

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 21/2998 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

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(-zu-gangs-)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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 datenschutzrechtliche 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 Regel fall 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates zum 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 (Datenverordnung) wie folgt:

Zu Ziffer 1 (Artikel 1 (§ 2 Absatz 1 DADG)):

Die Vorschrift legt die Bundesnetzagentur als zuständige Behörde für die Anwendung und Durchsetzung der Datenverordnung gemäß Artikel 37 Absatz 1 Satz 1 erste Alternative der Datenverordnung fest. Die Bündelung der Verwaltungsaufgaben erfolgt aus Effizienzgründen bei einer Behörde. Insbesondere ist die Zentralisierung der Zuständigkeit für die Bearbeitung von Einzelfällen und die Lösung struktureller Anwendungsfragen wichtig (näher die Gesetzesbegründung).

Im Hinblick auf den in der Stellungnahme des Bundesrates zu Ziffer 1 angesprochenen Teilaspekt wird die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Zu Ziffer 2 (Artikel 1 (§ 3 Absatz 1 DADG)):

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Nach Artikel 37 Absatz 3 Satz 1 der Datenverordnung sind die für die Überwachung der Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) zuständigen Aufsichtsbehörden bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten auch für die Überwachung der Anwendung der Datenverordnung zuständig. Die Benennung der für die Überwachung der DS-GVO zuständigen unabhängigen Behörde obliegt gemäß deren Artikel 51 den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der Mitgliedstaat kann demnach eine oder mehrere Behörden als Aufsichtsbehörden benennen. Es bleibt dem nationalen Gesetzgeber dabei unbenommen, Zuständigkeitsregelungen der Datenschutzaufsichtsbehörden im Rahmen der Datenverordnung bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten abweichend von der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung für nicht-öffentliche Stellen gemäß § 40 des Bundesdatenschutzgesetzes zu treffen.

Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (Recht der Wirtschaft) begründet der Bund mit § 3 DADG eine Sonderzuständigkeit des oder der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes. Die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit verfügt über das für eine zügige Identifizierung und Bewertung von Datenschutzfragen sowie die Aufbereitung von Sachverhalten notwendige Fachwissen und kann somit erheblich zu einer raschen Beurteilung der datenschutzrechtlichen Fragestellungen beitragen.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung zur Begründung der Ablehnung des Änderungsantrags des Bundesrates auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu § 3 DADG.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Ziffer 3 (Artikel 1 (§ 3 Absatz 2, Absatz 3, Absatz 4 DADG)):

Die Bundesregierung nimmt den Vorschlag des Bundesrates zur Kenntnis und hierzu wie folgt Stellung:

Der Regelungsbereich des DADG ist bestimmt durch den Regelungsinhalt der Datenverordnung. Das DADG trifft entsprechend ausschließlich hinsichtlich der Verarbeitung von Daten, die in den Anwendungsbereich der Datenverordnung fallen, Regelungen bezüglich Verfahren und Aufsichtszuständigkeiten.

Nach den Vorgaben des § 3 DADG ist im Anwendungsbereich der Datenverordnung die Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch nicht-öffentliche Stellen der oder dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zugewiesen, nicht hingegen den Landesbeauftragten für den Datenschutz. Daher sind im Rahmen des DADG keine Regelungen zur Zusammenarbeit der Bundesnetzagentur, als für die Datenverordnung zuständige Behörde, mit den Landesbeauftragten für den Datenschutz zu treffen.

Dies schließt nicht aus, dass im Einzelfall Abgrenzungsfragen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage der Datenverordnung oder auf anderer Rechtsgrundlage auftreten können. Diesbezüglich trifft das DADG jedoch keine Sonderregelung. Stattdessen gelten hierfür die allgemeinen Vorgaben der Datenverordnung sowie Verfahren und Abstimmungsprozesse der für den Datenschutz zuständigen Aufsichtsbehörden untereinander (Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder, DSK).

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

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Kompetenz zur abschließenden Entscheidung durch die Bundesnetzagentur folgt aus der direkt anwendbaren Datenverordnung, von deren Regelungsgehalt der nationale Gesetzgeber nicht ohne Verstoß gegen EU-Recht abweichen kann.

Gemäß Artikel 37 Absatz 6 Buchstabe a der Datenverordnung hat der nationale Gesetzgeber eine zentrale Anlaufstelle zu bestimmen, die für alle Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Datenverordnung zuständig ist. Gemäß Erwägungsgrund 107 der Datenverordnung übernimmt diese Aufgabe die zuständige Behörde.

In die von der DS-GVO vorgesehene völlige Unabhängigkeit der für den Datenschutz zuständigen Aufsichtsbehörden wird hierdurch nicht eingegriffen. In der Sache entscheidet über die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten nicht-öffentlicher Stellen nach der Datenverordnung die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. In diesem Sinn ist gemäß § 3 Absatz 5 Satz 1 DADG vorgesehen, dass die Bundesnetzagentur an die Ergebnisse der Prüfung durch die Bundesbeauftragte oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gebunden ist.

Im Übrigen wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu § 3 Absatz 5 DADG verwiesen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Ziffer 5 (Artikel 1 (§ 11 DADG)):

Die Bundesregierung nimmt zu der Prüfbitte des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die im DADG vorgesehenen Regelungen sowie die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorgaben gewährleisten eine ausreichende Handlungsfähigkeit der Bundesnetzagentur. Danach kann die Bundesnetzagentur im Einzelfall nach § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 VwGO die sofortige Vollziehbarkeit einer Maßnahme bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen anordnen und damit eine beschleunigte Entscheidung herbeiführen. Angesichts der Neuartigkeit der Regelungsmaterie und bestehenden Rechtsunsicherheiten ist die Beibehaltung des in § 80 VwGO vorgesehenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses sachgerecht und dient dazu, Belastungen behördlicher Aufsichtsmaßnahmen auf das erforderliche Maß zu beschränken und den Rechtsberatungsaufwand insbesondere der verpflichteten Unternehmen zu verringern.

Zu Ziffer 6 (Zum Gesetzentwurf allgemein):

Die Bundesregierung nimmt wie folgt Stellung:

Die im Gesetzentwurf angegebenen Mehrbedarfe der Bundesnetzagentur wurden unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben geschätzt. Im Verlauf der Ressortabstimmung zum Gesetzentwurf hat das federführende Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung Rücksprache mit den betroffenen Behörden gehalten und die Möglichkeiten einer effizienten Anwendung der Datenverordnung in Deutschland erneut kritisch geprüft. Dabei wurden auch mögliche Synergieeffekte mit anderen Aufgaben aus dem Digitalbereich neu bewertet. Als Ergebnis der Abstimmung und erneuten Prüfung liegt der Fokus bei der praktischen Umsetzung des Data-Act-Durchführungsgesetzes (DADG) zukünftig auf dem zielgerichteten Aufbau wichtiger digitaler Fachkompetenzen (insb. bei der Bundesnetzagentur und der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) sowie der Nutzung möglichst automatisierter, auch KI-gestützter Verfahren. Dadurch beabsichtigt die Bundesregierung eine schlanke und bürokratiearme Durchführung der Datenverordnung in Deutschland. Sollte sich zukünftig bei der tatsächlichen Anwendung und Durchsetzung der Datenverordnung ein höherer Ressourcenbedarf der Bundesnetzagentur ergeben, wird die Bundesregierung diesen im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren prüfen.