

12.02.21**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz)**COM(2020) 767 final; Ratsdok. 13351/20**

Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz – DGG) die Schaffung eines einheitlichen Datenbinnenmarktes und die Stärkung des Vertrauens in Datenmittler voranbringt.

Er stellt fest, dass die vorgeschlagene Verordnung die erste der Maßnahmen darstellt, die mit der europäischen Datenstrategie angekündigt wurden, und das Ziel verfolgt, die Nutzung von Daten generell zu erleichtern. Der Bundesrat legt dabei großen Wert auf die Feststellung, dass aus Verbrauchersicht die Verfügbarkeit von Daten kein Selbstzweck ist und daher nicht zuletzt wegen der Grundrechtsrelevanz die Regelungen sicherstellen müssen, dass nur rechtskonform erhobene Daten verfügbar gemacht werden dürfen und hierbei die Rechte Einzelner gewahrt werden müssen.

2. Der Bundesrat erinnert an die „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“ (BR-Drucksache 212/15) als Weiterentwicklung der „Digitalen Agenda für Europa“ (BR-Drucksache 306/10) sowie die Strategie zum „Aufbau einer europäischen Datenwirtschaft“ (BR-Drucksache 144/17) und begrüßt, dass die

Kommission mit dem Vorhaben auch die Absicht verfolgt, die Marktmacht von großen, global agierenden Unternehmen wie Google und Amazon zur Sicherstellung eines Marktgleichgewichts für Verbraucherinnen und Verbraucher zu brechen.

3. Der Bundesrat unterstützt das Ziel einer Schaffung eines einheitlichen Datenbinnenmarktes, allerdings unter Wahrung und Beachtung mitgliedstaatlicher Regelungskompetenzen. Durch die Wahl des Mittels einer Verordnung bleibt den Mitgliedstaaten kein beziehungsweise nahezu kein Umsetzungsspielraum. Regelungen „aus einem Guss“ werden damit auf Bundes- wie Landesebene (zum Beispiel Open-Data-Gesetz als Gesetz, das Zugang, Bereitstellung und Weiterverwendung samt deren Modalitäten regelt) zumindest in Teilbereichen durch europarechtliche Vorgaben determiniert.

Er weist aber darauf hin, dass für den Gesetzgeber beim Umgang mit Daten im Binnenmarkt andere Kriterien gelten, als dies zum Beispiel bei Waren der Fall ist, und für den Datenaustausch daher stärkere Begrenzungen als für den Warenaustausch erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für die Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung im Sinne der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Die Bundesregierung wird vor diesem Hintergrund gebeten zu prüfen, ob die Bezugnahme auf „Zwecke von allgemeinem Interesse“ in Artikel 2 Nummer 10 des Verordnungsvorschlags nicht zu weit ist und ob der Begriff des „Datenaltruismus“ enger gezogen werden sollte und darunter nur Datenpreisgaben zu nichtkommerziellen Zwecken erfasst werden sollten.

4. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass durch die Regelungen ein Datenbinnenmarkt geschaffen werden soll, der durch die Gewährleistung hoher Datenschutzstandards das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Sicherheit ihrer Daten erhöhen, gleichzeitig aber auch die wirtschaftliche Nutzung personenbezogener Daten durch Unternehmen optimieren soll. Der Bundesrat verweist auf die Regelungen der DSGVO, die dem freien Datenaustausch innerhalb der Union und einem fairen Interessenausgleich zwischen Verbraucherinteressen und Unternehmensinteressen dienen.

Er weist zudem darauf hin, dass die Stärkung der informationellen Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher (das heißt ihrer Datensouveränität) der beste Weg ist, die Entstehung von unausgewogener Marktmacht und deren Missbrauch zu vermeiden; dies ist auch ein Anliegen der DSGVO. Der

Bundesrat drängt daher vor der Einführung weiterer Regelungen darauf, zunächst die wirksame Durchsetzung der bestehenden Regelungen für den rechtmäßigen Umgang der Unternehmen mit den Daten der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern.

5. Der Bundesrat unterstreicht, dass die Kommission bei Maßnahmen zur Rechtsangleichung in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau zu wahren hat. Er sieht daher mit Sorge, dass nach dem Verordnungsvorschlag nicht nur Industriedaten, etwa aus dem Energie- oder Transportsektor, sondern auch sensible Gesundheitsdaten besser genutzt werden sollen. Hier muss eine Absenkung des bestehenden Schutzniveaus für Verbraucherinnen und Verbraucher ausgeschlossen sein. Bei der Nutzung privater „Datenspenden“ muss immer deren Freiwilligkeit gewährleistet sein – was insbesondere eine eindeutige und aktive Einwilligung erfordert, ohne dass daran die Gewährung von Vorteilen geknüpft wird. Mitwirkungs- beziehungsweise Unterstützungsspflichten öffentlicher Stellen, falls die Datenweitergabe nicht ohne Einwilligung der Betroffenen erfolgen kann, sind daher nicht unproblematisch.

6. Er begrüßt, dass in dem Verordnungsvorschlag auch Regelungen für sogenannte Daten-Treuhänder enthalten sind. Diese sind aus Verbrauchersicht zwar notwendig; entsprechende Regelungen sind jedoch so auszugestalten, dass Verbraucherinnen und Verbraucher vor nur vermeintlich neutralen Interessenverwaltern geschützt sind und die Anforderungen an Datenvermittlerinnen und -vermittler ex ante überprüft werden. Er bittet daher die Bundesregierung, zu prüfen, welche Maßnahmen im Sinne des Abschlussberichts der Datenethikkommission zu ergreifen sind, damit diese Interessenneutralität in der Praxis sichergestellt ist, welche Sanktionen für Zuwiderhandlungen ermöglicht werden sollten, wie deren Durchsetzung sichergestellt werden kann und welche ergänzenden Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung zu ergreifen sind. Insbesondere sollte mit Blick auf die Mitwirkungspflichten der Daten-Treuhänderinnen und -Treuhänder auch geprüft werden, inwieweit diese selbst in die Nähe einer Datenverarbeitung rücken und insoweit eine Datenschutzfolgenabschätzung im Sinne der DSGVO erforderlich ist.

7. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass Datenmittler Verbraucherinnen und Verbrauchern die Kontrolle über die Verwendung ihrer personenbezogenen Daten erleichtern können. Er teilt die Einschätzung der Kommission, dass es zur Stärkung des Vertrauens in Datenmittler erforderlich ist, einen Rechtsrahmen auf Unionsebene zu schaffen. Der Bundesrat hat jedoch Zweifel, ob eine Anmeldepflicht mit nachträglicher Kontrolle durch die zuständigen Behörden diesem Anspruch genügt. Da Bürgerinnen und Bürger in der Regel keine Möglichkeit haben, die Qualität des Dienstes selbst zu überprüfen, bedarf es zur Stärkung des Vertrauens in Datenmittler vielmehr eines obligatorischen Zulassungsverfahrens. Im Rahmen eines solchen Zulassungsverfahrens sind insbesondere die Neutralität des Datenmittlers sowie die Einhaltung von Sicherheitsstandards und Vorkehrungen gegen Insolvenz oder Auflösung durch eine unabhängige Stelle zu überprüfen.

Zu einzelnen Vorschriften

8. Der Bundesrat begrüßt die Regelung des Artikels 3 Absatz 2 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags.

Nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags gilt das dort genannte Kapitel nicht für Daten, die im Besitz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und ihrer Zweigstellen oder anderer Stellen und deren Zweigstellen sind und der Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags dienen.

Diese Einordnung ist in Bezug auf die nationale ständige höchstrichterliche Rechtsprechung bezüglich der Staatsferne und Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konsequent und richtig (vergleiche unter anderem BVerfG, Urteil vom 25. März 2014 – Aktenzeichen 1 BvF 1/11). Gleiches gilt vor dem Hintergrund des Amsterdamer Protokolls zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (12006E/PRO/32, Amtsblatt Nr. C 321 E vom 29.12.2006, Seite 313), welches betont, dass die Zuständigkeit für die Definition und Ausgestaltung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Finanzierung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt.

Mit der Regelung, wie sie in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags vorgesehen ist, wird zudem der Gefahr begegnet, dass es zu einer Schwächung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Verletzung der Grundrechte in Form der Rundfunk- und Medienfreiheiten,

insbesondere mit Blick auf den Informations-, Informanten- und Quellenschutz, kommt.

9. Zu begrüßen und auch festzuhalten ist insbesondere, dass Kapitel II der vorgeschlagenen Verordnung (Weiterverwendung bestimmter Kategorien geschützter Daten im Besitz öffentlicher Stellen) mitgliedstaatliche Regelungen zum Zugang zu Daten und zur Bereitstellung von Daten unberührt lässt (vergleiche Artikel 3 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags). Ferner ist zu begrüßen, dass insoweit Artikel 6 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags keine Kostenfreiheit vorschreibt und damit insoweit keine Einwirkung auf die Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten erfolgt.
10. Im Hinblick auf die in Kapitel IV des Verordnungsvorschlags enthaltenen Regelungen zum Datenaltruismus muss dabei in den weiteren Verhandlungen der Aspekt der Auswirkungen der Einführung eines solchen Labels („in der Union anerkannte datenaltruistische Organisation“) näher betrachtet werden. Dies könnte unter Umständen zu Vertrauensverlusten in den hohen Datenschutzstandard der DSGVO führen, sofern manche Unternehmen beziehungsweise Tochter-Unternehmen (Stichwort: rechtliche Trennung) zusätzlich dieses Label tragen und andere nicht, jedoch allesamt den strengen Vorgaben der DSGVO unterworfen sind. Unklarheit herrscht zudem bei der Anwendbarkeit der Regelungen zu datenaltruistischen Organisationen auf originär staatliche Stellen (weder in den Erwägungsgründen noch ausdrücklich im DGG geregelt). Weiter sollte noch näher spezifiziert werden, ob die Auszeichnung nur für die gesamte Organisation (zum Beispiel juristische Person) oder auch für Einzelanwendungen in Betracht kommt. Hier muss das Augenmerk auf die rechtliche Anforderung der Unabhängigkeit gemäß Artikel 16 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags gelegt werden.
11. Weiter sollte in den Verhandlungen der in Artikel 5 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags statuierte Kostenvorbehalt („unverhältnismäßig hohe Kosten für den öffentlichen Sektor“) näher konkretisiert werden. Dieser ist derzeit zu unbestimmt gefasst, um die Reichweite und die Grenzen der Unterstützungsverpflichtung seitens öffentlicher Stellen gegenüber Weiterverwendern bei der Einholung von der Einwilligung beziehungsweise Erlaubnis rechtssicher bestimmen zu können.

12. Das Verhältnis von Datenschutzbehörden und denjenigen Behörden, die eine Einhaltung der Vorgaben für Dienste für die gemeinsame Datennutzung (Datenmittler) in Kapitel III des Verordnungsvorschlags überprüfen, sollte im Rahmen der weiteren Verhandlungen geklärt beziehungsweise klargestellt werden, um keine Verdoppelung von Zuständigkeiten und Prüfungsmechanismen zu schaffen (zum Beispiel Artikel 11 Ziffern 7 und 8 des Verordnungsvorschlags).

Direktzuleitung der Stellungnahme

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