

Positionspapier zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über: Eine europäische Datenstrategie (COM(2020)66 final)

Berlin, 18. Mai 2020

Am 19. Februar 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission zeitgleich mit einem Entwurf für eine Digitalstrategie und einem Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz ihren Diskussionsentwurf für eine europäische Datenstrategie und startete hierzu eine Konsultation.

Daten sind ein zentraler Faktor der Digitalwirtschaft und bilden die Grundlage nahezu aller modernen Anwendungen und Dienste. Für die Gestaltung und Entwicklung von Zukunftstechnologien, wie verschiedene Formen künstlicher Intelligenz oder auf Big Data basierten Informationssystemen, ist der Zugang zu großen Mengen hochwertiger Daten Voraussetzung.

Mit dem vorgestellten Entwurf für eine europäische Datenstrategie möchte die EU-Kommission die Grundsteine für eine europäische Datenwirtschaft legen, die in einen größeren Rahmen zentraler Baustein für die europäische Herangehensweise an Künstliche Intelligenz, die europäische Industriestrategie und weitere politische Vorhaben darstellt. eco – Verband der Internetwirtschaft e.V. sieht eine europäische Datenstrategie als zentrales Element im digitalen Binnenmarkt und hält sie für eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg digitaler Geschäftsmodelle und der Wirtschaft in Europa.

I. Allgemeine Anmerkungen

Zu dem von der EU-Kommission vorgelegten Papier hat eco folgende grundlegenden Anmerkungen:

▪ Umfassender Ansatz für Datenstrategie

Mit ihrer Datenstrategie legt die Kommission einen umfassenden Ansatz für die zukünftige Handhabung von Daten vor. Neben der Ausbildung von Governancestrukturen stehen auch der Aufbau der Kompetenz über Daten, Investitionsförderung und die Schaffung gemeinsamer Datenräume im Fokus der Kommission. Ein solcher ganzheitlicher Ansatz hilft Gesellschaft und Wirtschaft bei der Gestaltung eines weitgehend einheitlichen europäischen Datenraums, in dem sie rechtssicher agieren können und Klarheit und Transparenz für die kompetente Verwendung und Verarbeitung von Daten haben.



▪ **Governance Ansatz der Kommission**

Die Europäische Kommission hebt in ihrem Entwurf für eine Datenstrategie darauf ab, dass ein Governance Ansatz verfolgt werden soll. Der Ansatz ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da er verschiedene Varianten und Verknüpfungsmöglichkeiten im Rahmen regulierter Selbstregulierung ermöglicht. Dass im Rahmen des Governance-Ansatzes auch sektorübergreifende Verknüpfung von Daten eine besondere Rolle spielen soll, ist nach Ansicht des eco begrüßenswert.

▪ **Wettbewerbliche Bedeutung von Daten muss geklärt werden**

Die wettbewerbliche Bedeutung von Daten ist vor allem durch datenbasierte und datenzentrierte digitale Geschäftsmodelle stark in den Vordergrund gerückt und sie leisten einen Beitrag zur Wertschöpfung. Sie sind zwar an sich kein konkurrierendes Wirtschaftsgut, doch dienen sie als Grundlage für die unterschiedlichsten Wertschöpfungsmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund wird derzeit an verschiedenen Stellen über die Regulierung des Zugangs zu Daten diskutiert. Auch im Entwurf für die EU-Datenstrategie wird auf diesen Aspekt nachvollziehbarerweise eingegangen. Gleichwohl gilt es zu bedenken, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von Datenbeständen der Privatwirtschaft für andere private, oftmals konkurrierende Akteure weitere Fragen über die wettbewerblichen hinaus stellen, und dass die tatsächliche Bedeutung von Datenbeständen für Wettbewerbsverzerrungen nicht abschließend geklärt ist. Eine weitere Erörterung dieser Fragen wäre aus der Sicht von eco angebracht, bevor mögliche regulatorische Maßnahmen ergriffen werden.

II. Zum Entwurf der EU-Datenstrategie im Einzelnen:

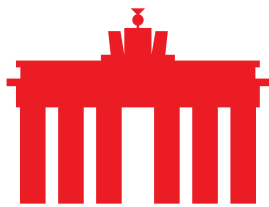
Den Entwurf der EU-Datenstrategie kommentiert eco im Einzelnen wie folgt:

1. Zur Einleitung

Das Ziel, ein Vorbild für eine Gesellschaft zu werden, die mit Hilfe von Daten bessere Entscheidungen in allen Bereichen treffen kann, ist so einfach formuliert, wie ambitioniert in der Ausgestaltung. Den dafür nötigen generellen Rechtsrahmen sieht die Kommission als weitgehend abgesteckt an. Dies trifft zu und sollte, insbesondere mit Blick auf Fragen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit bei der weiteren Debatte dringend berücksichtigt werden.

2. Zur Frage: Was steht auf dem Spiel?

Mit den skizzierten Szenarien versucht die Kommission, mögliche zukünftige Anwendungsszenarien für die Datennutzung herauszuarbeiten. Sie stellen auch die regulatorischen Herausforderungen durch die Entwicklung von Datenwirtschaften außerhalb des europäischen Wirtschaftsraums heraus. Grundsätzlich sind die angeführten Anwendungsbeispiele zutreffend. Auch die aufgeführten rechtlichen Grundlagen in Europa stellen einen umfassenden Rahmen für die Gestaltung digitaler Geschäftsmodelle und Systeme der Künstlichen Intelligenz dar, die für alle weiteren Überlegungen



zur Europäischen Datenstrategie hohe Relevanz haben. Die rechtlichen Grundlagen bilden einen soliden Ausgangspunkt für die weitere Erörterung. Fraglich bleibt jedoch insbesondere, wie genau die Entwicklung und Nutzung „digitaler Zwillinge“ erfolgen soll, die auf Grundlage personenbezogener Daten entstehen und zumindest unter den derzeitigen Maßgaben vermutlich keinen Mehrwert im Verhältnis zur Verarbeitung personenbezogener Daten darstellen. Das Anwendungsbeispiel im Medizinbereich ist grundsätzlich treffend und kann als Beispiel für den Mehrwert hochwertiger Daten herangezogen werden.

3. Zur Zielvorstellung

Das in der Einleitung grob umrissene Ziel wird an dieser Stelle weiter konkretisiert. Als Rahmen für ihre Datenstrategie sieht die Europäische Kommission sowohl personenbezogene als auch nicht-personenbezogene Daten. Der Rahmen für die europäische Datenwirtschaft soll so gestaltet werden, dass alle Bedingungen vollständig bis 2030 umgesetzt sind. Maßstäbe für die Zielvorstellung sind neben EU-weiten und branchenübergreifenden Standards für Datenaustausch und der Etablierung von Daten-Governance-Strukturen außerdem die Einhaltung von Datenschutzvorschriften, dem Wettbewerbsrecht und dem Verbraucherschutz. Gerade die letztgenannten Aspekte werden eine besondere Herausforderung darstellen. Während für den Datenschutz mit der DSGVO bereits eine solide Rechtsgrundlage geschaffen worden ist, deren Umsetzung in den Mitgliedsstaaten nun möglichst einheitlich erfolgen sollte, stehen für die anderen beiden genannten Politikfelder noch zahlreiche Fragen im Raum. Die wettbewerbliche Relevanz von Daten ist in der Politik weitgehend unbestritten. Umstritten ist indes, wie genau mit dem Aspekt der „Datenmacht“ von Unternehmen und Akteuren umgegangen werden soll. Das europäische Verbraucherrecht wiederum ist derzeit noch nicht vereinheitlicht. Für Unternehmen stellt diese Zersplitterung ein großes Problem dar. Daher sollte kritisch geprüft werden, in welchem Umfang verbraucherrechtliche Fragen in die Datenstrategie mit einbezogen werden sollen und wie diese vor dem Hintergrund, einen möglichst einheitlichen europäischen Datenraum zu schaffen, behandelt werden sollen.

4. Zu den Problemen

Als zentrale Herausforderung identifiziert die Kommission die Fragmentierung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten. Die Anstrengungen, einen gemeinsamen Weg für die Gestaltung eines europäischen Datenraum zu finden, dürfen nicht unterschätzt werden. Betrachtet man andere zentrale Vorhaben wie die DSGVO, die insgesamt vier Jahre lang verhandelt wurde, zeigt sich hier, dass eine „schnelle Lösung“ möglicherweise nicht so umfassend werden wird, wie sich dies viele Akteure wünschen oder gänzlich unmöglich ist. Fraglich hingegen ist die These, dass für die Entwicklung von Diensten und Produkten nicht genügend Daten zur Verfügung stehen. Dies sollte an dieser Stelle nicht einfach vorweggenommen werden. Vielmehr stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen die bei verschiedenen Akteuren vorhandenen Daten



verfügbar gemacht werden können und für welche Zwecke sie jeweils von wem verarbeitet werden dürfen.

Es sollte auch geprüft werden, inwieweit Daten – dies wird an anderer Stelle auch als These aufgeworfen – zur Verfügung stehen, allerdings aufgrund bestehender datenschutzrechtlicher oder urheber- bzw. patentrechtlicher Bedenken nicht genutzt werden können, oder ob mangelhafte Aufbereitung oder Konnektivität der Verwendung entgegenstehen. Das Beispiel unter dem Abschnitt „Daten für das öffentliche Wohl“ wirft zudem die Frage auf, wieso ein bevorzugter Zugang von KMU für das Gemeinwohl fördernd sein soll bzw. inwieweit dadurch größere Unternehmen beim Zugang benachteiligt werden. Einheitliche Regeln für die Datennutzung für alle Akteure sollten das Ziel sein, um eine Schieflage bei der geplanten Daten-Governance-Struktur zu vermeiden. Die Frage, wie die Kommission hier vorgehen möchte, zieht sich auch durch die weitere Problembeschreibung, bei der ein sehr feingliedrigeres System (G2B, B2B, B2G und G2G) gezeichnet wird, für die unterschiedliche Gründe ausgemacht werden.

Entscheidend dürfte hier auch die Frage sein, wie entsprechende Akteure es in der Vergangenheit geschafft haben, große Datenbestände aufzubauen und diese für Ihre Produkte und Dienste zu nutzen. Die fehlende Interoperabilität und daher auch nur bedingt nachvollziehbare Qualität von Daten hingegen dürfte unbestritten für alle Marktteilnehmer in Europa eine Herausforderung darstellen. Ebenso hervorzuheben ist hier die momentan noch nicht erkennbare europäische Daten-Governance und die Herausforderungen bei Daten- und Cloudinfrastrukturen. Zuletzt stellen Datenkompetenz, Qualifikation und IT-Sicherheit wichtige Bausteine für den vertrauensvollen und rechtssicheren Umgang mit digitalen Technologien und eine erfolgreiche Datenwirtschaft dar.

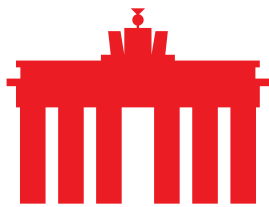
5. Zur Strategie-Säule: Sektorübergreifender Governance-Rahmen für Datenzugang und Datennutzung

Mit dem sektorübergreifenden Governance-Rahmen für Datenzugang und Datennutzung sind verschiedene Einzelmaßnahmen zusammengefasst, die insgesamt einen Beitrag zur Stärkung der Datenwirtschaft leisten sollen. Als zentrale Maßnahme sieht die Kommission hier einen „Rechtsrahmen für die Governance gemeinsamer europäischer Datenräume“, den sie für das 4. Quartal 2020 in Aussicht stellt. Hinter dem Rechtsrahmen wiederum verbergen sich verschiedene Einzelmaßnahmen, die die Verknüpfung und die Interoperabilität von Datenbeständen stärken soll. Neben diesen grundsätzlich positiv zu bewertenden Maßnahmen soll auch die Entscheidung darüber erleichtert werden, ob die Verwendung von Daten rechtskonform erfolgt. Diese zusätzliche Rechtssicherheit von Unternehmen ist aus der Sicht von eco begrüßenswert. Es sollte dabei jedoch auch berücksichtigt werden, inwieweit Möglichkeiten zur Vereinfachung des Zugangs zu Daten für entsprechende Nutzung in Form von rechtlicher Klarstellung durch Anwendung allgemeiner Regeln oder die Schaffung von Erlaubnistatbeständen für die bestimmte Verwendungszwecke und Datenverarbeitungsgruppen geschaffen werden können; insbesondere dort,



wo die DSGVO diese ermöglicht. Hier sollte mit Datenschützern und Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft der jeweiligen Bereiche und Sektoren an Vorschlägen für Regelungen auf untergesetzlicher Ebene gearbeitet werden. Auch sollte bei der Schaffung der Datenräume darauf geachtet werden, dass diese inklusiv gestaltet sind und möglichst vielen eine freiwillige Teilnahme ermöglichen. Die Vorschläge der Kommission, auch verschiedene Aspekte von „Datenspende“ oder „Datenaltruismus“ in das Governance-Regelwerk einzuschließen, sind grundsätzlich gute Ansätze. Es wäre jedoch sinnvoller, für Klarheit darüber zu sorgen, inwieweit Erkenntnisse aus verwendeten Daten weiter genutzt werden können, oder ob rechtliche Beschränkungen aufgrund des Datenschutzes bestehen. Ein Durchführungsrechtsakt über hochwertige Datensätze soll zudem herausstellen, dass auch ausgewählte Daten der öffentlichen Hand für Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Durchführungsrechtsakt soll diese Bereitstellung systematisiert und priorisiert werden. Im Sinne einer Open Data Strategie die die sukzessive Nutzbarmachung von Daten europäischer Institutionen anstrebt, ist hier vor allem die Geschwindigkeit der Umsetzung maßgeblich. Der für das erste Quartal 2021 angestrebte Durchführungsrechtsakt, sollte dementsprechend zügig angegangen werden. eco begrüßt die Initiative der Kommission und erwartet, dass sich daraus Impulse und neue Möglichkeiten für die Digitalwirtschaft ergeben, neue Systeme und Dienste im Markt anbieten zu könne. Hiervon können letztlich alle Akteure und die gesamte Wirtschaft profitieren.

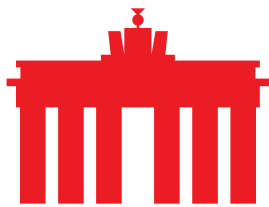
Die Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens in einzelnen Sektoren zur weiteren Ausgestaltung der Datenwirtschaft ist die komplexeste aber gleichzeitig auch wichtigste Herausforderung für den Erfolg der Datenstrategie. APIs, gemeinsame Normen und sektorübergreifende Pools können nur dann erfolgreich sein, wenn die Akteure, die Daten bereitstellen, Rechtssicherheit dafür haben. Die momentanen Bestimmungen sind, teilweise über die DSGVO hinaus, restriktiv und sorgen hier für Unsicherheit. Klare Erlaubnistatbestände im Einklang mit den geltenden Datenschutzregeln und ggf. weiteren bereichsspezifischen Gesetzen spielen daher eine zentrale Rolle für den Erfolg einer europäischen Datenstrategie und können zum Hebel für die Wirtschaft in Europa werden. Unklar ist hingegen, wie der von der Kommission andiskutierte Rechtsakt über Daten sich für diese Pläne auswirkt. Eine allumfassende Verpflichtung zur Bereitstellung und Zugänglichmachung von Daten kann negative Anreize für Marktteilnehmer setzen unbeschadet davon, wie die konkreten Bedingungen ausgestaltet sind. Dies könnte sich unter Umständen kontraproduktiv auf Investitionen in datenzentrierte und datengetriebene Dienste und Anwendungen sowie Geschäftsmodelle auswirken. Inwieweit die Kommission darüber hinaus wettbewerbsrechtlich aktiv werden möchte, wird aus dem vorliegenden Strategieentwurf nicht klar. Aus der Sicht von eco wäre dringend angezeigt, dass die Kommission mit ihrem Vorgehen die Bemühungen der besseren Vernetzung von Datenpools nicht konterkariert. Auch sollte kritisch geprüft werden, inwieweit ein weiterer institutioneller



Rahmen für die Entwicklung der digitalen Wirtschaft in Europa in Form einer eigenen Beobachtungsstelle nötig ist.

6. Zur Strategie-Säule Investitionen in Daten und die Stärkung europäischer Kapazitäten und Infrastrukturen

Dass für die Verarbeitung und Vernetzung großer Datenmengen insbesondere bei einer angestrebten dezentralen Datenhaltung gute Basisinfrastrukturen erforderlich sind, hat die Kommission in ihrem Entwurf für die Datenstrategie zutreffend erkannt. Nach Einschätzung des eco ist positiv hervorzuheben, dass die Kommission selbst aktiv werden will, um den Auf- und Ausbau entsprechender Infrastrukturen in einem wettbewerblich getriebenen Umfeld zu fördern. Das für den Zeitraum 2021 bis 2027 vorgesehene High-Impact-Projekt ist vor diesem Hintergrund begrüßenswert. Für dessen Erfolg ist jedoch entscheidend, dass es möglichst offen und anschlussfähig ist und allen Marktteilnehmern die Möglichkeit zur Partizipation bietet. Positiv ist ebenso festzuhalten, dass die Kommission beim Auf- und Ausbau entsprechender Infrastrukturen nicht sektoral denkt, sondern diese Strategien in den Kontext ihrer breiteren Wirtschafts- und Industriepolitik einbetten sowie entsprechende Investitionen fördern möchte und entsprechende Hemmnisse für den Einsatz moderner Technologien abbaut. Die enge Verzahnung dieser europäischen Politik mit jener in den Mitgliedsstaaten ist vor diesem Hintergrund ebenfalls zu begrüßen. Es bleibt zu hoffen, dass die für das 3. Quartal 2020 angestrebten Vereinbarungen mit den Mitgliedsstaaten dann auch tatsächlich erfolgen können und mit diesen der Rahmen für eine sinnvolle Förderung digitaler Infrastrukturen gesetzt werden kann. Unklar ist indes, wie sich die Pläne der Kommission für ein europäisches Cloud-Regelwerk dazu verhalten und inwieweit sich Initiativen wie GAIA-X für föderierte Infrastruktur- und Datenservices, das den Anforderungen für einen europäischen digitalen Binnenmarkt folgt, dort integrieren lassen. Es existieren bereits verschiedene Möglichkeiten der Zertifizierung und Bewertung von Clouddiensten, die zwar ebenso berücksichtigt werden sollen. Jedoch bleibt unklar, wie genau die Ausgestaltung des Cloud-Regelwerks erfolgen soll und inwieweit dadurch Verunsicherung bei Anbietern und Nachfragern hinsichtlich Compliance und weiteren Faktoren entsteht. Wichtig wäre hier auch die Berücksichtigung der Arbeitsergebnisse im Rahmen des EU Cybersecurity Acts. Die Einrichtung eines weiteren Marktplatzes für digitale Dienste ist vor diesem Hintergrund ebenso kritisch zu prüfen. Ein Wettbewerb zu freien am Markt befindlichen Angeboten könnte sich hier als kontraproduktiv erweisen und beim Aufbau einer europäischen Plattformwirtschaft hinderlich sein. Positiv hervorzuheben sind indes die Pläne der Kommission, einheitliche europaweite Vergaberegeln beim Einsatz von datenverarbeitenden Diensten zu entwickeln. Damit könnte zukünftig ein europäischer Referenzrahmen bestehen, der auch in den Mitgliedsstaaten genutzt werden kann. Dies würde der Integration des digitalen Binnenmarkts einen Impuls geben und die Verwirklichung nachhaltig vorantreiben.



7. Zur Strategie-Säule: Stärkung der Handlungskompetenz des Einzelnen und Investitionen in KMU

Die Stärkung der Kompetenz von Personen und KMU im Umgang mit Daten ist grundsätzlich begrüßenswert. Fachwissen um die Konsequenzen datengetriebener Dienste helfen sowohl bei der Wahrnehmung der eigenen Kompetenz von Verbrauchern als auch im betrieblichen und geschäftlichen Kontext. Inwieweit dies mit einer weiteren Konkretisierung des Rechts auf Datenportabilität korreliert, bleibt abzuwarten. Zentral ist hier vor allem die Frage, wie weit dieses Recht zukünftig gefasst sein soll und inwiefern durch die Wahrnehmung des Rechts in den Betrieb und die Entwicklung von Diensten eingegriffen wird.

8. Zur Strategie-Säule: Gemeinsame europäische Datenräume

Die Schaffung gemeinsamer Datenräume zur Nutzung für Industrie, Gesellschaft und Politik ist ein wichtiges Anliegen der EU-Kommission. Mit der gewählten Strategie, sektorübergreifend Datenbestände zu verbinden und bereitzustellen, kommt die Kommission an dieser Stelle jedoch nur begrenzt weit. Für die diskutierten Datenräume wird ein straffer sektoraler Ansatz gewählt, vermutlich um den zentralen Akteuren in Industrie und Wirtschaft Rechnung zu tragen. Inwieweit dieser Ansatz für eine stringente Digitalisierung der europäischen Wirtschaft erfolgversprechend ist, bleibt unklar. Wünschenswert wären hier Vorschläge gewesen, wie die Kommission gedenkt, datengetriebene Dienste zu fördern und zu ihrer besseren Interoperabilität und Anwendung beizutragen und wie Datenformate und international anschlussfähige Standards in allen EU-Mitgliedsstaaten vereinheitlicht werden können.

III. Fazit

Mit dem Entwurf einer europäischen Datenstrategie zeigt die EU-Kommission viele wichtige und notwendige Maßnahmen auf, die ergriffen werden müssen, um ein offenes, anschlussfähiges und funktionierendes digitales Ökosystem, das den Werten und Zielvorstellungen des einheitlichen europäischen digitalen Binnenmarkts aufsetzt, zu gestalten. Ein wettbewerblicher Ansatz bietet bei der Ausgestaltung einer europäischen Datenwirtschaft die Grundlage für Entwicklung – wirtschaftlich und gesellschaftlich. Er sollte daher ebenso berücksichtigt werden und den Vorzug gegenüber starren Regeln oder bürokratischen Maßnahmen haben. Die europäische Datenstrategie kann, sollte sie diese Aspekte stärker in den Fokus stellen, ein Erfolg mit Bedeutung für die gesamte digitale Welt und Märkte auch über Europa hinaus werden.



VERBAND DER INTERNETWIRTSCHAFT E.V.



Über eco

Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Die Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie eine ethisch orientierte Digitalisierung bilden Schwerpunkte der Verbandsarbeit. eco setzt sich für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.