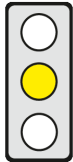


KERNPUNKTE

Hintergrund: Die verstärkte gemeinsame Nutzung von Daten verspricht Vorteile für Wirtschaft und Gesellschaft. Gleichzeitig teilen Individuen, Unternehmen und der öffentliche Sektor ihre Daten nur zögerlich.

Ziel der Verordnung: Die Kommission will den Austausch von Daten innerhalb der EU erleichtern.

Betroffene: Dateninhaber und -nutzer, Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung, datenaltruistische Organisationen, öffentlicher Sektor



Pro: (1) Mechanismen für die Weiterverwendung spezifischer Daten des öffentlichen Sektors können die Verfügbarkeit dieser Daten für potenzielle Weiterverwender erhöhen.

(2) Das freiwillige EU-Label für datenaltruistische Organisationen ist zu begrüßen, da es neben den restriktiven Ansätzen der Verordnung Raum lässt für andere innovative Ansätze.

Kontra: (1) Da die Verordnung die Behörden jedoch nur ermutigt, Daten bereitzustellen, hängt der Erfolg von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, dies zu tun.

(2) Die Vorschriften zu Anbietern von Diensten für die gemeinsame Datennutzung schaffen Rechtsunsicherheit und ermöglichen Regulierungsarbitrage.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2020) 767 vom 25. November 2020 für eine **Verordnung über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz)**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Das Daten-Governance-Gesetz sieht vor [Art. 1 Abs. 1]
 - eine rechtliche Regelung für die Weiterverwendung spezifischer Daten im Besitz des öffentlichen Sektors,
 - eine Melde- und Aufsichtsregelung für Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung, und
 - ein Regelwerk für Organisationen, die Daten zu altruistischen Zwecken sammeln und verarbeiten.
- Das Daten-Governance-Gesetz soll zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Datenraums beitragen, d. h. "eines Binnenmarkts für Daten, in dem Daten unabhängig vom physischen Ort ihrer Speicherung in der Union genutzt werden können" [Erwägungsgrund 2; s. [cepAnalyse](#) zur EU-Datenstrategie].

► Rechtliche Regelung für die Weiterverwendung von Daten des öffentlichen Sektors

- Die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ["PSI-Richtlinie, (EU) 2019/1024, s. [cepStudie](#)]
 - erfasst im Wesentlichen personen- und nicht-personenbezogene Daten, die sich im Besitz von öffentlichen Stellen und öffentlichen Unternehmen befinden,
 - ermutigt die Mitgliedstaaten, personen- oder nicht-personenbezogene Daten, die sich im Besitz von öffentlichen Stellen und öffentlichen Unternehmen befinden, zugänglich zu machen,
 - setzt Standards für den kostengünstigen Zugang zu solchen Daten, und
 - erlaubt Ausschließlichkeitsvereinbarungen für den Zugang zu solchen Daten nur für eine kleine Zahl von Unternehmen nur in eingeschränktem Maße.
- Das Daten-Governance-Gesetz deckt eine Reihe von Daten des öffentlichen Sektors ab, die nicht in den Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie fallen. Es umfasst personen- und nicht-personenbezogene Daten im Besitz öffentlicher Stellen (nicht: öffentliche Unternehmen), die aus Gründen des Geschäfts- oder Statistikgeheimnisses oder des Schutzes des geistigen Eigentums oder des Schutzes personenbezogener Daten geschützt sind (im Folgenden: "spezifische Daten des öffentlichen Sektors"). [Art. 2 Ziff. 11, Art. 3 Abs. 1]

Weiterverwendung von spezifischen Daten des öffentlichen Sektors

- Das Daten-Governance-Gesetz
 - ermutigt öffentliche Stellen, spezifische Daten des öffentlichen Sektors zur Verfügung zu stellen [Art. 3 Abs. 3];
 - hindert öffentliche Stellen daran, Ausschließlichkeitsvereinbarungen zur Weiterverwendung solcher spezifischer Daten des öffentlichen Sektors abzuschließen, außer sie sind für die Bereitstellung von Produkten oder Diensten im allgemeinen Interesse erforderlich; in diesem Fall darf das ausschließliche Recht nicht länger als für drei Jahre gewährt werden, es muss veröffentlicht werden und es ist zu begründen [Art. 4];

- verlangt, dass die Bedingungen für die Weiterverwendung spezifischer Daten des öffentlichen Sektors öffentlich zugänglich, nichtdiskriminierend, verhältnismäßig und objektiv gerechtfertigt sind und den Wettbewerb nicht behindern dürfen [Art. 5 Abs. 1 und 2].
- Das Daten-Governance-Gesetz erlaubt nichtdiskriminierende, verhältnismäßige und objektiv gerechtfertigte Gebühren. Sie dürfen den Wettbewerb nicht einschränken. Öffentliche Stellen dürfen jedoch Anreize zur Weiterverwendung spezifischer Daten des öffentlichen Sektors für nichtkommerzielle Zwecke und für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) schaffen. [Art. 6]
- Die Mitgliedstaaten müssen zentrale Informationsstellen einrichten. Sie bündeln Informationen über Bedingungen und Gebühren und nehmen Anträge auf Weiterverwendung spezifischer Daten des öffentlichen Sektors entgegen, die sie an die betreffenden öffentlichen Stellen weiterleiten. [Art. 8 Abs. 1 und 2]

Bedingungen für die Weiterverwendung von spezifischen Daten des öffentlichen Sektors

- Zur Wahrung der Vertraulichkeit und des Datenschutzes dürfen öffentliche Stellen die Weiterverwendung spezifischer Daten des öffentlichen Sektors nur gestatten, wenn [Art. 5]
 - personenbezogene Daten anonymisiert oder pseudonymisiert und vertrauliche Geschäftsinformationen gelöscht wurden,
 - die Daten in einer "sicheren Verarbeitungsumgebung" weiterverwendet werden, die von der öffentlichen Stelle kontrolliert wird; dies kann mit der Pflicht zur Nutzung der physischen Räumlichkeiten der Stelle einhergehen,
 - sie die Ergebnisse der Weiterverwendung überprüfen und die Verwendung der Ergebnisse verbieten können, sofern dies zum Schutz der Rechte oder Interessen Dritter erforderlich ist.
- In allen anderen Fällen müssen öffentliche Stellen die Weiterverwender dabei unterstützen, von natürlichen oder juristischen Personen eine Erlaubnis zur Weiterverwendung einzuholen, sofern dies keine "unverhältnismäßig hohen Kosten" verursacht [Art. 5 Abs. 6].

► Dienste für die gemeinsame Datennutzung

- „Dienste für die gemeinsame Datennutzung“ sind Dienste zur Datenvermittlung [S. 7, Erwägungsgrund 22, 23 und 24, Art. 9 Abs. 1]
 - zwischen Dateninhabern (juristischen Personen) und Datennutzern (juristischen und natürlichen Personen), z.B. durch die Einrichtung von Diensten für den bi- oder multilateralen Datenaustausch, Plattformen oder Datenbanken; Erwägungsgrund 22 nennt auch natürliche Personen als Dateninhaber,
 - zwischen Dateninhabern (natürlichen Personen) und Datennutzern (juristischen und natürlichen Personen), u.a. durch Bereitstellung der technischen Mittel oder durch Unterstützung bei der Ausübung der Rechte, die Dateninhabern nach der DSGVO zustehen (z.B. das Recht auf Übertragbarkeit personenbezogener Daten);
 - in Form von Datengenossenschaften; das sind Einrichtungen, die u.a. für ihre Mitglieder – natürliche Personen, KMU – die Bedingungen für die Nutzung der Daten der Mitglieder aushandeln.
- Nicht als „Dienste für die gemeinsame Datennutzung“ gelten Dienste, die [Erwägungsgrund 22]
 - den Datenaustausch zwischen einer begrenzten Anzahl von Dateninhabern und Datennutzern ermöglichen,
 - von Anbietern von Cloud-Diensten erbracht werden,
 - keine direkte Beziehung zwischen Dateninhabern und Datennutzern herstellen (z. B. Datenmakler).
- Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung benötigen eine Niederlassung in der EU oder müssen einen gesetzlichen Vertreter in einem Mitgliedstaat benennen, in dem sie ihre Dienste anbieten [Erwägungsgrund 27, Art. 10 Abs. 3].
- Sie müssen ihre Dienste bei einer zuständigen Behörde anmelden. Die Anmeldung erlaubt es ihnen, die Dienste in allen Mitgliedstaaten anzubieten. Sie müssen zudem, u.a., [Art 10 Abs. 1, 4 und 5, Art. 11]
 - hinsichtlich ausgetauschter Daten neutral sein, d. h. sie dürfen die Daten nicht für andere Zwecke als die Datenvermittlung nutzen,
 - die Datenvermittlungsdienste von anderen Diensten, die sie anbieten, rechtlich trennen (eigene Rechtsperson),
 - für faire, transparente und nichtdiskriminierende Verfahren für den Zugang zu ihrem Dienst, einschließlich der Preise, sorgen,
 - im besten Interesse natürlicher Personen handeln, sofern sie sie bei der Ausübung ihrer Rechte unterstützen ("Sorgfaltspflicht"), und
 - über Verfahren zur Sicherstellung der Einhaltung des Wettbewerbsrechts verfügen.
- Die Mitgliedstaaten müssen eine oder mehrere Behörden benennen, die prüfen, ob Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung, die Anforderungen erfüllen [Art. 12 und 13].

► Datenaltruismus

- Datenaltruismus meint die Einwilligung natürlicher Personen in die Verwendung ihrer personenbezogenen Daten oder die Erlaubnis juristischer Personen in die Verwendung ihrer nicht personenbezogenen Daten für Zwecke von allgemeinem Interesse, z.B. wissenschaftliche Forschung, ohne Gegenleistung [Art. 2 Ziff. 10].

- Juristische Personen, die Zwecke von allgemeinem Interesse unterstützen und ohne Erwerbszweck tätig sind, können sich als datenaltruistische Organisation bei ihrer zuständigen nationalen Behörde registrieren und sich anschließend als "in der Union anerkannte Organisationen für Datenaltruismus" (EU-Label) bezeichnen. Sie müssen ihre Datenaltruismus-Tätigkeiten über eine rechtlich unabhängige Struktur, getrennt von anderen Tätigkeiten, ausüben. Die Registrierung ist in allen Mitgliedsstaaten gültig. [Art. 15-17]
- Datenaltruistische Organisationen benötigen eine EU-Niederlassung oder müssen einen gesetzlichen Vertreter in dem Mitgliedstaat benennen, in dem sie Daten für altruistische Zwecke sammeln wollen [Art. 17 Abs. 2-3].
- Datenaltruistische Organisationen müssen, u.a.,
 - Aufzeichnungen über alle natürlichen und juristischen Personen führen, die Daten in ihrem Besitz verarbeiten, sowie über den Zweck, das Datum und die Dauer dieser Verarbeitung [Art. 18 Abs. 1],
 - die Dateninhaber über die im allgemeinen Interesse liegenden Zwecke, für die sie die Datenverarbeitung erlauben, und über etwaige Datenverarbeitungen in Drittstaaten, informieren [Art. 19 Abs. 1], und
 - sicherzustellen, dass die Daten der Dateninhaber ausschließlich für die vorgesehenen Zwecke von allgemeinem Interesse verwendet werden [Art. 19 Abs. 2].
- Die Kommission kann Durchführungsrechtsakte zur Festlegung eines "Europäischen Einwilligungssformulars für Datenaltruismus" erlassen, die an bestimmte Sektoren und Zwecke angepasst werden können. Das Formular soll die Einholung von Einwilligungen bei natürlichen und juristischen Personen erleichtern. [Art. 22 Abs. 1-2]

► Übertragung nicht-personenbezogener Daten an Drittstaaten

- Öffentliche Stellen, Datenweiterverwender, Anbieter von Diensten für die gemeinsamen Datennutzung und datenaltruistische Organisationen [im Folgenden: Datenakteure], müssen alle angemessenen Maßnahmen ergreifen, um die Übertragung von in der EU gespeicherten nicht-personenbezogenen Daten in Drittstaaten oder den Zugang zu diesen Daten zu verhindern, wenn dies zu einem Konflikt mit EU-Recht oder dem Recht eines betreffenden Mitgliedstaats führt [Art. 30 Abs. 1].
- Entscheidungen von Gerichten oder Verwaltungsbehörden aus Drittstaaten, die von Datenakteuren die Übermittlung von oder den Zugang zu nicht-personenbezogenen Daten verlangen, können nur anerkannt oder vollstreckt werden, sofern sie auf einem internationalen Abkommen - wie einem Rechtshilfeabkommen [MLAT] - zwischen der EU oder einem Mitgliedstaat und dem Drittstaat beruhen. Ein solches Abkommen muss vor Inkrafttreten der Verordnung in Kraft sein. [Art. 30 Abs. 2]
- Sind Datenakteure Adressaten einer Entscheidung eines Gerichts oder einer Verwaltungsbehörde in einem Drittstaat und bringt die Befolgung dieser Entscheidung das Risiko mit sich, dass sie mit dem Recht der EU oder der Mitgliedstaaten in Konflikt steht, ist die Übertragung an den Drittstaat oder der Zugang zu den Daten nur möglich, wenn u.a. das Rechtssystem des Drittstaates die Darlegung der Gründe und der Verhältnismäßigkeit der Entscheidung verlangt, und Einwände von Adressaten gegen Übertragungen oder Zugänge von Gerichten im Drittstaat geprüft werden [Art. 30 Abs. 3].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Daten müssen problemlos durch EU-weite und branchenübergreifende Wertschöpfungsketten fließen können, um Big-Data-Mustererkennung oder maschinelles Lernen zu ermöglichen. Dies erfordert gemeinsame EU-Vorschriften.

Politischer Kontext

Das Daten-Governance-Gesetz wurde in der EU-Datenstrategie [COM(2020) 660, s. [cepAnalyse](#)] angekündigt. Es ergänzt die Datenschutzgrundverordnung [(EU) 2016/679, s. [cepAnalyse](#)], die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors [(EU) 2019/1024] und einige sektorspezifische Rechtsvorschriften.

Stand der Gesetzgebung

25.11.2020 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	ITRE (federführend), Berichterstatterin: Angelika Niebler (EVP, D)
Bundesministerium:	N.N.
Ausschüsse des Deutschen Bundestages:	Ausschuss für Wirtschaft und Energie (federführend)
Modus der Entscheidungsfindung im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 (2) AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Daten sind oft nicht rivalisierende Güter: Sie können von mehreren Nutzern zur gleichen Zeit und für zahlreiche Zwecke verwendet werden. Ihre Produktion geht oft mit Skaleneffekten einher und sinken mit steigender Menge. Das verdeutlicht das Potenzial ihrer Nutzung und Weiterverwendung. Die Bemühungen der Kommission, die Hindernisse für die Nutzung, Weiterverwendung und die gemeinsame Nutzung von Daten abzubauen, sind daher generell zu begrüßen.

Mechanismen für die Weiterverwendung spezifischer Daten des öffentlichen Sektors können deren Verfügbarkeit für Weiterverwender erhöhen. Erstens: Das generelle Verbot von Exklusivrechten an der Weiterverwendung solcher Daten stellt sicher, dass die Daten für mehrere Anwendungsfälle und von mehreren Verwendern genutzt werden können. Dadurch wird das Innovationspotenzial gewahrt. Zweitens: Die Pflicht, Anonymisierungstechniken einzusetzen und sichere Verarbeitungsumgebungen zu nutzen, fördern das Vertrauen der Rechteinhaber, die andernfalls die Bereitstellung von Daten einschränken oder ihre Weiterverwendung vertraglich ausschließen könnten. Drittens: Zentrale Informationsstellen senken die Suchkosten und verbessern die Auffindbarkeit wertvoller Daten. **Da die Verordnung die Behörden nur ermutigt, aber nicht verpflichtet, Daten zur Verfügung zu stellen, hängt der Erfolg dieser Schritte maßgeblich von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, dies zu tun.**

Unternehmen geben ihre Daten oft nicht weiter, da sie Datennutzern nicht vertrauen, es schwierig ist, diese zu identifizieren oder technische Hürden sie ausbremsen. Verbrauchern fällt es schwer, ihre personenbezogenen Daten zu teilen, da sie die Vor- und Nachteile davon nicht einschätzen können. Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung können, sofern sie als neutrale und transparente Vermittler wahrgenommen werden, Vertrauen zwischen Dateninhabern und -nutzern schaffen, Suchkosten senken und die Verhandlungsmacht von Dateninhabern und -nutzern angleichen. Sie unterstützen die Datennutzung. Allerdings enthält die Verordnung drei strittige Aspekte.

Erstens sind **die Vorschriften zu den Anbietern von Diensten für die gemeinsame Datennutzung** hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs unklar. Während der Fokus der Kommission auf B2B- und C2B-Datenaustausch liegt, weist die Verordnung auch auf andere Szenarien hin und widerspricht, z. B. bei der Frage, wer jeweils Dateninhaber und Datenutzer sein kann. Außerdem ist nicht immer klar, welche der drei Dienste welche Art von Daten erfassen (personen- vs. nicht-personenbezogene Daten). Auch werden Ausnahmen vom Anwendungsbereich nur in einem Erwägungsgrund behandelt. Damit **schaffen die Vorschriften Rechtsunsicherheit und bergen Risiken für Regulierungsarbitrage.**

Zweitens sollten die Bestimmungen für Anbieter nicht verpflichtend sein. Die Meldepflicht und die Bedingungen für die Geschäftsausübung werden die Kosten für die gemeinsame Datennutzung erhöhen und diese möglicherweise verhindern. Ein Label für die freiwillige Einhaltung der Vorgaben der Verordnung reicht aus. So könnten Dateninhaber und -nutzer frei wählen, ob sie auf Anbieter zurückgreifen wollen, die sich an die Verordnungsvorgaben halten, oder auf solche die dies nicht tun. Eine solche Lösung würde auch die Markteintrittshürden für die Anbieter niedrig halten.

Drittens kann der B2B-Datenaustausch – erleichtert durch die Anbieter – als wettbewerbswidriger Informationsaustausch eingestuft werden und gegen Artikel 101 AEUV verstoßen, der wettbewerbswidrige Vereinbarungen verbietet. Derzeit besteht Unklarheit darüber, wann ein Datenaustausch als wettbewerbswidrig gilt. Die Kommission sollte durch eine Ad-hoc-Änderung der Leitlinien für die horizontale Zusammenarbeit für mehr Klarheit sorgen [s. [ceplinput](#)].

Durch **das freiwillige EU-Label für datenaltruistische Organisationen**, die die Anforderungen der Verordnung erfüllen, kann jede solche Einrichtung entscheiden, ob sie das Label führen möchte. Jeder Dateninhaber kann zwischen Organisationen mit und ohne Label wählen. Dies **ist zu begrüßen, da es neben den restriktiven Ansätzen der Verordnung – z.B. Gemeinnützigkeit und rechtliche Trennung –, anderen innovativen Ansätzen des Datenaltruismus Raum lässt.** In jedem Fall sollte das EU-Label nicht zur Pflicht für alle datenaltruistischen Organisationen werden.

Die Regelung zur Übermittlung nicht-personenbezogener Daten in Drittstaaten setzt zu Recht auf Rechtshilfeabkommen (MLATs) als Lösung für Normenkollisionen. Solche Kollisionen entstehen, wenn Unternehmen durch Anordnungen aus Drittstaaten zur Herausgabe von Daten aufgefordert werden und dies gegen EU- oder nationales Recht verstößt. MLATs legen die Kriterien fest, nach denen die Anordnungen von Drittstaaten vollstreckbar sind und schreiben vor, dass die Einhaltung der Kriterien durch die Justizbehörde eines Mitgliedstaates geprüft wird.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedsstaaten

Unproblematisch

Zusammenfassung der Bewertung

Mechanismen für die Weiterverwendung spezifischer Daten des öffentlichen Sektors können deren Verfügbarkeit für Weiterverwender erhöhen. Da die Verordnung die Behörden nur ermutigt, Daten bereitzustellen, hängt der Erfolg von deren Bereitschaft ab, dies zu tun. Die Vorschriften für Dienste für die gemeinsame Datennutzung schaffen Rechtsunsicherheit und ermöglichen Regulierungsarbitrage. Das freiwillige EU-Label für datenaltruistische Organisationen ist zu begrüßen, da es neben den restriktiven Ansätzen der Verordnung Raum lässt für andere innovative Ansätze.