

Stellungnahme

Konsultation der Bundesregierung zur Datenstrategie

02. April 2020

Seite 1

Zusammenfassung

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung mit den Eckpunkten der Datenstrategie den Entwicklungsprozess einer einheitlichen Datenpolitik für Deutschland angestoßen hat. Auf das Konzept muss nun so schnell wie möglich ein konkretes Maßnahmenpaket aufgesetzt werden und insbesondere auch die europäische Datenökonomie im Rahmen des Digital Single Market vorangetrieben werden. Sowohl die Strategie als auch die daraus entwickelten Maßnahmen müssen dabei stets mit der europäischen Datenstrategie in Einklang stehen; Inkonsistenzen und Widersprüchlichkeiten gilt es zu vermeiden.

Die mit dem Eckpunktepapier und der Konsultation angestoßenen Anreize für B2B und B2G Data Sharing und die breite Unterstützung offener Daten unterstützen wir. Allerdings muss die Datenteilung von Unternehmen durch einen freiwilligen Ansatz verankert werden. Eine Gesetzgebung, die die gemeinsame Nutzung von Daten verbindlich vorschreibt, beispielsweise von Daten von "öffentlichem Interesse", würde Rechtsunsicherheit schaffen und für die Unternehmen wirtschaftliche Belastungen auslösen, die Innovationen eher hemmen werden. Die Erhebung, Aggregation und Aufbereitung von Daten erfolgt stets unter hohen Investitionen, die nicht im Rahmen einer Zwangsteilung konterkariert werden dürfen.

Die Erleichterung des B2B-Datenaustauschs durch einfache und verständliche Vereinbarungen kann globale, auf Konsens basierende, von der Industrie geführte Standards bilden. Dies fördert den Datenaustausch und schafft zugleich mehr Rechtssicherheit für KMU. Wir sehen darüber hinaus große Chancen in Verhaltenskodizes (Codes of Conducts, CoC) um die Datenwirtschaft voranzubringen, einheitliche Standards zu schaffen und die Rechtssicherheit im Umgang mit Daten zu erhöhen, z.B. den EU-Verhaltenskodex für die Cloud. Alle Arbeiten rund um kohärentere und chancenorientiertere Datenschutzregime sollte daher politisch unterstützt werden.

Ein horizontaler Ansatz zur Gesetzgebung der Governance hätte aus unserer Sicht Nachteile für die vertikalen Sektoren. Die Märkte vertikaler Sektoren sind komplex und funktionieren unterschiedlich. In der Folge können auch die Anforderungen innerhalb dieser Sektoren unterschiedlich sein. Eine allumfassende Gesetzgebung könnte in die-

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Rebeka Weiß, LL.M.
Leiterin Vertrauen & Sicherheit
T +49 30 27576 161
r.weiss@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme Konsultation Datenstrategie

Seite 2|8

sem Fall nicht immer geeignet sein und sich möglicherweise nachteilig auf die Unterstützung der Governance und der Innovationskraft in diesen Sektoren auswirken. Beispielsweise können sektorübergreifende Anforderungen an Governance-Strukturen, die Entscheidungen darüber unterstützen, welche Daten in welchen Situationen verwendet werden können, nachteilige Auswirkungen haben, indem sie Rechtsunsicherheit beim Datenzugriff und bei der Wiederverwendung schaffen, wenn diese Strukturen zu starr und nicht an die Bedürfnisse dieses Sektors angepasst sind.

Standards spielen eine Schlüsselrolle bei der weiteren Förderung der Datenwirtschaft, der gemeinsamen Nutzung und dem Austausch von Daten, einschließlich der Dateninteroperabilität und Datenportabilität, aber auch bei der Datenerfassung und der Nachbearbeitung. Europa und Deutschland müssen über die entsprechenden Standards verfügen und die richtigen Strukturen für die Entwicklung und Nutzung von Standards rund um die Datenstrategie schaffen, die marktgesteuert und von globaler Relevanz sind. Die Erarbeitung von Standards sollte wann immer möglich von und mit der Wirtschaft erfolgen.

Die wichtige Rolle, die Standards spielen, wird durch Open-Source-Technologien ergänzt. Besonders im Hinblick auf Infrastrukturen und Technologien wird ein großer Teil der Datenverwaltung über verschiedene Plattformen und Dienstebenen erfolgen. Diese werden zunehmend in Open Source entwickelt, wobei Standards in diese Plattformen einfließen.

Wir begrüßen, dass die Konsultation zur Datenstrategie breitgefächerte Fragen stellt und damit die vielfältigen Dimensionen einschließt, die aus unserer Sicht für ein Gelingen der Datenstrategie unerlässlich sind. Bitkom hat bereits umfangreiche Überlegungen zur [Anonymisierung von Daten](#), zum [neuen Wettbewerbsrecht](#), zu [Rechten an Daten](#) und zum [Abschlussgutachten der Datenethikkommission](#) angestellt sowie ein [10-Punktepapier zu Open Government Data](#) erarbeitet. Die entsprechenden Papiere sind Bestandteil dieser Stellungnahme und die dortigen Ausführungen gelten ebenso für die Erarbeitung der Datenstrategie.

Im Folgenden möchten wir bezugnehmend auf die Fragestellungen der Konsultation folgende Aspekte herausstellen:

1. Grundsätzliche Anmerkungen zu den Fragestellungen

Einige Fragen der Konsultation berücksichtigen aus unserer Sicht wichtige Gegebenheiten der Datenökonomie nicht ausreichend. Werden in Frage 7 beispielsweise Datenarten, in Frage 8 Häufigkeiten bestimmter Datenverarbeitungen abgefragt und einige Fragen zur Verbesserung von Datenzugängen gestellt (so zB Frage 15, 16, 18), sollte eine stärkere Fokussierung auf eine Verbesserung der Datenqualität erfolgen.

Stellungnahme Konsultation Datenstrategie

Seite 3|8

Bei der politischen Debatte um mehr Datenzugang ist der folgende, leider oft unbeachtete, Aspekt von entscheidender Bedeutung: Insgesamt ist „Zugang zu Daten“ ein sehr vages Konzept und kann in der Praxis ganz unterschiedliche Bedeutungen haben, z.B. nur Lese-Zugriff, Anspruch auf Herausgabe von Daten, Recht auf Analyse eines Datenbestandes, Kopieren von Datenbeständen, Recht auf Portabilität etc. Datenzugang ist also kein bereits fest umrissenes Konzept, sondern kann in verschiedenen Rechtsbereichen und Zusammenhängen unterschiedliche Konkretisierung erfahren, was die Diskussion erschwert. Bei allen Maßnahmen die zur Umsetzung der Datenstrategie erarbeitet werden, sollte dies berücksichtigt werden.

Der Zugang zu Daten ist ohne Frage aber eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche, europäische datengetriebene Geschäftsmodelle. Jedoch wird in der politischen Debatte um eine regulatorische Begleitung der Datenökonomie oft übergangen, dass nicht die reine Masse an Daten zum Erfolg führt. Entscheidend ist die Qualität der Daten im Zusammenspiel mit einem konkreten Vorgehensmodell, wie die Auswertung dieser Daten einen Nutzen stiften kann. Dieses kann in der Wirtschaft ein Geschäftsmodell sein. In Politik und Verwaltung ist es die Verbesserung einer Verwaltungsleistung oder eine andere Maßnahme zur Unterstützung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Der Zugang zu den Daten schließt nicht nur den physischen Zugriff auf (qualitätsgesicherte) Daten ein, sondern auch deren Beschreibung und Verknüpfbarkeit mit wiederum anderen Daten. Erst wenn diese Aspekte berücksichtigt und gelöst sind, gelingt es, aus Daten das innewohnende Wissen zu schöpfen und die skizzierten Vorteile zu erlangen.

Oberste Priorität sollte es deswegen sein, sektorübergreifend eine hohe Datenqualität zu gewährleisten. Standardisierung der Auszeichnung und Beschreibung von Daten, um diese für deren Weiterverarbeitung und Verknüpfung inhaltlich und semantisch eindeutig zu definieren,¹ ist dabei der Schlüssel zum Erfolg. Zum anschließenden Teilen der via Taxonomien inhaltlich abgegrenzten Daten, sind standardisierte Schnittstellen, Datenformate und Musterverträge von großer Bedeutung.

Idealerweise werden bestehende Standards genutzt, die eine breite Akzeptanz haben. Schon heute hat zB das BSI mit dem C5 Testat einen global anerkannten Standard entwickelt, der die Benchmark im weltweiten Vergleich darstellt, gleichzeitig markt-

¹ So erwähnt zum Beispiel die EU-Datenstrategie eben diese Notwendigkeit: “strengthen the governance mechanisms at EU level and in the Member States relevant for cross-sector data use and for data use in the common sectoral data spaces, involving both private and public players. This could include a mechanism to prioritise standardisation activities and to work towards a more harmonised description and overview of datasets, data objects and identifiers to foster data interoperability (i.e. their usability at a technical level) between sectors and, where relevant, within sectors”

orientiert agiert und höchsten Sicherheitsanforderungen genügt. Der konsequente Ausbau solcher Best-Practices ist der Entwicklung neuer Standards vorzuziehen.

Die Konsultation geht zudem nicht ausreichend auf die Meta-Datenebene ein und ist hinsichtlich der Fragen nach der Verfügbarkeit von Daten noch zu undifferenziert. Ob Daten in ausreichender Weise zur Verfügung stehen, kann sich noch in einzelnen Abteilungen von Unternehmen und von Unternehmen zu Unternehmen stark unterscheiden – je nach benötigten Datenkategorien.

Wichtig wäre es darüber hinaus gewesen bestimmte Begrifflichkeiten (zB Dateninfrastrukturen, Datentreuhänder, Datenkultur) für die Konsultation genauer zu definieren, da sich das Verständnis bei den Akteuren deutlich voneinander unterscheiden kann.

2. Datenpolitik

Einige Fragen der Konsultation sind auf datenpolitische Entwicklungen bezogen (z.B. Frage 13, 21, 24, 26, 27, 34, 35). Bisher ist die Datenpolitik in Deutschland und Europa grundsätzlich wenig chancenorientiert. Wenn wir Plattformen und Datenökosysteme aus Europa heraus entwickeln möchten (wie in Frage 24 angelegt), müssen wir konsequent jede Regulierung und Gesetzgebung unter diesen Prüfvorbehalt stellen. Dies muss zB auch bereits für die noch andauernden Verhandlungen zur ePrivacy Verordnung gelten.

Um Datenökosysteme zu fördern müssen alle bestehenden Regularien konsequent so ausgestaltet werden, dass Sie Datenökosysteme regulativ unterstützen und nicht verhindern. Die Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten für digitale Wirtschaftsgüter ist daher zügig umzusetzen.

3. Unterscheidung von Datenkategorien

Die Fragen der Konsultation unterscheiden häufig nicht ausreichend zwischen personenbezogenen und nicht-personenbezogenen Daten bzw. den Besonderheiten der Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten (nach Art. 9 DS-GVO insb.). Auch besondere Anforderungen bei Verhältnissen mehrerer Beteiligter (zB Dienstleister wie Auftragsverarbeiter) an der Datenverarbeitung werden zu wenig differenziert abgefragt (so zB in Frage 7, 8, 9, 15, 16, 17, 18). Wird in Frage 9 beispielsweise abgefragt, ob in Datenverarbeitung eher Chance oder Risiko gesehen wird, hängt die Antwort vieler Anwender maßgeblich davon ab, welche Daten sie benötigen und verarbeiten. Das kann sich auch noch zwischen den Abteilungen innerhalb von Unternehmen maßgeblich unterscheiden. Bei der Beantwortung der Fragen 21, 23, 28 kommt es aus unserer Sicht zB ganz maßgeblich darauf an, ob die Fördermaßnahmen sich auf den Open (Government) Data Bereich beziehen oder privatwirtschaftlich genutzte

Daten oder das Forschungsumfeld betreffen. Bei der Frage nach Herausforderungen (zB Frage 29) sehen wir die gleiche Schwierigkeit. Aus unserer Sicht kann die mögliche Differenzierung dabei auch nicht durch die Abfrage der Tätigkeitssektoren (Frage 4) erfolgen.

Wir verbinden mit Daten selbstverständlich Chancen statt Risiken und sehen in der Datenökonomie riesige Potentiale. Umfragen, insbesondere im Kontext der DS-GVO haben jedoch auch gezeigt, dass viele Unternehmen noch mit Rechtsunsicherheiten zu kämpfen haben.

4. Akteure der Datenökonomie

Soweit Fragen der Konsultation auf eine Auswahl wichtiger Akteure der Datenökonomie abstellen (zB Frage 10, 35) wird dabei nicht ausreichend abgebildet, dass nur ein Zusammenspiel aller Stakeholder eine gelungene Datenstrategie ausmachen wird. Datenbewusstsein braucht es sowohl in Unternehmen und staatlichen Stellen als auch in der Gesellschaft. Für eine Datenkultur in Deutschland sind daher auch alle Akteure verantwortlich; es handelt sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Verantwortung. Daher ist auch ein ganzer „Strauß“ an Maßnahmen notwendig, wobei wir den Bildungsbereich für besonders wichtig erachten. Daneben muss aber auch der Bereich der beruflichen Weiter- und Fortbildung gestärkt werden. Auch die stärkere Beratung von Unternehmen ist erforderlich, um den Aufbau der Datenkultur und Datenökonomie zu fördern. Nach wie vor halten wir einheitliche Rechtsauslegung (vor allem im Bereich des Datenschutzes) und eine stärkere Vernetzung der Akteure (insb. im Bereich Open Data) für zwingend erforderlich. Daneben sollten zum Beispiel auch Einrichtungen wie die Stiftung Datenschutz gefördert werden.

Aus unserer Sicht bedürfen auch die Fragen (und Maßnahmen) rund um Datenkompetenz mehr Differenzierung. Verschiedene Vektoren verlangen verschiedene Antworten und Ansätze, da sie sich innovationsseitig, gesellschaftlich betriebswirtschaftlich und sicherheitspolitisch unterscheiden. Der Aufbau von Kompetenzen muss sich daher auch am konkreten Bedarf ausrichten.

5. Dateninfrastruktur und Datenökosystem

Wo die Konsultation auf die Notwendigkeit einer Dateninfrastruktur und eines Datenökosystems eingeht (Frage 15, 21, 24, 25, 26) wird deutlich, dass es bisher an einem einheitlichen Begriffsverständnis dazu mangelt. Dies ist zwingend erforderlich um zu evaluieren, welche Förderung genau gebraucht wird und um die Frage danach zu beantworten, welchen Teil der Infrastruktur der Staat bereitstellen muss, welche Bestandteile privatwirtschaftlich aufgebaut werden sollten und welche Ziele mit dem Ökosystem verfolgt werden sollen. Wo die Konsultation Dateninfrastrukturen konkret adressiert ist aus unserer Sicht auch noch zu klären, wie sich die Überlegungen mit dem GAIA-X Projekt verzahnen lässt oder ob hier eine separate Infrastruktur gemeint

ist. GAIA-X ist aus unserer Sicht als Referenzarchitektur eine geeignete Möglichkeit, Lock-In Effekten auf technischer und betriebswirtschaftlicher Ebene zu begegnen. Grundsätzlich ist vor allem eine chancenorientierte Politik notwendig - bei der Nutzung der Daten genauso wie beim Aufbau der Infrastrukturen. Im Hinblick auf Dateninfrastruktur ist darüber hinaus eine progressive Energiepolitik notwendig, die die Energiepreise und Projekte in Deutschland international wettbewerbsfähig macht. Dazu zählt auch der Abbau von Bürokratiehemmnissen beim Bau neuer Dateninfrastrukturen wie beispielsweise Rechenzentren. Die Adaptierung von global anerkannten Industriestandards ist dabei ebenfalls zu berücksichtigen. Dort wo Deutschland bereits global führend ist (beispielsweise in der Testierung von Cloudinfrastrukturen mit dem BSI Testat C5) muss dieser Vorsprung konsequent weiter ausgebaut und auf alle Industrien ausgeweitet werden.

6. Datenkooperationen

Datenkooperationen werden einer der Schlüssel der Datenökonomie sein. Wir begrüßen daher, dass die Bundesregierung auf Kooperationen und Datenplattformen in der Konsultation eingeht (Frage 18, 19, 20, 28). Ein möglicher Datenaustausch zwischen Unternehmen muss aber stets auf dem Grundsatz der Vertragsfreiheit beruhen. Denn jedes Unternehmen muss selbst entscheiden können, mit wem und aus welchen Gründen es Daten teilt oder nicht teilt und welche rechtlichen Restriktionen jeweils beim Datenteilen zu beachten sind. Bei diesen Überlegungen spielen viele Faktoren eine Rolle, wie z. B. der Datenschutz, die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen oder eigene Geschäftsmodelle.

Um den Datenaustausch zwischen Unternehmen zu fördern, sind kooperative Daten-nutzungsmodelle zwischen Unternehmen der richtige Weg.

Hierfür sehen wir insbesondere in den folgenden zwei Bereichen Handlungsbedarf:

- Es braucht sektorspezifische Standards hinsichtlich der Datensemantik, der Datenformate und der Schnittstellen. Dieser Standardisierungsprozess muss vorangetrieben werden. Dem Staat kommt dabei auch die Rolle zu, wo möglich, den Weg der wirtschaftlichen Standardisierung „mitzugehen“ und einen zersplitterten Markt durch eigene Sonderwege nicht noch weiter aufzuteilen.
- Rechtssicherheit zu Haftungs- und Wettbewerbsfragen sowie Datenschutz ist eine Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Datenaustausch. Hier kann der Gesetzgeber mit eindeutigen Auslegungen, Leitlinien, Musterverträgen und Hinweisen auf explizite Gestaltungsspielräume, die Unternehmen auch nutzen sollen, für die nötige Klarheit sorgen.

Stellungnahme Konsultation Datenstrategie

Seite 7|8

Ein gesetzliches Recht auf Datenzugriff zwischen Unternehmen sollte nur zur Behebung von Marktversagen oder Missbrauch von Marktmacht als letztes Mittel in Betracht gezogen werden, wie es zB auch die EU-Kommission in der EU-Datenstrategie erfreulicherweise klargestellt hat.²

Im Rahmen von Datenkooperationen können auch Datentreuhänder eine Rolle spielen. Für verbesserten Datenzugang und das Verteilen von Daten sehen wir Potenziale von Datentreuhändern und Intermediären für die Datennutzung in Deutschland. Damit dieses Potenzial ausgeschöpft werden kann, sind jedoch zunächst weitere Konkretisierungen für ein einheitliches Begriffsverständnis notwendig. Es sollte geklärt werden, in welchen Sektoren sich Treuhandmodelle anbieten, ob die entsprechende Plattform staatlich oder privatwirtschaftlich betrieben werden soll und ob das Treuhandmodell selbst die Daten verwalten oder eher Zugriffe auf weitere Datenbanken ermöglichen soll.

7. Datenteilungspflichten

Verpflichtende Datenteilungsregelungen werden vor dem Hintergrund der 10. GWB-Novelle derzeit im nationalen Kontext diskutiert. Hier ist ggf. auch die europäische Harmonisierung anzustoßen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass verpflichtende Datenzugangsregelungen nur unter engen Voraussetzungen eingeführt werden dürfen, um Innovationen der Datenökonomie nicht zu gefährden. Unternehmen werden die notwendigen hohen Investitionen in Datenaufbereitung, Datenanalyse, Aggregation und Anonymisierung von Daten nicht tätigen, wenn sie anschließend diese Daten frei im Markt verteilen müssen. Die Datenstrategie muss daher zwangsläufig diese ökonomischen Aspekte mitberücksichtigen. Zugang zu öffentlichen Daten und Daten in staatlicher Hand (Open Government Data) ist dringend zu fördern, im umgekehrten Verhältnis (verpflichtende Bereitstellung privatwirtschaftlicher Daten für die öffentliche Hand) abzulehnen.

Hier sollte sich die Bundesregierung auch im europäischen Kontext dafür einsetzen, dass der von der EU-Kommission angedachte Regulierungsrahmen im Bereich Business-to-Government sicherstellt, dass jede Verpflichtung zur Datenherausgabe des Privatsektors an die öffentliche Hand auf ein ganz konkretes, eng begrenztes Ziel einzahlt und nachvollziehbar begründet ist, um Rechtssicherheit für Unternehmen zu gewährleisten. Zudem sollte eine potentielle Verpflichtung, Daten im „öffentlichen Interesse“ zu teilen, keine bereits bestehenden (kommerziellen) Initiativen (wie sie

² In diesem Zusammenhang hat sich das PSD2-Modell als ein branchenspezifisch möglicher Lösungsansatz gezeigt. Die Zweite Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) ermöglicht es Dritten, auf Wunsch des Kunden, über standardisierte Schnittstellen Zugriff auf das Bankkonto des Kunden zu erhalten. Die über diese Schnittstellen zu transportierenden Daten waren außerdem bereits weitgehend semantisch eindeutig definiert. Dieser Datenzugang für Dritte geht über die Datenportabilität i.S.d. Art. 20 DS-GVO hinaus. Auch andere sektorspezifische Regelungen sind bereits entwickelt: So zB die REACH-Richtlinie, die ITS-Richtlinie oder die RMI-Verordnung.

Stellungnahme Konsultation Datenstrategie

Seite 8|8

sich zB im Bereich Mobilität, Smart City bereits entwickelt haben) aushebeln. Die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit einer Regulierung muss in jedem Fall einer Überprüfung unterzogen werden und der daraus gewonnene Nutzen für das Gemeinwohl muss den Kosten für das Unternehmen klar überwiegen und ein Kompensationsmechanismus vorgesehen sein. Auch zusätzliche Kosten, die für Unternehmen im Rahmen eines B2G Datenaustauschs entstehen, sind von den öffentlichen Stellen zu tragen. Die dem Datenaustausch vorhergehende Datenaufbereitung, Schnittstellenpflege und notwendige rechtliche Analyse ist oft ein sehr zeit- und ressourcenintensiver Prozess.

Anlagen:

[Stellungnahme zur 10. GWB-Novelle](#)

[10-Punkte Papier zu Open \(Government\) Data](#)

[Stellungnahme zum Abschlussgutachten der Datenethikkommission](#)

[Stellungnahme zur Anonymisierung von Daten \(BfDI Konsultation\)](#)

[Rechtsfragen der digitalisierten Wirtschaft: Rechte an Daten](#)

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.900 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.