

Positionspapier des RatSWD: Nutzung von Registerdaten für Zwecke der Forschung sichern

Die Registermodernisierung in Deutschland muss mit Nachdruck vorangebracht werden. Der RatSWD setzt sich dafür ein, dass bei der Registermodernisierung die Belange der Wissenschaft berücksichtigt werden. Denn nur mit einem datenschutzkonformen, rechtlich und organisatorisch vereinfachten Zugang zu Registerdaten und verbesserten Möglichkeiten zur Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Quellen können die Sozial-, Verhaltens-, Bildungs- und Wirtschaftswissenschaften eine ihrer zentralen Aufgaben erfüllen – nämlich Politik und Gesellschaft die für die Lösungen zentraler gesellschaftlicher Aufgaben erforderliche Evidenz zeitnah zur Verfügung zu stellen.

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) konnte in den vergangenen Jahren dazu beitragen, den Zugang zu Daten für die Wissenschaft in Deutschland zu verbessern. In den Sozial-, Bildungs-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften besteht jedoch weiterhin ein Bedarf an verknüpften Registerdaten¹ und allgemein an personenbezogenen Daten der amtlichen Statistik und Verwaltung. Daten und ihre wissenschaftliche Analyse sind ein tragendes Element und wesentliche Voraussetzung evidenzbasierter Politik sind.² Die Corona-Pandemie hat, wie ein Brennglas, gezeigt, dass der Zugang der Forschung zu eigentlich an verschiedenen Stellen verfügbaren Daten nicht hinreichend gegeben ist. Doch auch über die pandemische Krise hinaus sieht sich die Gesellschaft mit großen Herausforderungen konfrontiert. Die schnelle Generierung von wissenschaftlicher Evidenz als Grundlage für zentrale politische Entscheidungen kann nur unter Berücksichtigung und Verknüpfung aller

¹ Der Begriff Register ist nicht einheitlich definiert. Gemeinhin versteht man unter Registern solche Verzeichnisse, Datenbanken oder ähnliche Anwendungen, in denen Daten insbesondere zu Personen und Unternehmen erfasst werden und die gesetzlich vorgesehen sind. Im Rahmen des Vorhabens der Registermodernisierung werden unter dem Begriff Register die elektronisch geführten Datenbestände der öffentlichen Verwaltung verstanden. Das Registermodernisierungsgesetz von 2021 zählt in der Anlage zu §1 insgesamt 51 Register auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene auf. Dazu zählen beispielsweise die Melde-, Personenstands- und Ausländerzentralregister, zahlreiche Register aus dem Bereich der Sozial- und Krankenversicherungen, verschiedene Datenbestände zu Bildungsteilnehmenden, das Gewerbezentralregister sowie die Führerschein- und Fahrzeugzulassungsregister.

² Vgl. Interdisziplinäre Kommission für Pandemieforschung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). (2021, 15. Oktober). Stellungnahme: Daten für die gesundheitsbezogene Forschung müssen besser zugänglich und leichter verknüpfbar sein. Berlin.
https://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/corona_infos/stellungnahme_daten_gesundheitsforschung.pdf

verfügbaren Daten gelingen. Dabei spielt die Wissenschaft eine entscheidende Rolle. Gegenwärtig gestaltet sich insbesondere der Zugang der Forschung zu Registerdaten in Deutschland oft als schwierig. Dies liegt unter anderem daran, dass die vorhandenen Registerdaten in aller Regel nicht für die Nutzung durch die Forschung vorgesehen sind. Darüber hinaus kommt der Verknüpfung von Registerdaten untereinander und mit Daten aus anderen Quellen für den Zweck der Forschung, die bislang nach aktueller Rechtslage nur sehr beschränkt möglich ist, eine große Bedeutung zu. Insbesondere in den Bereichen der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Steuer- und Gesundheitsdaten könnte dies bestehende Datenlücken schließen und eine evidenzbasierte, effizientere Politik unterstützen.³

Potenziale der Nutzung von Registerdaten in Forschung und Politikberatung

Die Nutzung von Registerdaten in der Forschung ist von großer gesellschaftspolitischer Relevanz, denn Evidenz zu gesellschaftlich relevanten Fragen kann nur unter Verwendung von Echtzeit- oder zumindest hochaktuellen Daten bereitgestellt werden. Der oft teilweise mehrjährige Verzug in der Bereitstellung von Registerdaten für die Forschung lässt hier eine Lücke entstehen, die es zu schließen gilt. Außerdem verhindern fehlende Zugänge zu Registerdaten sowie die erschwerte Verknüpfung von Registerdaten untereinander oder mit Befragungsdaten, dass Forschungspotenziale in Deutschland voll ausgeschöpft werden.

Um die Potenziale von Forschung mit Registerdaten deutlich zu machen, hat der RatSWD Anwendungsfälle aus dem europäischen Ausland untersucht. Es zeigt sich, dass in vielen Ländern die Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen auf Basis von Registerdaten von der Politik aktiv aufgegriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für Länder, die wie Deutschland den datenschutzrechtlichen Vorgaben der EU-Datenschutzgrundverordnung unterliegen. Vergleichbare, politisch höchst relevante und gleichzeitig lösungsorientierte Forschungsprojekte könnten derzeit in Deutschland wegen des eingeschränkten Zugangs zu Registerdaten oder fehlender Verknüpfungsmöglichkeiten nicht umgesetzt werden.

Stand der Registermodernisierung

Die Notwendigkeit der Modernisierung und Verknüpfung der in Deutschland sehr vielfältigen vorhandenen Register ist längst erkannt. Die Initiative zur Registermodernisierung in Deutschland entspringt in erster Linie dem politischen Wunsch nach einer digitalen, smarten und nutzerfreundlichen Verwaltung. Ein automatisierter Datenaustausch zwischen Behörden, der für den Online-Zugang zu Verwaltungsleistungen benötigt wird, ist ohne eine vernetzte Registerlandschaft faktisch nicht möglich. Harmonisierte Verwaltungsregister sind eine Voraussetzung für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der EU-Verordnung

³ Vgl. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. (2022, 22. September). Positionspapier des RatSWD: Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters: Datenschutzkonform und forschungsfreundlich. Empfehlungen des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) für den Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters. Berlin.
https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/220920_Positionspapier_RatSWD_Aufbau-eines-Bildungsverlaufsregisters.pdf

zum Single-Digital-Gateway (SDG-VO). Das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) aus dem Jahr 2021 soll über die Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer sicherstellen, dass die in dezentralen Registern gespeicherten Daten unter Beachtung von Datenschutz und Datensicherheit verknüpft werden können. Auch die nächste Zensusrunde soll möglichst nur mit Registern durchgeführt werden und so zur digitalen, entbürokratisierten Verwaltung beitragen. So soll u.a. die Verpflichtung zur Lieferung von Daten an die EU unterstützt werden.

Die Modernisierung der veralteten, teils dezentralen deutschen Registerlandschaft ist technisch und juristisch jedoch so komplex, dass fast ein Jahrzehnt dafür veranschlagt wurde. Die 18 sogenannten Top-Register⁴ sollen bis 2025 modernisiert werden, bis 2028 sollen dann alle vom Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) erfassten 51 Register modernisiert sein. Die gesetzlichen Grundlagen mussten zunächst geschaffen werden, da die vorhandenen Register nur mithilfe eines verknüpfenden Identifikators vernetzt werden können und dieser auf bereits bestehende Register ausgerollt werden muss. Hierfür wurde die Steuer-ID ausgewählt, und die relevanten Register wurden im Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) sowie im IDNrG definiert. Beide Gesetze treten erst dann in Kraft, wenn die technischen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Beginn des flächendeckenden Rollouts der Steuer-ID auf die Register ist nach aktuellem Stand frühestens ab 2025 vorgesehen. Nach intensiver Diskussion der Verfassungskonformität der Verwendung der Steuer-ID deutet sich in der Ampel-Regierung eine Einigung an, sie als Identifikator beizubehalten. Um jedoch im Fall einer erfolgreichen Klage gegen die Verwendung der Steuer-ID vor dem Bundesverfassungsgericht das Projekt Registermodernisierung nicht zu gefährden, sollen auch alternative Modelle des Identitätsmanagements erforscht werden.

Technisch prioritär für die Umsetzung der Registermodernisierung ist außerdem der Aufbau eines Datenaustauschsystems zwischen deutschen Behörden (NOOTS – National Once Only Technical System). Dieses System würde dafür sorgen, dass Informationen aus den Registern zwischen den Behörden ausgetauscht werden können – und würde aus Sicht der Nutzenden dazu führen, dass Bürger:innen ihre Daten tatsächlich nur einmal („once only“) einspeisen müssen und die Daten in künftigen Fällen dann automatisch abgerufen werden können. Die Anstrengungen, ein nationales System zum Datenaustausch und eine vernetzte Registerlandschaft aufzubauen, werden derweil durch europäische Regelungen beschleunigt. Denn die Europäische Union schreibt mit der SDG-VO bis Dezember 2023 ein funktionierendes EU-weites Datenaustauschsystem für den Bereich der Leistungsverwaltung vor. Dieser sektorübergreifende Government2Government-Datenraum wird technisch in einem EU-OOTS⁵ abgebildet.

In der Konsequenz muss Deutschland seine Register bis zur Anwendung der SDG-VO im Dezember 2023 soweit modernisiert haben, dass es im Rahmen der europäischen

⁴ Vgl. IT Planungsrat (2021). Registermodernisierung: Zielbild und Umsetzungsplanung: Beschluss 21/05. Anhang 3. https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-05_Registermodernisierung.pdf

⁵ EU-OOTS: EU Once Only Technical System als Datenaustauschsystem innerhalb der EU

Leistungsverwaltung Nachweise mit anderen Mitgliedstaaten tauschen kann. Daher wird das NOOTS⁶ bereits jetzt in enger Anlehnung an das EU-OOTS entwickelt, da sichergestellt werden muss, dass das nationale System auch an das europäische System anschlussfähig sein wird. Ob dies rechtzeitig gelingen kann, ist derzeit offen.

Datenschutzkonformer Zugang zu Registerdaten

Im Koalitionsvertrag wird ein Forschungsdatengesetz angekündigt, um den Zugang zu Forschungsdaten umfassend zu verbessern.⁷ Darüber hinaus soll ein Dateninstitut die Datenverfügbarkeit und -standardisierung vorantreiben, Datentreuhändermodelle und Lizenzen etablieren.⁸ Der RatSWD hat sich zu beiden Vorhaben positioniert.⁹ Auch wenn dies nicht explizit im Koalitionsvertrag formuliert wird, zeigen die aktuellen Entwicklungen, dass das Dateninstitut nicht primär die Bedarfe der Wissenschaft adressieren soll. Daher ist nun im Forschungsdatengesetz der einfache und regelhafte Zugang der Wissenschaft zu Registerdaten sicherzustellen, und ein Datentreuhändermodell für die Wissenschaft muss etabliert werden.

Dabei muss der gewachsenen dezentralen Struktur des Datenökosystems in Deutschlands Rechnung getragen werden. Datenmittlerstrukturen können dabei eine zentrale Rolle spielen, indem sie helfen, eine Übersicht über die verfügbaren Daten zu schaffen, so wie es im Data Governance Act vorgesehen ist. Zum anderen können Datentreuhänder Forschungsdatensätze für die Forschenden zusammenstellen und zugänglich machen. Dies wird ohne Ressourcen für die zu etablierenden Datentreuhänder und die datenhaltenden Institutionen nicht umzusetzen sein.

Eine weitere große Herausforderung bei der Nutzung von Registerdaten für Zwecke der Forschung stellt die unterschiedliche Auslegung der datenschutzrechtlichen Grundlagen in den einzelnen Bundesländern dar. Das Forschungsprivileg wird bislang nicht konsequent zur Ermöglichung von Datenzugängen genutzt. Auch technisch wird der Zugriff auf Daten durch fehlende Remote-Access Zugänge erschwert. Sowohl Gastwissenschaftler:innenplätze als auch die Kontrollierte Datenfernverarbeitung sind zeit- und kostenintensiv und erschweren die Arbeit von Wissenschaftler:innen. Um die vorhandenen und zukünftig weiter steigenden Bedarfe von Wissenschaft, Gesellschaft und Politik bedienen zu können, ist eine zeitgemäße

⁶ NOOTS: National Once Only Technical System als Datenaustauschsystem innerhalb Deutschlands

⁷ Vgl. 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. 18.

⁸ Vgl. ebd., Absatz: Daten und Datenrecht, S. 14.

⁹ Vgl. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. (2022, 14. Juni). Positionspapier des RatSWD: Eckpunkte für ein Forschungsdatengesetz: Empfehlungen des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) für die Erarbeitung eines Forschungsdatengesetzes. Berlin. <https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/RatSWD-Positionspapier-Eckpunkte-fuer-ein-Forschungsdatengesetz.pdf>, Vgl. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. (2022, 24. Oktober). Positionspapier des RatSWD: Was ein Dateninstitut aus Sicht der Wissenschaft leisten sollte. Berlin. https://www.konsortswd.de/wp-content/uploads/20221024_Positionspapier_Dateninstitut_RatSWD.pdf

und bedarfsgerechte Datenbereitstellung von Mikrodaten sowie die Möglichkeit der Datenauswertung für die Wissenschaft grundsätzlich über einen Remote-Access Zugang sicherzustellen. Dies ist erforderlich, um die Anschlussfähigkeit des Forschungsstandortes Deutschland im europäischen Kontext zu gewährleisten. Um den Zugriff auf formal anonymisierte Daten über ein Remote Access System zu ermöglichen, sind entsprechende gesetzliche Regelungen notwendig, zum Beispiel im § 16 Abs. 6 BStatG oder § 75 SGB X.

Herausforderungen und Handlungsempfehlungen

Deutschland steht noch vor erheblichen Herausforderungen, wenn Registerdaten in Deutschland dasselbe Potenzial wie in anderen europäischen Ländern entfalten sollen. Dennoch ist es alternativlos, diesen Weg konsequent zu gehen. Die Modernisierung der Register muss umgesetzt werden. Die Beispiele europäischer Nachbarn zeigen, wie eine hochwertige datenschutzkonforme Datenlandschaft mit steuerungsrelevanten Informationen aussehen kann und auch, wie sie für evidenzbasierte Politik eingesetzt werden kann. Folgende Schritte sind aus Sicht des RatSWD in Deutschland nun zu gehen:

1. Die bereits beschlossene Registermodernisierung muss mit Nachdruck vorangebracht und entsprechende Ressourcen für die Umsetzung bereitgestellt werden. Dabei muss in der Kommunikation überzeugend dargelegt werden, dass ein Ziel transparente und evidenzbasierte Politik ist. Datenschutz ist wichtig, aber er sollte nicht instrumentalisiert werden, um Ängste der Bürger:innen zu schüren und so wichtige gesellschaftliche Innovationen zu verhindern.
2. Die Bedarfe und Möglichkeiten der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sind bei der Registermodernisierung zu berücksichtigen. Die Wissenschaft als Nutzerin dieser Daten kann für die Politikberatung erforderliche Evidenz liefern.
3. Es müssen Ressourcen eingeplant werden, um den datenhaltenden Institutionen und Datentreuhändern die Aufbereitung und Bereitstellung der Registerdaten für die Wissenschaft zu ermöglichen.
4. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Verknüpfung von Registern untereinander müssen geschaffen werden und für die Umsetzung muss es einen eindeutigen Identifikator geben, wie dies in vielen europäischen Ländern der Fall ist.
5. Die rechtlichen Hindernisse bei der Verknüpfung von Registern mit anderen Daten aus der Verwaltung oder der Wissenschaft müssen abgebaut werden.
6. Es muss ein einfacher und regelhafter Zugang zu den Daten der Register für die Wissenschaft möglich sein. Der Zugang sollte im geplanten Forschungsdatengesetz geregelt werden.

7. Die Auslegung der DSGVO und anderer einschlägiger Normen muss bundeseinheitlich sein. Bei den datenschutzrechtlichen Regelungen und Normen ist die Privilegierung der Forschung in der DSGVO zu berücksichtigen.
8. Der Zugang zu Registerdaten sollte mit Remote-Access-Lösungen ermöglicht werden.

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 42 Forschungsdatenzentren 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