

Dr. Roland Philippi
Bundesministerium für Bildung und Forschung
Kapelle-Ufer 1
10117 Berlin

Per E-Mail

Berlin, 08.04.2024

Kommentierung der Eckpunkte zum Forschungsdatengesetz

Sehr geehrter Herr Dr. Philippi,

für die Vorbereitung des Forschungsdatengesetzes und das kürzlich veröffentlichte Eckpunktepapier sowie für das Gespräch mit Ihnen und Ihren Mitarbeiterinnen im Februar möchte sich der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) herzlich bedanken. Das Eckpunktepapier beinhaltet gute Ansatzpunkte für wichtige Neuerungen zur Verbesserung des Datenzugangs für die Wissenschaft. In unserem heutigen Schreiben möchten wir aus unserer Sicht kritische Punkte und offene Fragen, auch als Gesprächsgrundlage für einen weiteren Austausch, ansprechen. Wir werden darüber hinaus in den nächsten Tagen eine Stellungnahme mit einigen Kernpunkten veröffentlichen. Den Entwurf legen wir diesem Schreiben bei.

Zielgruppe des Forschungsdatengesetzes

Das Forschungsdatengesetz sollte Verbesserungen für die unabhängige Forschung bieten, die an den Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und in privatwirtschaftlichen Organisationen stattfindet. Die Festlegung der Zielgruppe des Forschungsdatengesetzes auf die unabhängige Forschung ist aus unserer Sicht wichtig, um Klarheit bezüglich der Zugangsberechtigungen zu schaffen. Der privilegierte Zugang der Forschung zu sensiblen Daten leitet sich aus der Forschungsklausel in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ab und es ist aus unserer Sicht wichtig, einem möglichen Misstrauen gegenüber nicht legitimer Verwendung der Daten („Datenabflüssen“) im Vorfeld vorzubeugen. Derzeit ist die Definition der „unabhängigen Forschung“ als Voraussetzung zum Datenzugang unklar. In anderen Staaten wird bspw. die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Forschungsergebnisse als Zugangsvoraussetzung definiert, um (wenigstens) eine unabhängige Nutzung der Ergebnisse zu ermöglichen. Entsprechend sollte auch in Deutschland die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Forschungsergebnisse ein Mindestkriterium für die



Zugangsberechtigung sein. Aktuell wird im Rahmen des Basisdienst-Konsortiums „Base4NFDI“ der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) ein System zur Akkreditierung von Forschenden aufgebaut, das perspektivisch für die Definition der Gruppe der Zugangsberechtigten genutzt werden könnte.

Daten der öffentlichen Hand

Im Eckpunktepapier wird vom Zugang zu Daten der öffentlichen Hand des Bundes gesprochen. Sehr zu begrüßen ist die Absicht, das Bundesstatistikgesetz (BStatG) zu novellieren, um Verbesserungen beim Zugang zu statistischen Einzeldaten für die Forschung zu erzielen. Bereits jetzt werden in den Forschungsdatenzentren (FDZ) des Statistischen Bundesamtes und der Länder Statistikdaten für die Forschung aufbereitet und verfügbar gemacht. Es wäre wünschenswert, die Rolle der FDZ der Statistik durch entsprechende Anpassungen im Forschungsdatengesetz zu stärken. Bei der Definition von „Daten der öffentlichen Hand“ ist unseres Erachtens unklar, ob sich die geplanten Regelungen nur auf Daten in der unmittelbaren und auch der mittelbaren Bundesverwaltung beziehen sollen oder ob darüber hinaus auch Daten anderer öffentlicher Körperschaften, also Daten auf den Ebenen von Ländern oder sogar von Gemeinden umfasst sein sollen, was für die Forschung sehr wichtig wäre. Für viele Statistik- und Registerdaten, wie z.B. Sozialversicherungsdaten, wäre eine Trennung nach Bundes- und Länderdaten nicht zielführend. Statistikdaten der Ämter werden in der Regel im statistischen Verbund im Rahmen der föderalen Strukturen erhoben und zum Teil auf Länderebene gehalten. Insbesondere für die Bildungsforschung ist zu befürchten, dass ohne Einbezug der Länderebene die in der Kulturhoheit der Länder liegenden Daten nicht für die Forschung verfügbar gemacht werden.

Löschfristen

In vielen Statistikgesetzen wie beispielsweise zur Hochschulstatistik sind Löschfristen vorgesehen (z.B. nur vier Jahre für Daten zu Promovierenden an Hochschulen), die eine langfristige Speicherung von Daten im statistischen System verhindern. Um keine wichtigen Forschungsdaten zu verlieren, sollte das Forschungsdatengesetz ein Konzept zur langfristigen Speicherung von pseudonymisierten Forschungsdaten bzw. Mikrodaten in einem Archiv für die Forschung umfassen.

Datentreuhänder

In den Eckpunkten des BMBF für das Forschungsdatengesetz wird die Einführung eines „German Micro Data Centers“ als Datentreuhänder angekündigt, der aus Sicht der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sehr zu begrüßen ist. Die wesentliche Kompetenz einer solchen Einrichtung liegt in der Bereitstellung einer technisch-organisatorischen Infrastruktur für die (virtuelle) Verknüpfung von ansonsten in getrennten Datensilos befindlichen Daten für Forschungszwecke der unabhängigen Wissenschaft. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist allerdings eine entsprechende gesetzliche Regelung der Zulässigkeit von Verknüpfungen zu Forschungszwecken, die in dem Eckpunktepapier bislang nicht erwähnt wird.



In der neu aufzubauenden Dateninfrastruktur sollten

- der datenschutzkonforme Zugang zu pseudonymisierten Mikrodaten der amtlichen Statistik und Register ermöglicht werden,
- bereichsübergreifende Datenverknüpfungen der Statistik- und Registerdaten sowie dieser Daten mit wissenschaftsgenerierten Daten für die Analyse durch die unabhängige wissenschaftliche Forschung erfolgen können und
- der Datenzugang der unabhängigen Forschung diskriminierungsfrei, d. h. ohne finanzielle und organisatorische Hürden über einen Remote Access möglich sein.

Der Aufbau einer solchen Infrastruktur ist nicht nur an die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen gebunden, sondern umfasst auch technisch-organisatorische Grundlagen (auch hier kann man sich an Beispielen aus dem Ausland orientieren), z.B.:

- Die Plattform muss von einer unabhängigen Organisation betrieben werden, die unbefugte Zugriffe, auch von politischer oder administrativer Seite ausschließt.
- Benötigt wird zudem ein System von Identifikatoren (d.h. Kennungen für die Person, deren Daten vorgehalten werden). Ein einfaches und in allen Registern und Datenquellen verfügbares System (wie z.B. Steuernummer, Sozialversicherungsnummer) existiert (noch) nicht und ist aus verfassungs- und datenschutzrechtlicher Sicht umstritten. Zu prüfen sind daher Systeme von bereichsspezifischen Identifikatoren oder technische Verschlüsselungen, die eine eindeutige Zuordnung im Fall der Verknüpfung ermöglichen, aber nicht rückverfolgbar sind (wie zum Beispiel bei PIN und Kreditkarte).
- Benötigt wird eine technische Plattform für die projektweise Verknüpfung und Analyse der Daten mit entsprechenden (technisch kontrollierten) Ausgabeformaten für die wissenschaftliche Weiterverwendung.
- Die bestehende Forschungsdateninfrastruktur der Forschungsdatenzentren (FDZ) sollte über geeignete Verfahren an den zentralen Datentreuhänder zum Datenaustausch angebunden werden.
- Benötigt wird zudem ein Rechtemanagement mit einer Akkreditierung zugriffsberechtigter Personen (vgl. Definition der Zugangsberechtigten oben) und eine entsprechende Abwicklung von Anträgen auf Datennutzung.

Datenschutz

Der RatSWD begrüßt, dass das Forschungsdatengesetz neue Regelungen für einen forschungsfreundlichen Datenschutz mit einer möglichst einheitlichen Datenschutzaufsicht treffen soll. Insbesondere die Bildungsforschung, die bundesweite Studien durchführt, leidet unter dem enormen Aufwand, um Genehmigungen einzuholen und den jeweils spezifischen Regelungen aller Bundesländer nachzukommen. Das Forschungsdatengesetz sollte das aus Art. 5 Abs. 3 GG abgeleitete datenschutzrechtliche Wissenschaftsprivileg

heranziehen und die Spielräume der DSGVO wie in anderen europäischen Ländern flexibler nutzen. Schon eine bundeseinheitliche Auslegung der DSGVO würde deutliche Verbesserungen bringen.

Für die Fälle, in denen Datenschutz in die Zuständigkeit der Länder fällt, sollte die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder aufgefordert werden, entsprechende Regelungen zu vereinbaren. Für die Forschung wäre es wichtig, auch bei bundesweiten Studien nur einen zuständigen Datenschutzbeauftragten zu haben. Die eingübte Praxis der Anonymisierung durch die FDZ sollte Einzelentscheidungen der Datenschutzbehörden entbehrlich machen. Die Forschung sollte weiter den schnellen Zugang zu standardisierten pseudonymisierten Forschungsdaten durch die Forschungsdatenzentren nutzen können. Zurzeit wird ein großer Teil der Forschung mit Daten durchgeführt, die in festgelegten Datenzuschnitten angeboten werden. Dieser Fortschritt sollte mit dem Forschungsdatengesetz konsolidiert werden, indem die führende Rolle der Forschungsdatenzentren in der Praxis der Anonymisierung durch eine gesetzliche Regelung fundiert wird.

Metadatenkatalog

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass außeruniversitäre Forschungsorganisationen auf die Erstellung eines Metadatenkatalogs verpflichtet werden sollen, während für andere Institutionen eine Kann-Regelung vorgesehen ist. Diese Regelung ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar und zudem unnötig. Im Rahmen des Aufbaus der NFDI laufen bereits umfangreiche Vorhaben zur Erschließung von Datenbeständen mittels Metadatenkatalogen und die Entwicklung entsprechender (internationaler) Standards ist in vollem Gang. Im Gegenteil könnte eine Muss-Regelung mit Blick auf die Intention des Gesetzgebers sogar kontraproduktiv sein. Metadaten sollten internationalen Standards folgen. Eine entsprechende, hochspezialisierte Expertise kann nicht in allen Einrichtungen vorgehalten werden. Metadaten alleine sichern noch nicht die FAIRness (Findability, Accessibility, Interoperability und Reusability) der Daten.

Forschungsgeheimnis

Bitte erlauben Sie noch einen Hinweis zu einem weiteren wichtigen Anliegen, nämlich die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für ein Forschungsgeheimnis. Wissenschaft lebt vom Vertrauen. Ein Forschungsgeheimnis, das durch die Aufnahme etwa der Ziffer "8. Forschende an einer deutschen Hochschule" in § 203 Abs. 1 Strafgesetzbuch gewährleistet werden könnte, würde das Vertrauen absichern, das Probanden in die Wissenschaft haben. Zudem wird angeregt, in die Strafprozessordnung Regelungen zum Beschlagnahmeschutz von wissenschaftlichen Unterlagen und ein Zeugnisverweigerungsrecht für Forschende aufzunehmen. Dies würde den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. September 2023 - 1 BvR 221/20 - umsetzen und Rechtsklarheit im Umgang mit Unterlagen schaffen, die für wissenschaftliche Zwecke angelegt wurden.



Gern unterstützen wir die Vorbereitung des Forschungsdatengesetzes und stehen jederzeit für vertrauliche Gespräche bereit. Wir würden uns sehr freuen, wenn das Forschungsdatengesetz einen wichtigen Fortschritt für die Forschung in Deutschland ermöglicht.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Monika Jungbauer-Gans

Vorsitzende des RatSWD



Prof. Dr. Kerstin Schneider

Stellvertretende Vorsitzende des RatSWD

RatSWD-Stellungnahme zu den BMBF-Eckpunkten zum Forschungsdatengesetz

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) veröffentlichte Eckpunktepapier zum Forschungsdatengesetz ist eine gute Grundlage für die dringend notwendige Verbesserung des Zugangs der Wissenschaft zu Daten der öffentlichen Hand. Im internationalen Vergleich ist der Datenzugang der Forschung in Deutschland sehr beschränkt und verhindert dringend benötigte Forschung. Das ist bekannt und die Bundesregierung greift die Forderungen der Wissenschaft durch das geplante Forschungsdatengesetz auf. Jetzt sind die Eckpunkte zu konkretisieren, um eine bessere Forschung im Interesse der Allgemeinheit zu ermöglichen.

Das Forschungsdatengesetz sollte sich an den Bedarfen der unabhängigen Forschung an den Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen orientieren. Privatwirtschaftliche Forschung sollte ebenfalls von der Neuregelung des Datenzugangs profitieren, wenn sie ihre Ergebnisse publiziert und damit dem Allgemeinwohl dient.

Zugang zu Daten der öffentlichen Hand (public sector)

Sehr zu begrüßen ist die Absicht, das Bundesstatistikgesetz (BStatG) zu novellieren, um Verbesserungen beim Zugang zu statistischen Einzeldaten für die Forschung zu erzielen. Die Rolle der Forschungsdatenzentren des Statistischen Bundesamtes und der Länder ist durch entsprechende Anpassungen im Forschungsdatengesetz zu stärken.

Datentreuhänder

In den Eckpunkten des BMBF für das Forschungsdatengesetz wird die Einführung eines German Micro Data Center als Datentreuhänder angekündigt. Dies ist aus Sicht der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften zu begrüßen. Eine solche Einrichtung sollte eine *technisch-organisatorische Infrastruktur für die datenschutzkonforme (virtuelle) Verknüpfung von ansonsten in getrennten Datensilos befindlichen Mikrodaten für Forschungszwecke* bereitstellen. Eine wesentliche Voraussetzung ist allerdings eine *gesetzliche Regelung der Zulässigkeit von Verknüpfungen* zu Forschungszwecken (im Rahmen einer geschützten Umgebung bei einer unabhängigen Organisation).

In der neu aufzubauenden Infrastruktur bzw. bei dem Treuhänder sollte

- der datenschutzkonforme Zugang zu (pseudonymisierten) Mikrodaten der amtlichen Statistik und Register ermöglicht werden,
- bereichsübergreifende *Datenverknüpfungen der Statistik- und Registerdaten* sowie dieser Daten mit *wissenschaftsgenerierten Daten* für die Analyse durch die unabhängige wissenschaftliche Forschung erfolgen können und
- der Datenzugang der unabhängigen Forschung diskriminierungsfrei, d. h. ohne finanzielle und organisatorische Hürden über einen *Remote Access* möglich sein.

Ohne einen Datentreuhänder zur Verknüpfung von Daten können die Potenziale von Daten in Deutschland nicht genutzt werden und wichtige gesellschaftliche Fragen bleiben unbeantwortet. Das ist ein Nachteil für eine evidenzbasierte Politik, die nicht genügend empirische Ergebnisse zu wichtigen Fragen erhält, und ein Wettbewerbsnachteil für die deutsche Forschung, also ein doppelter Standortnachteil für Deutschland.

Löschfristen

In vielen Statistikgesetzen wie beispielsweise zur Hochschulstatistik sind *Löschfristen* vorgesehen (z.B. nur vier Jahre für Daten zu Promovierenden an Hochschulen), die eine langfristige Speicherung von Daten im statistischen System verhindern. Um keine wichtigen Forschungsdaten zu verlieren, sollte das Forschungsdatengesetz ein Konzept zur langfristigen Speicherung von pseudonymisierten Forschungsdaten bzw. Mikrodaten *in einem Archiv für die Forschung* umfassen.

Forschungsfreundlicher Datenschutz

Der RatSWD begrüßt, dass das Forschungsdatengesetz neue Regelungen für einen *forschungsfreundlichen Datenschutz* mit einer einheitlicheren Datenschutzaufsicht treffen soll. Auch hier gilt es, die Ideen zu konkretisieren und zu schärfen: Die Wissenschaft braucht bundeseinheitliche und rechtsformübergreifende Datenschutzregeln und eine einheitliche Auslegung der Regeln. Daher sollten die Datenschutzaufsichtsbehörden einbezogen werden, um gesetzliche Lösungen für einen forschungsfreundlichen Datenschutz abzustimmen.

Metadatenkataloge

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass außeruniversitäre Forschungsorganisationen auf die Erstellung eines Metadatenkatalogs verpflichtet werden sollen, während für andere Institutionen eine Kann-Regelung vorgesehen ist. Aus Sicht der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ist eine solche Regelung erstens nicht notwendig und wäre zweitens auch nur bedingt effektiv, wenn sie nicht ganzheitlich (also alle Daten in der Gesellschaft umfassend) Anwendung findet. Im Rahmen des Aufbaus der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) laufen bereits umfangreiche Vorhaben in der Wissenschaft zur Erschließung von Datenbeständen mittels

Metadatenkatalogen und an der Entwicklung entsprechender (internationaler) Standards wird intensiv gearbeitet.

Die Eckpunkte zum Forschungsdatengesetz greifen wichtige Anliegen der Forschung auf. Das nun auszuformulierende Forschungsdatengesetz muss den Datenzugang der Forschung in Deutschland substantiell verbessern.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) berät seit 2004 die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der Forschungsdateninfrastruktur für die empirischen Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften. Im RatSWD arbeiten zehn durch Wahl legitimierte Vertreterinnen und Vertreter der sozial-, verhaltens- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachdisziplinen mit zehn Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Datenproduzenten zusammen.

Der RatSWD ist Teil des Konsortiums für die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften (KonsortSWD) in der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI). Er versteht sich als institutionalisiertes Forum des Dialoges zwischen Wissenschaft und Datenproduzenten und erarbeitet Empfehlungen und Stellungnahmen. Dabei engagiert er sich für eine Infrastruktur, die der Wissenschaft einen breiten, flexiblen und sicheren Datenzugang ermöglicht. Diese Daten werden von staatlichen, wissenschaftstragenden und privatwirtschaftlichen Akteuren bereitgestellt. Derzeit hat der RatSWD 41 Forschungsdatenzentren (Stand: September 2023) akkreditiert und fördert deren Kooperation.

Kontakt:

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)
Geschäftsstelle
Am Friedrichshain 22 (HUSS Medien-Haus)
10407 Berlin
Tel: +49 30 25491-820x
Web: <https://www.ratswd.de>
E-Mail: office@ratswd.de