

Januar 2021

Stellungnahme zum Vorschlag eines Data Governance Acts (DGA) durch die EU-Kommission

Das Vorhaben der EU-Kommission, durch europaweite rechtliche Rahmenbedingungen zum Aufbau von Datenintermediären (*data sharing providers*) einen Impuls für das Teilen von Daten zu setzen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die EU-Kommission nimmt neue Akteure in den Blick, die ein effektiveres Teilen von Daten in Wirtschaft und Gesellschaft ermöglichen sollen. Um hierfür eine ebenso rechtssichere wie vertrauensstiftende Grundlage zu schaffen, formuliert die Kommission umfassende Anforderungen an die neuen Intermediäre. Der Rat für Informationsinfrastrukturen (RfII) hat hierzu aus der Perspektive eines Beratungsorgans zur Begleitung des digitalen Wandels in der Wissenschaft und der hierfür erforderlichen Informationsinfrastrukturen Stellung genommen.¹ Die nachfolgenden vier Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung des Entwurfs der DGA zielen darauf ab, dem Vorhaben insgesamt mehr Wirkung zu verleihen. Ebenso sollten aus Sicht des RfII wesentliche Belange der Forschung und der Hochschullehre bei der Etablierung von *data sharing providers* Berücksichtigung finden.²

Zu den Zielen des *European Data Governance Acts* (DGA) gehört es, das Teilen beziehungsweise die Nachnutzung auch von geschützten Daten – unter anderem *Public-Sector*-Daten – durch die Schaffung neuer Formen von treuhänderischen Datenintermediären (*data sharing providers*, im Folgenden DSP), welche die Daten nicht selbst auswerten, sondern bereithalten, gegebenenfalls für die verbesserte Nutzbarkeit passend aufbereiten und distribuieren, auf eine rechtlich verlässliche, aber auch ökonomisch attraktive Grundlage zu stellen.

- Zum einen wird dies die wissenschaftliche Datennutzung betreffen – hierzu hält der RfII unter Punkt A die Einführung einer Forschungs- bzw. Wissenschaftsklausel in den DGA für unabdingbar.
- Zum anderen können wissenschaftliche Einrichtungen sich als DSP im Sinne des DGA engagieren. Dies kann sowohl in ähnlicher Form wie ein gewinnorientiertes Unternehmen erfolgen als auch im Rahmen einer als gemeinnützig bzw. einer als „datenaltreustisch“ anerkannten Organisation. Hierzu nimmt der RfII in den Punkten B und C Stellung und empfiehlt, Präzisierungen vorzunehmen.

¹ Die Stellungnahme wurde durch die AG Datentreuhänderschaft und den Vorsitz des RfII im Januar 2021 ausgearbeitet und am 29.01.2021 im Beteiligungsverfahren der EU-Kommission zum DGA eingereicht. Der RfII hat diese Stellungnahme in seiner 20. Sitzung am 18. März 2021 verabschiedet. Dabei hat er auch den Kompromissvorschlag der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft zum DGA vom 22.02.2021 gewürdigt, sieht aber in den Vorschlägen keinen Anlass, inhaltliche Änderungen seiner im Januar verfassten Stellungnahme vorzunehmen. Die hier formulierten Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung des DGA bleiben aus Sicht des RfII dringlich und geboten.

² Siehe auch RfII (2020) – Stellungnahme Datentreuhandstellen gestalten – Zu Erfahrungen der Wissenschaft, <http://www.rfii.de/?p=4318> (letzter Zugriff am 26.01.2021).

- Schließlich behandelt der DGA-Entwurf die Qualitätssicherung der Daten und entsprechende Aufgaben der DSP kaum. Datenqualität ist aber sowohl für die Motivation zum Datenteilen als auch für den effektiven Aufbau eines europäischen Datenökosystems zentral. Unter Punkt D führt der RfII aus, dass Qualitätsanforderungen im DGA über den Verweis auf die FAIR-Prinzipien noch hinausgehen müssen.³

A. Zugang für Forschung und Wissenschaft garantieren

Werden in Europa geschützte Daten des öffentlichen Sektors durch nicht exklusiv tätige Datentreuhänder zugänglich und nutzbar gemacht, so sollten auch diese neuen DSP bzw. *data sharing services* (DSS) dazu verpflichtet sein, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern (nur) zum Zweck der Durchführung von Forschungsprojekten ein unabdingbares Zugangsrecht zu den vorgehaltenen Daten zu gewähren und passende Zugangsregime einzurichten. Der RfII empfiehlt eine solche Forschungs- bzw. Wissenschaftsklausel mit Nachdruck.

Die Einführung einer Forschungsklausel ist aus Perspektive der Wissenschaft dringend notwendig. Die digitale Transformation darf die Randbedingungen für die wissenschaftliche Forschung nicht verschlechtern. Dies gilt konkret auch dann, wenn man das Zugangsmanagement für Daten auf eine intermediäre Ebene verlagert. Die öffentlich finanzierte Forschung ist auch in der Vergangenheit in den meisten Bereichen der *public sector information* (Medizin, öffentliches Archivwesen, Arbeitsmarktdaten, Umwelt- und Klimadaten, Kunst und Kulturgüter) aus gutem Grund beim Datenzugang privilegiert gewesen. Auch der DGA muss die Innovationsfähigkeit der Universitäten und öffentlich getragenen Forschungseinrichtungen in äquivalenter Weise sicherstellen. Hierfür bedarf es regulatorischer Leitplanken, die aber im Rahmen von Registrierungs- bzw. Akkreditierungsverfahren für DSP/DSS vereinbart werden können. Je nach Sensibilität der Daten können zwischen DSP/DSS und Forschungsakteuren unterschiedliche Zugangsregime greifen. Die Rolle der Wissenschaft – auch als Kooperationspartner für DSP/DSS – wird für den gelingenden Aufbau eines europäischen Datenökosystems von grundsätzlicher Bedeutung sein.

B. Anforderungen an Data Service Providers praxistauglich gestalten – Anreize setzen

Der Entwurf der DGA charakterisiert die neue Rolle eines DSP – sei dieser kommerziell oder datenaltruistisch – mittels der Fixierung von (Mindest-)Anforderungen an Unternehmen, die diese Funktion ausfüllen wollen: Zum Beispiel Registrierung, Verzicht auf Auswertung der Daten, Nutzung bestimmter Standardverträge etc. (vgl. Chapter III und IV DGA). Auch eine behördliche Überwachung ist geplant. Die vorgesehenen Anforderungen beschreiben Regeln, die das Handlungsfeld der DSP im Sinne der Gemeinwohlorientierung eingrenzen. Diese limitierenden Vorgaben stiften einerseits Rechtssicherheit und sind deshalb zu begrüßen. Andererseits fehlen im bisherigen Entwurf des DGA aber rechtliche Orientierungsmarken für die Ausgestaltung ökonomisch tragfähiger Geschäftsmodelle für DSP/DSS. Nur wenn DPS/DSS reale Chancen haben, sich am Markt dauerhaft zu etablieren, können sie das Teilen von Daten nachhaltig befördern. Der RfII plädiert erstens dafür, durch den DGA auch Anreize zu setzen, die potenziellen

³ Zu den FAIR-Prinzipien siehe <https://www.go-fair.org/fair-principles>. Vgl. hierzu auch RfII (2020) – Herausforderung Datenqualität – Empfehlungen zur Zukunftsfähigkeit von Forschung im digitalen Wandel, S. 95ff., <http://www.rfii.de/?p=4203> (letzter Zugriff am 26.01.2021).

Anbietern den Eintritt in diesen Markt erleichtern und den Innovationswettbewerb fördern. Innovation kann nur auf Basis einer überprüfbaren, hochwertigen Datenbasis erzeugt werden, die hohen und höchsten Standards gerecht wird. Deshalb müssen zweitens im Rahmen des DGA konkretere Vorgaben für die Qualitätssicherung ergänzt werden, damit belastbares Vertrauen entstehen kann.

Der RfII regt zunächst an, datentreuhänderische Geschäftsmodelle, die mindestens kostendeckend zum Beispiel im Rahmen einer bestehenden Einrichtung öffentlichen Rechts, gemeinnützig oder auch profitabel betrieben werden sollen, näher zu präzisieren und zur Etablierung von DSP bzw. DSS auch Anreize vorzusehen. Denn das Vertrauen von Datengebern in einen DSS wird nicht allein durch dessen Neutralität gesichert. Vielmehr zählen auch dessen nachhaltiger Datenumgang und seine ökonomische Stabilität. Die Rolle des neuen Intermediärs muss also unternehmerische Handlungsspielräume eröffnen. Dies gilt für kommerzielle wie für altruistische DSP gleichermaßen.

Da die Zwecke der Datenerhebung und Datenverwendung in Wirtschaft und Gesellschaft sehr differenziert sind, sollte ein europaweiter DGA aus Sicht des RfII keine *One Size Fits All*-Lösung anstreben. Vielmehr sollte ein Rechtsrahmen gesetzt werden, der den Bedürfnissen unterschiedlicher Sektoren und Akteure dient. Der RfII sieht hier zwei Anforderungsniveaus für DSP/DSS:

Für alle Daten, Dienste und Services, auf die sich der DGA erstreckt (siehe im Folgenden unter 1.), sollte ein allgemeinverbindlicher Rechtsrahmen gelten, der Mindeststandards für den datenbezogenen Vertrauensschutz (im Sinne der DSGVO)⁴ und die Ermöglichung von nachhaltigen Geschäftsmodellen der Dienste und Services bietet. Die rechtlichen Anforderungen werden so gesetzt, dass sie zu einem Markteintritt einer Vielzahl von Diensten motivieren. Auch für kleine und mittlere Unternehmen sollten diese Anforderungen leicht umsetzbar sein. Auf einem zweiten Niveau (siehe im Folgenden unter 2.) verpflichten sich DSP und DSS, darüber hinausgehende Verpflichtungen einzugehen. Beispielsweise lassen sie sich bezüglich der Einhaltung besonders hoher Standards in der Datensicherheit und der Datenqualität zertifizieren. Beispiele für ein solches „Premiumsegment“ sind die akkreditierten Forschungsdatenzentren in der Wissenschaft. Mit einem solchen Stufenmodell kann je nach Datentyp, Verbraucherinteresse und Verwendungszweck ein breiter europäischer Wettbewerb entstehen.

1. Um die Etablierung von DSP in nachhaltiger Form grundsätzlich zu ermöglichen, empfiehlt der RfII als ergänzende Anforderungen für alle im Rahmen des DGA zu registrierenden Dienste und Services folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

- Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten setzen Impulse, um die Rahmenbedingungen für den Aufbau geeigneter Versicherungslösungen voranzutreiben, welche die Risiken für DSP absichern. Die Regelung von Haftungsfragen über Versicherungsmodelle fördert das öffentliche Vertrauen in die neuen Marktakteure. Zugleich

⁴ Siehe in diesem Sinne auch Verbraucherzentrale Bundesverband (2021) – Vertrauen stärken durch verbraucherfreundliche Daten-Governance, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/13/21-01-12_vzbv-stellungnahme_data-governance-act.pdf (letzter Zugriff am 26.01.2021).

müssten hier Lösungen gefunden werden, die auch für kleine und mittlere Unternehmen ebenso pragmatisch wie kostengünstig umsetzbar sind und ihnen den Aufbau nachhaltiger Geschäftsmodelle erleichtern. Mittelfristig prüfen die EU-Mitgliedstaaten die Voraussetzungen und Funktionsbedingungen für die eventuelle Einführung einer Pflichtversicherung für DSP.

- Bei Insolvenz eines DSP wie auch bei Geschäftsaufgabe und bei einer Geschäftsübergabe an ein Unternehmen anderen, nicht treuhänderischen Typs fallen die Daten an die öffentliche Hand. Beschließt diese die Löschung der Daten, besteht für sie keine Schadensersatzpflicht gegenüber den Datengebern.
- Wird ein DSS seitens einer öffentlichen Einrichtung betrieben, die ihre Rolle als DSP aufgibt, werden Haftungsregelungen für Datenverluste (analog zum unternehmerischen Insolvenzfall) begrenzt.
- Wird ein DSS durch eine wissenschaftliche Einrichtung zu wissenschaftlichen Zwecken betrieben, entfällt Artikel 11, Nr. 1 (die Metadatenutzung kann auch über die Weiterentwicklung des DSS hinausgehen).
- Die nationalen Behörden werden zusätzlich mit einer Beratungsfunktion ausgestattet, um Anbietern von Diensten für das Teilen von Daten eine Hilfestellung vor allem in Bezug auf die Klärung und Auslegung von Rechtsfragen zu ermöglichen, die im Zuge der Ausübung ihrer Tätigkeiten als DSP entstehen.
- Um eine weitgehend einheitliche Ausübung der Kontrollfunktion zu gewährleisten, sollte den nationalen Behörden hierzu ein Leitfaden bzw. Leitlinien an die Hand gegeben werden. Der Europäische Dateninnovationsrat (European Data Innovation Board) könnte mit der Aufgabe betraut werden, einen solchen Verständigungsprozess zu moderieren und für die Formulierung und Anwendung eines solchen Leitfadens Sorge zu tragen.
- Aufgrund der treibenden Rolle, die der öffentlich finanzierten Wissenschaft beim Aufbau eines europäischen Datenökosystems zukommt, müssen auch Akteure aus der Wissenschaft im Dateninnovationsrat angemessen repräsentiert sein.

2. Für DSP, die ihr Geschäftsmodell auch auf dem zweiten Niveau ansiedeln wollen (s.o.), gelten weitgehendere Regulierungen, deren Einhaltung Datengebern und -nutzern, die Einhaltung höchster Standards bei der Weitergabe von Daten signalisieren. Für diese Kategorie von DSP empfiehlt der RfII folgende Ergänzungen im DGA:

- Die behördliche Aufsicht hat nicht nur eine Kontroll-, sondern auch einer Zertifizierungsfunktion, die der RfII als essentiell für die Frage der Qualitätssicherung von Daten und Diensten betrachtet. Diese kann auch – und aus wissenschaftlicher Perspektive: bevorzugt – im Rahmen eines noch zu entwickelnden, pragmatisch an den Erfordernissen der unterschiedlichen Geschäftsmodelle ausgerichteten Akkreditierungsverfahrens ausgestaltet werden.
- Anbieter des zweiten Niveaus werden in einem öffentlich geführten Register aufgeführt, das Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie weiteren Nutzerkreisen als Orientierung im Bereich der besonders vertrauenswürdigen und qualitativ hochwertigen Dienste dienen kann. Dies ist ein zusätzlicher Anreiz für DSP, sich um eine Zertifizierung zu bemühen.

- DSP bieten zum Beispiel für kritische oder besonders hochwertige Daten einen erhöhten Versicherungsschutz an, der sowohl Datengebern als auch Datennutzern als Orientierungsmarke für die Sensibilität dieser Daten sowie für besondere Anstrengungen bei der Datensicherheit und Qualitätsprüfung dienen kann.

C. Datenaltruismus klarer konturieren

Der Entwurf des DGA führt den Begriff des Datenaltruismus in die europäische Gesetzgebung zu Datenservices und Datennutzung ein – und zwar zum einen zur Beschreibung eines Motivs für Datensubjekte bzw. originäre Datengeber zur Weitergabe von Daten an DSP/DSS, zum anderen aber auch als Merkmal eines DSP, da diese sich als *data altruism organisation recognised in the Union* registrieren lassen können.

Der Entwurf der DGA beschreibt hierbei bislang als zentrales Kriterium für Datenaltruismus den Registrierungsvorgang. Die kennzeichnenden Merkmale, die eine datenaltruistische Organisation von anderen Organisationen unterscheiden, werden nicht benannt. Dies eröffnet weite Interpretationsspielräume im bisherigen Normtext. Was „Altruismus“ in diesem Zusammenhang bedeutet, muss geklärt werden

- bezüglich des Zweckes, für den die Daten gesammelt und zum Teilen bereitgestellt werden (z.B. Verwendung für die Medizinforschung, im Sport oder Kulturbereich etc.),
- hinsichtlich der Art des Datenhandelns (z.B. hohe Qualitätsstandards bzgl. Green-IT/Klimaneutralität ihrer Datenhaltung),
- mit Blick auf die „Gemeinnützigkeit“ im Sinne eines *Non-Profit*-Geschäftsmodells.

Der Rfll empfiehlt auch in diesem Punkt eine Präzisierung, welche erstens Datenaltruismus als ökonomisches Kriterium konkret beschreibt (*non-profit* bzw. Absehen von Gewinninteresse, gegebenenfalls auch aufgrund einer hierzu vorgesehenen Gesellschaftsform) und zweitens die klare Unterscheidbarkeit von kommerziellen und „altruistischen“ DSP/DSS sicherstellt. Sofern Datenaltruismus durch den DGA gezielt gefördert werden soll, sollte der gesamtgesellschaftliche Vorteil dieser Form der Daten(weiter)gabe konkreter beschrieben werden (Gemeinwohlorientierung, Förderung zivilgesellschaftlicher Innovationen etc.).

Darüber hinaus sollte Artikel 22 des Entwurfs des DGA um Präzisierungen für die (Mindest-) Anforderungen an ein Einwilligungsfeld angereichert werden. Ein die oben geforderte Forschungsklausel sinnvoll ergänzendes Ziel ist es, ein transparentes Einwilligungsmodell zur Ermöglichung bestimmter datenintensiver und datenverknüpfender Forschungsverfahren zu etablieren. Hier bieten sich technikgestützte Verfahren an, die standardisiert werden sollten.

D. Qualität von Daten und Datenintermediären: Über FAIR hinausdenken

Der Rfll ist sich der Herausforderungen bewusst, die damit verbunden sind, einen europaweiten Rechtsrahmen für die Weiterverwendung geschützter Daten des öffentlichen Sektors zu formulieren und Grundlagen für einen vertrauensvollen Aufbau von DSP/DSS zu schaffen. Er möchte daher grundsätzlich anregen, Fragen der Qualität von Daten und datenbezogenen Services umfassender im *Data Governance Act* zu berücksichtigen. Angelehnt an die oben formulierten Empfehlungen sollten weitere Mechanismen der Qualitätssicherung vorgesehen werden – insbesondere Leitlinien für die Kontrolle und Klassifizierung der Qualität von Daten,

die der DSP aufnimmt, gegebenenfalls aufbereitet und durch seine DSS bereitstellt. Hierbei wären die Datengeber/-produzenten angemessen zu beteiligen. Sofern es sich beispielsweise um Forschungsdaten handelt, ist primär die datengebende wissenschaftliche Einrichtung für die Datenqualität verantwortlich. Sie muss in Fragen der Eingangskontrolle, Klassifizierung und Aufbereitung der Daten durch den DSP einbezogen werden.

In Bezug auf die Qualität der Daten betrachtet der RfII einen bloßen Verweis auf die FAIR-Prinzipien als nicht hinreichend. Nicht nur aus Sicht der Wissenschaft und nicht nur mit Blick auf die wissenschaftliche Nutzbarkeit von Daten wäre es sinnvoll, wenn die DSP/DSS zumindest auch Angaben zur Qualität der bereitgestellten Daten mitliefern. Auch Daten, die nicht für Forschungszwecke Verwendung finden, haben nur dann einen Mehrwert für Innovationsketten in Wirtschaft und Gesellschaft, wenn sie mindestens im Rahmen ihrer Metadaten Auskunft zu ihrer Provenienz und anderen Kontexten ihrer Entstehung bzw. „Herstellung“ und ihres bisherigen Transfers bieten. Eine transparent gestaltete Kommunikation zwischen dem DSP und den Datengebern/-produzenten ist auch an dieser Schnittstelle nötig.

Die Forschung kann bezüglich einer verantwortlichen und transparenten *Data Governance* im Allgemeinen sowie eines vertrauensvollen Umgangs mit personenbezogenen Daten im Besonderen *Best Practices* als Orientierungspunkte für einen gesamtgesellschaftlich wirksamen DGA beisteuern. Dies zeigen unter anderem die im Bereich der medizinischen Forschung angewandten und etablierten Datenschutzkonzepte. Im vorliegenden Entwurf des DGA vermisst der RfII bislang Ausführungen, die beispielsweise dazu beitragen, dass das Risiko der Re-Identifikation bei der Bereitstellung personenbezogener Daten durch die künftigen DSP/DSS hinreichend berücksichtigt und minimiert wird. Erst solche Vorkehrungen schaffen das Vertrauen, auf dem ein florierender gemeinwohl- und innovationsfördernder Markt für Daten aufbauen kann. Mit Blick auf Anonymisierungstechniken unterstützt der RfII Vorhaben, auf europaweit gültige Standards hinzuwirken.

Der Rat für Informationsinfrastrukturen (RfII) wurde von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) eingerichtet, um Bund, Länder und Wissenschaftseinrichtungen bei der Weiterentwicklung wissenschaftlicher Informationsinfrastrukturen und zu verwandten Themen des digitalen Wandels in der Wissenschaft zu beraten. Bei seinen Überlegungen zu diesen Themen legt der RfII großen Wert auf eine ausgewogene Berücksichtigung der sich teilweise überschneidenden Bedürfnisse von Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft sowie der damit verbundenen Aspekte der internationalen Zusammenarbeit.

Impressum

Rat für Informationsinfrastrukturen (RfII) - Geschäftsstelle
Papendiek 16, 37073 Göttingen
Fon 0551-392 70 50
E-Mail info@rfii.de
Web www.rfii.de

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – keine Bearbeitung 4.0 Lizenz (CC BY-ND).

