen Union ist ein zentraler Baustein zur Stärkung der europäischen Datenwirtschaft und zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen im digitalen Raum. Ziel der Verordnung ist es, den Zugang zu und die Nutzung von Daten in der EU zu verbessern, innovative datengetriebene Geschäftsmodelle zu fördern und klare Regeln für den Datenaustausch zwischen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen und öffentlichen Stellen zu schaffen.

Die Verordnung wird ab dem 12. September 2025 in den Mitgliedstaaten gelten. Angesichts der bevorstehenden Frist begrüßt eco, dass die Arbeiten am Durchführungsgesetz trotz der vorgezogenen Neuwahlen fortgesetzt werden. Auch wenn der Data Act als Verordnung größtenteils unmittelbar in den Mitgliedsstaaten gilt, gibt es einige wichtige Aspekte, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, wie z.B. die Sanktionsregelungen oder die Benennung mindestens einer für die Durchsetzung zuständigen Behörde. Die nationale Umsetzung des Data Act in Deutschland bietet die Chance, eine zukunftsorientierte und wettbewerbsfähige Dateninfrastruktur zu etablieren. Gleichzeitig birgt sie Herausforderungen für Unternehmen der digitalen Wirtschaft, insbesondere im Hinblick auf regulatorische Anforderungen, Rechtssicherheit und den Schutz von Geschäftsgeheimnissen. eco setzt sich unter anderem für eine einheitliche Umsetzung in Deutschland und Europa sowie eine Stärkung der Datenkompetenz ein, um die Potenziale der Verordnung für die deutsche und europäische Wirtschaft voll ausschöpfen zu können.

Im Konkreten hat eco zum vorliegenden Referentenentwurf folgende Anmerkungen:

#### **1. Zu § 2: Zuständige Behörde; Aufgaben**

Nach Ansicht der Internetwirtschaft sollte die nationale Aufsichtsstruktur eine möglichst kohärente Umsetzung in Deutschland ermöglichen und sich zudem in das bestehende Regulierungsumfeld im Bereich der Datengesetzgebung einfügen. Aus diesem Grund wäre es sinnvoll, die hier geschaffene Aufsichtsstruktur auch bei der Umsetzung des Data Governance Act (DGA) zu beachten. Auch auf europäischer Ebene ist die Konvergenz bei der Umsetzung eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung eines echten Binnenmarktes für Daten. Im Rahmen der europaweiten Ausgestaltung von Governance-Strukturen und Leitlinien zu relevanten Fragen ist eine enge Abstimmung zwischen Deutschland und den anderen Mitgliedsstaaten der EU im European Data Innovation Board (EDIB) empfehlenswert. Positiv zu bewerten ist, dass sich die Bundesregierung dazu entschlossen hat, nur eine



zuständige Behörde zu benennen. Dies ist im Zusammenhang mit der einheitlichen Durchführung und der Etablierung von klaren Ansprechpartnern für die Unternehmen sinnvoll. Die Benennung der Bundesnetzagentur (BNetzA) als zuständige Behörde für die Aufsicht ist in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten, da dies einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung einer bundesweit einheitlichen Durchsetzung des Data Act darstellt. Weitere sinnvolle Synergien würden sich durch die angestrebte Benennung der BNetzA als zuständige Behörde für den AI Act und den Data Governance Act ergeben.

Die BNetzA muss sowohl finanziell als auch personell in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Es ist derzeit nicht abzusehen, ob die im Entwurf vorgeschlagenen fast 60 Planstellen ausreichen werden.

Die angemessene Ausstattung der BNetzA ist auch in Bezug auf die im Data Act vorgesehene Vermittlung von Datenkompetenzen bedeutsam und sollte daher sichergestellt werden. Dies gilt es im Organisationserlass für die Bundesnetzagentur zu berücksichtigen, wenn die Federführung für den Data Act in einem anderen Ministerium als dem BMWK angesiedelt wird. KMU benötigen weiterhin Unterstützung bei der Nutzung von Daten für datengetriebene Geschäftsmodelle, sowohl bei der Verwendung eigener Daten als auch bei der Nutzung von Daten Dritter. Dies ist unter anderem auf bestehende Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Nutzung von Daten zurückzuführen. Um dieser Herausforderung zu begegnen und die Datenwirtschaft in Deutschland insgesamt zu stärken, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die zuständige Behörde als Ansprechpartner fungiert und die entsprechenden Leitlinien und Best Practices zur Verfügung stellt. In diesem Zusammenhang ist es ratsam, einen regelmäßigen Dialog zwischen der BNetzA, der Wirtschaft sowie anderen betroffenen Stakeholdern und Behörden zu etablieren.

## **2. Zu § 3 und § 4: Behördenübergreifende Zusammenarbeit**

Die im Entwurf benannte zuständige Behörde wird nicht allein für die Überwachung der Verordnung zuständig sein, sondern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Behörden kooperieren müssen. Dies ergibt sich aus den zahlreichen Überschneidungen des Data Acts mit der DSGVO sowie weiteren Rechtsakten wie dem Data Governance Act. Um eine kohärente Auslegung der Verordnung zu gewährleisten und Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen herzustellen, ist die Schaffung von formalisierten und klaren Strukturen zur Zusammenarbeit essenziell. In § 3 und § 4 des Entwurfs finden sich die entsprechenden Bestimmungen für die Zusammenarbeit zwischen der BNetzA und anderen Behörden, insbesondere auch mit den Datenschutzbehörden. Die explizite Benennung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) in § 3 Abs. 1 zur Durchsetzung der datenschutzrechtlichen Vorschriften im Zusammenhang mit dem Data Act ist im Sinne einer einheitlichen Durchführung und klarer Zuständigkeiten zu begrüßen. Es ist jedoch zu adressieren, wie mögliche Überschneidungen mit den Landesdatenschutzbehörden bei der Ausübung der jeweiligen Aufgaben effektiv verhindert werden können. Die Verpflichtung der Datenschutzbehörden, gemäß § 3



Abs. 7 einen jährlichen Bericht vorzulegen, um Potenziale zur effizienteren und kohärenteren Zusammenarbeit zu identifizieren, wird von eco positiv bewertet, sofern dies nicht zu zusätzlichen bürokratischen Belastungen für Unternehmen führt.

Zudem ist positiv anzumerken, dass der BNetzA durch §4 eine koordinierende Rolle zugewiesen wird. Es ist jedoch zu gewährleisten, dass sich das Verfahren durch die Einbindung mehrerer Behörden nicht zu stark verzögert. Dies ist insbesondere bei der Ausgestaltung der in § 4 Abs. 2 genannten angemessenen Reaktionsfrist zu beachten. Diese muss so ausgestaltet werden, dass eine Entscheidung so schnell wie möglich erfolgen kann. eco begrüßt daher, dass eine Anhörung sektoraler Behörden nicht erforderlich ist, sofern sich deren Auffassung aus einem gleichgelagerten Fall oder einer Handlungsempfehlung nach § 14 Absatz 2 Satz 1 ergibt oder bekannt ist. In diesem Zusammenhang sollten konkrete Handlungsempfehlungen zu den häufigsten Fragestellungen entwickelt werden, um langwierige Abstimmungsprozesse von vornherein möglichst auszuschließen.

### **3. Zu § 5: Verfahren zur Zulassung von Streitbeilegungsstellen**

Der Data Act ermöglicht es den Mitgliedsstaaten, Streitbeilegungsstellen zu etablieren, die eine außergerichtliche Einigung bei Streitfällen erlauben. Diese Stellen sollen als unabhängige Einrichtungen fungieren, die über die notwendigen Mittel und Fachkenntnisse verfügen, um eingehende Streitfälle zu prüfen. Die Internetwirtschaft schlägt in diesem Zusammenhang vor, sich an den Strukturen der Schlichtungsstelle Telekommunikation bei der BNetzA zu orientieren. Der vorliegende Entwurf sieht jedoch von der Schaffung einer staatlichen Stelle für die Beilegung von Streitigkeiten ab, wobei dies nach Ansicht der Internetwirtschaft sinnvoll wäre, um eine unabhängige und faire Streitbeilegung zu garantieren. Nach Ansicht von eco können solche Stellen in einigen Fällen ein geeignetes Mittel zur Streitbeilegung sein. Eine Zulassung sollte daher entweder unbefristet oder auf einen angemessenen Zeitraum erfolgen, um Planungssicherheit zu gewährleisten und die Gründung von Streitbeilegungsstellen nicht übermäßig zu erschweren.

### **4. Zu § 14: Information der Öffentlichkeit**

§ 14 definiert die Berichts- und Informationspflichten der BNetzA gegenüber der Öffentlichkeit. Aus Sicht der Internetwirtschaft ist die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeiten der BNetzA im Zusammenhang mit dem Data Act von großer Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch für die gemäß § 14 Absatz 2 zu erarbeitenden Handlungsempfehlungen. Diese können besonders für KMU und Start-ups eine wertvolle Hilfestellung zu konkreten Fragestellungen aus der Praxis bieten und Unsicherheiten in Bezug auf die Verordnung oder Datennutzung insgesamt abbauen. Gemäß § 14 Abs. 3 kann die BNetzA zudem Informationen veröffentlichen, welche Einzelheiten zum festgestellten Verstoß sowie Angaben zu den Beteiligten des Verfahrens enthalten, soweit davon keine personenbezogenen Daten betroffen sind. Diese Einschränkung sollte um Informationen erweitert



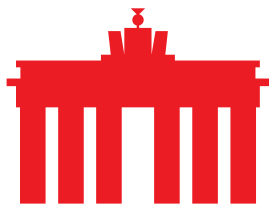
werden, die Rückschlüsse auf Geschäftsgeheimnisse zulassen, um einen effektiveren Schutz derselben zu gewährleisten.

## 5. Zu § 18: Bußgeldvorschriften

Die Mitgliedsstaaten werden durch den Data Act ermächtigt, einen Sanktionsrahmen für Verstöße festzulegen. Dazu gibt der Data Act gemäß Artikel 40 vor, dass diese Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen. Nach Auffassung der Internetwirtschaft dürfen die Bußgelder zudem nicht im Widerspruch zum Ziel des Data Acts stehen. Dieser soll die Datennutzung steigern sowie datengetriebene Geschäftsmodelle insgesamt fördern. Daher dürfen die in diesem Kontext vorgesehenen Bußgelder nicht abschreckend in Bezug auf die Nutzung von Daten sein. Es ist wichtig, dass sich die Sanktionen im Data Act von denen in der DSGVO unterscheiden. Die Höhe der Sanktionen ergibt sich in der DSGVO insbesondere auch aus der Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den Bestimmungen des Data Acts, der bei der Ausgestaltung der Sanktionshöhe zu berücksichtigen ist. Vor diesem Hintergrund ist positiv anzumerken, dass sich der vorgeschlagene Sanktionsrahmen im Referentenentwurf von der DSGVO abhebt. Gemäß § 18 Abs. 4 wird eine vergleichbare Höhe lediglich bei Verstößen gegen die Bestimmungen, die die sogenannten Torwächter gemäß Digital Markets Act (DMA) betreffen, vorgesehen. Die Internetwirtschaft vertritt die Auffassung, dass in diesem Zusammenhang eine Harmonisierung mit den übrigen Bußgeldern geprüft werden sollte. Ziel muss es sein, den Unterschied zwischen Daten mit und ohne Personenbezug regulatorisch besser abzubilden.

Der Entwurf sieht in § 18 auch vor, dass geringfügige Verstöße mit einer Verwarnung geahndet werden können. Dies ist sinnvoll, um zu vermeiden, dass kleine Verstöße zu hohen Bußgeldern führen. Nach Ansicht der Internetwirtschaft wäre es insbesondere in den ersten Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes sinnvoll, diese Bestimmung großzügig auszulegen und insbesondere bei Erstverstößen von der Möglichkeit einer Verwarnung Gebrauch zu machen.

Darüber hinaus sollte über ein Moratorium für die Verhängung von Bußgeldern nachgedacht werden. Dies wäre aus Sicht der Internetwirtschaft ein geeignetes Mittel, um der bestehenden Unsicherheit, insbesondere in den ersten Monaten nach der vollen Anwendbarkeit des Data Act, zu begegnen. Auf diese Weise könnten insbesondere KMU und Start-Ups ermutigt werden, die Vorteile des Data Acts zu nutzen, ohne Sanktionen zu riskieren. Dies ist insbesondere relevant, da kleine Unternehmen häufig über keine umfangreiche Rechtsabteilung verfügen und folglich besonders von bestehenden Unklarheiten im Zusammenhang mit der Auslegung einzelner Bestimmungen der Verordnung betroffen sind. Gemäß § 18 Absatz 3 handeln etwa Anbieter vernetzter Produkte oder verbundener Dienste ordnungswidrig, wenn diese vorsätzlich oder fahrlässig nicht "richtig" konzipiert sind. Gleiches gilt auch für Dateninhaber, die Daten nicht vollständig, rechtzeitig oder in vorgeschriebener Weise bereitstellen. Aus Sicht der Internetwirtschaft sind beide Sachverhalte problematisch, da die genaue Auslegung des Data Acts nach wie

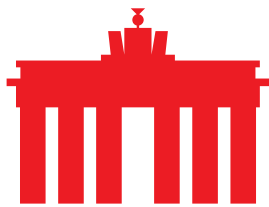


vor unklar ist und es für Dateninhaber schwierig ist, ihre Pflichten richtig einzuschätzen. Dies ist umso problematischer, als sich die klare Trennung zwischen Daten mit und ohne Personenbezug in der Praxis als schwierig erweisen könnte. Zudem könnten sich aus Erwägungsgrund 15, der Daten als "digitalisierte Nutzerhandlungen" bezeichnet, potenziell weitere Unschärfen im Anwendungsbereich ergeben. Gemäß dieser Erklärung fallen nur solche Daten unter den Data Act, die nicht durch zusätzliche Investitionen in die Analyse oder Verarbeitung entstanden sind, insbesondere durch komplexe, firmeneigene Algorithmen oder spezielle Software. Diese Sachverhalte sind zu adressieren, bevor Bußgelder von bis zu 500.000 € für die Nichteinhaltung verhängt werden können. Um einen starken Schutz von Geschäftsgeheimnissen zu gewährleisten, sollte zudem ein Verweis auf die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) und die entsprechende EU-Richtlinie ergänzt werden.

## 6. Fazit

Damit der Data Act seine volle Wirkung entfalten kann, müssen auch in Deutschland die richtigen Entscheidungen getroffen werden. Wichtig ist dabei, sowohl die europäischen Ziele für einen gemeinsamen Datenmarkt als auch die deutschen Gesetze und Zuständigkeiten zu beachten. Um diese Potenziale zu heben, sind aus Sicht von eco folgende Dinge relevant:

- Kohärente Auslegung sicherstellen  
Auch wenn der Data Act als Verordnung in allen Mitgliedsstaaten direkt anwendbar ist, muss auch bei der nationalen Umsetzung auf europaweit kohärente Regeln geachtet werden. Dazu sollte sich die Bundesregierung über das European Data Innovation Board (EDIB) mit anderen Mitgliedstaaten abstimmen und Leitlinien für die Umsetzung in den Mitgliedsstaaten erarbeiten. Auch innerhalb Deutschlands muss eine einheitliche Umsetzung erfolgen, um Rechtssicherheit zu garantieren, und den digitalen Binnenmarkt nicht zu beschädigen. Die Benennung der Bundesnetzagentur (BNetzA) bewertet eco vor diesem Hintergrund positiv.
- Sinnvolle Governance-Struktur schaffen  
Für eine effektive Umsetzung des Data Acts ist eine enge und klar strukturierte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden unerlässlich. Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen in § 3 und § 4, insbesondere die koordinierende Rolle der BNetzA sowie die explizite Benennung des BfDI, sind wichtige Schritte für eine kohärente und praxisnahe Rechtsdurchsetzung. Gleichzeitig müssen Überschneidungen mit Landesdatenschutzbehörden vermieden und Verfahren effizient gestaltet werden. Die Festlegung angemessener Reaktionsfristen sowie die Entwicklung standardisierter Handlungsempfehlungen sind entscheidend, um langwierige Abstimmungsprozesse zu minimieren und schnelle, rechtssichere Entscheidungen zu ermöglichen. Zudem sollte über eine staatliche Stelle zur Streitbeilegung nachgedacht werden.



- Datennutzung fördern  
Die Förderung von Datenkompetenzen sowie die zur Verfügungstellung relevanter Informationen durch die zuständige Behörde sollten nach Ansicht von eco eine zentrale Rolle bei der Durchführung des Data Acts einnehmen. KMU benötigen weiterhin Unterstützung bei der Nutzung von Daten für datengetriebene Geschäftsmodelle, sowohl bei der Verwendung eigener Daten als auch bei der Nutzung von Daten Dritter. Dies ist unter anderem auf bestehende Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Nutzung von Daten zurückzuführen. Um dieser Herausforderung zu begegnen und die Datenwirtschaft in Deutschland insgesamt zu stärken, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die zuständige Behörde als Ansprechpartner fungiert und die entsprechenden Leitlinien und Best Practices zur Verfügung stellt.
- Verhältnismäßige Bußgelder festlegen  
Die vorgesehenen Bußgelder müssen so bemessen sein, dass sie die Nutzung der Daten nicht behindern und dem Umstand Rechnung tragen, dass durch die Regelungen des Data Acts keine Grundrechte betroffen sind. Es ist daher positiv zu bewerten, dass der vorliegende Referentenentwurf im Vergleich zur DSGVO in den meisten Fällen geringere Bußgelder vorsieht. Eine Harmonisierung der Bußgelder für alle Akteure sollte jedoch geprüft werden. Die Möglichkeit, kleinere Verstöße mit einer Verwarnung zu ahnden, kann gerade in der Anfangsphase ein geeignetes Mittel sein, um insbesondere KMU nicht von der Datennutzung abzuhalten. Darüber hinaus sollte aus Sicht von eco aber auch über ein Bußgeldmoratorium in der Anfangsphase nachgedacht werden, um KMU und Start-ups Rechtssicherheit zu geben. Bevor hohe Bußgelder verhängt werden, müssen Unklarheiten bei der Auslegung des Data Acts beseitigt werden.

---

**Über eco:** Mit rund 1.000 Mitgliedsunternehmen ist eco ([www.eco.de](http://www.eco.de)) der führende Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. eco hat Standorte in Köln, Berlin und Brüssel. eco setzt sich in seiner Arbeit vorrangig für ein leistungsfähiges, zuverlässiges und vertrauenswürdigen Ökosystem digitaler Infrastrukturen und Dienste ein.