

Stellungnahme

Öffentliches Konsultationsverfahren zur nationalen Datenstrategie der Bundesregierung

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Berlin, 3. April 2020

Der BDI begrüßt die von der Bundesregierung angestoßene Initiative, mit der nationalen Datenstrategie den Weg zu einer einheitlichen Datenpolitik einzuschlagen. Eine kohärente nationale Datenstrategie ist die notwendige Grundlage, um die bestehenden Hemmnisse in der Entwicklung der nationalen Datenwirtschaft zu analysieren und sodann durch zielgerichtete Maßnahmen anzugehen. Zugleich ist eine starke deutsche Stimme von großer Bedeutung, um den Aufbau von einheitlichen und wertebasierten europäischen Datenräumen, wie sie bereits von der EU-Kommission im Rahmen der europäischen Datenstrategie am 19. Februar 2020 angekündigt wurden, voranzutreiben.

Die Bundesregierung stellt in ihrem Eckpunktepapier richtigerweise heraus, dass Daten einen zentralen Wettbewerbsfaktor darstellen und als Motor für wirtschaftliches Wachstum und Innovationen fungieren. Datenbasierte Geschäftsmodelle und Plattformen werden in der Wirtschaft durch den digitalen Wandel immer wichtiger. Exponentiell wachsende Datenmengen und rasante technologische Fortschritte bei Basistechnologien wie der künstlichen Intelligenz (KI) führen zu einem steigenden Einsatz datenbasierter Anwendungen in der Industrie. Hier besteht in vielen Bereichen noch Verbesserungspotenzial.

Für die deutsche Industrie ist eine effiziente und faire Datennutzung, die ein freiwilliges Teilen von Daten unterstützt und einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Datenerzeugers und des Datennutzers vorsieht, entscheidend für die zukünftige Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Dazu gehört auch eine Ausweitung der staatlichen Open-Data-Politik, bei der der Staat (anonymisierte) Daten datenschutzkonform offenlegt.

Die deutsche Industrie ist sich ihrer Verantwortung im Umgang mit Daten bewusst. Viele Unternehmen und Branchen haben sich deshalb bereits über gesetzliche Anforderungen hinaus durch ethische Leitlinien einem verantwortungsbewussten Umgang mit Daten, etwa durch einen besonders starken Datenschutz mit hoher Transparenz, selbst verpflichtet. Der BDI spricht sich sehr deutlich für eine innovationsfreundlich ausgestaltete Datenpolitik aus, die wesentlich durch einen selbstbestimmten Umgang mit Daten und somit vom Prinzip der Freiwilligkeit gekennzeichnet ist.

Zu den Handlungsempfehlungen der Bundesregierung

a) Rahmenbedingungen für einen fairen und verantwortungsvollen Datenaustausch + b) Verantwortungsvolle Datennutzung befördern und Innovationspotenziale heben

Für den BDI liegt die notwendige Voraussetzung für eine effiziente Datenwirtschaft insbesondere in der Förderung eines freien und fairen Wettbewerbs zwischen allen Marktteilnehmern, in dem Unternehmen unabhängig von ihrer Größe eigene Ideen entwickeln und datenbasierte Anwendungen einsetzen können. Daneben muss dringend in vertrauenswürdige digitale Infrastrukturen investiert und europäische Cloud-Lösungen vorangetrieben werden.

1. Keine sektorübergreifenden Datenzugangsregelungen

Datenzugang und Datennutzung sind wichtige Faktoren, über die sich das Potenzial einer Datenwirtschaft optimal entfalten kann. Bestimmte Daten, die in einem Unternehmen vorliegen, können auch für die Öffentlichkeit oder andere Unternehmen von hohem Wert sein und umgekehrt. Allerdings müssen neben dem Bestreben, Daten möglichst vielen interessierten Akteuren zugänglich zu machen, in gleicher Weise auch die rechtlichen sowie wirtschaftlichen Interessen von denjenigen Unternehmen berücksichtigt werden, aus deren unternehmerischer Sphäre die Daten stammen. Hierbei sind auch Transaktionskosten zu berücksichtigen, die den Unternehmen durch Erhebung, Speicherung und Strukturierung der Daten entstanden sind. Dabei sind sowohl Unternehmen gemeint, deren Geschäftsmodelle darin bestehen, mit monetärem und technologischem Aufwand Daten zu erheben und zu verwerthen, als auch solche Unternehmen, die in ihrem Bereich anfallende Daten selbst nutzen oder an Dritte weitergeben wollen.

Eine innovative Datenpolitik sollte so gestaltet sein, dass Daten freiwillig geteilt werden können und eine faire Datennutzung gestärkt wird. Nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit müssen Unternehmen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen frei entscheiden können, mit wem und unter welchen Bedingungen sie selbst erhobene nicht-personenbezogene Daten teilen, sei es durch vertragliche Vereinbarungen, durch privatwirtschaftliche Datenpartnerschaften oder durch einen freiwilligen Open-Data-Ansatz. Der BDI begrüßt ausdrücklich die Debatte auf politischer Ebene darüber, wie ein kontrollierter Austausch von Daten verbessert und gefördert werden kann.

Darüber hinaus fordern einige politische und gesellschaftliche Akteure ein allgemeines gesetzliches Recht zum Zugang zu Unternehmensdaten. Der BDI lehnt eine solche allgemein verankerte Datenteilungspflicht entschieden ab. Eine effektive und faire Datennutzung bedarf keiner allgemeinen gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährung von Datenzugang und Datenteilung. Ein solcher legislativer Eingriff hätte zur Folge, dass bestehende vertragliche

Regelungen, wie Vereinbarungen zu Nutzungsbeschränkungen und Vertraulichkeit, konterkariert und Innovationen künftig verhindert würden. Ein Bestand von Daten geht im Allgemeinen auf vorherige Investitionen des den Datenbestand haltenden Unternehmens zurück, die es grundsätzlich zu schützen gilt. Nach Überzeugung des BDI wird die Datennutzung grundsätzlich zufriedenstellend durch individuelle Verträge oder branchenspezifische Selbstregulierung zwischen den einzelnen Marktteilnehmern und Wettbewerbern gelöst. Es besteht keine Notwendigkeit oder Regelungslücke, die einen generellen regulierten Zugang zu privatwirtschaftlichen Daten notwendig macht.

Um einen funktionsfähigen Wettbewerb bei fortbestehender Innovationsfähigkeit zu gewährleisten, ist eine gesetzliche Regulierung des Datenzugangs nur im Falle von illegitimen Marktzutrittsschranken oder einem Marktversagen in Erwägung zu ziehen. Es bestehen bereits heute im europäischen Wettbewerbsrecht rechtliche Möglichkeiten, Datenzugangsverpflichtungen aufzuerlegen, um den wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten. Sofern es dennoch in einzelnen Bereichen zu systematischem und strukturellem Marktversagen kommt, ist eine sektorspezifische Zugangsregulierung, wie sie bspw. für den Finanzsektor im Rahmen der Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2) erfolgte, die Fälle von Marktversagen gezielt adressiert, einer generellen horizontalen Regulierung vorzuziehen. Schließlich hat der Gesetzgeber die Aufgabe, die Verhältnismäßigkeit eines potenziellen staatlichen Eingriffs in die Vermögensrechte der Unternehmen sorgfältig zu prüfen. Hierbei sind auch die verschiedenen legitimen Interessen der beteiligten Akteure, wie etwa Eigentums- und Investitionsschutz, in einen schonenden Ausgleich zu bringen.

Eine allgemeine, sektorübergreifende „Datenteilungspflicht“ könnte darüber hinaus für deutsche Industrieunternehmen zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil werden, wenn beispielsweise ausländische Unternehmen auf Maschinendaten deutscher Unternehmen zugreifen könnten. Nach Überzeugung des BDI muss die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit, über die Weitergabe und Nutzung von Daten selbstbestimmt entscheiden zu können (Grundsatz der Datensouveränität), für Privatpersonen und Unternehmen gleichermaßen gelten. Unternehmen sollten nach den geltenden Prinzipien der Vertragsfreiheit eigenständig über die Weitergabe und Nutzung von Daten entscheiden können.

Darüber hinaus können vertragliche Regelungen durch Data-Governance-Vereinbarungen und branchen- oder marktspezifische Datennutzungs- und Datenzugangsregeln flankiert werden. Einzelne Branchen entwickeln Data-Governance-Richtlinien, mit denen sie sich auf klare und faire Datennutzungsregeln innerhalb ihres jeweiligen digitalen Ökosystems einigen. Daneben haben Geheimhaltungs- und Nutzungsbeschränkungsvereinbarungen in der Industrie innerhalb der letzten Jahrzehnte zunehmende inhaltliche Standardisierung und eine hohe Durchsetzung am Markt erfahren. Aufgrund der unterschiedlichen Anwendungsfälle und Stakeholder-Beziehungen in den

Wirtschaftsbranchen befürwortet der BDI eine sektorspezifische Selbstregulierung als adäquate Lösung.

2. Anpassungen des bestehenden Rechtsrahmens zur Förderung von Datennutzung und Datenkooperationen

In der Diskussion um digitale Geschäftsmodelle wird mancherorts ein originäres Eigentumsrecht für (nicht-personenbezogene) Daten gefordert. Der BDI sieht jedoch keine tatsächliche oder rechtliche Notwendigkeit, Daten einem zivilrechtlichen Eigentumsschutz im Sinne eines Ausschließlichkeitsrechts gemäß § 903 BGB zu unterstellen. In komplexen, datenbasierten Wertschöpfungsketten ist bereits unklar, ob und wem ein „Eigentumsrecht“ an nicht-personenbezogenen Daten überhaupt zukommen soll. Es kann stets nur um die Frage des Rechts zur Datennutzung gehen. Die wirtschaftliche Nutzung nicht-personenbezogener Daten, die etwa von Maschinen bzw. im Zusammenhang mit IoT-Geräten produziert werden, erfolgt entweder auf Grundlage der bestehenden originären Zugriffsmöglichkeiten oder wird in der Praxis durch Verträge geregelt. Dabei gelten für nicht-personenbezogene Daten die Vorschriften des allgemeinen Zivilrechts, etwa das Bürgerliche Gesetzbuch, das Urheberrecht sowie die Regeln zum Gewerblichen Rechtsschutz oder zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Eine generelle Regelungslücke ist insofern nicht festzustellen.

Die bestehenden Hemmnisse der Datenwirtschaft sind aus Sicht des BDI nicht im Bereich der Datenzuordnung, sondern vielmehr in der Datennutzung und dem Datenzugang zu sehen. Gerade in diesen Bereichen bestehen für Unternehmen große Rechtsunsicherheiten. In welchem Maße Unsicherheiten mit Blick auf den gegenwärtigen Rechtsrahmen vorliegen, verdeutlichte zuletzt das IW Köln in seiner „Data Readiness“-Studie (2019). Bestehende Rechtsunsicherheiten wurden in einer repräsentativen Unternehmensbefragung als wesentliche Hemmnis-Faktoren der Data Economy genannt.¹ Industrieunternehmen sehen sich insbesondere bei geplanten Datenkooperationen mit anderen Unternehmen erheblichen Zweifeln ausgesetzt, ob das geplante Vorhaben mit dem bestehenden Datenschutz- und Kartellrecht in Einklang steht. Deshalb sollte sich die Datenstrategie insbesondere folgenden Aspekten widmen:

Kartellrecht – Mehr Rechtssicherheit bei Datenkooperationen schaffen

Privatwirtschaftliche Unternehmen schließen untereinander Datenpartnerschaften und Datenkooperationen, um einen sicheren, innovationsfördernden Zugang zu Daten zu gewährleisten. Darüber hinaus werden aus solchen Kooperationen heraus Daten der Allgemeinheit teilweise kostenlos zur Verfügung gestellt. Um solche Kooperationen zu fördern, sollte der Gesetzgeber auch im Kartellrecht größere Rechtssicherheit zum Datenaustausch zwischen Wettbewerbern schaffen. Eine entsprechende Forderung des BDI wurde zu-

¹ IW Köln, DEMAND – Data Economics and Management of Data-driven Business (2019).

letzt von der Wettbewerbskommission 4.0. aufgegriffen und an den Gesetzgeber adressiert. Die Grenzen der kartellrechtlichen Zulässigkeit von Datenpartnerschaften sind *de lege lata* sehr unscharf. Infolge des Prinzips der Selbsteinschätzung von Freistellungsvoraussetzungen im europäischen und nationalen Kartellrecht sehen sich die Unternehmen in diesem Bereich einer hohen Rechtsunsicherheit ausgesetzt, die angesichts der drastischen Sanktionen, die bei einem Kartellrechtsverstoß drohen (z.B. Bußgelder, Schadenersatzzahlungen), zu einer großen Zurückhaltung bei der Durchführung von Datenkooperationen und weiteren Kooperationen im digitalen Umfeld in der Praxis führt.

Auf nationaler Ebene begrüßt der BDI, dass die derzeit bereits in der Praxis bestehende Möglichkeit eines „Vorsitzendenschreibens“ nun im Rahmen der 10. GWB-Novelle in § 32c Abs. 2 GWB (neu) kodifiziert werden soll. Allerdings ist von diesem Instrument nicht zu viel zu erwarten. Da sich Kooperationen im Digitalbereich gerade in der Anfangsphase häufig verändern und erst im Lauf der Zeit entwickeln, kann ein Vorsitzendenschreiben nur sehr eingeschränkt für mehr Rechtssicherheit sorgen. Nach allgemeiner Erfahrung sind die neueren Kooperationsformen im Kontext der Digitalisierung häufig durch einen „*trial and error*“-Prozess gekennzeichnet. Aus diesem Grund bedarf es einer grundlegenden Erleichterung für die Selbsteinschätzung, z. B. durch einige generelle Klarstellungen in Guidelines zur Bewertung von horizontalen Kooperationen und Informationsaustausch. In diesem Zusammenhang begrüßt der BDI die laufende Konsultation der Europäischen Kommission zur horizontalen Gruppenfreistellungsverordnung.

Insbesondere die derzeitige Verwaltungspraxis zum Informationsaustausch ist sehr restriktiv und wird den Kooperationsbedürfnissen bei Plattform- und Ökosystemmodellen nicht gerecht. Zumindest jedoch sollte in der Gesetzesbegründung sehr viel deutlicher auf die typischerweise wettbewerbsförderlichen Aspekte derartiger Kooperationen hingewiesen werden. § 32 c Abs. 3 GWB (neu) regelt die Möglichkeit des Bundeskartellamts, allgemeine Verwaltungsgrundsätze festzulegen, die u. a. auch Unsicherheiten über die Ermessensausübung des Amtes beseitigen sollen. Das Bundeskartellamt sollte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Aufgrund der enormen Praxisbedeutung der genannten Verwaltungsgrundsätze für die Beurteilung von Kooperationen sollten vor deren Erlass die betroffenen Kreise angehört werden.

Äußerst positiv ist die geplante Umsetzung in § 32 c Abs. 4 GWB (neu), wonach Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen gegenüber dem Bundeskartellamt einen Anspruch auf Entscheidung haben, ob ein Anlass zum Tätigwerden seitens der Kartellbehörde besteht. Dieser Anspruch ist hilfreich, um zu gewährleisten, dass deutsche Unternehmen künftig in der Lage sein werden, die Zulässigkeit von Kooperationen gerade in neuen Geschäftsfeldern zu klären und dadurch das diesen innewohnenden Innovationspotential auszuschöpfen.

DSGVO – rechtssichere und praktikable Vorgaben zur Anonymisierung personenbezogener Daten entwickeln

Die Europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) führt auch nach knapp zwei Jahren Anwendungspraxis zu Rechtsunsicherheiten in der Anwendungspraxis von Unternehmen. Obwohl die DSGVO einen für alle Mitgliedsstaaten einheitlichen, wertorientierten Rechtsrahmen schafft, sehen sich die Unternehmen bei der tatsächlichen Rechtsanwendung erheblichen Unsicherheiten und divergierenden Interpretationen in den Mitgliedstaaten ausgesetzt. Dies zeigt sich nicht nur an den sprunghaft gestiegenen Beratungsanfragen an die Aufsichtsbehörden, sondern etwa auch an den verschiedenen Leitlinien der nationalen Datenschutzaufsichtsbehörden zur Anwendung der DSGVO, die ohne Anwendung des Kohärenz-Mechanismus erstellt wurden. Ein Großteil der rechtlichen Vorgaben in der DSGVO sind sehr knapp formuliert und dementsprechend auslegungsbedürftig. Im Zuge dieser rechtlichen Auslegung kommt es innerhalb der Europäischen Union zu einer sehr uneinheitlichen Interpretation durch die einzelnen nationalen Aufsichtsbehörden. Auf nationaler Ebene sind neben der DSGVO viele weitere datenschutzrechtliche Vorgaben in zahlreichen Gesetzen auf Bundes- und Landesebene zu berücksichtigen, die die Rechtsunsicherheit für deutsche Industrieunternehmen weiter vertiefen.

Exemplarisch stehen Unternehmen in der Praxis vor der Herausforderung, dass keine einheitlichen und rechtssicheren Standards für die Anonymisierung von personenbezogenen Daten existieren. Mit Blick auf die legislativen Vorgaben ist zu konstatieren, dass in der DSGVO keine positive Definition des Begriffs der „Anonymisierung“ enthalten ist. Erwägungsgrund (26) S. 5 und 6 enthält lediglich eine grobe negative Abgrenzung zu personenbezogenen Daten, ohne jedoch für eine notwendige Rechtssicherheit/-klarheit zu sorgen. Der BDI erachtet es vor diesem Hintergrund als zentrale Aufgabe der Bundesregierung, sich sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass Unternehmen eine rechtssichere Handhabung bei der Anonymisierung personenbezogener Daten erhalten.

Weitere Anpassungen sind mit Blick auf Forschungsdaten notwendig. Die in Erwägungsgrund (33) zur DSGVO formulierte erleichterte Zweckbindung bei einer Einwilligung für Forschungszwecke verdeutlicht, dass dem europäischen Gesetzgeber bewusst ist, dass zum Zeitpunkt der Datenerhebung die Forschungszwecke regelmäßig nicht vollständig angegeben werden können. Deshalb sollte auch das deutsche Datenschutzrecht gestatten, dass die Einwilligung für bestimmte Bereiche der wissenschaftlichen Forschung in einer allgemeineren Form gegeben werden kann, wenn dies unter Einhaltung der anerkannten ethischen Standards der wissenschaftlichen Forschung geschieht.

Zwar ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit dem Patientendatenschutzgesetz (PDSG) erstmalig die Rechtsgrundlage für eine freiwillige Freigabe von Gesundheitsdaten über die elektronische Patientenakte schaffen möchte. Allerdings ist der Ausschluss der forschenden Industrieunternehmen

vom Forschungsdatenzentrum nicht nachvollziehbar, in Anbetracht dessen, dass der weit überwiegende Anteil der Forschungsvorhaben entweder durch die Industrie getragen oder finanziert wird. Da die Industrie nach § 303e SGB V nicht zum Kreis der Antragsberechtigten zählt, ist eine unmittelbare Nutzung der von der „Datenfreigabe“ umfassten und zur Verfügung gestellten Daten für die Industrie kategorisch ausgeschlossen.

Zudem sollte das Datenschutzrecht so fortentwickelt werden, dass Einwilligungen für Forschungszwecke bestenfalls gar nicht, allenfalls nur mit *ex nunc*-Wirkung widerrufen werden können. So lassen sich Spannungsfelder mit regulatorischen Anforderungen, die aufwändige und historisierbare Trainingsprozesse im Bereich KI erfordern, vermeiden und zugleich industrielle Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in diesen kritischen Bereichen in Deutschland fördern. Darüber hinaus sehen wir die Notwendigkeit einer bundesweiten Vereinheitlichung der datenschutzrechtlichen Regelungen zur Nutzung von Gesundheitsdaten für Forschungszwecke auf der Grundlage der DSGVO, etwa im Bereich der Landeskrankenhausgesetze. Mit der Einführung des § 287a SGB V Ende März 2020 wurde hier bereits eine deutliche Vereinfachung erreicht. Ein weiterer möglicher Lösungsansatz besteht darin, dass der Bundesgesetzgeber im Einvernehmen mit den Landesgesetzgebern eine Rahmengesetzgebung bzgl. des Gesundheitsdatenschutzes erlässt, an welcher sich die jeweiligen Landesgesetzgeber orientieren können. Ebenso wäre die Schaffung einer rechtlichen Möglichkeit der Datenfreigabe wünschenswert, die Patientinnen und Patienten die Möglichkeit eröffnet, ihre Gesundheitsdaten bilateral und damit direkt an Wissenschaft und Industrie für Forschungs- und Entwicklungszwecke zur Verfügung zu stellen.

Um die DSGVO nicht zu einem Standortnachteil für europäische Unternehmen werden zu lassen, ist zum einen der Europäische Datenschutzausschuss gefordert, für eine europaweit einheitliche und rechtssichere Handhabung der DSGVO zu sorgen. Durch die hohen Bußgelder von bis zu 4 % des Jahresumsatzes, die bei einem Verstoß gegen die Vorgaben der DSGVO drohen, wird die unternehmensseitige Unsicherheit im Umgang mit Daten noch verstärkt. Vor allem KMUs stellt dies vor eine kaum zu bewältigende Aufgabe. Daneben ist der Unionsgesetzgeber angesichts der vorstehenden Befunde aufgerufen, im Rahmen der anstehenden Evaluationen der DSGVO die bestehenden Probleme der Unternehmen aufzugreifen und gezielte gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. Nur durch eine rechtssichere, praktikable und unbürokratische Anwendung hat die DSGVO in Zukunft das Potenzial, sich zu einem weltweiten Standard zu etablieren.

Urheberrecht – Text and Data Mining in größerem Umfang ermöglichen

Im Rahmen des nationalen Umsetzungsprozesses der EU-Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt sollte Text and Data Mining der Wirtschaft möglichst umfassend erlaubt und auf eine rechtssichere Grundlage gestellt werden. Die Erforschung, Entwicklung, Erprobung und Etablierung innovativer Basistechnologien, Verfahren und Produkte kommt ohne Rückgriff

auf Big Data, Text and Data Mining und intensive Datennutzung nicht aus. So ist beispielsweise die Entwicklung von Verfahren auf der Basis künstlicher Intelligenz (KI) ohne umfangreiche und qualitativ hochwertige Datenkorpora nicht denkbar. KI entsteht durch Verknüpfung von Big Data und entfaltet regelmäßig erst dann ihre volle Wirkung, wenn der Algorithmus laufend auf der Basis ständig aktualisierter und wachsender Datenkorpora trainiert wird.

Es greift dabei zu kurz, Text and Data Mining nur im Bereich nicht-kommerzieller Forschung zu ermöglichen. Der Wirtschaft die Anwendung Text and Data Mining zu versagen, würde bedeuten, den wichtigsten Innovator für künftige zukunftsgerechte Verfahren und Produkte aus dem Spiel zu nehmen. Dies ginge klar zu Lasten der Ausschöpfung der Potenziale der Digitalisierung und des erreichbaren wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Nutzens neuer Technologien. Die Erstellung solcher Datenkorpora greift allerdings regelmäßig in die Urheberrechte Dritter ein. Ohne umfassendere Ausnahmeregelungen als diejenigen, die bislang im Urheberrechtsgesetz existieren, ist ein umfassendes Text and Data Mining für die Wirtschaft nicht möglich. Die erforderlichen Ausnahmeregelungen sollten daher geschaffen werden. Allerdings müssen selbstverständlich dabei die Interessen der Urheber ebenfalls bedacht und die Nutzung ihrer urheberrechtlich geschützten Werke gegebenenfalls kompensiert werden.

3. Standardisierung als Grundlage für Interoperabilität und Portabilität / Standardisierung als Aufgabe der Wirtschaft

Die Unternehmen der deutschen Industrie setzen sich aktiv für Wettbewerb ein. Die Möglichkeit, Daten über verschiedene Erzeugungs- und Anwendungskontexte hinaus parallel nutzen zu können, kann durch die Unterstützung von Datenportabilität mittels interoperabler Datenformate und Informationsmodelle auf Basis frei zugänglicher Standards erreicht werden. Beispiele hierfür sind in der industriellen Produktion die Verwaltungsschale Industrie 4.0 und ecl@ss sowie im Gesundheitsbereich HL7 und DICOM sowie IHE mit Verweis auf die jeweiligen Standards. Auf diese Weise werden ein Datenaustausch bzw. ein Datenpooling zwischen verschiedenen Anbietern möglich und somit Wettbewerb gefördert.

Im Gesundheitswesen ist zur Vermeidung von Insellösungen ein geordneter und verbindlicher Prozess zur Herstellung von Interoperabilität gefordert, an dessen Ende eine Entscheidung darüber steht, welche Standards für welche Anwendungen zugelassen sind. Bezogen auf die Aufnahmen von Standards in das Interoperabilitätsverzeichnis müssen die Kriterien für die Aufnahme transparent definiert werden. Diese können sich an den „Policies“ der Standardisierungsorganisationen orientieren.

Standardisierung ist Aufgabe der Wirtschaft. Der Gesetzgeber sollte nach dem Prinzip des „New Legislative Framework“ Standards in Bezug nehmen, nicht aber selbst definieren. Hier gilt es jedoch den momentan auftretenden „Stau“ bei der Prüfung und Freigabe zur Listung im Amtsblatt der EU durch

adäquate und effiziente Prozesse abzubauen. Gleichwohl ist Unterstützung angezeigt, gerade für KMU, um sich in internationalen Normungsgremien einbringen zu können. Nur so wird gewährleistet, dass sich unsere europäischen Werte und ethischen Grundsätze auch in den auf diese Normen bezugnehmenden Produkten und Anwendungen wiederfinden.

4. Europäische Cloud-Kompetenzen stärken

Die Verfügbarkeit vertrauenswürdiger Dateninfrastrukturen stellt eine wichtige Voraussetzung für die Beförderung einer verantwortungsvollen Datennutzung, das Heben von Innovationspotenzialen sowie die Wahrung der Souveränität von Staat, Bürgern und Unternehmen dar.

Der BDI begrüßt Maßnahmen, die auf eine Stärkung der digitalen Souveränität im Bereich des Cloud-Computings zielen. Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung sind verlässliche, performante, datenschutzkonforme und zugleich sichere Cloud-Lösungen unabdingbar. Da vor diesem Hintergrund des bestehenden internationalen Wettbewerbs der Aufbau einzelstaatlicher Lösungen innerhalb der EU auf Dauer nicht erfolversprechend ist, muss konsequent ein gesamteuropäischer Ansatz verfolgt werden.

Innerhalb der EU muss daher die Entstehung einer interoperablen und für kommende Technologien anschlussfähigen Plattform für Cloud-Lösungen vorangetrieben werden, die bestehende Cloud-Angebote mit den Bedarfen der Nutzer marktgerecht zusammenführt und auf offenen Schnittstellen basiert. Das von der Bundesregierung und Vertretern aus Unternehmen, Verbänden und Wissenschaft vorangetriebene Projekt „GAIA-X“ stellt einen wichtigen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels dar. Nun muss darauf ein europäisches Projekt aufgebaut werden, das den Bedürfnissen aller Mitgliedstaaten gerecht wird.

Neben der Verfügbarkeit vertrauenswürdiger Cloudangebote kommt auch dem weiteren Ausbau von Edge-Computing-Technologien eine wichtige Bedeutung im industriellen Umfeld zu, da diese eine Device-nahe Datenverarbeitung mit zahlreichen Vorteilen, z.B. in Bezug auf die Sicherheit, Robustheit und Energieeffizienz, ermöglichen. Während heute noch ca. 80% aller Daten in der Cloud verarbeitet werden und nur 20% nahe am Device (d.h. in der Edge), wird sich dieses Verhältnis bereits in wenigen Jahren umkehren. Deutsche Anbieter von elektronischen Komponenten und Systemen können hierzu einen substantziellen Beitrag leisten.

5. Vertrauenswürdige digitale Infrastrukturen aufbauen

Neben der Verfügbarkeit von vertrauenswürdigen Cloud-Infrastrukturen ist insbesondere das Vorhandensein einer leistungsfähigen, vertrauenswürdigen und sicheren digitalen (Gigabit-)Infrastruktur Grundvoraussetzung für die Implementierung datengetriebener Geschäftsmodelle sowie der Nutzung neuer, digitaler Technologien (u.a. Telemedizin). Auf dem Weg zur Gigabitgesellschaft kommt der 5G-Technologie für die Wirtschaft eine Schlüsselrolle zu. Das Potenzial ist groß: Für die Vision vom vollständig vernetzten

Fahren, über Effizienzsteigerungen in der Logistik bis hin zur Vernetzung in der smarten Fabrik sind Infrastrukturen unverzichtbar. Hier ist u.a. die Möglichkeit, eigene 5G-Campusnetze für die Industrie zu errichten, ein wichtiger Schritt, um Deutschland zum Leitmarkt und Leitanbieter von 5G bei industriellen Anwendungen zu machen. Allerdings stockt der bundesweite Auf- und Ausbau von Gigabit-Netzen, nicht zuletzt durch teure Auktionsverfahren, ineffiziente Fördermaßnahmen, langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren und der fehlenden Rechts- und Investitionssicherheit.

Im Rahmen des Infrastrukturausbaus ist Rechtssicherheit in Bezug auf die einsetzbaren Netzwerkkomponenten entscheidend. Das heißt konkret: Nach über einem Jahr Debatte über einzelne Anbieter muss die Bundesregierung jetzt sehr zeitnah entscheiden, welche Sicherheitsanforderungen an die Netze und die jeweiligen Netzebenen sowie Komponenten gestellt werden. Für Ausrüster aller Netze braucht es transparente, einheitliche und hohe Sicherheitsanforderungen, die alle Hersteller von Netzwerkinfrastrukturkomponenten entsprechend der jeweiligen Kritikalität erfüllen müssen und die unabhängig überprüfbar sind. Eine *lex specialis* darf es nicht geben. Im Rechtsstaat bedarf es allgemeingültiger, transparenter Verfahren, um den Ausschluss von Netzanbietern überhaupt zu ermöglichen.

Konkret ist die Bundesregierung aufgefordert, endlich die Referentenentwürfe zu den notwendigen Gesetzgebungsverfahren (insbesondere IT-Sicherheitsgesetz 2.0, Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und erweiterter Sicherheitskatalog zu § 109 TKG) vorzulegen. Das IT-Sicherheitsgesetz 2.0, der erweiterte Sicherheitskatalog zu § 109 TKG und die TKG-Novelle müssen Hand-in-Hand greifen. Die Definition von KRITIS-Kernkomponenten und die Vertrauenswürdigkeitserklärung im IT-Sicherheitsgesetz 2.0 werden die Grundlage für die Implementierung des erweiterten Sicherheitskatalogs zu § 109 TKG sein. Die Entscheidung über die geo- und sicherheitspolitische Vertrauenswürdigkeit einzelner Hersteller darf nicht auf die Betreiber von öffentlichen TK-Netzen verlagert werden. Diesen fehlt es an den für eine entsprechende Entscheidung notwendigen nachrichtendienstlichen Erkenntnissen. Hier braucht es eine eindeutige, politische Entscheidung.

Daneben bedarf es einer engen Abstimmung und inhaltlichen Kohärenz mit den im künftigen Cybersicherheitszertifizierungsschema nach dem EU Cybersecurity Act genannten Sicherheitsanforderungen für Netzwerkkomponenten.

c) Datenkompetenz erhöhen und Datenkultur etablieren

Neue datenbasierte Wertschöpfung erfordert oftmals neue Kompetenzen und neue Technologien, die in den bestehenden Wertschöpfungsstrukturen häufig nicht vorhanden sind und die von Unternehmen erst aufgebaut werden müssen.

1. Fachkräfte / Aus- und Weiterbildung

Qualifiziertes Personal zu finden, stellt oft eine wesentliche Herausforderung für Unternehmen beim Aufbau ihrer Datennutzungskompetenz dar. Industrieunternehmen stehen dabei in einem globalen Wettbewerb um qualifizierte und spezialisierte Mitarbeiter. Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können, ist eine entsprechende Anpassung der Hochschullehre nötig, um neue technologische Entwicklungen schneller in die technischen Studiengänge zu integrieren und klassische Ingenieurstudiengänge mit Data-Science-Modulen zu erweitern. Zudem wäre es hilfreich, entsprechende Studienangebote übersichtlicher zu gestalten.

Auch in der schulischen und beruflichen Ausbildung sowie der betrieblichen Weiterbildung muss der Umgang mit den jeweils relevanten digitalen Anwendungen, wie bspw. Datenanalytik und KI, eine größere Rolle spielen und entsprechend in den *Curricula* stärker berücksichtigt werden. Hilfreich wären hier erweiterte Abschreibungsmöglichkeiten für Digitalbildungskosten sowie Verbesserungen der Beschäftigungsmöglichkeiten ausländischer Fachkräfte mit entsprechenden Qualifikationen.

2. Forschung und Innovation / Technologieförderung

Im Bereich der F&E-Förderung sollte die Förderung von Geschäftsmodellinnovationen neben Produkt- und Dienstleistungs- sowie Prozessinnovationen ausgebaut werden. Zudem sollte die Förderung von Intrapreneurship einen höheren Stellenwert erhalten, um Innovationspotentiale in bestehenden Unternehmen besser heben zu können.

Für optimale Datenwirtschaftsbedingungen gilt es aus Sicht des BDI die richtigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu setzen und parallel unterstützende Technologien zu fördern: KI und Data Science, IIoT mit Edge- und Cloud-Technologien, Quantentechnologien und -kommunikation, Post-Quantum-Kryptografie, Mikro- und Nanoelektronik, 5G-Technologien, High-Performance-Computing und IKT-Basistechnologien.

d) Den Staat zum Vorreiter machen

Der BDI begrüßt grundsätzlich die Bestrebungen der Bundesregierung, öffentliche Daten besser verfügbar zu machen sowie privatwirtschaftliche Datenpartnerschaften und privat-öffentliche Datenkooperationen zu unterstützen. Neben einer entsprechenden Ausstattung an Hard- und Software benötigen Behörden und öffentliche Verwaltung vor allem das notwendige Know-How, damit der Staat seiner Vorreiterrolle gerecht werden kann. Bei der Bereitstellung öffentlicher Daten ist vor allem sicherzustellen, dass die Daten in standardisierter maschinenlesbarer Form zur Verfügung gestellt werden.

Allerdings muss bei der Verfügbarmachung von Daten der öffentlichen Hand beachtet werden, dass keine Daten zur Verfügung gestellt werden, die vertrauliche Angaben, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten von Wirtschaftsteilnehmern oder ihren Angestellten zum Inhalt haben, so wie es teilweise in § 12a EGovG bereits geregelt ist. Zudem hält der BDI freiwillige Kooperationen im Bereich „Business 2 Government“ gegenüber einer gesetzlichen Zugangsverpflichtung für Daten „im öffentlichen Interesse“ für weiterhin vorzugswürdig, soweit kein Marktversagen festgestellt wurde. Eine Vielzahl von Unternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen kooperiert bereits heute erfolgreich mit öffentlichen Stellen, beispielsweise wenn es um intelligentes Verkehrsmanagement durch entsprechende Analysen und Auswertungen von Standortinformationen geht. Ein Marktversagen, das legislatives Einschreiten in Form einer Datenzugangsverpflichtung rechtfertigen würde, ist hierbei nicht erkennbar.

Öffentliche und mit öffentlicher Finanzierung erhobene Daten sollten vermehrt über offene Datenportale in standardisierter maschinenlesbarer Form unter Berücksichtigung der zuvor genannten Ausnahmen zur Verfügung gestellt werden. Die Ankündigung der Bundesregierung, im Rahmen ihrer Künstlichen Intelligenz (KI)-Strategie die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von Daten zu erhöhen, ist zu begrüßen. Der Erfolg von KI hängt in hohem Maße von der Verfügbarkeit von qualitativ hochwertigen Trainingsdaten ab.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Dr. Michael Dose
Referent, Abteilung „Digitalisierung und Innovation“

T: +49 30 2028-1560
M.Dose@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1151