

Stellungnahme zum Daten-Governance-Gesetz

der Sektion ELSA (Ethical, Legal & Social Aspects)

des Verein Nationale Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) e.V.

Vorbemerkung

Ziel der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) ist es, wertvolle Datenbestände von Wissenschaft und Forschung systematisch für das gesamte deutsche Wissenschaftssystem zu erschließen, zu vernetzen und nachhaltig sowie qualitativ nutzbar zu machen. Zu diesem Zweck wurden innerhalb des NFDI-Vereins rechtlich unselbstständige Abteilungen eingerichtet. Dazu zählen (derzeit) 19 NFDI-Konsortien, die sich dem Forschungsdatenmanagement in Disziplinen wie Natur-, Kultur- und Sozialwissenschaften widmen, und 4 NFDI-Sektionen, in denen Querschnittsthemen bearbeitet werden. Die Sektion ELSA (stehend für Ethical, Legal & Social Aspects) ermöglicht die inhaltliche disziplinübergreifende Zusammenarbeit im Bereich ethischer, sozialer und rechtlicher Aspekte des Forschungsdatenmanagements und der Nachnutzung von Forschungsdaten. Dabei setzt sich die Sektion auch inhaltlich mit den wissenschaftspolitischen Bestrebungen der nationalen und europäischen Gesetzgebung auseinander. Diese Stellungnahme fasst die interdisziplinäre Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Entwurf des Daten-Governance-Gesetzes zusammen.

Stellungnahme

Der Entwurf des Daten-Governance-Gesetzes (nachfolgend DGG) dient der Umsetzung und Durchführung der EU-Verordnung 2022/868 über europäische Daten-Governance (kurz: Data-Governance-Rechtsakt bzw. DGA). Der DGA selbst sieht einheitliche Vorschriften zum Umgang mit Daten im digitalen Binnenmarkt vor, um eine vertrauenswürdige, menschenzentrierte und sichere Datengesellschaft und -wirtschaft zu unterstützen. Das DGG ergänzt den europäischen Rechtsakt in den verbleibenden Öffnungsklauseln der Mitgliedstaaten, unterstützt also das Ziel der Harmonisierung. Dabei ist zu erwähnen, dass der DGA nur wenige Öffnungsklauseln enthält, um einen möglichst hohen Grad an Harmonisierung zu erreichen. Der Umfang des Entwurfes sowie der Stellungnahme ist damit von vornherein begrenzt. Im schmalen Rahmen der Möglichkeiten nutzt der Entwurf die gegebenen Spielräume zur Benennung zuständiger Institutionen aus, übersieht allerdings wegweisende Öffnungsklauseln für Wissenschaft und Forschung. Der Entwurf schöpft sein volles Potential nicht aus. Daraus ergeben sich Anmerkungen und ergänzende Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf, die sowohl formeller als auch materieller Natur sind.

Fehlender Anwendungsbereich des DGG

Formell ist auffällig, dass sich der Entwurf ausschließlich mit den Zuständigkeiten (§ 1), einzelnen Verpflichtungen (§ 4) und Bußgeldvorschriften (§ 5) auseinandersetzt. Im Vergleich zu ähnlich gelagerten, parallelen Regelungen wie dem Datennutzungsgesetz (DNG) als Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/1042 (Open-Data- bzw. PSI-Richtlinie) fehlt es an einem Anwendungsbereich des DGG sowie einer erkennbaren Verzahnung auf nationaler Ebene. Es wäre hier sinnvoll, gerade die

Verknüpfungen mit bestehenden Regelungen aufzuzeigen. Ein Beispiel wäre hierfür die Zuweisung in § 2 DNG und Art. 3 DGA: Während das DNG für Unternehmen der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 Nr. 2) und Hochschulen sowie Forschungseinrichtungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) gilt, kommt der DGA gerade nicht für öffentliche Unternehmen (Art. 3 Abs. 2 lit. a) und Kultur- und Bildungseinrichtungen (Art. 3 Abs. 2 lit. b Var. 2) in Betracht. Damit adressieren beide Regelungen öffentliche Forschungseinrichtungen, wie sich zumindest aus dem Hinweis in Erwägungsgrund 6 des DGA schließen lässt. Dieses partielle Überlappen und Ergänzen hätte durch Verweise im Rahmen eines Anwendungsbereiches kenntlich gemacht werden sollen. In der jetzigen Fassung wird durch das Fehlen leider nicht eigenständig klar, worauf sich die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur (BNetzA) bezieht. Damit vernachlässigt die Gesetzgebung die grundlegende Aufgabe, Gesetze in nachvollziehbarer und verständlicher Art und Weise zu verfassen. Dies erschwert besonders Forscher:innen, die mit dem Entwurf sowie dem DGA adressiert sind, das Verständnis der Regelungen. Die gesetzgeberische Aufgabe erwächst aus dem Gebot der Rechtsklarheit, das im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verankert ist. Mit einer Regelung des Anwendungsbereiches zu Klarstellungszwecken verstößt die nationale Gesetzgebung auch nicht gegen das unionsrechtliche Verbot der Normwiederholung.

Datenaltruismus: Technische und organisatorische Maßnahmen

Materiell fällt auf, dass die Gesetzgebung umfänglich keinen Gebrauch von der Regelung des Datenaltruismus gemacht hat. Auch die Begründung des Entwurfstextes enthält keinen Anhaltspunkt, ob hier eigenständige Vorschriften geplant sind oder die Regelung in andere Gesetze integriert werden soll. Jedenfalls benennt Art. 16 DGA klar, dass Mitgliedstaaten "organisatorische oder technische Regelungen oder beides festlegen [können], um Datenaltruismus zu erleichtern." Der Entwurf des DGG benennt in dieser Hinsicht lediglich die BNetzA als zuständige Behörde für die Registrierung datenaltruistischer Organisationen, also auch für das Verfahren nach Art. 17 ff DGA. Über diese Grenze geht das DGG aber nicht hinaus. Sinnvoll wären flankierende technische Vorgaben, die sowohl vertrauenssichernd wirken als auch eine Leitlinie für Wissenschaft und Forschung bieten. Die geringen Einstiegshürden bei der Errichtung bzw. Registrierung datenaltruistischer Organisationen dürfen nicht dazu führen, dass das anvisierte Vertrauen in den Maßnahmen nicht erkennbar ist. Die Gesetzgebung muss hier in den Maßnahmen die Interessen von verarbeitenden Personen und datenaltruistischen Personen vorwegnehmen (sog. Wesentlichkeitstheorie).

Im Hinblick auf den Umgang mit Daten aus bzw. in Forschungseinrichtungen wäre es für technische Regelungen denkbar, die durch die Open-Data-Richtlinie im DNG implementierte Form der FAIR-Prinzipien klarer zu fassen. Dadurch würde nicht nur die Anwendung harmonisiert, sondern zugleich langfristig die Ausrichtung für ein nachhaltiges Forschungsdatenmanagement signalisiert. Gerade mit Blick auf die Nationale Forschungsdateninfrastruktur und deren Verknüpfung mit der European Open Science Cloud erscheint dies sinnvoll. Wegen der Praxisrelevanz dieser Prinzipien muss jedoch aus inter- wie intradisziplinärer Sicht eine flexible Regelung gefunden werden. Von einer verpflichtenden Anwendung der Prinzipien ist abzuraten, wenn dies mit dem Forschungszweck nicht vereinbar oder für die Disziplin eher hinderlich ist. Insofern ergänzen andere gemeinschaftsförderliche Ausrichtungen wie die Verbreitung von Open-Access-Modellen disziplinspezifisch die FAIR-Prinzipien. Zudem spricht gegen eine verpflichtende Regelung konkreter technischer Maßnahmen die Forschungsfreiheit des

Art. 5 Abs. 3 GG; hier muss der letzte Spielraum bei den Forschenden verbleiben. Eine Ausnahme ist lediglich dann denkbar, wenn der Schutz sonstiger Interessen derart überwiegt, dass die Gesetzgebung das Abwägungsergebnis hier zwingend vorgeben muss. Zielführend scheint, ähnlich dem Entwurf des europäischen AI-Acts eine risikoabhängige Abstufung der Maßnahmen zu normieren, soweit sich dies im Rahmen des DGA bewegt.

Gesetzliche Verankerung ethischer Grundsätze

Stärker in diesem Zusammenhang sollte auch eine ethische Verantwortung legislativ mitgedacht werden. Zwar sehen die einzelnen Landesgesetze im Hochschulrecht bereits Regelungen vor, die die Forschenden an eine Abwägung mit gesellschaftlichen Folgen ihrer Forschung heranführen. Erwähnenswert ist hier § 4 Abs. 2 HSG SH, das Forschende zu einem „verantwortungsvollen Umgang“ anhält und auf den Einsatz einer Ethikkommission hinweist. In Abwägungsklauseln und offene Formulierungen wie den „verantwortungsvollen Umgang“ lassen sich ethische Bezüge in Form grundrechtlicher Interessen hineinlesen. Dieses Werten und Abschätzen ist juristischen Laien aber nur begrenzt möglich, weshalb sich eine gesetzliche und ggf. bereichsspezifische Leitlinie im Umgang des Datenaltruismus empfiehlt.

Der Umgang mit datenaltruistisch weitergegebenen Daten weist ferner ein erhöhtes Risikopotential auf, da diese freiwillig und einmalig auf Dauer freigegeben werden. Handelt es sich um sensible personenbezogene Daten, z.B. Gesundheitsdaten oder Datensätze mit kolonialistischem Kontext, muss die ethische Verantwortung klarer benannt und gestärkt werden. Im Kontext mit Datensätzen indigener Völker könnte auf die CARE-Prinzipien zurückgegriffen werden, die wegen ihrer Disziplinabhängigkeit ähnlich nicht-verpflichtend zu implementieren sind. Da der DGA dies nicht konkret benennt und nur exemplarisch in Erwägungsgrund 46 UAbs. 2 (Sicherstellung eines „hohen wissenschaftlichen Ethikstandards“ durch Ethikrat usw.) anführt, bedarf es einer nationalen gesetzgeberischen Position, um auch hier auf eine Harmonisierung und Stärkung des Vertrauens hinzuwirken. Bisher sind derartige Regelungen nur der Selbstregulierung der Hochschulen überlassen, die nicht sämtliche Forschungsinstitutionen einbeziehen.

Unabhängigkeit der gewählten Behörden

Darüber hinaus ist anzumerken, dass der DGA zumindest funktional eine Unabhängigkeit der für Datenvermittlungsdienste zuständigen Behörden vorsieht; es darf kein Bezug zu datenaltruistischen oder datenvermittelnden Organisationen bestehen, Art. 26 DGA. „Sie sollten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben von allen Anbietern [...] unabhängig sowie transparent und unparteiisch sein“, so Erwägungsgrund 44 des DGA. Um die Unabhängigkeit der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit zu stärken wäre es hier empfehlenswert, selbige in der Benennung der zuständigen Behörde und des Aufgabenportfolios nochmals zu benennen – ähnlich § 10 BDSG in Umsetzung der DSGVO. Schließlich zielt der DGA darauf ab, das Vertrauen in die Datenwirtschaft und -gesellschaft zu stärken.

Autor: Oliver Vettermann