

Moritz Hennemann

# DIE REGULIERUNG VON DATENINTERMEDIÄREN

Der Entwurf des Data Governance Act

Vortrag 13 der Reihe „Zu treuen Händen“ | Februar 2022



Eine Online-Vortragsreihe der Verbraucherzentrale NRW e. V.



mit Unterstützung durch das  
Institut für Verbraucherinformatik der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg

## Impressum

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.  
Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW.  
Mintropstraße 27  
40215 Düsseldorf  
[zutruenhaenden@verbraucherzentrale.nrw](mailto:zutruenhaenden@verbraucherzentrale.nrw)

---

## Gefördert durch

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,  
Natur- und Verbraucherschutz  
des Landes Nordrhein-Westfalen



## ORIGINALBEITRAG

Verbraucherzentrale NRW, Düsseldorf 2022



Der Text dieses Werkes ist, soweit nichts anderes vermerkt ist, urheberrechtlich geschützt und ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz. | CC BY-NC-ND 4.0

Kurzform | <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/de/legalcode>

Diese Lizenz gilt ausschließlich für den Text des Werkes, nicht für die verwendeten Logos und Bilder. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz oder durch die Creative-Commons-Lizenzen zugelassen sind, bedarf der vorherigen Zustimmung der Autorinnen sowie der Verbraucherzentrale NRW. Das Kennzeichen „Verbraucherzentrale“ ist als Gemeinschaftswort- und Bildmarke geschützt (Nr. 007530777 und 006616734). Das Werk darf ohne Genehmigung der Verbraucherzentrale NRW nicht mit (Werbe-)Aufklebern o. Ä. versehen werden. Die Verwendung des Werkes durch Dritte darf nicht den Eindruck einer Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale NRW erwecken.

## AUTOR

**Professor Dr. Moritz Hennemann** ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäisches und Internationales Informations- und Datenrecht sowie Leiter der Forschungsstelle für Rechtsfragen der Digitalisierung an der Juristischen Fakultät der Universität Passau.

## **DOKUMENTATION „ZU TREUEN HÄNDEN?“**

Alle Videos und Paper der Vortragsreihe finden Sie unter

<https://www.verbraucherforschung.nrw/zu-treuen-haenden-tagungsreihe-datenintermediaere-datentreuhaender-60831>

# **INHALT**

<b>I. ABSTRACT</b>	<b>4</b>
<b>II. EINLEITUNG</b>	<b>4</b>
<b>III. PROBLEMAUFRISS</b>	<b>4</b>
<b>IV. RECHTSPOLITISCHE EINBETTUNG</b>	<b>5</b>
<b>V. STAND DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS</b>	<b>6</b>
<b>VI. ZIELSETZUNG</b>	<b>6</b>
<b>VII. ÜBERBLICK ÜBER DEN DATA GOVERNANCE ACT</b>	<b>6</b>
<b>VIII. BEGRIFF DES DATENINTERMEDIÄRS</b>	<b>7</b>
<b>IX. RÄUMLICHER ANWENDUNGSBEREICH</b>	<b>8</b>
<b>X. VERHALTENSPLICHTENKANON</b>	<b>8</b>
<b>XI. BEWERTUNG</b>	<b>9</b>
<b>XII. AUSBLICK</b>	<b>10</b>
<b>XIII. LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>11</b>

# I. ABSTRACT

Der Entwurf des Data Governance Act (DGA) ist Teil der EU-Datenstrategie und hat den Gesetzgebungsprozess bereits in weiten Teilen durchlaufen. Der Act sieht Neuregelungen unter anderem zu Datenintermediären vor. Der Vortrag stellt die neuen Vorgaben vor, ordnet diese ein und zeigt bestehende Diskussionspunkte auf. Die vornehmlich juristischen Erwägungen werden dabei auch und gerade mit ökonomischen Seitenblicken angereichert.

# II. EINLEITUNG<sup>1</sup>

Die Europäische Union (EU) hat 2020 ihre umfassende Datenstrategie vorgelegt. Die EU setzt dabei unter anderem auf eine (weitere) Regulierung des Umgangs mit und der Nutzung von Daten. Konkreter Ausfluss der Bestrebungen ist die Vorlage verschiedener Gesetzgebungsvorschläge. Der Vorschlag des Data Governance Act (DGA) (hierzu allgemein und ausführlich Spindler 2021; Richter 2021; Beise 2021; Falkhofen 2021; Roßnagel 2021; Hartl und Ludin 2021) umfasst Regelungen zu Daten öffentlicher Stellen, zu Datenintermediären und zum Datenaltruismus. Der Vortrag ordnet den Data Governance Act ein und diskutiert im Schwerpunkt (und kritisiert auch) die Regelungen zu Datenintermediären (teils auch Datenmittler genannt). Entsprechenden Datenintermediären erkennt die EU eine zentrale Rolle bei der Anreizsetzung zum Datenteilen – und damit insgesamt für die europäischen Datenökosysteme – zu. Im Zuge des Vortrags werden die juristischen Erwägungen auch und gerade mit ökonomischen Seitenblicken angereichert. Abschließend werden die vorgeschlagenen Neuregelungen mit Blick auf die ökonomischen, aber auch globalen Entwicklungen im Datenrecht eingeordnet.

# III. PROBLEMAUFRISS

Daten, seien es personenbezogene oder nicht-personenbezogene Daten, werden heutzutage „an jeder Ecke“ produziert. Sie liegen förmlich auf der Straße, auf den Servern, in den Clouds dieser Welt – in selbstverständlich höchst unterschiedlichen Settings, mal auf privaten Endgeräten, mal bei Unternehmen, mal bei staatlichen Institutionen. Daten speisen und befinden sich in unterschiedlichste(n) „Ökosysteme(n)“: Forschung, Wirtschaft und Industrie einerseits, aber auch Sicherheitsapparate und Militär andererseits. Dass Daten heutzutage (und künftig) ein enormes gesellschaftliches, insbesondere wirtschaftliches Potenzial aufweisen, darf als etabliertes Wissen der modernen Informationsgesellschaften mit ihren Datenwirtschaften gelten – wenngleich die jeweilige „Datenqualität“ stets nur kontextual und für den konkreten Einsatzzweck bestimmt werden kann (Hennemann 2020a). Daten werden teils gar als neues „Öl des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet. Das Bild ist freilich schief, denn Daten sind kein traditionelles Wirtschaftsgut. Daten sind nicht abnutzbar und nicht zwingend exklusiv. Vor allem sind Daten non-rival. Daten können von vielen gleichzeitig genutzt werden. Konsequenterweise steht – mit Blick auf das Daten innewohnende Innovationspotenzial – das freiwillige, aber auch das verpflichtende Datenteilen, das „data sharing“, im Fokus.

---

<sup>1</sup> Durchgesehene und vereinzelt um Literaturangaben ergänzte Schriftfassung meines Vortrags am 20. Januar 2022 in der (virtuellen) Vortragsreihe „Zu treuen Händen?“ der Verbraucherzentrale NRW e. V. Die Vortragsform wurde beibehalten.

Nicht glücklich kann vor diesem Hintergrund stimmen, dass die EU lediglich ein geringes Level des Datenteilens festgestellt hat. Als Ursachen für diese Situation werden seitens der EU drei Gründe benannt: Erstens ein geringes Vertrauen in das Datenteilens, zweitens Unsicherheit in Bezug auf Daten öffentlicher Stellen beziehungsweise Datensammlungen für Gemeinwohlzwecke sowie drittens technische Hindernisse zur Datennutzung und -wiedernutzung.<sup>2</sup> Als Konsequenz werden verschiedene Nachteile benannt: So wird zunächst konzediert, dass ein geringes Niveau des Datenteilens potenziell bereits derzeit marktbeherrschenden Unternehmen dient und ihre Marktmacht konsolidiert; zweitens werde der ökonomische und gesellschaftliche Wert von Daten nicht hinreichend gehoben; drittens bestünde ein Mangel an grenzüberschreitenden datengetriebenen Angeboten und datengetriebener Innovation sowie viertens sei dadurch die Abhängigkeit von Datenanbietern aus Drittländern erhöht.<sup>3</sup> Mit Blick auf die prognostizierten Vorteile eines höheren Niveaus des Datenteilens kann diese aktuelle Lage nicht zufriedenstellen.

## IV. RECHTSPOLITISCHE EINBETTUNG

Reaktion und Antwort seitens der Europäischen Union ist nun der Entwurf des Data Governance Act<sup>4</sup>. Der Vorschlag des Data Governance Act ist Ausfluss der Datenstrategie der Europäischen Kommission<sup>5</sup>, in deren Kontext in legislatorischer Hinsicht unter anderem auch Vorschläge für einen Digital Markets Act<sup>6</sup> und einen Digital Service Act<sup>7</sup> gemacht worden sind. Ein Vorschlag für einen Data Act soll demnächst folgen<sup>8</sup>. Die vorgenannten Vorschläge sollten allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Daten auch bisher bereits im nennenswerten Umfang reguliert sind. Allseits bekannt dürfte die datenschutzrechtliche Regulierung durch die Datenschutz-Grundverordnung<sup>9</sup> sein. Einzelaspekte sind zudem geregelt in der Datenverkehrsverordnung<sup>10</sup> sowie in Bezug auf

---

<sup>2</sup> Europäische Kommission, Impact Assessment Report on the Proposal for a Data Governance Act, SWD(2020) 295 final, 8.

<sup>3</sup> Europäische Kommission, Impact Assessment Report on the Proposal for a Data Governance Act, SWD(2020) 295 final, 8.

<sup>4</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz), COM(2020) 767 final.

<sup>5</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts – und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final.

<sup>6</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreimbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), COM(2020) 842 final.

<sup>7</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, COM(2020) 825 final.

<sup>8</sup> Europäische Kommission 2021, Datengesetz und geänderte Vorschriften über den rechtlichen Schutz von Datenbanken. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13045-Data-Act-&-amended-rules-on-the-legal-protection-of-databases\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13045-Data-Act-&-amended-rules-on-the-legal-protection-of-databases_de).

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 04.05.2016, 1 ff.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2018/1807 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der Europäischen Union, ABl. L 303 vom 28.11.2018, 59 ff.

behördliche Daten in der sogenannten PSI-Richtlinie, die in jüngerer Zeit novelliert worden ist.<sup>11</sup>

## V. STAND DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS

Der erste Entwurf des Data Governance Act wurde im November 2020 seitens der Kommission vorgelegt. In 2021 wurde zunächst der Konsultationsprozess durchgeführt, unter anderem erfolgte auch die Beratung in den Parlamentsausschüssen. Im Dezember 2021 kam es dann bereits, für unionale Verhältnisse sehr zügig, zum Abschluss der Trilog-Verhandlungen.<sup>12</sup> Die Debatte im europäischen Parlament ist für März 2022 vorgesehen. Der Akt wird dann unter Umständen bereits ab 2023 gelten.

## VI. ZIELSETZUNG

Der Data Governance Act verfolgt ausweislich der Erwägungsgründe die folgenden Ziele: das Befördern beziehungsweise Erreichen eines level playing field für die Datenwirtschaft (Erwägungsgrund 2), eine Verbesserung des Vertrauens in Datenintermediäre und das Datenteilen (Erwägungsgrund 4), ein Katalysieren des Datenteilens und des Datenaustauschs sowie der gemeinsamen Datennutzung (Erwägungsgrund 22), Wegbereiter zu sein für neue datengetriebene Dienste sowie die bessere Verfügbarkeit von Daten und die Wertschöpfung mit Daten im digitalen Binnenmarkt (Erwägungsgrund 22). Die Vorgaben sind damit Teil des Vorhabens, die Datenwirtschaft rechtlich neu zu vermessen, insbesondere Datenräume neu zu justieren. Dabei sollen insbesondere technische Standards, vertrauensbildende Maßnahmen, institutionelle Rahmenbedingungen sowie materielle Vorgaben und Anreize miteinander kombiniert werden.<sup>13</sup>

## VII. ÜBERBLICK ÜBER DEN DATA GOVERNANCE ACT

Der Akt enthält zwar unterschiedliche, heterogene Regelungskomplexe: Regelungen zur Wiederverwendung von Daten in öffentlicher Hand, Vorgaben für Datenintermediäre und Bestimmungen zum Datenaltruismus. Gemeinsames Ziel der unterschiedlichen Regelungskomplexe ist aber, dass existierende Datenbestände besser genutzt werden. Ich möchte mich im Folgenden allerdings auf die für die Datenwirtschaft besonders relevanten Vorgaben und Regelungen für Datenintermediäre konzentrieren. Derzeit gibt es am Markt nur eine überschaubare Anzahl an entsprechenden Angeboten. Dabei lassen sich grundsätzlich Datenmarktplätze, wie etwa DAWEX Global Data Marketplace

---

<sup>11</sup> Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 172 vom 26.06.2019, 56 ff.

<sup>12</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act) - Analysis of the final compromise text in view to agreement, 2020/0340(COD), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14606-2021-INIT/en/pdf>. Ein Vergleich der unterschiedlichen (Vorschlags-)Stufen ist abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/DV/2021/12-06/DGA\\_ProvisionalAgreedText\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/DV/2021/12-06/DGA_ProvisionalAgreedText_EN.pdf). Die folgenden Normzitate beziehen sich auf die Fassung nach Abschluss der Trilog-Verhandlungen.

<sup>13</sup> Europäische Kommission, Impact Assessment Report on the Proposal for a Data Governance Act, SWD(2020) 295 final, 53.

(Dawex Systems o. D.), Snowflake Data Marketplace (Snowflake Inc. o. D.) und HERE Marketplace (HERE o. D.), Datenpools, wie etwa BruCloud (BRUcloud o. D.), Airbus Skywise (Airbus o. D.) und Catena-X (Catena-X Automotive Network e.V. o. D.), sowie PIMS und Data Warehouses, wie etwa digi.me (digi.me o. D.), cozy.io (Cozy.io o. D.) und MyData (myDATA GmbH o. D.), unterscheiden. Datenmarktplätze und Datenpools sollen im Folgenden im Fokus stehen. Datenmarktplätze zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass ein Vermittler die Beziehungen zwischen Datenerzeuger und Dateninteressenten vermittelt („Matching“). Datenpools sind wiederum davon geprägt, dass hier Daten aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt werden, um sodann wiederum von unterschiedlichen Personen, gegebenenfalls auch gleichzeitig, genutzt zu werden.

Betreffend Datenintermediäre sieht der Data Governance Act zunächst ein konstitutives Anmeldeverfahren vor, zudem Bedingungen beziehungsweise Verhaltenspflichten für die Dienstleistung sowie eine behördliche Aufsichtsstruktur zur Überwachung der Einhaltung der durch den Data Governance Act vorgesehenen Pflichten. Besonders wichtig erscheint mir zu betonen, was gerade nicht im Data Governance Act geregelt wird. So findet sich im Data Governance Act keine „revolutionäre“ Standortbestimmung im Verhältnis zum Datenschutzrecht und zum Wettbewerbsrecht. Wie auch im Kontext anderer Vorschläge der EU (Veil 2021a und 2021b), bleibt das Datenschutzrecht unberührt (Art. 2a DGA-E); ebenso das Wettbewerbsrecht (Art. 2b DGA-E). Es sind insoweit keine Privilegierungen zugunsten von Datenintermediären vorgesehen. Der Data Governance Act enthält darüber hinaus keine Regelung spezieller Datenzugangsrechte, die Regelung entsprechender Ansprüche ist dem noch vorzulegenden Data Act vorbehalten. Ebenso bleiben bereichsspezifische Zugangsrechte unberührt.

## VIII. BEGRIFF DES DATENINTERMEDIÄRS

Wer ist nun ein Datenintermediär? – Dies ist Gegenstand mannigfaltiger Diskussionen, seit die Kommission den ersten Entwurf im November 2020 vorgelegt hatte. In der ausgehandelten Trilogfassung findet sich nun eine Legaldefinition in Art. 2 Abs. 2c S. 1 DGA-E: „‘data intermediation service’ means a service which aims to establish commercial relationships for the purpose of data sharing between an undetermined number of data subjects and data holders, on the one hand, and data users on the other hand, through technical, legal, or other means, including for the exercise of data subjects’ rights in relation to personal data“. Von zentraler Bedeutung ist daher die Herstellung einer geschäftlichen Beziehung zum Datenaustausch einerseits, und dies zwischen einer unbestimmten Zahl von Datennutzern und Dateninhabern andererseits. Art. 9 Abs. 1a DGA-E präzisiert den Begriff des Datenintermediärs weitergehend. Umfasst sein sollen auch technische Dienstleister, die zur Herstellung von geschäftlichen Datenaustauschbeziehungen beitragen.

Von besonderem Interesse ist allerdings die Negativdefinition in Art. 2 Abs. 2c S. 2 (a) – (d) DGA-E. Der Data Governance Act nimmt hierdurch eine Klarstellung vor, die im ursprünglichen Entwurf nicht enthalten war – und deswegen umfassende Befürchtungen einer Vielzahl von Unternehmen und Verbänden ausgelöst hat, im Ergebnis in den Anwendungsbereich des Data Governance Act zu fallen. So sind nun explizit sogenannte Data Broker nicht umfasst: „services that obtain data from data holders, aggregate, enrich or transform the data for the purpose of adding substantial value to it and license the use of the resulting data to data users, without establishing a commercial relationship between data holders and data users“ (Art. 2 Abs. 2c S. 2 (a) DGA-E), also

Unternehmen, die Datenbestände anreichern beziehungsweise veredeln, ohne dabei eine unmittelbare vertragliche Beziehung zwischen Dritten herbeizuführen. Ebenso nicht umfasst sind Dienste, die im Schwerpunkt urheberrechtlich geschützte Inhalte vermitteln (Art. 2 Abs. 2c S. 2 (b) DGA-E), und geschlossene Datenpools (Art. 2 Abs. 2c S. 2 (c) DGA-E), aber auch eine staatliche Intermediärstätigkeit (Art. 2 Abs. 2c S. 2 (d) DGA-E). Erwägungsgrund 22a des aktuellen Entwurfs stellt ferner klar, dass etwa Cloud-Dienste, Softwarehersteller, Browser und E-Mail-Dienste nicht vom Data Governance Act umfasst sind.

## IX. RÄUMLICHER ANWENDUNGSBEREICH

Der Data Governance Act sieht in Abweichung zur Datenschutz-Grundverordnung keine separate Regelung des räumlichen Anwendungsbereichs vor. Lediglich Art. 10 Abs. 3 DGA-E regelt ein wenig versteckt die Frage, auf welche Datenintermediäre die Vorgaben des Data Governance Acts Anwendung finden. Der Data Governance Act etabliert in der Sache, vergleichbar zur Datenschutz-Grundverordnung, ein Marktortprinzip, wonach solche Datenintermediäre in den Anwendungsbereich fallen, die zwar außerhalb der europäischen Union ihren Sitz haben, aber ihre Intermediärsdienste innerhalb der europäischen Union anbieten.

## X. VERHALTENSPFLICHTENKANON

Nach der immer enger werdenden Definition von umfassten Intermediärsdiensten könnte man nun unbefangen meinen, dass für diese Dienste der Data Governance Act nun bestimmte Vorteile (oder auch Anreize) bereithält. Zwar ist die Tätigkeit als Datenintermediär lediglich anzeigepflichtig, nicht genehmigungspflichtig. Das mag man noch als Vorteil begreifen. Nüchtern betrachtet überwiegen im Übrigen allerdings die Nachteile. Denn Art. 11 des Entwurfs enthält einen ausführlichen Katalog von engmaschigen Verhaltenspflichten, deren Einhaltung zudem durch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten überwacht werden. Auf einzelne Pflichten möchte ich nachfolgend exemplarisch eingehen. So sieht etwa Art. 11 Abs. 1 DGA-E vor, dass die gemittelten Daten – entscheidend für die wirtschaftliche Anreizstruktur – nicht für andere Zwecke genutzt werden dürfen und die Tätigkeit als Datenintermediär in einer separaten, selbstständigen Rechtsperson zu erfolgen hat. Art. 11 Abs. 2 DGA-E sieht vor, dass im Zuge der Dienstleistungserbringung gesammelte Daten nur für die Erbringung beziehungsweise Fortentwicklung dieses Dienstes genutzt werden dürfen. Nach Art. 11 Abs. 4b DGA-E muss der Datenintermediär insbesondere sicherstellen, dass der Zugang zu seinem Angebot auf der Grundlage fairer, transparenter, nicht-diskriminierender Bedingungen erfolgt – und das gegenüber beiden Marktseiten, für Datensubjekte oder Datenerzeuger einerseits genauso wie für die Dateninteressenten oder Datennutzer andererseits. Schließlich ist gemäß Art. 11 Abs. 7 DGA-E der Anbieter eines Datenintermediationsdienstes auch dazu verpflichtet, technische, rechtliche und organisatorische Maßnahmen vorzuhalten, die einen unrechtmäßigen Transfer oder Zugang zu nicht-personenbezogenen Daten verhindern. Eine Regelung zu personenbezogenen Daten musste hier nicht erfolgen, entsprechende Verpflichtungen sind bereits in der Datenschutz-Grundverordnung vorgesehen. Schließlich sehen Art. 12 und 13 DGA-E die bereits erwähnte behördliche Aufsicht vor.

## XI. BEWERTUNG

Vor dem Hintergrund dieser engen Vorgaben sei die Frage erlaubt, wer eigentlich Datenintermediär sein möchte. Ökonomisch betrachtet können Datenintermediäre idealtypisch dazu dienen, zentrale Hemmnisse des Datenaustausches zu überwinden. So entlasten Datenintermediäre den Datenerzeuger unter Umständen von den Kosten für die Bewertung des eigenen Datensatzes oder von den Suchkosten für einen potenziellen Vertragspartner. Datenintermediäre entlasten gegebenenfalls beide Parteien, Datenerzeuger wie Dateninteressent, von den Kosten der Vertragsausgestaltung – und unter Umständen den Datenerzeuger vom Risiko der Vertragsausübungskontrolle, sprich der Kontrolle darüber, ob und inwieweit der Vertragspartner die Daten vertragskonform nutzt beziehungsweise vertragskonform auf diese zugreift.

Trotz dieser Vorteile erscheinen die damit verbundenen Anreize in der Praxis noch nicht recht zu „ziehen“. Sonst hätten sich auf der Grundlage des freien Spiels der Marktkräfte entsprechende Angebote durchaus beziehungsweise entwickeln können. Gründe hierfür könnten einerseits darin liegen, dass es für größere Unternehmen, gerade für Unternehmen mit großen Datenbeständen, wenig attraktiv erscheint, ihre Datensätze, und damit natürlich auch Geschäftschancen, mit anderen zu teilen. Andererseits scheint der „Markt für Daten“ für viele kleinere und mittlere Unternehmen noch nicht so recht auf den Radar gerückt zu sein. Vor allem, und das ist zentral zu betonen, bestehen erhebliche rechtliche Unsicherheiten, die als Hemmschuh wirken. Vornehmlich das Datenschutzrecht wird teilweise als eine zentrale Hemmschwelle für einen funktionierenden Datenhandel beziehungsweise eine effektive Datenintermediation eingestuft (Veil 2021a und 2021b). Steht man dem „Handel“ oder auch der Distribution von personenbezogenen Daten grundsätzlich kritisch gegenüber, mag man die Beschränkung durch das Datenschutzrecht als sachgerecht einstufen. Es sollte dann allerdings klar sein, dass Geschäftsmodelle von Datenintermediären mit personenbezogenen Daten schnell an Grenzen gelangen. Möglich sind entsprechende Geschäftsmodelle freilich nur, falls man akzeptiert, dass man sich bei einer datenschutzrechtlichen Einwilligung vertreten lassen kann – die grundlegenden Fragen der hinreichenden Informiertheit und der Zweckbindung bleiben virulent (Kühling 2021). Zusätzlich hat man sich vor Augen zu führen, dass das Datenschutzrecht aufgrund seines sehr weiten sachlichen Anwendungsbereichs heute fast jedes Datum erfassen kann – und gerade die Grenzen des Datenschutzrechts „blurry“ sind. Eine rechtskonforme Anonymisierung ist sehr schwierig (bis zu unmöglich). Damit werden auch gerade Geschäftsmodelle erschwert, in denen eine Gefahr für das konkrete Individuum gerade nicht vorhanden oder zumindest sehr gering ist. Ein nach wie vor ungelöstes Problem des Datenschutzrechts.

Zu Recht sind nach alldem (freiwillige) Zertifizierungslösungen als vorzugswürdig vor dem aktuellen (auf Verpflichtung setzenden) Regulierungsansatz des Data Governance Act eingestuft worden (Specht-Riemenschneider u. a. 2021; Kerber 2021). Paradoxerweise erweist sich – wie auch beim Datenschutzrecht – ein schutzintensiver Ansatz als nur vordergründig vorteilhaft für Individuen, aus wettbewerblicher Perspektive ist nämlich zu konstatieren, dass die mangelnde Anreizstruktur (und die bestehenden Rechtsunsicherheiten) potenziell gerade denjenigen Unternehmen dienen kann, die bereits über Datenbestände verfügen oder die Einwilligungen zur Nutzung seitens der Nutzer:innen im großen Stil einholen können – was typischerweise gerade die existierenden großen Unternehmen (besser) bewerkstelligen können (Gal und Aviv 2020).

Die Europäische Union sieht das Datenschutzrecht freilich als sakrosankt an. Mit Blick auf die ökonomischen Anreize des Data Governance Act argumentiert die Europäische Union im Übrigen (beziehungsweise deswegen) mit einer anderen Schwerpunktsetzung. Die Tatsache, dass es bislang so wenig Angebote gäbe, hänge damit zusammen, dass Datenerzeuger wenig Vertrauen in das Datenteilen hätten und Grund für dieses mangelnde Vertrauen sei gerade, dass es mangels klarer rechtlicher Vorgaben (en gros) keine „vertrauenswürdigen“ Datenintermediäre gebe. Genau diesem Zustand helfe man nun mit dem Data Governance Act ab, sodass Datenintermediäre sodann auf dem Markt erfolgreich sein würden. Zumindest aus ökonomischer Perspektive wird allerdings bezweifelt, ob sich dieser Effekt tatsächlich einstellen wird – und nicht eher die Pflichten als „erdrosselnd“ wahrgenommen werden. Diese geringe Anreizstruktur ist kein Grund zur Besorgnis, wenn und soweit man allein nicht-kommerziell agierende Datenintermediäre befördern möchte. Vom Datenschutzrecht werden freilich auch diese nicht entbunden, allerdings von der Vielzahl von Pflichten des Data Governance Act. Art. 14 sieht eine Ausnahme vor, soweit es sich bei dem Datenintermediär um datenaltuistische Organisationen und um andere Non-profit-Akteure handelt, sprich, deren Tätigkeiten darin bestehen, Daten für Gemeinwohlzwecke zu sammeln. Vorbehaltlich etwaiger Zugangsrechte zugunsten dieser Organisationen sind diese freilich ebenso wie kommerzielle Datenintermediäre auf eine freiwillige Preisgabe von personenbezogenen Daten durch Individuen angewiesen.

## XII. AUSBLICK

Zusammenfassend muss damit konstatiert werden, dass derzeit noch nicht absehbar ist, ob der Data Governance Act tatsächlich ein Schub für die europäische Datenökonomie bedeuten wird – oder ob der Act die bestehenden Ungleichgewichte zugunsten einzelner Unternehmen gar noch verstärkt. Dieses könnte insbesondere dadurch der Fall sein, dass sich solche datengetriebenen Unternehmen auf die ökonomisch attraktive Kerntätigkeit der Datenanalyse und Datenveredelung konzentrieren, die explizit vom Anwendungsbereich des Data Governance Act ausgenommen worden ist. Zudem müssen die vom Act umfassten Akteure eine erhebliche Komplexitätssteigerung bewältigen, insbesondere durch den umfassenden Verhaltenspflichtenkanon. Gleichzeitig sind Anreize, vor allem auch rechtliche Anreize, etwa eine datenschutzrechtliche Privilegierung, nicht vorgesehen. Zudem bleiben ökonomische Zweifel, ob die entsprechenden Geschäftsmodelle selbstständig tragbar sind. Es bleibt die Frage, warum sich solche Dienste zugunsten von Daten nicht schon längst etabliert haben, wenn sie denn tatsächlich so attraktiv sind.

Insgesamt muss allerdings auch der Europäischen Union zugutegehalten werden, dass in Anbetracht des dynamischen Umfelds der Datenökonomie eine Regulierung „ins Offene hinein“ unumgänglich ist. Sämtliche Fragen, auch ökonomischer Art, vor einer Regulierung zu klären, bedeutet möglicherweise auch, zu viel Zeit ins Land gehen zu lassen, in der sich Strukturen verfestigen oder faktische Verhältnisse geschaffen werden. Die Erfahrungen mit der Internetökonomie seit den 1990er-Jahren sind hier beispielhaft. Umgekehrt birgt eine zu frühe Regulierung das Risiko von Innovationseinbußen. So oder so steht die Union demnach vor einem Dilemma.

Auf einer Metaebene ist zudem zu würdigen, dass die Europäische Union sich mit dem Data Governance Act wiederum als legislatorischer „first mover“ positioniert, denn der Act setzt (teils erste) weltweit sichtbare Standards für Datenintermediäre, deren Vorgaben gegebenenfalls auch zur Nachahmung anregen. Die Europäische Union ist seit der

Datenschutz-Grundverordnung internationaler „standard setter“ für die Datenregulierung (Hennemann 2020b) – und es ist deswegen mit Spannung zu erwarten, ob auch dieses legislative Produkt der Europäischen Union in andere legislative Märkte vordringen wird.

### XIII. LITERATURVERZEICHNIS

Airbus. o. D. Skywise. <https://aircraft.airbus.com/en/services/enhance/skywise> (Zugriff: 01.02.2022).

Beise, Clara. 2021. Datensouveränität und Datentreuhand. *Recht Digital* 1, Nr. 12: 597–604.

BRUcloud. o. D. [Website]. <https://brucloud.com/> (Zugriff: 01.02.2022).

Catena-X Automotive Network e.V. o. D. [Website]. <https://catena-x.net/de/> (Zugriff: 01.02.2022).

Cozy.io. o. D. [Website]. <https://cozy.io/en/> (Zugriff: 01.02.2022).

Dawex Systems. o. D. [Website]. <https://www.dawex.com/de/produkt/> (Zugriff: 01.02.2022).

digi.me. o. D. [Website]. <https://digi.me/> (Zugriff: 01.02.2022).

Falkhofen, Benedikt. 2021. Infrastrukturrecht des digitalen Raums – Data Governance Act, Data Act und Gaia-X. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 32: 787–794.

Gal, Michal und Oshrit Aviv. 2020. The Competitive Effects of the GDPR. *Journal of Competition Law & Economics* 16, Nr. 32: 349–391. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhaa012> (Zugriff: 01.02.2022).

Hartl, Andreas und Anna Ludin. 2021. Recht der Datenzugänge – Was die Datenstrategien der EU sowie der Bundesregierung für die Gesetzgebung erwarten lassen. *Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung* 24: 534–538.

Hennemann, Moritz. 2020a. Datenrichtigkeit. *LegalRevolutionary*: 77–86. <https://lrz.legal/images//pdf/Datenrichtigkeit.pdf>.

———. 2020b. Der Wettbewerb der Datenschutzrechtsordnungen – zur Rezeption der Datenschutz-Grundverordnung. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 84, Nr. 4: 864–895. <https://doi.org/10.1628/rabelsz-2020-0071>.

Here. o. D. [Website]. <https://www.here.com/> (Zugriff: 01.02.2022).

Kerber, Wolfgang. 2021. *DGA - einige Bemerkungen aus ökonomischer Sicht*. [https://www.uni-marburg.de/de/fb02/professuren/vwl/wipol/pdf-dateien/kerber\\_dga\\_einige-bemerkungen\\_21012021.pdf](https://www.uni-marburg.de/de/fb02/professuren/vwl/wipol/pdf-dateien/kerber_dga_einige-bemerkungen_21012021.pdf).

Kühling, Jürgen. 2021. Der datenschutzrechtliche Rahmen für Datentreuhänder. *Zeitschrift für Digitalisierung und Recht* 1, Nr.1: 1–26. [https://rsw.beck.de/docs/librariesprovider132/default-document-library/zfdr\\_heft\\_2021-01.pdf](https://rsw.beck.de/docs/librariesprovider132/default-document-library/zfdr_heft_2021-01.pdf).

myDATA GmbH. o. D. [Website]. <https://mydata-it.de/> (Zugriff: 01.02.2022).

- Richter, Heiko. 2021. Europäisches Datenprivatrecht: Lehren aus dem Kommissionsvorschlag für eine „Verordnung über europäische Daten-Governance“. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 29, Nr. 3: 634–667.
- Roßnagel, Alexander. 2021. Grundrechtsschutz in der Datenwirtschaft – Vorsorgepflichten in der Data-Governance. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 54, Nr. 6: 173–176.
- Snowflake Inc. o. D. [Website]. <https://www.snowflake.com/data-marketplace/?lang=de> (Zugriff: 01.02.2022).
- Specht-Riemenschneider, Louisa, Aline Blankertz, Pascal Sierek, Ruben Schneider, Jakob Knapp und Theresa Henne 2021: Die Datentreuhand – Ein Beitrag zur Modellbildung und rechtlichen Strukturierung zwecks Identifizierung der Regulierungserfordernisse für Datentreuhandmodelle, *MultiMedia und Recht* Beilage, Nr. 6: 25–48.
- Spindler, Gerald. 2021. Schritte zur europaweiten Datenwirtschaft – der Vorschlag einer Verordnung zur europäischen Data Governance. *Computer und Recht* 37, Nr. 2: 98–108. <https://doi.org/10.9785/cr-2021-370206>.
- Veil, Winfried. 2021a. In der datenschutzrechtlichen Todeszone. *CR-online.de Blog*. 19. September. <https://www.cr-online.de/blog/2021/09/19/in-der-datenschutzrechtlichen-todeszone/> (Zugriff: 01.02.2022).
- . 2021b. DGA is Dada. *CR-online.de Blog*. 07. Dezember. <https://www.cr-online.de/blog/2021/12/07/dga-is-dada/> (Zugriff: 01.02.2022).