

Vorläufige Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland

zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung (Datenrechtsakt) COM (2022) 68 final

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich die Vorlage des Verordnungsentwurfs der KOM. Mit dem Datenrechtsakt (Data Act, DA) setzt die KOM ein Vorhaben der EU Datenstrategie vom Februar 2020 um. Die Steigerung der Datenverfügbarkeit und der verantwortungsvollen Nutzung von Daten für Unternehmen, Verbraucherinnen und Verbraucher, die Zivilgesellschaft und öffentliche Stellen ist wichtig. Dies fördert auch Schlüsseltechnologien – und damit eine bessere Fähigkeit für verantwortungsvolle Innovationen–sowie die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, den Start-up-Standort Deutschland und Europa, das Gelingen einer gemeinwohlorientierten Digitalisierung und nachhaltiges Verwaltungshandeln. Die Bundesregierung begrüßt die Klärung von Rechten der Unternehmen sowie Nutzerinnen und Nutzer datenerzeugender Produkte (insb. im IoT-Bereich) an diesen Daten.

Der Vorschlag steht im Einklang mit der Datenpolitik der Bundesregierung. Diese zielt insbesondere darauf ab, die Datennutzung für sämtliche Akteure zu steigern. Der Bundesregierung ist besonders wichtig, die innovative und verantwortungsvolle Datenbereitstellung und Datennutzung zu erhöhen und die Potenziale von Daten für alle zu heben. Dieses Potenzial will die Bundesregierung insbesondere für Gemeinwohlzwecke, KMU, einschließlich Start-ups erschließen. Dafür sollen der Aufbau von Dateninfrastrukturen unterstützt und Instrumente wie Datentreuhänder, Datendrehscheiben und Datenspenden gemeinsam mit Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf den Weg gebracht werden. Zur Entwicklung neuer innovativer Geschäftsmodelle und sozialer Innovationen in der Digitalisierung soll der Datenzugang verbessert werden.

Für die Bundesregierung sind die Bewahrung des bestehenden hohen Schutzniveaus, insbesondere in den Bereichen der Fairnesskontrolle von Vertragsbedingungen, der

Geschäftsgeheimnisse, des Schutzes personenbezogener Daten und des geistigen Eigentums sowie die Sicherung einer gerechten Teilhabe, die Verhinderung von Datenmonopolen und die konsequente Begegnung von Datenmissbrauch von besonderer Bedeutung. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass der Vorschlag mit der Position der EU im internationalen Rahmen kohärent ist.

Diese vorläufige Stellungnahme ist das Ergebnis vertiefter Prüfung und Bewertung des DA-Entwurfs. Sie enthält Anmerkungen und Positionen zu politisch prioritären Themen im Kontext des DA. Diese politischen Prioritäten sind aus heutiger Sicht:

1. Unberührtheit der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und Kohärenz des relevanten Rechtsrahmens, insb. zum Datenschutzrecht;
2. Differenzierung der Bestimmungen zu den Rechten an den Daten zwischen B2B- und B2C;
3. Maßstab und Schutzniveau der Fairnesskontrolle;
4. Verhältnismäßiger, zielgerichteter Zugang staatlicher Stellen zu Daten des privaten Sektors;
5. Berücksichtigung von besonderen Interessen der Forschung im allgemeinen Interesse.

Die Bundesregierung bedankt sich bei der Präsidentschaft und der KOM für die bisherigen Möglichkeiten zum Austausch. Die Bundesregierung möchte auf diese Weise der Ratspräsidentschaft und der KOM Orientierung für anstehende Kompromisstexte geben. Die Bundesregierung behält sich ausdrücklich eine Ergänzung der Stellungnahme vor.

Im Einzelnen:

1. Unberührtheit der DSGVO und Kohärenz des relevanten Rechtsrahmens, insb. zum Datenschutzrecht

Der Data Act sollte die Anwendbarkeit datenschutzrechtlicher Vorschriften unberührt lassen. Die Regelungen der DSGVO sowie des sektorspezifischen Datenschutzrechts dürfen nicht unterlaufen und deren Schutzniveau muss bewahrt werden. Ein wesentlicher Kritikpunkt am Verordnungsvorschlag betrifft das systematische Verhältnis zu anderen EU-Rechtsakten und zu Rechtsakten der Mitgliedstaaten, welches nach Ansicht der Bundesregierung an vielen Stellen noch Fragen offen lässt. Dies gilt insbesondere, jedoch nicht ausschließlich, im Hinblick auf die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO, Verordnung (EU) 2016/679) und zum bereichsspezifischen Datenschutzrecht der Mitgliedstaaten. Zwar wird im DA-Entwurf festgehalten, dass dieser die Regelungen der DSGVO unberührt lässt. Gleichwohl kommt es trotz der Unberührtheitserklärung bei grundlegenden Fragen zu Überschneidungen, Widersprüchen,

unklaren Definitionen, begrifflichen Inkohärenzen oder Regelungslücken. Die Regelungen des DA müssen rechtsklar und sicher im Einklang mit der DSGVO umzusetzen sein. Außerdem sollte klargestellt werden, wie die datenrelevanten europäischen Rechtsnormen kohärent ineinandergreifen. Der Klärungsbedarf zeigt sich im vorgelegten Entwurf auch daran, dass aufgrund von Dopplungen in den Normtexten noch nicht trennscharf darauf geschlossen werden kann, ob einzelne Bestimmungen des Data Act oder der DSGVO anzuwenden sind. DEU spricht sich dafür aus, die Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Data Act und Datenschutzrecht deutlicher klarzustellen. Es muss klargestellt sein, dass die Zulässigkeit der Verarbeitung von Datensätzen, die personenbezogene Daten enthalten, sich am geltenden datenschutzrechtlichen Rechtsrahmen, insbesondere der DSGVO und den darauf beruhenden nationalen Vorschriften bemisst.

In ihrer Gesetzgebung muss die EU die internationale Dimension mitdenken. Die EU-Datengesetzgebung muss gleichzeitig die Europäischen Grundrechte und -werte beachten als auch bestehende internationale Verpflichtungen der EU wahren. Sie muss kohärent sein zu den Positionen der EU in bilateralen, plurilateralen und multilateralen Verhandlungen und ihrem Eintreten für offene Märkte. Sie muss ungerechtfertigten Handelsbeschränkungen entgegenstehen, um als verlässlicher Handelspartner wahrgenommen zu werden.

2. Differenzierung der Bestimmungen zu den Rechten an den Daten zwischen B2B- und B2C-Verhältnissen

Stakeholder haben durchgängig gegenüber der Bundesregierung eine stärkere Differenzierung der rechtlichen Ausgestaltung der Datenzugangs- und -nutzungsregelungen in Kapitel II gefordert. Während Stakeholder im B2B-Bereich – im Rahmen des geltenden Datenschutz- und Wettbewerbsrechts – für mehr vertragsrechtliche Gestaltungsspielräume eintreten, verlangen Stakeholder im Endkundenbereich, insb. Verbraucherinnen und Verbraucher, die spezifische Berücksichtigung von Verbraucherinteressen und eine stärkere rechtliche Position gegenüber anderen Akteuren der Datenwirtschaft.

Der Bundesregierung ist daran gelegen, die Ziele des Data Act mit den Grundrechten auf Schutz personenbezogener Daten, auf Wissenschaftsfreiheit und auf unternehmerische Freiheit zu vereinbaren. Der Data Act soll einen positiven Innovations- und Investitionssaldo erbringen und einen kohärenten, unnötige Bürokratie- und Transaktionskosten vermeidenden Ansatz verfolgen. Die Bundesregierung strebt zudem neben einem besseren Zugang zu Daten die Stärkung der Datenportabilität dieser Daten an, damit die Nutzer die Kontrolle über ihre Daten behalten und im Hinblick auf entsprechende verfügbare Optionen selbständige Entscheidungen treffen sowie auch anderen Wirtschaftsakteuren die Möglichkeit zu geben, die Daten für im Interesse der

Nutzer liegende Zwecke zu nutzen. Auch soll für Verbraucher eine faire datenbasierende Ökonomie gewährleistet werden und im Blick bleiben, dass die Datenwirtschaft zugleich dem Gemeinwohl dienen muss.

Als Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele prüft die Bundesregierung, im B2C-Bereich Anreize zu schaffen, Datennutzung zu fördern und zugleich unfaire Geschäftspraktiken, z.B. beim Datenzugang und der Weiternutzung durch Dritte im Unionsrecht zu verbieten. Diese unfairen Geschäftspraktiken könnten insbesondere sein: Datennutzung für KI-Systeme, die nach der KI-VO (AI Act) verboten sein werden, Datennutzung zum Zwecke eines – für den Dienst nicht zwingend erforderlichen – Profiling und De-Anonymisierung von Daten.

3. Maßstab und Schutzniveau der Fairnesskontrolle

Deutschland unterstützt den Ansatz im Data Act, dass Unternehmen durch den Data Act besser vor unangemessenen Vertragsbedingungen bei Datennutzungsverträgen geschützt werden sollen. Gerade KMU befinden sich gegenüber großen Unternehmen bei Vertragsverhandlungen nicht in der Position, auf die Vertragsbedingungen Einfluss zu nehmen. Zugleich sind die KMU ggf. auf die Datennutzungsverträge angewiesen, bzw. sollen bei Eingehung ausreichend geschützt werden.

Aus Sicht der Bundesregierung ist der Entwurf für die Fairnesskontrolle noch in mehreren Punkten überarbeitungsbedürftig, aber insbesondere zum Punkt des Maßstabs der Fairness in Artikel 13 Absatz 2 des Data Act:

Die Bundesregierung sieht die Gefahr, dass durch den Data Act kein sachgerechtes Schutzniveau für die besonders schutzbedürftigen KMU geschaffen wird. Da – wie auch die KOM in den Erwägungsgründen dargestellt hat – derzeit ein „abuse of contractual imbalances with regards to data access and use“ auf dem Markt besteht, ist fraglich, wie ein allgemeiner und geeigneter Maßstab für die Kontrolle der Vertragsklauseln anhand „guter Handelspraktiken“ gefunden werden kann. Aus DEU Sicht ist es daher sinnvoller, einen stärker rechtlich geprägten Prüfungsmaßstab vorzusehen. Ein solcher Standard ist in der RL 93/13/EWG seit Jahren etabliert. Er ermöglicht eine Kontrolle am bestehenden Vertragsrecht. Da für B2B-Verträge anderes Vertragsrecht gilt als für B2C-Verträge, ergibt sich insoweit auch ein jeweils anderer Kontrollmaßstab.

Die Bedeutung der Regelung zum Fairness Maßstab ergibt sich gerade dadurch, dass der Data Act verhindert, dass im Anwendungsbereich der Fairness Regelung im Data Act im nationalen Recht eine Fairness-Kontrolle eingeführt oder beibehalten werden kann. In den Mitgliedstaaten, in denen bereits jetzt ein hohes Schutzniveau bei B2B Verträgen besteht (darunter Deutschland),

dürfte der KOM-Entwurf daher zu einem Absenken des Schutzniveaus der Fairnesskontrolle bei Verwendung von AGB gegenüber KMU zu Folge haben.

4. Verhältnismäßiger, zielgerichteter Zugang öffentlicher Stellen zu Daten des privaten Sektors

Die Bundesregierung hat zum Ziel, die Verfügbarkeit für und die Nutzung von Daten durch den öffentlichen Sektor erheblich zu verbessern. Sie begrüßt, dass der KOM-Entwurf in Kapitel V Vorschläge enthält, die zur Verwirklichung dieses gemeinsamen Ziels beitragen sollen. Ein unionsweiter harmonisierter Rechtsrahmen ist grundsätzlich im Interesse der Wirtschaft. Die Bundesregierung unterstützt daher Vorschläge, die bei öffentlichen Notständen das Recht auf Datenzugang verleihen.

Die Vorschläge der Kommission könnten jedoch sowohl aufgrund ihrer inhaltlichen Weite und Unbestimmtheit als auch hinsichtlich der vorgeschlagenen Verfahrensregelungen von einer Konkretisierung profitieren. Es wäre zu prüfen, ob ohne eine Harmonisierung der vorgelagerten „gesetzlichen Aufgaben“ im Data Act die hoheitlichen Zugänge auf private Daten in nationalen Fachgesetzen geregelt werden sollten. Fraglich ist vor allem die in Artikel 15 Buchstabe c Ziffer 1 letztgenannte Fallgruppe, in der der „Erlass neuer Rechtsvorschriften [...] die rechtzeitige Verfügbarkeit der Daten nicht gewährleisten [kann].“

DEU prüft weiterhin, ob diese genannten Voraussetzungen geeignete Kriterien für einen interessengerechten B2G-Zugang darstellen. Die Bundesregierung bittet darum, die Bestimmung in Artikel 15 Buchstabe c DA-Entwurf zu prüfen und ggf. zu konkretisieren, um einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des öffentlichen Sektors, der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen sowie den Ausnahmecharakter der Vorschrift sicherzustellen.

5. Berücksichtigung von besonderen Interessen der Forschung im erheblichen öffentlichen Interesse

In Ergänzung zu den in Art. 15 DA-Entwurf enthaltenen B2G-Zugängen prüft die Bundesregierung, Zugänge von öffentlichen Forschungseinrichtungen auf Daten des privaten Sektors im erheblichen öffentlichen Interesse vorzuschlagen, um das Innovationspotential von Daten in der Wissenschaft zu heben. Solche unionsweit harmonisierten Datenzugänge für die Forschung müssen bestimmt, verhältnismäßig und datenschutzkonform ausgestaltet sein, insbesondere durch enge Nähe zu einer Forschungsorganisation, Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen, Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und Einengung auf

Forschungsvorhaben von erheblichem öffentlichen Interesse und mit grenzüberschreitendem Bezug. Dabei werden bestehende und zukünftige sektorspezifische Regelungen, wie im Bereich der Gesundheitsdaten, beachtet und deren primäre Regelungen dürfen nicht unterlaufen werden. Diese vorrangigen Zugangsregelungen müssen die Anwendung des Data Act sperren.