

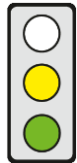
## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission will einen einheitlichen europäischen Datenraum für personenbezogene, nicht personenbezogene und öffentliche Daten sowie Geschäftsdaten schaffen und den Austausch, die Nutzung und die Weiterverwendung von Daten in der EU fördern.

**Betroffene:** Unternehmen, Verbraucher und öffentliche Stellen, die an der Datenwirtschaft teilnehmen.

**Pro:** Da Daten nicht-rivalisierend in der Nutzung sind und Datenmärkte häufig Größenvorteile aufweisen, ist es sinnvoll, dass die Kommission Hindernisse für die gemeinsame Nutzung, Verwendung und Wiederverwendung von Daten abbauen will.

**Kontra:** Die bisherigen Ideen der Kommission sind noch vage.



**Vorschläge:** (1) Zur Behebung hoher Informationskosten bei der Bereitstellung personenbezogener Daten und zur Erleichterung von „Datenaltruismus“, sollte die Kommission "Datentreuhänder" fördern.

(2) Viele Hindernisse für die gemeinsame Nutzung von B2B-Daten lassen sich nicht per Regulierung beseitigen. Die Kommission sollte die Transaktionskosten der gemeinsamen Datennutzung durch Leitlinien für Vertragsbedingungen senken.

(3) Ein Eigentumsrecht an Geschäftsdaten sollte nicht eingeführt werden.

(4) Eine Verpflichtung zur Datenbereitstellung sollte es nur für Unternehmen geben, die von potenziellen Wettbewerbern nicht angegriffen werden können, weil sie ein Monopol auf Daten besitzen, die auch für Wettbewerber wesentlich sind.

(5) Die Kommission sollte von einer generellen Vorabregulierung von Online-Plattformen absehen. In erster Linie sollte auf das Wettbewerbsrecht zurückgegriffen werden.

(6) Die Transparenz von Cloud-Angeboten kann durch private Initiativen erhöht werden. Dafür bedarf es kein Handeln der Kommission. Ein öffentliches Cloud-Regelwerk, das Standards für einen Cloud-Marktplatz festlegt, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehen, wäre nicht akzeptabel.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

Mitteilung COM(2020) 66 vom 19. Februar 2020: Eine europäische Datenstrategie

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Daten sind sowohl für die Wirtschaft als auch für die Gesellschaft von enormer Bedeutung [S. 1].
- Einige große Technologieunternehmen aus den USA und China verfügen heute über einen signifikanten Anteil am weltweiten Datenaufkommen. Laut Kommission könnte sich dies ändern, denn die Daten werden [S. 2]
  - erheblich an Volumen zunehmen - von 33 Zettabyte im Jahr 2018 auf 175 Zettabyte im Jahr 2025;
  - dezentral verarbeitet werden, d.h. in intelligenten vernetzten Objekten wie Haushaltsgeräten, im Gegensatz zu den heutigen zentralisierteren Verarbeitungsmodellen, die auf Rechenzentren basieren.
- Mit dieser Mitteilung schlägt die Kommission eine EU-Datenstrategie für die nächsten fünf Jahre vor. Ziel ist ein einheitlicher europäischer Datenraum für personenbezogene, nicht personenbezogene und öffentliche Daten sowie Geschäftsdaten. Die Einhaltung aller einschlägigen EU-Rechtsvorschriften – einschließlich der Datenschutzvorschriften – soll ein vertrauenswürdiges Umfeld für die gemeinsame Nutzung, Verwendung und Wiederverwendung und den Austausch von Daten in der EU schaffen und Innovationen und das Wachstum fördern. Es sollen letztlich mehr Daten in der EU und nicht in Drittländern gespeichert und verarbeitet werden. [S. 5-7]
- Diese cepAnalyse befasst sich mit Hindernissen für die europäische Datenwirtschaft, dem sektorübergreifenden Governance-Rahmen für den Datenzugang und -nutzung und Investitionen in Daten und Dateninfrastrukturen.

#### ► Hindernisse für die europäische Datenwirtschaft

- Laut Kommission beeinträchtigt der unzureichende gemeinsame Austausch von Daten die Nutzung und Wiederverwendung von Daten in der EU. Daten werden unzureichend ausgetauscht zwischen Unternehmen (B2B), öffentlichen Einrichtungen (G2G) sowie öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen (B2G und G2B) [S. 6-8].
- Einige wenige Online-Plattformen und Cloud-Anbieter verfügen über große Datenbestände. Dies sorgt für

- Ungleichgewichte in der Verfügbarkeit von Daten, da nur diese Unternehmen von den Daten profitieren. [S. 9]
- Datenerzeuger und -nutzer haben häufig Probleme, Daten aus verschiedenen Quellen innerhalb und zwischen den Sektoren aufgrund mangelnder Dateninteroperabilität und geringer Datenqualität zu kombinieren [S. 10].
- Laut Kommission werden die operativen und organisatorischen Ansätze der Datennutzung von einigen Interessenträgern als zu unterschiedlich empfunden, sowohl zwischen als auch innerhalb von Sektoren [S. 10].
- Cloud-Anbieter aus der EU haben nur einen kleinen Marktanteil. Nutzer sind daher oft von Anbietern aus Drittländern abhängig. Dies sorgt für Bedenken hinsichtlich der Datensicherheit, da die Anbieter möglicherweise der Gesetzgebung von Drittländern, wie dem US-Cloud Act, unterliegen. Außerdem sind Nutzer oft nicht sicher, ob die Cloud-Anbieter die EU-Vorschriften zum Datenschutz einhalten. [S. 10-11]
- Nur 25% der EU-Unternehmen nutzen Cloud-Infrastrukturen und -Dienste. Im öffentlichen Sektor ist die Cloud-Nutzung besonders gering. Dies sorgt für wenig effiziente öffentliche Dienste, hohe IT-Kosten und schränkt die Fähigkeit europäischer Regierungen ein, Technologien wie die der künstlichen Intelligenz einzusetzen. [S. 11]
- Verbraucher müssen sich mit "Diskriminierungen, unlauteren Praktiken und Abhängigkeiten von bestimmten Anbietern („Lock-in“-Effekten)" auseinandersetzen [S. 10].
- Es besteht ein Mangel an Experten für Datenanalytik und Massendatenverarbeitung (Big Data) – 2017 gab es ca. 496.000 unbesetzte Stellen in der EU-27 – und nur ein niedriges Niveau an Datenkompetenz [S. 12-13].
- Mit der zu erwartenden Verlagerung von zentraler zu dezentraler Datenspeicherung und -verarbeitung sind neue Herausforderungen im Bereich der Cybersicherheit verbunden, etwa wie die Datensicherheit während des Datenaustauschs gewährleistet werden kann [S. 13].

► **Säule A: Ein sektorübergreifender Governance-Rahmen für den Datenzugang und die Datennutzung**

Da die digitale Wirtschaft einem ständigen Wandel unterworfen ist, will die Kommission von einer "allzu detaillierten, schwerfälligen Vorabregulierung" absehen. Sie will dennoch vier Maßnahmen vorschlagen, um den Zugang zu und die Nutzung von Daten zu fördern. [S. 14]

**Legislativvorschlag für die Governance gemeinsamer europäischer Datenräume**

- Die Kommission will bis Ende 2020 Legislativvorschläge für "die Governance gemeinsamer europäischer Datenräume" vorlegen. Die Vorschläge sollen [S. 14 und 15]
  - zur Standardisierung von Daten beitragen und deren sektorübergreifenden Austausch verbessern;
  - "Datenaltruismus" erleichtern, d.h. sie sollen es Einzelpersonen einfacher machen, die von ihnen erzeugten Daten zum Wohl der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen;
  - die Bedingungen für eine datenschutzkonforme Verarbeitung von Daten zu Forschungszwecken klären.

**Hochwertige Datensätze unter der Richtlinie über offene Daten**

- Nach der Richtlinie über offene Daten [Richtlinie (EU) 2019/1024] kann die Kommission über einen Durchführungsrechtsakt "hochwertige Datensätze" – bestimmte dem öffentlichen Sektor zurechenbare nicht personenbezogene Daten – definieren [S. 15]. Öffentliche Stellen und öffentliche Unternehmen müssen die Datensätze kostenlos und in maschinenlesbarem Format bereitstellen. [Art. 14, Anhang I, Richtlinie (EU) 2019/1024]
- Die Kommission will im 1. Q 2021 einen Durchführungsrechtsakt über hochwertige Datensätze erlassen [S. 15].

**Datenaustausch zwischen Unternehmen (B2B)**

- Die Kommission erwägt 2021 einen "Rechtsakt über Daten" als Richtlinie oder Verordnung vorzulegen, um den Datenaustausch zwischen Unternehmen verschiedener Sektoren zu fördern [S. 15].
- Der Rechtsakt soll den Datenaustausch zwischen Unternehmen unterstützen durch (S. 15 und 16)
  - die Zuweisung von Nutzungsrechten für Daten, die von mehreren Akteuren erzeugt wurden, ein Problem, das derzeit durch vertragliche Vereinbarungen geregelt wird;
  - eine Pflicht zum Austausch von Daten auf sektorspezifischer Basis, sofern ein Marktversagen festgestellt wurde, welches nicht durch das Wettbewerbsrecht behoben werden kann;
  - die Etablierung eines Haftungssystems für die gemeinsame Nutzung von Daten;
  - eine mögliche Überarbeitung des Rechtsrahmens zum geistigen Eigentum, insbesondere der Richtlinie (EU) 2016/943 über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen und der Datenbankrichtlinie 96/9/EG.

**Rechtsakt über digitale Dienste**

Die Kommission will bis Ende 2020 einen Rechtsakt über digitale Dienste vorlegen. Der Rechtsakt wird sich insbesondere auch mit der Marktmacht von Online-Plattformen befassen und könnte „notigenfalls“ auch eine Vorabregulierung der Plattformen enthalten. [S. 17]

► **Säule B: Investitionen in Daten und Dateninfrastrukturen**

**Finanzierung eines "High Impact Projekts"**

- Die Kommission will den "Aufbau EU-weiter gemeinsamer interoperabler Datenräume in strategischen Sektoren" mit 2 Milliarden Euro unterstützen. Die Kommission erwartet, dass die Mitgliedstaaten und die Industrie 4 bis 6 Mrd. Euro beisteuern. Das Projekt soll Werkzeuge und Plattformen für die gemeinsame Datennutzung etablieren, Rahmenbedingungen für die Daten-Governance schaffen, die Datenverarbeitungs- und Rechenkapazitäten stärken sowie die sektorübergreifende Verfügbarkeit, Qualität und Interoperabilität von Daten verbessern. [S. 20]
- Als strategische Sektoren gelten u.a. der Industrie- (Fertigung), der Mobilitäts-, der Gesundheits-, der

Finanzdienstleistungs- und der Energiesektor [S. 26].

#### Integration nationaler Projekte

- Die Kommission will die Integration nationaler Cloud- und Datenaustauschprojekte wie Gaia-X – ein von der Bundesregierung 2019 vorgestelltes Projekt – fördern. Sie will zu diesem Zweck bis zum 3. Quartal 2020 Vereinbarungen (Memoranda of Understanding) mit den relevanten Mitgliedstaaten „erleichtern“. [S. 18]

#### Cloud Computing

- Laut Kommission fehlt Anbietern und Nutzern von Cloud-Diensten ein umfassender Überblick über die Vorschriften, die sie in der EU einhalten müssen. Sie will daher im 2. Quartal 2022 ein "Cloud-Regelwerk" herausgeben. Dieses soll "eine Zusammenfassung der bestehenden Cloud-, Verhaltens- und Zertifizierungsregeln in den Bereichen Sicherheit, Energieeffizienz, Dienstqualität, Datenschutz und Datenübertragbarkeit" bieten. Teil des Regelwerks sollen sowohl der geltende Rechtsrahmen als auch Selbstregulierungsinitiativen sein. [S. 21 and 22]
- Die Kommission will bis zum 4. Quartal 2022 einen Marktplatz für Cloud-Dienste schaffen. Der Marktplatz soll eine Plattform sein, die Anbieter und Nutzer von Cloud-Diensten, insbesondere öffentliche Stellen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), miteinander vernetzt. [S. 22]
- Anbieter von Cloud-Diensten werden ihre Dienste nur dann auf dem Marktplatz anbieten dürfen, wenn sie "transparente und faire Vertragsbedingungen" garantieren [S. 22].

### Politischer Kontext

Die Mitteilung ist Teil der Digitalstrategie der Kommission, die auch ein Weißbuch "Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen" [COM(2020) 65, siehe [cepAdhoc](#) und [cepAnalyse](#)] umfasst.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektion:

DG Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien

## BEURTEILUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

**Daten sind nicht-rivalisierend in der Nutzung.** Dieselben Daten können von verschiedenen Nutzern mehrfach, auch gleichzeitig und für verschiedene Zwecke, genutzt werden. **Datenmärkte weisen häufig auch Größenvorteile auf**, weil die Kosten zur Erstellung eines ersten Datensatzes in der Regel erheblich sind, die für die Erstellung weiterer Datensätze jedoch häufig kontinuierlich sinken. Diese Eigenschaften von Daten veranschaulichen die Vorteile, die mit der Nutzung, Verwendung und Wiederverwendung von Daten einhergehen. Für die Wirtschaft und die Gesellschaft kann dies von großem Wert sein: Die gemeinsame Nutzung von Daten kann Innovationen begünstigen, etwa wenn Unternehmen – anders als das erzeugende Unternehmen – das Potenzial der Daten erkennen oder über die technischen Fähigkeiten verfügen, durch die Wiederverwendung von Daten Mehrwerte zu erzeugen. Auch kann die gemeinsame Nutzung von Daten innerhalb der Wertschöpfungskette die Produktionsprozesse verbessern, die Effizienz steigern und die Produktionskosten senken. **Es ist daher sinnvoll, dass die Kommission bestehende Hindernisse für die gemeinsame Nutzung, Verwendung und Wiederverwendung von Daten abbauen will.**

Daten sind oft sehr unterschiedlich, sie sind kein homogenes Gut und sie sind regelmäßig nicht in einem einheitlichen technischen Format verfügbar. Dies stört den Austausch der Daten zwischen und innerhalb von Sektoren. Denn sowohl die Anbieter von Daten als auch die Nachfrager müssen Investitionen tätigen, um sich auf gemeinsame Datenstandards zu einigen und um Interoperabilitätsprobleme zu vermeiden. Dass die Kommission nun Schritte einleiten will, um diese Probleme anzugehen und Governance-Strukturen zu schaffen, ist daher zu begrüßen.

**Die bisherigen Ideen der Kommission sind jedoch noch vage. Das cep schlägt vor:**

Einzelpersonen stehen oft vor folgender Herausforderung: Entweder sie geben ihre Zustimmung, anderen ihre persönlichen Daten zur Verfügung zu stellen, ohne die Konsequenzen der Entscheidung wirklich zu verstehen, oder sie verweigern den Zugang unabhängig von der Begründetheit des Antrags auf Datenzugang, um ihre Privatsphäre zu schützen. Beides kann die Funktionsfähigkeit von Datenmärkten beeinträchtigen. **Zur Behebung des Problems der hohen Informationskosten bei der Bereitstellung personenbezogener Daten und zur Erleichterung von „Datenaltruismus“, sollte die Kommission "Datentreuhänder" fördern.** Dabei handelt es sich um Einrichtungen, die im Namen von Einzelpersonen Datenrechte ausüben und Anträge auf Datenzugang bearbeiten. Damit würden sie es Einzelpersonen erleichtern, ihre Präferenzen hinsichtlich der Bereitstellung ihrer persönlichen Daten kundzutun. Gleichzeitig würde ihr Vertrauen in die gemeinsame Nutzung der Daten steigen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Treuhänder als neutrale und transparente Vermittler wahrgenommen werden. Damit könnte jedenfalls die Diskrepanz zwischen den Verhandlungspositionen der Einzelpersonen und den Akteuren, die Zugang zu den Daten erhalten wollen, also insbesondere den großen Technologieunternehmen, angegangen werden.

Die Kommission sollte prüfen, ob eine generelle Pflicht für öffentliche Stellen, Zugang zu hochwertigen Datensätzen zu gewähren, wirklich angemessen ist. Sie sollte insbesondere die Praktiken der gemeinsamen Nutzung von Daten durch öffentliche und private Unternehmen in bestimmten Sektoren - z.B. Verkehr - untersuchen, um zu beurteilen, ob die

gemeinsame Nutzung von Daten bereits auf Grundlage freiwilliger Vereinbarungen ausreicht oder ob weitere Maßnahmen – Soft-Law-Maßnahmen oder verbindliches EU-Recht – erforderlich sind.

**Das Ziel der Kommission, die gemeinsame Nutzung von B2B-Daten zu fördern, ist angemessen, aber nicht leicht zu erreichen. Viele der Hindernisse, die dem Austausch nicht-personenbezogener Geschäftsdaten entgegenstehen, lassen sich nicht per Regulierung beseitigen.** Dies liegt daran, dass Unternehmen oft aus strategischen Erwägungen, aufgrund der Ungewissheit über die beabsichtigte Nutzung, aufgrund der Gefahr von unerwünschter Datenweitergabe oder aufgrund von Problemen bei der Einschätzung des monetären Wertes ihrer Daten von einem Datenaustausch absehen. **Die Kommission kann und sollte daher die Transaktionskosten der gemeinsamen Nutzung von B2B-Daten senken, etwa durch Leitlinien für adäquate Vertragsbedingungen.** Jede derartige Maßnahme muss jedoch marktneutral sein. **Ein Eigentumsrecht an Geschäftsdaten sollte jedenfalls nicht eingeführt werden.** Das Vertragsrecht und technische Einschränkungsmöglichkeiten sind eine ausreichende Grundlage für die Entwicklung des Datenmarktes.

**Eine Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Daten sollte zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums und der Innovationsanreize nur gelten, sofern ein Unternehmen von potenziellen Wettbewerbern nicht angegriffen werden kann, weil es ein Monopol auf Daten besitzt, die auch für Wettbewerber wesentlich sind.** Märkte müssen jedenfalls je nach Fall sehr eng abgegrenzt werden, auch auf Ebene einzelner Unternehmen. Dann ist auch die Feststellung einer Marktbeherrschung nicht schwer und die Pflicht zur gemeinsamen Nutzung von Daten kann angemessen sein. In allen anderen Fällen ist das Wettbewerbsrecht ausreichend.

Das Wettbewerbsrecht sollte nicht dazu genutzt werden, Unternehmen zur Weitergabe personenbezogener Daten zu verpflichten, ohne dass betroffene Personen dem zugestimmt haben. Der Datenschutz muss eingehalten werden. Alternative Abhilfemaßnahmen der Wettbewerbsbehörden könnten etwa ein Recht auf Datenportabilität sein, das es Nutzern ermöglicht, ihre Daten anderen Diensteanbietern bereitzustellen.

**Die Kommission sollte von einer generellen Vorabregulierung von Online-Plattformen absehen.** Da die großen Plattformen sehr heterogen sind, ist eine einheitliche Vorabregulierung kaum sinnvoll. **In erster Linie sollte auf das Wettbewerbsrecht zurückgegriffen werden,** um Fragen im Zusammenhang mit ihrer Marktmacht anzugehen.

Die Einrichtung von (sektoralen) Datenräumen kann dazu beitragen, einige der bestehenden Hindernisse für den Datenaustausch zu beseitigen. Die Transaktionskosten sowohl für Datenverkäufer als auch für Datenkäufer können durch die Zusammenführung relevanter privater und öffentlicher Akteure und die Bündelung von Wissen und Expertise gesenkt werden. Datenräume können die Entwicklung gemeinsamer technischer Standards oder einheitlicher Vertragsbedingungen erleichtern. Jede öffentliche Maßnahme zur Unterstützung von Datenräumen sollte Märkte jedoch nicht verzerren und sollte gleichen Wettbewerbsbedingungen unter den Marktakteuren nicht entgegenstehen.

**Initiativen zur Erhöhung der Transparenz von Cloud-Angeboten,** etwa hinsichtlich der Datensicherheit oder der Möglichkeiten zur Datenportabilität, erleichtern es potenziellen Cloud-Nutzern zwischen verschiedenen Clouddiensten und -anbietern zu wählen. Solche Initiativen können privater Natur sein. Sie **erfordern keine Maßnahmen der Kommission.** **Ein öffentliches Cloud-Regelwerk, das Standards für einen Cloud-Marktplatz festlegt, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehen, wäre nicht akzeptabel.** Es dürfte den Wettbewerb verzerren, sogar zum Nachteil von Anbietern, die alle bestehenden europäischen Rechtsnormen erfüllen.

## Juristische Bewertung

**Kompetenz, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten, Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht**  
Abhängig von der Ausgestaltung der einzelnen gesetzgeberischen Maßnahmen.

**Auswirkungen auf das deutsche Recht**

Abhängig von der Ausgestaltung der einzelnen gesetzgeberischen Maßnahmen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Da Daten nicht-rivalisierend in der Nutzung sind und Datenmärkte häufig Größenvorteile aufweisen, ist es sinnvoll, Hindernisse für die gemeinsame Nutzung, Verwendung und Wiederverwendung von Daten abzubauen. Die Ideen der Kommission sind jedoch vage. Das cep schlägt vor: Zur Behebung hoher Informationskosten bei der Bereitstellung personenbezogener Daten und zur Erleichterung von „Datenaltruismus“, sollte die Kommission "Datentreuhänder" fördern. Die gemeinsame Nutzung von B2B-Daten ist nicht leicht zu erreichen. Viele Hindernisse für die gemeinsame Nutzung von B2B-Daten lassen sich nicht per Regulierung beseitigen. Die Kommission sollte die Transaktionskosten der gemeinsamen Datennutzung durch Leitlinien für Vertragsbedingungen senken. Ein Eigentumsrecht an Geschäftsdaten sollte nicht eingeführt werden. Eine Verpflichtung zur Datenbereitstellung sollte es nur für Unternehmen geben, die von potenziellen Wettbewerbern nicht angegriffen werden können, weil sie ein Monopol auf Daten besitzen, die für Wettbewerber wesentlich sind. Die Kommission sollte von einer generellen Vorabregulierung von Online-Plattformen absehen. In erster Linie sollte auf das Wettbewerbsrecht zurückgegriffen werden. Die Transparenz von Cloud-Angeboten kann durch private Initiativen erhöht werden. Dafür bedarf es kein Handeln der Kommission. Ein öffentliches Cloud-Regelwerk, das Standards für einen Cloud-Marktplatz festlegt, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehen, wäre nicht akzeptabel.