

EU – Umgang mit Daten

Europäisches Trommelfeuer

Wie die EU den Umgang mit Daten revolutionieren will

Europa soll zum Vorbild für die digitale Gesellschaft werden. Dazu zündet die EU ein wahres Feuerwerk an Gesetzen. Sie sollen die Dominanz der US-Unternehmen brechen und europäischen Firmen einen besseren Zugang zu Daten verschaffen. Die geplanten Regulierungen stellen sogar die DSGVO in den Schatten, wie unsere Übersicht zeigt, und werden die Gesellschaft wohl nachhaltig verändern.

Von Joerg Heidrich

kompakt

- Ab Mitte 2023 reguliert der Digital Markets Act europaweit die Geschäftspraktiken von Onlineplattformen, ab 2024 greift der Digital Services Act.
- Der Data Governance Act und der Data Act sollen vor allem den Umgang mit nicht personenbezogenen Daten regeln, die nicht unter die DSGVO fallen.
- Firmen sollen ihre Daten künftig mit Treuhändern teilen, ein AI Act verbietet KI-Systeme in besonders risikoreichen Einsatzgebieten.

Mit viel Pathos kündigte die EU-Kommission Anfang 2020 in einer Art Manifest ihre neue Datenstrategie an. Die EU könne zu einem Vorbild für eine Gesellschaft werden, die „dank Daten in der Lage ist, in der Wirtschaft wie im öffentlichen Sektor bessere Entscheidungen zu treffen“. Um eine weltweit führende

Rolle in der Datenwirtschaft zu übernehmen, müsse man unverzüglich handeln und die vielfältigen Probleme regulatorisch angehen, die von der Konnektivität über die Datenverarbeitung und -speicherung bis hin zur Cybersicherheit reichen.

Hierfür sei es nötig, die Voraussetzungen für den Umgang mit Daten zu verbessern und für die Gesellschaft „Pools mit hochwertigen Daten“ aufzubauen. Diese sollen nicht nur die Produktivität von Firmen steigern und deren Wettbewerbsfähigkeit verbessern, sondern auch den Bereichen Gesundheit, Umwelt und öffentliche Dienste zugutekommen. Zugleich will man die digitale Wirtschaft fördern, damit sie mit Firmen aus den USA und China mithalten kann.

Um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, hat die Kommission seit der Ankündigung ein ganzes Bündel aus Gesetzen auf den Weg gebracht. Juristen erwarten gar ein neues Rechtsgebiet, das Datenrecht. Im Fokus der Diskussion steht etwa ein halbes Dutzend dieser Vorhaben. Sie haben das Potenzial, die Gesellschaft nachhaltig zu verändern.

Digital Services Act

Dies gilt insbesondere für den Digital Markets Act (DMA) und den Digital Services Act (DSA). „Acts“ sind Verordnungen, die – wie beispielsweise die DSGVO – unmittelbar als europäisches Recht gelten. Im Gegensatz zu Richtlinien müssen Gesetzgeber in den einzelnen europäischen Ländern sie nicht erst in nationales Recht umsetzen.



EU-Binnenmarktkommissar Thierry Breton kündigte mit den neuen EU-Verordnungen „das Ende des Wilden Westens“ im Internet an.
Bild: Virginia Mayo/Pool AP/dpa

Der DSA tritt ab 2024 in Kraft und wendet sich insbesondere an Anbieter von Onlinediensten und sozialen Medien. Er verpflichtet diese, in kurzer Zeit gegen rechtswidrige Inhalte vorzugehen. Besonders strenge Anforderungen gibt es für jene großen Onlineplattformen und Suchmaschinen, die im Monat von mehr als 45 Millionen Menschen genutzt werden. Aufgrund ihrer Reichweite sollen deren Anbieter „systemische Risiken“ eindämmen, die sich etwa aus der Verbreitung rechtswidriger Inhalte ergeben. Dazu zählen Desinformation oder Wahlmanipulation, Cybergewalt gegen Frauen sowie jugendgefährdende Inhalte. Die EU-Kommission sieht darin einen wichtigen Schritt „zur Verteidigung europäischer Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ im virtuellen Raum. Der DSA wird damit zum EU-weiten Nachfolger des deutschen Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG), welches bereits jetzt Social-Media-Angebote reguliert.

In die Pflicht nimmt der DSA auch Onlinemarktplätze. Sie haben dafür zu sorgen, dass über ihre Plattformen keine gefährlichen

oder illegalen Produkte wie Markenfälschungen angeboten werden. Das Gesetz sieht dazu neue Mechanismen vor, die es Usern ermöglichen, illegale Inhalte zu melden. Die Plattformen müssen zudem mit „vertrauenswürdigen Hinweisgebern“ zusammenarbeiten, die ihnen helfen sollen, verbotene Inhalte zu ermitteln und zu entfernen.

Der DSA regelt ferner bestimmte Formen der Werbung. Hier war sogar ein grundsätzliches Verbot von Werbettracking in der Diskussion, der Ansatz konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Das Gesetz enthält allerdings ein Verbot irreführender Werbepraktiken, zum Beispiel gezielt auf Kinder ausgerichtete Werbung oder solche, die auf sensiblen Daten wie Religionszugehörigkeit, sexueller Ausrichtung oder politischer Meinung basiert. Dies wird die werbetreibende Industrie vor große Herausforderungen stellen.

Nach den neuen Vorschriften sind auch sogenannte Dark Patterns verboten. Onlineplattformen dürfen Nutzer nicht mehr täuschen oder manipulieren beziehungsweise „ihre Fähigkeit, freie und fundierte Entscheidungen zu treffen“ beeinträchtigen oder behindern.

Digital Markets Act

Der DMA kommt etwas früher und gilt bereits ab der zweiten Jahreshälfte 2023. Seine Vorschriften ergänzen das Wettbewerbsrecht und sollen die Macht der marktbeherrschenden Digitalkonzerne einschränken. Auf deren Plattformen, den sogenannten Gatekeepern, soll es zukünftig durch gesetzliche Regulierung fairer zugehen.

Welche Unternehmen unter diese Einstufung fallen, legt die Kommission explizit fest. Erfasst werden mit hoher Sicherheit Unternehmen wie Airbnb, Alphabet, Apple, Amazon, Meta und Microsoft. Dass es sich dabei um amerikanische Konzerne handelt, ist kein Zufall. Die gesamte Digitalstrategie der EU beruht darauf, es amerikanischen Unternehmen schwerer zu

machen und so die digitale Wirtschaft im europäischen Raum zu stärken. Aber auch die Verbraucher sollen geschützt werden, indem Firmen ihre Nutzerdaten nicht mehr über Plattformgrenzen hinweg zusammenführen dürfen.

Den Gatekeepern ist es zukünftig untersagt, ihre eigenen Dienste oder Produkte höher zu gewichten als die von anderen geschäftlichen Nutzern ihrer Plattform. Dies dürfte etwa Amazon oder Alphabet treffen, denen Kritiker häufig vorhalten, eigene Angebote gegenüber Dritten zu bevorzugen.

Weitere Regelungen sollen sogenannte Lock-In-Effekte verhindern. Die als Gatekeeper eingestuften Plattformen müssen ihre Angebote kompatibel zu denen von Wettbewerbern gestalten. In der Vergangenheit musste etwa Microsoft bereits hohe Strafen zahlen, weil es unter Windows seinen Edge-Browser gegenüber anderen Browser bevorzugt hatte.

Verstößt ein Gatekeeper gegen die Vorschriften des DMA, so kann dies für ihn sehr teuer werden. Die neue Vorschrift sieht Geldstrafen vor, die bis zu 10 Prozent Gesamtumsatzes betragen, die das Unternehmen im vorhergehenden Geschäftsjahr weltweit erzielt hat. Bei wiederholten Verstößen können die Strafen sogar bis zu 20 Prozent des Umsatzes betragen. Im Fall von Amazon wären das aktuell bis zu 94 Milliarden US-Dollar.



Die dänische EU-Kommissarin für Wettbewerb, Margrethe Vestager, gilt als treibende Kraft hinter dem Digital Markets Act, der wettbewerbswidrige Praktiken der großen US-Konzerne eindämmen soll. *Bild: Oliver Berg/dpa*

Umstrittene Interoperabilität

Die geplante Regulierung von Messenger-Diensten trifft bei kleineren Anbietern eher auf Ablehnung. Künftig müssen sich Platzhirsche wie WhatsApp und iMessage dafür öffnen, auch Nachrichten von Wettbewerbern zu empfangen. Kleinere Anbieter wie Signal oder Threema sperren sich jedoch gegen das Vorhaben. Die Firmen sehen nämlich durch die Pläne der EU die vertrauliche und sichere Kommunikation über ihre Apps bedroht. So fürchtet der Betreiber von Signal, dass die Zusammenarbeit mit den dominanten Messengern letztlich die Privatsphäre des eigenen Angebots verschlechtert. Die Mitbewerber hätten dann Zugriff auf Metadaten und könnten diese für ihre Zwecke nutzen. Daher haben beide Anbieter bereits angekündigt, auf eine Zusammenschaltung mit WhatsApp & Co. zu verzichten.



Laut Digital Markets Act müssen Gatekeeper wie WhatsApp sich für Konkurrenten öffnen, wenn diese das fordern. Anbieter wie Threema und Signal wollen davon jedoch keinen Gebrauch machen.
Bild: Threema

Trainingsdaten für KI

Während der DMA und der DSA primär Plattformen und größere Onlinedienste regulieren, betrifft der zweite wichtige Teil der EU-Strategie den Umgang mit Daten. Für personenbezogene Daten gilt die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) bereits seit 2018. Allerdings gibt es eine Vielzahl von Daten, die nicht unter die DSGVO fallen, insbesondere solche, die von Maschinen stammen und für das Training neuronaler Netze genutzt werden. Hier setzen zwei weitere Gesetzesvorhaben der EU an: der Data Governance Act (DGA) und der Data Act (DA).

Den DGA verabschiedeten die EU-Gremien bereits im Mai 2022. Er soll im September 2023 in Kraft treten. Ziel des Gesetzes ist es, dem öffentlichen Sektor den Zugang zu Daten zu erleichtern und ein „vertrauenswürdiges Umfeld“ für die Forschung sowie für innovative Dienste und neue Produkte zu schaffen.

Der DGA geht bei der Weitergabe von Daten an den öffentlichen Sektor sehr weit. Der Regelung liegt der Gedanke zugrunde, dass auch geschützte Daten der Gesellschaft zugutekommen sollen, wenn sie beispielsweise durch öffentliche Förderung generiert oder gesammelt wurden. Firmen sollen beispielsweise Geschäftsgeheimnisse, personenbezogene Daten und durch Rechte des geistigen Eigentums geschützte Werke übertragen. Dies gilt allerdings nur für Daten, die sich bereits „im Besitz öffentlicher Stellen“ befinden. Dort vorhandene Daten können etwa für Forschungszwecke im öffentlichen Interesse weiterverarbeitet werden.

Faire Datenbroker

Der DGA soll darüber hinaus ein neues und potenziell revolutionäres Geschäftsmodell etablieren: Es sollen Datenvermittlungsdienste entstehen, die eine sichere Umgebung bieten, in der Unternehmen oder Einzelpersonen Daten austauschen. Unternehmen sollen ihre Daten teilen können, ohne Missbrauch oder einen Wettbewerbsnachteil befürchten zu müssen.

Die Vermittlungsdienste bieten nur eine Plattform an und sind ansonsten neutrale Akteure. Die von ihnen vorgehaltenen Daten dürfen sie nicht zu eigenen Zwecken nutzen. Erstaunlicherweise müssen sie aber keinen Sitz innerhalb der EU haben, sondern dürfen sich auch außerhalb der EU niederlassen.

Auf Basis der neuen Regulierung sollen Dienste entstehen, die einen Handel mit persönlichen Daten ermöglichen. Der Gesetzgeber sieht solche Dataintermediären als Schlüssel für eine neu entstehende Datenwirtschaft. Genannt werden als Beispiel Daten-Wallets, also Apps, mit deren Hilfe der Einzelne in die Nutzung seiner Daten einwilligt und dadurch auch Geld verdienen oder sonstige Vorteile erlangen kann.

Daten für alle

Der dritte Bereich des Data Governance Acts bildet das Konzept des Datenaltruismus ab. Die EU will es Privatpersonen und Unternehmen erleichtern, der Gesellschaft Informationen für Ziele im allgemeinen Interesse zur Verfügung zu stellen. Hierzu zählen beispielsweise Daten für Forschungszwecke im Bereich der Medizin, des Klimawandels oder um öffentliche Dienstleistungen zu verbessern.

Allerdings ist es gar nicht so einfach, eine datenaltruistische Organisation zu werden. Die Stellen müssen neben hohen Anforderungen an ihre technische Ausstattung und Transparenz auch umfangreiche Berichtspflichten erfüllen, sobald sie in ein Verzeichnis aufgenommen wurden.

Den wohl radikalsten Ansatz hinsichtlich des Umgangs mit Daten verfolgt die Europäische Kommission derzeit mit dem Data Act (DA). Dieser befindet sich allerdings noch in einer recht frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens und wird nicht vor 2024 in Kraft treten. Der Grundgedanke des Data Act liegt darin, bislang weitgehend ungenutzte Potenziale von Daten auszuschöpfen und dadurch die europäische Wirtschaft zu fördern.

Zu diesem Zweck verpflichtet der DA Unternehmen dazu, ihre eigenen Daten zugänglich zu machen und Dritten zur Verfügung zu stellen. Dabei geht es in erster Linie nicht um personenbezogene Informationen, sondern um Maschinendaten, insbesondere aus Industrieanlagen, medizinischen Geräten, IoT- oder Smart-Home-Prozessen. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) können auf solche Daten bislang nicht zugreifen oder sie zusammenführen, wodurch ihnen erhebliche Wettbewerbsnachteile bei der Entwicklung innovativer Geschäftsfelder entstehen.

Daten vergesellschaften

Der Data Act regelt zahlreiche, noch nicht abschließend diskutierte Voraussetzungen, unter denen Unternehmen verpflichtet werden können, ihre Informationen zu teilen. Zugleich soll er festlegen, wer unter welchen Umständen auf diese Daten zugreifen darf. Das können auch öffentliche Stellen sein, sofern sie ein erhebliches Interesse nachweisen, etwa im Rahmen der Bekämpfung einer Pandemie. Der DA soll so eine Art „freien Datenmarkt“ für nicht-personenbezogene Nutzungsdaten schaffen, auf dem diese gehandelt und weitergegeben werden. Unter bestimmten Voraussetzungen sollen auch Vergütungen fließen.

Die Unternehmen, bei denen die begehrten Daten entstehen und in deren Rechte eingegriffen werden soll, reagieren nicht gerade begeistert auf den Vorstoß der EU-Kommission. So kritisiert beispielsweise der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in einer Stellungnahme bereits den Ansatz der Regulierung im DA. Man zweifele an der „Notwendigkeit eines solchen breit gelagerten Eingriffs in die Grundprinzipien der Datenwirtschaft in noch jungen Märkten“.

Die Kommission hält den Eingriff jedoch für notwendig, damit die europäische Wirtschaft mithilfe eines solchen Datenbinnenmarkts wettbewerbsfähig gegen eine sich rasant entwickelnde internationale Konkurrenz bleibt. Wie weit der Data Act jedoch in seiner finalen Form gehen wird, ist angesichts des langen Weges durch die Mühlen der europäischen Gesetzgebung noch offen.

KI im Zaum halten

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch der Artificial Intelligence Act, der ebenfalls noch in einer sehr frühen Phase der Gesetzgebung hängt und nicht vor 2024 zu erwarten ist. Der AI Act soll einen europaweit einheitlichen rechtlichen Rahmen schaffen, in dem Unternehmen und

Institutionen sichere und vertrauenswürdige Systeme mit künstlicher Intelligenz entwickeln und einsetzen.

Im Kern der vorliegenden Fassung steht dabei ein Stufensystem, das die KI-Anwendungen in verschiedene Risikoklassen mit daraus resultierenden Vorgaben einteilt. In die strengste Kategorie des „Inakzeptablen Risikos“ fallen vier Praktiken, die der Gesetzgeber als klare Bedrohung bewertet und grundsätzlich verbietet.

Hierzu gehören Social Scoring, also die „Klassifizierung der Vertrauenswürdigkeit natürlicher Personen auf der Grundlage ihres sozialen Verhaltens“ ebenso wie das sogenannte Nudging, die unterschwellige Beeinflussung einer Person außerhalb des Bewusstseins. Ebenfalls verbieten wollen die Initiatoren das „Ausnutzen der Schwäche oder Schutzbedürftigkeit einer bestimmten Gruppe von Personen aufgrund ihres Alters oder ihrer Behinderung“. Zumindest teilweise wollen sie außerdem untersagen, biometrische Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme in öffentlich zugänglichen Räumen zur Strafverfolgung zu nutzen. Erstaunlicherweise nicht in dieser Gruppe finden sich naheliegende Bedrohungen durch autonome Waffensysteme, die ihre Ziele mithilfe von künstlicher Intelligenz auswählen.



Der AI Act teilt KI-Systeme in Risikostufen ein und verbietet künftig beispielsweise deren Einsatz beim Social Scoring.
Bild: Roland Weihrauch/dpa

Anwendungen, die als potenziell bedrohlich eingestuft werden, fallen in die Kategorie „Hohes Risiko“. Nutzt jemand Algorithmen für derartige Bereiche, so muss er zahlreiche Voraussetzungen erfüllen und die Sicherheit der Anwendung nachweisen. Hierzu zählt etwa, natürliche Personen biometrisch zu identifizieren und zu kategorisieren, ferner die Strafverfolgung, die Rechtspflege sowie die Verwaltung und der Betrieb kritischer Infrastrukturen.

Für Angebote im Bereich des „begrenzten Risikos“ gelten vor allem Transparenzverpflichtungen. Hierunter fallen zum Beispiel Chatbots, die dann als solche gekennzeichnet werden müssen. Nutzer sollen informierte Entscheidungen treffen können, ob sie diese Angebote nutzen wollen. Nicht reguliert werden KI-gestützte Prozesse mit „minimalem Risiko“ wie KI-gestützte Videospiele oder Spamfilter, da von ihnen nur eine geringe Gefahr für die Sicherheit und Rechte der Nutzer

ausgehe.

Der AI Act sieht in seinem derzeitigen Stadium weiterhin vor, dass die von einer KI getroffenen Entscheidungen „transparent und fair“ sein müssen. Das könnte in einigen Bereichen, in denen etwa Deep Neural Networks zum Zuge kommen, sehr schwierig werden, weil die trainierten Netzwerke zum Teil Tausende Variablen einbeziehen. Aber auch bei diesem Entwurf kann es noch zu erheblichen Änderungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kommen.

Fazit

Die Grundgedanken der ambitionierten Datenstrategie der EU-Kommission sind nachvollziehbar und im Grundsatz auch sinnvoll. Die Liste von geplanten oder bereits umgesetzten Gesetzen ist sogar noch weitaus länger als hier dargestellt.

Es ist allerdings fraglich, ob man ein hochgradig disruptives und dynamisches Umfeld tatsächlich einer so weitgehenden staatlichen Regulierung unterwerfen und diese mit den Rechten von Bürgern und Unternehmen in Einklang bringen kann. Ungeklärt ist beispielsweise das Verhältnis der DSGVO zu den vielen neuen Acts, denen ein allzu rigider Datenschutz in vielen Bereichen im Weg stehen wird. Schließlich ist es ja ein Ziel der Regulierungen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu verbessern, indem man ihr den Zugang zu Daten erleichtert. Zudem überschneiden sich viele der neuen Grundverordnungen in zahlreichen Punkten. Zu befürchten ist daher, dass ein regulatorisches Dickicht entsteht, welches auf Jahre zu einer großen Rechtsunsicherheit führt. (hag@ct.de)

Die wichtigsten EU-Gesetzesinitiativen	
Name	Wichtigste Regelungen
Digital Markets Act (DMA)	– reguliert den Wettbewerb und insbesondere große Unternehmen – verpflichtet Gatekeeper zu fairem Wettbewerb – fordert Interoperabilität zwischen Anbietern (Messenger)
Digital Services Act (DSA)	– verlangt sicheren digitalen Raum ohne rechtswidrige Inhalte – fordert von Onlinemarktplätzen eine Überwachung der Angebote – verbietet bestimmte Werbepraktiken, etwa gezielte Ansprache von Kindern
Data Governance Act (DGA)	– reguliert Verfügbarkeit von Daten für den öffentlichen Sektor – schafft Basis für Datenvermittlungsdienste und Datenaltruismus
Data Act (DA)	– fördert die Wirtschaft durch stärkere Datennutzung – regelt Voraussetzungen, unter denen Firmen ihre Daten teilen müssen – strebt einen freien Datenmarkt für nicht-personenbezogene Daten an
Artificial Intelligence Act (AIA)	– reguliert den Rahmen und die Entwicklung künstlicher Intelligenz – teilt KI-Anwendungen in Risikoklassen mit bestimmten Beschränkungen ein

Datenstrategie der EU-Kommission: ct.de/ynr9