

Stellungnahme

Januar 2026

Data Act – Durchführungsgesetz Kabinettsentwurf (DA-DG-E)

Zusammenfassung

Bitkom begrüßt den Kabinettsentwurf des Durchführungsgesetzes zum Data Act (DA-DG-E). Der Entwurf enthält Klarstellungen und Anpassungen, die die Rechtssicherheit für Unternehmen erhöhen.

Aufsichtsbehörden: Zuständig für die Überwachung der Anwendung der Datenverordnung sind nun klar die Bundesnetzagentur (BNetzA) sowie die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) mit Sonderzuständigkeit.

Planstellen: Für die Umsetzung des Data Act sind insgesamt 19,3 Planstellen bei der BNetzA sowie 17,1 Planstellen bei der BfDI vorgesehen.

Ordnungswidrigkeiten (§ 15 DA-DG-E): Der Bußgeldkatalog wurde im Vergleich zum Referentenentwurf aus Q1/25 gekürzt. Alle Ordnungswidrigkeiten in § 15 Abs. 1–3 setzen nun Vorsatz als Tatbestandsmerkmal voraus, während zuvor teilweise auch Fahrlässigkeit erfasst war.

Aufschiebende Wirkung von Entscheidungen (§ 16): Im Entwurf ist die frühere Regelung, dass Widersprüche und Klagen gegen Entscheidungen der BNetzA keine aufschiebende Wirkung haben, nicht mehr vorgesehen.

Klarheit für Unternehmen: Die präzise Zuweisung der Aufsicht und die Reduzierung der Bußgeldtatbestände schaffen Planungssicherheit. Dies ist insbesondere für die Umsetzung von Rechten und Pflichten aus dem Data Act entscheidend und unterstützt eine wettbewerbsfähige und innovative deutsche Datenwirtschaft.

Bitkom begrüßt die vorgenommenen Änderungen des Kabinettsentwurfs ausdrücklich. Gleichwohl sehen wir an einzelnen Stellen weiterhin Anpassungsbedarf, den wir nachfolgend näher erläutern.

§2 DA-DG-E: Zuständige Behörde, Aufgaben

Bitkom begrüßt die Benennung der BNetzA als zentrale Anlaufstelle für die Anwendung und Durchsetzung der Datenverordnung. Dies gewährleistet Kontinuität, vermeidet Zuständigkeitskonflikte und stärkt die Koordination mit bestehenden Aufsichtskompetenzen im Bereich digitaler Regulierung.

Zusätzlich begrüßen wir die im neuen Entwurf ergänzte Aufgabe zur Förderung der Weitergabe von Daten an Forschungseinrichtungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 7), die jedoch klare Rahmenbedingungen und eine enge Verzahnung mit bestehenden Forschungsdateninitiativen erfordert.

§ 3 DA-DG-E: Zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde und Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur

Wir begrüßen die im neuen Entwurf klar definierte Sonderzuständigkeit der BfDI für die Überwachung der Anwendung der Datenverordnung bei nicht-öffentlichen Stellen (§ 3 Abs. 1). Diese Klarstellung trägt zur Rechtssicherheit bei, verhindert mögliche Doppelzuständigkeiten zwischen Bundes- und Landesbehörden und unterstützt eine einheitliche Rechtsanwendung von Data Act und Datenschutzvorschriften in ganz Deutschland, wodurch Forum-Shopping sowohl zwischen Bundesländern als auch zwischen EU-Mitgliedstaaten vermieden wird.

Die neu eingeführten gegenseitigen Beteiligungspflichten zwischen BNetzA und BfDI (§ 3 Abs. 3-5) sind grundsätzlich geeignet, eine kohärente Aufsicht sicherzustellen. Gleichwohl besteht das Risiko zusätzlicher Verfahrenskomplexität und Verzögerungen. Hier sollte geprüft werden, ob klar definierte Fristen oder abgestimmte Referenzverfahren vorgesehen werden können, um Effizienzverluste zu vermeiden.

Der Wegfall der bisherigen Berichtspflicht der BfDI (§ 3 Abs. 7 alt – RefE) ist kritisch zu bewerten. Für eine lernfähige und nachvollziehbare Governance wäre eine kontinuierliche Evaluierung der Aufsichtspraxis wünschenswert. Eine solche Berichtspflicht sollte entweder in abgeschwächter Form beibehalten oder als gemeinsames Monitoring-Verfahren von BNetzA und BfDI neu ausgestaltet werden.

§ 7 DA-DG-E: Durchsetzung von Verpflichtungen

§ 7 Abs. 3 DA-DG-E

Wir halten die Regelung in § 7 Abs. 3 (§ 7 Abs.5 alt – RefE) weiterhin für unverhältnismäßig und zu unbestimmt.

§ 7 Abs. 3 ermächtigt die BNetzA alle erforderlichen Maßnahmen anzuordnen, um die Einhaltung der Verpflichtungen nach dem Data Act sicherzustellen. Eine solche

allgemeine Durchsetzungsbefugnis zugunsten der nationalen Aufsichtsbehörden ist aus unterschiedlichen Gründen abzulehnen:

1. Erstens ist eine solche weitreichende Eingriffsbefugnis im Data Act – im Gegensatz zu anderen Rechtsakten der EU Digitalregulierung – nicht vorgesehen.
2. Zweitens ist eine überschießende Umsetzung nicht erforderlich und vor dem Hintergrund der mit ihr verbundenen potenziell hohen Eingriffsintensität unverhältnismäßig.
3. Drittens ist die Generalklausel zu unbestimmt. Im Gegensatz zu anderen Eingriffsermächtigungen im Bereich der Digitalregulierung (vgl. etwa Art. 74 Abs. 1 AI Act i.V.m Art. 16 der Verordnung (EU) 2019/1020 (Marktüberwachungsverordnung); Art. 51 DSA) konkretisiert § 7 Abs. 3 in keiner Weise, welche Maßnahmen erlassen werden können und sorgt daher für erhebliche Rechtsunsicherheit auf Seite der Normadressaten.

§ 7 Abs. 5 DA-DG-E

Während bei der Durchführung eines oder mehrerer Verfahren als Musterverfahren die Beteiligten anzuhören sind (S.2), fehlt eine entsprechende Anhörungspflicht bei der Zusammenfassung mehrerer Beschwerdeverfahren zu einem Verfahren (S.3). Auch im neuen Entwurf ist diese nicht vorgesehen. Eine Anhörung sollte ausdrücklich ergänzt werden, um den Beschwerdeführenden rechtliches Gehör bei dieser Entscheidung zu gewähren.

§ 7 Abs. 6 DA-DG-E

Im Vergleich zum früheren § 7 Abs. 8 (alt – RefE) (Zwangsgelder bis zu 10 Mio. Euro) stellt der neue § 7 Abs. 6 zwar eine deutliche Absenkung des Höchstrahmens dar. Gleichwohl bleiben unsere Bedenken bestehen: Auch ein Zwangsgeld von bis zu 500.000 Euro kann – insbesondere für KMU – existenzbedrohend sein. Art. 40 Abs. 1 DA verlangt lediglich wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen; ein derart hoher Höchstbetrag erscheint hierfür nicht zwingend erforderlich.

§ 9 DA-DG-E: Auskunftserteilung

Die Regelung zu den Zeugnisverweigerungsrechten (§ 9 Abs.2) wurde inhaltlich unverändert aus dem früheren Entwurf übernommen. Unsere bereits geäußerte Kritik gilt daher weiterhin: Die Vorschrift verweist nur auf § 383 Abs. 1 Nr. 1–3 ZPO und lässt Nr. 4–6 unberücksichtigt. Damit werden insbesondere die berufsrechtlich geschützten Verschwiegenheitspflichten von Rechtsanwälten oder Ärzten nicht angemessen berücksichtigt. Eine entsprechende Klarstellung bzw. Erweiterung sollte ergänzt werden.

Die frühere Regelung zu Prüfungen vor Ort und Durchsuchungsbefugnissen (vormals § 9 Abs. 3) wurde vollständig gestrichen.

§ 13 DA-DG-E: Information der Öffentlichkeit

Wo die Bundesnetzagentur nach § 13 Abs. 3 die Öffentlichkeit informiert, müssen neben personenbezogenen Daten auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse¹ sowie geistige Eigentumsrechte ein Veröffentlichungshindernis darstellen.

Rechtsbehelfe (§ 16 DA-DG-E – alte Version)

Die Streichung der Regelung zur fehlenden aufschiebenden Wirkung wird ausdrücklich begrüßt. Im vorherigen Entwurf wurde entgegen der Grundsystematik des § 80 Abs. 1 VwGO ein genereller Ausschluss der Suspensivwirkung vorgesehen, obwohl hierfür weder im Data Act noch in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung eine zwingende Grundlage erkennbar war.

Die Beibehaltung der allgemeinen Regelungssystematik der VwGO – mit der Möglichkeit, in begründeten Einzelfällen die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO anzuordnen – ist aus Sicht der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit vorzuzugewürdigt.

Beteiligung an bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (§ 17 DA-DG-E – alte Version)

Die Streichung der Regelung wird begrüßt. Die Beteiligung der Bundesnetzagentur an zivilrechtlichen Verfahren nach Vorbild von § 90 GWB hätte eine deutliche Übererfüllung der europäischen Vorgaben (Gold-Plating) dargestellt. Der Data Act sieht keine solche Beteiligung vor, vielmehr bestehen bereits ausreichende Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten für betroffene Personen, insbesondere:

- Beschwerderecht bei der zuständigen Aufsichtsbehörde (Art. 38 Abs. 1 DA)
- Recht auf Rechtsbehelf gegen behördliche Entscheidungen (Art. 39 Abs. 1 DA)
- Recht auf Nachprüfung durch eine unparteiische Stelle bei Untätigkeit der Behörde (Art. 39 Abs. 2 DA)
- Zugang zu Streitbeilegungsstellen (Art. 10 Abs. 1 und 4 DA)

Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, auf eine zusätzliche Beteiligung der Bundesnetzagentur in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zu verzichten, um die Einheitlichkeit der europäischen Verfahrenspraxis zu gewährleisten.

¹ Art. 14 GG, Art. 1 EMRK Zusatzprotokoll, Art. 17 GRCh.

§ 15 DA-DG-E: Bußgeldvorschriften

Allgemein Umfang des Tatbestandskatalogs

Zwar wurde der Bußgeldkatalog im Vergleich zum vorherigen Entwurf leicht verschlankt, jedoch bleibt er nach wie vor deutlich zu weit gefasst. Wie bereits im Rahmen unserer vorherigen Stellungnahme kritisiert, besteht unverändert Anlass zur Sorge, dass zahlreiche Tatbestände überwiegend zivilrechtlicher Natur sind – deren Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit eigentlich die Ausnahme und nicht die Regel sein sollte.

Vor dem Hintergrund des an vielen Stellen hohen Auslegungsbedarfs der zugrundeliegenden Normen im DA sowie der Tatsache, dass es sich bei vielen Tatbeständen um die Nichterfüllung zivilrechtlicher Ansprüche handelt, deren Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit eigentlich die Ausnahme und nicht die Regel sein sollte, fordern wir umfassende Anpassungen in § 15.

Anstatt jedes denkbare Fehlverhalten im DA mit einem Bußgeld zu bewähren, sollte dringend erwogen werden, den Umfang des Tatbestandskatalogs auf schwerwiegende, klar strafwürdige Pflichtverletzungen zu reduzieren. Auch mangels – unserer Kenntnis – vorliegender Empfehlungen des EDIB gemäß Art. 40 Abs. 3 DA 6 sollte in Deutschland ein pragmatischer Sanktionskatalog geschaffen und dieser auch mit Blick auf eine EU-weit vergleichbare Sanktionspraxis durch die BNetzA im EDIB vertreten werden.²

Allgemein: Verschuldensform

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der aktuelle Entwurf die früher vorgesehene Fahrlässigkeits- bzw. Leichtfertigkeitsstrafbarkeit bei Tatbeständen gestrichen hat. Dies trägt einer unserer zentralen Empfehlungen aus dem vorherigen Stellungnahmeverfahren Rechnung und ist insbesondere in der frühen Umsetzungsphase des Data Acts sachgerecht.

Artikel 40 Abs. 3 DA sieht keine zwingende Verschuldensform vor, sondern enthält eine – nicht abschließende – Kriterienliste für die Bemessung von Sanktionen. Vor diesem Hintergrund ist die Beschränkung auf vorsätzliches Handeln systematisch richtig und entspricht auch den allgemeinen Grundsätzen der §§ 10 OWiG und 15 StGB.

Angesichts

- der weiterhin bestehenden Auslegungsunsicherheiten bei zentralen unbestimmten Rechtsbegriffen,
- der erst im Aufbau befindlichen Aufsichtsstrukturen,
- der noch nicht vollständig harmonisierten europäischen Spezifikationen,
- sowie der Komplexität und Neuartigkeit zahlreicher Pflichten des DA für unterschiedlichste Normadressaten,

² siehe dazu insb. Art. 40 DA sowie Data Act FAQ Document, Version 1.2, Frage 70, Seite 36.

erscheint eine vorsätzliche Begehungsform auch im Sinne der Verhältnismäßigkeit geboten. Eine darüberhinausgehende Sanktionierung fahrlässiger oder leichtfertiger Verstöße würde dem Charakter des Bußgeldrechts als Ausnahmeinstrument widersprechen.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren empfehlen wir daher, die nun gewählte Verschuldensform ausdrücklich zu bestätigen und beizubehalten – auch im Hinblick auf eine EU-weit konsistente Auslegungspraxis.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. 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, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. 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 leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.

Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Isabelle Stroot | Bereichsleiterin Datenschutzrecht & -politik

T +49 30 27576-228 | i.stroot@bitkom.org

Lucy Czachowski | Referentin Künstliche Intelligenz & Cloud

T 030 27576-320 | l.czachowski@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Datenpolitik & Datenräume

Copyright

Bitkom 2024

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 oder den jeweiligen Rechteinhabern.