

Stellungnahme des RfII zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur verbesserten Nutzung von Daten für die Forschung

Das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) veröffentlichte im Januar 2026 einen Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Nutzung von Daten für die Forschung, dessen Stammgesetz das Forschungsdatengesetz (FDG) ist. Am 15. Januar 2026 ist die Verbändebeteiligung eingeleitet worden.

Der RfII hat schon früh die Bemühungen der Bundesregierung im Grundsatz begrüßt, mit einem aus den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften heraus vielfach eingeforderten Forschungsdatengesetz den Zugang der öffentlich getragenen Forschung zu außerhalb der Wissenschaft generierten Daten rechtssicher zu gestalten.¹ Des Weiteren begrüßt der RfII, dass seine Empfehlung vom Juni 2023, ein solches Gesetzesvorhaben als „Artikelgesetz“ anzugehen, im vorliegenden Referentenentwurf aufgegriffen wurde (Stammgesetz plus weitere Artikel zur Änderung anderer Gesetze). Ebenfalls positiv sollte sich die kriteriengeleitete Neuordnung der Zuständigkeit der Datenschutzbehörden auswirken.

Aus Sicht der Forschung wirft der vorliegende Entwurf dennoch weiterhin Fragen auf. Einerseits werden – mit Schwerpunkt auf den möglichen Personenbezug von Daten und Forschungsergebnissen – Verfahrensvorgaben gemacht, die den wissenschaftlichen Workflow in der Summe erschweren könnten. Andererseits werden neben dem Personenbezug weitere Formen der Kritikalität von Daten bzw. Datenverknüpfungen (etwa der Schutz von Geschäftsgeheimnissen, Branchenwissen oder die Berücksichtigung aus sicherheitspolitischen Gründen sensibler Datenbestände) im Sinne „schutzwürdiger Interessen“ (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 a–c) zwar erwähnt, aber nicht weiter expliziert, was genau darunter zu fassen wäre. Weitere unbestimmte Rechtsbegriffe, die den adressierten Forscherinnen und Forschern die Orientierung erschweren, sind Forschungsvorhaben „im öffentlichen Interesse“ (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 und § 9 Abs. 1 Nr. 3, siehe auch Abschnitt 2 dieser Stellungnahme) oder „Hauptergebnisse“ von Forschung (§ 10 Abs. 3, siehe Abschnitt 4 dieser Stellungnahme).

Jenseits dieser ersten allgemeinen Einschätzung sieht der RfII im vorliegenden Referentenentwurf einige kritische Punkte, die im weiteren Ausarbeitungsprozess berücksichtigt werden sollten.

¹ Siehe RfII (2023) – Diskussionsimpuls. Anforderungen an die Ausgestaltung eines Forschungsdatengesetzes und eines Dateninstituts, <https://rfii.de/?p=9101>

1. Gegenstand – und Titel – des Forschungsdatengesetzes

Der Rfll befürwortet uneingeschränkt, den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften einen verbesserten und rechtssicheren Zugang zu öffentlich verfügbaren Daten zu ermöglichen. Er hält allerdings einen zu „weit“ gefassten Gesetzeszweck wie auch einen zu stark pauschalisierenden Namen des Gesetzes für irreführend. Der vorliegende Entwurf des FDG zielt weder auf „die“ Forschung im Allgemeinen oder gar auf „alle“ Forschungsformen und -methoden ab, noch auf alle Arten von Daten, die als Forschungsdaten in Frage kommen. Konkret erleichtert der Entwurf Datenzugang und vor allem -verknüpfung für eine Teilmenge an wissenschaftlichen Disziplinen und Domänen sowie auch ausschließlich zu – überwiegend personenbezogene – Daten der öffentlichen Hand. Diesem Umstand sollte in Titel und Zweckbestimmung des Gesetzes Rechnung getragen werden. Ansonsten besteht die Gefahr einer „Übergeneralisierung“ der im Entwurf formulierten Vorgaben auch für Disziplinen, Forschungsfelder und Domänen, die andere Bedarfe an Daten und damit an Datenzugang, Datenverknüpfung und hieran gekoppelte datenschutzrechtliche Regelungen und Verfahren haben.²

2. Kohärenz mit anderen Regulierungen

Einer Übergeneralisierung können auch die unbestimmten Rechtsbegriffe Vorschub leisten, mit denen der Entwurf an einigen Stellen arbeitet.³ Mit Blick auf letztere, aber auch hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Vorkehrungen, empfiehlt der Rfll, eine nochmalige Kohärenzprüfung mit vergleichbaren Gesetzen, wie dem Gesundheitsdatennutzungsgesetz (GDNG), aber auch mit der jüngsten Rechtsprechung des EuGH vom 04.09.2025 (AZ C-413/23 P) zur Bedeutung des Begriffs der personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit der Übermittlung pseudonymisierter Daten an Dritte, vorzunehmen.⁴

3. Fragen der Pseudonymisierung personenbezogener Daten

Es erscheint mit Blick auf die oben angeführte EuGH-Rechtsprechung und auch mit Blick auf die Verständlichkeit des Gesetzes sinnvoll, die vorgesehenen Regelungen klarer zu fassen, soweit den Forscherinnen und Forschern Daten in pseudonymisierter Form zur Verfügung gestellt und solche Daten zudem in der besonders gesicherten Verarbeitungsumgebung der Forschungs-

² Vgl. Rfll (2023) – Diskussionsimpuls. Anforderungen an die Ausgestaltung eines Forschungsdatengesetzes und eines Dateninstituts, <https://rfll.de/?p=9101>, S. 7f.

³ Unklar bleibt beispielsweise, warum und nach welchen Kriterien das Deutsche Zentrum für Mikrodaten (DZM) beurteilen wird, ob ein Forschungsvorhaben „im öffentlichen Interesse“ liegt. Moderne Grundlagenforschung folgt häufig dem Curiositas-Prinzip. Ob ein Forschungsvorhaben im öffentlichen Interesse war, lässt sich häufig erst post hoc feststellen. Dem Curiositas-Prinzip entspringt auch die Freiheit der Forscherin bzw. des Forschers Ergebnisse gegebenenfalls nicht zu veröffentlichen – z. B. wenn sich grundlegende Hypothesen im Forschungsprojekt nicht bestätigen ließen (siehe Abschnitt 4 in dieser Stellungnahme).

⁴ Der EuGH ist in dieser Entscheidung zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Pseudonymisierung von Daten bewirken kann, dass die pseudonymisierten Daten, hier im Kontext der Verordnung 2018/1725, nicht in jedem Fall und in Bezug auf jede Person als personenbezogene Daten zu betrachten sind. Sofern pseudonymisierte Daten an Dritte übermittelt werden und diese nicht dazu in der Lage sind, die technisch-organisatorische Maßnahme der Pseudonymisierung aufzuheben und die Daten, etwa durch einen Abgleich mit anderen ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, den betroffenen Personen zuzuordnen, sind die pseudonymisierten Daten für diese Dritten als nicht personenbezogen anzusehen.

stelle verarbeitet werden. Es ist davon auszugehen, dass in der im DZM angestrebten technisch avancierten Arbeitsumgebung und professionellen Betreuung der Vorhaben die Pseudonymisierung der Daten derart eingelöst werden kann, dass bereits in dem jeweiligen Forschungsprozess und vor einer Re-Identifizierungsprüfung der Forschungspublikation Personen(rück)beziehbarkeit im Prinzip ausgeschlossen werden kann. Angesichts der Diversität der in § 7 Abs. 4 des Entwurfs aufgeführten datenhaltenden Einrichtungen und der von ihnen auf begründeten Antrag bereitzustellenden Daten und Datentypen ist mit Blick auf die genannte Rechtsprechung des EuGH nicht anzunehmen, dass grundsätzlich alle vom Regelungsbereich des FDG betroffenen Daten auch im Hinblick auf die mit ihnen arbeitenden Forscherinnen und Forscher personenbezogen sind. Der Entwurf legt allerdings den Eindruck nahe, dass dies durchgehend der Fall wäre.

4. Publikationspflicht und Publikationsauflagen

Die in § 10 Abs. 3 des Entwurfs festgelegte Publikationspflicht sieht der Rfll mit Sorge. Irritierend (und im Einzelfall problematisch) ist auch die Pflicht zur Nutzung der Form und Lizenz „Open Access“ (OA) für bestimmte, im Gesetz als „Hauptergebnisse“ (in anonymisierter Form) bezeichnete Teile der Forschung.⁵ Welche Teile der Forschungsergebnisse als „Hauptergebnisse“ anzusehen sind, ist nicht unmittelbar ersichtlich. Eine Publikationspflicht könnte als Einschränkung der Forschungsfreiheit aufgefasst werden, insbesondere als Eingriff in die negative Publikationsfreiheit.

Der Referentenentwurf zum FDG schreibt zudem vor einer Publikation eine Prüfung durch das DZM vor, in der geklärt werden soll, ob die Publikation eine Re-Identifizierung zulässt (§ 10 Abs. 2). Dies ist aus einer Datenschutzperspektive nachvollziehbar, wenngleich nach EuGH-Rechtsprechung (s.o.) nicht zwingend. Für die Forschungspraxis in einem hochkompetitiven internationalen Umfeld müsste allerdings sichergestellt werden, dass die Prüfung innerhalb zeitlich angemessener Fristen stattfindet, die eine Ergebnispublikation nicht übergebürrlich lange aufhalten. Der Rfll empfiehlt, entsprechende Fristen im Rahmen der Rechtsverordnung zum DZM festzulegen.

In der Summe können sich die im Entwurf aufgeführten Publikationsauflagen für Studien, die auf Grundlage von durch das DZM vermittelten Daten erstellt werden, durchaus prohibitiv auf die Planung von Forschungsprojekten auswirken. Dies berührt auch Fragen der Autonomie von Forschungsprozessen und damit Grundrechte von Forscherinnen und Forschern. Ein Forschungsdatengesetz sollte nach Auffassung des Rfll die Nutzung von Daten zu Forschungszwecken regeln, nicht aber die Publikation von Forschungsergebnissen.

⁵ Die Operationalisierung der Zugänglichmachung für die „Allgemeinheit“ in Form einer OA-Veröffentlichung findet sich in der Begründung zu § 10 Abs. 3.

5. Kosten der Leistungserbringung

Der Rfll macht darauf aufmerksam, dass den unter § 7 Abs. 4 aufgelisteten Einrichtungen, darunter Forschungsdatenzentren und Ressortforschungseinrichtungen, durch die Zulieferung der nach den Schlüsseln der Vertrauensstelle pseudonymisierten Datensätze an die Forschungsstelle des DZM (§ 5 Abs. 2) Kosten entstehen, die in die Haushalte dieser Einrichtungen eingepreist werden müssen. Das DZM selbst ist nach § 13 Abs. 1 berechtigt, in einer Rechtsverordnung noch zu präzisierende Gebühren und Auslagen für seine Leistungserbringung zu erheben. Der Rfll bekräftigt die in § 13 Abs. 2 nachfolgende Erläuterung, wonach diese Gebühren und Auslagen für die Antragsteller „fair und diskriminierungsfrei“ ausgestaltet werden müssen.

6. Evaluation

Die Begründung zum Referentenentwurf sieht unter VII. (Befristung; Evaluierung) eine „kontinuierliche Überprüfung“ der mit dem Gesetz beabsichtigten Zielerreichung vor, die „in einer Evaluierung näher zu betrachten“ sei. Der Rfll begrüßt dies und hält eine erste Evaluierung circa fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes für sinnvoll. Hierbei sollte vor allem in den Blick genommen werden, ob Datenzugänge mithilfe des Gesetzes tatsächlich vereinfacht und Verknüpfungen von Datensätzen in großer Zahl ermöglicht werden konnten, die ohne das Gesetz nicht möglich gewesen wären. Hierbei wären folgende Fragen zu beantworten:

- Hat das FDG dazu beitragen können, den beklagten Rückstand in Zugang und Verknüpfung von Daten der öffentlichen Hand in Deutschland im internationalen Vergleich wirksam beseitigen zu können?
- Wurden mehr und robustere Forschungsergebnisse erzielt, weil seit Inkrafttreten des FDG wissenschaftliche Hypothesen anhand von Datensätzen aus deutschen öffentlichen Einrichtungen geprüft werden konnten?
- Inwieweit haben die durch das FDG und hieran anknüpfende Rechtsverordnungen am DZM institutionalisierten Verfahren, insbesondere die Trennung von Vertrauens- und Forschungsstelle, den wissenschaftlichen Workflow von Beantragung des Datenzugangs beziehungsweise der Datenverknüpfung bis zu einer etwaigen Publikationsgenehmigung beeinflusst – vor allem in den Dimensionen bürokratischer Aufwand und Zeitverzug?
- Wie haben sich die vom DZM zu erhebenden Gebühren und Auslagen für die Leistungserbringung auf die Antragstellung ausgewirkt (z.B. Berücksichtigung von Gebühren in der Forschungsförderung etc.)?
- Konnten voraussichtlich eintretende technische Innovationen, insbesondere im Bereich einer KI-getriebenen Automatisierung von Anonymisierungs- und Pseudonymisierungsverfahren sowie der Re-Identifizierungsprüfung, sowohl auf Seiten der datengebenden Einrichtungen als auch auf Seiten des DZM laufend berücksichtigt und State-of-the-Art umgesetzt werden?

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