

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnung über europäische Daten-Governance (DGG) und zum Entwurf einer Verordnung zur Einführung einer Besonderen Gebührenverordnung für individuell zu-rechenbare öffentliche Leistungen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Daten-Governance-Rechtsakt

Der Rat für Informationsinfrastrukturen (RfII) verfolgt als Beratungsgremium für den digitalen Wandel in der Wissenschaft die europäischen Gesetzgebungsverfahren im Kontext der Gestaltung eines Binnenmarkts für Daten. Er hinterfragt insbesondere die damit verbundenen Auswirkungen auf die Wissenschaft und Forschung. So hat sich der RfII unter anderem mit der EU-Verordnung über europäische Daten-Governance, kurz Data Governance Act (DGA), auseinandergesetzt und in verschiedenen Konsultationsphasen der Kommission Stellungnahmen eingereicht. Der DGA ist mit bestimmten Übergangsfristen für die Umsetzung im September 2023 in Kraft getreten. Eine Reihe der Vorgaben des DGA erfordern eine weitere Ausfüllung oder Konkretisierung durch mitgliedstaatliche Bestimmungen, wie sie mit dem am 22. Mai 2024 vorgelegten und im Vergleich zum Januar 2023 konkretisierten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung des DGA, kurz: Entwurf für ein Daten-Governance-Gesetz (DGG)¹, seitens des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vorgelegt werden.

Der RfII nimmt diesen Referentenentwurf sowie den hiermit im Zusammenhang stehenden Referentenentwurf zur Einführung einer Besonderen Gebührenverordnung zur Kenntnis und bewertet hieraus gegebenenfalls entstehende Wirkungen auf Wissenschaft und Forschung – auch im Kontext weiterer anstehender bzw. ergänzender Regulierungsvorhaben auf nationaler und europäischer Ebene.

Zur Zuweisung der mit dem DGA verknüpften Aufgabenwahrnehmung

Der Entwurf für ein DGG benennt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen als zuständige Behörde für die Wahrnehmung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Anmeldeverfahren für Datenvermittlungsdienste und für Überwachungs- und Beaufsichtigungsaufgaben sowie für die Registrierung datenaltuistischer Organisationen. Die Bundesnetzagentur ist bereits im Zuge der nationalen Durchführung des Digital Services Act (DSA) durch das Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) in Gestalt der Koordinierungsstelle für digitale Dienste für die Aufsicht über die

1 Der Referentenentwurf zur Durchführung des DGA sowie zur Gebührenverordnung ist online abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/daten-governance-gesetz-dgg.html> (zuletzt abgerufen am 30.05.2024).

Anbieter digitaler Dienste und die Durchsetzung der Bestimmungen des DSA zuständig. Diese Koordinierungsstelle wird künftig auch die Anträge zugelassener Forscherinnen und Forscher auf Datenzugang abwickeln.²

Als zentrale Stelle soll laut § 2 des Referentenentwurfs zum DGG das Statistische Bundesamt fungieren und somit öffentliche Stellen unterstützen, die Zugang zur Weiterverwendung geschützter Daten gewähren oder verweigern. Als zentrale Informationsstelle soll es zudem im Hinblick auf die Bedingungen der Weiterverwendung solcher Daten und der einschlägigen Gebührenpolitik tätig werden. Hiermit greift der Gesetzgeber eine Empfehlung der Kommission Zukunft Statistik vom Januar 2024 auf.³

Grundsätzlich begrüßt der Rfll die Zuweisung der mit dem DGA verbundenen Aufgabenwahrnehmungen an die im Entwurf genannten Behörden. Der Rfll hat sich bereits 2023 dafür ausgesprochen, bei der nationalen Ausgestaltung der europäischen Rechtsverordnungen die Schaffung von Doppelstrukturen zu vermeiden und den Prozess des Datenteilens in organisations- und verfahrensmäßiger Hinsicht bestmöglich zu fördern und zu erleichtern.⁴ In diesem Zusammenhang sollte die noch ausstehende nationale Umsetzung des Data Act mit der Durchführung des DGA abgestimmt sein, insbesondere mit Blick auf die Benennung der zuständigen Behörden, aber auch der Ausgestaltung des Gebühren- und Sanktionsrahmens.

Mit Blick auf die durch die Bundesnetzagentur auszufüllende Überwachungs- und Beaufsichtigungsfunktion regt der Rfll zudem eine Ergänzung des vorliegenden Referentenentwurfs an, um Missverständnisse hinsichtlich ihres Tätigwerdens zu vermeiden: Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 Satz 2 des DGA legen fest, dass die zuständige Behörde auch auf Antrag einer natürlichen oder juristischen Person die Überprüfung eines Datenvermittlungsdienstes sowie einer datenaltruistischen Organisation vornehmen kann. Eine entsprechende Formulierung sollte in § 2 Abs. 2 des Referentenentwurfs vom 22. Mai 2024 aufgenommen werden, damit dieser im Einklang mit dem Wortlaut des DGA steht.

Grundsätzlich befürwortet der Rfll die vorgesehene Zuweisung der mit dem DGA verknüpften Aufgabenwahrnehmungen auch vor dem Hintergrund, dass sich ein weiterer, unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten hierfür potentiell in Frage kommender Akteur – das seitens der Bundesregierung projektierte Dateninstitut – nach wie vor in der

2 Die Antragsmöglichkeit wird bestehen, sobald die EU-Kommission die nach Art. 40 Abs. 4-11 bzw. Art. 40 Abs. 13 DSA notwendigen delegierten Rechtsakte insbesondere hinsichtlich der technischen Bedingungen der Zurverfügungstellung von Daten, der Zwecke der Datenverwendung und der Koordination mit der DSGVO erlassen hat, siehe hierzu u.a.: <https://www.dsc.bund.de/DSC/DE/6Forschung/start.html> (zuletzt abgerufen am 30.05.2024).

3 Kommission Zukunft Statistik (2024) – Bericht und Empfehlungen der Kommission Zukunft Statistik.

4 Rfll (2023) – Diskussionsimpuls. Anforderungen an die Ausgestaltung eines Forschungsdatengesetzes und eines Dateninstituts, <https://rfii.de/?p=9101>, Rfll (2023) – Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (Daten-Governance-Rechtsakt), <https://rfii.de/?p=8461>.

Ausschreibungsphase befindet. Da mit einer faktischen Gründung und Arbeitsfähigkeit des Dateninstituts frühestens in zwei Jahren gerechnet wird, käme diese Einrichtung zu spät, um die zurzeit anstehenden legislativen Vorgaben umsetzen zu können. Offen ist auch, wie sich das Dateninstitut künftig in die Landschaft von Forschungsdatenzentren, Datenintegrationszentren und der – im Zuge der EU-Gesetzgebungen tätigen – weiteren u.a. im Hinblick auf Forschungsakteure zuständigen Stellen einfügen wird. Es sollte beachtet werden, dass keine institutionellen Doppelstrukturen entstehen, die den Prozess des Datenteilens erschweren. Zudem sind die Möglichkeiten des Datenzugangs und des Datenteilens im Bereich der Forschung zügig, effizient und gut abgestimmt zu realisieren. Mit Blick darauf sind auch sektorübergreifende Regelungen, wie sie in einem Forschungsdatengesetz vorgesehen werden sollen, ein Desiderat.

Zu den Gebührenregelungen

Für das Wissenschaftssystem sind bei der Umsetzung des DGA bzw. des DGG Gebührenregelungen von besonderem Interesse. In seiner Stellungnahme vom Februar 2023 hat der Rfll dafür plädiert, bei der vorzunehmenden Kostenfestsetzung für den Datenzugang eine Ausnahmeregelung für öffentlich geförderte Wissenschaftseinrichtungen vorzusehen.⁵ Der Rfll begrüßt von daher die unter § 3 des Referentenentwurfs zur Einführung einer Besonderen Gebührenverordnung geplante Gebührenbefreiung beziehungsweise -ermäßigung im Falle einer Weiterverwendung von Daten zu wissenschaftlichen Zwecken.

Grundsätzlich dürfen Gebühren für Daten aus dem öffentlichen Sektor sich nicht prohibitiv auf die Möglichkeiten einer ebenfalls öffentlich getragenen Forschung auswirken, die diese Daten nutzen möchte und für qualitätsvolle Forschung und evidenzbasierte Beratung auch benötigt. Gegenwärtig befinden sich bereits einige Forschungsdatenzentren in Deutschland unter teils erheblichem Kostendruck und erwägen, diesen über Gebührenerhöhungen für den Datenzugang aufzufangen. Solche und andere Erschwernisse beim Datenzugang für Forscherinnen und Forscher würde absehbar zu weniger datenintensiver Forschung mit Daten aus und über Deutschland führen.⁶ Datenzugangsgebühren wirken als Standortnachteil und bremsen Innovationsdynamiken in Wissenschaft und Gesellschaft. Der Rfll macht auch nachdrücklich darauf aufmerksam, dass Zugangsgebühren die Refinanzierungsprobleme der Datenbereitstellung in der Regel nicht lösen können – da sie den Datenzugriff und damit einhergehend die beabsichtigte Kostendeckung oder Aufwandsentschädigung quantitativ eher senken als steigern.

5 Rfll (2023) – Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (Daten-Governance-Rechtsakt), <https://rfii.de/?p=8461>.

6 Siehe hierzu auch Wissenschaftlicher Beraterkreis (WBK) der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2024) – Stellungnahme des WBK zur geplanten Änderung der Gebührenstruktur für Daten und damit verbundenen Dienstleistungen bei den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. https://www.destatis.de/DE/UEber-uns/Aufgaben/stellungnahme-wbk-gebuehnenstruktur.pdf?__blob=publicationFile.

Zu Datentreuhändern, datenaltruistischen Organisationen und den vorgesehenen Sanktionsregelungen

Der Rfll bekräftigt seine Haltung, dass zusätzliche Anreize zum Aufbau von Datenvermittlungsdiensten, etwa Datentreuhändern, und von datenaltruistischen Organisationen zu setzen sind, damit sich die Potentiale, die mit dem DGA verbunden sind, wirkungsvoll entfalten können. Hindernisse stellen in diesem Zusammenhang etwa die Entwicklung tragfähiger Geschäftsmodelle sowie die Haftungsrisiken für Datenvermittlungsdienste und insbesondere anerkannte datenaltruistische Organisationen dar. Die Eintragung als anerkannte datenaltruistische Organisation ist gemäß Art. 19 Abs. 1 DGA freiwillig, d.h. eine datenaltruistische Datenmittlertätigkeit kann auch ohne Registrierung erfolgen. Angesichts des mit diesem Status verbundenen Verwaltungsaufwands ist in besonderem Maße darauf zu achten, dass ausreichend Anreize für eine Eintragung als datenaltruistische Organisation bestehen, damit die den Schutz der betroffenen Personen bezweckenden Regelungen der Art. 17 ff. DGA nicht leerlaufen. Dies gilt nicht zuletzt für die Bußgelder, die nach § 8 Nr. 16, 18, 21-27 auch für anerkannte datenaltruistische Organisation gelten. Gemäß Art. 34 DGA müssen die vorgesehenen Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Eine Bußgeldandrohung von max. 50.000 EUR für einen Verstoß gegen die Pflicht zur Erstellung des jährlichen Tätigkeitsberichts (§ 8 Abs. 1 Nr. 24, Art. 20 Abs. 2 DGA) könnte jedoch eine Abschreckungswirkung dahingehend entfalten, dass entsprechende Einrichtungen von der Eintragung als anerkannte datenaltruistische Organisation von vornherein absehen.

Zur Evaluierung des Zusammenwirkens von DGG und DGA

Der Rfll hat vorgeschlagen, in das Durchführungsgesetz eine turnusmäßige Evaluierung der nationalen Umsetzung des DGA aufzunehmen. Eine derartige Evaluierungsklausel enthält der derzeitige Referentenentwurf zum DGG leider nicht. Er verweist vielmehr auf die Evaluierung seitens der Europäischen Kommission nach Art. 35 DGA und hält mit Blick darauf eine zusätzliche, Kosten und Aufwand verursachende Evaluierung der relevanten Bestimmungen des Durchführungsgesetzes für nicht erforderlich, weil der Zweck dieses Gesetzes einzig in der Durchführung des DGA bestehe (S. 17 des Referentenentwurfs). Die mitgliedstaatlichen Umsetzungsbestimmungen sind allerdings nicht als bloße, keine eigenständigen Züge aufweisende Implementation vollständig determinierender DGA-Vorgaben zu verstehen. Man hat es im Gegenteil mit einer Reihe von Innovationen unter inhaltlichen, organisatorischen, verfahrensmäßigen und technischen Aspekten zu tun, die seitens der Mitgliedstaaten – wie es ihnen die DGA-Vorschriften mit expliziten Öffnungsklauseln oder impliziten Öffnungen auch aufgeben – ausgefüllt, konkretisiert und realisiert werden müssen. Das wird etwa in Art. 16 DGA deutlich, der u. a. auf die Möglichkeit einer Festlegung einer nationalen Strategie für Datenaltruismus verweist. Ganz abgesehen von den zahlreichen Erfordernissen einer relativ eigenständigen nationalen Ausfüllung und Konkretisierung der DGA-Vorschriften können die Fragen, wie gut Datenvermittlungsdienste, die Weiterverwendung zur Verfügung gestellter Daten öffentlicher Stellen oder Datenaltruismus mittels anerkannter datenaltruistischer

Organisationen in der Praxis funktionieren, nur mit Blick auf die konkrete Praxis im Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der dort etablierten Organisations- und Verfahrensstrukturen erfolgen. Dem entspricht es, dass die Europäische Kommission lediglich eine einmalige Überprüfung ganz bestimmter Aspekte des DGA zum 24. September 2025 durchführen wird. Dabei handelt es sich keineswegs um eine hinreichende Evaluierung der neuartigen Vorgaben des DGA in Verbindung mit mitgliedstaatlichen Umsetzungen. Der Rfll hält die vorgesehene Evaluierung durch die Kommission daher nicht für ausreichend. Eine sachgerechte Evaluierung ausgewählter zentraler Fragen, die DGA und DGG im Zusammenwirken aufwerfen, in einem Turnus von etwa vier Jahren erscheint dem Rat nach wie vor sinnvoll, um die Auswirkungen der neuartigen und deshalb aus guten Gründen zu evaluierenden Vorgaben und den Bedarf an möglichen Nachsteuerungen einschätzen zu können. Das gilt umso mehr, als bereits vielfach kritisiert wird, dass Organisation und Verfahren zu umständlich oder mit Hindernissen belastet oder auch die Koordinationen mit dem Datenschutz (zu) schwierig seien. Der nationale Gesetzgeber könnte aus Evaluationen gegebenenfalls auch Rückschlüsse auf notwendige Fördermaßnahmen, beispielsweise in Bezug auf den Aufbau von Datenvermittlungsdiensten, schließen. Darüber hinaus ließe sich feststellen, ob der DGA im Zuge seiner Umsetzung in Deutschland tatsächlich den Datenzugang für Wissenschaft und Forschung oder den Datenaltruismus erleichtert und wo – sei es durch gesetzliche oder untergesetzliche Ergänzungen oder durch eine andere Praxis – Verbesserungen nötig sind.

Verbleibende Desiderate

Insgesamt beschränkt sich der Referentenentwurf zum DGG auf Durchführungsbestimmungen, die die Anforderungen des DGA eher minimalistisch erfüllen. Er schöpft die Regelungsmöglichkeiten nicht aus, die den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Vorgaben des DGA offenstehen und die genutzt werden müssen, damit sich Datenzugang und Datenteilen in sinnvoller Weise etablieren.

Der Rfll sieht weiterhin umfassenden Handlungsbedarf angesichts der bestehenden Probleme des Datenzugangs für die Wissenschaft und Forschung in Deutschland, insbesondere mit Blick auf die Auffindbarkeit von Daten oder die Datenverfügbarkeit und -verknüpfbarkeit. Vor allem ist zu beobachten, inwieweit sich die bislang wahrgenommene Rechtsunsicherheit hinsichtlich des Zugangs zu und der Nutzung von Daten reduzieren lässt oder angesichts einer Vielzahl an Regulierungen – die in einer Gesamtschau nicht immer widerspruchsfrei, undurchsichtig oder möglicherweise überbürokratisiert sind – eher verschärft. Daher wird der Rfll auch die nationalen digitalpolitischen Vorhaben, wie z.B. die Ausarbeitung eines Forschungsdatengesetzes, aufmerksam weiterverfolgen und kommentieren.

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 Bedarfe 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).

