

19.12.25

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828

Der Bundesrat hat in seiner 1060. Sitzung am 19. Dezember 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 2 Absatz 1 DADG)

In Artikel 1 § 2 Absatz 1 ist nach der Angabe „Durchsetzung der Datenverordnung“ die Angabe „, mit Ausnahme der Prüfung von Datenverlangen nach Kapitel 5 der Datenverordnung von Landesbehörden“ einzufügen.

Begründung:

Die vorgesehene Regelung des § 2 Absatz 1 DADG-E ist so zu verstehen, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA) bei der Prüfung von Daten(-zugangs-)verlangen auch für Landesbehörden zuständig ist. Gemäß Artikel 37 Absatz 5 Buchstabe j Datenverordnung sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Behörden eindeutig festgelegt sind und die Prüfung von Datenverlangen nach Kapitel 5 umfassen. Mangels Ausnahme von der Zuständigkeit der BNetzA wäre diese als zuständig für die Prüfung von Daten(-zugangs-)verlangen von Landesbehörden anzusehen. Dieser Regelung stehen föderale Ordnungsprinzipien entgegen. Die Prüfung muss hierfür zu benennenden Landesbehörden obliegen. Daher sollte eine Ausnahme von der Zuständigkeit der BNetzA vorgesehen werden.

2. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 1 DADG)

Artikel 1 § 3 Absatz 1 ist durch den folgenden Absatz 1 zu ersetzen:

„(1) Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz und die Informationsfreiheit der Länder sind nach Artikel 37 Absatz 3 der Datenverordnung für die Überwachung der Anwendung der Datenverordnung bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten zuständig, soweit sie oder er nach dem Bundesdatenschutzgesetz oder nach Landesrecht jeweils zuständige Behörde für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 sind.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der oder die Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfDI) für die Überwachung der Anwendung der Datenverordnung bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten in Hinblick auf die Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen die alleinige Zuständigkeit erhalten soll. Soweit es im Anwendungsbereich der Datenverordnung um Nutzungsanliegen mit personenbezogenen Daten geht, sind damit logisch bzw. systematisch zwangsläufig auf Seiten der Datenempfänger stets (Weiter-)Verarbeitungen verbunden, die in vollem Umfang der DSGVO unterliegen. Damit ergibt sich für Unternehmen und Behörden das Gegenteil der beabsichtigten Zuständigkeitsvereinfachung, nämlich eine Doppelaufsicht einerseits durch BNetzA und BfDI bei der primären Bewertung ihres Datennutzungsanliegens nach der Datenverordnung und andererseits eine fortbestehende Datenschutzaufsicht durch Länderbehörden.

In der Folge ergeben sich dadurch gegebenenfalls Rechtsschutzentscheidungen zur Datenverordnung allein vor dem VG Köln (§ 52 Nummer 2 VwGO) und zur DSGVO durch die jeweils für deren Sitz zuständigen Verwaltungsgerichte (§ 52 Nummer 3 VwGO). Angesichts gemeinsamer Grundfragen – zum Beispiel der grundsätzlichen Beurteilung der betroffenen Informationen als personenbezogenen Daten – werden damit Abstimmungserfordernisse, parallele Verfahren und ggf. auch divergierende Beurteilungen durch unterschiedliche Behörden und Gerichte bis zum Revisionsverfahren absehbar zum Regel- statt zum Ausnahmefall. Außerdem ist fraglich, ob Artikel 37 Absatz 3 Datenverordnung abweichende Regelungen der Mitgliedstaaten erlaubt. Soweit Artikel 51 Absatz 1 und Absatz 4 DSGVO den Mitgliedstaaten die Befugnis zur Einrichtung mehrerer, auch sektoral differenzierter Datenschutzaufsichtsbehörden zuweist, bleibt fraglich, ob diese Befugnis nicht durch die – als lex posterior vorrangige – Leitentscheidung des Artikel 37 Absatz 3 Datenverordnung überlagert wird, der jedenfalls auch aus sachlich überzeugenden Gründen davon ausgeht, dass die Bewertung von Datennutzungsanliegen und die Beurteilung von Verarbeitungen dadurch erlangter personenbezogener Daten durch die

selbe Behörde gewährleistet werden sollte.

Eine alleinige Zuständigkeit der oder des BfDI wie in § 3 Absatz 1 DADG-E ist daher abzulehnen.

3. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 2, Absatz 3 und Absatz 4 DADG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, in welcher Form fachlich erforderliche Regelungen zur Zusammenarbeit mit Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder in § 3 Absätze 2 bis 4 DADG-E zu ergänzen sind.

Begründung:

Soweit die Überwachung der Anwendung der Datenverordnung bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten öffentliche Stellen der Länder betrifft, verbleibt es bei der Zuständigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder nach Landesrecht. Für die Zusammenarbeit mit diesen fehlt es an Regelungen entsprechend § 3 Absatz 2, Absatz 3 und Absatz 4 DADG-E. Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. BR-Drucksache 636/25, S. 25 ff.) sind Regelungen hier notwendig, da die Aufgabe der Überwachung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten im Anwendungsbereich der Datenverordnung – selbst wenn es bei dem nun vorgesehenen Entwurf bleiben und eine Änderung von § 3 Absatz 1 DADG-E nicht erfolgen sollte - nur für die Verarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen übertragen wird und eine Zuständigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder für deren öffentliche Stellen verbleibt. Darüber hinaus wäre die Schaffung von Regelungen zur Zusammenarbeit mit den Landesdatenschutzaufsichtsbehörden für den Fall, dass es bei den vorgesehenen Regelungen bleibt, unter dem Gesichtspunkt der Doppelaufsicht von BfDI und Landesdatenschutzaufsichtsbehörden in Bezug auf nicht-öffentliche Stellen notwendig. Denn die Aufsicht der oder des BfDI für das Datenschutzrecht, soweit es die Datenverordnung betrifft, und die im Übrigen bei den Ländern verbleibende „sonstige“ Zuständigkeit für das allgemeine Datenschutzrecht wird sich oftmals überschneiden.

4. Zu Artikel 1 (§ 3 Absatz 5 Satz 2 DADG)

Artikel 1 § 3 Absatz 5 Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Die in § 3 Absatz 5 DADG-E vorgesehene Gesamtentscheidung der BNetzA,

in der die datenschutzaufsichtsrechtliche Bewertung alleine als Beurteilungsbeitrag einer gesamtverantwortlichen Bewertung erscheinen würde und nicht isoliert anfechtbar ist, verkürzt die unionsrechtlich gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO übertragene Aufgabe, Beschwerdeführende über das Ergebnis der aufsichtlichen Beschwerdeprüfung zu unterrichten und erschwert den durch Artikel 78 DSGVO gewährleisteten Rechtsschutz Betroffener gegen datenschutzaufsichtsrechtliche Entscheidungen.

5. Zu Artikel 1 (§ 11 DADG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine Regelung über den Entfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen vorläufige Anordnungen der Bundesnetzagentur nach § 11 DADG in den Gesetzentwurf aufgenommen wird.

Begründung:

Anders als noch im Artikel 1 § 16 des Referentenentwurfs und anders als etwa im DDG (§ 31 Absatz 1) und im TKG (§ 217 Absatz 1) ist im vorliegenden Gesetzentwurf keine Regelung (mehr) über den Entfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur enthalten. Dies könnte bei vorläufigen Anordnungen der Bundesnetzagentur nach § 11 DADG zu folgendem Problem führen:

Voraussetzung einer vorläufigen Anordnung ist eine besondere Eilbedürftigkeit, d.h. die begründete Besorgnis, dass durch die Verzögerung einer Entscheidung irreversible oder nur schwer behebbare Nachteile entstehen würden (vgl. zur wortlautidentischen Vorschrift des § 207 TKG bzw. § 130 TKG a.F. Graulich, in: Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 3. Aufl. 2021, § 130 Rn. 9; Meyer-Sebastian, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, § 207 Rn. 14). Um dieser besonderen Eilbedürftigkeit Rechnung zu tragen, müsste die Bundesnetzagentur wohl regelhaft die sofortige Vollziehung nach § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 VwGO anordnen, weil andernfalls bereits ein einfacher, unbegründeter Widerspruch die Vollziehung der Anordnung hemmen würde. Die behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung darf aber gerade nicht generell für einen bestimmten Sachbereich erfolgen (vgl. Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 80 Rn. 10). Denn wenn der Entfall der aufschiebenden Wirkung nicht generell kraft Gesetzes ausgeschlossen worden ist (vgl. dazu § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 VwGO), muss die aufschiebende Wirkung der Regelfall bleiben. Es dürfte sich deshalb anbieten, zumindest einstweilige Anordnungen der Bundesnetzagentur unmittelbar kraft Gesetzes mit sofortiger Vollziehbarkeit auszustatten.

Für den – wegen des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache wohl allenfalls ausnahmsweise denkbaren – Fall, dass sich eine einstweilige Anordnung

auf die Herausgabe von Betriebsgeheimnissen bezieht, könnte zudem in Anlehnung an § 36 Absatz 3 Satz 8 AsylG vorgesehen werden, dass bei rechtzeitiger Stellung eines Antrags nach § 80 Absatz 5 VwGO die Herausgabe vor der gerichtlichen (Eil-)Entscheidung nicht erfolgen muss.

6. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, eine ausreichende Mittelausstattung der Bundesnetzagentur sicherzustellen.

Begründung:

Im vorliegenden Gesetzentwurf hat die Bundesregierung, verglichen mit dem Referentenentwurf vom 5. September 2025, die Ausstattung der Bundesnetzagentur (BNetzA) mit den für die Umsetzung der vorliegenden Regelungen erforderlichen Mitteln auf etwa ein Drittel der damals festgelegten Höhe reduziert. Dies ist ohne nähere Begründung erfolgt und für die angehörten Länder nicht nachvollziehbar: Denn es ist davon auszugehen, dass die vorherige Schätzung des Umsetzungsaufwands anhand konkreter Kriterien und des erwartbaren Aufwandes bei der Umsetzung des Gesetzes beziffert wurde. Eine demgegenüber erhebliche Reduktion des voraussichtlichen Umsetzungsaufwands ist nicht ersichtlich. Die Mittelreduzierung wird auch der Bedeutung der betroffenen europarechtlichen Regelungen und damit der Aufgabe, die nach diesem Gesetz durch die Bundesnetzagentur zu erfüllen ist, für Deutschland als (Digital-) Standort nicht gerecht. Eine ausreichende Mittelausstattung der Bundesnetzagentur ist daher unbedingt sicherzustellen.