

Eckpunkte für ein Forschungsdatengesetz

1. Ansatz des Forschungsdatengesetzes (FDG)

a. Ausgangslage

Das Forschungsdatengesetz ist ein Auftrag aus dem Koalitionsvertrag (KoaV, Z. 612-615). Der Zugang zu Daten soll für die öffentliche und private Forschung verbessert und vereinfacht werden. Mit den hier vorgelegten Eckpunkten wird aufgezeigt, wie mit einem Forschungsdatengesetz das ungenutzte Potenzial von Daten für Innovationen, Wertschöpfung sowie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt erschlossen werden kann. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass Forschung auf der Basis von Daten einen Beitrag zur Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen leisten kann, z.B. Sicherung der Energieversorgung, Entwicklung von Lösungen im Umgang mit dem Klimawandel oder im Bereich sozialer Innovationen.

b. Stakeholder-Konsultation und Bedarfe

Daten haben für die öffentliche und private Forschung eine herausragende Bedeutung. Das Potenzial von Daten kann aber bis dato in der Forschung nicht umfänglich genutzt werden, weil gegenwärtig zentrale Hindernisse bestehen. Um diese Hindernisse und Bedarfe zu eruieren, hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung eine öffentliche Stakeholder-Konsultation durchgeführt. Mit dem Forschungsdatengesetz sollen diese adressierten zentralen Bedarfe der Forschung aufgegriffen werden (unter Ziff. 1. c.).

c. Ausrichtung und Ziele des FDG

Das Forschungsdatengesetz wird einen sektorenübergreifenden Ansatz verfolgen. Von dem Gesetz sollen alle Bereiche der Forschung profitieren. Das Forschungsdatengesetz fügt sich in den bestehenden und sich dynamisch entwickelnden Rechtsrahmen ein. Es soll dort anknüpfen, wo es gesetzlicher Regelungen bedarf, bereits vorhandene spezifischere Regelungen aber nicht verdrängen. Speziellere (forschungsrechtliche) Regelungen, die sowohl für bestimmte Daten als auch für bestimmte Bereiche der Forschung existieren, gehen damit dem Forschungsdatengesetz vor, so etwa die geltenden und zukünftigen Regelungen in Bezug auf Gesundheitsdaten (z.B. in den Sozialgesetzbüchern, den medizinischen Registergesetzen, und künftig in der VO zur Schaffung eines europäischen Raumes für Gesundheitsdaten (EHDS-E) oder im Gesundheitsdatennutzungsgesetz (GDNG-E)). Das FDG wird sowohl Begrifflichkeiten im Kontext der Daten für die Forschung klären als auch den Anwendungsbereich zu anderen Gesetzen klar abgrenzen und dadurch die Anwendung seiner Regelungen erleichtern. Das Forschungsdatengesetz sorgt damit für Rechtsklarheit für die Forschung, wo diese benötigt wird. Es schafft dort Rechte, wo sie für Forschende bislang fehlen.

Das Forschungsdatengesetz soll

- die Auffindbarkeit von Daten der öffentlichen Hand sowie aus der Wirtschaft für die Forschung verbessern;

- den Datenschutz forschungsfreundlicher gestalten und die besonderen Bedürfnisse der Forschung besser berücksichtigen;
- den Zugang zu Daten der öffentlichen Hand öffnen, vereinfachen und erweitern.

Von den oben genannten Maßnahmen sollen gleichermaßen öffentliche und private Forschungseinrichtungen, insbesondere auch Unternehmen, profitieren.

Im Bereich des Zugangs zu Daten der Wirtschaft soll das große Potenzial freiwilliger Forschungsk Kooperationen besser erschlossen werden, um den Datenaustausch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu verbessern. Um die Ziele zu erreichen, wird das Forschungsdatengesetz innerhalb der Regelungsbereiche differenziert Berechtigte und Verpflichtete adressieren (s. unter Ziff. 2 bis 5.)

2. Verbesserung der Auffindbarkeit von Daten

Mit der Pflicht zur Schaffung von Metadatenkatalogen für öffentliche Forschungseinrichtungen soll die Auffindbarkeit von Forschungsdaten umfassend verbessert werden. Unternehmen und Hochschulen können auf freiwilliger Basis Metadatenkataloge unter Einhaltung der Standards schaffen. Damit soll der Austausch von Daten innerhalb der Forschung sowie zwischen Forschung und Wirtschaft gestärkt werden.

Das Forschungsdatengesetz soll die Auffindbarkeit von Daten verbessern. Um Daten besser auffinden zu können, müssen zunächst Daten hinterlegt werden, die die bestehenden Daten beschreiben (sog. Metadaten). Die Metadaten werden dabei systematisch sortiert und hinterlegt (in sog. Metadatenkatalogen).

Mit einer Verpflichtung von öffentlichen Forschungseinrichtungen, d.h. institutionell geförderten Forschungseinrichtungen, zur Schaffung von Metadatenkatalogen durch das Forschungsdatengesetz soll die Auffindbarkeit von Daten übergreifend verbessert werden. Öffentliche Forschungseinrichtungen sollen in angemessener Zeit Metadaten zur Verfügung stellen. Aspekte der Forschungssicherheit sollen hier berücksichtigt werden. Eine Verpflichtung, die Forschungsdaten als solche zur Verfügung zu stellen, wird damit nicht begründet. Mit einheitlichen und kohärenten Regelungen zur Schaffung von Metadatenkatalogen an öffentlichen Forschungseinrichtungen können Forschende untereinander sowie Forschende und Unternehmen zusammengebracht werden. Unternehmen sollen die Möglichkeit erhalten, freiwillig unter Einhaltung der Metadatenstandards, Metadatenkataloge zu schaffen. Diese Möglichkeit erhalten auch Hochschulen. Eine Metadatenplattform wird einen Überblick über die verschiedenen Metadatenkataloge schaffen und soll als Erst-Anlaufstelle bei der Suche nach geeigneten Datenquellen helfen. Die Metadatenplattform dient zugleich als Mittel der Vernetzung, wodurch geeignete Forschungspartner gefunden werden können. Hierdurch sollen neue Wege geschaffen werden, damit mehr Forschungsk Kooperationen entstehen können. Darüber hinaus sollen auch Metadaten erschlossen werden, die bei der öffentlichen Hand vorliegen und bereits Teil von Bestrebungen sind, Daten auffindbar zu machen, z.B. govdata.de. Die

Metadatenplattform soll mit anderen Metadatenplattformen verzahnt werden, um eine hohe Benutzerfreundlichkeit für Nutzende zu gewährleisten.

Für die Metadatenkataloge ist es wichtig, einheitliche Standards zu etablieren. Eine Verordnungsermächtigung schafft die Grundlage dafür, u.a. die konkreten Anforderungen an Metadatenstandards in einer Rechtsverordnung regeln zu können. Auf die Ergebnisse bereits existierender Aktivitäten, wie den in der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur erarbeiteten fachspezifischen und übergreifenden (Meta-)Datenstandards, wird dabei aufgebaut.

3. Verbesserungen im Datenschutzrecht

Mit Verbesserungen im Datenschutzrecht durch forschungsfreundliche Rechtsgrundlagen und eine zentralisierte Datenschutzaufsicht für bundeslandübergreifende Forschungsvorhaben sollen Hemmnisse für die Forschung abgebaut und der Zugang, der Austausch und die Nutzung von Daten umfassend gestärkt werden.

Derzeit bestehende Regelungen des Datenschutzrechts berücksichtigen die Interessen der Forschung nicht in angemessener Weise. Das Forschungsdatengesetz soll daher nationale Regelungsspielräume der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) nutzen und die Potenziale des Datenschutzes heben. Die Forschungsfreiheit ist ein Grundrecht mit einem sehr weiten Schutzbereich. Die Forschung ist zugleich ein im öffentlichen Interesse liegendes Anliegen und betrifft herausragende gesamtgesellschaftliche Belange. Das Forschungsdatengesetz wird der Entfaltung dieses hohen Rechtsgutes der Forschungsfreiheit dienen und die besonderen Belange der Forschung mit datenschutzrechtlichen Regelungen, die im Einklang mit der DSGVO ergehen werden, entsprechend berücksichtigen.

Der Zugang zu und der Austausch von personenbezogenen Daten scheitert oft an Unsicherheiten über die datenschutzrechtliche Zulässigkeit. Die datenschutzrechtliche Unsicherheit ist ein zentraler Faktor, der das Entstehen - oder gerade das Nichtentstehen - von Forschungsk Kooperationen beeinflusst. Die Übermittlung und andere Datenverarbeitungen sollen auf rechtssicherer Grundlage zu Forschungszwecken erfolgen dürfen. Instrumente wie die Anonymisierung oder die Zwischenschaltung einer Vertrauensstelle sollen dabei genutzt werden. Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Forschungszwecken soll mit neuen Erlaubnistatbeständen anwendungsfreundlicher werden, die unter Aufrechterhaltung der Datenschutzstandards die Belange der Forschung berücksichtigen. Der Zugang der Forschung zu Daten der öffentlichen Hand, die personenbezogen sind, erfordert Rechtsgrundlagen, die diesen Zugang auf rechtssicherer Grundlage stützen (s. unter Ziff. 4.).

Gleichzeitig können Forschungsdaten auch sensible Daten sein, aus deren Nutzung sich ein Potential für Diskriminierung ergeben kann. Der Schutz dieser Daten vor Fehlnutzung ist daher in der Hebung des Potenzials von Daten zu berücksichtigen. Im Forschungsdatengesetz soll eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung sensibler

Daten geschaffen werden, die die Forschung mit sensiblen Daten sowohl für private als auch öffentliche Forschungseinrichtungen erleichtert. Zudem soll der Zugang der Forschung zu sensiblen Daten, die in der öffentlichen Hand liegen, mit einer Rechtsgrundlage gestärkt werden (s. unter Ziff. 4).

Zudem soll die Datenschutzaufsicht bei Forschungsvorhaben, die bundeslandübergreifend stattfinden, zentralisiert und somit anwendungsfreundlicher werden. Die Regelungen sollen für Forschungsvorhaben gelten, bei denen eine Beteiligung von mindestens zwei Forschungseinrichtungen besteht. Eine Anzeige bei der Behörde soll für Fälle einer bestehenden sowie einer nicht bestehenden gemeinsamen Verantwortlichkeit i.S.d. Art. 26 DSGVO die Zuständigkeit einer federführenden Aufsichtsbehörde ermöglichen.

Durch mehr Rechtssicherheit im Datenschutzrecht kann der Austausch von Daten zwischen Wirtschaft und Forschung hierdurch ebenso gestärkt werden, ohne die Rechte von betroffenen Personen, Unternehmen oder Forschenden einseitig zu belasten.

4. Zugang der Forschung zu Daten der öffentlichen Hand

Gesetzliche Ansprüche der Forschung auf Daten der öffentlichen Hand sollen große Datenbestände für die Forschung verfügbar machen. Es werden Ansprüche auf Zugang zu Statistikdaten, zu Registerdaten sowie zu anderen Daten der öffentlichen Hand geschaffen.

Der Zugang von privaten und öffentlichen Forschungseinrichtungen und Hochschulen, soll gesetzlich durch Zugangsansprüche geregelt werden. Das betrifft sowohl öffentlich gehaltene Register- und Statistikdaten sowie andere Daten in der öffentlichen Hand des Bundes. In öffentlich gehaltenen Daten liegt ein enormes Potential, das für die Forschung nutzbar gemacht werden muss.

In Fällen, in den die Forschung Statistikdaten braucht, fehlt es allerdings an sicheren rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen, was den Zugang der Forschung zu diesen Daten erschwert. Statistische Daten sind für die Forschung von besonderem Interesse. Mit Verbesserungen im Bundesstatistikgesetz sollen die Potenziale von Statistikdaten für die Forschung genutzt werden. Das Statistische Bundesamt soll stärker auf die Forschung ausgerichtet werden, indem es einen Forschungsauftrag erhält. Ein Zugangsanspruch der Forschung zu Statistikdaten soll einen umfangreichen Bestand an Daten für die Forschung öffnen. Für die Forschung soll ein Online-Zugang (sog. Remote Access) zu statistischen Daten gesetzlich geregelt werden. Zudem ist auch die Verknüpfung von statistischen Daten für viele Bereiche der Forschung ein zentrales Anliegen. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen soll die Verknüpfung von Daten zu Forschungszwecken erleichtert werden.

Der Zugang zu Daten der öffentlichen Hand soll insgesamt ausgeweitet werden. Im Forschungsdatengesetz soll ein allgemeiner Anspruch von öffentlichen und privaten

Forschungseinrichtungen auf Zugang zu Daten der öffentlichen Hand geschaffen werden. Das können Daten im Bereich von staatlichen Leistungen oder Daten im Zusammenhang von Einwanderung und Migration sein, die z.B. für die Arbeits- und Sozialforschung bedeutend sind. Der Zugang soll auch Registerdaten umfassen, die in der öffentlichen Hand liegen, sofern nicht bereichsspezifische Regelungen vorgehen (z.B. medizinische Registergesetze). Dabei soll die Umsetzung eines gesetzlichen Anspruchs auch passfähig sein zu den aktuellen Bestrebungen zu Open Data, die aus dem rechtlichen Rahmen der Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Richtlinie (EU) 2019/1024) sowie des Daten-Governance-Rechtsakts (DGA) hervorgehen.

5. Aufbau eines German Micro Data Center

Um die datenbasierte Forschung und die Zugangsbedingungen für Forschende zu verbessern, soll ein deutsches Micro Data Center aufgebaut werden. Hierdurch soll ein zentraler Zugang zu und die Verknüpfung von Statistik- und Registerdaten zu Forschungszwecken unter sicheren Voraussetzungen ermöglicht werden.

Die Gründung eines Micro Data Center war in Ländern wie Österreich oder Niederlanden ein Schlüsselereignis für die datenbasierte Forschung. Micro Data Center vereinfachen den Zugang zu Daten, die in der öffentlichen Hand liegen, enorm. Ein Micro Data Center schafft eine technisch sichere Verarbeitungsumgebung, die es Forschenden erlaubt, ohne großen Aufwand auf für die Forschung wichtige Daten zuzugreifen. Daneben ermöglichen Micro Data Center weitere Schlüsselfunktionen, die für die Forschung von unschätzbarem Wert sind, insbesondere die Verknüpfung von Daten. Die deutsche Forschungslandschaft soll künftig von den Potenzialen eines German Micro Data Center profitieren. Mit dem Forschungsdatengesetz werden die rechtlichen Voraussetzungen für den Aufbau eines deutschen Micro Data Center geschaffen. Akkreditierte öffentliche und private Forschungseinrichtungen sollen künftig zentral über ein Micro Data Center als One-Stop-Shop Zugang zu Statistik- und Registerdaten erhalten. Das Micro Data Center wird unter sicheren Bedingungen die Verknüpfung von öffentlich gehaltenen Daten ermöglichen und dabei eine zentrale Rolle als Vertrauens- und Vermittlerstelle einnehmen. Hierzu sollen auch die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen und Befugnisse geschaffen werden, um die Umsetzung des Micro Data Center zu ermöglichen. Insoweit werden auch Regelungen geschaffen, die es ermöglichen, im Rahmen des rechtlich Zulässigen mit erforderlichen Identifikatoren für Forschungszwecke zu arbeiten. Durch die Schaffung einer Verordnungsermächtigung wird das BMBF ermächtigt, per Rechtsverordnung die Organisation eines deutschen Micro Data Center festzulegen.

Zugangsansprüche müssen aber auch faktisch so umgesetzt werden, dass ein unerwünschter Abfluss von Daten der öffentlichen Hand verhindert wird sowie die Forschungssicherheit gewahrt ist. Daher sollen auch Maßnahmen implementiert werden, wie etwa ein Akkreditierungsverfahren, mit denen diesen Risiken begegnet werden sollen.