

Eine konsumentenpolitische Perspektive auf den Data Act

Prof. Dr. Wolfgang Kerber
(Universität Marburg)

Konsument:innen in der Datenökonomie

Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Wien, 25. November 2022

1. Einleitung

- Verbraucher:innen generieren mit ihren IoT-Geräten große Mengen von Daten
- Zu bedenken: IoT-Geräte sind durch ihre vielen Sensoren faktisch auch immer Überwachungsgeräte, die viele Daten über uns sammeln
- Verbraucher haben bisher kaum Möglichkeiten, Kontrolle über diese Daten auszuüben, Zugang zu diesen Daten zu bekommen oder diese mit anderen zu teilen, bspw. um zusätzliche Services zu bekommen

Zentrale Frage meines Vortrags:

- Hilft der Data Act den Verbraucher:innen bei diesen Problemen?
- Können wir positive Wirkungen auf die Verbraucher erwarten?
(mehr Kontrolle, mehr innovative Dienstleistungen durch Datenteilung, mehr Wettbewerb auf Sekundärmärkten?)

Meine These: Dies ist sehr zweifelhaft!

[Mein Beitrag aus ökonomischer Sicht:

- Kerber: Governance of IoT Data: Why the Data Act will not fulfill its Objectives
in: GRUR International, 2022, <https://doi.org/10.1093/grurint/ikac107> (open access)]

2. Ursache der Probleme und Lösungen des DA

Kommission hat Problemursache in DA korrekt identifiziert:

- Hersteller können durch technisches Design ihrer IoT-Geräte exklusive faktische Kontrolle über die damit generierten Daten gewinnen (faktische Datenhoheit)
 - + Beispiel: „extended vehicle“-Konzept der Autohersteller
- diese faktische Datenhoheit führt dazu, dass Verbraucher:innen keinen Zugang haben zu ihren Daten, diese nicht mit anderen teilen können, mit negativen Wirkungen auf Entwicklung neuer Services und Wettbewerb

Lösungsvorschläge des DA:

- Data Act stellt dieses Governance-Modell einer exklusiven faktischen Kontrolle durch Hersteller (Datenhalter) nicht in Frage (empfiehlt es sogar)
- DA versucht das Problem nur zu begrenzen durch zwei Instrumente:
 - (1) initialer Vertrag zwischen Datenhalter und Verbraucher über Nutzung von nichtpersonenbezogenen IoT Daten (Art. 4(6) S. 1 DA)
 - (2) neue Nutzerrechte für Datenzugang und Datenteilung (Art. 4 und 5 DA)

Was sind die Wirkungen dieser Instrumente auf Verbraucher:innen?

3. Der initiale Vertrag (Datenhalter ↔ Verbraucherin)

- Art. 4(6) DA: DH können nichtpersonenbezogene IoT Daten nur auf der Basis eines Vertrags mit Verbraucher nutzen (pers.bezogene Daten nach DSGVO)
- theoretisch könnte dies ein sehr starkes Instrument sein, um Kontrolle über die generierten Daten zu gewinnen
- aber: faktisch gleiches Marktversagen (Info + Verhaltensprobleme etc.) wie bei Einwilligung bzgl. pers. bezog. Daten zu erwarten
- Hersteller können Verkauf mit „buy-out“-Verträgen bzgl. Datennutzung verknüpfen, d.h. Rechte an Nutzung dieser Daten gehen vollständig an Datenhalter (kann sehr unterschiedlich in B2B sein)
- außer Transparenzregeln keine spezifischen Regulierungen bzgl. dieses Vertrags
- DA eröffnet nicht die Chance, durch diesen Vertrag mehr Kontrolle über generierte IoT Daten zu gewinnen, bspw. kein Recht auf granulare Entscheidungen (wie bspw. dass nur Daten generiert werden, die für Funktionalität erforderlich sind)
- Im Ergebnis bleiben den Verbraucher:innen nur die nicht wegkontrahierbaren neuen Nutzerrechte (Art. 4 und 5) [davon geht auch der DA aus!]
- Problem: das Marktversagen auf Markt für IoT Geräte wird nicht gelöst!

4. Wirkungen der neuen Nutzerrechte (1)

- Verbraucher:innen werden nur selten direkt die Daten aus ihrem Zugangsrecht nutzen können
- entscheidend deshalb das Recht, die IoT Daten mit anderen zu teilen, um bspw. zusätzliche Services zu bekommen
- Ziele des Datenteilungsrechts:
 - + Ermöglichung von zusätzlichen Services, insbes. Reparatur / Wartung, einschl. Intensivierung von Wettbewerb;
 - + Innovation neuer Services für Verbraucher:innen
 - + Verbraucher:innen entscheiden darüber selbst (mit wem / welcher Zweck)
- Datenteilungsrecht weitergehend als Datenportabilität nach Art. 20 DSGVO (bspw. auch kontinuierlich und in Echtzeit)

Frage: Wie gut funktioniert der Datenteilungsmechanismus und werden diese Ziele erreicht?

- bisherige Diskussion über Data Act zeigt, dass es eine Fülle von Problemen gibt, die dieses Datenteilungsrecht ineffektiv und unattraktiv machen (speziell in B2C)

4. Wirkungen der neuen Nutzerrechte (2)

Probleme des Datenteilungsmechanismus:

- Umfang der teilbaren Daten ist zu klein (primär Rohdaten), um viele Services anbieten zu können (bspw. auch Reparatur- und Wartung)
 - für Reparatur- / Wartung aber auch andere Services ist oft technischer Zugang zum Gerät selbst erforderlich (Zugang zu proprietärer Software, Installation von Apps etc.): wird nicht gelöst im Data Act
 - für Entwicklung neuer Services meist Zugang zu aggregierten Datensets nötig (sehr schwierig bei vielen einzelnen Verbraucher:innen)
 - Bilateraler Vertrag des Datenempfängers mit Datenhalter notwendig: Aushandlung „reasonable compensation“, confidentiality agreements (Geschäftsgeheimnisse), technische Schutzmassnahmen, Datenschutzfragen, mit vielen Unklarheiten/potenzielle Konflikte => hohe Transaktionskosten zu erwarten
- => sehr zweifelhaft, ob dieser Datenteilungsmechanismus effektiv und attraktiv für potenzielle Datenempfänger und Verbraucher:innen ist
- Beispiel: vernetztes Auto: bereits klar, dass es nicht fkt, und deshalb Vorschlag einer sektoralen Regulierung (neue Reform Kfz-Typenzulassungs-VO)
- => sehr unklar, ob Verbraucher:innen wirklich viel von diesen neuen Nutzerrechten profitieren können

5. Folgerungen

Ergebnis:

- Data Act wird kaum positive Auswirkungen auf Verbraucher haben
- hinzu kommen die Bedenken aus der Datenschutzperspektive

Hauptproblem aus meiner Sicht:

- Interessen der Datenhalter werden im DA viel zu hoch gewichtet im Verhältnis zu den Interessen der Verbraucher:innen und dem Ziel der Innovationsförderung
 - + (ökonomisch sehr unklar, ob ein Anreizproblem für Hersteller besteht, das eine exklusive Kontrolle / Verwertung von IoT Daten erfordert)
- => Notwendigkeit eines starken „Rebalancing“ des Data Acts !

Möglichkeiten im gegenwärtigen Data Act:

- Stärkung der Verbraucher:innen bzgl. des initialen Vertrags durch zusätzliche verbraucherpolitische Instrumente
- starke Vereinfachung des Datenteilungsmechanismus (Abbau von Hürden und Senkung von Transaktionskosten) zur Erhöhung der Effektivität