

Governance-Strukturen und staatliches Handeln im technologischen Wandel

Mehr Klarheit im Datenraum: Die Abgrenzung des Datenvermittlungsdienstes zum Infrastrukturanbieter

Katharina Schilke

Zusammenfassung

Die rechtliche Einordnung von Datenvermittlungsdiensten nach dem Data Governance Act ist auch nach vier Jahren noch nicht abschließend geklärt. Rechtliche Unsicherheiten ergeben sich insbesondere bei der Abgrenzung verschiedener Dienste in sogenannten Datenräumen. Dabei ist es für Diensteanbieter keinesfalls unbedeutend, ob sie nach dem Data Governance Act als Anbieter von Datenvermittlungsdiensten gelten – knüpft hier doch das strenge Regelungsregime des Art. 12 DGA an, das Auswirkungen auf die Erbringung solcher Dienste hat. Zur weiteren Systematisierung des Begriffs des Datenvermittlungsdienstes analysiert der Beitrag das Merkmal der „Absicht, eine Geschäftsbeziehung herzustellen“. Im Lichte dieser Analyse zeigt sich, inwiefern bisherige Auslegungen zum Begriff der Geschäftsbeziehung überdacht werden müssen und wo sich weitere Abgrenzungsfragen in der Praxis ergeben. Daran schließt eine forschungsleitende Fragestellung des Beitrages an: Wie lassen sich Infrastrukturanbieter im Komplex der Datenvermittlungsdienste einordnen? Als Lösung wird ein Unmittelbarkeitskriterium vorgeschlagen, das danach fragt, wie direkt ein Dienst an der Anbahnung wirtschaftlicher Datenbeziehungen beteiligt ist.

1. Einleitung¹

Daten sind zur Schlüsselressource in der Wirtschaft aufgestiegen.² Als Basis für vielfältige Wertschöpfungsmöglichkeiten stellen Daten längst einen

1 Der Beitrag ist im Rahmen des BMFTR-geförderten Projekts ScaleTrust (Förderkennzeichen I6DTM312B) entstanden.

2 Mitteilung der Europäischen Kommission über die europäische Datenstrategie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066>, Link zuletzt abgerufen am 17.04.2026, Brüssel 2020 (nachfolgend: Europäische Datenstrategie), S. 3.

eigenen volkswirtschaftlichen Produktionsfaktor dar.³ Die Europäische Datenstrategie zielt darauf ab, diese „Lebensader der wirtschaftlichen Entwicklung“ im Einklang mit den europäischen Werten nutzbar zu machen.⁴ Voraussetzung dafür ist das Vertrauen der betroffenen Personen und Dateneinhaber in die Datenwirtschaft, insbesondere in den Datenaustausch. Neben der strikten Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben des EU-Rechts sind *Datenvermittlungsdienste* ein wichtiger Baustein zur Stärkung dieses Vertrauens.

Mit dem Data Governance Act⁵ (nachfolgend: DGA) hat der europäische Gesetzgeber einen regulatorischen Rahmen für die Datenverwaltung geschaffen. Zur Förderung des Datenaustauschs in der Union findet sich in Kapitel III DGA ein Anmelde- und Aufsichtsrahmen für die Erbringung von Datenvermittlungsdiensten. Diese Dienste fungieren als Mittler zwischen Dateneinhaber und betroffener Person auf der einen Seite und Datennutzer auf der anderen Seite. Durch ihre „Matchmaking-Tätigkeit“ sollen die Datenvermittlungsdienste das Auffinden passender datenbezogener Angebote erleichtern. Daneben sollen die Dienste das Vertrauen in die Datenwirtschaft und den Datenaustausch stärken.⁶ Gerade das bestärkte Vertrauen der Akteure spielt eine Schlüsselrolle für die Wertschöpfung mit Daten. Nur bei vorhandenem Vertrauen werden die Akteure gewillt sein, Daten weiterzugeben.⁷ Hier setzt der europäische Gesetzgeber auf ein strenges Regelungsregime. Durch die in Art. 12 DGA normierten Bedingungen werden etwa die Neutralität der Dienste, die Sicherheit der Daten, der faire, diskriminierungsfreie und transparente Zugang zu den Diensten und die angemessene Weiterführung im Insolvenzfall sichergestellt.⁸

Neben dem Vertrauensaufbau haben Datenvermittlungsdienste auch das Potential, die Datensouveränität zu stärken. Der Datenvermittlungsdienst kann betroffene Personen und Rechteinhaber bei der Wahrung und Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen und das Ungleichgewicht von Verhand-

3 Duhr/Horn/Pfau/Schaefer/Zimaj, in: Schwartmann/Benedikt/Reif, 1. Auflage 2025, Kapitel 21 Rn. 15.

4 Europäische Datenstrategie, S. 1, 3.

5 Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über europäische Daten Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Daten-Governance-Rechtsakt).

6 Specht-Riemenschneider, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025, DGA Art. 10 Rn. 11.

7 Vgl. Europäische Datenstrategie, S. 1, 8 f.

8 Vgl. Richter, Datenvermittlungsdienste gem. Art. 2 Nr. 11 DGA, EuDIR 2025, 264.

lungspositionen in der Datenwirtschaft ausgleichen.⁹ Den Akteuren kann so zu mehr Kontrolle über ihre Daten verholfen werden.¹⁰ Teilweise sind auch die Bedingungen in Art. 12 DGA zur Erbringung von Datenvermittlungsdiensten souveränitätsstützend. So ist beispielsweise die Verwendung von zusätzlichen spezifischen Werkzeugen und Diensten zur Erleichterung des Datenaustauschs nach Art. 12 lit. e DGA an den ausdrücklichen Antrag oder die Zustimmung des Dateninhabers oder der betroffenen Person geknüpft.

Die Anwendung dieser vertrauens- und souveränitätswahrenden Bedingungen hängt davon ab, ob ein Dienst als Datenvermittlungsdienst im Sinne des Art. 2 Nr. 11 i. V. m. Art. 10 DGA einzuordnen ist. Anbieter von Datenvermittlungsdiensten im Sinne des Art. 2 Nr. 11 i. V. m. Art. 10 DGA dürfen gemäß Art. 11 Abs. 9 DGA das Label „in der Union anerkannter Anbieter von Datenvermittlungsdiensten“ führen. Dadurch kann Vertrauen bei den Nutzenden gewonnen werden. Gleichzeitig bedeutet das Regelungsregime des Art. 12 DGA einen häufig kritisierten Hemmungseffekt für den Aufbau und die Bereitstellung solcher Dienste.¹¹ Gerade vor dem Hintergrund der Vor- und Nachteile der bestehenden Regelungen ist es für den Rechtsanwender von erheblicher Bedeutung, welche Dienste den Anforderungen des Kapitel III DGA unterfallen.

Gerade hier liegt ein zentrales Problem: Die Begriffsbestimmung ist bewusst weit und technologieoffen gefasst. Dies führt jedoch zu rechtlicher Unsicherheit¹²: Wer unterfällt dem Begriff und wer unterliegt damit den bekannten Pflichten? Insbesondere sonstige datenbezogene Dienste – wie die Bereitstellung der technischen Infrastruktur zum Datenteilen¹³ – können je nach Ausgestaltung und Kombination der Dienste Grenzfälle darstellen. Dabei ist die richtige Einordnung von erheblicher Bedeutung für die Akteure der Datenwirtschaft und die Zielsetzungen der Europäischen Union. Die strengen Bedingungen des Kapitel III DGA sollten nur diejenigen Dienste treffen, die nach der Vorstellung des Gesetzgebers beim Vertrauensaufbau

9 Beise, Datensouveränität und Datentreuhand, RD i 2021, 597 (604).

10 Europäische Datenstrategie, S. 12.

11 Beise, Datensouveränität und Datentreuhand, RD i 2021, 597 (604); Schwamberger, in: Spindler/Schuster/Kaesling, 5. Auflage 2026, DGA Art. 12 Rn. 1; Specht-Riemenschneider, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025, DGA Art. 12 Rn. 25.

12 Richter, Datenvermittlungsdienste gem. Art. 2 Nr. 11 DGA, EuDIR 2025, 264; Tolks, Die finale Fassung des Data Governance Act, MMR 2022, 444 (446).

13 Schleimer u. a., in: Proff (Hrsg.), New Players in Mobility, Wissenschaftsforum Mobilität, 2025, 551 (558).

und einem offenen Datenzugang eine Schlüsselrolle einnehmen. Zweifelsannahmen – wie etwa beim Personenbezug nach der DSGVO – aufgrund von Rechtsunsicherheit würden wegen der strengen Bedingungen zu einem noch umfassenderen Hemmungseffekt in der Datenwirtschaft führen, als er ohnehin schon in Bezug auf Art. 12 DGA befürchtet wird.

Der Beitrag widmet sich dieser begrifflichen Unbestimmtheit. Ziel ist insbesondere die Abgrenzung von Datenvermittlungsdiensten und anderen datenbezogenen Diensten an der Schwelle zum Datenvermittlungsdienst. Ausgangspunkt ist die Frage, wann ein Dienst überhaupt als Datenvermittlungsdienst im Sinne des Art. 2 Nr. 11 DGA einzuordnen ist. Im Zentrum steht dabei zunächst der Begriff der *Geschäftsbeziehung*, der anhand einer beziehungsorientierten Auslegung konkretisiert wird. Darauf aufbauend wird untersucht, wie das subjektive Element der *Absicht* Geschäftsbeziehungen herzustellen objektivierbar ist, insbesondere ob die Herstellung von Geschäftsbeziehungen den Hauptzweck des Dienstes darstellen muss. Auf dieser Grundlage wendet sich der Beitrag der Abgrenzung von sonstigen datenbezogenen Diensten zu und erwägt hierfür ein Unmittelbarkeitskriterium. In einem weiteren Schritt wird die Einordnung von zugehörigen Diensten im Sinne des Art. 10 lit. a DGA und Art. 12 lit. e DGA untersucht.

2. Der Begriff der Geschäftsbeziehungen gemäß Art. 2 Nr. 11 DGA

Ausgangspunkt der Analyse ist die Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 11 DGA. Danach ist ein Datenvermittlungsdienst „[ein] Dienst, mit dem durch technische, rechtliche oder sonstige Mittel Geschäftsbeziehungen zwischen einer unbestimmten Anzahl von betroffenen Personen oder Dateninhabern einerseits und Datennutzern andererseits hergestellt werden sollen, um die gemeinsame Datennutzung [...] zu ermöglichen [...]“.

Die zitierte Positivdefinition wird durch Negativbeispiele zumindest teilweise konkretisiert.¹⁴ Der Anwendungsbereich des Kapitels III wird zudem durch die Auflistung bestimmter Datenvermittlungsdienste in Art. 10 DGA präzisiert.¹⁵ Art. 10 DGA führt allerdings zu keinen wesentlichen Beschrän-

14 Specht-Riemenschneider, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025, DGA Art. 2 Rn. 64.

15 Vgl. Schwamberger, in: Spindler/Schuster/Kaesling, 5. Auflage 2026, DGA Art. 10 Rn. 4.

kungen, da Dienste im Sinne des Art. 2 Nr. 11 DGA in aller Regel auch den Bestimmungen des Art. 10 DGA unterfallen.¹⁶

Von wesentlicher Bedeutung für die Einordnung eines Dienstes als Datenvermittlungsdienst, und damit auch für die Abgrenzungsfragen dieses Beitrags, ist die *Absicht Geschäftsbeziehungen zum Zweck der gemeinsamen Datennutzung herzustellen*. Dieses Tatbestandsmerkmal enthält wiederum einzelne ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe: Geschäftsbeziehung, gemeinsame Datennutzung und Herstellungsabsicht. Die einschlägige Literatur hat bereits einige Anstrengungen unternommen, die begriffliche Unbestimmtheit zu konkretisieren. Daran knüpft dieser Beitrag an, greift zentrale Positionen auf und ordnet diese kritisch ein, um eine konsistente Grundlage für nachfolgende Überlegungen zu schaffen.

Zunächst stellt sich die Frage, was unter einer *Geschäftsbeziehung* zu verstehen ist. In diesem Zusammenhang muss auch betrachtet werden, wie die Zwecksetzung – die „Ermöglichung der gemeinsamen Datennutzung“ – zur begrifflichen Konkretisierung beiträgt.

Eine Legaldefinition des Begriffs der *Geschäftsbeziehung* findet sich im DGA nicht. Die Literatur hat hier in dem Versuch, diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu schärfen, verschiedene Ansichten entwickelt. Dabei divergieren die Ansichten dazu, was Bezugspunkt des „Geschäftlichen“ ist. Teilweise wird darauf abgestellt, ob die beteiligten Datenbereitsteller und Datennutzer geschäftlich handeln.¹⁷ Teilweise wird aber auch der Zweck der an die Datenbereitstellung anschließenden Datennutzung als maßgebliches Kriterium benannt.¹⁸

2.1 Die „akteursbezogene“ Ansicht

Die erstgenannte Ansicht geht davon aus, dass eine Geschäftsbeziehung eine Interaktion zwischen Parteien in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbstständigen beruflichen Tätigkeit erfordert.¹⁹ Diese Ansicht bezieht die „Geschäftlichkeit“ somit auf die Akteure. Bezugspunkt ist eine gewerbliche oder selbstständig berufliche Tätigkeit der Datenbereitsteller (Dateninha-

16 Specht-Riemenschneider, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025, DGA Art. 10 Rn. 16.

17 Schild u. a., in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025, DGA Art. 2 Rn. 93.

18 von Ditfurth 2024, S. 235.

19 Richter, Datenvermittlungsdienste gem. Art. 2 Nr. 11 DGA, EuDIR 2025, 264 (267); Schild u. a., in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025, DGA Art. 2 Rn. 93.

ber oder betroffene Person) und Datennutzer. Die Interaktion, die der Dienst durch seine Vermittlung ermöglicht hat, muss in Ausübung dieser gewerblichen bzw. selbstständigen Tätigkeit erfolgen. Dadurch werden Vermittlungen ausgeschlossen, die zwischen privat oder im Schwerpunkt nicht gewerblich oder selbstständig beruflich handelnden Akteuren herbeigeführt werden. So werden beispielsweise betroffene Personen, die ihre personenbezogenen Daten anbieten, in aller Regel nicht erfasst. Diese *akteursbezogene* Auffassung wird damit begründet, dass mit Kapitel III DGA die Förderung des Datenaustauschs zwischen Unternehmen bezweckt werde. Dabei verweist diese Ansicht auch auf ErwG 27 DGA.²⁰ Auch öffentliche Stellen könnten gewerblich handeln, sodass auch deren Datenbereitstellung erfasst sei.²¹

Richtig ist, dass in ErwG 27 S.1 DGA den Datenvermittlungsdiensten „insbesondere [...] die Unterstützung und Förderung freiwilliger Verfahren zur gemeinsamen Datennutzung zwischen Unternehmen“ beigemessen wird. Wie das Wort „insbesondere“ zeigt, handelt es sich hierbei jedoch nur um eine beispielhafte Aufzählung. Damit ist die Schlussfolgerung, nur gewerblich bzw. selbstständig beruflich handelnde Akteure könnten von einem Datenvermittlungsdienst in diesem Sinne adressiert werden, nicht zwingend.

Weiter heißt es in ErwG 27 S.3 DGA, dass Datenvermittlungsdienste die verschiedenen Akteure miteinander verbinden und so zur effizienten Bündelung von Daten sowie zur Erleichterung des bilateralen Datenaustauschs beitragen können. Danach liegt der Zweck von Datenvermittlungsdiensten im Zusammenführen verschiedenster Akteure, um Daten *als wirtschaftliches Gut* verfügbar zu machen. Der Bezugspunkt ist hier das Ermöglichen des Datenteilens durch das Verbinden der Akteure und nicht die Einordnung der Akteure als Gewerbe oder Unternehmen.

Zudem kann man dieser Ansicht den Wortlaut des Gesetzes entgegenhalten. Danach sind die zu vermittelnden Akteure nicht nur gewerblich oder selbstständig beruflich handelnde Personen. So können betroffene Personen nach Art. 2 Nr. 11 DGA i. V. m. Art. 2 Nr. 7 DGA und natürliche Personen nach Art. 2 Nr. 11 DGA i. V. m. Art. 2 Nr. 8 DGA als Bereitsteller ihre Daten teilen und nach Art. 2 Nr. 11 DGA i. V. m. Art. 2 Nr. 9 DGA können auch natürliche Personen Datennutzer sein. Der Begriff der betrof-

20 Richter, Datenvermittlungsdienste gem. Art. 2 Nr. 11 DGA, EuDIR 2025, 264 (267).

21 Richter, Datenvermittlungsdienste gem. Art. 2 Nr. 11 DGA, EuDIR 2025, 264 (267).

fenen Person im Sinne des Art. 2 Nr. 7 DGA i. V. m. Art. 4 Nr. 1 DSGVO²² knüpft nicht an eine gewerbliche oder selbstständige Tätigkeit an.²³ Vielmehr steht der Begriff unabhängig von einer solchen Tätigkeit. Da der DGA ausdrücklich an das Begriffsverständnis der DSGVO anknüpft, ist eine gewerbliche oder selbstständige Tätigkeit aufseiten der Bereitsteller nicht zwingend.

Dafür spricht auch, dass natürliche oder juristische Personen ohne gewerblichen Hintergrund Datenbereitsteller und -nutzer sein können.²⁴ Auch diese Begriffe stehen in der unionsrechtsautonomen Auslegung unabhängig von einer gewerblichen oder selbstständig beruflichen Tätigkeit. Der Begriff der juristischen Person umfasst etwa im Kontext des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) „alle Einheiten des öffentlichen und privaten Rechts, die von einer zuständigen Rechtsordnung (innerhalb oder außerhalb der EU) mit Rechtspersönlichkeit versehen worden sind“²⁵. Hier wird nicht Bezug zu einem Gewerbe oder einer selbstständigen beruflichen Tätigkeit genommen. Dies kann als Anhaltspunkt dienen, da der DGA auf Grundlage des AEUV, insbesondere des Art. 114 AEUV erlassen wurde (Präambel, DGA). Zudem fasst auch Art. 2 Nr. 8 DGA öffentliche Stellen und internationale Organisationen („einschließlich“) unter den Begriff des „Dateninhabers“, die oftmals nicht gewerblich oder selbstständig beruflich handeln.²⁶ Folglich richtet sich der DGA allgemein an verschiedenste Akteure, die nicht zwingend gewerblich oder selbstständig beruflich handeln.

2.2 Die „nutzungsbezogene“ Ansicht

Die zweite Ansicht stellt auf die Zwecksetzung durch den Datennutzer ab. Nach dieser *nutzungsbezogenen* Auffassung ist maßgeblich, dass die

22 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 4.5.2016.

23 Gola, in: Gola/Heckmann, 3. Auflage 2022, DSGVO Art. 4 Rn. 26.

24 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 38.

25 Wendenburg, in: Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2026, AEUV Art. 263 Rn. 27; ähnlich: Forsthoff, in: Das Recht der EU, 86. EL 2025, AEUV Art. 54 Rn. 6.

26 von Ditzfurth 2024, S. 234.

gemeinsame Datennutzung einem kommerziellen Zweck dient.²⁷ Dies sei der Fall, wenn der Datennutzer eine Datennutzung bezweckt, die im Zusammenhang mit seinen Geschäften erfolgt und zumindest mittelbar auf die Erzielung von Gewinn gerichtet ist.²⁸ Dies wäre etwa bei Forschungsvorhaben fraglich.

Diese Auffassung argumentiert ebenfalls mit dem Wortlaut des ErwG 27 DGA. Bezugspunkt ist hierbei, dass die Datenvermittlungsdienste Datenvermittlungspraktiken zwischen Unternehmen fördern sollen. Dies zeige, dass der Gesetzgeber mit dem Begriff der „Geschäftsbeziehung“ nur Datenweitergaben und -nutzungen mit wirtschaftlicher Zielsetzung erfassen wollte. Dadurch würden Anbieter, deren Zweck in der Anbahnung von Datenweitergaben zu nicht kommerziellen Zwecken besteht, von B2B-Datenvermittlern im Sinne des Art. 10 lit. a DGA abgegrenzt.²⁹

Diese Auffassung ist nicht zwingend. Zunächst spricht der Wortlaut des Art. 2 Nr. 11 DGA gegen den Nutzungszweck als Bezugspunkt der Geschäftsbeziehung. Das „Geschäft“ bezieht sich schon nach dem Wortlaut der Norm auf die Beziehung. Es ist nicht die Rede von einer geschäftlichen Nutzung, sondern einer „geschäftlichen Beziehung“ (engl. „commercial relationship“ oder frz. „relations commerciales“). Betrachtet man die anderen Sprachfassungen, ergibt sich aus dem Wortlaut kein Bezug zur Nutzung der Daten („commercial relationships for the purposes of data sharing“).

An dieser Stelle ist auch eine nähere Betrachtung des Zwecks der „gemeinsamen Datennutzung“ erforderlich. In der deutschen Sprachfassung des Art. 2 Nr. 11 DGA heißt es, dass „Geschäftsbeziehungen [...] hergestellt werden sollen, um die gemeinsame Datennutzung [...] zu ermöglichen“. Nach der Begriffsbestimmung der „gemeinsamen Datennutzung“ in Art. 2 Nr. 10 DGA handelt es sich dabei um „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Daten [...]“. Gemeint ist nicht primär die Nutzung selbst, sondern die Bereitstellung der Daten für eine dann weitergehende Nutzung.³⁰ Der Begriff der „gemeinsamen Datennutzung“ in Art. 2 Nr. 10 DGA ist insofern missverständlich. Gegenstand ist nicht die an den Austausch der Daten anschließende Nutzung, sondern eine „gemeinsame Nutzung“ im Sinne eines „Geben und Nehmens“ – klarer ausgedrückt: das Teilen von Daten. Dies kommt in den anderen Sprachfassungen besser zum Ausdruck,

27 von Ditfurth 2024, S. 235.

28 von Ditfurth 2024, S. 235.

29 von Ditfurth 2024, S. 236.

30 Schild u. a., in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025, DGA Art. 2 Rn. 77f.

die etwa von „data sharing“ (Englisch) und „partage de données“ (Französisch) sprechen. Die Festlegung des Zwecks „für die gemeinschaftliche oder individuelle Nutzung dieser Daten“ dient lediglich der Klarstellung, dass sämtliche Formen der Weiterverwendung erfasst sind.³¹ Im Zusammenhang mit dem Begriff der Geschäftsbeziehung wird deutlich, dass nicht die Datennutzung Bezugspunkt des Geschäfts ist, sondern das Datenteilen. Betrachtet man die einzelnen Abschnitte als Ausschnitt des Daten-Lebenszyklus, wird die Nutzung in der Sache nicht erfasst, sondern ist nur Teil der Zwecksetzung.

Darüber hinaus wird die Datennutzung durch den Datennutzer in Kapitel III DGA nicht adressiert oder reguliert. Eine „nutzungsbezogene“ Auslegung erkennt die im DGA angelegte Trennung zwischen der Bereitstellung, der Vermittlung und der Nutzung von Daten (ErwG 32 S. 5 DGA). Diese Trennung dient dem Aufbau von Vertrauen in die Datenvermittlungsdienste (ErwG 32 S. 1 DGA). Wie Art. 12 lit. a DGA zeigt, treten die Dienste ausschließlich bei der Vermittlung von Daten auf und dürfen selbst keine weitergehende Nutzung der Daten verfolgen. Der Gesetzgeber reguliert nur das Vorgehen der Datenvermittlungsdienste, nicht aber das der Nutzer. Folglich darf auch der Begriff des Datenvermittlungsdienstes – insbesondere der Geschäftsgegenstand – nicht anhand einer an das Datenteilen anschließenden Datennutzung ausgelegt werden.³² Die Vermittlung der Beziehung der Akteure zum Zweck des Datenteilens ist somit von der weitergehenden Nutzung zu differenzieren.

Die „nutzungsbezogene“ Ansicht verlagert die Zielsetzung des Dienstes zudem auf die Nutzerseite. Damit wird die Einordnung als Datenvermittlungsdienst von subjektiven, dienstfremden Motiven abhängig gemacht. Da die Gewinnerzielungsabsicht des Datennutzers für den Dienst weder verlässlich erkennbar noch überprüfbar ist, entstehen Rechtsunsicherheiten für den Diensteanbieter. Dies widerspricht zudem der ex-ante-Regulierung³³ von Datenvermittlungsdiensten, da es sich für die Dienste und Aufsichtsbehörden schwierig gestalten dürfte, die Zwecksetzungen der Datennutzer rechtssicher im Vorfeld der Dienstleistung festzustellen. Daher kann eine „nutzungsbezogene“ Auslegung nicht überzeugen.

31 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 39.

32 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 40.

33 von Ditfurth 2024, S. 232.

2.3 Eine „beziehungsorientierte“ Ansicht

Im Ergebnis hängt die „Geschäftlichkeit“ von der Beziehung zwischen Datenbereitsteller und Datennutzer ab.³⁴ Dafür spricht der Wortlaut des Art. 2 Nr. 11 und ErwG 28 S. 1 DGA („geschäftliche Beziehung“) ebenso wie die Systematik des Gesetzes – Regelung der Vermittlung von Daten – und der Sinn und Zweck des Datenvermittlungsdienstes – das Verfügbarmachen von Daten durch das Zusammenbringen der Akteure.

Eng damit verbunden ist die Frage, wann die Beziehung geschäftlicher Natur ist – wobei „geschäftlich“ europarechtlich autonom und im Kontext des DGA auszulegen ist. Dies ist der Fall, wenn eine Gegenleistung vereinbart wird, die über eine bloße Entschädigung der Bereitstellungskosten hinausgeht.

Gerade hierin liegt die zentrale Abgrenzung zum *Dataltruismus*. Dieser wird in Art. 2 Nr. 16 DGA legaldefiniert als „die freiwillige gemeinsame Nutzung von Daten [...], ohne hierfür ein Entgelt zu fordern oder zu erhalten, das über eine Entschädigung für die [den betroffenen Personen und Dateninhabern] durch die Bereitstellung ihrer Daten entstandenen Kosten hinausgeht, für Ziele von allgemeinem Interesse [...]“. Auch hier ist die freiwillige gemeinsame Nutzung wieder als das freiwillige Teilen von Daten (engl. „the voluntary sharing of data“) zu verstehen. Der Dataltruismus hängt im Übrigen von zwei wesentlichen Merkmalen ab: dem Fehlen eines Entgelts (engl. „reward“) und der Zielsetzung von allgemeinem Interesse. Im Umkehrschluss hängt eine „Geschäftsbeziehung zur Ermöglichung des Datenteilens“ von der Erbringung einer Gegenleistung ab, die über eine bloße Entschädigung der Bereitstellungskosten hinausgeht.³⁵ Dafür spricht auch ErwG 28 S. 4 des DGA, der im Kontext von Datenbeständen ausdrücklich von einer Gegenleistung aller Teilnehmer für ihren Beitrag spricht. Im Ergebnis ist die „Geschäftsbeziehung“ als eine Beziehung wirtschaftlicher Art zu verstehen, wobei die Wirtschaftlichkeit vorliegt, wenn für die Datenbereitstellung ein Entgelt bzw. eine Gegenleistung erbracht wird.

34 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 39.

35 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 40f.

3. Die Absicht Geschäftsbeziehungen herzustellen, Art. 2 Nr. 11 DGA

Doch inwieweit ist diese Geschäftsbeziehung herzustellen? Die Formulierung „hergestellt werden sollen“ in Art. 2 Nr. 11 DGA zeigt, dass kein tatsächlicher Erfolg erforderlich ist. Die Geschäftsbeziehung muss noch nicht hergestellt worden sein. Maßgeblich ist, dass der Diensteanbieter darauf abzielt, Geschäftsbeziehungen herzustellen.³⁶ Deutlicher ist die englische Fassung – „a service which aims to“, da sie ausdrücklich auf die Zielsetzung des Dienstes abstellt. Für die Zielsetzung des Dienstes als Kriterium spricht auch der systematische Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 1 DGA, wonach „[j]eder Anbieter von Datenvermittlungsdiensten, der beabsichtigt, die in Artikel 10 genannten Datenvermittlungsdienste „zu erbringen“, einem Anmeldeerfordernis unterliegt. Damit stellt der Gesetzgeber auf die Sicht bzw. subjektive Zielsetzung des Diensteanbieters ab. Der „zielgerichtete Wille des Diensteanbieters“³⁷ birgt als subjektives Kriterium allerdings Probleme in der Praxis. Hier sind objektive Kriterien zur Bestimmung eines solchen Willens erforderlich. Daher wird die Anwendung eines Unmittelbarkeitskriteriums vorgeschlagen. Dieses Kriterium soll die Subsumtion des Einzelfalls unter die abstrakte Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 11 DGA verlässlich ermöglichen. Zum Verständnis der Erforderlichkeit eines solchen Kriteriums wird zunächst die Abgrenzungsproblematik im Kontext von Infrastrukturanbietern dargelegt. Anschließend wird auf die Ausgestaltung eines Unmittelbarkeitskriteriums eingegangen. Das so entwickelte Kriterium wird sodann anhand von Grenzfällen evaluiert.

3.1 Problemendarstellung

Bei der Abgrenzung von Datenvermittlungsdiensten und sonstigen datenbezogenen Diensten, wie Infrastrukturanbietern, geht es im Kern um die Frage, wann ein Dienst ein „ausschließlich technisches Werkzeug zur gemeinsamen Datennutzung“ im Sinne des ErwG 28 S. 3 DGA ist. Diese Problematik wird am Beispiel sogenannter Konnektoren untersucht.

Um das Problem darstellen zu können, müssen zunächst die relevanten Begrifflichkeiten erläutert werden. Mangels einheitlicher Definition wird

36 Schild u. a., in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025, DGA Art. 2 Rn. 77f.

37 Schild u. a., in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025, DGA Art. 2 Rn. 94.

für den Begriff des *Datenraums*³⁸ die Legaldefinition von „gemeinsamen europäischen Datenräumen“ herangezogen. Auf eine vertieftere Untersuchung des Begriffs des Datenraums wird in diesem Beitrag verzichtet. Gemäß Art. 30 lit. h DGA handelt es sich dabei um „zweck- oder sektorspezifisch[e] oder auch sektorübergreifend[e] interoperabl[e] Rahmen mit gemeinsamen Normen und Praktiken für die gemeinsame Nutzung oder Verarbeitung von Daten [...]“. Kennzeichnend sind eine föderierte, dezentrale und offene Infrastruktur sowie gemeinsame Regeln und Verfahren für den Datenaustausch, denen sich die Teilnehmenden unterwerfen.³⁹

„Konnektoren“ sind Softwarekomponenten, die den technischen Zugang zu den Diensten des Datenraums ermöglichen. Sie bilden damit das „Tor“ zum Datenraum und sollen als sicheres Gateway sowohl den Austausch der geteilten Daten als auch die Kommunikation mit anderen Diensten und Teilnehmern im Datenraum ermöglichen.⁴⁰ Daraus ergibt sich folgende Abgrenzungsfrage: Wenn ein Anbieter eine Infrastruktur für den Datenraum bereitstellt und die Teilnehmenden durch ihre Konnektoren mit Datenkatalogen, Datenbeständen oder ähnlichen Vermittlungsdiensten kommunizieren und unmittelbar Daten austauschen bzw. Zugang zu Daten gewähren können, stellt dann auch der Anbieter der Konnektoren einen Datenvermittlungsdienst bereit? Die Frage kann sich noch zugespitzter stellen, wenn als Teil des Konnektors auch Katalogdienste angeboten werden, „die sowohl Datensätze der eigenen Datenbestände speichern als auch externe Daten crawlen und cachen können“.⁴¹

Eng damit verknüpft ist auch die Abgrenzung zwischen Infrastrukturdiensten im Sinne des Art. 10 lit. a DGA und zusätzlichen Diensten zur Erleichterung des Datenaustauschs im Sinne des Art. 12 lit. e DGA⁴². Grundsätzlich können Datenvermittlungsdienste solche weiteren Tools und Dienste umfassen. Sollte das Bereitstellen von Konnektoren keinen Datenvermittlungsdienst im Sinne des DGA darstellen, würde sich die Überlegung anschließen, ob die Konnektoren als sonstiger Dienst Teil des Datenvermittlungsdienstes anzusehen sind. Dabei steht die Frage im Raum, ob auch bei sonstigen Diensten das Pflichtenregime des DGA gelten soll.

38 Sorge/Wiedemann, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025, Art. 33 DA Rn. 29.

39 Reiberg u. a., ‘What is a Data Space?’, Gaia-X Hub Germany, White Paper 1/2022, S. 11; Sorge/Wiedemann, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025, Art. 33 DA Rn. 30.

40 Siska u. a., Aufbau eines Datenraums, 2023, S. 4, 14.

41 Siska u. a., Aufbau eines Datenraums, 2023, S. 8.

42 Hartmann, Daten als Leistung, 2023, S. 294f.

Um diese Problematik aufzutrennen, wird zunächst ein Kriterium zur Abgrenzung der Datenvermittlungsdienste von sonstigen datenbezogenen Diensten untersucht. Auf der zweiten Ebene – unter der Voraussetzung, dass ein Datenvermittlungsdienst vorliegt – wird die Abgrenzung von dem Datenvermittlungsdienst zugehörigen Diensten im Sinne von Art. 10 lit. a DGA bzw. Art. 12 lit. e DGA untersucht, um ein handhabbares Prüfungssystem für die Praxis zu erörtern.

3.2 Die Abgrenzung über die Zielsetzung des Dienstes

Auf der ersten Ebene wird untersucht, wie sonstige datenbezogene Dienste von datenvermittelnden Tätigkeiten abzugrenzen sind. Wie oben dargelegt, können sich Grenzfälle ergeben, die in der Datenwirtschaft nicht immer klar einzuordnen sind. Subsumiert man etwa das Angebot von Konnektoren unter die Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 11 DGA, könnte eine oberflächliche Prüfung hinsichtlich der grundsätzlichen Ermöglichung der Vermittlung von Geschäftsbeziehungen zu dem Ergebnis führen, dass ein Datenvermittlungsdienst vorläge.

Wesentlich ist bei der Subsumtion die *Absicht geschäftliche Beziehungen zum Zwecke des Datenteilens herzustellen*. Auch Anbieter von Konnektoren können eine solche Absicht verfolgen, indem die Anbieter die technische Infrastruktur und ggf. Katalogdienste zur Vernetzung der Teilnehmenden bereitstellen. Damit wird den Teilnehmenden des Datenraums ermöglicht, über weitere Dienste wie Plattformen, Marktplätze oder Kataloge Geschäfte anzubahnen.

Dennoch ist fraglich, ob der Gesetzgeber auch solche Infrastrukturdienste erfassen will. Hier reiht sich die Frage ein, ob Hauptzweck des Dienstes die Herstellung von Geschäftsbeziehungen sein muss – nicht zu verwechseln mit der Frage, ob Hauptzweck der Geschäftsbeziehung die Bereitstellung und Nutzung von Daten sein muss. Damit rückt die subjektive Zwecksetzung des Dienstes als subjektives Kriterium der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 11 DGA in den Fokus. Gegenstand ist die untergeordnete Frage, welchen Grad die Absicht des Dienstes Geschäftsbeziehungen herzustellen aufweisen muss. Genügt ein bloßer Nebenzweck oder muss die Herstellung von Geschäftsbeziehungen das Hauptziel des Dienstes betreffen?⁴³ Sachge-

43 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 42.

recht erscheint es, die „Absicht“ anhand objektiv überprüfbarer Faktoren wie Tätigkeitsprofil und Geschäftsmodell des Anbieters zu bestimmen.⁴⁴

Teilweise wird – auch vor dem Hintergrund der Anpassung in ErwG 22 DGA-E – eine Differenzierung zwischen Haupt- und Nebenzweck abgelehnt, um Abgrenzungsprobleme und denkbare Ausweichbewegungen bei der Geschäftsmodellentwicklung zu vermeiden.⁴⁵ Dies überzeugt nur bedingt: Gerade in dezentralen Datenräumen mit eng verzahnten Diensten würde eine solche Ausweitung die rechtssichere Einordnung der Dienste weiter erschweren. Die Frage der Abgrenzung würde sich lediglich vom Haupt- auf den Nebenzweck verlagern. Vor dem Hintergrund der spezifischen Zwecke und des strengen Pflichtenregimes für Datenvermittlungsdienste erscheint es fragwürdig, Dienste zu erfassen, die Geschäftsbeziehungen nur mittelbar oder nebenbei fördern. Dies gilt etwa bei Cloud-Marktplätzen oder App-Ökosystemen, bei denen Hauptzweck die Bereitstellung von Software oder Services ist und der Austausch von Nutzungs- oder Betriebsdaten nur ein Nebeneffekt ist. Erforderlich sollte vielmehr sein, dass der Dienst gezielt für die Herstellung geschäftlicher Beziehungen zum Zwecke des Datenteilens konstruiert ist.⁴⁶ Dies ergibt sich auch durch Heranziehung von ErwG 28 S. 2 DGA. Danach soll der DGA nur solche Dienste erfassen, die *unmittelbar* die Bereitstellung von Datenvermittlungsdiensten betreffen. Die Unmittelbarkeit deutet stark auf eine direkte Herstellung hin bzw. einen „hohen Grad“ an Nähe zur Geschäftsvermittlung und damit auf einen Hauptzweck.

Es bleibt noch die Frage: Wann liegt ein Tätigkeitsprofil vor, das die Herstellung von Geschäftsbeziehungen zum Hauptzweck hat? Auch hier kann die Unmittelbarkeit bei der Bereitstellung von Datenvermittlungsdiensten möglicherweise weiterhelfen.

3.3 Das Kriterium der Unmittelbarkeit

Der Gesetzgeber bietet in ErwG 28 S. 2 DGA mit der Unmittelbarkeit ein weiteres Indiz für die Abgrenzung des Datenvermittlungsdienstes von sons-

44 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 41f.; von Ditfurth 2024, S. 232.

45 Richter, Europäisches Datenprivatrecht, ZEuP 2021, 634 (655); von Ditfurth 2024, S. 232.

46 Vgl. auch Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 42.

tigen datenbezogenen Diensten eines Unternehmers oder sonstiger Stellen an. Damit adressiert ErwG 28 S.2 DGA primär die Differenzierung zwischen verschiedenen Diensten desselben Anbieters. Dennoch kann dieses Kriterium auch als allgemeine Auslegungshilfe für Dienste unterschiedlicher Akteure herangezogen werden.

Die Unmittelbarkeit ist dabei funktional zu verstehen: Ein Anbieter beabsichtigt die Herstellung von Geschäftsbeziehungen, wenn der angebotene Dienst die Akteure in die Lage versetzt, eine wirtschaftliche Interaktion mit anderen anzubahnen, ohne dass es weiterer wesentlicher Zwischenschritte der Akteure in Form von erheblichen Such- oder Vermittlungshandlungen bedarf.

Dieser Ansatz widerspricht auch nicht der Auslegung des Beziehungsbegriffs des Art. 2 Nr. 11 DGA, wonach noch kein konkreter Vertragsabschluss erforderlich ist. Es genügt, dass ein geschäftlicher Kontakt mit dem Ziel des Datenteilens hergestellt wird.⁴⁷ Danach kann sich die Unmittelbarkeit nicht auf einen Geschäftsabschluss beziehen, sondern nur auf die Anbahnung eines solchen. Daraus folgt, dass die Tätigkeit des Dienstes unmittelbar an der Geschäftsanbahnung ansetzen muss, aber noch keinen Vertragsabschluss herbeizuführen braucht.

Es reicht jedoch nicht aus, wenn der Dienst nur die Umstände oder Voraussetzungen dafür schafft, dass die Datenbereitsteller und Datennutzer eine Umgebung vorfinden, in der sie Daten austauschen können. Solange die beteiligten Akteure mit eigenen Mitteln wesentliche Schritte unternehmen müssen, um potenzielle Geschäftspartner zu finden, handelt es sich nicht um einen Datenvermittlungsdienst.

Dies ergibt sich insbesondere aus dem Sinn und Zweck der Dienste, das Auffinden von nutzbaren Daten zu erleichtern und die bestehenden Informationsasymmetrien in der Datenwirtschaft zu beseitigen.⁴⁸ Das Auffinden passender Vertragspartner gestaltet sich bisher schwierig. Durch die Dienste sollen die Such- und Transaktionskosten der Wirtschaftsakteure verringert werden⁴⁹, indem die Auffindbarkeit der Daten im Datenraum verbessert wird. In der Konsequenz soll der Austausch (nutzbarer) Daten gesteigert werden. Diese Zwecke sind nur dann zu erreichen, wenn der Dienst auch tatsächlich die Informationsdefizite hinsichtlich der Verfügbar-

47 von Ditfurth 2024, S. 233.

48 Specht-Riemenschneider, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025, DGA Art. 10 Rn. 11.

49 von Ditfurth 2024, S. 138; Schumacher/Lück, in: Paschke/Rücker, Data Governance Act: DGA, 2024, Art. 10 Rn. 4.

keit und Qualität von Daten verringert, indem er den Datenbereitstellern und -nutzern unmittelbar eine Vermittlung geschäftlicher Kontakte anbietet.

Daneben ist es Zweck des Datenvermittlungsdienstes, einen nichtdiskriminierenden Zugang zur Datenwirtschaft zu schaffen, um der ungleichen Marktmacht in der Datenwirtschaft entgegenzuwirken. Dadurch sollen „Unternehmen aller Größenordnungen – insbesondere KMU und Start-up-Unternehmen mit eingeschränkten finanziellen, rechtlichen oder administrativen Möglichkeiten“ Zugang zur Datenwirtschaft erhalten (ErwG 27 S. 4 DGA). Auch dies setzt voraus, dass der Dienst unmittelbar an der Herstellung von Geschäftsbeziehungen konkreter Parteien ansetzt. Die Ermöglichung der Geschäftsbeziehung darf also nicht zu weit im Vorfeld eines konkreten Kontakts liegen. Ansonsten wäre der Einfluss des Dienstes auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu den datengebenden Akteuren und ihren Angeboten gehemmt. Ein weiterer Aspekt ist das strenge Pflichtenregime des Art. 12 DGA, das an die Qualifikation als Datenvermittlungsdienst anknüpft. Die Auferlegung scheint nur dann geboten, wenn der Dienst auch unmittelbar diejenigen Gefahren und Risiken schafft, die durch die Bedingungen des Art. 12 DGA abgefangen werden sollen. Die Anwendung des Art. 12 DGA erscheint nicht geboten, wenn die Herstellung von Geschäftsbeziehungen noch nicht unmittelbar durch den Dienst erbracht wird.

Im Ergebnis kann für die Frage auf der ersten Ebene, ob ein Dienst überhaupt Datenvermittlungsdienst im engeren Sinne ist – also nach Art. 2 Nr. 11 DGA Geschäftsbeziehungen herstellt – das Kriterium der Unmittelbarkeit zur Überprüfung herangezogen werden. Dabei muss eine Betrachtung des Dienstes am Einzelfall erfolgen. Der Anbieter der technischen Infrastruktur, der etwa Konnektoren bereitstellt, ermöglicht zwar mittelbar die Herstellung von Geschäftsbeziehungen durch technische Mittel, allerdings übertritt er nicht die Unmittelbarkeitsschwelle. Die Akteure müssen weiterhin eigenen Suchaufwand betreiben und sind der Gefahr ausgesetzt, von angebotsvermittelnden Diensten ausgeschlossen zu bleiben.⁵⁰

50 Ein anderes Ergebnis wäre im Hinblick auf das Angebot von Katalogdiensten bei Konnektoren denkbar. Das ist Gegenstand weiterer Forschung und kann an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden.

3.4 Die Abgrenzung von zugehörigen Diensten

Bei der Frage, wie die einzelnen Dienste und Werkzeuge der Datenwirtschaft im Verhältnis zum DGA stehen, wurde die erste Ebene bereits betrachtet: Was ist ein Datenvermittlungsdienst im (engeren) Sinne – also wann wird unmittelbar die Herstellung von Geschäftsbeziehungen angeboten?

Daran schließt sich die zweite noch zu betrachtende Ebene an: Der Gesetzgeber erwähnt an mehreren Stellen (Art. 10 lit. a, b DGA, Art. 12 lit. e DGA), dass zu dem Vermittlungsdienst auch weitere Mittel und Dienste vom Datenvermittlungsdienst gehören bzw. von diesem umfasst sind. Damit sind andere (datenbezogene) Dienste nicht nur von Art. 2 Nr. 11 DGA abzugrenzen, sondern auch von weiteren Diensten, die Teil des Datenvermittlungsdienstes sein können (zugehörige bzw. umfasste Dienste) und damit möglicherweise dem Pflichtenkatalog des DGA unterfallen.

Zunächst werden in Art. 2 Nr. 11 DGA technische, rechtliche oder sonstige Mittel aufgezählt. Diese beziehen sich nach dem Wortlaut der Norm unmittelbar auf die Herstellung der Geschäftsbeziehung. Folglich ist der „Geschäftsbeziehungs-Vermittlungsdienst“ im engeren Sinne gemeint. In Art. 10 lit. a, b DGA stellt der Gesetzgeber klar, dass Vermittlungsdienste auch die „Bereitstellung der technischen oder sonstigen Mittel als Voraussetzung solcher Dienste“ einschließen können. Dies ist wie im Rahmen des Art. 2 Nr. 11 DGA als Bereitstellung des Vermittlungsdienstes im engeren Sinne zu verstehen.⁵¹ In der englischen Fassung wird „to enable“ verwendet; gemeint sind solche technischen und sonstigen Mittel, die den Vermittlungsdienst im engeren Sinne ermöglichen.

Die Vermittlungsdienste können nach Art. 10 lit. a DGA zudem den „zwei- oder mehrseitige[n] Austausch von Daten oder die Einrichtung von Plattformen oder Datenbanken, die den Austausch oder die gemeinsame Nutzung von Daten ermöglichen sowie die Einrichtung anderer spezieller Infrastrukturen für die Vernetzung von Dateneinhabern mit Datennutzern“ beinhalten.

In Bezug auf den zwei- oder mehrseitigen Austausch von Daten ist zu klären, was der Gesetzgeber hiermit ausdrücken wollte. In der Literatur wird unter dem Begriff des „Austauschs“ eine synallagmatische Leistungspflicht verstanden. Diskutiert wird hierbei die Frage, ob es sich um eine

51 Schwamberger, in: Spindler/Schuster/Kaesling, 5. Auflage 2026, DGA Art. 10 Rn. 8.

Klarstellung dahingehend handelt, dass sich die Leistungspflicht auch auf einen Tausch „Daten gegen Daten“ beziehen kann.⁵² Diese Auslegung des Begriffs deutet darauf hin, dass sich die Klarstellung auf die Vertragsbeziehung zwischen Datenbereitsteller und Datennutzer bezieht.

Dies erscheint nicht zwingend. Der „zwei- oder mehrseitigen Austausch von Daten“ kann auch als faktischer Akt im Sinne einer Übermittlung der Daten bzw. eines Zugangs zu Daten verstanden werden. Dafür spricht die Systematik des Art. 10 lit. a Hs. 2 DGA. Sowohl die Einrichtung von Plattformen und Datenbanken zur Ermöglichung des Datenaustauschs als auch die Einrichtung sonstiger Infrastrukturen als Auffangtatbestand beziehen sich auf die Bereitstellung technischer (oder sonstiger) Infrastruktur durch den Datenvermittlungsdienst. Die Klarstellung, auch der „Austausch von Daten“ könne eingeschlossen sein („may include“), legt nahe, dass auf die Unterstützung bei der Übermittlung der Daten Bezug genommen wird. Gegenstand der Datenvermittlungsdienste kann somit auch die Ermöglichung des faktischen Akts der Übermittlung sein, nicht nur die Vermittlung der geschäftlichen Beziehung. Im Ergebnis können Datenvermittlungsdienste auch sonstige (Infrastruktur-)Dienste beinhalten, die entweder den Austausch oder die gemeinsame Nutzung von Daten ermöglichen oder Dateninhaber und -nutzer miteinander vernetzen. Damit handelt es sich um akzessorische Dienste, die mit der Erbringung des Datenvermittlungsdienstes verbunden sind, aber nicht unmittelbar Geschäftsbeziehungen herstellen.

Hieran schließt sich die untergeordnete Frage an, ob diese zugehörigen Dienste als Teil des Datenvermittlungsdienstes den strengen Regelungen des DGA unterfallen sollen. Jedenfalls Art. 10 lit. a Hs. 2 DGA bringt dies zum Ausdruck, indem die aufgezählten Einrichtungen den Datenvermittlungsdiensten zugeordnet werden („zu diesen Diensten können [...] gehören“ bzw. „those services may include“). Eine Einschränkung ergibt sich, wenn man ErwG 28 S. 3 des DGA bei der Auslegung berücksichtigt. Danach sollen ausschließlich technische Werkzeuge zum Datenteilen nicht als Datenvermittlungsdienst gelten, sofern die Bereitstellung dieser Werkzeuge weder auf die Herstellung einer geschäftlichen Beziehung abzielt noch dem Anbieter von Datenvermittlungsdiensten ermöglicht, Informationen über die Herstellung geschäftlicher Beziehungen zu erlangen. Jedenfalls am zweiten Kriterium – der Informationsermöglichung – dürfte ein Ausschluss der Dienste im Regelfall scheitern.

52 Schwamberger, in: Spindler/Schuster/Kaesling, 5. Auflage 2026, DGA Art. 10 Rn. 11.

Dies kann am Fall des Konnektors veranschaulicht werden. Der Anbieter der technischen Infrastruktur qualifiziert sich allein nicht als Datenvermittlungsdienst. Bietet jedoch ein Anbieter neben einem Datenvermittlungsdienst auch die technische Infrastruktur – insbesondere Konnektoren – an, um den zwei- oder mehrseitigen Austausch von Daten zu ermöglichen, werden auf der Steuerungsebene des Konnektors weitergehende Informationen u.a. über die geschäftlichen Beziehungen beobachtet. Dazu zählen etwa Identitäts- und Zugriffsmanagement, Bearbeitung von Angeboten, Erstellen, Aushandeln und Abrechnen von Verträgen sowie Protokollierung.⁵³ Damit wird dem Anbieter des Datenvermittlungsdienstes durch den Infrastrukturdienst die Erlangung von Informationen über die Herstellung geschäftlicher Beziehungen ermöglicht.

Schließlich gestattet der Gesetzgeber den Datenvermittlungsdiensten in Art. 12 lit. e Hs. 1 DGA, dass sie „ein Angebot zusätzlicher spezifischer Werkzeuge und Dienste für Dateninhaber oder betroffene Personen umfassen [können], insbesondere um den Datenaustausch zu erleichtern“. Hinzuweisen ist hier auf ein weiteres Redaktionsversehen des Gesetzgebers. Die englische Sprachfassung schränkt die Werkzeuge und Dienste auf den spezifischen Zweck der Erleichterung des Datenaustauschs ein („for the specific purpose of facilitating the exchange of data“). Die deutsche Fassung erklärt hingegen mit dem Wort „insbesondere“, dass auch andere Zwecke verfolgt werden können.⁵⁴ Dies kann vom Gesetzgeber kaum gewollt sein, wird der Datenvermittlungsdienst doch sonst einer strengen Zweckbindung unterworfen und dient dieser doch der Vermittlung potenzieller Akteure zum Zweck des Datenaustauschs.

Weiterhin stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die zusätzlichen spezifischen Dienste nach Art. 12 lit. e Hs. 1 DGA zu den datenbezogenen Diensten im Sinne des ErwG 28 S. 2 des DGA stehen.⁵⁵

Man kann den DGA so auslegen, dass die zusätzlichen Dienste und Werkzeuge im Sinne des Art. 12 lit. e DGA als Teil des Datenvermittlungsdienstes anzusehen sind.⁵⁶ Dafür spricht zum einen, dass Art. 12 lit. e Hs. 2

53 Siska u. a., *Aufbau eines Datenraums*, 2023, S. 4.

54 Schröder, in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025, DGA Art. 12 Rn. 45.1; Schumacher/Lück, in: Paschke/Rücker, *Data Governance Act: DGA*, 2024, Art. 12 Rn. 23.

55 Bobev u. a., *White Paper on the Definition of Data Intermediation Services*, 2023, S. 45.

56 Bobev u. a., *White Paper on the Definition of Data Intermediation Services*, 2023, S. 45.

DGA nur in Bezug auf die (vom Vermittlungsdienst) angebotenen Werkzeuge Dritter eine Zweckbindung normiert, um die strenge Zweckbindung des Art. 12 lit. a DGA auch in diesem Fall aufrechtzuerhalten.⁵⁷ Zum anderen kann hier der Wortlaut des DGA angeführt werden, der von „können umfassen“ („may include“) spricht.⁵⁸

Die Abgrenzung zu den zugehörigen Diensten im Sinne des Art. 10 lit. a Hs. 2 DGA ergibt sich schließlich aus der Zwecksetzung der zusätzlichen spezifischen Werkzeuge, die gerade nicht der Ermöglichung – wie in Art. 10 DGA –, sondern nur der Erleichterung des Datenaustauschs dienen.

4. Fazit und Ausblick

Die Analyse der Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 11 DGA hat gezeigt, dass der Begriff des *Datenvermittlungsdienstes* weiterhin erheblichen Auslegungsbedarf aufweist. Insbesondere im Hinblick auf das Merkmal der *Geschäftsbeziehungen* wird deutlich, dass die offene und unklare Formulierung des Gesetzgebers erheblichen Konkretisierungsbedarf hervorruft. Zur weiteren Konkretisierung ist eine beziehungsorientierte Auslegung geboten. Bei der Abgrenzung zwischen Datenvermittlungsdiensten und Infrastrukturanbietern ist darüber hinaus der Fokus auf die Auslegung der „Herstellungsabsicht“ zu setzen, die anhand der Unmittelbarkeit bei der Bereitstellung von Datenvermittlungsdiensten bestimmt werden kann. Insofern wird ein Beitrag zur weiteren Konkretisierung des Begriffs „Datenvermittlungsdienst“ geleistet.

Die Digital-Omnibus-Verordnung-E⁵⁹ erkennt nun ausdrücklich die Schwächen der Begriffsbestimmung „Anbieter von Datenvermittlungsdiensten“ an (ErwG 7 Digital-Omnibus-Verordnung-E). Eine wesentliche Klarstellung könnte in der Anpassung des Begriffs der „Geschäftsbeziehung“ liegen, der nun als „Geschäftsbeziehungen wirtschaftlicher Natur“ in Art. 2 Nr. 38a Digital-Omnibus-Verordnung-E zu finden ist. Erneut ist die englische Version deutlicher, die „relationships of an economic character“ lautet und sich damit von dem „Geschäft“ („commercial“) trennt. Hier wird

57 Schröder, in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025, DGA Art. 12 Rn. 48.

58 Bobev u. a., White Paper on the Definition of Data Intermediation Services, 2023, S. 45.

59 Vorschlag für eine Digital-Omnibus-Verordnung, COM(2025) 837 final, 2025/0360 (COD), eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0837 (Link zuletzt abgerufen am 30.01.26).

der Bezug der Wirtschaftlichkeit zur Beziehung – und nicht etwa zu den Akteuren und der Datennutzung – deutlicher.

Der Gesetzgeber sollte die deutsche Sprachfassung hier nicht vernachlässigen und sich vom missverständlichen Begriff der „Geschäftsbeziehung“ verabschieden. Wünschenswert wäre insbesondere eine mit den anderen Fassungen kohärente deutsche Sprachfassung.

Literatur

- Beise, Clara (2021): Datensouveränität und Datentreuhand. *Recht Digital* 2021, S. 597–604.
- Bobev, Tervel; Dessers, Viltè Kristina; Ducuing, Charlotte; Fierens, Michiel; Palumbo, Andrea; Peeters, Bert und Stähler, Leander (2023): White Paper on the Definition of Data Intermediation Services. CiTiP White Paper 2023. Leuven: KU Leuven Centre for IT & IP Law. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5397118>.
- von Ditfurth, Lukas (2024): *Datenmärkte, Datenintermediäre und der Data Governance Act – Eine Analyse der europäischen Regulierung von B2B-Datenvermittlungsdienste*, Berlin/Boston: de Gruyter.
- Gola, Peter und Heckmann, Dirk (Hrsg.) (2022): *Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz*, 3. Auflage, München: C.H.Beck (zitiert: Bearbeiter, in: Gola/Heckmann, 3. Auflage 2022).
- Grabitz, Eberhard (Begr.); Hilf, Meinhard; Nettesheim, Martin (Hrsg.) (2025): *Das Recht der Europäischen Union Band I EUV/AEUV*, 86. Ergänzungslieferung, München: C.H.Beck (zitiert: Bearbeiter, in: Das Recht der EU, 86. EL 2025).
- Hartmann, Matthias (2023): Daten als Leistung: Datenverträge. In: Beatrix Weber (Hrsg.): *Data Governance: Nachhaltige Geschäftsmodelle und Technologien im europäischen Rechtsrahmen*. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 267–317. https://doi.org/10.1007/978-3-662-67556-4_10.
- Hoppe, Thomas und Fricke, Rolf (Hrsg.) (2025): *Resiliente krisenrelevante Versorgungsnetze Einsatz von KI in der Krisen- und Katastrophenbewältigung*, Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-48639-6>
- Paschke, Anne und Rücker, Daniel (Hrsg.) (2024): *Data Governance Act: DGA*, 1. Auflage, München: C.H.Beck (zitiert: Bearbeiter, in: Paschke/Rücker, Data Governance Act: DGA, 2024).
- Reiberg, Abel; Niebel, Crispin und Kraemer, Peter (2022): What is a Data Space? Definition of the concept Data Space, Whitepaper, Gaia-X Hub Germany 2022.
- Richter, Heiko (2021): Europäisches Datenprivatrecht: Lehren aus dem Kommissionsvorschlag für eine „Verordnung über europäische Daten-Governance“. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 2021, Heft 3, S. 635–667.
- Richter, Heiko (2025): Datenvermittlungsdienste gem. Art. 2 Nr. 11 DGA: Begriffsschärfung mithilfe eines Seitenblicks auf öffentliche Stellen. *Zeitschrift für Europäisches Daten- und Informationsrecht*, 2025, Heft 5, S. 264–270.

- Schleimer, Anna Maria; Altendeitering, Marcel; Hupperz, Marius und Steinert, Michael (2025): Datenräume als Basis für neue Akteure in der Mobilität. In: Proff, Heike (Hrsg.): *New Players in Mobility Technische und betriebswirtschaftliche Aspekte*, 16. *Wissenschaftsforum Mobilität*, S. 552–565.
- Schwartmann, Rolf; Benedikt, Kristin und Reif, Yvette (Hrsg.) (2025): *Datenschutz im Internet*, 1. Auflage, München: C.H.Beck (zitiert: Bearbeiter, in: Schwartmann/Benedikt/Reif, 1. Auflage 2025).
- Schwarze, Jürgen; Hatje, Armin und Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.) (2026): *Europäisches Unionsrecht*, 8. Auflage, Baden-Baden: Nomos (zitiert: Bearbeiter, in: Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2026).
- Siska, Veronika; Karagiannis, Vasileios und Drobits, Mario (2023): Aufbau eines Datenraums: Technischer Überblick, Whitepaper, Gaia-X Hub Austria 2023.
- Specht-Riemenschneider, Louisa und Hennemann, Moritz (Hrsg.) (2025): *Data Act Data Governance Act*, 2. Auflage, Baden-Baden: Nomos (zitiert: Bearbeiter, in: HK-DatenR, 2. Auflage 2025).
- Spindler, Gerald; Schuster, Fabian und Kaesling, Katharina (Hrsg.) (2026): *Recht der elektronischen Medien*, 5. Auflage, München: C.H.Beck (zitiert: Bearbeiter, in: Spindler/Schuster/Kaesling, 5. Auflage 2026).
- Tolks, Daniel (2022): Die finale Fassung des Data Governance Act. Erste Schritte in Richtung einer europäischen Datenwirtschaft. *Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung (MMR)*, 2022, Heft 6, S. 444–449.
- Wolff, Heinrich Amadeus; Brink, Stefan und v. Ungern-Sternberg, Antje (Hrsg.) (2025): *BeckOK Datenschutzrecht DS-GVO, DA, DGA, BDSG. Datenschutz und Datennutzung*, 54. Edition, München: C.H.Beck (zitiert: Autor, in: BeckOK Datenschutzrecht, 54. Edition 2025).