

Der Data Act - Welchen Rahmen Unternehmen für Data Sharing wirklich brauchen

Beitrag zum Vorschlag der EU-Kommission

Vera Demary

Köln, 16.05.2022

IW-Policy Paper 02/2022

Aktuelle politische Debattenbeiträge

Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Autoren

Vera Demary

Leiterin des Kompetenzfelds Digitalisierung,
Strukturwandel und Wettbewerb

vera.demary@iwkoeln.de

0221 4981-749

Dieses Forschungs- und Entwicklungsprojekt wird durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert und betreut. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de

Stand:

Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Unternehmen und Daten – ein Einblick.....	4
2 Der europäische Rahmen für Digitalisierung	5
3 Der Legislativvorschlag des Data Act.....	6
3.1 Grundlagen des Data Acts	6
3.2 Ansatzpunkte für eine Anpassung des Data Act.....	8
4 Fazit	12
Abstract.....	13
Literaturverzeichnis	14

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission hat am 23. Februar 2022 einen Entwurf für ihren Data Act, der in der offiziellen Übersetzung auf Deutsch als Datengesetz bezeichnet wird, vorgelegt. Diese Verordnung soll zukünftig den Zugang zu und die Nutzung von Daten in der Europäischen Union regeln. Sie umfasst Vorgaben zum Zugang von in der Regel unternehmerischen Nutzern zu Daten, die durch ihre vernetzten Geräte generiert wurden, Regeln für den Datenzugang und die Datennutzung durch staatliche Stellen, zu Data-Sharing-Verträgen sowie zum Cloud-Wechsel. Ziel des Data Act ist es, dass mehr Daten in Europa verfügbar sind und die Potenziale der Datenbewirtschaftung ausgeschöpft werden können. Dabei gilt es jedoch eine Balance zu finden: Auf der einen Seite werden durch eine größere Rechtssicherheit und einen verbesserten Datenzugang Potenziale bei den Nutzern gehoben, da hier durch mehr Daten neue und verbesserte Produkte sowie Prozesse ermöglicht werden. Auf der anderen Seite können die Innovations- und Investitionsanreize der Hersteller der Produkte vermindert werden, da eine Monetarisierung erschwert wird. Hier besteht in dem Entwurf noch deutlicher Nachbesserungsbedarf. Die große Komplexität und Detailtiefe gilt es zu reduzieren, um Unternehmen nicht zu überfordern. Auch muss der Schutz von Geschäftsgeheimnissen stärker in den Fokus gerückt werden, damit europäische Unternehmen aufgrund des Data Acts nicht an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen.

1 Unternehmen und Daten – ein Einblick

Die Geschäftsmodelle vieler europäischer Unternehmen basieren noch auf der Bereitstellung klassischer Produkte. Zunehmend produzieren diese Produkte jedoch auch (digitale) Daten, die sich dann auswerten und nutzen lassen. Daraus ergeben sich neue Möglichkeiten – für Prozesse in Unternehmen, aber auch für datenbasierte Güter und Dienstleistungen. Sogar neue Geschäftsmodelle sind denkbar. Daten erweitern den Horizont – sie bieten umfassende Möglichkeiten für Unternehmen, Politik und Gesellschaft. Das beste dabei ist, dass die Menge an Daten unendlich ist und Daten sich nicht verbrauchen. Diese ökonomischen Eigenschaften machen sie als Ressource so potenzialreich. Da Daten jedoch nahezu kostenlos kopiert und weiter verteilt werden können, kommt dem Schutz der Daten und den darin enthaltenen (sensiblen) Informationen, wie Geschäftsgeheimnissen, personenbezogenen Daten oder Informationen über anstehende Preisanpassungen, aus Sicht eines Unternehmens eine hohe Bedeutung zu.

Die Erkenntnis, dass Daten viele Potenziale bergen und deren Ausnutzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union (EU) von hoher Bedeutung ist, ist europaweit angekommen. Gleichzeitig fällt die EU in der Datenökonomie im internationalen Wettbewerb zurück (Glennon et al., 2022; Cattaneo et al., 2020). Auch in Deutschland besteht noch Nachholbedarf: Eine Unternehmensbefragung in der Industrie und industrienahen Dienstleistungen im Jahr 2021 in Deutschland zeigt, dass lediglich 29 Prozent der befragten Unternehmen über die Fähigkeit verfügen, Daten effizient zu bewirtschaften (Büchel/Engels, 2022, 76 ff.). Gleichzeitig weisen Unternehmen mit positiveren Erfolgserwartungen oftmals eine bessere Fähigkeit zur Datenbewirtschaftung auf. Zwar haben auch mittlere und große Unternehmen noch Potenziale, aber es sind insbesondere die kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten, die bei der Datenbewirtschaftung noch nicht so weit sind. Dieser grundsätzliche Befund bedingt auch, dass Unternehmen gemäß dieser Befragung nur selten Daten untereinander austauschen, diese also gemeinsam bewirtschaften. Dieses so genannte Data Sharing beinhaltet, dass ansonsten geschlossene Datensätze innerhalb oder zwischen Organisationen gemeinsam genutzt werden. 73 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, dass Data Sharing für sie keine Rolle spielt (ebenda, 79). Der wesentliche Grund dafür liegt nicht etwa darin, dass ihnen der Zugang zu den erforderlichen Daten fehlt, sondern darin, dass ihnen die Voraussetzungen zu deren Bewirtschaftung fehlen.

Bei der Datennutzung durch Unternehmen schneidet Deutschland dabei sogar noch überdurchschnittlich ab. Gemäß dem Data Market Monitoring Tool der EU von 2020 (IDC und Lisbon Council, 2020, 87) nutzen rund 8,4 Prozent aller Unternehmen in Deutschland Daten. Im EU-Durchschnitt betrug dieser Wert nahezu sechs Prozent. Besonders hoch war der Anteil in den Niederlanden (12,6 Prozent) und Irland (10,1 Prozent). Einen besonders niedrigen Anteil wiesen hingegen Rumänien (1,0 Prozent) und Ungarn (1,6 Prozent) auf. Daraus leitet sich ab, dass es europaweit noch immense Potenziale einer verstärkten Datennutzung gibt. Für eine florierende europäische Datenbewirtschaftung müssen die hiesigen Unternehmen zunächst intern in die Lage versetzt werden, Daten zu speichern, zu managen und zu nutzen. Dafür benötigt es keine Vorgaben zu Data Sharing, sondern Unterstützung bei der Organisation unternehmensinterner Prozesse. Eine Regulierung des Zugangs zu Daten in Europa, wie sie durch den Data Act vorangetrieben wird, kommt also für den überwiegenden Teil der Unternehmen frühzeitig und adressiert nicht deren vordringlichste Probleme. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Data Act keine Nutznießer haben kann. So gaben in einer Befragung von deutschen Unternehmen, die aktiv Künstliche Intelligenz (KI) nutzen, im Jahr 2020 immerhin 34 Prozent an, dass der fehlende Zugang zu Daten eine eher große Herausforderung darstellt (Rammer, 2021, 13). Unklar bleibt jedoch auch hier, ob Dritte den Zugang zu den benötigten Daten verwehren oder diese Daten gar nicht existieren.

Der Data Act kann jedoch auch die Datenökonomie in der EU behindern. Dies ist der Fall, wenn aufgrund von Vorschriften zum Datenteilen Unternehmen nicht oder nur in geringerem Maße in das Sammeln und Nutzen von Daten investieren. Wenn beispielsweise Externen Zugang zu bestimmten Daten gewährt werden muss, verringert diese Vorgabe die Möglichkeiten zur Monetarisierung dieser Daten, wodurch entsprechende Investitionen unwirtschaftlich werden können. Die Europäische Kommission unternimmt vor dem Hintergrund dieses Spannungsbogens einen Schritt in eine Klarstellung des Zugangs und der gestatteten Nutzung von Daten. Dieses Papier erläutert im nächsten Kapitel kurz den Hintergrund und geht dann in Kapitel 3 darauf ein, an welchen Stellen der vorgeschlagene Data Act noch Anpassungsbedarf hat. Das Papier schließt mit einem Fazit.

2 Der europäische Rahmen für Digitalisierung

Die Europäische Union beschäftigt sich seit Jahren mit der Gestaltung eines angemessenen Rahmens für Digitalisierung, digitale Geschäftsmodelle und neue Technologien. Die digitale Transformation erfolgt sehr dynamisch, das Wachstum gerade von digitalen Plattformen ist aufgrund von Skalen- und Netzwerkeffekten oft deutlich schneller als bei klassischen Geschäftsmodellen (Demary/Rusche, 2018, 9 ff.). Zwar ist es grundlegend sinnvoll, neue Technologien und Innovationen möglichst ohne begrenzende Regulierung entwickeln und umsetzen zu können, um deren volles Potenzial ausschöpfen zu können. Regulierung kann hemmende Wirkung haben, wenn Unternehmergeist und Innovationskraft ausgehebelt werden und Investitionen ausbleiben. Gleichzeitig kann unter anderem die große Dynamik der Digitalisierung potenziell Marktversagen bedingen, welches regulatorische Eingriffe begründet (Demary et al., 2021, 142 ff.).

Der Hintergrund der Bestrebungen der EU ist es, einen Ausgleich von Konsumenteninteressen und der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu erreichen (Bendiek/Schallbruch, 2019, 1). Marktversagen soll eingedämmt, Rechtssicherheit für Unternehmen sowie Konsumenten geschaffen und Innovationen gefördert werden. Dabei entsteht der Eindruck, dass die EU zunehmend versucht, „vor die Kurve“ zu kommen und frühzeitig einen Rahmen zu schaffen, bevor große Schäden entstanden sind. Dies ist grundsätzlich zu befürworten, beinhaltet aber eindeutig auch eine Gratwanderung. Dazu kommt die Herausforderung, die Vielzahl an unterschiedlichen Rechtsakten zur Regulierung der Digitalisierung sinnvoll miteinander zu verzahnen und Widersprüche und Unklarheiten zu vermeiden.

Abbildung 1-1 zeigt einen Ausschnitt der Digitalisierungsvorhaben der EU. Diese lassen sich den drei Säulen der EU-Digitalstrategie (Europäische Union, 2020), „Technologie im Dienste der Menschen“, „Eine faire und wettbewerbsfähige digitale Wirtschaft“ und „Eine offene, demokratische und nachhaltige Gesellschaft“ zuordnen. Neben einem Gesetz zum Umgang mit Künstlicher Intelligenz (AI Act) und den beiden Vorhaben zu digitalen Märkten (Digital Markets Act und Digital Services Act) steht derzeit vor allem der Data Act im Fokus, da sich seine Ausgestaltung in einer entscheidenden Phase befindet. Der Data Act ist Teil der Datenstrategie der EU und verfolgt das Ziel, klare Regeln für den Zugang zu Daten und deren Nutzung zu definieren (Europäische Kommission, 2022a). Neben dem Data Governance Act, der den Rahmen für einen Austausch von Daten zwischen verschiedenen Akteuren definiert, um das Data Sharing zu fördern (Europäisches Parlament, 2022), ist der Data Act die zweite wichtige Regulierung der EU vor dem Hintergrund ihrer Datenstrategie.

Nach der Durchführung einer Folgenabschätzung für den Data Act im Frühjahr 2021 folgte eine öffentliche Konsultation im Sommer und Herbst 2021 (Europäische Kommission, 2022b). Am 23. Februar 2022 legte die EU-Kommission ihren Vorschlag für den Data Act vor, für den nun eine weitere Feedbackperiode läuft. Dieses Papier soll in dieses Feedback eingehen.

Abbildung 2-1: Digitalregulierungsvorhaben der Europäischen Union

Auszug auf Basis der Digitalstrategie der Europäischen Union



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stündel/Kerkhoff, 2021, 5

3 Der Legislativvorschlag des Data Act

3.1 Grundlagen des Data Acts

Der Entwurf der EU-Kommission für den Data Act vom 23. Februar 2022 verfolgt grundsätzlich sinnvolle Ziele. Er strebt an, das Potenzial der Ressource Daten umfassender und damit besser nutzbar zu machen. Mit dem Rahmen sollen mehr Daten verfügbar gemacht werden, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) fair beteiligt und eine nachhaltige Datenwirtschaft in Europa gefördert werden (Europäische Kommission, 2022c, 1 ff.). Datenflüsse zwischen Unternehmen und staatlichen Akteuren sollen verbessert und die Rechte und Pflichten der an der Entstehung von Daten beteiligten Akteure definiert werden. Insgesamt soll der Data Act „eine gerechte Verteilung der Wertschöpfung aus Daten auf die Akteure der Datenwirtschaft [...] gewährleisten und den Datenzugang und die Datennutzung [...] fördern“ (ebenda, 3).

Der Data Act definiert dabei die verschiedenen Rollen im Zusammenhang mit Daten, konkret den Nutzer, den Dateninhaber und den Datenempfänger (Europäische Kommission, 2022c, 47 f.):

- *Nutzer* sind diejenigen, die entweder Produkte besitzen, mieten oder leasen oder die eine Dienstleistung in Anspruch nehmen. Nutzer können sowohl Personen als auch Unternehmen oder andere juristische Personen sein.
- *Dateninhaber* sind vereinfacht diejenigen, die fähig sind, bestimmte Daten bereitzustellen. Auch Dateninhaber können Personen oder Unternehmen oder andere juristische Personen sein.

- *Datenempfängern* werden Daten vom Dateninhaber bereitgestellt. Datenempfänger sind nicht Nutzer eines Produktes oder eines verbundenen Dienstes, und erhalten die Daten zu gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Zwecken. Auch Datenempfänger können Personen oder Unternehmen oder andere juristische Personen sein.

Daten im Sinne des Data Act sind „digitale Darstellung[en] von Handlungen, Tatsachen oder Informationen sowie jede Zusammenstellung solcher Handlungen, Tatsachen oder Informationen auch in Form von Ton-, Bild- oder audiovisuellem Material“ (Europäische Kommission, 2022c, 47).

Der Data Act setzt im Wesentlichen vier Schwerpunkte (Europäische Kommission, 2022b):

- *Verpflichtung von Dateneinhabern zur Datenweitergabe* der bei Nutzern durch Produkte und Dienste generierten Daten an diese Nutzer oder an von den Nutzern benannte Dritte. Gatekeeper im Sinne des Digital Markets Act (siehe z. B. Rat der EU, 2022) sind als derartige Dritte ausgeschlossen (Europäische Kommission, 2022c, 50 f.).
- *Herstellung einer ausgeglichenen Verhandlungsmacht bei Data-Sharing-Verträgen*. Dies soll etwaige Nachteile von KMU bei bilateralen Data-Sharing-Vereinbarungen gegenüber Großunternehmen kompensieren.
- *Schaffung eines Datenzugangs für staatlichen Stellen im Notfall*, um auf Daten von Unternehmen und anderen Institutionen zugreifen zu können, die für die Bewältigung der bestehenden oder drohenden Krise wesentlich sind. Beispiele für derartige Notfälle sind Großbrände oder Überschwemmungen.
- *Vereinfachung des Wechsels eines Cloud-Anbieters*, um Lock-In-Effekte zu verhindern und den Wettbewerb zwischen den Anbietern zu verbessern.

Dieser kurze Überblick wird der Komplexität des Data Acts in der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Version nicht gerecht. Die Vorgaben sind umfangreich und detailliert. In der Konsequenz sind die Bedeutung und die Implikationen einzelner Bestimmungen nicht immer einfach nachvollziehbar und sie variieren zudem stark von Akteur zu Akteur. Eine umfassende Beschäftigung mit der Regulierung ist Voraussetzung dafür, deren Relevanz für die eigene Geschäftstätigkeit erfassen zu können. Die für dieses Unterfangen notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen dürften in KMU seltener vorhanden sein als bei Großunternehmen. Daher ist insgesamt davon auszugehen, dass der Data Act gerade KMU, deren Schutz er eigentlich beinhaltet, eine Überforderung darstellen könnte, welche die erwünschten positiven Effekte des Rechtsakts schmälert. Die Möglichkeiten des Data Act für KMU lassen sich nur nach einer ausführlichen Beschäftigung mit der Regulierung – unter Umständen mithilfe externer Beratung – überhaupt erfassen. Dies wirkt abschreckend. Eine Reduktion der Komplexität des Data Act, etwa durch eindeutigeren Vorgaben sowie die Beschränkung auf wesentliche Inhalte, könnte hier Abhilfe schaffen.

Das Bestreben der EU-Kommission, eine umfassendere Nutzung der Ressource Daten in der EU anzuregen und zu ermöglichen, ist grundsätzlich richtig. Um dauerhaft wettbewerbsfähig bleiben zu können, müssen europäische Geschäftsmodelle an die Möglichkeiten und Anforderungen der digitalen Welt angepasst werden. Hier gibt es, wie Kapitel 1 gezeigt hat, großen Nachholbedarf. Die Frage ist jedoch, ob der Data Act – auch in dem Konzert aus Digitalregulierungsvorhaben der EU – diesem Ziel zuträglich ist. Der Zugang zu Daten ist sicherlich für manche Unternehmen problematisch und behindert sie bei der Entwicklung von neuen oder verbesserten Produkten sowie Prozessen. Dennoch sind viele Unternehmen noch gar nicht so weit, dass sie

externe Daten umfassend in die eigenen Prozesse einbinden oder gar eigene Daten an Dritte abgeben können (siehe Kapitel 1). Die im Data Act festgeschriebene Verpflichtung zum Data Sharing kommt für den Großteil der europäischen Unternehmen vor diesem Hintergrund zu früh. Es bleibt damit unklar, ob eine Regulierung wie der Data Act erst zukünftig möglicherweise auftretende Schwierigkeiten überhaupt adäquat adressieren kann. Eventuell verhindert er bei diesen sogar Investitionen aus Angst, die Daten später für andere öffnen zu müssen.

Für eine andere Gruppe von Unternehmen wird der Data Act dagegen eine sinnvolle Rechtsgrundlage bilden: Dabei handelt es sich um diejenigen Unternehmen, die derzeit bereits Daten bewirtschaften und denen momentan der Zugang zu möglicherweise relevanten oder interessanten Daten verwehrt bleibt. Dazu können auch KMU gehören, wenn deren Interessen durch bilaterale Verträge zum Data Sharing momentan nicht adäquat wiedergespiegelt würden. Kapitel 1 zeigt jedoch, dass gerade KMU in der Bewirtschaftung von Daten noch wenig fortgeschritten sind. Es ist daher davon auszugehen, dass gerade die Unternehmen die Vorteile des Data Act für die eigenen Zwecke nutzen können, die bereits umfassend Daten erheben, analysieren und nutzen. Es ist möglich, dass trotz des expliziten Ausschlusses von Gatekeepern der Data Act so zu einer Vergrößerung der Heterogenität der europäischen Unternehmen bei der Datenbewirtschaftung beiträgt. Dies gilt umso mehr, als KMU in Bezug auf die benötigten Analysekapazitäten für Daten ebenfalls deutlich gegenüber großen Unternehmen und insbesondere großen Tech-Unternehmen zurückfallen dürften (Büchel/Rusche, 2020). Gerade KMU benötigen demzufolge primär keine Daten, sondern Informationen, die aus Daten gewonnen wurden. Dies deckt der Data Act nicht ab.

3.2 Ansatzpunkte für eine Anpassung des Data Act

Konkret sollten bei der weiteren Überarbeitung des Data Act (Europäische Kommission, 2022c) die folgenden wesentlichen Aspekte berücksichtigt werden.

■ Eindeutigen Anwendungsbereich der Regulierung definieren

Wie in Abschnitt 3.1 dargestellt, definiert der Kommissionsentwurf des Data Acts den Begriff Daten eng als „jede digitale Darstellung von Handlungen, Tatsachen oder Informationen sowie jede Zusammenstellung solcher Handlungen, Tatsachen oder Informationen auch in Form von Ton-, Bild- oder audiovisuellem Material“ (Art. 2 (1)). In den Erläuterungen für die Gründe für den Rechtsakt wird dies zwar präzisiert und es werden explizit aus Daten abgeleitete Informationen von der Regulierung ausgenommen (Abschnitt (14) und (17)). Dies schützt das geistige Eigentum der Unternehmen, bei denen die Daten anfallen, sichert so Innovationsanreize und ist daher zu begrüßen. Im Rechtsakt selbst findet sich diese Präzisierung jedoch nicht, so dass es hier dringend erforderlich ist, nachzuschärfen und den Anwendungsbereich explizit auf Daten zu beschränken. Wird dies versäumt, ist eine weite Auslegung der Regulierung nicht auszuschließen. Dies dürfte weitreichende Konsequenzen für die Anreize und Innovationsaktivitäten der betroffenen Unternehmen nach sich ziehen.

Es bleibt zudem unklar, welche Daten konkret vom Data Act erfasst werden. So entsteht bei der Nutzung von Produkten oftmals eine Vielzahl von Daten, von denen bislang nicht alle auch nach außen übermittelt und einer Nutzung zugeführt werden. Hier ist daher eine Präzisierung der Regulierung notwendig. Es muss geklärt werden, ob auch Daten neu erhoben werden müssen, die bislang (zum Beispiel durch den Dateninhaber) nicht genutzt werden, aber theoretisch erhebbar sind. Vorzuziehen ist hier ein möglichst

enger Anwendungsbereich, der den Eingriff in die wirtschaftliche Tätigkeit des Dateninhabers minimiert. Der Data Act sollte also auf Daten beschränkt werden, die ohnehin schon regelmäßig erhoben werden.

■ Begrifflichkeiten klar definieren

Die in Kapitel 3.1 dargestellten Definitionen innerhalb des Data Act sind nicht optimal. So ist eine klare Trennung zwischen Dateninhaber und Nutzer, wie sie der Data Act zugrunde legt, in der Realität wenig wahrscheinlich. Gerade im industriellen Kontext fallen Daten vielfach innerhalb von Datenökosystemen an, so dass Unternehmen oftmals sowohl die Nutzer- wie auch die Dateninhaberrolle einnehmen. Praktisch setzt der Data Act die Rolle des Dateninhabers mit der eines „Herstellers“ gleich, der „in der Regel die ausschließliche Kontrolle über die Nutzung der Daten, die bei der Nutzung eines Produkts oder eines verbundenen Dienstes erzeugt werden“ besitzt (Europäische Kommission, 2022c, 16). Dies geht an der Realität in der Industrie vorbei. Diese Unschärfen im Data Act sollten beseitigt werden, um den Interpretationsspielraum der Regulierung zu verringern und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

■ Präzisierung des Ausmaßes der Datenweitergabe im Austausch zwischen Unternehmen oder mit Verbrauchern

Der Data Act sieht vor, dass Dateninhaber Daten, die bei der Nutzung eines Produkts oder eines verbundenen Dienstes erzeugt werden, an die Nutzer dieser Produkte und verbundenen Dienste weitergeben müssen (Art. 3). Diese Vorgabe ist unabhängig vom Sektor, der Branche oder dem Markt und gilt für alle Unternehmen mit Ausnahme von Klein- und Kleinstunternehmen. Darunter werden Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten und einem Jahresumsatz unter 10 Millionen Euro verstanden. Zwar erleichtert eine solche „One size fits all“-Regelung die Interpretation, es stellt sich jedoch die Frage, ob sie den Besonderheiten einzelner Märkte gerecht wird. Selbst nicht-personenbezogene Daten können je nach Branche oder Sektor sehr unterschiedlich sein, so dass zumindest eine zeitnahe Evaluation der Wirkung dieser allgemeinen Vorgabe in unterschiedlichen Märkten angezeigt ist.

Konkret beinhaltet die Formulierung zur Datenweitergabe im Data Act Vorgaben zum Design von Produkten und verbundenen Dienstleistungen, die so erstellt werden sollen, „dass die bei ihrer Nutzung erzeugten Daten standardmäßig für den Nutzer einfach, sicher und – soweit relevant und angemessen – direkt zugänglich sind“ (Kapitel II, Art. 3 (1)). Insbesondere der standardmäßige Zugang zu Daten zieht weitreichende Konsequenzen nach sich, da er für das Gros der Daten erzeugenden Produkte bislang nicht möglich sein dürfte. Es bleibt zudem unklar, ob diese Vorgaben auch bereits auf dem Markt befindliche Produkte beinhalten. Sollte dies der Fall sein, entstünden deren Herstellern erhebliche Kosten, um deren Design nachträglich an die Anforderungen des Data Act anzupassen. Hier müsste der Data Act dringend präzisiert werden, um bereits auf dem Markt befindliche Produkte von den Anforderungen von Kapitel II auszunehmen.

Der Eingriff der EU-Kommission in das Design von Produkten und verbundenen Diensten mithilfe des Data Acts könnte außerdem Konsequenzen für die Innovationstätigkeit der betroffenen Herstellerunternehmen nach sich ziehen. Es ist denkbar, dass die Regulierung innovationshemmend wirkt. Möglicherweise bringen Unternehmen sogar Produkte und Dienstleistungen auf den Markt, die nur sehr eingeschränkt Daten produzieren, um dem Data Act und seinen Anforderungen zu entgehen. In diesem Fall wäre der Data Act kontraproduktiv und würde zur einer Unterinvestition in Daten generierende Produkte führen, die sich wiederum negativ auf die verfügbaren Daten auswirken würde. Auf derartige, nicht intendierte Effekte sollte im Rahmen der Evaluation der Regulierung ein besonderes Augenmerk gelegt werden.

■ Vereinfachung der Datennutzung auch für Dateninhaber

Das primäre Ziel des Data Act ist es, in Europa mehr Daten verfügbar zu machen und so die Datennutzung zu stärken (Europäische Kommission, 2022a). Vor diesem Hintergrund sind die Vorgaben des Data Act zur Weitergabe von Daten durch Dateninhaber an Datennutzer zu sehen. Dazu passt jedoch nicht – insbesondere mit Blick auf nicht-personenbezogene Daten –, dass Dateninhabern im gleichen Zug vorgeschrieben wird, für die Nutzung der bei ihnen anfallenden Daten stets eine vertragliche Vereinbarung abzuschließen (Art. 4 (6)). Dies erhöht für Dateninhaber den Aufwand für die Nutzung von Daten und macht diese daher teurer. Dies ist vor allem auch deshalb ungünstig, weil die meisten Unternehmen Daten noch nicht in einem solchen Ausmaß nutzen (können), dass das ganze Potenzial gehoben wird (siehe Kapitel 1). Die Kosten der Datennutzung für Dateninhaber zu erhöhen, steht einem Ausschöpfen des Potenzials weiter entgegen, insbesondere, da die Eigenschaften von Daten bei einem weiteren Nutzer keine Nachteile indizieren (Krotova et al., 2019). Eine Lizenzierung der Datennutzung bei Dateninhabern erscheint vor diesem Hintergrund kontraproduktiv.

■ Schutz von Geschäftsgeheimnissen stärker in den Fokus rücken

Der Data Act bezieht explizit auch solche Daten in seine Vorgaben zur Datenweitergabe ein, die Geschäftsgeheimnisse offenlegen (Art. 4 (3), Art. 5 (8), Art. 19 (2)). Zwar sind grundsätzlich Schutzmaßnahmen vorgesehen, aber es bleiben hier doch einige Fragen offen. So schreibt Kapitel II des Data Act in Art. 4 (3) vor, dass Geschäftsgeheimnisse nur preisgegeben werden, wenn Schutzmaßnahmen getroffen wurden. Im Unterschied dazu beinhaltet Kapitel III in Art. 8 (6) den Passus, dass die Pflicht zur Datenbereitstellung Geschäftsgeheimnisse nicht berührt. Diese offensichtliche Inkonsistenz gilt es zu bereinigen, um Rechtssicherheit zu schaffen.

Grundsätzlich ist die Weitergabe von Daten, die Geschäftsgeheimnisse beinhalten, sehr kritisch zu sehen. Es ist damit zu rechnen, dass eine derartige Vorgabe nicht nur Unsicherheiten bei Unternehmen schafft, sondern sogar Geschäftsmodelle gefährden und Investitionen verringern kann. Auch ist zu bedenken, dass dieser Passus auch von nicht-europäischen Unternehmen in der Europäischen Union in Anspruch genommen werden wird, um dezidiert europäisches Geistiges Eigentum abfließen zu lassen. Die im Data Act vorgesehenen Schutzmaßnahmen lassen offen, ob derartige Maßnahmen dem Nutzer oder dem berechtigten Dritten auch einseitig vom Dateninhaber auferlegt werden können. Zudem stellt sich die Frage der Kontrolle der Compliance mit derartigen Schutzmaßnahmen. Dies ist im Data Act nicht adressiert. Hier sollte dringend nachgebessert werden, um sicherzustellen, dass diese sensiblen Daten auch tatsächlich adäquaten Schutz erfahren, wenn der Dateninhaber sie abgeben muss. Müssen geschäftsmodellrelevante Daten an Wettbewerber abgegeben werden, ist ein geeigneter Schutz des Dateninhabers besonders notwendig.

■ Verbesserung der Compliance-Prüfung

Um die Sicherheit der an Nutzer weiterzugebenden Daten zu gewährleisten und Geschäftsgeheimnisse des Dateninhabers zu schützen, enthält der Data Act eine Reihe von Vorgaben. Er bleibt jedoch eine Präzisierung der Überprüfung der Compliance der Nutzer mit diesen Vorgaben schuldig. So dürfen Dritte die vom Dateninhaber an den Nutzer übertragenen Daten nur zu den Zwecken und unter den Konditionen nutzen, die mit dem Nutzer vereinbart wurden (Art. 6 (1)). Sobald der Zweck der Nutzung wegfällt, sind die Daten zu löschen. Hier bleibt völlig offen, wie die Beachtung dieser Vorgaben kontrolliert werden kann und soll. Dies gilt sowohl für den Dateninhaber als auch für den Nutzer, die vermutlich nur schwerlich einen Einblick in den praktischen Umgang des Dritten mit den Daten erhalten können.

Besondere Brisanz erhält die Prüfung der Compliance mit den Vorgaben des Data Act bei Produkten und Dienstleistungen, die in Konkurrenz mit den Produkten und verbundenen Diensten des Dateninhabers

stehen. Sowohl einem Nutzer der weitergegebenen Daten (Art. 4 (4)) als auch einem Dritten (Art. 6 (2e)) ist es untersagt, auf Basis der Daten ein konkurrierendes Produkt zu entwickeln. Wie sich in der Praxis prüfen lässt, ob ein Produkt „konkurrierend“ ist, beziehungsweise ob sich überhaupt nachweisen ließe, dass ein konkurrierendes Produkt auf Basis von auf Grundlage des Data Acts übertragenen Daten entwickelt worden ist, ist nicht spezifiziert. Es ist dringend notwendig, hier nachzubessern, um nicht die Innovationsanreize der Dateninhaber zu verringern und Rechtssicherheit zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist zudem eine enge Verzahnung mit dem Kartellrecht notwendig, dass für den Datenaustausch zwischen Wettbewerbern ebenfalls einen Rahmen vorgibt (Demary/Rusche, 2017).

■ Überdenken der Vorgaben zur B2G-Datenweitergabe

Der Data Act beinhaltet auch die Datenweitergabe von Unternehmen an öffentliche Einrichtungen im Falle von so genannter „außergewöhnlicher Notwendigkeit“ (Art. 14 und 15). Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier eine Regulierungsnotwendigkeit gesehen wird, statt nach wie vor auf die bislang verfolgte Strategie der freiwilligen Kooperation zu setzen. Des Weiteren sind die potenziellen Anwendungsfälle für die B2G-Datenweitergabe sehr weitreichend (vgl. Art. 15), was für Unternehmen zu Rechtsunsicherheiten führt, insbesondere auch in Bezug auf geschäftsgeheimnisrelevante Daten. Dies gilt umso mehr, als es auch im Rahmen einer solchen B2G-Datenweitergabe möglich ist, dass die öffentliche Einrichtung die Daten an Dritte (Art. 17 (4)) und zu Zwecken der wissenschaftlichen Forschung (Art. 21) weitergibt, wenn dies dem für die Datenweitergabe genannten Zweck dient. Sollte die B2G-Datenbereitstellung als Vorgaben im Data Act verbleiben, ist mindestens eine Präzisierung der Anforderungen an die Sicherheit der Daten und den Schutz von Geschäftsgeheimnissen notwendig.

■ Zügige Evaluation des Data Acts sicherstellen

Der Data Act adressiert komplexe Probleme und ist daher per se selbst umfangreich und detailliert. Es ist auch aufgrund dessen unklar, ob die Ziele des Rechtsakts mithilfe der definierten Vorgaben erreicht werden können. Die oben angesprochene Balance zwischen der Schaffung von Rechtssicherheit und einer Förderung von Innovationen gilt es daher laufend zu überprüfen, um sicherzustellen, dass der Data Act seine gewünschte Wirkung entfaltet. Vor diesem Hintergrund erscheinen die vorgegebenen Fristen zur Evaluation des Data Act (Europäische Kommission, 2022c, 17 f. sowie Art. 41) vergleichsweise lang: Zwei Jahre nach Geltungsbeginn beziehungsweise vier Jahre nach Annahme des Data Act soll eine erste Bewertung erfolgen. Die Effekte der Regulierung auf KMU sollen fünf Jahre nach der Annahme des Data Act untersucht werden. Hier sind, auch aufgrund der eingangs beschriebenen Dynamik digitaler Märkte sowie der Komplexität des Data Act, kürzere Evaluationszeiträume dringend notwendig.

■ Zuständigkeiten einheitlich definieren

Der Data Act sieht vor, dass jeder Mitgliedsstaat „eine oder mehrere zuständige Behörden“ (Art. 31 (1)) benennt, welche mit der Compliance mit dem Data Act betraut sind. Dies können bereits installierte Behörden wie die nationalen Kartellaufsichtsbehörden sein, aber es ist auch denkbar, andere Behörden zu benennen oder zu schaffen. Dieses Vorgehen hat den Nachteil, dass zwischen den Mitgliedsstaaten keine Einheitlichkeit zu erwarten ist, sondern eine Vielzahl von Ansprechpartnern, die sich je nach Land unterscheiden. Zudem besteht die Gefahr, dass bei neuen Behörden zusätzliche Bürokratie aufgebaut wird und zugleich unklar bleibt, wie effektiv eine derartige Institution ist. Es wäre daher sehr zu begrüßen, die Anwendung und Durchsetzung des Data Act in die Verantwortung der nationalen Wettbewerbsbehörden zu geben.

4 Fazit

Der Data Act ist ein wichtiger Baustein in der Digitalregulierung der Europäischen Kommission und konkrete Folge aus deren Datenstrategie. Dabei adressiert der Data Act Herausforderungen für den Zugang zu Daten, die derzeit vor allem eine Minderheit der Unternehmen betreffen dürften. Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Themas Daten heute und in Zukunft sind die Ziele des Data Act dennoch grundsätzlich zu begrüßen. Gleichzeitig steht jedoch außer Frage, dass die große Komplexität und der hohe Detailgrad des nun vorliegenden Entwurfs der Europäischen Kommission für den Data Act viele Unternehmen schlichtweg überfordern wird. Eine deutliche Vereinfachung, eine Reduktion auf die wesentlichen Aspekte und ein stärkerer Schutz von Innovationsanreizen Daten produzierender Unternehmen wäre hier sinnvoll. Der Data Act sollte nicht zum Innovationshemmnis werden, denn perspektivisch sind nicht nur einzelne Unternehmen Dateninhaber, sondern alle. Für eine wettbewerbsfähige europäische Wirtschaft ist es notwendig, in einem rechtssicheren Rahmen Daten vermehrt nutzen zu können, ohne um Geschäftsgeheimnisse fürchten zu müssen. Dem Data Act gelingt diese Balance noch nicht optimal.

Abstract

The Data Act - The framework companies really need for data sharing

Contribution to the EU Commission proposal

On February 23, 2022, the European Commission presented a proposal for the Data Act. This regulation is intended to regulate access to and use of data in the European Union in the future. It includes requirements for data transfer to users of products and services that produce data, to government agencies, as well as data sharing contractual terms and cloud switching. The aim of the Data Act is to ensure that more data is available in Europe and that the potential of the data economy can be exploited. However, a balance must be struck between greater legal certainty and improved data access on the one hand and innovation and investment incentives for the manufacturers of products and services on the other. There is still a clear need for improvement in the proposal. The great complexity and depth of detail must be reduced so as not to overburden companies. The protection of trade secrets must also be given greater focus so that European companies do not lose competitiveness as a result of the Data Act.

Literaturverzeichnis

Bendieck, Annegret / Schallbruch, Martin, 2019, Europas dritter Weg im Cyberraum. Der Beitrag der neuen Cybersicherheitsverordnung, SWP-Aktuell, Nr. 60, Berlin

Büchel, Jan / Engels, Barbara, 2022, Datenbewirtschaftung von Unternehmen in Deutschland, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 1, S. 73-90

Büchel, Jan / Rusche, Christian, 2020 Competition in the digital Economy, An analysis of Gatekeepers and Regulations, IW-Policy Paper, Nr. 26, Köln

Cattaneo, Gabriella et al., 2020, The European Data Market Monitoring Tool, D2.9 Final Study Report, Studie des IDC und des Lisbon Councils im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel

Demary, Vera / Matthes, Jürgen / Plünnecke, Axel / Schaefer, Thilo (Hrsg.), 2021, Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern. Herausforderungen und Lösungen, IW-Studie, Köln

Demary, Vera / Rusche, Christian, 2018, The Economics of Platforms, IW-Analysen, Nr. 123, Köln

Demary, Vera / Rusche, Christian, 2017, Zwischen Kooperation und Wettbewerb: Industrie 4.0 und europäisches Kartellrecht, IW-Report, Nr. 14, Köln

Europäische Kommission, 2022a, Datengesetz. Der Weg in die digitale Dekade, [Data Act — Factsheet | Shaping Europe’s digital future \(europa.eu\)](#) [27.4.2022]

Europäische Kommission, 2022b, Data Act & amended rules on the legal protection of databases, [Data Act & amended rules on the legal protection of databases \(europa.eu\)](#) [27.4.2022]

Europäische Kommission, 2022c, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung (Datengesetz), COM(2022) 68 final, 2022/0047 (COD), Brüssel

Europäisches Parlament, 2022, Data governance: why is the EU data sharing law important? [Data governance: why is the EU data sharing law important? | News | European Parliament \(europa.eu\)](#) [10.5.2022]

Europäische Union, 2020, Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, [Gestaltung der digitalen Zukunft Europas | EU-Kommission](#) [27.4.2022]

Glennon, Mike et al., 2022, European Data Market Study 2021–2023, D2.1 First Report on Facts and Figures, Studie des IDC und des Lisbon Councils im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel

IDC und Lisbon Council, 2020, Updating the European Data Market Monitoring Tool, D2.7 Final Report on Facts and Figures, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel

Krotova, Alevtina / Rusche, Christian / Spiekermann, Markus, 2019, Die ökonomische Bewertung von Daten, Verfahren, Beispiele und Anwendungen, IW-Analysen, Nr. 129, Köln

Rammer, Christian, 2021, Herausforderungen beim Einsatz Künstlicher Intelligenz. Ergebnisse einer Befragung von jungen und mittelständischen Unternehmen in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin

Rat der Europäischen Union, 2022, Pressemitteilung. Gesetz über digitale Märkte (DMA): Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament, [Gesetz über digitale Märkte \(DMA\): Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament - Consilium \(europa.eu\) \[27.4.2022\]](#)

Stündel, Stefanie / Kerkhoff, Thilo, 2021, BDI-Webtalks on the Data Act. Part 3 – Data portability requirements, Brüssel/Berlin