



Stellungnahme

Vorschlag für eine Verordnung über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung („Datengesetz“)

COM(2022) 68 final

Der ADAC e.V. ist mit derzeit über 21 Millionen Mitgliedern der größte Automobilclub in Europa und der zweitgrößte in der Welt. Die vier Buchstaben stehen für einen Verein, der seinen Mitgliedern rund um die Uhr Hilfe, Schutz und Rat bietet und sich als Interessenvertreter für alle Themen rund um die Mobilität stark macht. Als anerkannte Verbraucherschutzorganisation engagiert sich der ADAC besonders auf den Gebieten Individuelle Mobilität, Verbraucherschutz, Verkehrssicherheit und Verkehrserziehung. Als sogenannter Idealverein nimmt der ADAC e.V. in gewissem Umfang auch unternehmerische Interessen wahr. Die kommerziellen Aktivitäten des ADAC sind seit 2017 in der ADAC SE gebündelt, die gemeinnützigen Aktivitäten in der ADAC Stiftung.

Datengesetz – Wichtiger Baustein der „Europäischen Datenstrategie“

Die EU-Kommission hat am 23. Februar 2022 einen Legislativvorschlag für ein sektorübergreifendes Datengesetz vorgelegt, in dem die Datenbereitstellung und der Datenaustausch in Europa adressiert werden. Mit dem Verordnungsentwurf soll die Digitalisierung in allen Wirtschaftsbereichen durch neue Möglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmen vorangetrieben werden.

Die Vorschriften des „Data Acts“ sind Teil der „Europäischen Datenstrategie“ der EU-Kommission und sollen rechtliche, wirtschaftliche und technische Problemfelder auflösen, um künftig das volle Potenzial der Datennutzung auszuschöpfen. Der oft unternommene Versuch, ein Dateneigentum zu etablieren wird nicht weiterverfolgt, es wird allein auf die Datennutzungsrechte abgestellt. Insbesondere werden die vertraglichen Beziehungen zwischen Unternehmen, die Daten gemeinsam nutzen, geregelt, einschließlich der Einführung eines sog. FRAND-Standards, der Dritten einen fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Zugang zu Daten ermöglicht.

Bewertung

Der ADAC **begrüßt** den Verordnungsentwurf der EU-Kommission insbesondere im Hinblick auf das übergeordnete Ziel, Verbraucher mehr Kontrolle über ihre Daten zu geben. Seit Jahren setzt sich der ADAC dafür ein, dass Verbraucher und Verbraucherinnen bei vernetzten Fahrzeugen die **Hoheit über ihre Daten** bekommen. **Aus Wettbewerbsperspektive besteht Nachbesserungsbedarf**, da fairer Wettbewerb nur dann möglich ist, wenn der Zugang zu den Daten unabhängig vom (Automobil)hersteller und ohne dessen Überwachung erfolgen kann.

Der Legislativvorschlag für ein sektorübergreifendes Datengesetz ist somit aus Sicht des ADAC **ein Schritt in die richtige Richtung**. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es im Automobilsektor sehr komplexe Datenströme und eine Vielzahl an Marktbeteiligten gibt. Um diese Besonderheiten des Sektors ausreichend zu adressieren, bedarf es aber nach wie vor einer **sektorspezifischen Gesetzgebung** in Form einer Revision der sog. Typgenehmigungsverordnung¹.

¹ [VERORDNUNG \(EU\) 2018/ 858 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen \(EG\) Nr. 715/ 2007 und \(EG\) Nr. 595/ 2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/ 46/ EG \(europa.eu\)](#)

Als Verbraucherorganisation sowie Pannenhilfe-Anbieter möchten wir im Einzelnen wie folgt zu dem Vorschlag Stellung nehmen:

- **Art. 3 Pflicht der Zugänglichmachung von bei der Nutzung von Produkten oder verbundenen Diensten erzeugten Daten**

Laut Verordnungsvorschlag sollen Produkte und damit verbundene Dienstleistungen derart gestaltet werden, dass die bei ihrer Nutzung erzeugten Daten einfach, sicher und in direkter Weise für den Nutzer zugänglich sind. Auch sind die Nutzer vor Abschluss eines Vertrages darüber zu informieren, welche Daten und in welchem Umfang diese durch die Nutzung von Produkten oder digitalen Diensten produziert werden können und ob die Generierung von Daten dauerhaft und in Echtzeit erfolgt. Zudem muss der Nutzer darauf hingewiesen werden, wie er auf die Daten zugreifen und sie selbst nutzen bzw. weitergeben kann. Weiterhin ist der Datenhalter dazu verpflichtet dem Nutzer mitzuteilen, ob, und wenn ja wie er die Daten selbst verwendet.

Damit wird eine schon lange bestehende Forderung des ADAC² nach Transparenz in Richtung einer Auflistung aller im Fahrzeug erhobenen Daten (sog. „Auto-Daten-Liste“) in einer weitgehenden Art und Weise verwirklicht, was aus Verbrauchersicht sehr zu begrüßen ist.

Ausgehend von der horizontalen Ausrichtung der Verordnung ergeben sich mit diesem nutzerfreundlichen Vorstoß aber zahlreiche Verständnisfragen und Klarstellungsbedarf:

Aus der Pflicht des Art. 3(2) des Entwurfs ergibt sich zwar, dass der Nutzer vor einem Vertragsschluss zu informieren ist, aber es wird nicht ausgeführt, wer diese Pflicht zu erfüllen hat. Gerade am Beispiel eines Gebrauchtwagenverkaufs von Verbraucher an Verbraucher drängt sich auf, dass der Verkäufer nicht (in jedem Fall) dazu in der Lage ist, diese Pflicht zu erfüllen.

An dieser Stelle muss klargestellt werden, wer diese Pflicht zu erfüllen hat. Zumindest im Automobilssektor sehen wir primär den Datenhalter – und somit den Automobilhersteller - in der Verantwortung. Allerdings bestehen bislang keinerlei rechtliche Verpflichtungen eines Verkäufers, den Produkthersteller über den Verkauf des Produkts vor Vertragsschluss in Kenntnis zu setzen. Es bedarf genauerer Beschreibung, wie Pflichten und Aufgaben zur Bereitstellung der Informationen verteilt werden und wie ggf. sanktioniert bzw. nicht sanktioniert wird.

- **Art. 4 Recht der Nutzer auf Zugang zu den bei der Nutzung von Produkten oder verbundenen Diensten erzeugten Daten und auf deren Nutzung**

Zu Art. 4(1)

Nach Art. 4(1) des Entwurfs soll der Dateninhaber dem Nutzer die bei der Nutzung des Produktes oder verbundenen Dienstes erzeugten Daten unverzüglich, kostenlos und gegebenenfalls kontinuierlich und in Echtzeit zur Verfügung stellen, soweit der Nutzer nicht direkt vom Produkt aus auf seine Daten zugreifen kann.

Die Formulierung „bei der Nutzung von Produkten oder verbundenen Diensten erzeugten Daten“ setzt voraus, dass die Daten durch den Gebrauch der Sache und Nutzung von Diensten entstehen. Das ist gerade im Automobilssektor mit Schwierigkeiten verbunden, weil viele Daten nicht eindeutig dadurch entstanden sind, dass der Nutzer des Autos diese generiert. Es wäre auch die Auslegung möglich, dass erst die vom Hersteller bereitgestellte Infrastruktur diese Daten generiert. **In Art. 4(1) des Entwurfs muss klar formuliert werden, dass alle Daten die durch das Produkt entstehen, vom Geltungsbereich der Vorschrift umfasst sind.** Darüber hinaus sollte auch klargestellt werden, ob Daten, die im Rahmen von KI-Anwendungen entstehen oder aber auch nachgelagerte Datennutzungen wie Analyseergebnisse, unter die Anwendung des Art. 4(1) des Entwurfs fallen.

Um Rechtssicherheit zu schaffen muss darüber hinaus konkretisiert werden, wie genau und durch wen festgelegt wird, ob ein dauerhafter oder in Echtzeit erfolgter Datenzugriff möglich ist.

Im speziellen Fall des vernetzten Autos erzeugen Sensoren pausenlos Daten und übertragen diese in

² [Diese Fahrzeugdaten sammelt ein modernes Auto | ADAC](#)

Echtzeit an Server der Automobilhersteller.³ Unabhängige Dienstleister wie z.B. der ADAC benötigen Echtzeitzugang zu diesen Daten, um u.a. zeitnah Pannenhilfe anbieten zu können. Dem Automobilhersteller, der ein eigenes wirtschaftliches Interesse an den Daten hat, darf die Entscheidung, anderen Marktteilnehmern direkten Zugriff auf die Daten zu gewähren, nicht überlassen werden.

Zu Art. 4(3)

Nach **Art. 4 (3) des Entwurfs** müssen Geschäftsgeheimnisse nur offengelegt werden, wenn besondere Maßnahmen getroffen wurden, die die Vertraulichkeit insbesondere gegenüber Dritten wahren.

Diese Regelung dürfte in der Praxis auf die Verwendung von Vertraulichkeitsvereinbarungen (Non-disclosure agreement, NDA) hinauslaufen. Die allgemeine Formulierung lässt aber eine weitestgehende Berufung der Dateninhaber auf diese Vorschrift befürchten. **Aus Sicht des ADAC sollte dringend klargestellt werden, dass (Fahrzeug-)Daten, die durch das Produkt entstehen, in der Regel nicht unter Geschäftsgeheimnis fallen und damit nicht Bestandteil einer Vertraulichkeitsvereinbarungen sein sollten.** Es bedarf Regelungen, die klären, inwieweit sich ein Dateninhaber auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen berufen darf und wie bei Streitigkeiten darüber zu verfahren ist.

Zu Art. 4(4)

Dem Nutzer ist es laut Entwurf zudem untersagt, die erlangten Daten zur Entwicklung eines Produktes zu nutzen, das mit dem Produkt, von dem die Daten stammen, im Wettbewerb steht.

Nach dem Wortlaut gilt dies i.Ü. nicht, wenn die generierten Daten aus einem Produkt oder Dienst für die Entwicklung eines in Wettbewerb stehenden Dienstes verwendet werden. Damit kann zumindest der Nutzer die Daten aus seinen Produkten und Diensten nutzen, um mittels der Entwicklung eigener Dienste Nutzen aus dem von ihm generierten Daten zu ziehen.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist es wichtig darauf zu achten, dass die Regelung des Art. 4(4) des Entwurfs nicht auf das Verbot von Konkurrenzdiensten ausgeweitet wird. Sonst würde das Zugangsrecht des Nutzers bei entsprechendem Verhalten des Dateninhabers vollständig ausgehöhlt werden.

Zu Art. 4(5) und 4(6)

Der Entwurf schreibt in Art. 4(5) vor, dass wenn der Nutzer keine von der Datenverarbeitung betroffene Person ist, der Dateninhaber personenbezogene Daten, die bei der Nutzung eines Produktes oder verbundenen Dienstes erzeugt werden, dem Nutzer nur dann zur Verfügung stellen darf, wenn es dafür eine gültige Rechtsgrundlage gemäß Art. 6(1) der DSGVO gibt.

In Art. 4(6) wird geregelt, dass der Dateninhaber nicht personenbezogene Daten, die bei der Nutzung eines Produktes oder verbundenen Dienstes erzeugt werden, nur auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung mit dem Nutzer nutzen darf.

Interessant ist die differenzierte Betrachtung von personenbezogenen und nichtpersonenbezogenen Daten. Im Ergebnis bestehen für den Dateninhaber unter Beachtung der DSGVO-Regelungen keine signifikanten Änderungen der Datennutzung, während für die Nutzung nicht personenbezogener Daten eine vertragliche Vereinbarung darüber mit dem Nutzer zwingend erforderlich ist. Freilich besteht bei der Gestaltung einer Daten-Endbenutzer-Lizenzvereinbarung zwischen Dateninhaber und Nutzer ein weiter Gestaltungsspielraum. **Dadurch ergeben sich aber jedenfalls Herausforderungen bei der Dokumentation der Vereinbarungen sowie im Falle der Weiterveräußerung des Produktes.** In dem für den ADAC relevanten Automobilsektor stellt sich das Problem jedoch nicht, da über die Verknüpfung mit der Fahrzeugidentifikationsnummer (FIN) alle Daten aus vernetzten Fahrzeugen personenbezogen sind.

Insgesamt ist die angestrebte Normierung des Zugangsrechts zu den vom Nutzer generierten Daten aus Verbrauchersicht sehr zu begrüßen, allerdings bedarf es an dieser Stelle noch Präzisierungen oder der zeitnahen Erstellung einer sektorspezifischen Lösung, sollte sich zeigen, dass eine Anpassung in dem horizontal angelegten Datengesetz nicht praktikabel ist.

³ [Diese Fahrzeugdaten sammelt ein modernes Auto | ADAC](#)

- **Art. 5 „Recht auf Weitergabe von Daten an Dritte“ und Art. 6 „Pflichten Dritter, die Daten auf Verlangen des Nutzers erhalten“**

Den Verbrauchern werden durch die Vorgaben in Artikel 5 zur Weitergabe von Daten und Artikel 6 zu den Pflichten Dritter, die Daten auf Verlangen des Nutzers enthalten, konkrete Rechte zugebilligt, um eine – auch schon in der DSGVO verankerte – Datenportabilität ohne Schranken zu gewährleisten. Auch wenn darin zahlreiche Pflichten für Dateninhaber und Dritte aufgestellt werden **besteht die Gefahr, dass der Dateninhaber dennoch in der Lage ist, technisch sowohl den Nutzer, vor allem aber auch den ihm bekannten Dritten (Datenempfänger) zu überwachen und ggf. zu behindern.**

Soweit die Daten wie im Entwurf beschrieben geteilt werden sollen, bestehen wettbewerbsrechtlich weiterhin signifikante Bedenken. Denn mit dem angestrebten Regime weiß der Dateninhaber (am Beispiel der Fahrzeugdaten der Automobilhersteller) genau, welcher Nutzer die Daten anfordert und vor allem, welche Dritten die Daten des Nutzers in welchem Umfang erhalten sollen. Der Hersteller ist somit zur vollständigen Überwachung der Datenströme befähigt und kann aus den übermittelten Daten Rückschlüsse ziehen, welche Dienste ein Drittanbieter aus der Kombination eines spezifischen Datensatzes entwickelt. Aufgrund der kompletten Kontrolle über Fahrzeugdaten, Fahrerdaten und Daten der Dienstleister ist der Dateninhaber (Automobilhersteller), der auch selbst als Dienstleister am Markt auftritt, in der Lage, in Konkurrenz zu dem Dritten Dienste zu entwickeln und anzubieten. **Es bedarf daher einer klaren Aufgabentrennung („Separation of Duties“) die sicherstellt, dass der Fahrzeughersteller nicht einerseits Dateninhaber und andererseits Dienstleister in Konkurrenz zu anderen Marktbeteiligten ist und daraus Wettbewerbsvorteile ziehen kann.**

Daneben besteht insbesondere bei personenbezogenen Daten das Risiko, dass der Dateninhaber die Zurverfügungstellung der Daten verweigert, mit der Begründung, dass keine ausreichende Einwilligung nach Art. 6(1) der DSGVO vorliegt. Ob die reine Behauptung, es fehle an einer solchen Rechtsgrundlage, ausreicht und wer das Vorliegen einer Rechtsgrundlage beweisen muss, ist nicht geregelt.

Aus ADAC Sicht wäre es als kurzfristige Zwischenlösung erstrebenswerter, wenn ein Shared Server/Datentreuhänder die Autorisierung, Zertifizierung und Authentifizierung der Nutzer und Dienstleister abfragt und dann – für den Dateninhaber pseudonymisiert oder anonymisiert – an den Dritten weitergibt. Mittelfristig sieht der ADAC für einen fairen Wettbewerb bei Kfz-Wartungs- und Reparaturdienstleistungen die sichere On-Board Telematik-Plattform (S-OTP) als die beste Lösung an. Nur dieser direkte, standardisierte, diskriminierungsfreie und sichere Zugang zu den Daten im Fahrzeug – mit Zustimmung des Nutzers - gibt auch anderen Marktbeteiligten die Möglichkeit, mit den Produkten und Diensten des Herstellers zu konkurrieren und neue Dienstleistungen zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund ist speziell für den Anwendungsbereich der Fahrzeugdaten eine sektorspezifische Regelung erforderlich, um fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

Weiter wäre zu klären, ob der Nutzer, der die Daten kostenlos erhalten soll, die Daten selbst an einen Dritten weitergeben und so die Kommerzialisierung der Datenweitergabe von Dateninhaber zu Datenempfänger unterlaufen kann.

Problematisch ist die Formulierung des **Art. 5(6)**: *Ist der Nutzer keine von der Datenverarbeitung betroffene Person, so dürfen personenbezogene Daten, die bei der Nutzung eines Produktes oder verbundenen Dienstes erzeugt werden, nur bei Vorliegen einer Rechtsgrundlage nach Art. 6(1) der DSGVO bereitgestellt werden.*

Rechtsgrundlage nach Art. 6 (1) DSGVO ist u.a. eine Einwilligung oder ein berechtigtes Interesse. Das bedeutet: Wenn der Fahrzeugeigentümer beim Automobilhersteller die Fahrzeugdaten für einen bestimmten Zeitraum abfragt, in dem sein Fahrzeug nicht von ihm, sondern von einem Dritten genutzt worden ist, bleibt offen, wie eine Einwilligung oder ein berechtigtes Interesse zu belegen ist.

Art. 5(6) beantwortet in keiner Weise, ob der Dateninhaber eine solche gültige Rechtsgrundlage abzufragen verpflichtet bzw. berechtigt ist oder ob lediglich die datenschutzrechtliche Pflicht des Nutzers besteht, für das Vorliegen einer wirksamen Rechtsgrundlage nach Art. 6(1) DSGVO zu sorgen.

Seitens des Gesetzgeber muss klargestellt werden, wer wie sicherzustellen hat, dass dafür eine wirksame Rechtsgrundlage besteht. Der Aufwand hierbei dürfte erheblich sein.

- **Art. 8 Bedingungen, unter denen Dateninhaber Datenempfängern Daten bereitstellen**

Die Bereitstellung von Daten hat laut Art. 8(1) des Entwurfs unter fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen sowie unter Wahrung von größtmöglicher Transparenz zu erfolgen. Der ADAC begrüßt ausdrücklich den grundsätzlichen Ansatz, hält an dieser Stelle aber ebenfalls eine Konkretisierung für erforderlich.

- **Art. 9 Gegenleistung für die Bereitstellung von Daten**

Laut Art. 9(1) darf für die Bereitstellung von Daten der Dateninhaber vom Datenempfänger eine angemessene Gegenleistung verlangen. Darüber hinaus darf gem. Art. 9(2) für Kleinunternehmen oder kleine und mittlere Unternehmen die vereinbarte Gegenleistung nicht höher sein als die Kosten, die mit der Bereitstellung unmittelbar zusammenhängen.

Zumindest eine Konkretisierung wäre an dieser Stelle wichtig, da der Begriff „angemessene Gegenleistung“ sehr weitgehend ist. Wünschenswert wäre, die Regelung des Art. 9(2) – nur Bereitstellungskosten für KMU - auf alle Datenempfänger auszuweiten.

- **Kapitel VI, Art. 23 - 26 Wechsel zwischen Datenverarbeitungsdiensten**

Um „Lock-In“-Effekte bei der Nutzung eines Datenverarbeitungsdienstes durch einen Nutzer zu verhindern bzw. zu beseitigen, stellt der VO-Entwurf in Kapitel VI (Art. 23 bis 26) sicher, dass der Nutzer ohne größere Umstände einen Providerwechsel vornehmen kann. Für den Verbraucher würde dies ein freies Kündigungsrecht mit einer max. Frist von 30 Tagen bedeuten, ein kostenloses Exit-Management sowie die Abschaffung von Hindernissen und Kosten bei einem Anbieterwechsel. **Diesen Überlegungen ist im Sinne des Verbraucherschutzes vollumfänglich zuzustimmen.**

Herausgeber/Impressum

ADAC e.V.
Hansastr. 19
80686 München
europa@adac.de
www.adac.de