

Allianz der Wissenschafts- organisationen

Stellungnahme

Alexander von Humboldt-Stiftung

Deutsche Forschungsgemeinschaft

Fraunhofer-Gesellschaft

Hochschulrektorenkonferenz

Leibniz-Gemeinschaft

Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina –
Nationale Akademie der Wissenschaften

Deutscher Akademischer Austauschdienst

Helmholtz-Gemeinschaft

Max-Planck-Gesellschaft

Wissenschaftsrat

4. September 2018

Stellungnahme der Allianz der Wissenschaftsorganisationen zum Entwurf der EU-Kommission zur Novellierung der Richtlinie über die „Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ („Re-Use of Public Sector Information, PSI-Richtlinie“)

Die Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen unterstützt wissenschaftsgeleitete Verfahren und Maßnahmen, um wissenschaftliche Publikationen und Forschungsdaten für die breitere Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Mit großem Engagement sind hierfür von der Wissenschaft getragene Initiativen und Prozesse etabliert worden, damit ein wissenschaftsadäquater Austausch von Forschungsergebnissen gelingt, der nicht zuletzt auch der Gesellschaft zugutekommt. Eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten im Rahmen nationaler Strategien für die Zugänglichmachung von öffentlich finanzierten und veröffentlichten Informationen zu sorgen, wie sie in Art. 10 des Vorschlags der EU-Kommission, zur Novellierung der PSI-Richtlinie vorgesehen ist, sollte daher nicht im Widerspruch zu den wissenschaftsgeleiteten Verfahren und Maßnahmen stehen.¹

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 25. April 2018 einen Entwurf zur Novellierung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie).² Diese wurde zuletzt im Jahr 2013 novelliert, wobei der Anwendungsbe-
reich auf öffentliche Bibliotheken, Museen und Archive ausgeweitet wurde.³

Die PSI-Richtlinie verfolgt im Wesentlichen das wirtschaftspolitisch motivierte Anliegen, privaten Unternehmen Informationen, die bei öffentlichen Stellen wie Ämtern, Behörden oder Bibliotheken vorliegen, kostengünstig oder kostenfrei elektronisch zur Verfügung zu stellen, um damit Wirtschaftswachstum anzuregen und neue Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Mit der nun lancierten Novellierung soll der Geltungsbereich der PSI-Richtlinie so ausgeweitet werden, dass die Richtlinie auch bereits öffentlich zugängliche Forschungsdaten, die aus öffentlich geförderter Forschung stammen, erfasst.

Vor diesem Hintergrund weist die Allianz der Wissenschaftsorganisationen nachdrücklich daraufhin, dass die im Entwurf zur Novellierung der PSI-Richtlinie vorgeschlagenen Änderungen nicht zu neuen Publizitätspflichten für die Wissenschaft führen dürfen.

¹ Dazu soll die bisher gültige Ausnahmeregelung der Richtlinie für die Wissenschaft gestrichen werden.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0098>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32013L0037>

Erläuterungen

Forschungsdaten, die bereits öffentlich zugänglich sind, sollen künftig für eine gewerbliche bzw. nichtgewerbliche Weiterverwendung verfügbar gemacht werden, insoweit der Gesetzgeber keine expliziten Ausnahmeregelungen bestimmt. Nach Ansicht der Allianz der Wissenschaftsorganisationen würde eine Umsetzung dieses Vorschlags erhebliche Auswirkungen sowohl auf die Wissenschaft als auch auf die Mitgliedsstaaten haben. Daher sollte eine Folgenabschätzung auf Grundlage der Erfahrungen der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf öffentliche Bibliotheken, Museen und Archive erfolgen. Die Novellierung der PSI-Richtlinie nach dem vorliegenden Entwurf würde die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, eine verbindliche Open-Science-Strategie zu erarbeiten und deren Umsetzung zur Aufgabe auch der nationalen Forschungs- und Forschungsförderorganisationen zu machen.

In der Praxis können die tendenziell weitreichenden, im Entwurf nicht genau bestimmten Pflichten zur Folge haben, dass die für die angestrebten Öffnungsprozesse unerlässliche Kooperationsbereitschaft von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern beeinflusst wird. Weiterhin könnten für die öffentlich finanzierte Forschung erhebliche Mehrkosten entstehen, während der erhoffte wirtschaftliche Nutzen gering bleibt. Hier sind folgende Aspekte zu nennen:

1. Die in Art. 10 Abs. 2 vorgesehene generelle Verpflichtung, die gewerbliche bzw. nichtgewerbliche Weiterverwendbarkeit von öffentlich zugänglichen Forschungsdaten auch für Dritte zu ermöglichen, wirft eine Vielzahl bislang weder rechtlich, sachlich noch finanziell gelöster Fragen und Probleme auf. Es beginnt bereits damit, dass zunächst die große Zahl unterschiedlicher Förderbedingungen öffentlicher Geldgeber EU-weit diesbezüglich harmonisiert und angepasst werden müsste um die Zuwendungsempfänger entsprechend zu verpflichten.
2. Damit eine gewerbliche und nichtgewerbliche Weiterverwendung von Forschungsdaten im Hinblick auf damit stets verbundene Fragen des geistigen Eigentums keine Probleme aufwirft, bedürfte es bereits im Vorfeld ihrer Veröffentlichung stets einer zeit- und kostenintensiven rechtlichen Prüfung, ob die betreffenden Forschungsdaten überhaupt in dieser Weise Dritten zugänglich gemacht werden dürfen. Die in Europa nur teilweise harmonisierten Regelungen zum geistigen Eigentum (z.B. im Urheber- oder Patentrecht) würden darüber hinaus insoweit zu unterschiedlichen Standards führen. Schwierig dürfte sich in diesem Kontext auch der Umgang mit nicht schutzrechtsfähigem geistigen Eigentum gestalten. Zu klären wären im Einzelfall darüber hinaus evtl. Fragen des Datenschutzes. Auch könnte eine solche Verpflichtung in Deutschland in einem Spannungsverhältnis zur grundgesetzlich garantierten Wissenschaftsfreiheit stehen.
3. Eine tatsächliche Weiterverwertbarkeit inner- und außerhalb der Forschung kann nicht allein durch Lizenzierung ermöglicht werden. Vielmehr bedürfte es grundsätzlich einer umfangreichen und kostenträchtigen Kuratierung sämtlicher zur Veröffentlichung vorgesehener Daten, für die in dieser Breite derzeit weder ausreichende Finanzmittel noch hinreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen.

4. Eine Kuratierung von Forschungsdaten ist nur durch die Wissenschaft selbst möglich, die sich aktuell intensiv über Regularien zum Umgang mit öffentlich geförderten Forschungsdaten verständigt. Diese Ansätze müssen sowohl den Besonderheiten der unterschiedlichen Forschungsgebiete, als auch den Spezifika der dort erzeugten oder verarbeiteten Forschungsdaten adäquat Rechnung tragen. Ein europarechtlich gesetzlich indizierter Zwang zur Publizität und zur gewerblichen und nichtgewerblichen Weiterverwendung von öffentlich finanzierten Forschungsdaten sowie zu bestimmten Publizitätsformaten würde diese derzeit rein wissenschaftsgeleiteten Aktivitäten zur offenen Bereitstellung und Nutzbarmachung von Publikationen und Daten – zum Beispiel beim Aufbau der Nationalen Forschungsdaten-Infrastruktur – wegen der o.g. Vielzahl damit verbundener Rechts- und Finanzprobleme konterkarieren. Erfolgreiche Regularien sollten daher in einem ersten Schritt ohne nennenswerte rechtliche und finanzielle Implikationen aus der Selbstorganisation wissenschaftlicher Fachgemeinschaften resultieren.

Generell wird der erhoffte gesamtwirtschaftliche Nutzen der PSI-Richtlinie maßgeblich davon abhängen, inwiefern eine Nachnutzung von Forschungsdaten möglich sein wird, ohne dass erhebliche Zusatzkosten für die öffentlich finanzierte Wissenschaft als Produzentin der Daten entstehen.

Die Allianz der Wissenschaftsorganisationen ist ein Zusammenschluss der bedeutendsten Wissenschaftsorganisationen in Deutschland. Sie nimmt regelmäßig Stellung zu wichtigen Fragen der Wissenschaftspolitik. Fraunhofer ist Mitglied der Allianz und hat für 2018 die Federführung übernommen. Weitere Mitglieder sind die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft, die Hochschulrektorenkonferenz, die Leibniz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft, die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und der Wissenschaftsrat.

Kontakt:

Dr. Anke Soemer | Fraunhofer-Gesellschaft
Abteilung Wissenschaftspolitik
Hansastr. 27c, 80686 München
Telefon +49 89 1205 1604
anke.soemer@zv.fraunhofer.de

Anlage

Geltungsbereich des neuen Artikel 10 der Richtlinie

Nach Ansicht der Allianz der Wissenschaftsorganisationen soll die Richtlinie grundsätzlich nicht in die Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten über die Zugänglichmachung von Informationen, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind, eingreifen. Vielmehr soll sie auf dem Recht der Mitgliedstaaten, das jeweils national bestimmt, welche Informationen öffentliche Stellen öffentlich zugänglich machen sollen oder müssen, aufbauen. Die Richtlinie legte – vor allem in ihrer ersten Version – primär Wert auf die Herstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs für alle interessierten Parteien.

Im Zuge der bisherigen und jetzt angestrebten Novellierung der Richtlinie verfolgt die EU-Kommission hingegen das Ziel, vermittelt über die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten, den Umfang der von der Richtlinie betroffenen Stellen auszuweiten und die jeweils geltenden diesbezüglichen Regelungen detaillierter zu fassen.

Gesetzliche Regelungen, die Öffentlichkeit beschränken, wie beispielsweise der Datenschutz, werden durch die PSI-Richtlinie nicht eingeschränkt.

Mit dem neuen Artikel 10 soll der Geltungsbereich der PSI-Richtlinie ausgeweitet werden und auch Wissenschaftsorganisationen, genauer Forschungsdaten, die aus öffentlich geförderter Forschung stammen, umfassen:

“Article 10

Availability and re-use of research data

1. Member States shall support the availability of research data by adopting national policies and relevant actions aiming at making publicly funded research data openly available ('open access policies'). These open access policies shall be addressed to research performing organisations and research funding organisations.

2. Research data shall be re-usable for commercial or non-commercial purposes under the conditions set out in Chapters III and IV, insofar as they are publicly funded and whenever access to such data is provided through an institutional or subject-based repository. In this context, legitimate commercial interests and pre-existing intellectual property rights shall be taken into account. This provision shall be without prejudice to point (c) of Article 1(2).”

Artikel 10(2) bewahrt vordergründig das Prinzip, die Entscheidungsgewalt über Publizitätspflichten öffentlicher Stellen bei den nationalen Gesetzgebern zu belassen. Denn von Artikel 10 sollen ausschließlich Forschungsdaten betroffen sein, die bereits über institutionelle oder fachliche Repositorien zugänglich sind.

Allerdings werden mit Art. 10(1) die Mitgliedstaaten zum Beschluss und zur Implementierung von Open Science Policies aufgefordert und damit genau die Bedingungen geschaffen und durchgesetzt, die im zweiten Absatz des Artikels und auch in der Begründung des Gesetzentwurfes von der Kommission als Indikatoren für Freiwilligkeit hergezogen werden:

*“The proposed actions can be seen as the next step towards full availability of PSI for re-use: a policy objective accepted by the Member States already in 2003 and confirmed in 2013. On the other hand, for scientific information, the proposal limits itself to ensuring **legal re-usability** of research data and **only such research data that has already been made openly accessible** as a result of **obligations under national law or resulting from agreements with research funding bodies**. It does not extend one uniform set of rules on how to ensure access to and re-use of all scientific information, but leaves this to Member States to define.”⁴*

Keine Pflicht zur Freigabe für eine kommerzielle Nutzung

Auf den ersten Blick mutet Art. 10(2) tautologisch an, weil die Zugänglichmachung bereits zugänglicher Inhalte nicht geregelt werden muss. Allerdings wird in dem Artikel bestimmt, dass Forschungsdaten, wenn sie aufgrund von Förderbedingungen öffentlicher Forschungsförderer über Repositorien zugänglich gemacht werden, auch für eine kommerzielle Nutzung zur Verfügung stehen sollen. Mit dieser neuen Bestimmung wird den Mitgliedstaaten deshalb die Möglichkeit genommen, die Entscheidung über die Zulassung einer kommerziellen Nutzung in der Verantwortung der Förderempfänger zu belassen.

Die pauschale Festlegung zur Freigabe für die kommerzielle Nutzung durch jedermann berücksichtigt jedoch hingegen nur unzureichend die vielfältigen Kontexte, in denen wissenschaftliche Ergebnisse erzielt werden und in welchen diese genutzt werden können. Die Planungen für das kommende Forschungsrahmenprogramm der EU enthalten hier auch noch keine einheitliche Regelung hinsichtlich einer größeren „Offenheit“: Das Programm gliedert sich in die drei Säulen „Open Science“, „Global Challenges and Industrial Competitiveness“ und „Open Innovation“. In der zweiten Säule, deren Budget das Doppelte des Budgets der ersten Säule betragen soll und die besonders die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Union stärken soll, wird auf die für die erste Säule prägenden Transparenzpflichten verzichtet.

Kosten der weiteren Kuratierung der Forschungsdaten für die Nachnutzung

Die explizite Nennung der „legal re-usability“ – gemeint ist eine Lizenzierung, die auch kommerzielle Zwecke erlaubt – verstellt die Sicht auf den Umstand, dass eine tatsächliche Nachnutzung von Forschungsdaten in den meisten Fällen nur nach einer sorgfältigen Kuratierung der Daten möglich ist. Eine Nachnutzung ausschließlich über einen Verzicht auf restriktive Lizenzen realisieren zu wollen, greift deshalb zu kurz. Da die Kuratierung der Daten zeit- und kostenintensiv sein kann, trifft ein zentrales Paradigma der PSI-Richtlinie, dass bereits vorliegende Informationen mit nur geringfügigem Aufwand für eine Nachnutzung bereitgestellt werden können, für Forschungsdaten regelmäßig nicht zu.

Auch über die Qualifizierung, dass ausschließlich bereits veröffentlichte Forschungsdaten betroffen sein sollen, wird diese Problematik nicht geklärt, weil offenbleibt, welches Maß an Kuratierung mit dieser Veröffentlichung verbunden werden muss.

⁴ European Commission: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the re-use of public sector information (recast), COM(2018) 234 final, 25.04.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2018:0234:FIN>, p. 4.

Bei der Schätzung von Kosten für die Kuratierung von Forschungsdaten sollte zwischen wissenschaftsinternen und wissenschaftsexternen Szenarien unterschieden werden. Eine wissenschaftsinterne Nachnutzung ist zunächst innerhalb des Forschungsfeldes, in dem die Daten erzeugt wurden, wahrscheinlich. Dort ist ein entsprechend hohes Maß an Kompetenz zum Verständnis dieser Daten vorhanden, was den Aufwand an notwendiger Kuratierung begrenzt. Je weiter die Gruppe der Personen, denen man eine Nachnutzung ermöglichen möchte, definiert wird, desto stärker steigen die Ansprüche an die Kuratierung und die damit verbundenen Kosten.

Auch wenn die Wissenschaft intensiv und mit verschiedenen Ansätzen daran arbeitet, die Kuratierung von Forschungsdaten zu standardisieren und zu automatisieren, ist sie derzeit noch weit davon entfernt, Forschungsdaten automatisiert so aufzubereiten, pflegen und in Datenbanken übertragen zu können, über die sie so einfach genutzt werden können, wie Verbraucher bereits jetzt Internet-Suchmaschinen nutzen können. Nachnutzbarkeit „für alle“ setzt erhebliche Investitionsaufwände voraus, deren wirtschaftlicher Nutzen nicht klar ist.

Qualitätssicherung und Standardisierung – der Beitrag der Wissenschaft

Die Europäische Kommission betont regelmäßig ihre Orientierung an den FAIR-Prinzipien⁵: Findable, Accessible, Interoperable, Reusable. Die Realisierung dieser Prinzipien ist allein durch die Kuratierung einzelner Datensets nicht realisierbar. Sie bedarf der Entwicklung von Standards und des Aufbaus und des Betriebs von Forschungsdaten-Infrastrukturen. Diese forschungspolitische Herkulesaufgabe über die PSI-Richtlinie durchsetzen zu wollen, ist nicht zielführend.

Insbesondere ist bei Entscheidungen über Investitionen in die Kuratierung von Forschungsdaten und in die korrespondierende Infrastruktur zwischen forschungs- und wirtschaftspolitischen Motivationen zu unterscheiden. Innerhalb der Wissenschaft herrscht Einigkeit darüber, die Fähigkeiten zum Management von Forschungsdaten deutlich zu erhöhen. Dies soll der Qualitätssicherung, der Effizienzsteigerung und der Ermöglichung neuer Forschungsansätze (big data, data science) dienen.

Innerhalb der Wissenschaft herrscht die Meinung vor, dass die Verbesserungen des Forschungsdatenmanagements einschließlich der Steigerung des Umfangs der frei zugänglichen Forschungsdaten unabhängig davon, was Forschungsförderer aufgrund der Gesetzeslage oder basierend auf Förderbedingungen durchsetzen können, durch freiwillige Kooperation realisiert werden soll. Diese Haltung reflektiert nicht nur lang etablierte Gepflogenheiten in der Wissenschaft. Sie ist auch ganz wesentlich der Einsicht geschuldet, dass Forschungsdaten-Policies nicht gegen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durchgesetzt werden können, die alleine über die Kompetenz verfügen, die von ihnen erhobenen Daten so aufzubereiten und so zu dokumentieren, dass sie für Dritte verständlich sind.

⁵ <https://www.force11.org/group/fairgroup/fairprinciples>

Die Wissenschaft stellt ihren Willen zur Zugänglichmachung von Forschungsdaten nicht nur vage in Aussicht. Ein zentrales Anliegen der Allianz der Wissenschaftsorganisationen ist es, wissenschaftliche Informationen schneller und leichter zugänglich zu machen, wo solche Zugänglichkeit Forschungsprozesse unterstützt und beschleunigt. In diesem Zusammenhang hat die Allianz bereits im Jahr 2014 darauf hingewiesen,⁶ dass die Zugänglichmachung lizenzrechtlich untermauert werden muss, um eine Weiterverwendung von Forschungsergebnissen in Wissenschaft und Wirtschaft zu ermöglichen. Dies harmonisiert mit den Plänen der Kommission für die PSI-Richtlinie.

Bei genauerer Betrachtung und in Kenntnis der mit dieser Politik verbundenen Herausforderungen ist jedoch offensichtlich, dass der öffentlichen Zugänglichmachung von Forschungsdaten deutliche Grenzen gesetzt sind. Diese können z. B. aus Präferenzen hinsichtlich der Verwertung der Forschungsdaten, den „Eigentumsverhältnissen“⁷ oder aus dem Aufwand herrühren, der notwendig ist, um Forschungsdaten für Dritte verständlich zu machen. Dabei kann schon eine rechtssichere Bestimmung der „Eigentumsverhältnisse“ erheblichen Aufwand, sprich Kosten verursachen. Zu berücksichtigen sind ferner Haftungs- und Gewährleistungsfragen ebenso wie die Frage, welche Daten aufgrund ihrer sensiblen Natur gerade nicht für eine größere Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollten.⁸

Bewertung des Regelungsbedarfs

Die Auseinandersetzung um die Open-Access-Regelung im Hochschulgesetz von Baden-Württemberg illustriert, dass eine Ausweitung der PSI-Richtlinie in den Bereich der Wissenschaft zu Abgrenzungsfragen mit der verfassungsrechtlich garantierten Wissenschaftsfreiheit führen würde.

An der Realisierung der Vision der freien Zugänglichkeit und Vernetzung von Forschungsdaten wird in verschiedensten Zusammenhängen gearbeitet. Institutionen-intern werden Forschungsdaten-Policies entwickelt und Infrastrukturen aufgebaut. Orientiert an Forschungsfeldern werden von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammen mit den jeweiligen Fachgesellschaften Standards für den Umgang mit Forschungsdaten entwickelt. Die Wissenschaftsförderer stellen sich nicht nur mit angepassten Förderbedingungen, sondern auch mit entsprechenden Anreizsystemen der neuen Herausforderung. In Deutschland arbeiten Bund und Länder am Aufbau einer Nationalen Forschungsdaten-Infrastruktur. Ähnliches wird von der EU Kommission mit der European Open Science Cloud angestrebt. Innerhalb der Research Data Alliance⁹ kooperieren Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen auf globaler Ebene mit dem Ziel, Standards für die Vernetzung von Forschungsdaten zu entwickeln.

Gleichzeitig ist dieses Handlungsfeld von großen Unsicherheiten geprägt. Die Geschwindigkeit der technischen Entwicklung, die Heterogenität der Forschungsdaten und auch die

⁶ S. den „Appell zur Nutzung offener Lizenzen in der Wissenschaft“ unter http://www.dfg.de/foerderung/info_wissenschaft/2014/info_wissenschaft_14_68/.

⁷ Der Begriff Eigentumsverhältnisse steht hier in Anführungszeichen, weil das deutsche Immaterialgüterrecht den im Sachenrecht gebräuchlichen Eigentumsbegriff nicht kennt. Vertragliche Vereinbarungen erlauben jedoch immaterielle Güter ähnliche wie materielle Güter zu kontrollieren und zu handeln.

⁸ So könnten z.B. Einträge auf einer Datenbank über Tierbewegungen <https://www.movebank.org/> von Wilderern genutzt werden, um Jagd auf bedrohte Tiere zu machen.

⁹ <https://rd-alliance.org/>

große Ungleichheit der finanziellen Leistungsfähigkeit der vielen Akteure, die zur Verwirklichung der umrissenen Ziele zusammenarbeiten müssen, belasten die Entscheidungsprozesse. Die von der Europäischen Kommission initiierte externe Steuerung der Wissenschaft bringt große Risiken mit sich, Fehlentwicklungen anzustoßen, ohne im Gegenzug wünschenswerte Effekte auszulösen, die die Inkaufnahme dieses Risikos rechtfertigen.