

Brüssel, den 13.9.2017
SWD(2017) 305 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten in der
Europäischen Union**

{COM(2017) 495 final}
{SWD(2017) 304 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zum <i>Rechtsetzungsvorschlag für einen Rahmen für den freien Datenverkehr in der EU</i>
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
In der Europäischen Union erschweren eine Reihe von Hindernissen im Bereich der Datenmobilität den Aufbau einer Datenwirtschaft und den Einsatz neuer, datengestützter Technologien, was sich wiederum negativ auf die im Binnenmarkt tätigen Unternehmen und deren Geschäfte auswirkt. Die Hindernisse für die Datenmobilität im EU-Binnenmarkt wurden als das zentrale Problem ausgewiesen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um rechtliche und administrative Lokalisierungsauflagen, Datenlokalisierung aufgrund mangelnder Rechtssicherheit und mangelnden Vertrauens in den Markt sowie das Modell der Anbieterabhängigkeit (vendor-lock-in), das der Datenmobilität zwischen verschiedenen Datenspeicherungs- und/oder Datenverarbeitungsdiensten und IT-Systemen im Wege steht.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Mit der Initiative soll ein stärker auf Wettbewerb und Integration ausgerichteter EU-Markt für Datenspeicherungs- und/oder Datenverarbeitungsdienste und -tätigkeiten erreicht werden. Im Einzelnen bedeutet dies: Verringerung der Anzahl und des Umfangs von Datenlokalisierungsauflagen; mehr Rechtssicherheit; schnellere grenzüberschreitende Verfügbarkeit von Daten für ordnungspolitische Kontrollzwecke; bessere Bedingungen für Nutzer, Datenspeicherungs- und/oder Datenverarbeitungsdienste zu wechseln oder ihre Daten in eigene IT-Systeme zu übertragen; Stärkung des Vertrauens in die grenzüberschreitende Datenspeicherung und/oder Datenverarbeitung und Stärkung ihrer Sicherheit.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Mit dem Aufbau einer wettbewerbsorientierten europäischen Datenwirtschaft können Größenvorteile und eine grenzüberschreitende Datenspeicherung und Datenverarbeitung innerhalb der EU genutzt werden. Ein Vorgehen auf Ebene der Mitgliedstaaten könnte weder die für eine EU-weite Ausübung dieser Tätigkeiten erforderliche Rechtssicherheit gewährleisten noch dem Mangel an Vertrauen abhelfen, das für einen florierenden Datenspeicherungs- und Datenverarbeitungssektor Voraussetzung ist. Ein Tätigwerden auf EU-Ebene würde zudem zur Entwicklung einer sicheren Datenspeicherung für die EU als Ganzes beitragen.

B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?
Option 0 – Basisszenario: Bei diesem Szenario wird von einer unveränderten EU-Politik ausgegangen.
Option 1 – Nichtlegislative Maßnahmen: Bei dieser Option würden Leitlinien für eine wirksamere Durchsetzung der bestehenden EU-Instrumente hinsichtlich ungerechtfertigter Datenlokalisierungsauflagen in Mitgliedstaaten ausgearbeitet. Die Verfügbarkeit für ordnungspolitische Kontrollzwecke würde im Einklang mit den geltenden Vorschriften der Mitgliedstaaten erleichtert. Zudem würden der Wechsel zwischen Cloud-Diensteanbietern und die Übertragung von Daten an einen anderen Anbieter bzw. die Rückübertragung in das IT-System des Nutzers durch EU-Leitlinien

für gute Durchführungspraxis erleichtert.

Option 2 – Prinzipienbasierte Rechtsetzungsinitiative und Kooperationsrahmen: Bei dieser Option würde der Grundsatz des freien Datenverkehrs innerhalb der EU eingeführt, nach dem ungerechtfertigte Datenlokalisierungsmaßnahmen untersagt wären – sofern diese nicht aus Gründen der nationalen Sicherheit gerechtfertigt sind – und alle neuen Datenlokalisierungsmaßnahmen notifiziert werden müssten. Unternehmen, die Daten in einem anderen Mitgliedstaat speichern und/oder verarbeiten, müssten einer Regulierungsbehörde Daten übermitteln, wenn sie den Vorschriften entsprechend dazu aufgefordert würden. Der Wechsel des Cloud-Diensteanbieters und die Übertragung von Daten an einen anderen Anbieter bzw. die Rückübertragung in die IT-Systeme des Nutzers würden erleichtert und es würden spezifische Vorschriften für zuverlässige einheitliche Standards und/oder Zertifizierungssysteme im Bereich der Sicherheit der Datenspeicherung und/oder Datenverarbeitung erlassen werden. Die von den Mitgliedstaaten zu benennenden zentralen Anlaufstellen und eine aus diesen Stellen zusammengesetzte gesamteuropäische Arbeitsgruppe würden den Austausch und die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Ausgestaltung gemeinsamer Ansätze und guter Durchführungspraxis und die wirksame Umsetzung der festgelegten Grundsätze ermöglichen.

Variante – Unteroption 2a: Diese Unteroption sieht statt gesetzgeberischer Maßnahmen bzw. Koregulierung im Bereich der Datenübertragung einen Selbstregulierungsansatz vor, mit dem die Bedingungen für die Übertragung von Daten bei Anbieterwechsel oder die Rückübertragung in die IT-Systeme des Nutzers einschließlich etwaiger Verfahren, Fristen und Gebühren verbessert würden. In Bezug auf die Sicherheit der Datenspeicherung und/oder Datenverarbeitung würde bei dieser Unteroption klargestellt, dass bereits bestehende Sicherheitsanforderungen für gewerbliche Nutzer, die ihre Daten in anderen EU-Mitgliedstaaten speichern und/oder verarbeiten, gültig bleiben, auch wenn dies durch Auslagerung, etwa an einen Cloud-Diensteanbieter, erfolgt.

Option 3 – Detaillierte Rechtsetzungsinitiative: Bei dieser Option würden vollständig harmonisierte Vorschriften für ungerechtfertigte Datenlokalisierungsauflagen eingeführt (weiße oder schwarze Listen). Ein verbindlicher Kooperationsrahmen würde gewährleisten, dass die Regulierungsbehörden grenzüberschreitend Zugang zu einschlägigen Daten haben. Cloud-Diensteanbieter wären verpflichtet, die Übertragung von Daten zu ermöglichen und einschlägige Verfahren, technische Anforderungen und Kosten ausreichend detailliert offenzulegen. Für die Sicherheit der Datenspeicherung und/oder Datenverarbeitung würden für Cloud-Dienste einheitliche Standards sowie ein gesondertes europäisches Zertifizierungssystem entwickelt.

Wer unterstützt welche Option?

61,9 % der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation waren der Ansicht, dass die Datenlokalisierungsauflagen aufgehoben werden sollten, und 55,3 % befürworteten dafür einen gesetzgeberischen Ansatz. 16 Mitgliedstaaten haben sich in einem Schreiben an Präsident Tusk ausdrücklich für einen gesetzgeberischen Ansatz ausgesprochen. Die Interessenträger bevorzugen also offenkundig im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit einen gesetzgeberischen Ansatz (Option 2 oder 3) in Bezug auf Datenlokalisierungsauflagen und die Verfügbarkeit von Daten für ordnungspolitische Kontrollzwecke. Gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich der Sicherheit und im Bereich Anbieterwechsel und Übertragung von Daten sollten allerdings nicht zu detailliert sein, da dies kontraproduktiv sein könnte. Aus den eingeholten Informationen geht hervor, dass gewerbliche Nutzer von Datenspeicherungs- und Datenverarbeitungsdiensten in der EU Option 2 oder 3 bevorzugen, während Cloud-Diensteanbieter Option 2a bevorzugen. Die Behörden der Mitgliedstaaten bevorzugen Option 2.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Bei der bevorzugten Option wäre gewährleistet, dass bestehende ungerechtfertigte

Datenlokalisierungsaufgaben wirksam beseitigt werden und in Zukunft ausgeschlossen sind, indem ein eindeutiger Rechtsgrundsatz festgelegt und zudem ein Überprüfungsverfahren eingeführt würde. Die Sensibilisierungsmaßnahmen für den Rechtsgrundsatz der Verordnung würden auch eine erhöhte Rechtssicherheit im Markt zur Folge haben. Durch entsprechend auszuarbeitende Verhaltenskodizes für den Anbieterwechsel und die Übertragung von Daten würde schließlich der Wettbewerb im Binnenmarkt für Cloud-Diensteanbieter gestärkt.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Unter Kostengesichtspunkten sind die Anbieter von Datenspeicherungs- und Datenverarbeitungsdiensten am stärksten von der Initiative betroffen, allerdings auf moderatem Niveau. Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften könnten unter anderem aus Rechtsanalysen, der Ausgestaltung neuer Mustervertragsklauseln für den Wechsel des Anbieters von Diensten der Datenspeicherung (Cloud) und Datenverarbeitung, der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes und der Festlegung von Standards entstehen. Hinzu kämen Kosten für die Migration der Daten ehemaliger Kunden an einen neuen Ort sowie ein Verlust von Marktanteilen an andere bzw. neue Anbieter von Cloud-Diensten.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Start-ups und KMU sprechen sich nachdrücklich für gesetzgeberische Maßnahmen für den freien Datenverkehr aus, damit die Rechtssicherheit erhöht und der Anbieterwechsel erleichtert wird, was unmittelbar ihre Kosten senken und ihre Wettbewerbsposition im Markt stärken würde. Vermieden würden so etwa Kosten für doppelte IT-Infrastrukturen, wenn z. B. ein KMU in mehreren Mitgliedstaaten tätig ist und in einem oder mehreren dieser Länder Datenlokalisierungsaufgaben bestehen.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Auf die Behörden der Mitgliedstaaten käme ein moderater Verwaltungsaufwand zu, da Personal für die strukturierte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den zentralen Anlaufstellen und für die Notifizierungs- und Überprüfungsverfahren der Transparenzmechanismen gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt bereitgestellt werden müsste. Insgesamt könnte dies im Schnitt zu jährlichen Kosten von 34 539 EUR pro Mitgliedstaat führen.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Ja. Eine Stärkung der europäischen Datenwirtschaft und die Schaffung eines stärker wettbewerbsorientierten Marktes für Datenspeicherungs- und Datenverarbeitungsdienste würden sich insgesamt positiv auswirken. Dies könnte z. B. zu Einsparungen für gewerbliche Nutzer führen. Die Initiative hätte somit einen Rückgang der bestehenden Kosten für gewerbliche Nutzer zur Folge. Diese Kostensenkungen können Kostensenkungen für Unternehmen sein, die Datenspeicherungs- und Datenverarbeitungsdienste in Anspruch nehmen, und für Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind oder dies in Zukunft sein wollen; damit könnten die Kosten für die Markteinführung neuer Produkte oder Dienstleistungen gesenkt werden.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Fünf Jahre nach Wirksamwerden der Vorschriften könnte eine umfassende Bewertung erfolgen. Diese würde in enger Zusammenarbeit mit den einzigen Anlaufstellen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der von diesen bereitgestellten Informationen erfolgen.