

10.06.22**Beschluss**
des Bundesrates

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; Ratsdok. 6596/22**

Der Bundesrat hat in seiner 1022. Sitzung am 10. Juni 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt den Verordnungsvorschlag als entscheidende Grundlage zur weiteren Etablierung einer Datenwirtschaft im europäischen Binnenmarkt und sieht darin einen Kerninhalt der Digitalisierungsstrategie der Kommission.

Er begrüßt ebenfalls die Bestrebungen der EU, eine Datenwirtschaft auf Basis europäischer Werte aufzubauen und so die europäische Datenökonomie international konkurrenzfähiger zu gestalten. Denn die Entwicklung und Ausgestaltung der Datenökonomie ist absehbar der wichtigste Treiber für wirtschaftliches Wachstum, Innovation und zukunftsweisende Arbeitsfelder.

Der Bundesrat begrüßt außerdem die Zielsetzungen des Verordnungsvorschlags eines „Data Acts“, Datenzugang und Datennutzung als Grundvoraussetzungen für die Nutzung der Chancen des digitalen Zeitalters zu regulieren und so Hindernisse für die Entwicklung der europäischen Datenwirtschaft – im Einklang mit bestehenden europäischen Vorschriften und unter uneingeschränkter Achtung der europäischen Werte – zu beseitigen.

2. Die einheitliche Regelung grundsätzlicher Fragen der Datennutzung auf europäischer Ebene betrachtet der Bundesrat aus wirtschaftlicher Sicht positiv. Der Verordnungsvorschlag ergänzt die bisherigen Rechtsakte speziell unter wirtschaftlichen Aspekten. Jede Fragmentierung des Rechts in diesem Bereich führt zu höheren Transaktionskosten und Rechtsunsicherheit sowie gegebenenfalls schädlichem „Forum Shopping“.

3. Das Ziel des Datengesetzes, durch innovative und weitreichende Datenzugangsrechte eine gerechte Verteilung der Wertschöpfung aus Daten auf die Akteure der Datenwirtschaft zu gewährleisten und den Datenzugang und die Datennutzung zu fördern, unterstützt der Bundesrat.

Denn dies stärkt den Wettbewerb, schafft Voraussetzungen für neue Geschäftsmodelle und erlaubt Start-ups und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie in bestimmten Ausnahmesituationen auch Behörden, an den durch die Nutzung entstehenden Datenschätzen teilzuhaben. Die Nutzer, durch deren Aktivitäten die Daten generiert werden, erhalten dadurch erstmals Entscheidungsmöglichkeiten sowie Transparenz über die aus ihrer Nutzung resultierende Datenerhebungen; Lock-in-Risiken werden vermindert.

4. In besonderem Maße hervorzuheben ist das Ziel des Datengesetzes, die Anreize für Investitionen in die Wertschöpfung durch Daten aufrechtzuerhalten.

Der Bundesrat betont in diesem Zusammenhang die entscheidende Bedeutung von Daten als Grundlage für Innovationen in Wirtschaft sowie als Beitrag für eine gesündere und nachhaltigere Gesellschaft.

Denn ohne die fortgesetzte innovative Erhebung ihres wichtigsten Rohstoffs auf breiter Basis kann eine Datenökonomie – auch wenn sie verstärkt auf den Austausch und die Mehrfachverwertung von Daten setzt – nicht erfolgreich sein.

5. Insbesondere für die erfolgreiche Entwicklung und Anwendung von Künstlicher Intelligenz (KI) als Schlüsseltechnologie sind verfügbare Daten unverzichtbar.

6. Eine ermöglichende und effektive Datenpolitik ist für die Lösung wesentlicher gesellschaftlicher Aufgaben zentral. Gleichzeitig ist sich der Bundesrat bewusst, dass eine entsprechende Entwicklung mit verantwortungsvollen Standards für Datenerhebung, Datenspeicherung und Datennutzung Hand in Hand gehen muss.

7. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Zugang und die Verwendung von Daten für den wissenschaftlichen Fortschritt und eine effektive Datenpolitik eine essentielle Rolle spielen, und erinnert an seine Beschlussfassung (BR-Drucksache 110/17 (Beschluss)), dass Wissenschaft und Forschung das Fundament für Innovation und Wohlstand sowie für Freiheit und Nachhaltigkeit bilden. Um auch zukünftig den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn nicht zu erschweren, müssen die besonderen Interessen von Wissenschaft und Forschung an einem freien und handhabbaren Zugang zu Daten möglichst weitgehend bei gleichzeitiger Wahrung der Rechte Betroffener berücksichtigt werden. Für die Schaffung des notwendigen Datenzugangs wird auf die FAIR-Prinzipien (Findable, Accessible, Interoperable und Reusable) als sinnvolle Grundlage der Regulierung verwiesen.

8. Des Weiteren positiv zu bewerten sind die Ziele des Datengesetzes, die dazu beitragen, dass europäische Akteure die modernsten, passendsten und preiswertesten technologischen Angebote für den jeweiligen Anwendungsfall wählen und nutzen können. Die Erleichterung des Wechsels zwischen Dienstleistern und die Entwicklung von Interoperabilitätsstandards können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, diese Flexibilität zu ermöglichen.

Es muss allerdings sichergestellt werden, dass die Entwicklung europäischer Unternehmen, insbesondere von Start-ups und KMU, welche Cloud- und Edge-Dienste oder andere moderne Datenverarbeitungsdienstleistungen anbieten, durch die Auflagen des Datengesetzes nicht gebremst, sondern unterstützt wird.

Standardisierungs- und Interoperabilitätsbestrebungen sowie die Regelungen, die den Anbieterwechsel von Cloud- und Edge-Diensten erleichtern, dürfen nicht dazu führen, dass europäischen Akteuren im internationalen Vergleich nur ein „kleinster gemeinsamer Nenner“ an Technologien zur Verfügung steht.

9. Der Bundesrat befürwortet den Ansatz des Datengesetzes, durch die Festlegung von Kriterien zur Bestimmung missbräuchlicher Vertragsklauseln die Gefahr zu reduzieren, dass „eine Partei in einer stärkeren Verhandlungsposition“ diese ausnutzen und so den „Zugang zu Daten wirtschaftlich weniger tragfähig ... machen könnte.“ Dadurch werden insbesondere Kleinunternehmen sowie KMU in ihrer Fähigkeit, „den Zugang zu Daten auszuhandeln“ bestärkt.

10. Ebenfalls begrüßt der Bundesrat Maßnahmen, welche die Rechtssicherheit bei der Nutzung moderner Datenverarbeitungsdienstleistungen erhöhen. Denn für die erfolgreiche Entwicklung der europäischen Datenwirtschaft ist es wichtig, dass die beteiligten Akteure die Technologien, welche eine Datenwirtschaft erst ermöglichen, vertrauensvoll nutzen können. Die Verankerung sinnvoller Schutzvorkehrungen gegen unrechtmäßige Datenübermittlung, insbesondere hinsichtlich des unrechtmäßigen Zugriffs auf Daten durch Regierungen, die nicht zur EU oder zum Europäischen Wirtschaftsraum gehören, kann einen angemessenen Beitrag dazu leisten.

In diesem Zusammenhang unterstützt der Bundesrat das Ziel des Datengesetzes, in „Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften“ zu stehen, denn seine Realisierung ist die wichtigste Bedingung für das rechtssichere Handeln europäischer Akteure in der Datenwirtschaft.

Um diese Kohärenz zu erreichen, muss mindestens sicher sichergestellt sein, dass die im Datengesetz vorgeschlagenen Regelungen bezüglich der internationalen Datenübermittlung mit den im „Data Governance Act“ gesetzten Regelungen übereinstimmen beziehungsweise nicht über diese hinausgehen und auch mit den Bestimmungen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) vereinbar sind. Die Bundesregierung wird daher gebeten, im Zuge der Verhandlungen des Datengesetzes darauf zu achten, dass die in dem Entwurf des Datengesetzes enthaltenen Regelungen mit den Bestimmungen der DSGVO vereinbar sind.

Zu einzelnen Vorschriften

11. Der Bundesrat begrüßt, dass in Artikel 2 Nummer 1 bis 20 des Verordnungsvorschlags die wesentlichen Begriffe definiert werden, da so möglich ist, die Rechte und Pflichten der Betroffenen nachzuvollziehen. Gleichwohl regt er an, hier weitere Definitionen aufzunehmen und für eine nachvollziehbare Abgrenzung zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten sowie eine Festlegung der diesbezüglichen konkreten Pflichten gegebenenfalls auf die einschlägigen Rechtsakte zu verweisen.

12. Speziell die Definition in Artikel 2 Nummer 5 des Verordnungsvorschlags sollte aus Sicht des Bundesrates überarbeitet beziehungsweise die deutschsprachige Übersetzung nachgebessert werden: „Nutzer“ ist gemäß Artikel 2 Nummer 5 Datengesetz eine natürliche oder juristische Person, die ein Produkt besitzt,

mietet oder least oder eine Dienstleistung in Anspruch nimmt. Da der Besitz einer Sache (tatsächliche Sachherrschaft) bei einer mietvertraglichen Überlassung oder einer Überlassung im Wege des Leasings grundsätzlich auf den Mieter beziehungsweise Leasingnehmer übertragen wird, kann davon ausgegangen werden, dass statt „besitzt“ „kauft“ (Eigentumserwerb) gemeint sein soll. Hierfür spricht auch, dass im Erwägungsgrund 16 von Kauf-, Miet- und Leasingverträgen die Rede ist.

13. Die in Artikel 3 des Verordnungsvorschlags verankerten Verpflichtungen der Hersteller von Produkten zur Zugänglichmachung dieser Daten und die in den Artikeln 4 und 5 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Rechte und Pflichten zur Zugänglichmachung von Nutzerdaten sind der Kern des Datengesetzes und die Grundlage für die breitere Datennutzung und die Wiederverwendung von Nutzungsdaten in der europäischen Datenökonomie. Diese innovativen Regelungsvorschläge sind notwendig, denn rechtliche Grundlagen für die technische „Öffnung“ der Datenströme sind auch die Voraussetzung daran anknüpfender Regelungen zur Förderung und Vereinfachung des Datenaustauschs.

Bei der Ausgestaltung dieser Regelungen ist – worauf der Bundesrat hinweist – insbesondere relevant, dass beim Datenzugang explizit auf die notwendige Datenqualität und die Zugangsmodalitäten Bezug genommen wird. Die Forderung, Daten „gegebenenfalls kontinuierlich und in Echtzeit“ zur Verfügung zu stellen, trägt der technologischen Entwicklung und der damit einhergehenden ständigen Datenerhebung und -verarbeitung angemessen Rechnung. Ebenso ist es zu unterstützen, die Ermöglichung des Datenzugangs „auf einfaches Verlangen auf elektronischem Wege“ festzuschreiben.

14. Um die Gefahr von Rechtsunsicherheit zu vermeiden, regt der Bundesrat eine Überarbeitung des Verordnungsvorschlags mit dem Ziel der Konkretisierung der Regelungen über die Bedingungen des Datenzugangs und der Datennutzung an. Eine Reihe von Vorschriften enthalten zu abstrakte und mehrdeutige Rechtsbegriffe, die vor allem für Unternehmen rechtliche Unsicherheiten bedeuten und damit Innovationen hemmen könnten. Dies gilt neben Artikel 3 des Verordnungsvorschlags für die Regelungen in Artikel 4 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags zu Geschäftsgeheimnissen und in Artikel 9 des Verordnungsvorschlags für die Kalkulation kostenorientierter Entgelte sowie die Fälle miss-

bräuchlicher Vertragsklauseln in Artikel 13 Absatz 2 bis 4 des Verordnungsvorschlags.

15. Der Bundesrat ist besorgt, dass die Pflicht zur Zugänglichmachung von Daten für Hersteller nach Artikel 3 Absatz 1 und Kapitel III des Verordnungsvorschlags aufgrund vieler unbestimmter Rechtsbegriffe nicht rechtssicher beschrieben ist.

Unklar bleibt beispielsweise in Artikel 3 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags, wann ein Produkt so hergestellt ist, dass eine „leichte Zugänglichkeit“ der erzeugten Daten gegeben ist.

16. Sofern eine Konkretisierung im Einzelfall nicht möglich ist, sollten den betroffenen Unternehmen zumindest schnell auffindbare, rechtsverbindliche Erläuterungen zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere sollte es dem „Data Act“ entnommen werden können, was genau mit „Zugang zu Daten“ gemeint ist und unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bereichen dieser Zugang zu ermöglichen ist. Die Regelungen sollten unter Berücksichtigung des Zwecks des Datenzugangs erstellt werden und auch die Form und Bedingungen für die Bereitstellung der Daten beinhalten.

17. Auch hinsichtlich des Rechts der Nutzer auf Zugang nach Artikel 4 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags ist die Einschränkung „technisch machbar“ aus Sicht des Bundesrates nicht rechtssicher. Zudem bleibt unklar, welche Anforderungen an die Nutzeridentifizierung genau zu stellen sind, so dass eine Konkretisierung des Artikel 4 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags angeregt wird. Ferner dürften auch die Anforderungen des Artikel 4 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags zu Geschäftsgeheimnissen jedes betroffene Unternehmen, insbesondere auch KMU, als Nutzer überfordern. Hier könnten unter Umständen Musterklauseln einen Ansatz für eine praktikable Lösung darstellen, in jedem Fall ist jedoch eine klare, praktisch handhabbare Definition des „schützenswerten Geschäftsgeheimnisses“ erforderlich. Auch sollten weitere Konkretisierungen in Bezug auf die Form einer Vereinbarung zwischen Dateninhaber und Nutzer erfolgen.

18. Der Bundesrat hält es für sinnvoll, die Datenzugangsrechte der Nutzer denen der durch sie designierten Dritten anzugleichen und festzulegen, dass sowohl

die Bereitstellung als auch die Beauftragung zur Bereitstellung von Daten in elektronischer Form ermöglicht werden muss.

Dazu wird vorgeschlagen, Artikel 4 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 sind die Wörter „Echtzeit zur Verfügung.“ durch die Wörter „Echtzeit – und auf Verlangen in derselben Qualität, die dem Dateninhaber zur Verfügung steht – zur Verfügung.“ zu ersetzen.

b) Folgender Satz ist anzufügen:

„Die Datenbereitstellung erfolgt in einer angemessenen elektronischen Form.“

Ebenso sollte ergänzt werden, dass der Datenzugriff Dritter vom Dateninhaber in ähnlich bequemer Weise zu ermöglichen ist wie für die Nutzer. Es wird daher vorgeschlagen, Artikel 5 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags folgende Sätze anzufügen:

„Dies geschieht auf einfaches Verlangen auf elektronischem Wege, soweit dies technisch machbar ist. Die Datenbereitstellung erfolgt in einer angemessenen elektronischen Form.“

19. Der Bundesrat regt an, zu prüfen, ob das Prinzip der Nutzerzentriertheit im Datengesetz noch weitgehender verankert werden kann. Denn um eine nutzerzentrierte Datenökonomie zu realisieren, muss sich der Nutzer auch wirtschaftlich an der Wertschöpfung durch seine Daten beteiligen können. Es sollte deshalb expliziter darauf eingegangen werden, wie die Nutzer durch Zugang beziehungsweise ihre Bereitstellung von Daten an Dritte an einem europäischen Binnenmarkt für Produktdaten beteiligt werden können. Zum Beispiel geht der Entwurf des Datengesetzes nur in äußerst geringem Maße auf die Möglichkeit ein, Nutzer durch finanzielle Gegenleistungen für die Weitergabe ihrer Nutzungsdaten zu entschädigen. Der Verordnungsvorschlag beleuchtet diesen Zusammenhang nur in dem eine solche Kompensation ablehnenden Fall der DMA-Gatekeeper, welchen der Datenempfang – sowie das Angebot finanzieller Anreize als Gegenleistung – untersagt wird (Artikel 5 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags).

20. Er regt ferner an, in den Verordnungsvorschlag Qualitätsanforderungen an die Daten aufzunehmen. Während im Vorschlag der Kommission für eine Verord-

nung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für KI (KI-Gesetz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union (COM(2021) 206 final; 2021/0106(COD)) aus dem berechtigten Grund der Gefahr von biases („Verzerrungen“) und Diskriminierungen Qualitätsanforderungen an Daten gestellt werden, hat die Kommission in diesem Vorschlag – unabhängig von der Nutzung im Rahmen von KI – keine verbindlichen Standards für die Qualität und Repräsentativität von Daten vorgesehen.

21. Eine weitere Prüfung scheint nach Auffassung des Bundesrates angezeigt zu der Frage, ob die im Datengesetz verankerten Datenzugangs- und Datenweitergaberechte grundsätzlich auf Softwareprodukte ausgeweitet werden können. Bezüglich der in Erwägungsgrund 15 des Verordnungsvorschlags genannten auszuschließenden Gerätekategorien, „die in erster Linie dazu bestimmt sind, Inhalte anzuzeigen oder abzuspielen, oder diese ... aufzuzeichnen und zu übertragen“ soll geprüft werden, ob nicht bestimmte (zum Beispiel urheberrechtlich geschützte) Klassen von Daten von den in der vorgeschlagenen Verordnung beschriebenen Datenzugangsrechten ausgeschlossen werden können, um damit den Zugang zu den durch die Nutzung entstehenden Daten zu ermöglichen. Ebenso soll die Liste der ausgeschlossenen Geräte eingeschränkt beziehungsweise anhand genauerer Kriterien definiert werden.

Die Einschränkung des Geltungsbereichs des Datengesetzes auf „physische Produkte“ beziehungsweise damit verbundene Dienstleistungen sowie auf virtuelle Assistenten führt dazu, dass gerade Unternehmen in traditionell starken Sektoren der europäischen Wirtschaft von der Verordnung betroffen sind, nämlich Hersteller von Industrieprodukten und Maschinen, deren Wertschöpfungspotenzial durch die Erhebung und Verarbeitung von aus ihrer Nutzung entstehenden Daten in der Zukunft noch erheblich gesteigert werden kann. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs würde einem einseitigen Fokus auf „physische Produkte“ entgegenwirken.

Der Bundesrat stellt fest, dass auch aus der Nutzung von reinen Softwareprodukten nicht personenbezogene Daten entstehen können, deren Weiterverwendung das Ziel des Datengesetzes, die auf Daten basierende Wertschöpfung ausgewogener zu verteilen, mit sich bringen könnte. Dasselbe gilt für die in Erwägungsgrund 15 des Verordnungsvorschlags ausgeschlossenen Gerätegruppen.

Der zusätzliche im aktuellen Vorschlag des Datengesetzes nicht vorgesehene Zugang zu Nutzungsdaten reiner Softwareprodukte ist daher wünschenswert,

genauso wie der Zugang zu den Daten der genannten ausgeschlossenen Gerätegruppen. Eine Ausweitung des Datenzugangsrechts in diesem Sinne würde zudem der immer stärker durch die Nutzung von Software-Dienstleistungen bestimmten Lebenswelt und technologischen Praxis angemessen Rechnung tragen.

22. Der Bundesrat regt mit Blick auf Artikel 9 des Verordnungsvorschlags an, zumindest in einem Erwägungsgrund Kriterien aufzunehmen, wann eine Gegenleistung als angemessen gelten kann. Auch wäre eine Konkretisierung hilfreich, welche Anforderungen an die Unterlagen zu stellen sind, mit denen „ausreichend detaillierte Informationen für die Berechnung der Gegenleistung“ zur Verfügung gestellt werden.
23. Er regt zudem an, zu prüfen, ob die in Artikel 9 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags geregelte Preisobergrenze einen ausreichenden Anreiz bietet, dass Hersteller ihre Produkte vernetzen und Nutzer ihre Daten an Dritte weitergeben. Hersteller vernetzter Produkte, die keine Großunternehmen sind, könnten nach der vorliegenden Bestimmung keine Gewinne aus dem Datenzugang erzielen. Ebenso geht die Regelung davon aus, dass Nutzer vernetzter Produkte die von ihnen erzeugten Daten freiwillig und ohne Gegenleistung spenden.
24. Um die Transparenz für Nutzer vernetzter Produkte zu erhöhen, bittet der Bundesrat, die Einführung von Zertifikaten zu prüfen, die sich Hersteller freiwillig hinsichtlich der Konformität von bei der Produktnutzung gesammelten Daten mit den Interessen der Nutzer erteilen lassen können.
25. Er bittet außerdem, zu prüfen, ob es tatsächlich erforderlich und praktikabel ist, Streitbeilegungsstellen einzurichten.
26. Der Bundesrat begrüßt, dass kleine Unternehmen und Kleinstunternehmen von der Bereitstellungspflicht von Daten für öffentliche Stellen nach Kapitel V ausgenommen sind. Er ist jedoch besorgt, dass es auch für andere Unternehmen schwierig sein kann, nachzuvollziehen, welchen Anspruchstellern gegenüber sie im Einzelfall verpflichtet sind. Es sollte in Erwägung gezogen werden, ob eine Liste mit den öffentlichen Stellen, die wirksam Auskunftsverlangen geltend machen können, zur Verfügung gestellt werden kann beziehungsweise ob eine vorherige Registrierung der öffentlichen Stellen erfolgen muss.

27. Er begrüßt ferner, dass nach Artikel 20 des Verordnungsvorschlags grundsätzlich auch eine Kostenerstattung beabsichtigt ist. Auch an dieser Stelle wird angeregt, Orientierungswerte oder Kostenpauschalen aufzunehmen, die den Beteiligten die Berechnungsmodalitäten erleichtern.
28. Der hinderliche Charakter solcher abstrakter und unkonkreter Begrifflichkeiten zeigt sich aus Forschungssicht an den Definitionen von „außergewöhnlicher Notwendigkeit“ (Erwägungsgrund 56, 58, Artikel 14 ff. des Verordnungsvorschlags) und „öffentlichem Notstand“ (Erwägungsgrund 57 des Verordnungsvorschlags), bei deren Vorliegen Daten an die Forschung weitergegeben werden dürfen (Artikel 21 des Verordnungsvorschlags). Ein bloßer Ad-hoc-Zugang wird zu keinen neuen Erkenntnissen führen, denn erst mit einem längerfristigen Zugang kann die Entwicklung von Methoden und Techniken erfolgen, um jene Daten im Krisenfall auch auswerten zu können und damit die öffentlichen Einrichtungen in die Lage zu versetzen, diesen Notstand auch zu beheben. Die in Artikel 21 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags vorgenommene sehr enge Eingrenzung auf gemeinnützige oder im Rahmen von im Recht der Mitgliedstaaten anerkannten Aufgaben von öffentlichem Interesse handelnde Forschungsinstitutionen schränkt den Nutzwert eines Ad-hoc-Zugangs nochmals ein, da datenorientierte Forschung in Kooperationen von unterschiedlich getragenen Einrichtungen betrieben wird. Anstelle des Status der Einrichtung sollte daher der Zweck des Datenzugangs in den Vordergrund gestellt und gemeinwohlorientierte Forschung privilegiert werden, um auf diese Weise wirtschaftliche Nachteile für den Dateninhaber zu vermeiden. Um dies zu unterstützen, sollte der Datenzugang über Treuhandmodelle erfolgen.
29. Der Bundesrat regt daher an, die Verordnung auch dazu zu nutzen, klare Grundlagen und Anreize für Datentreuhand-Modelle als Bindeglied zwischen Datenschutz und Datennutzung zu entwickeln, da wissenschaftliche Erkenntnisse nur gewonnen werden können, wenn auf die dafür notwendige Datengrundlage auch zurückgegriffen werden kann. Die Ausführungen zu „Data Sharing Provider“ im „Data Governance Act“ sollten hierzu forschungsbezogen fortgebildet werden. Auf der Basis des jetzigen Verordnungsvorschlags ist nicht sichergestellt, dass auch bei sensiblen Daten eine Datenwirtschaft ermöglicht werden kann und gleichzeitig legitime Interessen von Wissenschaft und Zivilgesellschaft befriedigt werden können. In einzelnen Ländern der EU gibt es hierfür bereits wegweisende Beispiele wie zum Beispiel FinData. Ebenso regt der Bun-

desrat an, den Komplex der nachhaltigen Datenarchivierung und erneuten Datennutzung für zukünftige Forschungsvorhaben zu adressieren. Ein alleiniger Fokus auf den Nutzungszweck, wie der Verordnungsvorschlag ihn aktuell wählt, bringt für die wissenschaftliche Praxis enorme Hürden mit sich, beispielsweise bei der Evaluierung der Forschungsergebnisse durch Dritte, Folgeprojekte und neuen Forschungsdesiderata. Die Nachnutzung und Weiterverwendung von Daten ist eine wesentliche Grundlage für effiziente Forschung. Dabei erinnert der Bundesrat an die Notwendigkeit von Kriterien zur fairen Datenarchivierung, wie beispielsweise Anonymisierungserfordernisse. Auf die gegenwärtigen Beratungen zur Gründung eines deutschen Dateninstituts wird ebenso verwiesen wie auf die Empfehlungen des Rats für Informationsinfrastrukturen.

30. Er spricht sich zudem dafür aus, dass echte Forschungsklauseln im Sinne subjektiver Rechte auf Datenzugang für die Forschung im Datengesetz und infolgedessen auch auf nationaler Ebene Verankerung finden, die verbunden mit einer Zweckbindung für gemeinwohlorientierte Forschung unabhängig davon gelten, ob die Forschung staatliche, zivilgesellschaftliche oder wirtschaftliche Träger hat. Die im Verordnungsvorschlag benannten Beispiele, etwa zur Förderung der öffentlichen Statistik, sind als bloß abgeleitete Datenzugangsrechte ebenso wenig ausreichend wie die Beschränkungen hinsichtlich des Forschungsträgers. In der klinischen Forschung zum Beispiel verbindet sich immer mehr die universitäre Forschung (staatlich) mit Start-ups aus dem universitären Milieu (wirtschaftlich) und von Stiftungen getragene (zivilgesellschaftliche) Forschung. In diesem Verbund nur einzelnen Akteuren Datenzugang zu gewähren, verhindert die notwendige Kooperation und ist mithin nicht förderlich. Der Datenzugang muss an den gemeinwohlorientierten Charakter der Forschung geknüpft werden und von dort aus müssen Zugangskriterien und Schutzauflagen entwickelt werden.
31. Der Bundesrat weist darauf hin, dass angesichts des immer noch skalierenden Wachstums der großen Plattformen das Hosting und die Organisation dieser Datenmengen selbst als immer wichtigere Forschungsressource in den Blick gerät und die Forschungsklauseln sich auch auf dieses Gebiet erstrecken sollten. Entsprechend sollte der Artikel 35 des Verordnungsvorschlags in der Weise ergänzt werden, dass nicht nur das Recht der Nutzer, sondern auch der von den Klauseln erfassten Forschung nicht behindert wird und damit das in Artikel 7

der Richtlinie 96/9/EG festgelegte spezifische Schutzrecht sui generis keine Anwendung findet.

32. Um die Entwicklung von europäischen Start-ups, Kleinstunternehmen und KMU, welche Datenverarbeitungsdienstleistungen entwickeln und anbieten, nicht überproportional gegenüber bestehenden Anbietern, insbesondere DMA-Gatekeepern, zu erschweren, sollen nach Auffassung des Bundesrates solchen Unternehmen Ausnahmen bei den in Artikel 24 des Verordnungsvorschlags beschriebenen Mitwirkungspflichten eingeräumt werden. Dazu schlägt der Bundesrat vor, dem Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags folgende Nummer anzufügen:

„3. Anbieter von Datenverarbeitungsdienstleistungen, bei denen es sich um Kleinstunternehmen oder kleine und mittlere Unternehmen gemäß der Empfehlung 2003/361/EG handelt, sind von der Verpflichtung zur Unterstützung und Abschluss des Wechselvorgangs, sowie von der Sicherstellung der uneingeschränkten Kontinuität bei der Erbringung der jeweiligen Funktionen oder Dienste ausgenommen.“

33. Bezüglich der in Artikel 25 des Verordnungsvorschlags verankerten „schrittweisen Abschaffung des Wechselentgelts“ regt der Bundesrat eine Prüfung an, ob durch andere Modelle eine noch bessere Balance zwischen den Nutzerinteressen und den Interessen der Anbieter von Datenverarbeitungsdienstleistungen erreicht werden kann, sofern es sich bei solchen Anbietern um Start-ups, Kleinstunternehmen oder KMU handelt. Denkbar wären zum Beispiel Modelle, bei denen als Maßstab für das Wechselentgelt ausschließlich die zu übertragende Datenmenge in Frage kommt, wobei die Übertragungskosten beim Anbieterwechsel in Euro pro Gigabyte in den Vertragsbedingungen festgelegt werden.

34. Der Bundesrat stellt fest, dass der im Datengesetz verankerte Begriff der „Funktionsäquivalenz“ zu möglichen Hindernissen für die marktorientierte Fortentwicklung von Datenverarbeitungsdienstleistungen im Sinne von Artikel 26 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags führen kann, insoweit als europäischen Akteuren der Zugang zu beziehungsweise die Entwicklung von modernsten Technologien durch die Notwendigkeit der Gewährleistung von „Funktionsäquivalenz“ auf dem Europäischen Markt erschwert wird.

Start-ups und mittelständische Anbieter von Datenverarbeitungsdienstleistungen

gen im Sinne von Artikel 26 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags dürfen durch die dort verankerte Forderung nach Funktionsäquivalenz zu dem Funktionsumfang anderer Anbieter, insbesondere Datenverarbeitungsdienstleistungen anbietender DMA-Gatekeeper, in ihrer Fähigkeit, innovative, preisgünstige Dienste zu entwickeln und anzubieten, nicht eingeschränkt werden. Deshalb fordert der Bundesrat, dass Nutzern ermöglicht wird, Dienste zu nutzen, welche Funktionsäquivalenz nicht garantieren. Eine entsprechende, einen solchen Opt-Out ermöglichende Vertragsbedingung muss in den gemäß Artikel 24 des Verordnungsvorschlags zu schließenden Vertrag zwischen Kunden und Anbietern mit aufgenommen werden. Dazu sind dem Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Buchstabe d des Verordnungsvorschlags folgende Sätze anzufügen:

„Anbieter, bei denen es sich um ein Kleinunternehmen oder ein kleines oder mittleres Unternehmen gemäß Empfehlung 2003/361/EG handelt, sind von der Aufrechterhaltung der Funktionsäquivalenz nach Artikel 26 Absatz 1 ausgenommen. In diesen Fällen gelten die Regelungen des Artikels 26 Absatz 2 bis 4.“

35. In Erwägungsgrund 36 des Verordnungsvorschlags wird erläutert, dass Dritte die Datenverarbeitungsdienstleistungen der DMA-Gatekeeper nutzen dürfen, obwohl letztere selbst gemäß Artikel 5 des Verordnungsvorschlags nicht als zulässige Dritte für den Empfang von Nutzungsdaten in Frage kommen. Um die rechtssichere Nutzbarkeit der Datenverarbeitungsdienstleistungen in diesen Fällen zu verankern, schlägt der Bundesrat vor, Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags folgende, auf dem Text des genannten Erwägungsgrunds 36 basierende Sätze anzufügen:

„Dies hindert Dritte und Nutzer nicht daran, Datenverarbeitungsdienste in Anspruch zu nehmen, die von einem benannten Gatekeeper angeboten werden. Insbesondere dürfen Dritte und Nutzer diese Datenverarbeitungsdienste nutzen, um Daten zu verarbeiten, die ihnen gemäß dieser Verordnung zugänglich gemacht wurden.“

Dieser Änderungsvorschlag erhöht die Rechtssicherheit bei der Nutzung von modernsten Datenverarbeitungsdienstleistungen in Bezug auf die durch die vorgeschlagene Verordnung zugänglich gemachten Daten.

36. Der Bundesrat schlägt des Weiteren vor, bei der Erstellung der Mustervertragsbedingungen (Artikel 34 des Verordnungsvorschlags) offene, strukturierte, erweiterbare und maschinenlesbare Formate zu entwickeln und zu standardisieren, mittels derer die Vertragsbedingungen des Datenzugangs digital gespeichert und verarbeitet werden können. Solche Formate sind technologieoffen und könnten zum Beispiel auch durch intelligente Verträge umgesetzt werden. Ebenso sollen die Mustervertragsbedingungen insbesondere folgende Themen behandeln:

- Löschfristen beziehungsweise Datenvorhaltungszeiträume,
- Anweisungen bezüglich des Orts der Datenverarbeitung beziehungsweise -speicherung (zum Beispiel „nicht außerhalb der EU“),
- Weitergabemodalitäten („dürfen die Daten mit Dritten geteilt werden? – „mit wem dürfen die Daten geteilt werden“? – „dürfen die Daten weiterverkauft werden“?),
- Nutzungsmodalitäten („Einsatz als Trainingsdatum für KI ist erlaubt“).

37. Er schlägt außerdem vor, dem Artikel 41 des Verordnungsvorschlags folgende Buchstaben anzufügen:

„f) der Beitrag dieser Verordnung zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Attraktivität der Sammlung und Nutzung von hochwertigen Datensätzen durch Europäische Unternehmen.

g) der Beitrag dieser Verordnung zu Innovation und zur Förderung der Entwicklung von High-Tech Start-ups und KMU sowie zur Ermöglichung des Zugangs europäischer Nutzer zu den modernsten Datenverarbeitungsdienstleistungen.“

38. Der Bundesrat gibt weiterhin zu bedenken, dass die Formulierung in Erwägungsgrund 34 des Verordnungsvorschlags, wonach Dritte bei Gestaltung digitaler Schnittstellen nicht auf sogenannte Dark Patterns zurückgreifen „sollten“, nicht hinreichend deutlich macht, dass „Dark Patterns“ nicht verwendet werden dürfen.

39. Der Bundesrat stellt fest, dass die Formulierung von Artikel 14 Absatz 1 und von Erwägungsgrund 68 des Verordnungsvorschlags darauf hindeutet, dass für die Übermittlung von Daten an eine öffentliche Stelle oder ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der EU, die eine außergewöhnliche Notwendigkeit der Nutzung der verlangten Daten nachweist, eine Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e, Absatz 3 Satz 1 Buchstabe a DSGVO geschaffen werden soll. Der Bundesrat bittet – auch angesichts der Formulierung in Erwägungsgrund 5 des Verordnungsvorschlags – um Klarstellung, ob dies tatsächlich so beabsichtigt ist.
40. Er beobachtet mit Sorge, dass es für Verbrauchende in bestimmten Bereichen mittlerweile kaum mehr möglich ist, Produkte zu beschaffen und zu nutzen, die lediglich diejenigen Daten verarbeiten, die für die Nutzung der grundlegenden Funktionalität des Geräts notwendig sind. Der Bundesrat erachtet es jedoch als notwendig, dass Produkte auch ohne die Verarbeitung von Daten, die zur Gewährleistung der grundlegenden Funktionalität des Geräts nicht notwendig sind, nutzbar bleiben. Umgesetzt werden könnte dies etwa dadurch, dass den Verbrauchenden die Möglichkeit eingeräumt wird, die Verarbeitung von Daten, die zur Gewährleistung der grundlegenden Funktionalität des Geräts nicht nötig sind, zu deaktivieren. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher um Prüfung, ob im Zuge der Verhandlungen zum „Data Act“, beispielsweise bei der Formulierung von dessen Artikel 3 Absatz 2, auf eine entsprechende Produktgestaltung hingewirkt werden kann oder ob dieser Aspekt zumindest an anderer Stelle, etwa im Zuge der Verhandlungen über die Nachfolgeregelung zur Produkthaftungsrichtlinie, aufgegriffen werden kann.
41. Er bittet die Bundesregierung ferner, auf eine Klarstellung hinzuwirken, in welchem Verhältnis Artikel 33 Absatz 3 und Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags zueinanderstehen. Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags sieht vor, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auch für die Überwachung und Anwendung der Vorschriften des „Data Act“ zuständig sind und Kapitel VI und VII DSGVO sinngemäß Anwendung finden. Artikel 33 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags regelt den speziellen Fall der Verhängung einer Geldbuße im Sinne von Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe i und Artikel 83 DSGVO innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Datenschutzaufsichtsbehörden für den Fall von Verstößen gegen die Pflichten der Kapitel II, III und V. Unklar bleibt insbeson-

dere, ob von Artikel 33 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags nur Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten erfasst werden und es sich damit um eine Beschränkung der Befugnisse der Datenschutzaufsichtsbehörden handelt oder Artikel 33 Absatz 3 nicht auf den Schutz personenbezogener Daten begrenzt ist und damit eine Erweiterung der Befugnisse der Datenschutzaufsichtsbehörden darstellt.

42. Eine effektive und EU-weit einheitliche Durchsetzung der Vorschriften des „Data Act“ ist für einen Binnenmarkt für Daten von großer Bedeutung. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der „Data Act“ in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Zuständigkeit einer Vielzahl unterschiedlicher Aufsichtsbehörden führen kann. Ferner ist aufgrund zahlreicher Unklarheiten mit einer Vielzahl von Beschwerden gegen behördliche Datenzugangsersuchen zu rechnen. Für die praktische Rechtsdurchsetzung regt er an, eine Ausweitung von Beweislastregeln bei möglichen Rechtsverletzungen zu prüfen und auf eine angemessene Ressourcenausstattung der nationalen Aufsichtsbehörden hinzuwirken.
43. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sicherzustellen, dass bei der Anwendung und Auslegung von Artikel 21 des Verordnungsvorschlags auch die statistischen Ämter der Länder als nationale statistische Ämter erfasst werden und damit das föderativ gegliederte Gesamtsystem der amtlichen Statistik in Deutschland berücksichtigt wird.

Bei den statistischen Ämtern der Länder handelt es sich um einzelstaatliche Stellen, die für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung von Statistiken zuständig sind. Nahezu ausnahmslos erfolgt die Durchführung der europäischen Statistiken aufgrund der Umsetzung in nationales Recht, indem die von der EU geforderten Daten zugleich in Form von Bundesstatistiken aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen erhoben werden. Diese führen die Länder gemäß Artikel 83 des Grundgesetzes als eigene Angelegenheit aus. Aus dieser verfassungsrechtlichen Zuständigkeitszuweisung ergeben sich auch der föderale Aufbau der amtlichen Statistik in Deutschland und die Notwendigkeit, die statistischen Ämter der Länder als „nationale statistische Ämter“ anzuerkennen.

Auf nationaler Ebene ist dem Verbund der statistischen Landesämter darüber hinaus die Verantwortung für die Produktion eines bestimmten und identifizierbaren Teils europäischer Statistik übertragen worden. Die von ihnen auf Länderebene eigenverantwortlich erstellten Statistiken werden vom Statistischen

Bundesamt lediglich zum Bundesergebnis zusammengestellt und an Eurostat weitergeleitet. Sie bedürfen dabei keiner zusätzlichen Be- oder Verarbeitung durch das Statistische Bundesamt.

In den zusätzlichen Anwendungshinweisen zur Anpassung der ONA-Liste („Other national authorities – practical considerations“) wird unter der Überschrift „Annex II - Beispiele“ ausdrücklich die besondere Situation in föderal organisierten Staaten beschrieben und unter dem Stichwort „Regional statistical offices“ Folgendes ausgeführt (Seite 7):

„In federal states, regional statistical offices with own legal identity can be generally treated as ONAs if they produce European statistics at regional level in a way that the results from all regions only need to be aggregated by the NSI before transmission to Eurostat. In some Member States the responsibility for production of European statistics for the whole country is assigned to selected regional offices.“

(<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/747709/753176/ona-paper-approved-at-essc-meeting-may-2014.pdf/c2873dcf-2224-4359-b757-2f176a99246b>).

Damit wird die deutsche föderale Situation beschrieben, bei der das Statistische Bundesamt Länderergebnisse nur zu aggregieren braucht, bevor sie an Eurostat weitergeleitet werden.

Gemeint sind mit dem Begriff „nationale statistische Ämter“ demnach auch die statistischen Landesämter und nicht lediglich das Statistische Bundesamt.

In seinem Beschluss vom 17. Juni 2016 (BR-Drucksache 256/16 (Beschluss)) hat der Bundesrat bereits darauf hingewiesen, dass die amtliche Statistik eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern ist. Die Länder haben die Bundes- und EU-Statistiken nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu vollziehen, das heißt sie sind dem Statistischen Bundesamt gegenüber gleichberechtigt in den Produktionsprozess der Europäischen Statistiken eingebunden.

Der Bundesrat bittet daher bei Anwendung und Auslegung der Verordnung um Anerkennung der föderalen Besonderheiten, wonach eine Berechtigung zur Datenweitergabe auch an die statistischen Ämter der Länder als „nationale statistischen Ämter“ besteht.

44. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.