

## Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. zum Vorschlag der EU-Kommission über einen EU Data Act

19.10.2022

### Vorbemerkungen

Der **Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.** ist die Interessenvertretung für Unternehmen, die digitale Geschäftsmodelle betreiben oder deren Wertschöpfung auf dem Einsatz digitaler Technologien beruht. Die Grundlage für diese Wirtschaft ist die intelligente Verbindung von Daten und Kreativität bei gleichzeitig maßgeblicher Orientierung an ethischen Prinzipien. Als Impulsgeber, Wegweiser und Beschleuniger digitaler Geschäftsmodelle vertritt der BVDW die Interessen der digitalen Wirtschaft gegenüber Politik und Gesellschaft und setzt sich für die Schaffung von Markttransparenz und innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen ein. Sein Netzwerk von Expertinnen und Experten liefert mit Zahlen, Daten und Fakten Orientierung zu einem zentralen Zukunftsfeld.

### Kontakt:

**Katharina Rieke**  
Bereichsleiterin Politik und Gesellschaft  
T: +49 30 206 218 617  
[rieke@bvdw.org](mailto:rieke@bvdw.org)

**Janek Kuberzig**  
Referent Politik und Gesellschaft  
T: +49 30 206 218 623  
[kuberzig@bvdw.org](mailto:kuberzig@bvdw.org)

### Überblick

Am 23. Februar 2022 hat die Europäische Kommission den sogenannten Data Act als Gesetzesentwurf vorgelegt, nachdem dieser bereits zwei Jahre zuvor in der Datenstrategie der Europäischen Union (EU) erstmals als Idee vorgestellt worden war. Zusammen mit dem Data Governance Act, der bereits im November 2021 von den EU-Institutionen angenommen wurde, bildet der Data Act das Gerüst für einen gemeinsamen Datenraum in Europa.

Der BVDW begrüßt grundsätzlich, dass die EU den wichtigen Stellenwert von Daten erkannt hat. Ob Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Behörden oder auch Bürgerinnen und Bürger, alle Teile der Gesellschaft produzieren und nutzen Daten, und das wird sich in den kommenden Jahren noch ausweiten. Daher ist es notwendig, dass sich die EU mit dieser Thematik zielführend auseinandersetzt und einen sinnvollen Weg findet, wie Daten besser genutzt und auch besser geteilt werden können, um Innovation und Wettbewerb zu fördern.

Daten sind der Schlüssel, um zentrale Zukunftstechnologien, wie etwa im Bereich der künstlichen Intelligenz, weiterentwickeln und ausbauen zu können. Um Innovation zu fördern und die Datenwirtschaft in Europa zu stärken, ist ein einheitlicher Rechtsrahmen wichtig und eine Fragmentierung muss verhindert werden. Dadurch können enorme wirtschaftliche Potenziale im digitalen Binnenmarkt gehoben werden. Diese Potenziale können aber nur genutzt werden, wenn möglichst viele Unternehmen daran partizipieren. Hier sollte die Kommission in ihrem Vorschlag nochmals den Nutzen einer Data Economy für die europäische Privatwirtschaft verdeutlichen.

Auch gelingt dies nur, wenn die EU es schafft, den Rechtsrahmen sinnvoll zu gestalten und praxisbezogen zu betrachten. Der Rechtsrahmen muss außerdem in die bereits bestehende Regulierung, insbesondere die Datenschutzgesetzgebung, eingebettet werden und darf keine indirekten negativen Konsequenzen durch zu wenig Rechtssicherheit oder Klarheit nach sich ziehen. Denn die digitale Gesetzgebung der EU wird immer komplexer. Der europäische Gesetzgeber sieht definitiv den Stellenwert der digitalen Welt für Europa und erkennt die Entwicklungen im Markt. Es ist jedoch aus Verbandssicht festzustellen, dass die Digitalisierung von allen Seiten reguliert werden soll. Auch wenn es richtig ist, dass uns die Digitalisierung vor neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen stellt, darf daraus nicht resultieren, dass wir unterschiedlichste Gesetzgebungen erarbeiten, ohne zu reflektieren, ob diese mit bestehenden Vorschriften kompatibel sind und wie alles zusammenspielen soll. Der BVDW sieht die Gefahr, dass zu viel legislativer Aktionismus kontraproduktiv wird und allen Beteiligten der Überblick zu entgleiten droht. Zwischen Datenschutzgrundverordnung, ePrivacy-Richtlinie oder einer eventuell künftigen Verordnung, AVMD-Richtlinie, TCO-Richtlinie, Digital Services Act, Digital Markets Act, Data Governance Act, einem Data Act und möglicher weiterer Regelungen zu politischer Werbung und Desinformationen ist es herausfordernd, ein kohärentes System zu schaffen, das Rechtssicherheit für alle Seiten gewährleistet. Der BVDW möchte die EU-Institutionen daher auffordern, oft genug innezuhalten, sich dieses Konstrukts bewusst zu werden und das große Ganze nicht aus dem Blick zu verlieren.

Auch gilt für uns im Zusammenhang mit dem Data Act der Grundsatz, dass nicht die Menge an Daten entscheidend ist, sondern vorrangig die Qualität und die Art des Zugangs.

Der BVDW möchte sich vor dem Hintergrund dieser einleitenden Gedanken mit einigen zentralen Punkten in die Diskussionen rund um den Data Act einbringen.

### Zusammenfassung:

- Der Anwendungsbereich des Data Act muss geschärft werden.
- Die Abgrenzung zu bestehender Gesetzgebung muss klarer gefasst sein.
- Bei der Verpflichtung zum Teilen von Daten sollte der Fokus auf B2B-Use-Cases gelegt werden.
- Die Weiterverwendungsmöglichkeiten von Daten durch Dritte müssen verbessert werden.
- Die Art und Weise, wie und in welcher Form Daten geteilt werden, muss für die Praxis geklärt werden.
- Ausnahmen für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sind zu begrüßen.
- Die Kosten der Bereitstellung von Daten müssen beachtet werden.

#### 1. Anwendungsbereich

Grundsätzlich gilt der Data Act für Produkte, die Daten über ihre Nutzung oder ihre Umgebung erhalten, sammeln oder erzeugen und in der Lage sind, Daten über einen öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienst zu übermitteln. Der Begriff „Produkt“ ist in seiner Definition sehr vage gehalten. In den Erwägungsgründen des Kommissionsvorschlags wird dies nur zu einem gewissen Grad weiter spezifiziert. Demnach sind in erster Linie IoT-Produkte im Rahmen des Data Act gemeint und nicht solche, die einen menschlichen Input benötigen. Aus Sicht des BVDW muss die Definition aber noch klarer gefasst werden. Ausdrücklich ausgenommen sind beispielsweise „*Products that are primarily intended to stream, record or transmit content, such as computers, phones or cameras*“. Die Pflicht zum Teilen von Daten gilt laut Data Act aber auch für Services, die zur Nutzung eines Produkts gebraucht werden, welches dann selbst Daten produziert. Darunter könnten auch Apps fallen, die auf einem Smartphone laufen und ein IoT-Produkt (an)steuern. Hier stellt sich also die Frage nach der klaren Abgrenzung von Produkten und Dienstleistungen, die in den Anwendungsbereich fallen sollten. Zudem ist die Langlebigkeit dieser Definitionen durch die rasante technische Entwicklung anzuzweifeln. Der Anwendungsbereich sollte demnach technikneutral und eindeutig gefasst werden. Auch ist die Definition von „Daten“ sehr weit gefasst. Dies kann zu rechtlichen Unklarheiten führen, vor allem im Zusammenhang mit der DSGVO. Daher muss die Definition klar und abgrenzend zu anderen Rechtsakten gefasst sein und besonders auf nicht personenbezogene Daten eingehen.

Unter der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft wurden seit Anfang Juli 2022 bereits erste Schritte genommen, um den Anwendungsbereich in der Form klarer zu fassen, und zudem wurden Ausnahmen für kleine und mittelständische Unternehmen aufgenommen, die der BVDW als erste wichtige Schritte begrüßt.

## 2. Verhältnis zu anderen Rechtsakten der EU

Darüber hinaus stellt sich aus Sicht des BVDW die Frage, wie genau die Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Rechtsakten der EU zu sehen ist.

Der Data Governance Act hat vorrangig die Teilung von Daten öffentlicher Stellen im Fokus und die gemeinsame Datennutzung sowie Konzepte des Datenaltruismus und der Datentreuhänder. Auf der anderen Seite soll der Data Act die Teilung von Daten in den Kontexten von Business to Government (B2G), Business to Business (B2B) und Business to Consumer (B2C) behandeln sowie weitere Themen wie Smart Contracts und Datenportabilität abdecken. Beides soll wiederum die Basis für die geplanten sektoralen europäischen Datenräume darstellen. Im Aufbau dieser Strukturen fordert der BVDW eine klare Beteiligung der relevanten Stakeholder, damit die gewünschten Vorteile auch wirklich erreicht werden können. Dies gelingt aus unserer Sicht nur mit einem starken Blick in die Praxis. Fragen, die den BVDW in Bezug auf das Verhältnis des Data Governance Act und des Data Act noch beschäftigen, sind beispielsweise, ob der angelegte Rahmen für Datentreuhänder im Data Governance Act auch eine Rolle im Rahmen des Data Act erhalten soll und ob die neu zu schaffende Behörde aus dem Data Governance Act zusätzliche Kompetenzen im Rahmen des Data Act haben soll. Eine Klarstellung und eine pragmatische Herangehensweise wären hier wichtig.

Auch mit dem gerade beschlossenen Digital Markets Act (DMA) gibt es Überschneidungen. So sollen Unternehmen, die nach dem DMA als Gatekeeper eingestuft werden, keine Datenempfänger sein dürfen, insbesondere auch Tochterunternehmen etc. nicht. Dies kann aber die Innovationskraft kleinerer Unternehmen hemmen, die nicht zwangsläufig vom Mutterkonzern mit Daten versorgt werden. Zudem ist die Kohärenz mit weiteren Rechtsakten wie der Datenschutzgrundverordnung und der ePrivacy-Richtlinie relevant. Die bestehenden Regelungen zum Daten- und Privatsphärenschutz dürfen nicht konterkariert werden, sondern müssen weiterhin im Rahmen ihres jeweiligen Anwendungsbereichs allein maßgeblich bleiben, um eine Rechtszersplitterung im Bereich des Rechts zu Daten- und Privatsphärenschutz an dieser Stelle zu verhindern. Der BVDW begrüßt, dass auch hier die tschechische Ratspräsidentschaft Fortschritte in ihrem Text zu verzeichnen hat und insbesondere Begriffsdefinitionen besser an die DSGVO und ePrivacy-Richtlinie

angepasst wurden, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Der BVDW appelliert daher auch an die Mitglieder des Europäischen Parlaments auf eine Einheitlichkeit in den Begriffen über unterschiedliche Gesetzestexte hinweg zu achten.

In diesem Zusammenhang möchte der BVDW auch nochmals eine andere grundlegende Diskussion aufs Tableau bringen, und zwar die Möglichkeit und Standardisierung zur Anonymisierung und vor allen Dingen Pseudonymisierung von Daten. Auch dies wäre in der Debatte rund um das Thema Datenteilung ein essenzieller Faktor.

### 3. Datenteilung für private Unternehmen

Wichtig ist aus Sicht der digitalen Wirtschaft, dass bei der Pflicht zur Teilung von Daten ein Unterschied zwischen B2B- und B2C-Use-Cases gemacht wird und die Definition des Anwendungsbereichs beachtet und verbessert wird, wie oben beschrieben. Bei industriellen Maschinen oder anderen vernetzten Produkten ist eine Pflicht zur Teilung von Daten sinnvoll. Beispielsweise, wenn Daten eines von Dritten verbauten Sensors mit ausgelesen werden können, um die Maschine bestmöglich betreiben zu können. So kann innerhalb eines Systems effizient gearbeitet werden. Diese Bereitstellung der Daten muss im Sinne der Dritten immer gegen ein vertraglich geregeltes und angemessenes Entgelt erfolgen, so wie es im Entwurf der EU-Kommission auch vorgesehen ist.

Im Gegensatz dazu stellt eine Verpflichtung zum Bereitstellen und Teilen von Daten im B2C-Bereich bei vernetzten Produkten aus Sicht der digitalen Wirtschaft ein großes Problem dar. Der Mehraufwand zur Bereitstellung der Daten für Verbraucher ist hierbei erheblich und der Nutzen für die Verbraucher, wenn überhaupt, aus Sicht des BVDW sehr gering. Noch dazu kommt, dass diese Daten in Verbindung mit Punkt 4 dieser Stellungnahme auch für Dritte nur eingeschränkt nutzbar sind. Die nötigen Geschäftsbeziehungen zwischen Nutzerinnen und Nutzern, Dateneinhabern und Dritten führen zu einem vielschichtigen Netzwerk, in dem Daten weitergegeben und verarbeitet werden. Hierbei sind insbesondere auch Aspekte des Datenschutzes und der Haftungsausschlüsse zu beachten. Klar ist für den BVDW aber auch, dass es Umstände gibt, in denen eine Datenteilungspflicht dennoch in jedem Fall erforderlich ist. Dazu gehört wie im Vorschlag auch aufgeführt beispielsweise die Behebung eines öffentlichen Notfalls (*public emergency*). Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine solche obligatorische Datenteilung liefert einen wichtigen Mehrwert für die Gesellschaft, allerdings müssen auch dafür klare Voraussetzungen geschaffen und ein klarer Ablauf definiert werden.

Die sehr breit gewählte Definition des Begriffs „*public emergency*“ im Kommissionsvorschlag bringt leider Hindernisse mit sich. So könnte durch den voranschreitenden Klimawandel eine kontinuierliche Situation einer Naturkatastrophe entstehen, so dass öffentliche Behörden einen andauernden Anspruch auf die vorgesehenen Daten erheben könnten. Auch wenn die öffentlichen Behörden die erhaltenen Daten anschließend wieder löschen müssen, ist die Frage der rechtskonformen Speicherung und Verarbeitung der Daten eine durchaus heikle. Auch die Frage nach dem Schutz von Betriebsgeheimnissen ist nicht eindeutig geklärt. So stehen sich die Teilung der Daten und das Recht auf Schutz von Betriebsgeheimnissen durch den Hersteller gegenüber. Wie dies in der Praxis ablaufen soll, ist aus Sicht des BVDW noch nicht eindeutig geklärt.

#### 4. Weiterverwendung von Daten

Aus Artikel 6.2 (b) des Kommissionsvorschlags geht hervor, dass Dritte, die Daten erhalten, diese nicht für die Erstellung von Nutzerprofilen gemäß Artikel 4(4) der DSGVO verwenden dürfen, es sei denn, dies ist für die Erbringung der Dienstleistung unbedingt erforderlich. Das bedeutet, dass die Verwendung der Daten durch Dritte gemäß Data Act sehr begrenzt ist und es folglich nicht möglich wäre, alle Vorteile zu erzielen, die man von der gemeinsamen Nutzung der Daten erwartet. Mit anderen Worten: Die Nutzung der Daten durch einen Dritten wäre auf die Erbringung der Dienstleistung beschränkt und würde jede Möglichkeit ausschließen, die Kunden besser kennenzulernen, um ihnen neue Produkte oder Dienstleistungen im Einklang mit den Bestimmungen der DSGVO anzubieten. Diese Ausnahme könnte ein erhebliches Hindernis für Innovationen im Bereich der smarten Produkte und Zusatzdienste darstellen. Es könnte dazu führen, dass Dritte davon abgehalten werden, überhaupt in die Bereitstellung von Diensten zu investieren, die auf dem Zugang zu den durch die Nutzung der Produkte erzeugten Daten basieren.

#### 5. Bereitstellung der Daten

Ein weiterer Punkt, der aus Sicht des BVDW im aktuellen Data Act fehlt, sind klare Angaben dazu, wie die Daten zu teilen sind. Dabei geht es zum einen um die operationellen Fragen, wie die Daten faktisch geteilt werden sollen, beispielsweise in welchem Format, aber auch um operationell rechtliche Fragen: Was darf mit diesen Daten gemacht werden, wird nur ein Leserecht für die Daten zur Verfügung gestellt oder auch ein Nutzungsrecht usw. Dies sind alles operationelle Fragen, die zwischen Parteien geklärt werden müssen, und hierzu gibt es keinen vorgegebenen Rahmen des Gesetzgebers.

## 6. Kosten der Datenteilung

Aus Sicht des BVDW wäre es zudem richtig, eine Kostenaufstellung einzubeziehen. Die Aufbereitung und Zurverfügungstellung von Daten sind mit Kosten verbunden und daher ist es aus Verbandssicht wichtig, dass dies auch berücksichtigt wird. Je nach Zweck der Datenteilung und Nutzung könnten unterschiedliche Konzepte angewandt werden. In jedem Fall sollten Unternehmen die Grenzkosten erstattet bekommen. Wenn es sich beispielsweise nicht um eine Datenteilung im öffentlichen Interesse (Sicherheit, Gesundheit etc.) handelt, dann sollte es auch möglich sein, in einem fairen Rahmen mehr Kosten zu berechnen. Die vorgesehene Ausnahme für Klein- und Kleinstunternehmen wird grundsätzlich begrüßt.

## 7. Interoperabilität

Die im Entwurf vorgesehenen Interoperabilitätsspezifikationen und europäischen Normen sollten in Absprache mit der Industrie und anderen Beteiligten entwickelt werden. Sie sollten auch bestehende internationale Standards und Branchenpraktiken widerspiegeln. Dies würde zu einer praxisnahen Umsetzung beitragen und eine breitere Akzeptanz im Markt hervorrufen.