

Der EU Data Act – Wegbereiter einer europäischen Datenwirtschaft?

Johannes Niklas Holtz

Die EU-Kommission präsentierte am 23. Februar 2022 einen *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung*. Bekannt ist der Gesetzentwurf unter dem Namen *Data Act*. Ziel der Verordnung ist die Verbesserung der Verfügbarkeit und Nutzung von Daten in der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft sowie im öffentlichen Sektor der EU.

Der Data Act ist das umfangreichste europäische Datengesetz seit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Von verschiedenen Seiten wird der Vorschlag mit allerlei Superlativen betitelt. Der zuständige EU-Kommissar Thierry Breton bezeichnet das Gesetz als „Eckpfeiler einer starken, innovativen und souveränen europäischen Digitalwirtschaft“ (Europäische Kommission 2022a). Die FAZ spricht gar von einer „Revolution am Datenmarkt“ (Kafsack 2022). Inwieweit der Data Act den Ankündigungen gerecht wird, wird in diesem Artikel beleuchtet. Nach einer kurzen Einführung in die EU-Datenpolitik wird in den folgenden Abschnitten der Data Act im De-

tail vorgestellt. Im fünften Abschnitt wird erörtert, wie der Vorschlag in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik aufgenommen wurde. Schließlich kommt der Artikel zu einem Fazit und wagt einen Ausblick auf das laufende Gesetzgebungsverfahren.

Die EU-Datenpolitik

Die weltweit produzierte Datenmenge steigt rasant von 33 Zettabyte im Jahr 2018 auf prognostizierte 175 Zettabyte im Jahr 2025 (Europäische Kommission 2020: S. 2). Doch nicht nur das Datenvolumen nimmt zu, sondern auch die Datenvielfalt. Dies geht einher mit zunehmender Rechenleistung, deutlich sinkenden Kosten für Datenspeicher und dem Aufkommen leistungsfähigerer Methoden zur Datenanalyse und Datenmodellierung. Infolgedessen war es noch nie so einfach, Daten zu sammeln, zu speichern und zu verarbeiten (Kelleher/Tierney 2018: 1-9).

Die Nutzung der steigenden Anzahl an Daten mittels moderner Analyseverfahren birgt ein



M.A. Johannes Niklas Holtz

Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft (FAU) & Policy Advisor bei DATEV/Brüssel

gewaltiges Potential, um unser Leben in vielerlei Hinsicht zu verbessern, zum Beispiel durch eine effizientere Verwaltung, durch evidenzbasierte politische Entscheidungen, eine bessere Medizin und Gesundheitsversorgung sowie einen sichereren Verkehrssektor (Kelleher/Tierney 2018: 183). Die Wertschöpfung der Datenwirtschaft sorgte bereits 2019 für 2,6 % des Bruttoinlandsprodukts der EU. Zudem wird der Datenwirtschaft ein enormes Wachstumspotential prognostiziert (Europäische Kommission 2022b: 2). Die Politik hat das Potential, welches in Daten steckt, erkannt und möchte es nun heben. Hierfür sollen Daten stärker genutzt und geteilt werden.

Daten haben eine Eigenschaft, die die Logik hinter dem politischen Wunsch nach mehr Datenzugängen und mehr gemeinsamer Datennutzung begründet: Es gibt keine funktionelle Rivalität in der Nutzung von Daten. Viele verschiedene Parteien können die gleichen Daten für unterschiedliche Zwecke nutzen, ohne dass einer Partei funktionelle Einbußen entstehen. Diese Nicht-Rivalität verspricht erhebliche Wohlfahrtsgewinne. Ein Gegenbeispiel stellt das Auto dar. Es kann nur bedingt von unterschiedlichen Parteien gleichzeitig genutzt werden. So können zwei verschiedene Parteien mit demselben Auto nicht gleichzeitig in zwei unterschiedliche Richtungen fahren (Martens 2021: 75).

Angesichts des großen Potentials der Datenwirtschaft ist es nicht verwunderlich, dass die Datenpolitik für die von der Leyen-Kommission, die im Dezember 2019 ihr Amt antrat, höchste Priorität hat. Mit der Nominierung des Franzosen Thierry Breton zum Kommissar für den Binnenmarkt gewann die Datenpolitik an Dynamik. Thierry Breton unterstrich mehrfach öffentlich die Relevanz des Themas und rückte es ganz oben auf die politische Agenda (Euractiv 2020).

Um ihre Ambitionen zu untermauern, präsentierte die von der Leyen Kommission bereits wenige Monate nach Amtsantritt eine europäische Datenstrategie. In dieser Strategie erläuterte die Kommission die Herausforderungen, vor denen die europäische Datenwirtschaft derzeit steht: Eine unzureichende Verfügbarkeit von Daten, der Mangel an Interoperabilität und Qualität der Daten sowie die unzureichende Entwicklung von Dateninfrastrukturen verhindern demnach eine florierende europäische Datenwirtschaft. Gleichzeitig wurden politische Maßnahmen und Investitionen zur Förderung der Datenwirtschaft für die laufende Legislaturperiode angekündigt, um die bestehenden Herausforderungen anzugehen. Zielbild ist ein eigener europäischer Weg, der eine erfolgreiche Datenwirtschaft mit Datenschutz und Ethik-Standards vereinen soll - ein ausdrücklicher Gegenentwurf zu „Wettbewerbern“ wie China und den USA (Europäische Kommission 2020: S. 4).

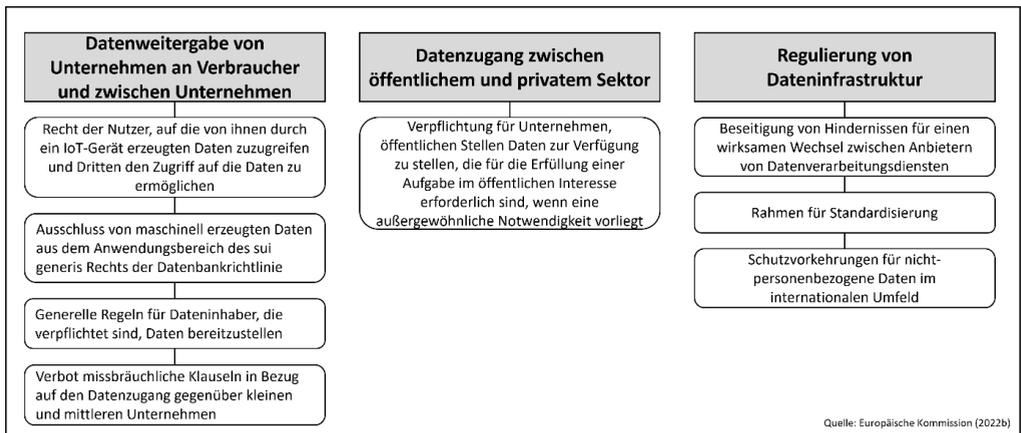
Neben dem Data Act gibt es eine ganze Reihe an Gesetzesinitiativen der EU-Kommission, die das Thema Datennutzung und Datenteilen adressieren. Ein Überblick über diese Gesetze findet sich in Tabelle 1.

Der Data Act ist von all den Initiativen sicher der umfangreichste Schritt auf dem Weg in eine europäischen Datenwirtschaft. Er umfasst 90 Erwägungsgründe und 42 Artikel, die sich auf elf Kapitel verteilen. Vereinfacht gesagt schafft der Data Act ein horizontales Regelwerk, welches drei Bereiche der Datenwirtschaft betrifft, wie in Abbildung 1 zu sehen.

Tabelle 1: EU-Rechtsrahmen für die Datenteilung und Datennutzung

Inkrafttreten	Name	Inhalt
2018	Free Flow of Non-Personal Data Verordnung (EU) 2018/1807	Gewährleistet, dass nicht-personenbezogene Daten überall in der EU gespeichert, verarbeitet und übertragen werden können. Sieht einen selbstregulierenden Verhaltenskodex für die Portierung von Daten und den Wechsel von Cloud-Diensteanbietern vor.
2019	Open Data Richtlinie (EU) 2019/1024	Ziel ist, die Daten des öffentlichen Sektors leichter zugänglich zu machen. Die Richtlinie führt auch das Konzept der hochwertigen Datensätze ein, die über eine Anwendungsprogrammierschnittstelle (API) von öffentlichen Stellen kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen. Es werden sechs Kategorien von hochwertigen Datensätzen aufgeführt: Geodaten, Erdbeobachtung und Umwelt, meteorologische Daten, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen sowie Mobilität.
2022	Data Governance Act	Das Ziel der Verordnung umfasst drei Teilbereiche: 1. EU-weit harmonisierte Bedingungen für die Weiterverwendung geschützter Daten, die im Besitz öffentlicher Stellen sind 2. Einen Anmelde- und Aufsichtsrahmens für die Erbringung von Diensten für die gemeinsame Datennutzung 3. Einen Rahmen für die freiwillige Eintragung von Einrichtungen, die für altruistische Zwecke zur Verfügung gestellte Daten sammeln und verarbeiten
2022	Digital Markets Act	Gatekeeper müssen gewerblichen Nutzern und autorisierten Dritten einen kostenlosen, qualitativ hochwertigen und dauerhaften Echtzeit-Zugang zu den Daten gewähren, die im Zusammenhang mit der Nutzung der Plattformdienste durch den gewerblichen Nutzer generiert werden.
2022	Digital Services Act	Sehr große Online-Plattformen müssen unter bestimmten Bedingungen sowohl staatlichen Akteuren als auch Forschungseinrichtungen Zugang zu Daten gewähren.

Abbildung 1: Überblick über die Bestimmungen des Data Act



Als Erstes regelt der Entwurf die Datenweitergabe von Unternehmen an Verbraucher sowie den Datenzugang zwischen Unternehmen. Der zweite Teil des Data Acts setzt einen Rahmen für den Datenzugang zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Und schließlich wird ein Regelwerk für Dateninfrastruktur, insbesondere für Anbieter von Cloud-Computing-Diensten, geschaffen. Die folgenden drei Abschnitte geben einen detaillierten Überblick über den Data Act.

Die Daten des Internets der Dinge werden geöffnet

Der Data Act sieht vor, dass die Nutzer eines Produkts oder einer damit verbundenen Dienstleistung Zugang zu den Daten haben, die durch ihre Nutzung des Produkts erzeugt werden. Außerdem sollen die Nutzer die Daten mit Dritten ihrer Wahl teilen können. Diese Bestimmung gilt ausschließlich für Produkte, die Teil des Internets der Dinge (IoT) sind. Andere Produkte wie Smartphones oder PCs sind nicht davon erfasst.

Worauf die Kommission mit dieser Regelung abzielt, wird vor allem anhand eines Beispiels klar: Hat ein Besitzer eines IoT Gerätes (beispielsweise ein Auto, ein Kühlschrank oder eine Kaffeemaschine) eine Fehlermeldung, dann bleibt dem Besitzer in der Regel keine andere Möglichkeit, als eine offizielle Werkstatt des Herstellers aufzusuchen. Da oft nur ein offizieller Partner oder der Hersteller selbst die Möglichkeit hat, auf die Daten des Gerätes zuzugreifen. Künftig soll der Data Act dem Besitzer eines Produkts und nicht dem Hersteller die Möglichkeit geben, zu entscheiden, wer auf die Daten eines Produktes zugreifen darf, die bei der Nutzung entstehen. Damit soll der Aftermarket im Hinblick auf Produkte des IoT aufgebrochen werden.

Öffentliche Stellen bekommen mehr Daten

Aktuelle Initiativen zum Datenzugang zwischen öffentlichem und privatem Sektor kennen nur eine Richtung: Die öffentliche Hand soll ihre Daten gegenüber der Gesellschaft und Wirtschaft öffnen,

damit Mehrwerte generiert und Transparenz geschaffen werden können. Die politischen Vorhaben tragen oft Namen wie *Open Data* oder *Public Sector Information*.

Der Data Act schafft einen Datenzugang in die umgekehrte Richtung. Er beinhaltet eine Verpflichtung für mittlere und große Unternehmen, öffentlichen Stellen die Daten zur Verfügung zu stellen, die für die Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse erforderlich sind, wenn eine außergewöhnliche Notwendigkeit existiert. Eine außergewöhnliche Notwendigkeit besteht im Falle einer öffentlichen Notlage, z. B. während einer Pandemie, aber auch zur Verhinderung oder Erholung von einer öffentlichen Notlage. Außerdem besteht eine außergewöhnliche Notwendigkeit, wenn öffentliche Stellen die Daten zur Erfüllung spezifischer, ausdrücklich im Gesetz festgelegter Aufgaben benötigen und nicht anderweitig auf diese zugreifen können bzw. dadurch der Verwaltungsaufwand der Dateninhaber oder anderer Unternehmen erheblich verringern würde.

Ein Beispiel für eine Datenbereitstellung im Sinne des Data Acts wäre das Verlangen einer öffentlichen Stelle auf aggregierte Standortdaten von Kunden eines Telekommunikationsanbieters, um im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie die Bewegungsströme der Bevölkerung nachzuvollziehen.

Der Wechsel zwischen Cloudanbietern wird erleichtert

Schließlich soll durch den Data Act der Cloud-Markt dynamischer werden, in dem die Möglichkeiten für einen sogenannte Vendor Lock-in, also das Erschweren des Anbieterwechsels durch Wechselbarrieren, minimiert werden. So müssen Anbieter von Cloud-Computing-Diensten gewerbliche, technische, vertragliche und organisatorische Hindernisse abbauen. Hierzu sieht der Data Act eine Reihe von Vertragsbedingungen vor, wie eine Kündigungsfrist von maximal 30 Tagen. Des Weiteren führt der Data Act eine schrittweise Abschaffung aller Wechselgebühren ein.

Cloud-Anbieter müssen ihren Kunden zum Anbieterwechsel Schnittstellen öffentlich und kostenlos zur Verfügung stellen. Außerdem sollen die

Datenformate kompatibel sein mit offenen Interoperabilitätsspezifikationen und sie müssen mindestens in einem strukturierten, allgemein verwendeten und maschinenlesbaren Format exportierbar sein. Darüber hinaus sollen offene Interoperabilitätsspezifikationen und europäische Normen für die Interoperabilität von Datenverarbeitungsdiensten erarbeitet werden. Die Kommission behält sich hierfür vor, europäische Normen für die Interoperabilität von Datenverarbeitungsdiensten bei den europäischen Normungsorganisationen in Auftrag zu geben.

Schließlich enthält der Data Act im Hinblick auf Cloud-Anbieter Schutzmaßnahmen gegen den internationalen Transfer sowie gegen den Zugriff staatlicher Behörden außerhalb der EU auf nicht personenbezogene Daten innerhalb der EU, wenn der Transfer oder Zugriff in Konflikt zum EU-Recht oder nationalem Recht stehen würde. So muss zum Beispiel der Dateninhaber über die Datenherausgabe informiert werden.

Resonanz

Das übergeordnete Ziel des Data Acts, die Verfügbarkeit und Nutzung von Daten in der europäischen Wirtschaft, Gesellschaft und im öffentlichen Sektor zu verbessern, findet große Zustimmung. Allerdings gibt es von vielen Seiten tiefgreifende Kritik, wenn es um die genaue Ausgestaltung der Bestimmungen geht.

Das Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb betont in seiner ausführlichen Stellungnahme, dass sektorspezifische Vorschriften nicht vernachlässigt werden sollten, da sie zielgerichteter und somit wirksamer sein können als der horizontale Ansatz des Data Acts. Außerdem zeigen sich die Autoren des Instituts besorgt über die in Teilen mangelnde Präzision des Textes (Drexel et al. 2022). Louisa Specht-Riemenschneider, Professorin für Informations- und Datenrecht, bemängelt in Ihrer Analyse, dass der Data Act trotz seiner guten Intention die Handlungskompetenzen von Nutzern von IoT Geräten im Hinblick auf ihre Daten nicht stärken werde. Dies liege vor allem daran, dass Nutzer von IoT Produkten durch den Data Act keinen Anspruch auf die Übertragung von Daten erhalten würden, sondern

lediglich die Möglichkeit, auf einen Datenzugriff auf den Servern des Dateninhabers. Hier müsse der Data Act nachgeschärft werden (Specht-Riemenschneider 2022).

Nicht nur aus der Wissenschaft, auch aus der Wirtschaft gibt es Gegenwind für den Kommissionsvorschlag: Der Bundesverband der Deutschen Industrie bemängelt den horizontalen Ansatz des Data Acts und befürchtet, dass dadurch die Anforderungen und Bedarfe der verschiedenen und sehr unterschiedlichen Sektoren nicht ausreichend berücksichtigt werden könnten (Bundesverband der Deutschen Industrie 2022). Bitkom, der Branchenverband der digitalen Wirtschaft, sieht viel Potential für Verbesserungen. So sei das Zusammenspiel mit diversen anderen Gesetzen, wie z.B. der DSGVO, nicht immer eindeutig (Bitkom 2022).

Schließlich äußerten der Europäische Datenschutzausschuss und der Europäische Datenschutzbeauftragte große Bedenken hinsichtlich der Verpflichtung von Unternehmen, öffentlichen Stellen im Falle einer außergewöhnlichen Notwendigkeit Daten zur Verfügung zu stellen. Die Umstände, die einen Zugang rechtfertigen, seien nicht genau genug spezifiziert und zu offen formuliert, sodass Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Bestimmung zu hinterfragen sei (Europäischer Datenschutzausschuss/ Europäischer Datenschutzbeauftragter 2022).

Fazit und Ausblick

Ist der Data Act nun Wegbereiter einer europäischen Datenwirtschaft? Zumindest das Ziel des Vorschlags, die Verfügbarkeit und Nutzung von Daten in der europäischen Wirtschaft, Gesellschaft und im öffentlichen Sektor zu verbessern, stößt auf breiten Konsens. Unstrittig scheint auch, dass auf europäischer Ebene politischer Handlungsbedarf besteht, um die heimische Datenwirtschaft auf Erfolgskurs zu bringen. Ob der Data Act mit seinen Bestimmungen nun das geeignete Mittel ist, bleibt angesichts der umfangreichen Kritik fraglich.

Für den weiteren Weg des Gesetzentwurfes sind das EU-Parlament und der Rat der EU als gleichberechtigte Mitgesetzgeber verantwortlich.

Im EU-Parlament gab es nach langen Streitigkeiten um die Zuständigkeit des Dossiers Ende Juni 2022 eine Einigung. Eine Position des Parlaments zum Data Act wird frühestens Anfang 2023 erwartet. Im Rat wird im zweiten Halbjahr 2022 die tschechische und anschließend die schwedische Ratspräsidentschaft versuchen, eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten zu erzielen. Erst wenn beide Mitgesetzgeber zu einer Position gekommen sind, können Rat und Parlament in den sogenannten Trilogverhandlungen an einem Kompromiss zu einem finalen Gesetzestext für den Data Act arbeiten. Mit einem Abschluss der noch anstehenden Verhandlungen ist frühestens im Sommer 2023 zu rechnen – noch viel Zeit für Verbesserungen.

Literatur

- Bitkom (2022): Bitkom Position Paper EU Data Act Proposal. In: <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Bitkom-Position-PaperEU-Data-Act-Proposal> [06.08.2022].
- Bundesverband der Deutschen Industrie (2022): Stellungnahme zum Legislativvorschlag des EU-Data Act. In: <https://bdi.eu/publikation/news/legislativvorschlag-des-eu-data-act-datennutzung-datenwirtschaft/> [06.08.2022].
- Drexl, Josef et al. (2022): Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition of 25 May 2022 on the Commission's Proposal of 23 February 2022 for a Regulation on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data (Data Act). In: https://pure.mpg.de/pubman/faces/ViewItemOverviewPage.jsp?itemId=item_3388757 [06.08.2022].
- Euractiv (2020): Europe can win global battle for industrial data, Breton says. Beitrag vom 17.02.2020. In: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/europe-can-win-global-battle-for-industrial-data-breton-says/> [06.08.2022].
- Europäische Kommission (2020): Eine europäische Datenstrategie. Mitteilung vom 19.02.2020. In: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020-DC0066&from=DE> [06.08.2022].
- Europäische Kommission (2022a): Datengesetz: Kommission schlägt Maßnahmen für eine faire und innovative Datenwirtschaft vor. Pressemitteilung vom 23.02.2022. In: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_1113 [06.08.2022].
- Europäische Kommission (2022b): Impact Assessment Report Accompanying the Data Act. In: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-report-and-support-studies-accompanying-proposal-data-act> [06.08.2022].
- Europäischer Datenschutzausschuss/Europäischer Datenschutzbeauftragter (2022): Joint Opinion 2/2022 on the Proposal of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act). In: https://edpb.europa.eu/system/files/2022-05/edpb-edps_joint_opinion_22022_on_data_act_proposal_en.pdf [06.08.2022].
- Kafsack, Hendrik (2022): Revolution am Datenmarkt. Beitrag vom 07.02.2022. In: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/gesetz-zu-industriedaten-bruessel-plant-revolution-am-datenmarkt-17786754.html> [06.08.2022].
- Kelleher, John/Tierney, Brendan (2018): Data Science. 1. Auflage, Cambridge, Massachusetts/London, England.
- Martens, Bertin (2021): Data access, consumer interests and social welfare – An economic perspective on data. In: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz/Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb (Hrsg.): Data Access, Consumer Interests and Public Welfare, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 69-102.
- Specht-Riemenscheider, Louisa (2022): Der Entwurf des Data Act. In: Zeitschrift für IT-Recht und Recht der Digitalisierung, Heft 9/2022, S. 809-826.