

# Das sind die neuen Pflichten für Daten- vermittlungsdienste durch den Data Governance Act

Übersicht

### Herausgeber

Bitkom e. V.  
Albrechtstraße 10  
10117 Berlin  
Tel.: 030 27576-0  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

### Ansprechpartner

Rebekka Weiß | Leiterin Vertrauen & Sicherheit  
T 030 27576-161 | r.weiss@bitkom.org

David Schönwerth | Bereichsleiter Data Economy  
T 030 27576-161 | d.schoenwerth@bitkom.org

### Verantwortliche Bitkom-Gremien

AK Datenpolitik & Datenräume

### Layout

Anna Stolz | Bitkom

### Copyright

Bitkom 2023 | Version 2

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom.

## Übersicht

# Das sind die neuen Pflichten für Datenvermittlungsdienste durch den Data Governance Act

## I. Einleitung

Der **Data Governance Act** (**»DGA«**) ist eine elementare Säule der europäischen Datenstrategie. Mit ihm wird das Ziel verfolgt, Vertrauensdefizite zu beseitigen und die Verfügbarkeit sowie den Austausch personenbezogener und nicht-personenbezogener Daten zu verbessern, indem neutrale Dritte – die Datenvermittlungsdienste – die dafür notwendige Infrastruktur bereitstellen und entsprechend reguliert werden. Insbesondere Start-Ups und KMUs, die nur über beschränkte finanzielle und administrative Möglichkeiten verfügen, soll hierdurch die Möglichkeit eröffnet werden, an einem diskriminierungsfreien Datenaustausch teil zu haben.

Von den 63 Erwägungsgründen und 36 Artikeln der Verordnung wird insbesondere Art. 12 von hoher Relevanz sein, da dieser etwas kleinteilig und bedingt überschaubar auflistet, welchen Bedingungen die Erbringung von Datenvermittlungsdiensten unterliegen. Doch wann ein Dienst auch ein Datenvermittlungsdienst ist, erschließt sich – wenn auch nur ansatzweise – erst durch eine Gesamtschau einer Vielzahl einzelner Artikel und Erwägungsgründe der Verordnung.

Ziel dieser Orientierungshilfe soll sein, vor der noch ausstehenden Umsetzung der Verordnung in nationales Recht, eine erste, grobe Einschätzung zu ermöglichen, ob im Einzelfall überhaupt ein Datenvermittlungsdienst erbracht wird (**Kapitel 2**), wenn ja, welche Pflichten damit einhergehen (**Kapitel 3**) sowie was passiert, wenn man den Pflichten zuwiderhandelt (**Kapitel 4**).

## II. Was ist ein Datenvermittlungsdienst?

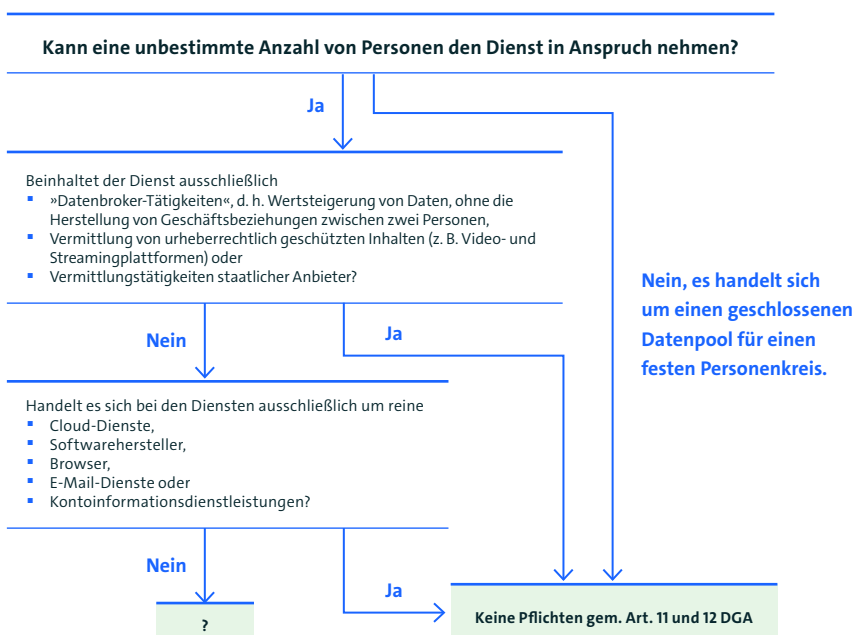
Während der Kommissionsvorschlag zum DGA noch durchweg von »Diensten für die gemeinsame Datennutzung« sprach, verwendet der DGA in seiner finalen Fassung den Begriff des »Datenvermittlungsdienstes«. Die finale Prüfung, ob Datenvermittlungsdienste im Sinne des DGA erbracht werden oder nicht, obliegt den Diensteanbietern selbst, welche dementsprechend auch das Risiko für eine etwaige Fehleinschätzung tragen.

Ein Umkehrschluss aus Art. 15 ergibt zunächst, dass es unerheblich ist, ob die angebotenen Dienste entgeltlich oder unentgeltlich erfolgen. Auch ist ohne Bedeutung, ob ein Datenvermittlungsdienst seinen Hauptsitz in einem Drittstaat hat, solange er seinen Service auf EU-Ebene anbietet.

**Aber was ist nun ein Datenvermittlungsdienst?** Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist Art. 2 Nr. 11. Dieser enthält eine – mehr als vage – Definition für den Begriff des Datenvermittlungsdienstes. Laut dieser Vorschrift ist ein Datenvermittlungsdienst ein Dienst, mit dem durch technische, rechtliche oder sonstige Mittel

- **Geschäftsbeziehungen** zwischen einer **unbestimmten Anzahl**
- von **betroffenen Personen oder Dateninhabern** einerseits und
- **Datennutzern** andererseits hergestellt werden sollen, um die
- **gemeinsame Nutzung** [...] zu ermöglichen.

Im weiteren Verlauf der Norm erfolgt eine Negativabgrenzung, indem konkrete Dienste aus dem Anwendungsbereich des 3. Kapitels ausgenommen werden. Ebenso schließt der Erwägungsgrund 28 einige Services aus dem Scope des DGA aus. Fasst man diese Erkenntnisse zusammen, ergibt zunächst folgender Entscheidungspfad:



**An diesem Punkt angelangt**, ist der Weg der Erkenntnis aber noch nicht abgeschlossen. Eine trennscharfe Abgrenzung von Datenvermittlung und Nicht-Datenvermittlung ist weiterhin schwer möglich und dennoch von enormer Relevanz, da nur diejenigen Anbieter, die unter den Begriff der Datenvermittlungsdienste fallen, von dem weit gefächerten Pflichtenregime der Art. 11 und 12 betroffen sind.

Ein wichtiges Merkmal von Datenvermittlungsdiensten scheint die **Offenheit ihres Dienstes** zu sein. Dazu gehört die Offenheit auf Seiten der Dateninhaber einerseits und der Datennutzer andererseits. Somit fallen ebenso Dienste aus dem Anwendungsbereich des 3. Kapitels heraus, bei denen nur ein Unternehmen seine Daten für eine Vielzahl von Datennutzern zur Verfügung stellt (das ist streitig). Allenfalls möglich erscheinen in diesem Zusammenhang sachdienliche objektive Kriterien der Zugangsbeschränkung. So ist die Schaffung eines Datenraumes für sämtliche Unternehmen der Automobilbranche möglich, zu welchen sektorfremde Unternehmen keinen Zugriff erlangen können. Darüber hinaus gehende Zugangsbeschränkungen – etwa Größe des Unternehmens oder dessen Jahresumsatz – sind hingegen diskriminierend und damit nicht zulässig (siehe Kapitel 3).

Die **Vermittlertätigkeit des Anbieters scheint ein essenzielles Merkmal** von Datenvermittlungsdiensten darzustellen. So nimmt der DGA explizit Cloud-Dienste aus dem Scope der Verordnung heraus. Diese stellen schließlich in erster Linie den Speicherplatz zur Verfügung und ermöglichen nur als Reflexwirkung den Austausch von Daten. Dies lässt den Schluss zu, dass die **Vermittlungstätigkeit jedenfalls ein Hauptzweck** des Anbieters sein muss. Andernfalls müssten auch Dienste, bei denen der Datenaustausch nur Mittel zum Zweck ist, den Pflichtenkatalog der Art. 11, 12 befolgen, was unverhältnismäßig wäre. Der Datenvermittlungsdienst agiert folglich zuvorderst als **Matchmaker** zwischen Dateninhaber und -nutzer. Dies zeigt auch ein kurzer Blick auf Art. 12 lit. e), wonach Dienste des Datenvermittlungsdienstes, die über die bloße Organisation des Datenaustausch hinausgehen – etwa Unterstützung bei der Anonymisierung personenbezogener Daten – vorab einer gesonderten Erlaubnis der Dateninhaber bedürfen.

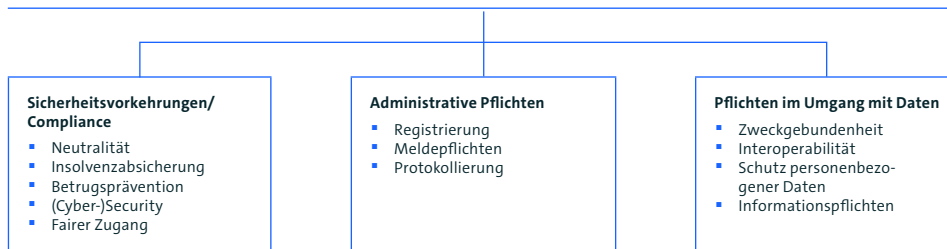
Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Europäische Union mit dem DGA endlich eine erste verbindliche Definition für den Begriff des Datenraumes wagt. Allerdings lässt der DGA die selbstsichere These »Datenvermittlungsdienst = Datenraum« nicht zu. Dennoch spricht einiges dafür, dass Datenpools, -räume und -marktplätze vom 3. Kapitel des DGA erfasst sind. Letztere nennt die Europäische Kommission selbst ausdrücklich als Anwendungsbeispiel für den DGA.<sup>1</sup> Schließlich zeichnen sich solche Services häufig durch ein großes Maß an Offenheit für einen unbestimmten Personenkreis aus und stellen eine geeignete Infrastruktur in Form einer Plattform bereit, um zuvorderst ein geordnetes Umfeld für den Austausch von Daten zwischen zwei oder mehreren Personen zu schaffen. Es bleibt hier mit Spannung abzuwarten, ob der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung des DGA in deutsches Recht oder zumindest bei der Rechtsdurchsetzung eine zielsicherere Definition riskiert.

<sup>1</sup> ↗ Data Governance Act explained | Shaping Europe's digital future (europa.eu)

### III. Welche Pflichten treffen einen Datenvermittlungsdienst?

Da der DGA keinen Vorrang vor den Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) beansprucht, hat der Anbieter von Datenvermittlungsdiensten die datenschutzrechtlichen Grundprinzipien einzuhalten. Unberührt von den Bestimmungen des DGA bleiben darüber hinaus sonstige gesetzliche Einschränkungen des Datenaustauschs, die wettbewerbsrechtliche Bestimmungen, das Immaterialgüterrecht sowie das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen.<sup>2</sup> Die Pflichten für Datenvermittlungsdienst erschöpfen sich mithin nicht in den Art. 11 und 12!

Grob zusammengefasst statuiert der DGA für Datenvermittlungsdienste folgende Pflichten:



Im Einzelnen hat dies für Datenvermittlungsdienste nachfolgende Konsequenzen:

- **Neutralität:** Um sicherzustellen, dass der Anbieter von Datenvermittlungsdiensten tatsächlich ein neutraler Dritter und nicht zugleich Dateninhaber bzw. -nutzer ist, muss ein rechtlich davon getrenntes Unternehmen als Schnittstelle zwischen den Akteuren agieren.<sup>3</sup> Auch unterliegen Datenvermittlungsdienste einem Kopplungsverbot, indem es ihnen untersagt es, denjenigen Dateninhabern und -nutzern einen »Mengenrabatt« zu gewähren, nur weil sie mehrere Datenvermittlungsdienste desselben Anbieters bzw. von mit ihm verbundenen Unternehmen nutzen.<sup>4</sup>
- **Insolvenzabsicherung:** Sollte über das Vermögen des Diensteanbieters ein Insolvenzverfahren eröffnet werden, hat dieser sicherzustellen, dass Dateninhaber und -nutzer auch weiterhin ungehinderten Zugriff auf Dienst und Daten haben.<sup>5</sup>
- **Betrugsprävention:** Der Anbieter von Datenvermittlungsdiensten hat Mechanismen zu etablieren, welche betrügerischen oder missbräuchlichen Zugriff auf seinen Datenvermittlungsdienst verhindern.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Erwg. 18.

<sup>3</sup> Art. 12 lit. a).

<sup>4</sup> Art. 12 lit. b).

<sup>5</sup> Art. 12 lit. h).

<sup>6</sup> Art. 12 lit. g).

- **(Cyber-)Security:** Um nicht-personenbezogene und wettbewerbsrelevante Daten optimal vor unbefugtem Zugriff zu schützen, hat der Anbieter »notwendige Maßnahmen« zu ergreifen, um ein »angemessenes Sicherheitsniveau« zu gewährleisten.<sup>7</sup>

Auch steht der Anbieter in der Pflicht, durch geeignete Maßnahme die rechtswidrige Weitergabe solcher Daten zu verhindern.<sup>8</sup> Dies führt zwangsläufig dazu, dass der Anbieter die Rechtskonformität der Transaktionen der einzelnen Nutzer zu gewährleisten und diese folglich zu überwachen hat.

- **Fairer Zugang:** Der Zugang zu dem Datenvermittlungsdienst muss – auch im Hinblick auf dessen Preisgestaltung – fair, transparent und nicht-diskriminierend sein<sup>9</sup>, was insbesondere Start-Ups und KMUs in die Karten spielen dürfte.
- **Registrierung:** Wer Datenvermittlungsdienste anbieten möchte, muss dies vor Aufnahme seiner Vermittler Tätigkeit bei der zuständigen Behörde, welche in Art. 13 DGA näher bestimmt ist, anmelden.<sup>10</sup> Wer dies auf deutscher Ebene sein wird, bleibt abzuwarten.
- **Meldepflichten:** Sollte es einem Dritten gelingen, unautorisierten Zugriff auf die durch den Dateninhaber bereitgestellten Daten erlangen, hat der Anbieter des Datenvermittlungsdienstes den Dateninhaber hierüber ohne schuldhaftes Zögern zu unterrichten.<sup>11</sup>
- **Protokollierung:** Der Anbieter hat seine Datenvermittlungstätigkeit nachvollziehbar zu dokumentieren.<sup>12</sup> Ausmaß und Umfang dieser Dokumentationspflicht werden durch den DGA jedoch nicht näher bestimmt.
- **Zweckgebundenheit:** In Anlehnung an die DSGVO verfolgt auch der DGA einen strengen Zweckbindungsgrundsatz: Der Anbieter von Datenvermittlungsdiensten darf die Daten, die er zwischen Dateninhaber und -nutzer vermittelt, nur für die Zwecke nutzen, für welche die Daten auch den übrigen Datennutzern zur Verfügung stehen.<sup>13</sup>

Auch Metadaten, die bei der Nutzung der Dienste anfallen, dürfen durch den Anbieter nur für die weitere Entwicklung des Dienstes oder sonstigen triftigen Gründen – etwa Cyber-sicherheit – genutzt werden. Die Metadaten sind den jeweiligen Nutzer der Dienste bei Bedarf zur Verfügung zu stellen.<sup>14</sup>

7 Art. 12 lit. l).

8 Art. 12 lit. j).

9 Art. 12 lit. f).

10 Art. 11.

11 Art. 12 lit. k).

12 Art. 12 lit. o).

13 Art. 12 lit. a).

14 Art. 12 lit. c).

- **Interoperabilität:** Zur Ermöglichung einer reibungslosen Übertragung von Daten zwischen verschiedenen Datenvermittlungsdiensten und der Vermeidung von Lock-in-Effekten hat der Anbieter ein standardisiertes Format für sämtliche Daten sicherzustellen.<sup>15</sup> Auch ist es ihm verwehrt, Daten von Dateninhabern eigenmächtig in andere Formate umzuwandeln.<sup>16</sup>
- **Schutz personenbezogener Daten:** Um sich ihm Einklang mit den Vorgaben der DS-GVO zu befinden, hat der Anbieter von Datenvermittlungsdiensten durch entsprechende Maßnahmen sicherzustellen, dass die Übertragung personenbezogener Daten im Einklang mit dem Unionsrecht bzw. den nationalen Vorschriften des Datenschutzes erfolgt.<sup>17</sup> Im Falle der Nutzung personenbezogener Daten durch den Anbieter in einem Drittland, ist dieses gegenüber der betroffenen Person zu benennen.<sup>18</sup>
- **Informationspflichten:** Der Anbieter hat stets im Interesse betroffener Personen zu handeln und diese über sämtliche Informationen möglichst transparent, prägnant, verständlich und leicht zugänglich zu unterrichten.<sup>19</sup>

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht abzusehen, wie genau diese Pflichten seitens der zuständigen Aufsichtsbehörden definiert und überwacht werden.

#### IV. Was droht bei Verstoß gegen diese Pflichten?

Der DGA gibt den Datenvermittlungsdienste einen Vertrauensvorsprung und interveniert erst, wenn Verstöße gegen die Pflichten des 3. Kapitels an sie herantreten. Zunächst sieht Art. 14 eine recht kooperative und Anbieterfreundliche Lösung vor: Stellt die Behörde, bei der der Anbieter seinen Dienst nach Art. 11 registriert hat, einen Verstoß gegen die oben genannten Pflichten fest, obliegt es dem Anbieter, binnen 30 Tagen eine Stellungnahme dazu abzugeben. Ist die Behörde dennoch von einem Verstoß der Pflichten überzeugt, so kann sie notwendige Maßnahmen ergreifen, um den Zuwiderhandlungen ein Ende zu setzen.

Das Sanktionsregime spricht zunächst von »abschreckenden« Geldstrafen bzw. die Einleitung gerichtlicher Verfahren für die Verhängung von Geldbußen vor, ohne ein Höchstmaß zu nennen. Als Ultima Ratio sieht Art. 14 Abs. 4 lit. c.) die gänzliche Einstellung der Datenvermittlungsdienste vor, falls es zu mehrfachen und schwerwiegenden Verstößen kommt. Der Anbieter ist dann aus der von der Europäischen Kommission geführten Liste zugelassener Datenvermittlungsdienste zu löschen.

Da Art. 12 – wie unter III. gezeigt – dem Datenvermittlungsdienst auch datenschutzrechtliche Pflichten auferlegt, bleibt zunächst offen, in welchem Verhältnis die zuständigen Behörden nach Art. 14 DGA und die nationalen Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten im Falle eines DS-GVO-Verstoßes stehen.

<sup>15</sup> Art. 12 lit. i).

<sup>16</sup> Art. 12 lit. d).

<sup>17</sup> Art. 12 lit. j).

<sup>18</sup> Art. 12 lit. n).

<sup>19</sup> Art. 12 lit. m).



Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

**Bitkom e.V.**

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin  
T 030 27576-0  
[bitkom@bitkom.org](mailto:bitkom@bitkom.org)

[bitkom.org](https://www.bitkom.org)

**bitkom**