

Blaulicht und Abschleppwagen auf der Datenautobahn: Eine kleine Rundreise durch das Datenrecht

Moritz Hennemann*

A. Vorab: Eine kleine Daten(rechts)geologie	63
I. Von Landschaften und Wimmelbildern	64
II. <i>Multiple Use</i> und mehrdimensionale Zielprojektionen	65
III. „Neue Daten braucht das Land“?	66
B. Die regulatorische Grundkonfiguration von Datenautobahnen	66
I. Arten des Datenverkehrs	66
II. Verkehrsteilnehmer	67
III. Verkehrsregeln	67
C. Abschleppwagen auf Datenautobahnen oder: Wer hilft bei mangelndem Datennachschub?	69
I. Datenzugang als Fixpunkt des Datenrechts	69
II. Datenaltruismus	70
III. Nicht zu vergessen: Das Open Data-Recht	70
D. Blaulicht auf Datenautobahnen oder: Wer hat (manchmal) Vorfahrt? Und zu wessen Gunsten?	70
I. Der Datenzugang nach Art. 14 ff. DA	71
II. Das Prinzip der Datenmärkte	71
III. Weitergabe an die Forschung	72
E. Regulierungsdesiderate und -perspektiven	72
I. Allgemeine Verkehrssicherheit, Effizienz und Gemeinwohl	72
II. Industrie-, sicherheits- und verteidigungspolitische Zielsetzungen? Oder: Mehr Daten- außenwirtschaftsrecht?	73
III. Ein nationales Datengesetzbuch?	74

A. Vorab: Eine kleine Daten(rechts)geologie

Wenn es im Folgenden um „Blaulicht“ und „Abschleppwagen“ auf den Datenautobahnen gehen soll, ist zunächst eine kleine datenrechtsgeographische Kartierung erforderlich. Mit dieser Kartierung sollen zum einen der Datenzugang in Fällen außergewöhnlicher Notwendigkeit nach den Art. 14 ff. DA, die im Zentrum dieses Tagungsbandes stehen, in das *bigger picture* des Datenrechts eingesortiert werden. Zum anderen sollen dadurch gleichzeitig „weiße Flecken“ auf der datenrechtlichen Landkarte deutlicher hervortreten.

* Moritz Hennemann ist Inhaber des Lehrstuhls für Zivilrecht mit Informationsrecht, Medienrecht und Internetrecht sowie Direktor des Instituts für Medien- und Informationsrecht der Universität Freiburg. Die Vortragsform wurde beibehalten.

I. Von Landschaften und Wimmelbildern

Blickte man als Geograph zunächst auf „Datenlandschaften“ – auf die mannigfaltigen Datenökosysteme unserer Gesellschaft und digitaler Gesellschaften weltweit –, wäre man mit einem riesigen Mosaik zerklüfteter Landschaftsfragmente konfrontiert¹. Fragmentierte Datensätze fänden sich hier ebenso wie Datensilos. Das zu überblickende Feld wäre ebenso weit wie die Begriffe „Daten“ und „Nutzung“². Führten alle stattfindenden datenbasierten Interaktionen zu einer zwischen den Beteiligten verlaufenden Straße, wir hätten uns wohl alle schon mindestens einmal im Stau, auf der Überholspur oder auch in einer Baustelle mit langsamer Geschwindigkeit wiedergefunden. Das wird umso deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass Einbahnstraßen gerade nicht die Regel sind. Private interagieren mit anderen Privaten, sie „tauschen“ Daten gegen Entgelt und nutzen Datenbestände gemeinsam in Datenpools. Staatliche Akteure treten genauso als Datenzugangsgewährende wie als Datenverlangende auf. Private, auch Verbraucherinnen und Verbraucher, mögen ihre Daten gegenüber einem Akteur monetarisieren sowie gleichsam und gleichzeitig einem anderen spenden.

Blickt man sodann auf die aktuelle und damit verbundene Datenregulierung ist das Bild kein anderes. *Heiko Richter* hat treffenderweise von einem „Wimmelbild“ gesprochen³. Während man auf einem Wimmelbild am Ende alles finden kann, ist das im Datenrecht allerdings nicht immer so einfach. Das Datenrecht besteht aus einer Vielzahl von sich ergänzenden (und teils weniger ergänzenden) Regulierungsschichten. Es gibt leider kein umfassendes unionales oder (das Unionsrecht ergänzende) nationales Datengesetzbuch⁴. Kohärenz ist nicht *King*, sondern Überlappungen und Friktionen⁵. Das Datenrecht reicht mindestens von der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) über das Open Data-Recht bis hin zu den

1 Dieses Bild wurde zuerst verwendet in *Hennemann*, Ein Datengesetzbuch für alles - Tagesspiegel Background Digitalisierung und KI, abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/ein-datengesetzbuch-fuer-alles> (zuletzt abgerufen am 17.10.2025).

2 In Anlehnung an *Richter*, DNG, 2. Aufl. 2025, Einl. Rn. 3.

3 *Richter*, IIC 55 (2024), 179.

4 Zur Perspektive eines nationalen Datengesetzbuchs siehe *Hennemann*, Ein Datengesetzbuch für alles - Tagesspiegel Background Digitalisierung und KI, abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/ein-datengesetzbuch-fuer-alles> (zuletzt abgerufen am 17.10.2025)

5 Siehe stellvertretend nur *Specht-Riemenschneider*, ZEuP 2023, 638.

Neuregelungen des Data Act und des Data Governance Act. Sektorspezifische Regelungen wie das Geodatenzugangsgesetz oder auch die Informationsfreiheitsgesetze treten hinzu. Neuregelungen sind fast an der Tagesordnung.

II. *Multiple Use* und mehrdimensionale Zielprojektionen

Dabei eint zumindest die jüngeren Datenrechtsakte der Wunsch nach mehr Datennutzung⁶. Daten sollen mehr freiwillig geteilt werden. Teilweise werden Teilungspflichten bzw. Zugangsgewährungsansprüche statuiert (etwa Art. 4 f. DA). Die Infrastruktur von Datenmärkten ist ebenso im Blick (etwa Art. 10 ff. DGA) wie der Datenzugang in Notstandslagen (Art. 14 ff. DA). Diese Zielsetzungen sind grundsätzlich begrüßenswert. Damit einher gehen bessere strukturelle Bedingungen für Dateninnovation, für das Entstehen eines echten Datenbinnenmarkts und für mehr Datenaltruismus – zugunsten von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat, zugunsten von Innovation und Gemeinwohl⁷.

Die Regelsetzer denken richtigerweise in Datenökosystemen und Datenräumen – und projizieren konsequenterweise politische Zielbilder in mehreren Dimensionen⁸. Das nicht-rivale Gut Daten, ein *multiple use*-Gut, soll gesamtgesellschaftlich erfasst, gerahmt und fruchtbar gemacht werden. Dafür stehen nicht zuletzt der Datenzugang nach Art. 14 ff. DA zugunsten staatlicher Stellen in Fällen außergewöhnlicher Notwendigkeit⁹ – und damit die Frage nach dem Grad einer „informationelle[n] Sozialpflichtigkeit“ (v. Lewinski¹⁰).

6 Siehe nur *Kommission*, Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final.

7 Siehe auch BT-Drs. 20/13090, S.13.

8 Zum konzeptionellen Ansatz Gemeinsamer Europäischer Datenräume siehe SWD(2022), 45 final und SWD(2024) 21 final.

9 Hierzu *Wienroeder*, in: Hennemann u.a. (Hrsg.), Data Act – An Introduction, 2024, S. 151 ff.; *Schröder*, MMR 2024, 104. Zur Diskussion um die Art. 14 ff. DA während des Gesetzgebungsverfahrens siehe *Höne/Knapp*, ZGI 2023, 168 sowie *Wienroeder*, in: Hennemann u.a. (Hrsg.), The Data Act Proposal – Literature Review and Critical Analysis: Part II (Art. 14-22), University of Passau IRDG Research Paper Series No. 23-02 (Januar 2023), abrufbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abs tract_id=4340312 (zuletzt abgerufen am 17.10.2025).

10 v. Lewinski, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DGA/DA, 2. Aufl. 2025, Art. 14 DA Rn. 49; v. Lewinski, in diesem Band, S. 37 ff.

III. „Neue Daten braucht das Land“?

Der gesamtgesellschaftliche Ansatz ist für das Datenrecht die richtige Stoßrichtung. Gleichzeitig ist der aktuelle Ansatz zumindest partiell lückenhaft. Dabei soll es im Folgenden nicht um die Infrastrukturebene gehen. Nicht überall sind Datenautobahnen vorhanden, sondern vielleicht nur Datenlandstraßen oder Datenfeldwege. Ebenso gilt mein Interesse im vorliegenden Kontext nicht den wichtigen Fragen von Standards und Formaten von Datensätzen. Vielmehr soll es mit einem datenrechtsholistischen Blick um die vorhandene Datenrechtsarchitektur gehen – und um die damit verbundenen „weißen Flecken“. Mit Blick auf die Schwerpunktsetzung dieses Tagungsbandes gilt zwar nicht pauschal „neue Daten braucht das Land“¹¹. Es wird aber deutlich werden, dass die geopolitischen, wirtschafts- und industrielpolitischen, sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimensionen von Datengenerierung, Datennutzung und Datentransfer nicht nur offensichtlich sind, sondern auch bislang nicht immer hinreichend im Fokus standen.

B. Die regulatorische Grundkonfiguration von Datenautobahnen

Umgekehrt können diese Dimensionen nicht ohne die regulatorische Grundkonfiguration des Datenautobahnnetzes, sprich nicht ohne die Arten des Datenverkehrs, die Verkehrsteilnehmer und die zugrundeliegenden Verkehrsregeln, bewertet werden.

I. Arten des Datenverkehrs

Die Arten des Datenverkehrs umfassen dabei nicht-personenbezogenen ebenso wie personenbezogenen Daten. Sektorspezifische Daten der Privatwirtschaft stehen ebenso in Rede wie Kategorien besonders geschützter Daten des öffentlichen Sektors.

11 In Anlehnung an das Lied von *Ina Deter* („Neue Männer braucht das Land“).

II. Verkehrsteilnehmer

Der Datenverkehr findet mit und zwischen einer Vielzahl von Akteuren statt. Akteure, die Daten generieren, nutzen und tauschen (wollen oder müssen) – und deren Interessen regulatorisch auszutarieren sind: staatliche und private, kommerziell agierende und nicht kommerziell agierende Akteure. NGOs genauso wie Hersteller von *Internet of Things*-fähigen Geräten. Oder in anderen Worten: *private-to-private, business-to-business, business-to-consumer, business-to-government, government-to-government* und so weiter. Besonders „auf die Straße gesetzt“ wurden vom Unionsgesetzgeber mittels des Data Governance Act zum einen Datenvermittlungsdienste, also etwa Datenschutz-Cockpit-Anbieter ebenso wie *matching*-Plattformen zum Abschluss von Datenverträgen (eine Art Uber oder AirBnB für Datensätze¹²), und zum anderen datenaltruistische Organisationen¹³. Warum diese Akteure etwa im Kontext der Art. 14 ff. DA nicht mitbetrachtet bzw. auch mit geregelt wurden, ist nicht ganz klar – und auch nicht ganz verständlich.

III. Verkehrsregeln

Freilich gelten auf den Datenautobahnen unbeschadet des jeweils betroffenen Akteurs ein paar grundlegende Verkehrsregeln – oder vielleicht genauer: Verkehrsvektoren. Dazu zählt zunächst ein Primat des Datenmarktes und damit von Datenverträgen. Ausgangs- und Leitparameter sind der Datenvertrag – *Contract is King!* – und damit freiwillige Vereinbarungen. Der Data Act setzt zusammen mit dem Data Governance Act auf eine umfassende Kontraktualisierung – vornehmlich im privaten Sektor, aber auch soweit staatliche Akteure beteiligt sind¹⁴. Das (Daten-)Vertragsrecht führt im Datenrecht¹⁵. Dies unterstreicht im Kontext des vorliegenden Tagungsbandes Art. 15 Abs. 1 lit. b DA ebenso wie Art. 1 Abs. 6 DA. Letzterer hebt die Möglichkeit (und implizit auch den Vorrang) freiwilliger Verträge über einen Datenaustausch zwischen privaten und staatlichen Akteuren

12 Hennemann/v. Ditfurth, NJW 2022, 1905.

13 Hierzu im Einzelnen Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DGA/DA, 2. Aufl. 2025, Art. 18 DGA Rn. 8 ff.

14 Siehe hierzu Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DGA/DA, 2. Aufl. 2025, Einl. Rn. 59, 140 und 183; Hennemann/Steinrötter, NJW 2024, 1 (7); Hennemann, in: Hennemann u.a. (Hrsg.), Data Act – An Introduction, 2024, S. 26 ff.

15 Hennemann/Steinrötter, NJW 2024, 1 (6).

hervor. Gleichzeitige Folge der Kontraktualisierung – und damit keine *reine* Marktlösung – ist eine zunehmende, wenn auch nicht umfassende „FRANDisierung“ der Datenvertragsbeziehungen (sprich *fair, reasonable and non-discriminatory*)¹⁶. Vertragsbestimmungen müssen oftmals fair und angemessen sowie nichtdiskriminierend ausgestaltet sein. Dies gilt etwa im Kontext des Data Act genauso wie – schon länger – im Kontext des Open Data-Rechts, das wiederum „eine funktionale Nähe zum Wettbewerbsrecht“¹⁷ aufweist. In diesem Sinne sind Innovation, Wettbewerb, Monetarisierungschancen, aber eben auch *Fairness* zentrale Verkehrsvektoren.

Ist damit Art der typischen Fahrzeuge und Straßen geklärt, können wir uns der Geschwindigkeit auf den Datenautobahnen zuwenden. Unbeschadet vertraglicher Absprachen kann hier mit guten Gründen das Datenschutzrecht als wesentliche, zu beachtende Verkehrsregel verstanden werden – eine Regel, die oftmals zu Stoppschildern oder zumindest zu Geschwindigkeitsreduktionen führen kann (und führt).

Schließlich hilft es zu wissen, wie weit man fahren darf. Weitere und besonders im hiesigen Kontext besonders bedeutsame Regelungen sind die Transferbestimmungen, sprich Regelungen zur Frage, ob und inwieweit Daten ins EU-Ausland, in sogenannte Drittländer, übermittelt werden dürfen bzw. welche Maßnahmen zu treffen sind, um einen Zugriff staatlicher Stellen aus Drittstaaten möglichst zu verhindern. Aus einer übergeordneten Perspektive geht es hierbei um Fragen des Datenaußenwirtschaftsrechts – dieses ist bislang nur als regulatorisches Stückwerk in den Art. 44 ff. DSGVO, Art. 32 DA, Art. 5 Abs. 9 ff. und Art. 31 DGA sowie im allgemeinen Außenwirtschaftsrecht vorhanden – und nicht wirklich kohärent geregelt¹⁸. Nicht nur insoweit gilt: Von einer *Datenrealpolitik* sind wir noch ein gutes Stück entfernt¹⁹.

16 Hierzu – auch die Grenzen im B2B-Kontext aufzeigend – *Denga*, ZfPW 2024, 427.

17 Richter, DNG, 2. Aufl. 2023, Einl. Rn. 53.

18 Im Einzelnen Hennemann, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 24. Aufl. 2024, DAWR Rn. 1 ff.

19 Siehe hierzu Hennemann/Specht, Datenrealpolitik ist gefragt, Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI (27. Juni 2022), abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/datenrealpolitik-ist-gefragt> (zuletzt abgerufen am 17.10.2025); Hennemann, Datenrealpolitik – Datenökosysteme, Datenrecht, Datendiplomatie, University of Passau IRDG Research Paper Series No. 22-18 (November 2022), abrufbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4267390 (zuletzt abgerufen am 17.10.2025); Hennemann, Ein Datengesetzbuch für alles, Tagesspiegel Background Digitalisierung und KI, abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/datenrealpolitik-ist-gefragt>

C. Abschleppwagen auf Datenautobahnen oder: Wer hilft bei mangelndem Datennachschub?

Da es doch verschiedentlich auf unseren Datenautobahnen stockt, da die Ressource Daten teils knapp ist, quasi der Daten-Sprit (oder auch der Daten-Spirit?!) ausgeht, bestehen verschiedene „private Abschleppwagen“. Solche Helfer sollen neuen Schwung erzeugen und neue Dateninnovationen befördern – und damit potenziell auch den für den Staat im Falle außergewöhnlicher Notwendigkeit zur Verfügung stehenden „Datenfuhrpark“ verbessern.

I. Datenzugang als Fixpunkt des Datenrechts

Zentraler „Turbo“ sind die durch den Data Act eingeführten Datenzugangsrechte (Art. 4 f. DA) in *private-to-private*-Konstellationen – zugunsten des Nutzers von IoT-Geräten und auf Nutzerwunsch zugunsten Dritter. Solche Dritte können kommerzielle ebenso wie etwa datenaltruistisch agierende Akteure sein, allerdings keine Gatekeeper im Sinne des Digital Market Act (Art. 5 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 2 lit. d DA). Diese zunächst wettbewerbs- und wohl auch ein wenig industriepolitisch induzierten Schranken gegenüber den größten Verkehrsteilnehmern sollen strukturell zu einer Datendezentralisierung beitragen. Die Datenzugangsrechte dienen deswegen mindestens mittelbar auch staatlichen Stellen. Denn durch die Dezentralisierung vergrößert sich strukturell die Anzahl potenzieller Dateninhaber. Der Dateninhaber dient zwar zunächst nur dem Nutzer als „Datentankstelle“. Der Datenzugang des Nutzers ist allerdings auch strukturelle Vorbedingung für ein (durch Datenvermittlungsdienste befördertes) freiwilliges Datenteilen – und damit eine höhere Datenzirkulation, die sich im Endeffekt (etwa im Falle außergewöhnlicher Notwendigkeit) auch wiederum zugunsten des Staates auswirken kann.

ound.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/ein-datengesetzbuch-fuer-alles (zuletzt abgerufen am 17.10.2025).

II. Datenaltruismus

Auf Freiwilligkeit setzt der Unionsgeber auch und gerade im Kontext des Datenaltruismus²⁰. Vor allem für Non-Profit-Organisationen, für Forschungseinrichtungen sowie für bestimmte staatliche Stellen besteht damit ein weiterer Kanal zu Daten. Die Corona-Datenspende-App des Robert Koch-Instituts ist hier sicher das eingängigste Beispiel²¹.

Soweit der Unionsgesetzgeber allerdings mit den Art. 16 ff. DGA auf die Etablierung datenaltruistischer Organisationen setzt, besteht noch Luft nach oben²². Es wurden bislang keine hinreichenden Anreize statuiert, um als datenaltruistische Organisation tätig zu werden, insbesondere keine datenschutzrechtlichen Privilegierungen²³. Möglicherweise kann ein zukünftiges Forschungsdatengesetz oder auch eine Modifikation oder Ergänzung der DSGVO hier künftig abhelfen.

III. Nicht zu vergessen: Das Open Data-Recht

Schließlich ist der Staat selbst im Open Data-Kontext ein Lieferant von Daten, der strukturell dazu beiträgt, dass im Privatsektor wiederum bessere und genauere Daten bzw. aus Open Data abgeleitete Daten vorliegen. Davor mag der Staat dann wiederum in Fällen außergewöhnlicher Notwendigkeit profitieren.

D. Blaulicht auf Datenautobahnen oder: Wer hat (manchmal) Vorfahrt? Und zu wessen Gunsten?

Stellt sich noch die Frage, wer eigentlich – manchmal zumindest – „Vorfahrt“ auf den allfälligen Datenautobahnen hat – und zu wessen Gunsten

20 Hierzu Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DGA/DA, 2. Aufl. 2025, Art. 16 DGA Rn. 3 ff.

21 Siehe abrufbar unter <https://corona-datenspende.github.io/en/> (zuletzt abgerufen am 17.10.2025).

22 Es haben sich innerhalb der EU bislang nur zwei datenaltruistische Organisationen registriert, siehe abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-altruism-organisations> (zuletzt abgerufen am 17.10.2025).

23 Hennemann, in: Specht/Hennemann (Hrsg.), DGA/DA, 2. Aufl. 2025, Art. 16 DGA Rn. 20, 23.

sich eine etwaige Vorfahrt auswirkt. Oder anders ausgedrückt: Für wen wird der Weg zusätzlich freigemacht?

I. Der Datenzugang nach Art. 14 ff. DA

Dabei kann man die Datenzugangsansprüche nach Art. 14 ff. DA als „Blaulicht“-Einsatz bezeichnen. Ganz grundlegend ist dabei zu berücksichtigen, dass selbst der Datenzugang zugunsten staatlicher Stellen in den Art. 14 ff. DA in mehrfacher Sicht keine allgemeine Vorfahrt des Staates bedingt. Zunächst greifen die Art. 14 ff. DA nur in Ausnahmefällen. Die Hürden sind vergleichsweise hoch, wenn damit freilich auch ein potenzieller Anker für ein weites Verständnis von Krisenlagen angelegt sein mag. Zum anderen ist stets die nicht-rivale Natur von Daten zu bedenken. So tritt selbst der zu Recht Zugang verlangende Staat nicht in eine echte Konkurrenz zum Dateninhaber. Es findet keine „Datenenteignung“ statt. Daten sind durch den Staat zweckgebunden zu nutzen und anschließend zu löschen (Art. 19 Abs. 1 lit. c DA) – und der Dateninhaber kann sie natürlich weiterhin und auch parallel nutzen. Gleichwohl sind die Regelungen eine Ausprägung des wohl allgemeineren Ansatzes des „Unternehmenswissen[s] als Regulierungsressource“²⁴.

II. Das Pramat der Datenmärkte

Vielmehr ist zu unterstreichen, dass der „Blaulicht“-Einsatz die Ausnahme und nicht die Regel ist. Das Pramat der Datenmärkte und damit die Beschaffung von Daten am Markt ist das Leitbild. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis im Falle des Art. 15 Abs. 1 lit. b DA unterstreicht dies. Dort heißt es: „alle anderen ihr zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft hat, um (...) Daten zu erlangen, darunter der Erwerb von nicht-personenbezogenen Daten auf dem Markt durch Angebot von Markttarifen“.

Nur hinweisen möchte ich in diesem Zusammenhang darauf, dass auch in anderen digitalrechtlichen Kontexten auf eine Inpflichtnahme Privater gesetzt wird. So sieht etwa Art. 36 DSA einen Krisenreaktionsmechanismus

²⁴ So der schöne Titel einer thematisch etwas anders gelagerten, bankaufsichtsrechtlichen Arbeit von Voß (Unternehmenswissen als Regulierungsressource – Der aufsichtsrechtliche Zugriff auf bankinterne Strukturen, 2019).

vor²⁵; Art. 48 DSA spezielle Krisenprotokolle. ErwGr. 91 S. 1 DSA führt insofern aus: „In Krisenzeiten kann es erforderlich sein, dass Anbieter sehr großer Online-Plattformen zusätzlich zu [sonstigen Pflichten] (...) dringend bestimmte spezifische Maßnahmen ergreifen²⁶.“

III. Weitergabe an die Forschung

Liegen die Voraussetzungen der Art. 14 ff. DA gleichwohl vor, ist zu bedenken, dass richtigerweise Forschungseinrichtungen und statistische Ämter eine der zentralen „dritten“ Profiteure der gesetzgeberischen Konstruktion im Data Act ist²⁷. Hiervon profitieren auch und gerade private Forschungseinrichtungen, wenn damit auch teils umfassende Pflichten bzw. unter anderem die Verantwortlichkeit für die Sicherheit der Daten einhergeht (siehe Art. 19 Abs. 4 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 DA) – worauf etwa *Meinhard Schröder* jüngst hingewiesen hat²⁸.

E. Regulierungsdesiderate und -perspektiven

Es stellt sich nach alledem die Frage, wo denn nun im Kontext des vorliegenden Tagungsbandes zentrale Handlungsbedarfe bestehen.

I. Allgemeine Verkehrssicherheit, Effizienz und Gemeinwohl

So mag zunächst angenommen werden, dass die aktuellen Regulierungsschichten eine grundsätzlich adäquate allgemeine Verkehrssicherheit auf den Datenautobahnen herstellen. Insbesondere auch durch Vorgaben zur

25 Siehe hierzu *Kuhlmann/Trute*, GSZ 2022, II15 (121f.).

26 Nach ErwGr. 91 S. 2 DSA tritt eine Krise ein, „wenn außergewöhnliche Umstände eintreten, die zu einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (...) führen können. Solche Krisen könnten auf bewaffnete Konflikte oder terroristische Handlungen, einschließlich neu entstehender Konflikte oder terroristischer Handlungen, Naturkatastrophen wie Erdbeben und Wirbelstürme sowie auf Pandemien und andere schwerwiegende grenzüberschreitende Bedrohungen für die öffentliche Gesundheit zurückzuführen sein.“

27 Übrigens nicht nur im Kontext der Art. 14 ff. DA, sondern etwa auch im Kontext des Datenzugangs zugunsten eines Dritten im Rahmen des Art. 9 Abs. 4 DA.

28 *Schröder*, MMR 2024, 104 (108).

IT-Sicherheit und – etwa im Data Act – zur Interoperabilität. Dass die bestehende Regelungslandschaft vollkommen effizient operiert und deswegen das Gemeinwohl umfassend befördert, ist allerdings mindestens mit Zweifeln versehen²⁹.

II. Industrie-, sicherheits- und verteidigungspolitische Zielsetzungen?

Oder: Mehr Datenaußenwirtschaftsrecht?

Sind wir – um im obigen Bild zu bleiben – eigentlich ausreichend vorbereitet, wenn es in den Datenlandschaften nicht nur „brennt“ oder Hochwasser entstehen, sondern die äußere Sicherheit in Frage steht? Der Blick in den Data Act und den Data Governance Act hilft naturgemäß nicht weiter. Fragen der nationalen Sicherheit und der Verteidigung sind eine nationale Domäne. Hier muss der aktuelle nationale Regulierungsbestand, sprich die Leistungs- und Sicherstellungsgesetze, bewertet, evaluiert und wohl auch modernisiert werden – etwa durch ein eigenes Datenleistungsgesetz, um legitime Interessen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch schon zu Friedenszeiten abzubilden, notwendige Datenbestände aufzubauen und damit auch dem geopolitischen Umfeld gerecht zu werden³⁰.

Auf jeden Fall in den Blick zu nehmen sind die Herausforderungen, die mittelbar aus dem vornehmlich privatwirtschaftlichen grenzüberschreitenden Datentransfer resultieren, sprich private Datentransfers in EU-Drittländer (inklusive in Staaten, die wir nicht als „trusted partners“ einstufen). Für personenbezogene Daten besteht mit den Art. 44 ff. DSGVO ein umfassendes Transferregime. Dieses folgt allerdings – mit Blick auf die Genese verständlich – im Wesentlichen einer datenschutzrechtlichen Logik. Die wirtschaftspolitische, industriepolitische, sicherheitspolitische und verteidigungspolitische Dimension kommt hier – wenn überhaupt – nur sehr mittelbar zum Zuge. Nur partiell besser ist die Lage bei nicht personenbezogenen Daten. Hier haben die Art. 32 DA, Art. 31 DGA und Art. 5 Abs. 9 ff. DGA (letztere im Kontext der Weiterwendung von Kategorien besonders geschützter Daten des öffentlichen Sektors, sprich im erweiter-

29 Siehe nur jüngst Draghi, The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations (9. September 2024), abrufbar unter https://commission.eropa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-a-head_en (zuletzt abgerufen am 17.10.2025).

30 Siehe hierzu Erkens, in diesem Band, S. 77 ff., v. Lewinski, GSZ 2025, 55 (61 ff.).

ten Open Data-Kontext) bislang nur ein partielles Transferregime statuiert. Hier finden sich vornehmlich industrie- und innovationspolitische Instrumente, die auch eine Reflexwirkung zugunsten der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension aufweisen. Im Übrigen kann natürlich auch das allgemeine Außenwirtschaftsrecht in Bezug auf Datentransfers in Stellung gebracht werden³¹. Daten sind eben ein *multiple use*-Gut. Hier ist allerdings noch eine Vielzahl von Fragen offen. Ein umfassendes unionales oder nationales Datenausßenwirtschaftsrecht steht im Übrigen – wie bereits angedeutet – noch aus.

III. Ein nationales Datengesetzbuch?

Auf nationaler Ebene bestehen freilich weitere Optionen. Dies gilt vor allem natürlich in Bezug auf Materien, die dezidiert nationale Domänen sind – wie etwa im Bereich der Verteidigung³². Denkbar sind weitere sektorspezifische Datennutzungs- und Datenzugangsgesetze. Aktuell diskutiert wird dies etwa in Bezug auf ein Forschungsdatengesetz³³. Ebenso ist es eine lohnenswerte Perspektive, dass wir mittelfristig die nationalen Regelungen in einem nationalen Datengesetzbuch bündeln³⁴. Kohärenz und Systematik würden erhöht. Friktionen würden abgebaut. Vor allem wäre damit notgedrungen ein rechtspolitisches Innehalten verbunden, das vielleicht auch dazu dient, zweckmäßige Prioritäten zu setzen und überflüssige doppelte Standards ab-

31 Siehe Hennemann, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 24. Aufl. 2024, DAWR Rn. 105 ff.

32 Siehe allgemein zur Mitwirkung der Wirtschaft Erkens, in: Freudenberg/v. Lewinski (Hrsg.), Handbuch Bevölkerungsschutz – Grundlagen, Recht, Praxis, 2024, S. 1007 ff.; siehe allgemein zu den Sicherstellungsgesetzen Erkens, in: Freudenberg/Kuhlmeij (Hrsg.), Krisenmanagement, Notfallplanung, Zivilschutz – Festschrift anlässlich 60 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2021, S. 567 (605 ff.).

33 BMBF, Eckpunkte BMBF – Forschungsdatengesetz (28. Februar 2024), abrufbar unter <https://www.bmfr.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/gesetze/forschungsdatengesetz/sonstige/Eckpunktspapier.html> (zuletzt abgerufen am 17.10.2025).

34 Hierzu Hennemann, Ein Datengesetzbuch für alles - Tagesspiegel Background Digitalisierung und KI, abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/ein-datengesetzbuch-fuer-alles> (zuletzt abgerufen am 17.10.2025); Hennemann/Wendehorst, Ein nationales „Datengesetzbuch“? – Erste Überlegungen zu dem datenrechtlichen Vorhaben im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (15. April 2025), abrufbar unter <https://uni-freiburg.de/jura-medienrecht/wp-content/uploads/sites/34/74b487873ff2942cde10b53a3791f76ce3e22f07a6e16ce9c924b9a14558.pdf>.

zubauen. Das geht sicher nicht von heute auf morgen. Mittelfristig möglich ist es allerdings schon – den politischen Willen dazu vorausgesetzt.

