

Ein Dateninstitut für Deutschland: Stellungnahme des Weizenbaum-Instituts

Efroni, Zohar; Gräfe, Hans-Christian; Mack, Leonard; Peter, Robert;
Schimmler, Sonja; Hagen, Prisca von

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Stellungnahme / comment

Diese Arbeit wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert (Förderkennzeichen: 16DII121, 16DII122, 16DII123, 16DII124, 16DII125, 16DII126, 16DII127, 16DII128 - "Deutsches Internet-Institut").

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Efroni, Z., Gräfe, H.-C., Mack, L., Peter, R., Schimmler, S., & Hagen, P. v. (2022). *Ein Dateninstitut für Deutschland: Stellungnahme des Weizenbaum-Instituts*. (Weizenbaum Policy Paper). Berlin: Weizenbaum Institute for the Networked Society - The German Internet Institute. <https://doi.org/10.34669/WI.WPP/5>

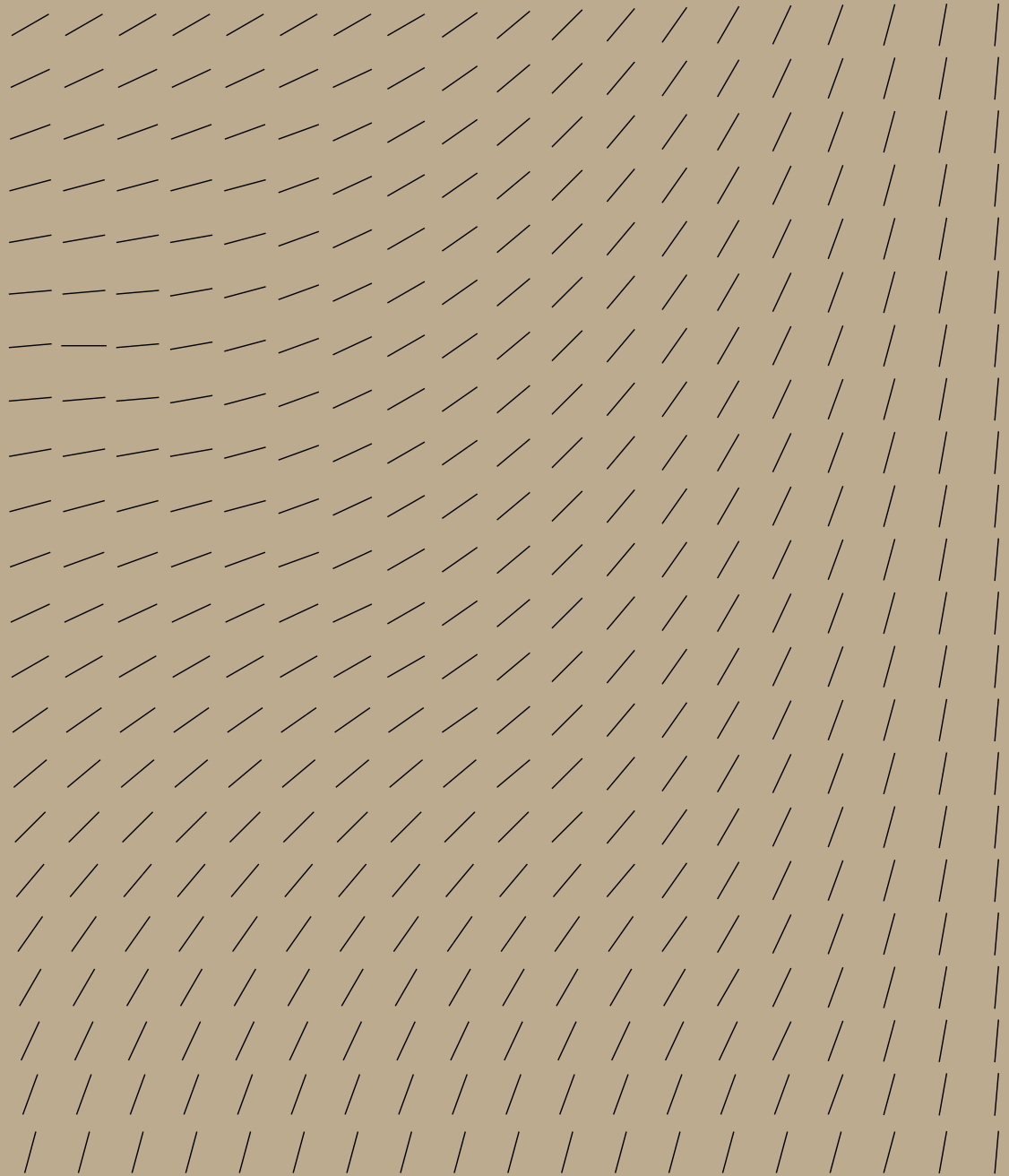
Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

weizenbaum
institut



NOVEMBER 2022

Ein Dateninstitut für Deutschland Stellungnahme des Weizenbaum- Instituts

ZUM GEPLANTEN DATENINSTITUT

Stellungnahme des Weizenbaum-Instituts zum geplanten Dateninstitut

Autor:innen (alphabetisch)

Zohar Efroni* \ zohar.efroni@weizenbaum-institut.de

Hans-Christian Gräfe \ hans-christian.graefe@tu-berlin.de

Leonard Mack \ leonard.mack@fokus.fraunhofer.de

Robert Peter \ robert-peter@weizenbaum-institut.de

Sonja Schimmler*** \ sonja.schimmler@fokus.fraunhofer.de

Prisca von Hagen* \ prisca.vonhagen@weizenbaum-institut.de

DOI [10.34669/WI.WPP/5](https://doi.org/10.34669/WI.WPP/5)

HERAUSGEBER: Der Vorstand des Weizenbaum-Institut e.V.

Prof. Dr. Christoph Neuberger

Prof. Dr. Sascha Friesike

Prof. Dr. Martin Krzywdzinski

Matthias C. Wendt

Hardenbergstraße 32 \ 10623 Berlin \ Tel.: +49 30 700141-001

info@weizenbaum-institut.de \ www.weizenbaum-institut.de

Für Rückfragen zu diesem Positionspapier wenden Sie sich bitte an Robert Peter unter: robert.peter@weizenbaum-institut.de

Der Weizenbaum-Institut e.V. hält sich an den Verhaltenskodex für Interessensvertreterinnen und Interessensvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes. Die Registernummer des Weizenbaum-Institut e.V. im Lobbyregister des Bundestages lautet: R003857.

COPYRIGHT: Diese Veröffentlichung ist unter der Creative-Commons-Lizenz „Namensnennung 4.0 International“ (CC BY 4.0) lizenziert: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ZUM GEPLANTEN DATENINSTITUT

WEIZENBAUM-INSTITUT: Das Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft – Das Deutsche Internet-Institut ist ein vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und Land Berlin gefördertes Verbundprojekt. Es erforscht interdisziplinär und grundlagenorientiert den Wandel der Gesellschaft durch die Digitalisierung und entwickelt Gestaltungsoptionen für Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Diese Arbeit wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert (Förderkennzeichen: 16DII121, 16DII122, 16DII123, 16DII124, 16DII125, 16DII126, 16DII127, 16DII128 – „Deutsches Internet-Institut“).

Inhalt

<u>I. Einleitung</u>	4
<u>II. Ziel und Aufgabe des Dateninstituts</u>	4
<u>III. Adressaten des Dateninstituts</u>	6
<u>IV. Herausforderungen für das Dateninstitut</u>	6
<u>V. Konkrete Handlungsbereiche des Dateninstituts</u>	7

I. Einleitung

Wir begrüßen ausdrücklich die Initiative zur **Schaffung eines Dateninstituts**. Im deutschen und europäischen Datenwirtschaftsraum kann ein passend gestaltetes und ausgestattetes Dateninstitut eine **offene Datenkultur nachhaltig prägen**.

Eine Herausforderung in der Datenökonomie ist es, **zwischen vielen Spannungsfeldern zu navigieren**. Unter anderem ist das Spannungsfeld zwischen Steigerung der Datenverarbeitung und Klimaschutz oder zwischen Datenschutz und Innovation zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang kann das Dateninstitut dabei helfen, Spannungen abzubauen und eine erfolgreiche, gemeinwohlorientierte Datenökonomie zu entwickeln.

Es ist unabdingbar, die **Ziele, Aufgaben und Adressaten des Dateninstituts zusammen zu denken**, um einen wirklichen Mehrwert für das Datenökosystem zu schaffen. Damit der Aufbau eines Dateninstituts gelingen kann, müssen diese Zuschreibungen hinreichend konkretisiert sein. Daher stellen wir im Folgenden die aus unserer Sicht sinnvollen Ziele, Aufgaben und Adressaten eines deutschen Dateninstituts dar.

II. Ziel und Aufgabe des Dateninstituts

Hauptziel und Existenzberechtigung des Dateninstituts ist es, die **qualitative und quantitative Nutzung von Daten zu fördern**, umso mehr und neue Wertschöpfung zu ermöglichen. Dies kann sich auf eine informationelle und ökonomische Nutzung, aber auch auf gemeinwohlorientierte, geopolitische oder forschungsorientierte Aufarbeitung beziehen. Um diese Ziele zu erreichen, sollten die Hauptaufgaben des Dateninstituts bei **Koordinierung und Monitoring des Datenökosystems, Kommunikation und Vernetzung von Stakeholdern** sowie **Transfer von Wissen, Kompetenz und Technologie** liegen.

Das Ziel hinter den anwendungsorientierten Koordinierungs- und Monitoring-, sowie Kommunikations- und Vernetzungsbemühungen des Dateninstituts sollte es sein, die **Verfügbarkeit, das Teilen und die Kompatibilität von Daten zu erhöhen sowie den Zugang zu ihnen zu erleichtern**. Weitere Herausforderungen werden sich aus den Auswirkungen des sich im Entstehen befindlichen europäischen Datenwirtschaftsrechts ergeben. Zudem sollte der Aufbau der europäischen Datenräume berücksichtigt und entsprechende Schnittstellen mitgedacht werden.

Nach unserer Ansicht kann die **Koordinierung und das fortwährende Monitoring** des Datenökosystems dabei helfen, die drängendsten Probleme anzugehen. Sie dienen einem

ZUM GEPLANTEN DATENINSTITUT

derzeit fehlenden **zielgerichteten Überblick über die Datenlandschaft**, dem **Abbau von sogenannten Datensilos** und sollten zu einem **effizienten Datenaustausch** führen. Um dies zu erreichen, müssen Systeme und darin enthaltene Daten, sowie Stakeholder, insbesondere privatwirtschaftliche und öffentliche Initiativen, besser vernetzt und untereinander für alle relevanten Akteure sichtbar gemacht werden. Eines der Ziele des Dateninstituts sollte in diesem Zusammenhang darin bestehen, Lücken zu erkennen, Lösungsansätze zu identifizieren und diese in die Breite zu tragen. Hierbei ist es erforderlich, gezielt die Sekundärnutzung von Daten über deren ursprüngliche Erhebungs- und Dokumentationskontexte hinaus sowie durch neue Stakeholder- und Nutzergruppen zu fördern. Zur Verbindung damit einhergehender Interessen sind technische, infrastrukturelle und rechtlich-organisatorische Anforderungen in Einklang zu bringen.

Auch sind die **Kommunikation und Vernetzung von Stakeholdern** von herausragender Wichtigkeit. Eine bessere Bereitstellung und gesteigerte Nutzung von Daten setzen eine höhere Bereitschaft zum Teilen von Daten voraus. Dafür ist es erforderlich, **potenzielle und tatsächliche Datenbereitsteller und potenzielle und tatsächliche Datennutzer zusammen zu bringen**. Akteure auf der Angebotsseite sollten wissen, wer an den Daten Interesse haben könnte – und das für welche Zwecke und zu welchen Konditionen. Akteure, die Daten nutzen wollen, sollten wiederum in der Lage sein, sich zu informieren, wer über die Daten verfügt oder wer sie generieren und bereitstellen kann.

Mit Hinblick auf diese Voraussetzungen muss das Dateninstitut **Wissens-, Kompetenz- und Technologietransfer** betreiben, um die Datenkompetenz der Stakeholder zu erhöhen. Dadurch wird eine lebendige Datenkultur gefördert, in der das Verfügbarmachen und das Weiternutzen von Daten über die ursprünglichen Verwertungs- und Monetarisierungsabsichten hinausgehen. Nur durch Kompatibilität und den Willen zusammenzuwirken, gelingt es, einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen und Problemkreise – gerade auch im Gemeinwohlinteresse – zu bewältigen.

Durch die Erfüllung dieser drei Aufgaben — Koordinierung, Vernetzung und Transfer — kann unmittelbar auch die **datengestützte Politik- und Verwaltungsgestaltung verbessert** werden. Auf nachvollziehbare und transparente Grundlagen gestützte Entscheidungen tragen letztlich dazu bei, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die entscheidenden Institutionen zu stärken. Auch können die vielen kleinen und großen föderal unterschiedlich geförderten und geforderten Daten-Projekte in unterschiedlichen Anwendungsbereichen systematisch zusammengeführt und unterstützt werden. Branchen- und bereichsübergreifende Hindernisse und Barrieren lassen sich so abbauen.

Neben rechtlichen und föderal zu verortenden Fragestellungen sollte die **Förderung technischer Lösungen** für Probleme der Datennutzung im Fokus des Instituts stehen. Hierbei sollte es primär um die Förderung eines sinnvollen Einsatzes von bedarfsgerechter Technologie gehen. Des Weiteren sollte insbesondere auf bestehende Ansätze, wie etwa semantische Technologien und Wissensgraphen, zurückgegriffen und diese Technologien in die Breite getragen werden.

III. Adressaten des Dateninstituts

Das Dateninstitut sollte alle Sektoren adressieren, und dabei auf deren Bedarfe entsprechend eingehen:

- \ **Öffentliche Verwaltung:** Die öffentliche Verwaltung sollte zum Ziel haben, eine Vorreiterrolle einzunehmen. Hier gilt es insbesondere auch die Behörden einzubinden, die bisher weniger weit im Prozess integriert sind.
- \ **Privatwirtschaft:** Die Privatwirtschaft sollte adressiert werden. Hier sind neben großen Unternehmen auch KMUs und Start-ups passend einzubinden.
- \ **Wissenschaft/Forschung:** Wissenschaft und Forschung sollten auf mehreren Ebenen eingebunden werden. Neben bestehenden Initiativen sollten auch wissenschaftliche Erkenntnisse kontinuierlich einfließen.
- \ **Zivilgesellschaft:** Auch die Zivilgesellschaft (Initiativen etc.) gilt es über geeignete Maßnahmen einzubinden. Hier gilt es deren Rolle sowohl als Datenbereitsteller als auch Datennutzer entsprechend zu würdigen.

IV. Herausforderungen für das Dateninstitut

Wir plädieren zunächst für eine Präzisierung der jeweiligen Einsatzfelder des Dateninstituts. Diese Trennschärfe hilft dann dabei, alle anderen Fragen, beispielsweise zu den untergeordneten Aufgaben, Verantwortungsbereichen und Kompetenzen des Dateninstituts, kohärent und schlüssig zu beantworten. Bei der Umschreibung und Auswahl der Aufgaben sollten daher die folgenden Punkte berücksichtigt werden:

- \ Es muss ein **akuter Verbesserungsbedarf**, z.B. in der Funktionsweise des Datenökosystems Deutschlands, identifiziert und deren Betroffene ausgemacht werden;
- \ Es gibt aktuell **keine andere Institution oder Organisation**, die sich primär (wenn nicht ausschließlich) mit der Lösung dieses Problems befasst;
- \ Das Institut ist geeignet aufgestellt und ausgestattet, um **konkrete und anwendungsorientierte Lösungen** anzubieten.

ZUM GEPLANTEN DATENINSTITUT

Nach unserem Vorschlag adressiert das Dateninstitut ganz gezielt **Koordinierungsprobleme und -diskrepanzen** im Datenökosystem. Dies ist seine Daseinsberechtigung und sein Alleinstellungsmerkmal zugleich. Fehlende oder dysfunktionale Koordination in der Datenlandschaft – etwa zwischen Angebot und Nachfrage in Datenmärkten, angewandten technischen Standards, entstehenden Datenräumen, Pilotprojekten für Datenintermediäre oder die Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden – stellt zunehmend ein akutes Problem dar, von dessen Milderung alle Stakeholder erheblich profitieren könnten.

Es gibt bisher keine Einrichtung, die die **Lösung horizontaler Koordinierungsprobleme** im Bereich Daten als Mittelpunkt ihrer Tätigkeiten bestimmt hat. Folglich wird das Dateninstitut keine Kernaufgaben wahrnehmen, die bereits im Verantwortungsbereich von anderen Organisationen, wie etwa Datenschutzbehörden, anderen Staatsbehörden, Betreibern von Datenräumen, sektoralen Koordinationsstellen, Verbänden, Forschungseinrichtungen, Standardisierungsstellen oder Verbraucherschutzorganisationen liegen. Mit dem Dateninstitut dürfen also **keine Doppelstrukturen** geschaffen werden. Konkurrierende Verantwortungsbereiche, ineffiziente Überlappungen und institutionelle Konflikte werden sollten ausdrücklich vermieden werden.

V. Konkrete Handlungsbereiche des Dateninstituts

Für den Erfolg des Dateninstituts ist entscheidend, festzustellen, auf welche Weise es handlungs- und gestaltungsfähig aufgestellt werden kann. Auch hier lassen sich die konkreten Handlungsbereiche Koordination und Monitoring, Kommunikation und Vernetzung sowie Kompetenz-, Wissens-, und Technologietransfer identifizieren.

A. Koordination und Monitoring

Die Koordination des Datenökosystems setzt voraus, dass sich das Dateninstitut aktiv darin einbringt und Potenziale zum Abbau von Datensilos und zum Steigern des Datenteilens und -nutzens identifiziert. Durch sein **Monitoring** des Datenökosystems ist das Dateninstitut in der Lage, potenzielle Datennutzer darüber **aufzuklären**, von wem und auf welche Weise sie **Zugang zu den benötigten Daten** erhalten können. Das Dateninstitut kann unserer Auffassung nach als **Datenscout** tätig werden, um Datenbereitsteller, die über eine Vielzahl interessanter Datensätze verfügen, ausfindig zu machen. Diese können anschließend durch das Dateninstitut über die Relevanz ihrer Daten sowie die Möglichkeiten einer Zugänglichmachung der Daten informiert werden. Auf diese Weise kann ein Zugang zu neuen Datenquellen erschlossen werden.

ZUM GEPLANTEN DATENINSTITUT

Durch seinen Überblick über die Datenlandschaft ist es dem Dateninstitut zudem möglich, einen **Überblick über den Forschungsstand** zu erhalten und in den Austausch mit Forschungseinrichtungen zu treten.

Mittels eines umfassenden Monitorings des gesamten Datenökosystems kann das Dateninstitut interessierte **Datennutzer an passende Datenintermediäre oder Datenbereitsteller verweisen**. Es muss jedoch betont werden, dass das Dateninstitut nach unserer Auffassung **nicht als Datenintermediär** im Sinne des Data-Governance-Act eingesetzt werden sollte.¹ Datenintermediäre können unterschiedliche Funktionen haben. Sie können zum Beispiel Daten physisch speichern/archivieren, diese (auch) bearbeiten, organisieren oder mit anderen Datensätzen kombinieren, Metadaten erzeugen, Zugangsrechte definieren und verwalten, Verträge gestalten, vermitteln, umsetzen, logische Infrastruktur anbieten, und vieles mehr. Das Sammeln und Archivieren von Daten setzt in der Regel die Einrichtung einer technischen Infrastruktur voraus, die hohe Kosten verursacht und bereits bei anderen Stellen existiert. Ein reiner Vermittlungsdienst hingegen setzt nicht zwingend eine technische Infrastruktur voraus. Auch wenn das Dateninstitut (als Datenintermediär) lediglich dem Datennutzer die relevanten Datenbereitsteller vermittelt, würde es in Konkurrenz zu bestehenden Datenintermediären treten. Eine Bündelung der Datenintermediärsleistungen durch ein staatlich gefördertes Dateninstitut würde mit dem Ziel des Data-Governance-Act konfliktieren, verschiedene Anbieter von Datenintermediärsleistungen zu stärken.

B. Kommunikation und Vernetzung

Kommunikation und Vernetzung ist eine wichtige Aufgabe zum **Sichtbarmachen** der Stakeholder innerhalb des Datenökosystems. Das Dateninstitut **verbindet** bestehende private und öffentliche Institutionen, Initiativen, Infrastrukturen und Quellen untereinander, spricht die entsprechenden Stakeholder aktiv an und bietet Raum für **Austausch**. Dabei fungiert das Dateninstitut auch als Ansprech- und Koordinierungspartner für Stakeholder aus dem EU-Ausland.

C. Wissens-, Kompetenz- und Technologietransfer

Transfer von Wissen, Kompetenz und Technologie dient der Verbreiterung von Fähigkeiten mit Daten umzugehen.

Durch sein Wissen über Stakeholder, präzise ermittelte Problemfelder im Daten-Ökosystem sowie erfolgreiche Daten-Nutzungs-Modelle sollte das Dateninstitut **Akteure im Vorfeld der Entwicklung von Zertifizierungsprozessen unterstützen**

Mittels Schulungen und Workshops in der Breite sollten **strategische Datenkompetenzen gefördert** werden. Adressaten dieser Angebote sind insbesondere Behörden und kleine und mittlere Unternehmen. Auch Angebote für zivilgesellschaftliche Organisationen sollten zielgerichtet entwickelt werden.

ZUM GEPLANTEN DATENINSTITUT

Nach unserer Vorstellung zählen auch **Beratungsleistungen in Technikfragen** zu den Aufgaben des Dateninstituts. Dabei steht der bedarfsgerechte und interoperable Einsatz im Fokus. Auch **Beratungen** zu den Konzepten und Anforderungen bestehender und noch umzusetzender **Datengesetzgebung liegt im Aufgabenbereich des Dateninstituts**. Dabei zeigt es beispielsweise Möglichkeiten auf, wie sich Akteure als Datenintermediäre oder als datenaltruistische Organisation i.S.d. Data-Governance-Act zertifizieren lassen können. Im Falle der Zertifizierung von Datenintermediären sollte durch ein höheres Maß an Vertrauen dazu angeregt werden, mehr Daten zu teilen. Eine Beratung durch das Dateninstitut sollte dazu führen, dass solche Konzepte besser angenommen werden. Es unterstützt dadurch auch den Zugang zu Daten selbst. Indes sollte das Dateninstitut **keine Rechtsberatung von konkreten Fällen** übernehmen.

Grundsätzlich sollte das Dateninstitut **keine wissenschaftliche Forschung** – von Grundlagenforschung bzw. konzeptioneller Forschung bis hin zur Umsetzung von Konzepten oder anwendbarer Forschung über Daten betreiben. Dafür hat Deutschland ausreichend exzellente Forschungseinrichtungen. Nicht auszuschließen ist jedoch die Orientierungsaufgabe **Forschungslücken zu identifizieren, Forschungsvorhaben vorzuschlagen oder zwischen konzeptioneller Forschung und Umsetzungsmöglichkeiten zu verbinden**.

ⁱ Art. 10 DGA:

"Die Erbringung der folgenden Datenvermittlungsdienste erfolgt gemäß Artikel 12 und unterliegt einem Anmeldeverfahren:

a) Vermittlungsdienste zwischen Dateninhabern und potenziellen Datennutzern, einschließlich Bereitstellung der technischen oder sonstigen Mittel als Voraussetzung solcher Dienste; zu diesen Diensten können auch der zwei- oder mehrseitige Austausch von Daten oder die Einrichtung von Plattformen oder Datenbanken, die den Austausch oder die gemeinsame Nutzung von Daten ermöglichen, sowie die Einrichtung anderer spezieller Infrastrukturen für die Vernetzung von Dateninhabern mit Datennutzern gehören;

b) Vermittlungsdienste zwischen betroffenen Personen, die ihre personenbezogenen Daten zugänglich machen wollen, oder natürlichen Personen, die nicht personenbezogene Daten zugänglich machen wollen, und potenziellen Datennutzern, einschließlich Bereitstellung der technischen oder sonstigen Mittel als Voraussetzung dieser Dienste, sowie insbesondere Ermöglichung der Ausübung der in der Verordnung (EU) 2016/679 verankerten Rechte betroffener Personen;

c) Dienste von Datengenossenschaften."