

Mai 2022

Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für eine „Verordnung über harmonisierte Vorschriften für den fairen Zugang zu Daten und deren Verwendung“ (Data Act)

Der Rat für Informationsinfrastrukturen (RfII) hat den Vorschlag der EU-Kommission für eine „Verordnung über harmonisierte Vorschriften für den fairen Zugang zu Daten und deren Verwendung“ vom 23. Februar 2022, auch bezeichnet als Data Act, mit Interesse zur Kenntnis genommen und möchte aus der Sicht der Wissenschaft und Forschung hierzu weitere Anregungen unterbreiten. Erste Empfehlungen zur Ausgestaltung eines Data Act hat der RfII bereits im September 2021 im Rahmen der Konsultation zur Folgenabschätzung (Inception Impact Assessment) gegeben.¹

Der RfII bedauert, dass die Forderung einer grundsätzlichen „Datenzugangsklausel für die öffentlich organisierte Wissenschaft und Forschung“ zu privatwirtschaftlich gehaltenen Daten keinen Eingang in den vorliegenden Entwurf des Data Act gefunden hat. Von der Überzeugung getragen, dass von einem solchen Zugang sowohl die den Zugang gewährenden Unternehmen als auch das Gemeinwohl in hohem Maße profitieren würden, erneuert der Rat seine Vorschläge. Sie zielen darauf, den vorliegenden Entwurf des Data Acts (im Folgenden: DA-E) zu präzisieren, um die Potenziale, die in einem verbesserten Forschungszugang zu privatwirtschaftlich gehaltenen Daten liegen, besser auszuschöpfen.

Mit Blick auf das fünfte Kapitel des DA-E, das Regelungen zum B2G-Datenaustausch formuliert, schlägt der RfII zwei Modifizierungen vor und formuliert drittens eine allgemeine Anregung:

1. Forschungszugang ohne „außergewöhnlichen Bedarf“

Im DA-E wird ein Zugriff von Wissenschaft und Forschung auf privatwirtschaftlich gehaltene Daten dann ermöglicht, wenn eine Notfall- bzw. Krisensituation eingetreten ist. Aus Sicht des RfII ist die Voraussetzung, dass für einen wissenschaftlichen Zugriff auf privatwirtschaftlich gehaltene Daten ein „außergewöhnlicher Bedarf“ ausgerufen werden muss, problematisch. Unklar bleibt, wer genau (im Entwurf: Staat, internationale Organisation), für welchen konkreten Anlass und ab welchem Schwellenwert einen „außergewöhnlichen Bedarf“ feststellt. Der RfII plädiert für eine Modifizierung im Data Act, die gewährleistet, dass der Wissenschaft ein eige-

¹ RfII (2021) – Stellungnahme zum geplanten Data Act der Europäischen Kommission auf Grundlage der Folgenabschätzung (Inception Impact Assessment) des Vorhabens; <https://rfii.de/?p=6975> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

ner Zugriff auf privatwirtschaftliche Daten mit forschungsadäquaten Voraussetzungen eingeräumt wird, um allgemein zur Lösung großer gesellschaftlicher Herausforderungen (u.a. Pandemiebekämpfung, Anpassung an die Klimaerwärmung, demographischer Wandel etc.) beitragen zu können.² Aus Sicht des Rfll ist es empfehlenswert, einen eigenen Datenzugang für Wissenschaft und Forschung auf der Grundlage eines öffentlichen Interesses bereits im Data Act – und nicht erst im Rahmen zukünftiger sektorspezifischer Regelungen – grundlegend zu verankern.

Dies könnte beispielsweise durch eine Änderung innerhalb des Data Acts erfolgen, indem unter Artikel 15 explizit hervorgehoben wird, dass öffentlichen Stellen und noch expliziter: öffentlich organisierten Wissenschaftsinstitutionen Datenzugriffe auf der Grundlage eines berechtigten allgemeinen „öffentlichen Interesses“ ermöglicht werden.³ Die Formulierung des „öffentlichen Interesses“ ist in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EU juristisch gängig. Sie kann staatlichen Einrichtungen ein ebenso flexibles wie angemessenes Zugriffsspektrum ermöglichen. Datenzugänge für Wissenschaft und Forschung sollten dabei sektorspezifisch über einschlägig legitimierte und qualitativ ausgewiesene Stellen, z.B. zertifizierte Datentreuhänder, gewährt werden (s. Abschnitt 3).⁴ Datenanfordernde staatliche Stellen – einschließlich der öffentlich organisierten Wissenschaft – sollten in diesem Zusammenhang rechtsverbindlich gewährleisten, dass die angefragten Daten ohne ausdrückliche Ermächtigung der Datengeber weder an Dritte weitergeleitet, noch für gewerbliche Zwecke genutzt werden dürfen. Über die wissenschaftliche Datenverwendung ist auf Nachfrage Rechenschaft abzulegen.

Ebenso könnte an geeigneter Stelle im Data Act (beispielsweise in den Erwägungsgründen) stärker auf die – über konkrete Notfallsituationen hinausgehende – Bedeutung eines geregelten Zugangs der Wissenschaft und Forschung zu privatwirtschaftlichen Daten für die Förderung des Gemeinwohlinteresses hingewiesen werden. Auch könnte vor diesem Hintergrund klargestellt werden, dass über den Data Act hinausgehende Regelungen von Datenzugangsansprüchen (z.B. auf der Ebene der Mitgliedstaaten) möglich oder gar wünschenswert sind. Hierbei ist der Schutz von unternehmerischen Betriebsgeheimnissen und Geschäftsmodellen angemessen zu berücksichtigen (s.o.).

² Wissenschaftsrat (2015) – Zum wissenschaftspolitischen Diskurs über große gesellschaftliche Herausforderungen; <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4594-15.html> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

³ Siehe in diese Richtung argumentierend auch: Open Future Policy brief #2.2 – Data Act: Business to Government Data Sharing.

⁴ Zur Regulierung von Datentreuhändern siehe unter anderem Louisa Specht-Riemenschneider/ Wolfgang Kerber (2022) – Designing Data Trustees. A Purpose-Based Approach; <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Designing+Data+Trustees.pdf/3523489b-2611-a12a-f187-3e770d1a9d94> (zuletzt abgerufen am 10.05.2022). Im deutschen Wissenschaftssystem nehmen akkreditierte Forschungsdatenzentren (FDZ) vergleichbare Funktionen wahr und regulieren beispielsweise den Zugang von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu Daten der Bundesbank, der Sozialversicherungsträger, der statistischen Ämter oder großer Panel-Studien. In diesem Zusammenhang entscheiden die FDZ auch je nach Forschungszweck und Begründung des Forschungsinteresses über Fragen der Ausgestaltung des Zugriffs (Remote oder lokal) und die Zugriffstiefe (Granularität und Grade der Anonymisierung und/oder Pseudonymisierung von Datensätzen). Der Rfll hält diese im Bereich der Wirtschafts- und Sozialdaten praktizierte Lösung auch für andere Sektoren und wissenschaftliche Felder für übertragbar.

2. Kosten für den wissenschaftlichen Datenzugang begrenzen

Aus Sicht des Rfll sollte mit Blick auf die Regelungen unter Artikel 20 dafür Sorge getragen werden, dass die öffentlich finanzierte Wissenschaft und Forschung privatwirtschaftlichen Datengebern höchstens eine Aufwandsentschädigung für die Datenbereitstellung erstatten muss, deren Kosten transparent nachzuweisen sind. Kostenneutralität für die datengebenden Unternehmen sollte hierbei das Ziel sein. Sollte die Anfrage auf Datenzugang nach dem Anwendungsbereich 15 b und c (d.h. unter anderem zur Prävention einer Notfallsituation) erfolgen, sollte rechtlich ausgeschlossen werden, dass Unternehmen für die Bereitstellung eine „Gewinnspanne“ (*reasonable margin*) ansetzen dürfen, die über eine reine Aufwandskompensation hinausgeht. Entsprechende Regelungen würden sowohl den geleisteten Aufwand seitens der Unternehmen kompensieren helfen, als auch den essentiellen Beitrag berücksichtigen, den Wissenschaft und Forschung für das Gemeinwohl leisten. Bei der im DA-E vorgesehenen Regelung sieht der Rfll die Gefahr, dass Unternehmen mitunter prohibitiv wirkende Gebühren erheben könnten, die geeignet wären, Datenzugangsbegehren der Wissenschaft von vornherein abzuwehren, oder dass auf Basis privatwirtschaftlicher Daten, die potenziell von Gemeinwohlinteresse – und von Forschungsinteresse – sein könnten, lukrative Geschäftsmodelle zu Lasten der öffentlichen Hand entwickelt werden.

3. Berücksichtigung der Forschung auch in sektorspezifischen Regelungen

Der Rfll regt an, für den Aufbau der European Data Spaces sektorspezifische Datenzugangsregelungen zu formulieren, die forschungsfreundlich ausgestaltet sind und freiwillige Anreize eines B2G-Datenaustausches fördern können. In diesem Zusammenhang begrüßt der Rfll den Ansatz der EU-Kommission, im kürzlich veröffentlichten Verordnungsvorschlag zum European Health Data Space Zugang zu Gesundheitsdaten auf der Grundlage eines öffentlichen Interesses zu ermöglichen.⁵ Der Rfll wird die Entwicklungen rund um den Aufbau der European Data Spaces weiter beobachten.

In diesem Zusammenhang möchte der Rfll auf die Regelungen des am 6. April 2022 vom Europäischen Parlament verabschiedeten Data Governance Act (DGA) zu „new intermediaries“ hinweisen. Er sieht das Potenzial von Datentreuhändern, als neutrale Instanz Datenzugangsanfragen zu sammeln und divergierende Interessen von Datengebern und Datennehmern auch im B2G-Bereich in einen Ausgleich bringen zu können. Dies wäre nach Ansicht des Rfll auch für potenzielle privatwirtschaftliche Datengeber von Vorteil, da sie nicht mit einzelnen, ad hoc gestellten Anfragen öffentlicher Stellen auf Datenzugriff sowie mit deren Bearbeitung konfrontiert wären. Angeregt werden könnte zudem, mögliche Datentreuhandmodelle weiter zu erschließen bzw. zu erproben – darunter auch die bereits heute unter sehr hohen Sicherheits-

⁵ European Commission (2022) – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Health Data Space; https://ec.europa.eu/health/publications/proposal-regulation-european-health-data-space_en (zuletzt abgerufen am 10.05.2022).

standards arbeitenden Forschungsdatenzentren der Wissenschaft und zahlreicher datenintensiver öffentlicher Einrichtungen.⁶ Datentreuhänder können dazu beitragen, auch für private Unternehmen Standards im Bereich der Interoperabilität und Datenqualität zu entwickeln und zu setzen, die zugleich die Geschäftsmodelle und Betriebsgeheimnisse der datengebenden Firmen schützen. Daher möchte der RfII anregen, die in der Folgenabschätzung zum Data Act erwähnten Potenziale von Intermediären innerhalb des finalisierten Data Acts an geeigneter Stelle wieder aufzugreifen.⁷ Dies könnte dadurch geschehen, dass die potenzielle Rolle von Intermediären zumindest Eingang in die Erwägungsgründe des Acts findet.

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).



⁶ Siehe hierzu die Ausführungen in Fußnote 4.

⁷ "Intermediation structures or bodies could aggregate demand, support professionalization, convene public sector bodies interested in certain data as well as private sector data holders, including at sectoral level."; European Commission (2021) – Inception Impact Assessment, S. 5.