

Gutachterliche Stellungnahme für den Ausschuss Digitale Agenda des Deutschen Bundestages

Sachverständigen-Anhörung vom 24. Februar 2021 zur

Datenstrategie der Bundesregierung

23. Februar 2021

Univ.-Prof. Dr. Dirk Heckmann

Lehrstuhl für Recht und Sicherheit der Digitalisierung
Technische Universität München

Zusammenfassung in Leitsätzen

1. Die Datenstrategie der Bundesregierung greift ein zentrales Thema der Gegenwart auf, dessen politische Umsetzung weitreichende Konsequenzen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hat. Die Art und Weise, wie wir mit personenbezogenen und anderen Daten umgehen, wie wir die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen mit der Innovationskraft der Datennutzung für redliche Geschäftsmodelle und Verwaltungsprozesse in Einklang bringen und wie wir die Digitale Gesellschaft, die Digitalwirtschaft und den Digitalen Staat inmitten einer rasanten Technologieentwicklung in Freiheit und Fairness gestalten, ist entscheidend für die Lebensbedingungen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten.
2. Die Datenstrategie adressiert hierfür die wesentlichen Herausforderungen in technologischer, ökonomischer und ethischer Hinsicht und formuliert eine Vielzahl von politischen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten („Was wollen wir erreichen – und wie?“), basierend auf einer profunden Bestandsaufnahme („Wo stehen wir?“). Sie zeugt von großer Sachkenntnis und spiegelt realpolitisch den einen oder anderen Kompromiss in der Koalition wider.
3. Es steht außer Frage, dass man die politischen Akzente im Prozess der Digitalen Transformation unterschiedlich setzen kann, es gibt hier ohnehin nicht „die einzig richtige Lösung“. Soweit die Datenstrategie im politischen Raum, aber auch seitens der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft neben berechtigtem Lob auch Kritik erfahren hat, bezieht sich diese weitgehend auf konkrete Projekte und politische Weichenstellungen, die es zu diskutieren und zu entscheiden gilt. Es ist auch das Verdienst der Datenstrategie, in einer komplexen Ausgangslage die notwendigen politischen Themen und Prozesse zu konturieren, zu kanalisieren und damit deren Umsetzung zu beschleunigen.
4. Zu den inhaltlichen Stärken der Datenstrategie zählen die Ausgewogenheit der strategischen Ziele (Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit, Innovation und Verantwortung, Fortschritt und Sicherheit, Verbraucherschutz und Wirtschaftsförderung) sowie die klare Positionierung in Leitbildern (Orientierung an ethischen Maßstäben, Etablierung einer Datenkultur, Erhöhung der Datenkompetenz aller Akteure, Teilhabe der Menschen, Vorbildfunktion des Staates).
5. Die Bundesregierung hat erkannt, dass es in vielen Bereichen dringenden Forschungsbedarf gibt (und avisiert Mittel für die Wissenschaft), zeigt selbstkritisch Defizite in Regierung und Verwaltung auf (und verspricht Kompetenzerwerb und Strukturverbesserungen) und läutet einen Paradigmenwechsel hin zu einer offeneren, experimentierfreudigen und agilen Verwaltung ein. „Wenn auch nur die Hälfte von dem vernünftig umgesetzt wird, was hier versprochen wird, ist das im Verhältnis zum Status Quo ein Quantensprung“ (Ingo Dachwitz, netzpolitik.org). Das festgelegte Monitoring zur Umsetzung der Datenstrategie gibt nicht nur Gelegenheit zur Fortschrittsmessung, sondern könnte zugleich Anreiz sein, den Skeptikern zum Trotz dieses Klassenziel zu übertreffen.

Das Bundeskabinett hat in seiner Sitzung vom 27.1.2021 die „Datenstrategie. Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum“ beschlossen. Mit ihr will die Bundesregierung

„innovative und verantwortungsvolle Datenbereitstellung und Datennutzung insbesondere in Deutschland und Europa signifikant erhöhen – in der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Verwaltung.“ Gleichzeitig will sie „auf Basis der europäischen Werte eine gerechte Teilhabe sichern, Datenmonopole verhindern und zugleich Datenmissbrauch konsequent begegnen.“

Mit dieser Stellungnahme soll die Datenstrategie zunächst in einem Überblick gewürdigt werden (A.), bevor auf einzelne Fragen eingegangen wird, deren Beantwortung der Ausschuss Digitale Agenda erbeten hat (B.).

Es sei darauf hingewiesen, dass aufgrund der sehr kurzfristigen Einladung nur ausgewählte Fragen aus dem übersandten Fragenkatalog beantwortet werden konnten.

A. Die Datenstrategie im Überblick

1. Die Datenstrategie der Bundesregierung ist (besonders, wenn man sie mit anderen Strategien vergleicht, die in den letzten Jahren auf europäischer und nationaler Ebene beschlossen wurden) sehr gelungen. Die vier Hauptkapitel

- Das Fundament: Dateninfrastrukturen leistungsfähig und nachhaltig ausgestalten
- Innovative und verantwortungsvolle Datennutzung steigern
- Datenkompetenz erhöhen und Datenkultur etablieren
- Den Staat zum Vorreiter machen

sind Überschrift, Leitmotiv und politisches Versprechen zugleich.

Bei alledem steht der Mensch im Mittelpunkt:

„Für uns steht aber fest, dass auch in einer digitalen Gesellschaft stets der Mensch als Individuum und soziales Wesen, als aufgeklärte Bürgerin und aufgeklärter Bürger, im Mittelpunkt stehen muss. Das ist das zentrale Leitbild der europäischen Werteordnung. Dies stets zu berücksichtigen, ist für uns Ausdruck einer „verantwortungsvollen Datennutzung“. Der Mensch darf nicht zum bloßen Objekt digitaler Prozesse werden. Die Technik soll den Menschen unterstützen und helfen, ihn aber nicht fremdbestimmen und als Entscheidungsträger ersetzen.“

Betrachtet man die Datenstrategie in all ihren Facetten, Bestandsaufnahmen und Handlungsempfehlungen, merkt man wiederum, dass diese „human centered policy“ nicht leere Worthülse ist. Das Dokument atmet diesen Gedanken regelrecht.

2. Die Datenstrategie der Bundesregierung zeichnet sich insbesondere durch **zwei Vorzüge** aus:

a) Zum einen beschreibt sie **fundierte, in angemessener Tiefe und Breite** genau jene Herausforderungen, die sich in Bezug auf die Datenverarbeitung in ihrer gesamten Vielfalt stellen, die dem Gemeinwohl, der Wertschöpfung und legitimen Interessen der Wirtschaft sowie der privaten Nutzer/Verbraucher dienen. Auffällig ist das in vielen Abschnitten zum Ausdruck kommende **ausgewogene Verhältnis der berücksichtigten Interessen**: Die Datenstrategie erkennt die wichtige Rolle der Unternehmen bei der Erhebung, Aggregation und Veredelung von (insbesondere: nicht-personenbezogenen) Daten, ist dabei aber keineswegs „wirtschaftsnah“. Gleichberechtigt werden zahlreiche Maßnahmen zum Schutz der Interessen von Nutzerinnen und Nutzern (Verbrauchern) genannt. Überhaupt wird die **Zivilgesellschaft** vielfach adressiert, die gleichberechtigt neben Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung als Akteur, Nutznießer und Beteiligter bei der Umsetzung der Datenstrategie genannt wird. Bezeichnend ist insoweit auch, dass Forderungen aus der Zivilgesellschaft (wie Open Data, Open Government, Open Source etc.), die früher eher stiefmütterlich behandelt wurden, nunmehr im Mittelpunkt einer Datenstrategie stehen und einen festen Platz in der politischen Agenda der Bundesregierung bekommen haben. Der hohe Rang des Verbraucherschutzes zeigt sich auch, wenn Maßnahmen des Profiling und Scorings, um Verhalten zu prognostizieren und zu steuern sowie Präferenzen zu beeinflussen, kritisch hinterfragt und gegebenenfalls begrenzt werden sollen.

b) Zum anderen bietet die Datenstrategie **konkrete Lösungen und Handlungsempfehlungen** an und scheut sich auch nicht, immer wieder **Verantwortliche** zu benennen, die sich um die Umsetzung kümmern werden. Hierzu wurden praktisch aus allen Ministerien konkrete Projekte, Gesetzesvorhaben und andere Maßnahmen geliefert, die im Anhang zur Datenstrategie in einem **fast 40-seitigen Maßnahmenkatalog** mit insgesamt über 230 Maßnahmen übersichtlich aufgelistet werden. Dass man sich daran auch messen lassen will, zeigt die ausdrückliche Bereitschaft zum **Monitoring** der versprochenen Maßnahmen:

„Wir werden die Umsetzung der Datenstrategie mit einem Fortschritts-Monitoring begleiten. Dazu gehört eine effektive, zeitnahe Evaluation.“ Dies wiederum passt in das deutlich verstärkte Bemühen um **Transparenz** („Wir werden beim Statistischen Bundesamt ein digitales Datenportal „Dashboard Deutschland“ etablieren, das den dynamischen Informationsbedarfen der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft Rechnung trägt.“)

3. Die Datenstrategie zeigt an vielen Stellen **innovative Wege** auf und belegt die Offenheit der Bundesregierung, die Digitale Transformation gemeinsam mit allen relevanten Akteuren interessengerecht zu gestalten. Um nur wenige Beispiele zu nennen:

a) So soll der verbreiteten Rechtsunsicherheit durch ein **innovatives Rechtsinformationportal** begegnet werden, damit Innovationen nicht durch die vermeintliche Unvereinbarkeit mit rechtlichen Vorgaben ausgebremst werden.

b) Der Unsicherheit im Umgang mit personenbezogenen Daten, beispielsweise Gesundheitsdaten bei der Pandemiebekämpfung und darüberhinausgehenden Gesundheitsvorsorge soll mit gezielter Forschungsförderung und der Etablierung eines **Forschungsnetzwerks zur Anonymisierung** begegnet werden.

c) Die Etablierung von **Chief Data Scientists („Datennutzungsbeauftragten“)** mit einem Kernteam von Datenanalysten in allen Bundesbehörden ist die richtige Antwort auf schmerzlich vermisste Datenkompetenz und KnowHow in der öffentlichen Verwaltung.

d) Absolut zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung an die Europäische Datenstrategie zur Schaffung und Verwaltung von **Datenräumen** anknüpft und diese mit Leben füllt.

e) Ebenso bemerkenswert ist die Entwicklung eines **„Datenatlas der Bundesverwaltung“**. In einem ersten Schritt sollen die Datenbestände der Bundesverwaltung analysiert und auf Aktualität, Redundanz und Richtigkeit überprüfen und ein Darstellungskonzept erarbeitet werden. Ergänzt wird dies durch Errichtung eines gemeinsamen internen **virtuellen Datenpools der Bundesbehörden**, über den die verschiedenen Behörden relevante Daten für datenbasiertes Regierungshandeln in einem einheitlichen, standardisierten Format künftig zusammenführen und austauschen wollen.

4. Erfreulich ist aber auch, dass die Datenstrategie „das Rad nicht überall neu erfindet“, sondern sich an den hilfreichen **Empfehlungen der Datenethikkommission, der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 und dem Digitalrat** orientiert.

a) So wird zum Beispiel das Instrument des **Datentreuhänders als vertrauensbildende Institution** übernommen, nicht ohne den richtigen Hinweis, dass dies kein Allheilmittel sei und damit auch keine neue Bürokratie entstehen dürfe. Zudem

„soll ein Datencockpit eingeführt werden, das digital und damit nutzerfreundlicher als bisher für Bürgerinnen und Bürger Transparenz herstellt über den Austausch von Daten zwischen öffentlichen Stellen.“

b) Ausdrücklich unter Bezugnahme auf die Datenethikkommission wird die Bundesregierung

*„die Schaffung eines konkreten Rechtsrahmens für Datenmanagementsysteme bzw. Personal Information Management Systems (sog. **PIMS**) prüfen, die das Datenschutzrecht sicherstellen und die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher wahren.“*

c) Aufgegriffen wird auch der Vorschlag einer **partiellen Fokussierung der Datenschutzaufsicht**. Dies nicht etwa durch Abschaffung der Landesdatenschutzaufsichtsbehörden, aber durch Bündelung der Datenschutzaufsicht in länderübergreifenden Sachverhalten (analog zu den bestehenden Regelungen des Gesundheitsdatenschutzes). Auch dies dient der Rechtssicherheit, leiden doch insbesondere Unternehmen unter der unterschiedlichen Interpretation der DSGVO. Erfreulich ist es insoweit auch, dass in diesem komplexen Rechtsgebiet

„neue Aufbereitungsformen, länderübergreifende einheitliche Auslegungshilfen und weitere untergesetzliche Maßnahmen auch für juristische Laien“ entwickelt und zugänglich gemacht werden sollen.

Hierfür können sich insbesondere auch technische Lösungen eignen.

d) Geradezu zwingend, weil rechtsdogmatisch anders nicht vertretbar, ist die deutliche **Absage an ein Dateneigentum**. Um dann aber gleichzeitig

„zu prüfen, wie die Durchsetzung von bestehenden Rechten gestärkt werden kann“, etwa durch „Etablierung eines angemessenen Rechtsrahmens, der Zugang zu nicht-personenbezogenen Daten und gleichzeitig eine gerechte Teilhabe an der Datennutzung ermöglicht.“

e) Anstatt dessen soll eine **Kultur des freiwilligen und verantwortungsvollen Datenteilens** gefördert werden, von der alle gesellschaftlich Beteiligten profitieren. Das gesamte Datenökosystem soll so ausgestaltet werden, dass mehr Daten freiwillig genutzt und getauscht werden. Unterstützt wird daher der Aufbau von **Datenpools und Datenkooperationen**. Das ist aus meiner fachlichen Sicht genau der richtige Ansatz und knüpft an die in Fachkreisen stattfindende Debatte über Fragen des fairen Zugangs zu und der Nutzung von Daten an. Ein souveräner und selbstbestimmter Umgang mit Daten ist für innovative Geschäftsmodelle, funktionsfähigen Wettbewerb, das Gemeinwohl und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung.

5. Fazit: Die Datenstrategie wird die Datenpolitik nachhaltig prägen

Schon die für diese Stellungnahme ausgewählten wenigen Befunde und Maßnahmen zeigen, dass die rund 60 Seiten (zzgl. Anhängen) der Datenstrategie einen Konkretisierungsgrad aufweisen, der dem komplexen politischen Abstimmungsprozess zur Ehre gereicht. Dass die Datenstrategie nun etwas verzögert beschlossen wurde, ist kein Nachteil. Es ist ohnehin offensichtlich, dass der Maßnahmenkatalog nicht nur an die jetzige Bundesregierung adressiert ist, sondern eine politische (nicht: rechtliche) Bindungskraft für die nächste Bundesregierung entfaltet. Diese politische Bindung ergibt sich aus der Überzeugungskraft des Dokuments, dem man sich in einem größeren Maß kaum entziehen kann. Natürlich kann man in einzelnen Punkten unterschiedlicher Meinung sein und ist an einigen Stellen der Diskurs erst angestoßen. Aber genau das macht eine gute, ja sehr gute Strategie aus, die evidenzbasiert, aber auch visionär sein sollte. Gerade die Pandemie zeigt, wie wichtig es ist, dass die richtigen Daten in richtiger Form zur rechten Zeit zur Verfügung stehen. Die Datenstrategie der Bundesregierung, die es nun beherzt umzusetzen gilt, kommt gerade noch rechtzeitig.

B. Stellungnahme zu einzelnen Fragen des Ausschusses Digitale Agenda

Aus dem sehr umfangreichen Fragenkatalog wurden die folgenden Fragen ausgewählt, um die vorstehende übergreifende Stellungnahme aus meiner fachlichen Perspektive zu ergänzen und zu vertiefen.

I. Datenstrategie und Datenpolitik

1. Wie bewerten Sie die grundsätzliche Zielrichtung der Datenstrategie mit Blick auf die vier zentralen Handlungsfelder?

Die vier zentralen Handlungsfelder – Dateninfrastrukturen, Datennutzung, Datenkompetenz und Vorbild Staat – verfolgen einen ganzheitlichen Ansatz, sind gut und richtig gewählt und bauen auch schlüssig aufeinander auf. Ohne die leistungsfähige und nachhaltige Ausgestaltung der Dateninfrastruktur gäbe es kein technisches Fundament sämtlicher Verwaltungsprozesse, datengetriebenen Geschäftsmodelle und sozialen Interaktionen. Ohne innovative und verantwortungsvolle Datennutzung wäre all das, was wir mit wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Fortschritt im Rahmen der Digitalen Transformation verbinden, nicht möglich. Erst die Erhöhung der Datenkompetenz für alle Akteure ermöglicht eine selbstbestimmte und interessengerechte Datennutzung und die Etablierung einer sinnstiftenden und gemeinwohlorientierten Datenkultur. Schließlich kann und muss der Staat bei alledem als Vorbild vorangehen, um die vorgenannten Ziele schneller und nachhaltiger zu erreichen.

Mit dieser Ausrichtung schließt die Datenstrategie der Bundesregierung zugleich an die Konzeption und Ausrichtung der Europäischen Datenstrategie an (hierzu → B.I.3). Hierdurch wird die Datenstrategie der Bundesregierung die Datenpolitik in Europa mit prägen und u.a. durch die vielfältigen Maßnahmen im Bereich der Datenräume diese auch mit Leben füllen.

Ferner wird auf die entsprechenden Wertungen unter → A. verwiesen.

2. Wie bewerten Sie, auch vor dem Hintergrund des Zeitpunkts der Vorlage der Datenstrategie, die Chancen, dass Teile der Datenstrategie - insofern sie nicht ohnehin bereits laufende Gesetzesvorhaben betreffen - noch in dieser Wahlperiode in konkrete gesetzgeberische Initiativen umgesetzt werden?

Die Umsetzung der Datenstrategie erschöpft sich nicht in „gesetzgeberischen Initiativen“, sondern adressiert vielfach Praxisprojekte, die sich ohne Weiteres in absehbarer Zeit umsetzen lassen. Regulierung kann für den einen oder anderen erwünschten Digitalisierungsschub auch hinderlich sein.

Die Datenstrategie ist weder mit einem Gesetz (das der Diskontinuität zum Ende der Legislaturperiode verfallen könnte) vergleichbar noch fängt sie inhaltlich „bei Null“ an. Vielmehr schöpft sie ihren Wert aus der umfassenden Bestandsaufnahme, Strukturierung und einer Vielzahl von neuen Handlungsempfehlungen sowie Verweisen auf laufende Projekte. Sie ist damit eine wahre Fundgrube an Informationen, Ideen und Wegweisern. Diesen Wert verliert sie nicht mit Bildung einer neuen Bundesregierung. Diese ist in rechtlicher Hinsicht selbstverständlich so wenig an die Strategie gebunden wie es die jetzige Regierung ist. Vielmehr geht es um eine politische Selbstbindung, die an die Überzeugungskraft der Ideen anknüpft und sich damit zugleich für künftige Akteure empfiehlt – soweit dies im politischen Alltag eben wirken kann. Allemaal entscheidet der Bundestag in seiner jeweiligen Zusammensetzung autark über Gesetzentwürfe (wer auch immer diese eingebracht haben sollte) – und dies zudem unabhängig davon, ob das geplante Gesetz einen Aspekt der Datenstrategie umsetzt oder diese außer Acht lässt.

Was unterdessen ebenso zu beachten ist: Das Parlament ist eher ein mittelbarer Adressat der Datenstrategie (vermittelt durch Gesetzentwürfe, die infolgedessen eingebracht werden mögen). Sie ist in besonderer Weise zudem Orientierungspunkt und Inspirationsquelle für alle relevanten politischen Akteure, aber auch die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft. Für diese wiederum markiert die Bundestagswahl ohnehin keine Zäsur. So gesehen wird es jetzt und auch zukünftig Forschungsprojekte, Geschäftsideen und gesellschaftliche Debatten geben, die auf dem Gerüst der Datenstrategie aufsetzen und in den jeweils fachlich einschlägigen Ministerien ihren Widerhall finden.

Die Umsetzung der Datenstrategie ist ein kurz-, mittel- und langfristiger Prozess auf vielen Ebenen, der auch vom wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs, vom politischen Wettbewerb und dem Gestaltungswillen der Fachressorts lebt. Das in die Datenstrategie implementierte Monitoring (hierzu → B.I.5) gibt weiter Auskunft darüber, wie erfolgreich dieser Diskurs, der Wettbewerb und Gestaltungsprozess verlaufen. Die allernächste Zeit hierfür bereits kraftvoll zu nutzen, dürfte sicher auch im Interesse der politischen Kräfte hinter der aktuellen Bundesregierung liegen.

3. *Wie bewerten Sie die Anschlussfähigkeit der nationalen Datenstrategie hinsichtlich der europäischen Daten-Strategie und des Entwurfs eines "Data Governance Act" der EU-Kommission?*

Die Datenstrategie der Bundesregierung steht – wie bereits zuvor ausgeführt wurde – im Einklang mit den strategischen Zielen auf europäischer Ebene¹; beide Strategien gehen gleichsam „Hand in Hand“. So heißt es dezidiert auf Seite 9 (Hervorhebungen vom Verf.):

„Die Datenstrategie soll damit nicht nur unseren Weg der Datenpolitik weisen, sondern auch ein **Beitrag für eine europäische Vision des Datenzeitalters** sein, die wir gemeinsam mit unseren europäischen Partnern entwickeln. Die Sicherstellung eines begründeten Zugangs und die bessere Nutzung von Daten zum Wohle vieler und der Schutz der Rechte und Daten einer jeden und eines jeden Einzelnen sind in dieser Vision kein Widerspruch, sondern gehören untrennbar zusammen.

Viele unserer Maßnahmen sind bereits **eng verzahnt mit den Bemühungen der Europäischen Kommission und ihrer Datenstrategie**. Bei allen neu vorgeschlagenen Maßnahmen werden wir die **Anschlussfähigkeit an andere europäische Mitgliedstaaten** bereits in der Konzeption mitdenken. Nur dann können wir Synergien schaffen und einen Beitrag zur digitalen Souveränität Europas leisten. Gleichzeitig wollen wir unsere internationalen Partner bei Aufbau und Wahrung der eigenen digitalen Souveränität unterstützen. Dies schließt auch die Kooperation mit Entwicklungs- und Schwellenländern ein. Das Verständnis dafür, dass Daten auch öffentliches Gemeingut sein können, ist hierbei ein zentraler Faktor, damit weltweit das große Potenzial von Daten für wirtschaftliche und soziale Entwicklung genutzt werden kann.

Weiterhin werden wir uns dafür einsetzen, dass die Europäische Union im digitalen Zeitalter weltweit die offenste Region für Handel und Investitionen bleibt, in der internationalen Zusammenarbeit für ambitionierte Verpflichtungen zu freiem Datenverkehr eintritt und Bestrebungen von digitalem Protektionismus entgegenwirkt.“

Auffällige Parallelen zwischen europäischer und deutscher Datenstrategie bestehen unter anderem bei der Konzeption von Datenräumen, dem Ziel der Etablierung eines Datenökosystem mit vielen verschiedenen Akteuren, der Förderung von vertrauenswürdigen Cloud-Strukturen (insbesondere im Hinblick auf das Projekt GAIA-X) oder auch der Förderung von KMU sowie im Bereich der Datenkompetenz.

Genauso wie die Kommission investiert die Bundesregierung im Bereich der Cloud-Infrastrukturen. Die Initiative GAIA X wurde ursprünglich im BMWI und BMBF gestartet und ist nun eine Vision von europäischer Dimension, die auch in der europäischen Datenstrategie benannt wurde. Dennoch gibt es auch kleinere Maßnahmen im Zusammenhang

¹ Europäische Datenstrategie v. 19.02.2020, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=DE>.

mit GAIA X (z.B. einen GAIA X-Förderwettbewerb), die sich in der Datenstrategie der Bundesregierung finden. Zudem denkt die Bundesregierung bereits die Quantenkommunikation mit und hat im Bereich Quantencomputing und High Performance Computing Programme in ihre Datenstrategie aufgenommen. Dieser wurde durch die Kommission in der europäischen Industriestrategie adressiert. Die Datenstrategie der Bundesregierung baut damit nicht nur auf der europäischen Datenstrategie, sondern auch auf den weiteren europäischen Strategien auf.

Sowohl die europäische Datenstrategie, als auch die Datenstrategie der Bundesregierung widmen sich dem Thema (Daten-)Kompetenz in ihrem dritten Handlungsfeld. Hierbei haben beide das Ziel, sowohl den einzelnen Bürger im Umgang mit seinen personenbezogenen Daten zu befähigen, als auch die allgemeine Kompetenz im Umgang mit nicht-personenbezogenen Daten zu verbessern. Während die europäische Datenstrategie einen stärkeren Fokus auf die Kompetenzvermittlung zur Schließung der Qualitätslücke auf dem Arbeitsmarkt adressiert, richtet sich die Bundesregierung mit ihren Maßnahmen zur Vermittlung von Datenkompetenz an die gesamte Gesellschaft,

Genau wie in der europäischen Datenstrategie erkennt die Datenstrategie der Bundesregierung den Vorbildcharakter hoheitlichen Handelns. Der Bund will ebenso wie die Europäische Kommission als Vorbild vorangehen und eine Datenkultur etablieren. Der Bereich Open Data wird daher in beiden Strategien klar adressiert.

Die in der europäischen Datenstrategie genannten Datenräume in den Bereichen Industrie, Umwelt, Mobilität, Gesundheit, Finanzen, Energie, Landwirtschaft, Verwaltung, Forschung und Kompetenzen, wurden in der Datenstrategie der Bundesregierung aufgegriffen und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt. Hier findet sich z.B. ein bundesweites Biodiversitätsmonitoring oder eine Initiative für nachhaltige Dateninfrastruktur mit dem Ziel, Transparenz zu den Umwelt- und Klimawirkungen von Dateninfrastrukturen herzustellen und daran anknüpfende, maßgeschneiderte Maßnahmen anzustoßen. Bei der Umsetzung im Einzelnen bedarf es einer Anschlussfähigkeit an entsprechende Maßnahmen anderer Mitgliedsstaaten. Die klar benannten Maßnahmen der Datenstrategie der Bundesregierung können in dem Bereich jedoch auch Vorbildcharakter für andere Mitgliedsstaaten besitzen und damit die Gestaltung der europäischen Datenräume nachhaltig prägen. Gerade im Bereich des Datenraums Mobilität ist davon auszugehen, dass die hier getroffenen Weichenstellungen in Deutschland nachhaltige Auswirkungen auf die Gestaltung des europäischen Datenraums zu Mobilität insgesamt besitzen.

Beide Strategien setzen auf ein vielfältiges Datenökosystem, da dieses für einen lebendigen, teilhabesichernden europäischen digitalen Binnenmarkt erforderlich ist und Resilienz fördert. Ein Datenökosystem aus wenigen Datenmonopolen kann ein Hindernis für den freien Wettbewerb, Innovationen aber auch gesellschaftliche Teilhabe darstellen. Ein vertrauensbildendes Element dieses Datenökosystem stellen nach der Datenstrategie der Bundesregierung Datenintermediäre bzw. Datentreuhänder dar, die Unternehmen bei der Datenverarbeitung unterstützen und ein Datenteilen absichern sollen. Diese

Datenintermediäre wurden nunmehr explizit im Entwurf des Data Governance Act aufgenommen und mit einem übergreifenden regulativen Ansatz versehen. Die Begriffe Datentreuhänder oder Datenintermediär beinhaltet die europäische Datenstrategie noch nicht, daran erkennt man wiederum die Wechselwirkung der verschiedenen Datenstrategien auch im Rahmen der Umsetzung. Es bleibt zu wünschen, dass dieses gegenseitige voneinander Lernen im Umsetzungsprozess aller Strategien gelebt wird.

Die Legislativmaßnahmen aus der europäischen Datenstrategie (u.a. der Data Governance Act) werden in der Datenstrategie aufgegriffen. Die Bundesregierung will sich dafür einsetzen, die Interoperabilität und Nutzbarkeit von Daten mit diesem Rechtsrahmen zu erleichtern. Aufgrund der Komplexität des Datenrechts wünsche ich mir hier eine enge fachliche Begleitung dieser Legislativmaßnahme durch die Bundesregierung, da dieses Gesetz in unserer Rechtsdogmatik auch Anwendung finden können muss. Zudem gibt es bereits, wie auch in der Datenstrategie aufgeführt wird, eine sehr enge Regeldichte, so dass hier eine enge Verzahnung mit nationalen Legislativmaßnahmen erforderlich wird.

Ein genauerer Abgleich mit dem Data Governance Act kann hier nicht vorgenommen werden, zumal insoweit nur ein erster Entwurf vorliegt, der noch etliche Verhandlungsrunden und Versionen durchlaufen wird. Auch hier zeichnet sich aber der eine oder andere Gleichklang ab, etwa was den sog. Datenaltruismus oder offene Verwaltungsdaten betrifft.

4. Wo sehen Sie welchen Änderungs- und/oder Ergänzungsbedarf?

Änderungen oder Ergänzungen drängen sich aus meiner rechtswissenschaftlichen Perspektive nicht auf. Selbstverständlich gibt es politisch unterschiedliche Auffassungen zu einzelnen Aspekten dieses breiten Themas. Anders als bei einem Gesetzentwurf, der am Ende des parlamentarischen Verfahrens etwa zu einem Gesetz werden soll, das der Deutsche Bundestag verabschiedet (und damit verantwortet), ist und bleibt diese Datenstrategie jene der Bundesregierung, die diese in einem durchaus längeren Abstimmungsprozess mit allen Ressorts zu der finalen Fassung gebracht hat. Über ihre Inhalte zu diskutieren, sie abzuwägen und in konkrete politische Maßnahmen zu übersetzen, ist bereits Teil des sinnvollen Diskurses, den anzustoßen das Verdienst der Datenstrategie ist.

5. Wie bewerten Sie die Datenstrategie der Bundesregierung hinsichtlich ihres vorgesehenen Monitorings?

Das vorgesehene Monitoring ist eine der Stärken dieser Strategie, zeigt es doch den unbedingten Umsetzungswillen und die Transparenz, die man auch aus Sicht der Adressaten politischer Entscheidungen, insbesondere der Bürgerinnen und Bürger, wünschen mag. Die mit Datennutzung und Datenschutz verbundenen politischen Themen haben ohnehin eine derart weitreichende Bedeutung, dass eine weniger streng beobachtete Politik – zumal in Zeiten rasanter Technologieentwicklung – Gefahr läuft, den Anschluss an die

Lebenswirklichkeit zu verlieren. Dass Transparenz in diesem Fall auch akzeptanzstiftende Wirkung bei den Bürgerinnen und Bürgern hat, ist ein weiterer Pluspunkt.

II. Datenschutz als Gestaltungsfaktor

1. *Findet die Datenstrategie einen angemessenen Ausgleich zwischen dem grundrechtlich garantierten Schutz vor allem personenbeziehbarer Daten und der Zugänglichmachung von Daten im Sinne des Gemeinwohls?*

Die Datenstrategie ist durchgehend von dem Geist geprägt, Datenschutz und Datennutzung in Einklang zu bringen. Dies zeigt sich ausdrücklich in dieser Passage auf Seite 7:

„Für uns steht aber fest, dass auch in einer digitalen Gesellschaft stets der Mensch als Individuum und soziales Wesen, als aufgeklärte Bürgerin und aufgeklärter Bürger, im Mittelpunkt stehen muss.

Das ist das zentrale Leitbild der europäischen Werteordnung. Dies stets zu berücksichtigen, ist für uns Ausdruck einer „verantwortungsvollen Datennutzung“. Der Mensch darf nicht zum bloßen Objekt digitaler Prozesse werden. Die Technik soll den Menschen unterstützen und helfen, ihn aber nicht fremdbestimmen und als Entscheidungsträger ersetzen.

Der Datenschutzstandard in Europa bietet ein starkes Fundament, auf dem diese Strategie aufsetzt. Unter einer verantwortungsvollen Datennutzung verstehen wir dabei aber nicht nur die Einhaltung des Rechtsrahmens, sondern auch die Orientierung an zentralen ethischen Grundsätzen und Prinzipien sowie die Berücksichtigung der nach dem Stand der Technik erarbeiteten Qualitäts- und Sicherheitskriterien. Hierzu gehören für uns auch eine hohe Datenqualität, hohe Standards des Datenmanagements und sorgfältige Dokumentation sowie transparente Datenauswertung. Bei der Nutzung von Daten ist nicht alles, was technisch möglich ist, auch ethisch vertretbar und politisch wünschenswert.“

An weiteren Stellen wird herausgearbeitet, dass die Datenschutzgrundverordnung unter Beachtung der Anforderungen an die Rechtfertigung der Verarbeitung personenbezogener Daten sowie der autonomiewahrenden Verfahrensvorkehrungen Datennutzung vielfach zulässt. Datenschutz ist kein Verhinderungsinstrument, sondern ein Gestaltungsfaktor. Von daher steht „der Datenschutz“ der Zugänglichmachung von Daten im Sinne des Gemeinwohls nicht entgegen: Soweit es um Sachdaten oder erfolgreich anonymisierte Daten geht, greift die DSGVO ohnehin nicht. Aber selbst die Nutzung personenbezogener Daten zu gemeinwohlorientierten Zwecken, etwa im Rahmen der Forschung oder ganz aktuell der Pandemiebekämpfung, ist wie gesehen nicht ausgeschlossen, wenn man die Datenverarbeitung mit technischen und organisatorischen Vorkehrungen konzipiert (Datenschutz durch Technikgestaltung). So lassen sich auch Einwilligungsprozesse entsprechend gestalten (Beispiel: Datenspende).

Aber auch der Zugang von nicht-personenbezogenen Daten für eine

gemeinwohlorientierte Datennutzung wurde in der Strategie an verschiedenen Stellen verankert. So wird die Bundesregierung bei neuen Gesetzgebungsvorhaben künftig prüfen, „in welchem Umfang forschungsfreundliche, barrierefreie Zugangsregeln (sog. Forschungsklauseln) für die unabhängige wissenschaftliche Forschung geschaffen werden können.“ Zudem will die Bundesregierung Datenkooperationen etablieren, um den staatlichen Versorgungsauftrag zielgerichteter wahrnehmen zu können. Insbesondere Umweltdaten und Infrastrukturdaten, z.B. über Straßenverhältnisse oder Luftqualität können auch dazu beitragen, dass der Staat nachhaltiger agiert. Ferner adressiert die Bundesregierung unter 2.3 neue Kooperationsformen mit Daten. Hiernach sollen Daten als Gemeingüter zwischen verschiedenen Akteuren erstellt werden können. Diese Potentiale will die Bundesregierung erschließen.

2. Sehen Sie Widersprüche bezüglich der Datenstrategie und aktuellen Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, etwa mit Blick auf das Bekenntnis für den Schutz personenbezogener Daten?

Aus Sicht der Bundesregierung dürfte kein Widerspruch auszumachen sein. Dies gilt selbst mit Blick auf umstrittene Gesetze wie zum Beispiel das Registermodernisierungsgesetz, das von einem Teil der Experten in der Sachverständigenanhörung als nicht datenschutzkonform kritisiert wurde – eben deshalb, weil die Bundesregierung als Urheber der Novelle diese Zweifel gerade nicht teilt, so dass erst ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts Klarheit bringen dürfte. Die Formulierung in der Frage: „Bekenntnis für den Schutz personenbezogener Daten“ als Begründung für einen „Widerspruch“ erscheint hier auch irreführend. Die Datenschutzgrundverordnung ist geltendes, bindendes Recht. Die Datenstrategie wurde ersichtlich auf der Grundlage der DSGVO und weiterem höherrangigen Recht verfasst. So wird auf Seite 20 der Datenstrategie ausgeführt:

„Wir setzen uns für einen wirksamen und im Einklang mit den Grundrechten des Grundgesetzes sowie den Vorschriften der EU-Grundrechte-Charta stehenden Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten in der elektronischen Kommunikation ein.“

Falls sich ein Gesetz in diesem Kontext als verfassungswidrig herausstellen sollte, hätte dies indes nichts mit der Datenstrategie zu tun.

3. Sehen Sie die Notwendigkeit der Aufstockung des Personals der Datenschutzaufsichtsbehörden, die auch für die unabhängige Beratung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zuständig sind?

Es ist unstrittig, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden mit Inkrafttreten der DSGVO eine Vielzahl neuer Aufgaben zu erfüllen haben. Dafür bedarf es nicht nur einer ausreichenden personellen Ausstattung, sondern auch der notwendigen Expertise im Kontext

von Recht, Informatik und Data Science. Damit sich insbesondere die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder bei den Haushaltsverhandlungen leichter tun, könnte eine unabhängige wissenschaftliche Studie mit empirischem und rechtlichem Anteil zu den Ressourcen in den Bundesländern in Relation zum jeweiligen Aufgabenspektrum in Auftrag gegeben werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine aufgabenadäquate Personal- und Sachausstattung dazu beitragen soll, die völlige Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden zu gewährleisten. Nach Art. 52 Abs. 4 DSGVO stellt jeder Mitgliedstaat sicher, „dass jede Aufsichtsbehörde mit den personellen, technischen und finanziellen Ressourcen, Räumlichkeiten und Infrastrukturen ausgestattet wird, die sie benötigt, um ihre Aufgaben und Befugnisse auch im Rahmen der Amtshilfe, Zusammenarbeit und Mitwirkung im Ausschuss effektiv wahrnehmen zu können.“

Eine Aufstockung des Personals wäre zudem erforderlich, wenn künftig weitere Datenschutzbehörden Prüf- und Zertifizierungslabore (so wie am ULD in Schleswig-Holstein) verankert würden, die die technische Prüfung datenbasierter Produkte und Dienste auf ihre Datenschutzkonformität vornehmen. Hierfür prüft die Bundesregierung als Maßnahme in der Datenstrategie die Errichtung eines Netzwerks.

Überdies ist zu bedenken, dass die Datenschutzbehörden zumeist auch die Informationsfreiheit verantworten und dieser Bereich vielfach sehr vernachlässigt wird. Gerade hierfür sollten die Ressourcen bei den Aufsichtsbehörden aufgestockt werden, um etwa die Öffnung von Verwaltungsdaten zu verbessern.

4. Inwieweit sehen Sie im Datenschutzrecht im Hinblick auf die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten weiteren Regelungsbedarf? Wie könnten innovative Datenschutzeinwilligungsmanagements aussehen? Wie kann die Nutzung von Daten auf der einen Seite und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre und das Fernmeldegeheimnis, aber auch der Schutz von Geschäftsgeheimnissen auf der anderen Seite in Einklang gebracht werden? Welche Instrumente könnten zur Vereinbarkeit behilflich sein und wo besteht konkreter Anpassungsbedarf (regulatorisch, wissenschaftlich)?

Zunächst ist davon auszugehen, dass die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) das maßgebliche Regelungsregime für den Umgang mit personenbezogenen Daten ist und auch bleiben wird. Änderungen an der DSGVO werden durch die Datenstrategie nicht angestoßen. Damit schließt sich die Bundesregierung der generellen Haltung an, die die Datenethikkommission in ihrem Schlussbericht vom 23.10.2019 eingenommen hat.

Die eigentliche Herausforderung ist nicht das Datenschutzrecht im Sinne weiterer Regulierung, sondern sind der Umgang in der Praxis mit dessen Anforderungen, die zuweilen fehlende Digitalkompetenzen, die sich insbesondere bei fehlerhaftem oder nicht zeitgemäßem IT-Einsatz zeigen oder auch das fehlende Verständnis für notwendige Schutzvorkehrungen. Auch IT-Sicherheitsdefizite sind ein Einfallstor für

Datenschutzverletzungen. Hier gilt es anzusetzen. Diese Probleme erkennt auch die Datenstrategie und führt hierzu u.a. auf Seite 16 f. aus:

„Ein weiterer Grund für die Nichtnutzung von Daten oder die Verwehrung eines Datenzugriffs von Dritten ist, dass datenverarbeitende Stellen sich häufig nicht im Klaren darüber sind, ob entsprechende Daten personenbezogen sind oder ein Personenbezug aufgrund vollständiger Anonymisierung entfallen ist. Eine Anonymisierung liegt nur dann vor, wenn der Personenbezug von Daten derart aufgehoben ist, dass er nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskräften wiederhergestellt werden kann. Die DSGVO stellt die Verpflichtung zum Datenschutz auch durch Technikgestaltung auf. Das hierin bestehende Potenzial wird jedoch von der Unternehmens- und Forschungspraxis noch nicht ausgeschöpft.“

Dass die Bundesregierung infolgedessen insbesondere die Anonymisierungsforschung unterstützen will, ist konsequent und sehr begrüßenswert.

In diese Richtung passen auch innovative Formen des Einwilligungsmanagements, die an die Stelle einer faktisch unbrauchbaren Konfrontation mit langen, unverständlichen Datenschutz„erklärungen“ treten. Dies wird auch von der Datenstrategie auf Seite 41 thematisiert, hier wird die „große Unsicherheit der Bürgerinnen und Bürger beim Thema Daten“ hervorgehoben. Dabei wird insbesondere auch auf „sehr unübersichtliche Ausführungen in Datenschutzerklärungen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ hingewiesen.

Ideen und innovative Ansätze hierzu sind sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft zu entwickeln. Zu nennen ist etwa der Ansatz von *Martin Scheurer*, der rechtsdidaktische Überlegungen mit Elementen des Gamification verbindet, um eine effektive, digitalisierte Selbstbestimmung mit Hilfe eines akzeptanzstiftenden, motivierenden Einwilligungsprozess zu gewährleisten.²

Mit der Frage: *Wie könnten innovative Datenschutzeinwilligungsmanagements aussehen?* befasst sich eine eigene Maßnahme in der Datenstrategie der Bundesregierung. Das BMJV betreut das Forschungsprojekt „Innovatives Datenschutz-Einwilligungsmanagement“. Hierbei werden Einwilligungsmodelle im Online-Kontext analysiert und mit einer repräsentativen Online-Befragung Verbrauchererwartungen erhoben. Darüber hinaus werden Empfehlungen zur rechtskonformen und verbraucherfreundlichen Einwilligung in Form eines Best-Practice-Modells entwickelt. Gerade die empirische Grundlage macht dieses Vorhaben so wertvoll, daher bin ich auf die Ergebnisse dieses Projekts gespannt.

² *Martin Scheurer*, Spielerisch selbstbestimmt. Rechtskonforme Einwilligungserklärungen in Zeiten ubiquitärer Digitalisierung, 2019.

5. *Wie kann die Aufsichtsstruktur in Deutschland im Bereich Datenschutz optimiert werden, um die Komplexität und teilweise widersprüchliche Rechtsauslegung und -anwendung abzubauen, ohne das Datenschutzniveau abzusenken oder notwendige bereichsspezifische Regelungen zu beschränken?*

Diese Frage beantwortet die Datenstrategie selbst auf den Seiten 17 und 18. Dort heißt es unter anderem (Hervorhebungen vom Verf.):

„Die Datenschutzaufsicht besteht in Deutschland aus dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit [...] und 17 Landesdatenschutzbeauftragten, die die Einhaltung des Datenschutzrechts im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich landesspezifisch beaufsichtigen. Zusammen bilden sie die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK), die eine Vereinheitlichung der Rechtsauslegung der Aufsichtsbehörden fördern soll. Dennoch kann die Rechtsauslegung divergieren. Wir werden prüfen, ob und in welcher Form Optimierungen zur **Verbesserung bei der Koordinierung der einheitlichen Durchsetzung des Datenschutzrechts** notwendig sind.“

„Darüber hinaus müssen wir dieses komplexe Rechtsgebiet durch neue Aufbereitungsformen, länderübergreifende einheitliche Auslegungshilfen und weitere untergesetzliche Maßnahmen auch für juristische Laien zugänglich machen. Hierfür können sich insbesondere auch technische Lösungen eignen.“

Ein weiterer wichtiger Ansatz, den die Datenstrategie allerdings nur andeutet, ist die Vereinheitlichung der länderspezifischen Ausgestaltung des Datenschutzrechts. Gerade die länderübergreifende Zusammenarbeit bei den verschiedenen Verwaltungsaufgaben gerät hier an immer stärkere Grenzen (von den klassischen Verwaltungsaufgaben, über die Bildungs- und Forschungslandschaft). Hier wäre ein offensiveres Vorgehen des Parlaments sowie der länderübergreifend tätigen Parteien wünschenswert. Zumal es auf Grundlage der Datenschutzgrundverordnung keinen Unterschied machen darf, ob ich in Bayern oder Schleswig-Holstein Daten verarbeite. Daher sollte hier nicht nur die Datenschutzbehörde ein gleiches Verständnis des Datenschutzes besitzen, sondern auch der datenschutzrechtliche Gestaltungsraum derselbe sein.

6. *Die Datenstrategie erwähnt das mitunter lebensrettende Potenzial von Daten im Bereich des Gesundheitswesens. Sind aus Ihrer Sicht personenbezogene Gesundheitsdaten mit Blick auf den intersektoralen Austausch, aber auch den teilweise in höchstem Maße sensiblen personenbeziehbaren Informationen besonderen Regularien zu unterstellen, insofern nicht ohnehin schon besondere Regeln für sie gelten?*

Die bestehenden, ohnehin schon strengen Regelungen genügen zum Schutz der Gesundheitsdaten. Wir brauchen keine weiteren Rechtsvorschriften, sondern eher Anstrengungen zu Datenschutz durch Technikgestaltung und organisatorische Vorkehrungen. Die DSGVO ist in ihrer Grundkonzeption so agil, dass weder eine Verschärfung noch eine Lockerung „des Datenschutzes“ erforderlich ist, um etwa notwendige Maßnahmen selbst in

einer Pandemie zu treffen und durchzusetzen. Wie auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Ulrich Kelber, mehrfach betont hat, scheitern keine sinnvollen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung – wie etwa die Corona-Warn-App – „am Datenschutz“. Wollte man zum Beispiel sensible Gesundheitsdaten wie Krankheitssymptome oder spezifische Bewegungsprofile über die Corona-Warn-App zur Gewinnung von Lageerkennnissen (Clusterung) oder Nachverfolgung von Infektionsketten nutzen, wäre dies über einen datenschutzkonformen Einwilligungsprozess oder über eine gesetzliche Ermächtigung zu rechtfertigen. Diese Ansicht wird auch in der Datenstrategie unterstützt. Auf Seite 20 wird deutlich, dass gerade die in der DSGVO vorgesehenen Mittel eingesetzt werden sollen, um die Ziele zu erreichen:

„Wir werden uns für die Erarbeitung von Verhaltensregeln (Codes of Conduct) gemäß Art. 40 DSGVO für die Sekundärdatennutzung im Gesundheitswesen sowie für eine Verstärkung der Expertengruppe zur Sekundärnutzung von Gesundheitsdaten einsetzen, um die Rechtssicherheit zu erhöhen und sicherzustellen, dass Sekundärdaten innerhalb des Europäischen Gesundheitsdatenraums DSGVO-konform genutzt werden können.“

Die Frage ist dann eher, ob diese rechtlich denkbare Ausgestaltung der App auf Akzeptanz bei den Nutzern stößt. Es ist denkbar, dass in diesem Fall weitaus weniger Menschen die App nutzen. Ihre Nutzung gesetzlich vorzuschreiben und dies auch noch zu überwachen, ist grundrechtskonform kaum umsetzbar. Der freiheitliche Verfassungsstaat lebt eben von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann (Ernst-Wolfgang Böckenförde). Man muss immer wieder betonen, dass das Recht in solchen Kontexten nur eine begrenzte Steuerungskraft hat. Stattdessen erscheint erfolgversprechender, smarte technisch-organisatorische Lösungen zu entwickeln, die einen fairen Ausgleich von Schutz- und Nutzungsinteresse abbilden, den geäußerten Bedenken Rechnung tragen und den Betroffenen mit guten Gründen versichern können, dass einem Missbrauch ihrer Daten weitgehend entgegengewirkt wird.

III. Datennutzung und Datenzugang

1. Welche Gründe sind aus Ihrer Sicht ursächlich dafür, dass bisher in Deutschland zu wenig Daten genutzt und geteilt werden?

Dies kann ohne eine begleitende empirische Untersuchung nicht oder jedenfalls nicht abschließend beurteilt werden. Dabei müsste zwischen verschiedenen Daten sowie unterschiedlichen Entitäten unterschieden werden, die jene Daten bereitstellen (könnten) bzw. diese zu (wiederum ganz unterschiedlichen) Zwecken nutzen könnte. „Datenteilung“ ist bislang kein anerkannter Rechtsbegriff (die Gesetze sprechen eher von Übermittlung, Bereitstellung etc.), sondern Bestandteil eines politischen Programms, das einer genau differenzierenden Betrachtung bedarf.

Ein Ansatz für das freiwillige Datenteilen wird in Art. 2 Nr. 10 des Entwurfs über das Data-Governance-Gesetz der EU-Kommission aufgeführt. Hier wird der Begriff „Datenaltruismus“ definiert und etabliert als:

„die Einwilligung betroffener Personen zur Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten oder die Erlaubnis anderer Dateninhaber zur unentgeltlichen Nutzung ihrer nicht personenbezogenen Daten für Zwecke von allgemeinem Interesse wie die wissenschaftliche Forschung oder die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen“

Tatsächlich gewähren zudem in Deutschland tagtäglich Millionen Nutzer sozialer Medien Zugang zu ihren persönlichen Daten, „teilen“ diese also mit anderen Nutzern. Diese Daten wiederum werden von den Netzbetreibern für ihre Geschäftszwecke genutzt. Dieses „Teilen“ und „Nutzen“ ist natürlich anders einzuordnen als etwa eine „Datenspende“ zu Zwecken der Gesundheitsforschung oder Pandemiebekämpfung, der Zugriff auf „Open Government Data“ durch Startups oder die gemeinsame Nutzung von Sachdaten aus industriellen Prozessen, Maschinendaten, statistischen Kenntnissen sowie im behördlichen Austausch.

Bei personenbezogenen Daten erkennt die Datenstrategie die Komplexität des Datenschutzes sowie Herausforderungen bei der Anonymisierung als Hemmnisse der Datennutzung, so heißt es auf Seite 16 und 17:

„Aufgrund der Komplexität des spezifizierenden Datenschutzrechts werden personenbezogene Daten aus Sorge vor Sanktionen in Deutschland jedoch in vielen Fällen nur eingeschränkt verarbeitet und datenbasierte Projekte nicht umgesetzt.

Ein weiterer Grund für die Nichtnutzung von Daten oder die Verwehrung eines Datenzugriffs von Dritten ist, dass datenverarbeitende Stellen sich häufig nicht im Klaren darüber sind, ob entsprechende Daten personenbezogen sind oder ein Personenbezug aufgrund vollständiger Anonymisierung entfallen ist. Eine Anonymisierung liegt nur dann vor, wenn der Personenbezug von Daten derart aufgehoben ist, dass er nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskräften wiederhergestellt werden kann. Die DSGVO stellt die Verpflichtung zum Datenschutz auch durch Technikgestaltung auf. Das hierin bestehende Potenzial wird jedoch von der Unternehmens- und Forschungspraxis noch nicht ausgeschöpft.“

Je nachdem, um welche Daten es jeweils geht, mag es – je nach Präferenz einer stärkeren oder weniger starken Datennutzung – einmal „zu wenig“ und einmal „zu viel“ an Daten sein, die im jeweiligen Kontext „geteilt“ werden. Allemal ist aus Sicht der Befürworter eines „Datenteilens“ im Prinzip auf Sachdaten und weniger auf personenbezogene Daten abzustellen (wobei die Abgrenzung auch nicht immer trennscharf möglich ist).

Was wiederum das (Mit-) Teilen von Sachdaten betrifft, können es auch Geschäftsgeheimnisse oder legitime Nutzungsinteressen sein, die eine Preisgabe gegenüber Dritten verhindern oder erschweren. Dies erzwingen zu wollen, kann rechtliche Bedenken auslösen.

Eine (zuweilen vorzugswürdige) vertragliche Vereinbarung scheitert möglicherweise an dem fehlenden Verständnis dahingehend, dass das „Teilen“ solcher Daten für beide Seiten gewinnbringend sein kann.

Hinsichtlich der Nutzung nicht-personenbezogener Daten benennt die Datenstrategie Bedenken, Unsicherheiten und legitime entgegenstehende Interessen von Unternehmen auf den Seiten 21 und 22 (Hervorhebungen vom Verf.):

„Beim Umgang mit **nicht-personenbezogenen Daten** bestehen ebenfalls noch Rechtsunsicherheit und großes, nicht ausgeschöpftes Potenzial. Für nicht-personenbezogene Daten werden der Zugang zu und der Umgang mit Daten primär vertraglich zwischen den Akteurinnen und Akteuren vereinbart. Es kann ein erhebliches **kommerzielles Interesse von Unternehmen daran bestehen, die eigenen Daten exklusiv zu nutzen oder deren Nutzung** so zu beschränken, dass entweder der Zugang zu diesen Daten Dritten versagt oder dass die Nutzung der Daten nur vermittelt über Services angeboten wird. Die Kontrolle des Zugangs und der Nutzung von Daten kann Unternehmen Wettbewerbsvorteile und Geschäftschancen bieten. Auch Sicherheitsaspekte können hierbei eine legitime Rolle spielen. Ein exklusiver Zugang zu Daten kann jedoch auch Wettbewerb und Innovationschancen verhindern und Monopolisierung begünstigen.“

„Dazu kommt, dass Unsicherheit in Unternehmen herrscht, wann eine hinreichende Anonymisierung von personenbezogenen Daten vorliegt und inwiefern durch Industriemaschinen generierte Daten Einblick in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ermöglichen und die eigene Wettbewerbssituation beeinträchtigen. Viele Akteurinnen und Akteure kennen auch den Nutzen von Daten nicht, so dass sie dies nicht als notwendige Verhandlungsposition beim Vertragsschluss sehen. Der Zugang zu diesen Daten besteht dann exklusiv für einige wenige Akteurinnen und Akteure.“

Sollte wiederum eine Seite eine monopolartige Kontrolle über bestimmte, für Gemeinwohlzwecke hilfreiche Sachdaten haben, ist eine gesetzliche Verteilungsregelung in den Grenzen des Enteignungsrechts, IT-Sicherheitsrechts, Urheberrechts, Datenschutzrechts und Kartellrechts sowie unter Berücksichtigung des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen und den bestehenden Regelungen zum Schutz von Steuer- sowie Sozialgeheimnissen denkbar. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass Reidentifikationsrisiken bei der Offenlegung anonymer Daten steigen, so dass das Datenschutzrecht auch bei zunächst als anonym gewerteten Daten immer noch mitgedacht werden muss. Zu bedenken ist dann aber, dass das zum „Datenteilen“ gezwungene Unternehmen kaum daran gehindert werden kann, diesen Eingriff im Rahmen der Wertschöpfung durch Änderung seines Geschäftsmodells zu unterlaufen. Ebenso würden natürlich auch größere Unternehmen von Daten profitieren, die kleinere Unternehmen ggf. weitergeben müssten.

Auch diesen Gedanken greift die Datenstrategie auf und benennt z.B. auf den Seiten 23 und 24 folgende Maßnahmen:

„Durch die Überarbeitung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen werden wir die Missbrauchsvorschriften im Kartellrecht durch das GWB-Digitalisierungsgesetz modernisieren. Dazu gehört, den Missbrauch von Marktmacht insbesondere durch Online-Plattformen besser zu erfassen. Missbrauch von Marktmacht in diesem Bereich kann so leichter von Kartellbehörden beendet werden. Es wird ein kartellrechtlicher Anspruch auf Datenzugang in bestimmten Konstellationen geregelt, in denen dem Zugang zu Daten aus wettbewerblicher Sicht eine besondere Bedeutung zukommt. Zudem wird die Rechtssicherheit für Kooperationen erhöht.“

2. Der Datenraum der öffentlichen Verwaltung soll der Datenstrategie zufolge neben optimierter Datenhaltung und Datenpflege auch zur Datensparsamkeit beitragen. Wie bewerten Sie das Ziel der Datensparsamkeit im Kontext der Verarbeitung nicht-personenbezogener Daten?

Wie sich aus dem gesamten Kontext der Datenstrategie ergibt, unterscheidet diese konsequent zwischen personenbezogenen und nicht-personenbezogenen Daten. Letztere sollen viel stärker einer (Nach-) Nutzung zugeführt werden. Wenn die Datenstrategie zum Datenraum der öffentlichen Verwaltung den Grundsatz der Datensparsamkeit in Erinnerung ruft (Seite 28), bezieht sich dies offenbar nur auf personenbezogene Daten (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO). Es gibt also kein „Ziel der Datensparsamkeit im Kontext der Verarbeitung nicht-personenbezogener Daten“.

Das Prinzip der Datensparsamkeit gebietet es u. a., so wenige Daten wie möglich zu erheben. Aber gerade nicht-personenbezogene (Sach-) Daten sollen mit verschiedenen Maßnahmen der Datenstrategie vermehrt gewonnen, generiert oder erhoben und anschließend nutzbar gemacht werden.

3. Welche Auswirkungen hat der fehlende Rechtsanspruch auf Datenzugang im § 12a EGovG?

Die – durchaus politisch gewollte – primäre Folge des fehlenden Rechtsanspruchs auf offene Verwaltungsdaten bedeutet zunächst einmal, dass es an der jeweiligen Verwaltungsbehörde liegt, ob, wann und wieviel Daten sie im Sinne von „Open Government Data“ bereitstellt (§ 12 Abs. 1 Satz 2 EGovG). Insoweit gilt nach derzeitiger Konzeption, dass ein Anspruch nur „aus“ bereitgestellten Daten, aber nicht „auf“ die Bereitstellung selbst besteht. Ob man die Verwaltung durch einen Rechtsanspruch hierzu verpflichten sollte, mag unterschiedlich diskutiert werden. Lohnender erscheint demgegenüber der Gedanke, Anreize auch für die Verwaltung zu schaffen, um von sich aus mehr Daten bereitzustellen, die in der Folge dann durch wertschöpfende Anwendungen „veredelt“ werden.

Ein tatsächlich gegebener Rechtsanspruch könnte auch an seiner faktischen Durchsetzbarkeit scheitern. Das wäre denkbar, wenn bei möglicherweise verpflichteten Behörden

schlicht die (technische) Infrastruktur oder das Know-how zur Aufbereitung und Bereitstellung fehlt. Anreize und technische wie fachliche Grundlagen für die Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten zu schaffen, erscheint daher zunächst sinnvoller.

Die Datenstrategie nennt hierzu eine Reihe an konkreten Maßnahmen. So heißt es auf Seite 54:

„Ebenso soll in den Behörden eine Kultur offener Daten etabliert und verstetigt werden. Zur Durchführung dieser Maßnahmen werden insbesondere das Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) in seiner Rolle als zentrale, proaktive Beratungsstelle für den Bund, vergleichbare Stellen der Länder und die einschlägige Community gestärkt. Es soll geprüft werden, inwieweit Schritte einer Institutionalisierung insb. in den Bereichen Vernetzung, Aufklärung und angewandte Forschung, ggf. angelehnt an internationale Vorbilder (z. B. das britischen Open Data Institute, ODI UK), einen wirksamen Beitrag zum Ökosystem in Deutschland rund um offene Daten leisten könnten.“

Den Kulturwandel in den Behörden erkennt die Bundesregierung schon in ihrem ersten Open-Data-Fortschrittsbericht als zentralen Hebel bei Open-Government-Data.³

Auch die Bereitstellung und Pflege von Plattformen für offene Verwaltungsdaten kann für die Praxis mehr bewirken als die bloße Einräumung eines Rechtsanspruchs, der ohnehin mit Ausnahmen versehen werden müsste, wie das derzeit auch in den Informationsfreiheitsgesetzen der Fall ist. Zur Plattform GovData vgl. etwa Seite 55:

„Mithilfe der IT-Maßnahme „IT-Unterstützung Open Data“, die Bestandteil des IT-Rahmenkonzepts des Bundes ist, werden wir mit bedarfsgerechten IT-Lösungen die Bundesverwaltung bei der Bereitstellung von Open Data insbesondere durch den Ausbau der Plattform GovData unterstützen. Ziel ist es, den Aufwand der Bundesbehörden bei der Umsetzung des § 12a EGovG zu minimieren sowie die Verfügbarkeit und Auffindbarkeit von Open Data und Metadaten zu verbessern.“

IV. Datenkompetenz und Datenherrschaft

1. Wie bewerten Sie die Initiative zur Etablierung von Chief Data Scientists in den obersten Bundesbehörden und haben Sie weitere Vorschläge zu möglichen Umstrukturierungen?

Diese Initiative ist sehr zu begrüßen. Die Datenstrategie geht zu Recht davon aus, dass auch und gerade (im Sinne der Vorbildwirkung) in den Bundesbehörden die notwendige Expertise vorhanden ist, um Datenbestände richtig zu erfassen, zu analysieren und der entsprechenden weiterführenden Nutzung zukommen zu lassen. Die Datenstrategie

³ vgl. Open-Data-Fortschrittsbericht, S. 29, BT-Drs. 29/14140, abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf>.

erkennt und benennt dabei aber auch Defizite bei der Datenkultur und der Kompetenz der Bundesbehörden. So heißt es auf Seite 59:

„In vielen Behörden hat ein Kulturwandel dahingehend, wie die im eigenen Fachbereich existierenden Daten genutzt werden können bzw. welche Chancen in der zielgerichteten Analyse oder Visualisierung von Datenauswertungen auch für das Regierungshandeln liegen, gerade erst begonnen. Zudem fehlen größtenteils Rollen für die inhaltliche Arbeit mit Daten im Gefüge der Verwaltung. Ein dezidiertes und sichtbares Daten-Team (zuständig für Data Science und/oder Data Governance), welches die Kompetenz für eine Behörde bündelt und einen Analyseservice anbietet, gibt es derzeit nur in einzelnen Bundesministerien.“

In der Wirtschaft gibt es bereits entsprechende Rollenmodelle, die in die Organisation hineinwirken und einen Wandel zu einem mehr datengetriebenen Handeln anstoßen können. Die hierfür notwendige Aus- und Fortbildung der Data Scientists kann von spezialisierten Hochschulen und Universitäten angeboten werden.

2. Wie bewerten Sie die Vorschläge, die auf eine „kompetente“ digitale Gesellschaft abzielen und selbstbestimmtes und informiertes Handeln und Teilhabe sicherstellen sollen? Sind diese ausreichend?

Ein selbstbestimmtes und informiertes Handeln und Teilhabe setzt tatsächlich die notwendige Daten- und Digitalkompetenz auch innerhalb der Bevölkerung voraus.

So erkennt auch die Datenstrategie auf Seite 37:

„Gerade die zunehmend komplexe Gestaltung digitaler Angebote und Dienste führt dazu, dass sich viele **Verbraucherinnen und Verbraucher** in einer zunehmend vernetzten Umgebung überfordert fühlen. Alle digitalen Prozesse und Dienste sollten von Unternehmen nutzerfreundlich, fair und transparent ausgestaltet werden. Wichtige Mechanismen zum Schutz von Bürgerinnen und Bürgern bieten das Datenschutzrecht und dessen effiziente Durchsetzung [...] sowie die Regelungen des Verbraucherschutzes sowie des Kinder- und Jugendmedienschutzes.“

Die hierfür notwendigen Maßnahmen sind in der Datenstrategie auf den Seiten 42 ff. ausführlich beschrieben. Die App „Stadt. Land. Datenfluss“ der VHS steht unter Schirmherrschaft der Bundeskanzlerin Angela Merkel und wurde am 22.2.2021 gelauncht. Hierdurch kann, ähnlich wie beim finnischen Kurs „Elements of AI“, eine große Zielgruppe zum Datenumgang sensibilisiert werden. Personen, die nicht mehr durch Schule oder Hochschule erreicht werden, über ein digitales Angebot der VHS zu adressieren, sehe ich als eine gelungene Lösung an. Die Volkshochschulen in Deutschland besitzen ein sehr breites Bildungsangebot und Menschen aus allen Alters- und Bildungshintergründen besuchen ihre Kurse. Diese App bietet nach erster Durchsicht ein sehr umfangreiches Lernportfolio mit

verschiedenen Leveln in den Bereichen (Wissensbasis, Arbeit, Mobilität, Gesundheit) und soll wohl auch weiterentwickelt werden. Es freut mich, dass dieser Vorschlag aus der Datenstrategie bereits umgesetzt wurde und neben umfangreichen Bildungselementen auch Gamifikationselemente besitzt.

3. Ab 2023 sollen auf Grundlage einer informierten Einwilligung auch Daten aus der elektronischen Gesundheitsakte zu bestimmten Forschungszwecken freigegeben werden können. Wie beurteilen Sie die Bereitschaft zur Freigabe individueller Daten zu Forschungszwecken allgemein und konkret in diesem Bereich? Wie lässt sich die Bereitschaft zur Freigabe von Daten zu Forschungszwecken erhöhen? Welche Rolle spielen Datenschutz und Datensicherheit? Wie müssen Prozesse gestaltet sein, die zu einer tatsächlichen Informiertheit derjenigen führen, die über die Freigabe ihrer Daten entscheiden?

Über die tatsächliche Bereitschaft zur Freigabe individueller Daten zu Forschungszwecken (die allgemein zu begrüßen wäre) kann ohne genauere empirische Untersuchung nur spekuliert werden. Die Erhöhung der Bereitschaft könnte möglicherweise dadurch erreicht werden, dass die Vorteile der verbesserten Datennutzung, auch für die Betroffenen selbst, erklärt und besser kommuniziert werden. Zudem müssten vertrauensbildende Maßnahmen ergriffen werden, um Bedenken gegen unzureichenden Datenschutz und IT-Sicherheitsrisiken zu zerstreuen. Selbst dann bedarf es einer wirksamen Einwilligung, die ihrerseits so gestaltet sein muss, dass alle wesentlichen Umstände der weiteren Datenverarbeitung in einfacher, verständlicher und klarer Sprache erklärt werden. Aus meiner Sicht ist Transparenz daher ein zentraler Punkt für die Akzeptanz und damit die Bereitschaft zur Datenfreigabe für Forschungszwecke. Dies bezieht sich einerseits auf die Kommunikation über die und den Nutzen der verwendeten Daten für die Allgemeinheit und den Einzelnen. Ebenso bedarf es der Transparenz im Hinblick auf die Einhaltung der datenschutzrechtlichen und IT-sicherheitsrechtlichen Vorgaben und somit zum Abbau von Bedenken und Hemmschwellen. Diese Punkte greift auch die Datenstrategie (mittelbar) an verschiedenen Stellen auf:

Zur Frage der informierten Einwilligung und dem Verständnis von juristischen Laien gerade im Bereich der Gesundheitsdaten auf Seite 18:

„Darüber hinaus müssen wir [das Datenschutzrecht] durch neue Aufbereitungsformen, länderübergreifende einheitliche Auslegungshilfen und weitere untergesetzliche Maßnahmen auch für juristische Laien zugänglich machen. Hierfür können sich insbesondere auch technische Lösungen eignen. Eine einheitliche Rechtsauslegungspraxis ist [...] insbesondere in Bezug auf Gesundheitsdaten von Bedeutung. Schließlich werden wir breiter über die datenschutzrechtlichen Gestaltungsrechte informieren und Projektansätze fördern, die dazu hilfreich sein können.“

Insgesamt schafft die Datenstrategie gerade im Bereich der Forschungsdaten, besonders im Gesundheitswesen, notwendige Voraussetzungen zum Ausgleich von Defiziten, die sich etwa zu Beginn der Pandemie und teilweise darüber hinaus gezeigt haben. Die entscheidende Hürde ist nun durch beherztes Umsetzen auf allen Führungsebenen zu nehmen.