

Stellungnahme
im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im
Ausschuss für Digitales des Deutschen Bundestages
am 13. November 2024 zu
“Daten-Governance-Gesetz - DGG, BT-Drs. 20/13090”
vorgelegt von
Aline Blankertz
Mitgründerin und ökonomische Expertin, Structural Integrity
(ab@structural-integrity.eu)

Finale Fassung 10. November 2024

Aufgrund der inhaltlichen Verknüpfungen und Überschneidungen der Fragen gliedern sich meine Antworten in vier Abschnitte:

- [1. Der DGA wird seine Ziele nicht erreichen](#)
- [2. Klare Datenzugangsregeln, offene Daten und stärkere Wettbewerbsregeln sind effektiver und sollten parallel verfolgt werden](#)
- [3. Der DGA/das DGG schafft keine nennenswerte Inkohärenz](#)
- [4. Das DGG und seine Durchsetzung wirken unproblematisch](#)

Frage	dazugehörige(r) Abschnitt(e)
1	4
3	1, 2
4	1
5	1
7	3
8	3
9	4
11	3
12	2
13	3
14	4
15	2
16	2

Die Beantwortung der Fragen 2, 6 und 10 habe ich unterlassen.

1. Der DGA wird seine Ziele nicht erreichen

1.1 Einordnung

Vor einer Würdigung des DGG und der Einzelfragen ist es hilfreich, kurz wesentliche Punkte zu der Zielsetzung des DGA zusammenzufassen:

Das zentrale Ziel des DGA besteht darin, einen Binnenmarkt für Daten zu ermöglichen, indem er u.a. Vertrauen schaffen und Machtasymmetrien begrenzen soll.¹ Dazu schreibt er Regeln fest für nicht-öffentliche Daten in öffentlicher Hand einerseits in Kapitel II und Datenvermittlungsdienste (DVD) andererseits in Kapitel III und formalisiert darüber hinaus datenaltruistische Organisationen (DAO) in Kapitel IV. Der DGA möchte also Datenmärkte schaffen, indem er einen Rechtsrahmen vorgibt. Dieser Rechtsrahmen formuliert Anforderungen insbesondere an DVD - u.a. müssen sie Transparenz gewähren, strukturell separiert sein von einer datennutzenden Organisation und dürfen nicht diskriminieren.

Es gibt keine belastbare Grundlage für die Hypothesen, dass fehlendes Vertrauen Datenteilen hindere und dass der DGA mit seinem Fokus auf Datenübermittlung bzw. Datenvermarktung geeignete Gegenmaßnahmen beinhalte.

Speziell zu DVD: Die Regelungen zu DVD basieren auf der Annahme, dass Datenteilen insbesondere zwischen Unternehmen vermehrt über Datenintermediäre stattfinden solle und dass ein Vertrauensdefizit in Datenintermediäre bestehe. Der DGA stellt den Versuch dar, Datenintermediäre einheitlich und vertrauenswürdig als DVD zu gestalten. Allerdings gibt es wenig empirische Forschung zu DVD, gerade weil sie nur in Nischen existieren. Unternehmen nennen andere Gründe dafür, dass sie keine Daten teilen.² Die Regelungen im DGA sind dazu geeignet zu verhindern, dass DVD sich zu von Interessenkonflikten behafteten und diskriminierenden Monopolen entwickeln, also ein theoretisches, zukünftiges Risiko. Sie bewirken jedoch nichts gegen bestehende Machtkonzentration, die sich aus Daten speist – ein konkretes, aktuelles Problem, das zu seiner Lösung mehr Intervention bedarf (siehe 2.1).

Auch wenn es noch früh ist, um Wirkungen auf DVD abzusehen, listet das Register aktuell 11 DVD in der EU, von denen 3 in Deutschland aktiv sind.³ Es erscheint wahrscheinlich, dass es weitere Dienste gibt, die sich als DVD registrieren müssten, doch sich der Existenz des DGA nicht bewusst sind.

Speziell zu DAO: Die Regelungen basieren auf der Annahme, dass das Siegel als DAO Menschen oder Organisationen dazu motivieren könne, Daten solchen DAO proaktiv zur Verfügung zu stellen, und zwar in einem Ausmaß, dass daraus sinnstiftende Datenprojekte entstünden. Schon die Bezeichnung legt nahe, dass Altruismus sich konzeptionell unterscheiden ließe von einem Egoismus als Regelfall – auch wenn inzwischen über

¹ Erwägungsgründe 2-5 DGA.

² z.B. unterteilt in rechtlich, technisch, organisatorisch oder wirtschaftlich in Eger, Scheufen (2024): "Data Sharing in Deutschland: Theorie, Empirie und europäische Gesetzgebung". *Wirtschaftsdienst*, 104, no. 10 (2024), 725-729.

³ Siehe [EU-Register für DVD](#).

Jahrzehnte hinweg empirische Forschung belegt, dass Menschen sich systematisch prosozial verhalten, v.a. jedoch, wenn dies auch einer gesellschaftlichen Norm entspricht.⁴

Das Register listet bisher eine DAO in der EU.⁵ In Deutschland ist mir bekannt, dass eine Organisation erwägt, sich als DAO zu registrieren, wohingegen andere geprüft haben, ob es zulässig ist, sich nicht als DAO zu registrieren, auch wenn sie die formalen Kriterien erfüllen (was der Fall ist). Das Einwilligungsformular für DAO liegt noch nicht vor, jedoch besteht keine begründete Erwartung, dass eine signifikante Anzahl an Menschen es nutzen wollen würde.

Speziell zu Daten von öffentlichen Stellen: Die Regelungen basieren auf der Annahme, dass es umfassend Daten von öffentlichen Stellen gebe, die aus guten Gründen nicht öffentlich gemacht würden, und dass es dazu Möglichkeiten eines vertraulichen Zugangs brauche.

Mir sind nur sehr wenige Fälle bekannt, in denen die Vertraulichkeit von Daten von öffentlichen Stellen dem Datenteilen im Wege stand. Dem gegenüber stehen extrem viele Fälle, in denen Daten öffentlich sein könnten und sollten, es aber nicht sind.

1.2 Antworten auf Fragen 3, 4, 5

Frage 3: Aus den oben genannten Gründen besteht eine erhebliche Lücke zwischen dem Ziel einer besseren Nutzung des Potentials geteilter Daten und den erwarteten Wirkungen des DGA und nachgelagert auch des DGG. Denn das DGG ist offensichtlich nicht dazu geeignet, die Unzulänglichkeiten des DGA auszugleichen. Geeignete Maßnahmen, um Daten besser zu teilen und zu nutzen, führe ich in Abschnitt 2.1 aus.

Frage 4: Die im DGA vorgesehene Evaluierung in Artikel 35 hat einen Fokus auf Sanktionsvorschriften und Durchsetzung gegenüber außerhalb der EU niedergelassenen Organisationen sowie die Zwecke der DAO. Diese Bereiche sind keine wesentlichen Hebel zur Nachsteuerung an den Lücken/Fehlstellungen im DGA.

Frage 5: Da die Maßnahmen im DGA aus den oben genannten Gründen kaum dazu geeignet sind, die Ziele des DGA zu erreichen, sind die behördlichen Befugnisse für deren Erreichung sekundär.

⁴ u.a. Fehr, Schmidt (2006): Chapter 8 The Economics of Fairness, Reciprocity and Altruism – Experimental Evidence and New Theories, Hrsg. Kolm, Ythier, Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity, Elsevier, Band 1, S. 615-691.

⁵ für lokale Daten in Barcelona, siehe EU-Register für [DAO](#).

2. Klare Datenzugangsregeln, offene Daten und stärkere Wettbewerbsregeln sind effektiver und sollten parallel verfolgt werden

2.1 Einordnung

Andere Maßnahmen als die im DGA angelegten sind besser geeignet, um das Ziel von mehr geteilten Daten zu erreichen. Dazu gehören:

- **Datenzugangspflichten:** Anreize für freiwilliges Teilen werden nicht genügen, um in relevantem Maße Daten zugänglich zu machen. Zahlreiche Initiativen rund um Datenräume wie den Mobility Data Space haben Fördergelder beansprucht, ohne spürbaren Nutzen zu erzeugen. Daher bedarf es klarer Zugangspflichten für ein stärkeres Datenökosystem.
- **Transparenzgesetz:** Bei Daten von öffentlichen Stellen bedarf es ebenfalls mehr solcher Pflichten. Dass wenige Daten in guter Qualität vorliegen, liegt nur in Ausnahmefällen an berechtigten Geheimhaltungsinteressen. Der viel effektivere Hebel besteht in der proaktiven Veröffentlichung von Daten im Rahmen eines Transparenzgesetzes sowie in der Stärkung von Open Data.⁶ Dass die Innenministerin die Nachfragen zum Stand des Gesetzesentwurfs als "übergriffig" empfindet, spricht für sich.⁷

Andere Maßnahmen als die im DGA angelegten sind besser geeignet, um das Ziel von weniger Abhängigkeit von marktmächtigen Akteuren und einem von Wettbewerb geprägten Umfeld insbesondere in Bezug auf Daten zu erreichen. Dazu gehören:

- **Datenzugangspflichten insbesondere für marktmächtige Digitalkonzerne:** Diese sind bisher zögerlich z.B. im Digital Markets Act angelegt (Art. 6 8-11). Umfassenderer Datenzugang für größere Unternehmen (asymmetrische Regulierung) sollte auch in sektorspezifischer Regulierung wie bei Mobilität Eingang finden.
- **Strukturelle Separierung nicht nur von DVD:** Der DGA versucht mit seiner vorgeschriebenen Trennung der DVD von datennutzenden Unternehmenseinheiten einer datengetriebenen Machtkonzentration mit inhärenten Interessenkonflikten vorzubeugen. Prinzipiell ist die strukturelle Separierung von Vermittler/Plattform und Dritte eine sinnvolle Maßnahme, doch sie kommt hier nicht an der passenden Stelle zum Einsatz: Bestehende datengetriebene Machtkonzentration, die über DVD hinausgeht, bleibt unangetastet. Hier sollten auch über DGA und DGG hinweg stärkere Maßnahmen ergriffen werden, z.B. ist strukturelle Separierung auch von Daten bereits in der Diskussion beispielsweise für Werbemärkte⁸ und für Finanzmärkte⁹.

⁶ Siehe der [Gesetzesentwurf](#) eines zivilgesellschaftlichen Bündnisses für ein Bundestransparenzgesetz.

⁷ Gerber, "BMI: Transparenzgesetz "Privatsache" der Ministerin", [heise](#) am 29.10.2024.

⁸ Siehe Google Adtech-Fall der Europäischen Kommission AT.40670

⁹ Siehe Melches, Peters (2024): [Mehr Geld, mehr Macht: Big-Techs im Finanzwesen](#), Finanzwende Recherche.

2.2 Antworten auf Fragen 3, 12, 15, 16

Frage 3: Wie in Abschnitt 1 erwähnt, gehen die fehlenden Aspekte darüber hinaus, was im Rahmen des DGG festgeschrieben werden kann. Das heißt, es braucht weitere Regelungen (wie ein Transparenzgesetz, Mobilitätsdatengesetz und Forschungsdatengesetz) und eine stärkere Durchsetzung anderer, bestehender Regelungen (wie des Data Acts und des Digital Markets Acts), um eine bessere Nutzung von Daten zu ermöglichen.

Frage 12: Bei der nationalen Durchsetzung von DGA, AI Act und Data Act ist eine Abstimmung zwischen den durchsetzenden Behörden sinnvoll. Dadurch, dass die Bundesnetzagentur bei allen Gesetzen für die Durchsetzung zuständig ist, erscheint es plausibel, dass sie kohärent vorgehen wird. Darüber hinaus ist unklar, was genau "für die deutsche Wirtschaft eine möglichst positive Wirkung" bedeutet. Eine mögliche solche Wirkung darin, Abhängigkeiten von marktmächtigen Unternehmen zu verringern und kleinere Marktakteure zu stärken. In diesem Zusammenhang sehen die drei Rechtsakte gleichförmige Regeln für Organisationen aller Größen vor. Dadurch werden in der Praxis große Unternehmen begünstigt, da es sich u.a. bei ihnen eher lohnt, spezialisierte Expertise für Compliance zu entwickeln bzw. einzukaufen. Für Daten gilt das in besonderem Maße.¹⁰ Um diesen Effekt zumindest nicht zu verstärken, sollte die Durchsetzung auch große Unternehmen in den Blick nehmen, auch wenn dies mehr der (üblicherweise knappen) Aufsichtskapazitäten beansprucht.

Frage 15: DGA und DGG bringen voraussichtlich wenig Nutzen für die Zivilgesellschaft: DVD befördern eine Monetarisierung von Daten, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bürger*innen den Zugang zu Daten ggfs. sogar erschwert. DAO sollen zwar Anliegen von "allgemeinem Interesse" stärken, doch werden bestenfalls eine Randerscheinung bleiben (siehe 1.1). Geeignete Maßnahmen, die auch der Zivilgesellschaft nutzen, sind Datenzugangspflichten und das Transparenzgesetz (siehe 2.1).

Frage 16: Der DGA könnte prinzipiell eine Flankierung eines gut gestalteten Transparenzgesetzes mit Stärkung von Open-Data-Regelungen darstellen. Ohne ein solches Transparenzgesetz (siehe 2.1) steht er recht isoliert da und öffnet dem Einwand Tür und Tor, Daten von öffentlichen Stellen müssten umfassend bearbeitet werden vor ihrer Veröffentlichung. Damit wird auch die Möglichkeit für eine strukturelle Verbesserung der behördlichen Prozesse versäumt und stattdessen die Möglichkeit geschaffen, das Veröffentlichen von Daten in händischer Form auszubauen. Bezüglich der Standardisierung ist anzumerken, dass das im DGA angelegte European Data Innovation Board Standardisierung von Daten begleiten wird. Die Besetzung des Boards lässt offen, inwiefern die Standards Offenheit begünstigen werden.

¹⁰ Siehe z.B. Ullrich, Hannane, Peukert, Aguiar, Duso (2024): "[Returns to Data: Evidence from Web Tracking](#)", DIW Discussion Paper 2091.

3. Der DGA/das DGG schafft keine nennenswerte Inkohärenz

3.1 Einordnung

Auch aufgrund seiner erwartbar schwachen Wirkung (siehe 1.1) steht der DGA anderen Digital- und Datengesetzen immerhin nicht im Weg.

3.2 Antworten auf Fragen 7, 8, 11, 13

Frage 7: Ich halte es für fraglich, inwiefern es sinnvoll ist, im nationalen Recht Anreize zur Etablierung von DVD und DAO zu schaffen. Wie in den Abschnitten 2.1 und 1.1 erläutert, sind andere Maßnahmen besser geeignet, um Datenteilen zu erleichtern und das Potenzial von Daten besser zu nutzen. Die Stärkung von DVD und DAO sollte kein Selbstzweck sein, sondern anderen Zielen dienen (die wiederum durch Datenteilen erreicht werden sollen). Demzufolge erscheint es fragwürdig, inwiefern diese Instrumente in weiteren Gesetzen integriert werden sollten.

Frage 8: Die Kohärenz ist überwiegend gegeben (teilweise auch erleichtert durch die erwartbar schwache Wirkung des DGA, siehe 1.1). Der DGA passt sich zu großen Teilen in einen breiteren Rahmen ein, mit dem der Gesetzgeber versucht, Datenverfügbarkeit und auch Datenhandel zu stärken. Bei der nationalen Umsetzung ist es sinnvoll, eine koordinierte Aufsicht für DVD und DAO sicherzustellen (siehe Frage 12 in 2.2) und gleichzeitig die Bereitstellung von nicht-vertraulichen Daten öffentlicher Stellen durch ein Transparenzgesetz voranzutreiben (siehe Frage 16 in 2.2).

Frage 11: Die Regelungen in Kapitel VII DGA zielen nach meinem Verständnis darauf ab, dass unter dem DGA zugänglich gemachte Daten in Drittländern einem der EU vergleichbaren Schutz unterliegen. Dass es bei der DSGVO in diesem Kontext zu Friktionen insbesondere mit den USA kommt, ist nachvollziehbar, da in den USA praktisch kein Datenschutz für Daten über EU-Bürger*innen vorliegt. Das kann für manche Bereiche der deutschen und europäischen Datenwirtschaft nützlich sein (da z.B. die Nachfrage nach europäischen Servern steigt) und anderen schaden (da z.B. die Ausgaben für rechtliche Beratung wachsen). Eine unabhängige empirische Quantifizierung der Auswirkungen ist mir nicht bekannt. Beim DGA sind solche Friktionen vermutlich weniger stark ausgeprägt (wegen des Fokus auf nicht-persönliche Daten und seiner begrenzten Effektivität, siehe 1.1). Inwiefern Friktionen entstehen, hängt von der Bewertung des Schutzniveaus von nicht-personenbezogenen Daten ab (bei denen geistige Eigentumsrechte und Geschäftsgeheimnisschutz eine wichtige Rolle spielen). Wie sie sich auf die deutsche und europäische Datenwirtschaft auswirken, ist aller Voraussicht nach ambivalent wie bei der DSGVO und sollte empirisch und quantitativ bewertet werden.

Frage 13: Verschiedene Begriffe rund um Datenteilen werden unterschiedlich verwendet und eine abschließende Definition ist nicht möglich. Der DGA stellt in Erwägungsgrund 28 klar, dass Datenmarktplätze, Orchestrierer von Datenökosystemen wie offenen Datenräumen unter die Definition von DVD fallen. Die Begriffe sind aber nicht klar abgegrenzt, auch nicht von weiteren Begriffen wie Datentreuhand. Diese Unklarheit wirkt sich voraussichtlich

negativ auf die Umsetzung des DGA aus, denn es ist durchaus denkbar, dass Akteure unter den DGA fallen, ohne sich dessen bewusst zu sein (und sich dementsprechend nicht registrieren oder an weitere Pflichten halten).

4. Das DGG und seine Durchsetzung wirken unproblematisch

4.1 Einordnung

Das DGG gestaltet die im DGA für nationale Gesetzgebung gelassenen, überschaubaren Freiräume aus.

4.2 Antworten auf Fragen 1, 9, 14

Frage 1: Die Bundesnetzagentur und das Statistische Bundesamt erscheinen geeignet für die im DGA vorgesehenen Aufsichtsaufgaben. Zudem sind sie konsistent mit den bereits von anderen Ländern genannten Aufsichtsbehörden. Durchaus überraschend ist die Anzahl der Stellen, die beim Statistischen Bundesamt langfristig vorgesehen sind: 60 erscheint unerwartet hoch. Es wäre interessant zu wissen, wie diese sich aufschlüsseln.

Frage 9: Dass kostenbasierte Gebühren für die Weiterverarbeitung von Daten durch öffentliche Stellen erhoben werden, erscheint angemessen, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass diese Daten im Anschluss nicht öffentlich zur Verfügung stehen. Die Förderung von Innovation sollte nicht darüber erfolgen, dass staatliche Ressourcen in Datenaufbereitung für eine wirtschaftliche Weiternutzung fließen, sondern dazu gibt es geeignetere Hebel.

Frage 14: Die Höhe der maximalen Bußgelder ist niedrig, jedenfalls wenn man glaubt, dass DVD eine wichtige Rolle im Datenökosystem spielen können oder sollen. Zu niedrige Bußgelder bergen das Risiko von strategischer Nicht-Erfüllung, bei der Unternehmen es vorziehen können, Bußgelder zu zahlen statt Gesetze zu erfüllen.

Bezug der Sachverständigen zum Themengebiet:

Ich bin angewandte Ökonomin und arbeite aktuell an verschiedenen Projekten, unter anderem als Mitgründerin und ökonomische Expertin bei Structural Integrity. Zudem bin ich als Referentin für Politik und den öffentlichen Sektor bei Wikimedia Deutschland tätig.

In den letzten Jahren habe ich zu verschiedenen Projekten mit Bezug auf den Data Governance Act gearbeitet, darunter:

- als externe Beraterin für das Projekt "The New Hanse", in dem in Hamburg Ansätze für Datenzugang für das Gemeinwohl im urbanen Raum getestet wurden, wobei auch praktische Erwägungen zu Datenvermittlungsdaten und Daten der öffentlichen Hand zum Tragen kamen, u.a. Bria, Blankertz, Fernández-Monge, Gelhaar, v. Grafenstein, Haase, Kattel, Otto, Sagarra Pascual, Rackow (2023): "[Blueprint: Governing Urban Data for the Public Interest](#)", The New Institute;
- als Projektleiterin "Datenökonomie" bei der Stiftung Neue Verantwortung, speziell zum DGA u.a. Blankertz, Specht (2021): "[Wie eine Regulierung für Datentreuhänder aussehen sollte](#)", Stiftung Neue Verantwortung.

Über Structural Integrity:

Structural Integrity ist ein digitalpolitisches Kollektiv in der Gründungsphase. Es versammelt rechtliche, politische und ökonomische Expertise für eine radikal bedürfnisorientierte Digitalpolitik und Datenregulierung. Dazu analysiert es strukturelle Probleme und entwickelt strukturelle Maßnahmen, um die Integrität von Gemeinschaften, von Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken.