

Positionspapier des RatSWD: Eckpunkte für ein Forschungsdatengesetz

Empfehlungen des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)¹ für die Erarbeitung eines Forschungsdatengesetzes

In Zeiten von Krisen ist der Wert von datenbasierten wissenschaftlichen Analysen besonders offensichtlich. Umso gravierender machen sich Defizite in der deutschen Datenlandschaft bemerkbar, wenn – wie die Pandemie gezeigt hat – erforderliche Daten nicht vorhanden oder nicht zugänglich sind. Politische Entscheidungen können dann nicht durch wissenschaftliche Evidenz gestützt werden und diese Defizite sind auch ein Standortnachteil für die deutsche Wissenschaft. Der RatSWD begrüßt daher, dass die Bedeutung von Daten für Wissenschaft und Wirtschaft im Koalitionsvertrag der Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP deutlich hervorgehoben wird. Der Koalitionsvertrag sieht zu Recht vor, den Zugang zu Forschungsdaten für öffentliche und private Forschung durch die Einführung eines **Forschungsdatengesetzes** umfassend zu verbessern und Forschungsklauseln einzuführen.²

Forschungsdatengesetz: Zugang und Vertraulichkeit

Der RatSWD formuliert in diesem Positionspapier Eckpunkte, die bei der Konzeption des Gesetzes berücksichtigt werden sollen. Ein solches Forschungsdatengesetz muss zweierlei leisten: den Zugang zu Daten für die Wissenschaft verbessern – wobei allen wissenschaftlich Forschenden die gleichen Zugangsrechte zu gewähren sind (diskriminierungsfreier Zugang) – und die Vertraulichkeit von Forschungsdaten sichern.

¹ Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) berät die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der Erweiterung und Verbesserung der Forschungsdateninfrastruktur für die empirischen Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften. Der RatSWD ist Teil des Konsortiums für die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften (KonsortSWD) in der Nationalen Forschungsdateninfrastruktur (NFDI). <https://www.ratswd.de>

² SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. (2021). Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Absatz: Forschungsdaten, S. 21.

Der diskriminierungsfreie Zugang zu wissenschaftsbasierten Daten, amtlichen Statistikdaten und administrativen Daten muss (unter Wahrung des Datenschutzes) sichergestellt werden.

- Die **regelmäßige Bereitstellung** vorhandener Daten ist eine wesentliche Voraussetzung, um Effekte von politischen Maßnahmen und Entscheidungen wissenschaftlich analysieren zu können und die Ergebnisse für den Wissenstransfer in Politik und Gesellschaft bereitzustellen.³ Auf Basis guter Daten können wissenschaftliche Analysen Politik dabei unterstützen, evidenzbasierte Entscheidungen zu treffen.
- Ein **diskriminierungsfreier Datenzugang** sichert die Transparenz und Qualität wissenschaftlicher Aussagen, da die Zugänglichkeit zu den Forschungsergebnissen zugrundeliegenden Daten diese überprüfbar macht.
- Es ist erforderlich, dass **Daten unterschiedlicher Datenproduzenten** unter Wahrung des Datenschutzes schnell, einfach und unbürokratisch **zusammengeführt** werden können, wozu einheitliche Identifier und eine geeignete Infrastruktur erforderlich sind.
- Die **Belastung von Befragten bzw. Auskunftspflichtigen und der Datenerhebungsstellen** wird verringert, wenn bereits vorliegende Daten nachgenutzt werden. Registerabfragen und zwischenbehördliche Datenaustausche könnten den Erhebungsaufwand reduzieren.

Die strikte Vertraulichkeit von Forschungsdaten muss gesichert werden, um das besondere Verhältnis zwischen Forschenden und Auskunft gebenden Personen zu schützen und das Vertrauen in Forschung nicht zu gefährden. Dies erfordert eine berufsrechtliche Geheimhaltungspflicht und den Schutz vor Beschlagnahme von Forschungsdaten.

Zugang zu Forschungsdaten und administrativen Daten datenschutzkonform sicherstellen

Seit 2020 hat die Nationale Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) das Ziel, Datenbestände von Wissenschaft und Forschung systematisch zu erschließen und nutzbar zu machen. Diese Infrastruktur ist für die Wissenschaft in Deutschland unverzichtbar und muss langfristig gefördert und weiterentwickelt werden, um Datenbestände sowohl effektiver als auch effizienter nutzbar zu machen. Insofern kann ein im Koalitionsvertrag (S. 17) angekündigtes "Dateninstitut" ein wichtiger Beitrag zum Ausbau der Dateninfrastruktur in Deutschland sein, wenn dort neuartige Datenbestände, bspw. privat gehaltene Daten, für die Forschung nutzbar gemacht werden. Das Dateninstitut sollte daher eng in die bereits bestehende

³ Im Folgenden wird von Registerdaten gesprochen, da der Begriff des Registers nicht klar definiert ist. Die Grenze zwischen Registern und sonstigen Verwaltungsdatenbeständen ist fließend. Vgl. Statistisches Bundesamt. (2017). Ein Blick in die Registerlandschaft in Deutschland. Wiesbaden.

Dateninfrastruktur integriert werden und einen Zusatznutzen durch die Bereitstellung privat gehaltener Daten auch für die Wissenschaft liefern. Die Bedeutung von privat gehaltenen Daten für die Forschung und die Gesellschaft hat über die letzten Jahre stetig zugenommen.

Gegenwärtig gestaltet sich insbesondere der Zugang der Forschung zu Registerdaten in Deutschland oft als schwierig. Dies liegt u.a. daran, dass die vorhandenen administrativen Daten in aller Regel nicht für die Nutzung durch die Forschung vorgesehen sind (und amtliche Statistik-Daten nicht primär der Forschung dienen). Zudem sind für die Arbeit mit administrativen Daten oft umfangreiche Vorarbeiten notwendig, bevor diese Daten durch die Forschung genutzt werden können. Hier zeichnen sich jedoch Chancen der Harmonisierung und Aufbereitung im Zuge der umzusetzenden Digitalisierung und Registermodernisierung ab, die gezielt genutzt werden sollten.

Der bis 2031 umzusetzende Registerzensus erfordert eine umfassende digitale Modernisierung der Register und auch eine Verknüpfung der Datenbestände über eine Personenkennzahl. Durch das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) und das darin geregelte registerübergreifende Identitätsmanagement durch die Steuer-ID wurden hier bereits wichtige Weichen für eine effizientere Datenbereitstellung gestellt. Darüber hinaus sollten die Potenziale dieser Daten auch für Wissenschaft und Gesellschaft genutzt werden, wozu ein Zugang der Wissenschaft zu diesen Datenbeständen die Voraussetzung ist. Diesen Zugang sollte der Gesetzgeber nun (datenschutzkonform) regeln.

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) privilegiert die wissenschaftliche Forschung ausdrücklich, da die Bedeutung wissenschaftlicher Forschung mit personenbezogenen Daten anerkannt wird. Die Datenschutzkonferenz des Bundes und der Länder (DSK) unterstreicht die Vereinbarkeit von Datenschutz und wissenschaftlicher Forschung und fordert, über geeignete Methoden den Schutz der Persönlichkeitsrechte sicherzustellen und Forschung mit anonymisierten personenbezogenen Daten zu ermöglichen.

Bereits heute ist der Zugang zu Daten der amtlichen Statistik im Bundesstatistikgesetz verankert und sieht ein **Wissenschaftsprivileg** vor. Demnach haben Forschungseinrichtungen, die mit unabhängiger wissenschaftlicher Forschung betraut sind, Zugang zu anonymisierten Einzelangaben über die Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Eine Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Datenquellen und Registern für die Wissenschaft ist allerdings nach aktueller Rechtslage nur sehr eingeschränkt möglich. Daher konnte das volle Potenzial der Daten bislang nicht ausgeschöpft werden. Ein Forschungsdatengesetz sollte daher die datenschutzkonforme Nutzung amtlicher und auch verknüpfter Registerdaten durch die Forschung als Regel festschreiben. Dabei kann auf bereits bestehenden Strukturen aufgebaut werden, die sich bewährt haben und weiterentwickelt werden sollten. Im Forschungsdatengesetz sind daher zu regeln:

Zugangsmöglichkeiten der Wissenschaft zu formal anonymisierten Einzelangaben für Forschungszwecke

Die für die Forschungsdatenzentren (FDZ) einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen eröffnen den Statistischen Ämtern aktuell einen Ermessensspielraum bei der Bereitstellung von Einzelangaben für wissenschaftliche Projekte, der insbesondere für formal anonymisierte Daten unterschiedlich ausgeübt wird. Hieraus resultiert eine uneinheitliche und eingeschränkte Datenbereitstellung für die Wissenschaft. Diesbezüglich bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung im Sinne einer Stärkung des Zugangs für die Wissenschaft.

Regelung von erweiterten Verknüpfungsmöglichkeiten

Die Erweiterung der Verknüpfungsmöglichkeiten – insbesondere auf Einzelfallebene und im Längsschnitt – von Daten der amtlichen Statistik untereinander sowie mit externen Daten ist notwendig, um das bestehende Potenzial vorliegender Daten für die Beantwortung gesellschaftlich und wissenschaftlich relevanter Fragen auszuschöpfen. Bislang werden Daten nicht in einer umfassenden, institutionenübergreifenden Weise zusammengeführt, konsolidiert und analysiert sowie der Wissenschaft zur Verfügung gestellt.

Regelung des Datenzugangs der Wissenschaft über ein Remote Access System

Um die steigenden Bedarfe von Wissenschaft, Gesellschaft und Politik bedienen zu können, ist eine zeitgemäße und bedarfsgerechte Datenbereitstellung von Mikrodaten sowie die Möglichkeit der Datenauswertung für die Wissenschaft über einen Remote Access Zugang sicherzustellen. Dies ist erforderlich, um die Anschlussfähigkeit des Forschungsstandortes Deutschland im europäischen Vergleich gewährleisten zu können. Um den Zugriff auf formal anonymisierte Daten über ein Remote Access System zu ermöglichen, sind gesetzliche Regelungen notwendig, zum Beispiel im § 16 Abs. 6 BStatG für die amtliche Statistik.

Datentreuhänder

Insbesondere für die Verknüpfung und Bereitstellung verknüpfter personenbezogener Daten ist ein Datentreuhändermodell zu etablieren (vgl. Koalitionsvertrag, S. 17). Neutrale Datentreuhänder sollen u.a. die Daten aufbereiten und diese unter voller Erfüllung der Datenschutzbestimmungen diskriminierungsfrei für Wissenschaft und Forschung bereitstellen. Datentreuhänder agieren als Intermediäre zwischen der Datenproduktion und der Wissenschaft. Da hier insbesondere der Zugang zu und die Verknüpfung mit Registerdaten erreicht werden soll, könnten Datentreuhänder als unabhängige Stellen im Statistischen Amt des Bundes und der Länder etabliert werden.

Stärkung der Aufgaben der Forschungsdatenzentren

Der Aufbau der Forschungsdatenzentren (FDZ) hat sich als Erfolgsmodell für die Bereitstellung von Einzeldaten für die Wissenschaft in den letzten 20 Jahren etabliert. Allerdings ist die Einrichtung von FDZ für die meisten Institutionen/Behörden bisher eine freiwillige Aufgabe, die nicht unbedingt zur Kernaufgabe gehört. Um den Betrieb der FDZ langfristig zu sichern und zu stärken, sollte daher geprüft werden, inwieweit das Betreiben der FDZ als gesetzliche Aufgabe der Behörde verankert werden kann. Dies gilt insbesondere für die FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung der amtlichen Statistik einen besonderen Stellenwert einnehmen und zur verpflichtenden Kernaufgabe aufgewertet werden sollten.

Forschungsauftrag der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter verankern

Die Forschungs- und Analysetätigkeit in den FDZ sind auszubauen (z.B. der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder), damit die in der analysierenden Wissenschaft gewonnenen Erkenntnisse in den amtlichen Datenproduktionsprozess zurückfließen können. Zudem können Forschende, die amtliche Daten für ihre Analysen nutzen, kompetenter durch FDZ-Mitarbeitende beraten werden. Beides trägt zu einer besseren Nutzung der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Daten bei.

Vertraulichkeit von Forschungsdaten sichern

Die Forderung, ein **Forschungsgeheimnis** einzuführen, wurde bereits seit den 80er Jahren von verschiedenen Stellen formuliert. Im Jahr 2004 sah auch die Datenschutzkonferenz des Bundes und der Länder die Notwendigkeit einer generellen Regelung des besonderen Schutzes personenbezogener und personenbeziehbarer Daten in der Forschung. Auch der Nationale Ethikrat hält zumindest für den Bereich der biomedizinischen Forschung die Schaffung eines Forschungsgeheimnisses für wünschenswert. Zuletzt hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen mit ihrem Antrag vom 12. Mai 2020 die gesetzliche Regelung eines Forschungsgeheimnisses gefordert.

Einführung Verschwiegenheitspflicht

Analog zu Verschwiegenheitspflichten bestimmter Berufsgruppen wie Psycholog:innen, Ärzt:innen oder Geistlichen müsste die Verpflichtung zur Verschwiegenheit der Forschenden und deren Mitarbeitenden sich auf alle Stadien des Forschungsprozesses beziehen. Der RatSWD empfiehlt dazu, Gesetzesnormen wie folgt entsprechend zu ergänzen:

Strafbarkeit der Verletzung der Verschwiegenheitspflicht

Das *Forschungsgeheimnis* sollte durch Ergänzung des § 203 Strafgesetzbuch abgesichert werden, sodass eine Verletzung der Verschwiegenheitspflicht sanktioniert werden kann. Durch die Strafbewehrung eines Verstoßes gegen das Forschungsgeheimnis würde das Vertrauen des Probanden/der Probandin in den/die Forschende/n – und damit in die Forschung – gestärkt werden.

Zeugnisverweigerungsrecht für Forschende vorsehen

Das *Zeugnisverweigerungsrecht* für Forschende sollte in die *Strafprozessordnung* aufgenommen werden, da in etlichen Bereichen eine freie wissenschaftliche Betätigung nur möglich ist, wenn sichergestellt ist, dass es der Staatsgewalt nicht möglich ist, über die Person des Forschenden Zugriff auf Daten zu bekommen, die bis dahin amtshilfefest verwahrt waren. Aus diesem Grund hat auch die Datenschutzkonferenz in ihrer EntschlieÙung der 103. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 23. März 2022 ein Zeugnisverweigerungsrecht für Forschende gefordert.⁴

Beschlagnahmeverbot garantieren

Zum Zeugnisverweigerungsrecht gehört notwendigerweise auch die Einbeziehung eines Beschlagnahmeverbotes von Forschungsunterlagen. Deshalb empfiehlt der RatSWD die *Aufnahme eines Beschlagnahmeverbotes für Forschungsunterlagen in § 97 Strafprozessordnung (StPO) oder durch die Einführung einer Zweckbindungsklausel in § 27 BDSG*.⁵

Forschungsdatengesetz als starkes Signal

Zusammenfassend betont der RatSWD die enorme Bedeutung von Daten in der Wissensgesellschaft. Der diskriminierungsfreie Zugang zu wissenschaftsbasierten Daten, Daten der amtlichen Statistik und administrativen Daten ist erforderlich, um sowohl gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen zu analysieren als auch die Effektivität politischer Maßnahmen zu beurteilen. Basierend auf qualitativ hochwertigen Daten können die aus Evaluationsstudien gewonnenen Erkenntnisse über kausale Zusammenhänge in der Politik zur Fundierung von Entscheidungen herangezogen werden. Der RatSWD empfiehlt daher, der Wissenschaft Zugang zu verknüpften amtlichen Register- und Verwaltungsdaten zu ermöglichen und die Vertraulichkeit von Forschungsdaten im Allgemeinen zu sichern. Ein Forschungsdatengesetz wäre hierfür ein starkes politisches und gesellschaftliches Signal und könnte zudem den gesetzgeberischen Aufwand bei Einzelgesetzen reduzieren.

⁴ https://datenschutzkonferenz-online.de/media/en/DSK_6_Entschliessung_zur_wissenschaftlichen_Forschung_final.pdf

⁵ Siehe hierzu auch die Stellungnahme des RatSWD zur Beschlagnahme von Forschungsdaten: RatSWD [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten]. (2021, 18. Februar). Stellungnahme des RatSWD zur Beschlagnahme von Forschungsdaten: Etablierung rechtlicher Grundlagen zur Sicherung der Vertraulichkeit von Forschungsdaten. Berlin. https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/210218_RatSWD_Stellungnahme-Datenbeschlagnahme.pdf

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, wissenschaftsgetragenen und privatwirtschaftlichen Akteuren bereitgestellt. Derzeit hat der RatSWD 41 Forschungsdatenzentren (Stand: Juni 2022) akkreditiert und fördert deren Kooperation.

Kontakt:

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