



Stellungnahme von D64 – Zentrum für Digitalen Fortschritt zur Gründung eines Dateninstituts

D64 – Zentrum für Digitalen Fortschritt e.V. begrüßt die, bereits im Koalitionsvertrag vorgesehene, Realisierung eines Dateninstituts als zentralen Akteur für eine Verbesserung des Datenzugangs und der Datennutzung in Deutschland. Diesen braucht es, damit in Deutschland eine am Gemeinwohl ausgerichtete Allokation und Nutzung von Daten an Fahrt aufnimmt. Die Überlegungen der Gründungskommission greifen dieses Bedürfnis auf und überführen es in einen pragmatischen Ansatz zur Gründung eines Dateninstituts. Gleichwohl geben einige Aspekte des eingeschlagenen Weges Anlass zu Kritik.

Die Gründung des Dateninstituts sollte nicht die Erwartung wecken, alle staatlichen Versäumnisse auf dem Gebiet der Datenpolitik ad hoc zu beheben. Die Investition in ein Dateninstitut zahlt mittel- bis langfristig in die Fähigkeit der öffentlichen Hand ein, Daten effizient zu erheben, Daten verschiedener Stellen zusammenzuführen, Daten zu nutzen und Daten für Dritte bereitzustellen. Derzeit bestehen auf allen föderalen Ebenen Defizite. Vor diesem Hintergrund kann es nur als ein erster vorsichtiger Schritt verstanden werden, wenn der Bund ohne unmittelbare Beteiligung der Länder und Kommunen ein Dateninstitut für Deutschland gründet. Es gilt, diesen Schritt zu gehen, aber das Ziel vor Augen zu haben, einen zentralen Ansprechpartner zu schaffen, der gleichermaßen den Bedürfnissen der verschiedenen (Verwaltungs-)Ebenen, aber auch der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft dient. Ein Dateninstitut im „Kleinformat“ kann sich Deutschland nicht dauerhaft leisten. Ziel muss es sein, der Zersplitterung von Kompetenzen entgegenzuwirken und unerwünschte Doppelstrukturen zu verhindern. Anderenfalls wird auch das gesteckte Ziel einer vermehrten Standardisierung im Umgang mit Daten zu einem föderalen Flickenteppich führen, wie er beispielsweise auf dem Gebiet der Open-Data-Gesetzgebung zu beobachten ist.

Das Dateninstitut anhand von verschiedenen Use Cases zu errichten stellt sich als pragmatisch dar. Gleichwohl hängt der Erfolg eines solchen Vorgehens maßgeblich von der Auswahl geeigneter Use-Cases ab. D64 hält insoweit die Auswahlkriterien der Gründungskommission für überzeugend. Dabei kommt dem Belang der Skalierbarkeit der Use Cases besondere Bedeutung zu: Keineswegs darf die Gründung des Dateninstituts zu neuen Digitalisierungsleuchttürmen in Deutschland führen. Vielmehr gilt es in grundlegende Infrastruktur zu investieren, die für eine große Anzahl an Akteuren und Bedürfnissen fruchtbar gemacht werden kann. Um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten und möglichst viele Bedürfnisse abdecken zu können, sind Doppelstrukturen unbedingt zu vermeiden. Obwohl die Gründungskommission jene Gesichtspunkte erkannt hat, vermögen die ausgewählten Use-Cases nach Einschätzung von D64 nicht zu überzeugen.

1. Kommunale Mobilitätsdatenplattform

Im Bereich der (kommunalen) Mobilitätsdatenplattformen tummeln sich bereits eine Vielzahl von Akteuren und Initiativen, die schon einen großen Erfahrungsschatz aufgebaut haben. Vor diesem Hintergrund geht aus dem Papier der Gründungskommission nicht hinreichend klar hervor, warum das Dateninstitut einen neuen Use Case auf diesem Terrain entwickeln will. Dies



erscheint nur erforderlich, wenn sich bestehende Use Cases nicht hinreichend dem Leitbild einer am Gemeinwohl orientierten Allokation und Nutzung verschreiben oder aber an der Skalierung und Fortentwicklung ihres Ansatzes kein Interesse zeigen. Beides begründet das Papier der Gründungskommission nicht hinreichend. Sollte eine entsprechende Begründung nicht nachgereicht werden, ist es ratsamer die bestehenden Use Cases nach Kräften zu unterstützen und an ihrer Skalierung mitzuwirken. Zudem bleibt das Papier der Gründungskommission einen Ansatz schuldig, wie genau der eigene Use Case skalieren soll. Es scheint offenkundig, dass allein eine Bereitstellung von technischen Lösungen unter offenen Lizenzen nicht ausreichend wird, um die angestrebte Skalierung zu bewirken. Vielmehr müsste das Dateninstitut die Implementierung einer solchen Lösung aktiv begleiten. Hierfür sollte das Dateninstitut eine Aufwandsentschädigung einfordern dürfen.

2. Referenzbasierte politische Entscheidungen am Beispiel der Gaspreisbremse & Freiwilliges Datenteilen in Wirtschaft und Wissenschaft am Beispiel von Long-Covid-Forschung

Die aktuelle politische und gesellschaftliche Relevanz der Use Cases 2 und 3 rechtfertigt es nicht, die wertvollen Ressourcen des Dateninstituts auf zwei Use Cases zu allozieren, die sich in ihren rechtlichen und technischen Herausforderungen strukturell weitgehend gleichen. Vor diesem Hintergrund erachtet es D64 als notwendig – aber auch hinreichend – einen Use Case auf dem Gebiet der Datentreuhand zur Anwendung zu bringen. Dies gilt umso mehr, als auch der Use Case „Referenzbasierte politische Entscheidungen am Beispiel der Gaspreisbremse“ trotz seiner hohen tagespolitischen Relevanz jedenfalls überwiegend dem Zweck verschrieben ist, künftige Potenziale aufzuzeigen. Der eigentliche Mehrwert des Use Cases – nämlich der Kompetenz- und Erfahrungsaufbau im Bereich der Datentreuhand – kann in weiten Teilen auch durch den Use Case „Freiwilliges Datenteilen in Wirtschaft und Wissenschaft am Beispiel von Long-Covid-Forschung“ abgedeckt werden. Ergänzend weist D64 mit Nachdruck darauf hin, dass sich jener Kompetenz- und Erfahrungsaufbau auch in der Vorhaltung der notwendigen Infrastruktur niederschlagen muss, um künftig in der gebotenen Eile auf tagespolitische Bedürfnisse reagieren zu können.

Mehr Transparenz

Der eng gesteckte Zeitplan für die Gründung des Dateninstituts darf weder zu einer Verkürzung der Beteiligungsmöglichkeiten noch zu einer eingeschränkten öffentlichen Kontrolle führen. Im Hinblick auf die eingeforderte öffentliche Kontrolle regt D64 an, dass die Gründungskommission nicht nur ihre Entscheidungsmaximen zu erkennen gibt, sondern alle eingereichten Use Cases mitsamt der jeweiligen Evaluation offenlegt sowie die Protokolle der vorab durchgeführten Workshops

Finanzierung des Dateninstituts

Das Dateninstitut sollte als eine wesentliche Infrastruktur für das Gelingen der Digitalisierung in Deutschland angesehen werden. Dem ist durch eine hinreichende Grundlagenfinanzierung Rechnung zu tragen, in deren Höhe sich die Bedeutung des Dateninstituts widerspiegelt. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass sich das Dateninstitut auch – kumulativ – durch Entgelte für die Inanspruchnahme verschiedener Serviceleistungen finanzieren kann. Insoweit tritt D64 aber dafür



ein, dass entsprechende Entgelte die Kosten für die in Anspruch genommenen Services nicht überschreiten dürfen. Anderenfalls werden im Hinblick auf die Gemeinwohlbindung des Dateninstituts falsche Anreize gesetzt. Nur sofern keine finanziellen Anreizstrukturen bestehen, wird es dem Dateninstitut gelingen können, großes Vertrauen bei allen Stakeholder:innen zu erlangen. Die Deckelung auf Aufwandsentschädigungen schließt es weiterhin nicht aus, dass wissenschaftliche und gemeinnützige Organisationen die Services des Dateninstituts zu privilegierten Bedingungen in Anspruch nehmen können. Entsprechende finanzielle Aufwände sind grundsätzlich als eine Investition in eine funktionierende Gesellschaft sowie als Investition in den Wissenschaftsstandort Deutschland zu betrachten.

Privilegierung des Dateninstituts bei der Datenschutzaufsicht

Die Gründungskommission strebt einen privilegierten Zugang des Dateninstituts zu den Aufsichtsbehörden an. Dies soll insbesondere für die Datenschutzbehörden gelten. Dort pocht die Gründungskommission auf „feste Ansprechpartner [...], die befugt sind, gemeinsam mit dem Dateninstitut eine bindende Lösung für die jeweiligen Use Cases zu entwickeln“. In dieser Forderung wurzelt der nachvollziehbare Wunsch nach „Durchschlagskraft“. D64 hat aber Bedenken, ob sich die angestrebte Ausgestaltung in den geltenden Rechtsrahmen einpasst. Die DSGVO gibt mit der Zertifizierung i. S. d. Art. 40 DSGVO und Verhaltensregeln i. S. d. Art. 42 DSGVO die zulässigen Formen der Standardisierung grundsätzlich abschließend vor. Diese Instrumente sind nicht ohne Weiteres dazu im Stande, eine „bindende Lösung“ – also eine Zusicherung der Rechtmäßigkeit für die Zukunft – zu generieren. Dies ergibt sich aus einem Gegenschluss zu den Art. 24, 25 und 32 DSGVO, die ein Rückgriff auf jene Instrumente jeweils nur als eine widerlegliche Vermutung für die Compliance der jeweiligen Normadressaten werten. Im Übrigen hegt Art. 57 DSGVO den Aufgabenbereich der datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden abschließend ein. In diesen normativen Fundus fügt sich eine metaphorische „Standleitung“ zu dem Dateninstitut nicht ohne Weiteres ein. Zudem nehmen die Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben und Befugnisse gemäß Art. 52 DSGVO „völlig unabhängig“ wahr. Eine Kooperation zwischen Aufsichtsbehörden und Dateninstitut lässt sich demnach nicht vom nationalen Gesetzgeber normativ verordnen; allenfalls kann sie sich in der Praxis einstellen.

Zielbild für ein deutsches Dateninstitut

Wenngleich der Zwischenbericht der Gründungskommission nicht in allen Teilen den Zuspruch von D64 findet, so ist es ihr gelungen, eine eminente Lücke in der deutschen Institutslandschaft zu identifizieren. Das entwickelte Zielbild für den funktionalen Handlungsauftrag des Dateninstituts deckt sich in weiten Teilen mit den Erwartungen und Hoffnungen, die D64 mit einem deutschen Dateninstitut verbindet. Wir treten aber bereits heute dafür ein, dass Dateninstitut noch stärker im Kontext des Data-Governance-Acts (DGA) zu denken.

1. Das Dateninstitut sollte seinen Fokus auf Daten richten, deren Erhebung und Verarbeitung mit Steuermitteln finanziert wird; sie unterliegen naturgemäß einer Gemeinwohlbindung. Ihre Verfügbarkeit für die Allgemeinheit gilt es auszubauen; ihre Nutzung durch staatliche Stellen und die Zivilgesellschaft gilt es zu fördern; ihre Qualität und Interoperabilität gilt es sicherzustellen. Weil sich beide Aspekte gleichsam reflexartig beeinflussen, gilt es sie



- zusammenzudenken und unter dem Dach eines Instituts zu vereinigen. Die beim Dateninstitut auflaufenden Daten sollten auf govdata.de zur Verfügung gestellt werden.
2. Einer besseren Verfügbarkeit und Nutzbarkeit jener Daten stehen derzeit gleichermaßen technische, rechtliche, ethische und (organisations-)kulturelle Hürden im Weg. Um sie zu überwinden, sollte das Dateninstitut Raum für eine interdisziplinäre Zusammenarbeit von Akteur:innen bieten, die gleichermaßen der Sphäre des Staates und der Zivilgesellschaft entstammen. Demnach ist das Dateninstitut als Hub zu konstruieren, der verschiedene Akteure und Perspektiven zusammenbringt und sie zu einer sachgerechten Lösung konziliert. Daraus folgt zugleich, dass das Dateninstitut keine Parallelstruktur zu vorhandenen Institutionen formen soll. Dies wäre auch unter dem Gesichtspunkt eines effizienten Umgangs mit Haushaltsmitteln nicht geboten.
 3. Das Dateninstituts muss transparent arbeiten und Gelegenheit zur Partizipation bieten. Es agiert in den Diensten des Gemeinwohls und muss daher seinen Nutzer:innen – den Bürger:innen, der Wissenschaft und Wirtschaft, aber auch dem Staat selbst – hinreichend Einfluss auf Themenschwerpunkte und maßgebliche Gesichtspunkte für eine interessengerechte Lösung zugestehen. Die Beteiligung der genannten Stakeholder:innen in einem Beirat ist hierzu nur eine notwendige Bedingung, aber für sich genommen noch nicht hinreichend.
 4. Das Dateninstitut sollte sich nicht an „Leuchtturmprojekten“ beteiligen. Es hat seinen Fokus grundsätzlich auf Gesichtspunkte zu richten, die strukturell zu einer besseren Verfügbarkeit und Nutzung von Daten beitragen. Dem deutschen Datenökosystem fehlt es an Standardisierung. Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf die diversen Sektoren und die verschiedenen föderalen Ebenen bis hin zur Kommune. Im technischen Bereich braucht es mehr Standardisierung, um die vielbeschworenen Skaleneffekte der Digitalisierung zu heben. Im rechtlichen Bereich – etwa im Datenschutz – gilt es endlich von den vorhandenen Möglichkeiten der Zertifizierung und dem Aufstellen genehmigter Verhaltensregeln Gebrauch zu machen. Während im technischen Bereich insbesondere mit dem DIN e.V. bereits ein Institut mit der Wahrnehmung der Standardisierung betraut ist, ist auf dem Gebiet des Rechts eine Rechtssicherheit gewährende Normierung nicht ohne die zuständigen Aufsichtsbehörden zu machen. Weitere Stakeholder:innen sind an den Standardisierungsprozessen zu beteiligen. Bei sämtlichen Standardisierungsprozessen muss den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und Ressourcenschonung eine tragende Rolle zukommen; dies allein schon wegen der Zukunftssicherheit der Arbeitsergebnisse. Sämtliche Arbeitsergebnisse, die in diesem Bereich unter dem Dach des Dateninstituts entstehen, müssen gemeinfrei sein.
 5. Daneben ist bei dem Dateninstitut eine operative Serviceeinheit anzusiedeln, die bundesweit – auf allen föderalen Ebenen – als zentrale Stelle im Sinne des Art. 7 DGA agiert und einen interessengerechten Zugang zu – grundsätzlich sensiblen – Daten vermittelt. Der Auftrag der Serviceeinheit sollte aber über den in Art. 7 DGA gesteckten Rahmen hinausreichen. Zudem befürwortet es D64, wenn das Dateninstitut selbst als Datentreuhänder tätig wird.
 6. Die Serviceeinheit des Dateninstituts soll auch als eine „Dataclearingstelle“ fungieren. Datenhalter:innen, die ihre Daten als Open Data bereitstellen wollen, aber etwa im Unklaren



- darüber sind, ob jenen Daten ein Personenbezug innewohnt, sollen ihre Daten von der Serviceeinheit des Dateninstituts überprüfen und ggf. auch anonymisieren lassen können. Dieses Vorgehen ist aus der Sicht von D64 effizienter, als den Versuch zu unternehmen, flächendeckend bei anderen Akteur:innen eine entsprechende Kompetenz aufzubauen.
7. Das angedachte Nebeneinander von anonymisierten Daten für Open Data und die Bereitstellung von sensiblen Daten über Datentreuhänder:innen dient einer bestmöglichen Datenverfügbarkeit. Dabei ergänzen sich beide Ansätze und sprechen unterschiedliche Nutzungsszenarien an. Ist etwa ein:e Wissenschaftler:in im Bereich der Medizin auf die Originaldaten beziehungsweise pseudonymisierte Daten angewiesen, können anonymisierte – und damit notwendigerweise ungenauere Daten für andere Zwecke ausreichen.
 8. Das Dateninstitut kann darüber hinaus – additiv – die Funktion der zentralen Informationsstelle im Sinne des Art. 8 DGA übernehmen. Damit wären zwei Schlüsselstellen für den Zugang zu Daten der öffentlichen Hand in einem Haus gebündelt. Mittelfristig wäre es dann nur konsequent, auch GovData bei dem Dateninstitut anzusiedeln.
 9. Das Dateninstitut soll nicht nur für die private Nutzer:innen-Gruppen die Verfügbarkeit von Daten erhöhen, sondern auch für den Staat selbst. Nur so kann es gelingen, datengestützte und evidenzbasierte Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls zu treffen. Solche Entscheidungen stärken die Legitimität und Resilienz unseres staatlichen Gemeinwesens. Hierzu benötigen staatliche Stellen zudem auch mehr Daten- und Analysekompetenz. Die hier angedachte Programmatik kann aber nur dann Früchte tragen, wenn sich in der Zivilgesellschaft der Zugang zu den als Entscheidungsgrundlage dienenden Daten spiegelt, staatliche Akteure ihre Entscheidungsmaximen transparent machen und auch in der Zivilgesellschaft hinreichende Datenkompetenz vorhanden ist, um staatliche Entscheidungen überprüfen und evaluieren zu können. In beiden Sphären braucht es entsprechende – leicht zugängliche – Bildungsangebote und eine Softwaretoolbox, die Open Source ist. Das Dateninstitut ist aufgerufen, hierzu einen wesentlichen Beitrag zu leisten.

Das Dateninstitut kann ein wesentlicher Meilenstein in der Digitalisierung Deutschlands in den kommenden Jahren sein und an seinem Erfolg wird sich die Regierungs-Koalition messen lassen müssen. An diesem Prozess beteiligt sich D64 gerne weiterhin konstruktiv und steht für Rückfragen zur Verfügung. D64 wünscht für die anstehende Gründung des Dateninstituts viel Erfolg!



Über D64:

D64 – Zentrum für digitalen Fortschritt versteht sich als Denkfabrik des digitalen Wandels. Ihre Mitglieder sind von der gesamtgesellschaftlichen Auswirkung des Internets auf sämtliche Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens überzeugt. Sie sind sich einig, dass man eine Politik der Zukunft nicht mit Gedankengut von Gestern machen kann. D64 will Taktgeber und Ratgeber für die Politik sein, um Deutschland für die digitale Demokratie aufzustellen. Leitgedanke des Vereins ist die Frage, wie das Internet dazu beitragen kann, eine gerechte Gesellschaft zu fördern.

Kontakt:

D64 – Zentrum für Digitalen Fortschritt e.V.

Gipsstr. 3

10119 Berlin

E-Mail: info [at] d-64.org

Telefon: 030-57714256