



Stellungnahme des Statistikrates der Bundesanstalt Statistik Austria zur Anwendung der Verordnung „Data Governance Act“ der EU in Österreich

7. September 2022

Die Verordnung (EU) 2022/868 über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Rechtsakt, DGA) wurde am 3.6.2022 im Amtsblatt kundgemacht. Damit ist ein wichtiger Meilenstein in der Umsetzung der europäischen Datenstrategie und zur Schaffung eines europäischen Datenraumes gesetzt. Dabei geht es allgemein um die Sicherung der Datensouveränität in der EU, um die Umsetzung eines Datenbinnenmarktes zur Ermöglichung innovativer wirtschaftlicher Anwendungen, um die Regulierung von Datenvermittlungsdiensten und, ganz allgemein, um die Sicherstellung von Datensicherheit. Der DGA soll robuste Mechanismen schaffen, um den Zugang zu und die Weiterverwendung der Daten des öffentlichen Sektors zu verbessern, das Vertrauen in die Datenvermittlungsdienste zu erhöhen und den Datenaltruismus in der gesamten EU zu fördern. Die im DGA beschriebenen Aufgaben und Rollen haben allerdings auch erhebliche Auswirkungen auf die Funktionalität des Datenökosystems öffentlicher Stellen in Österreich.

Der DGA muss in den Mitgliedsländern spätestens ab dem 24. September 2023 zur Anwendung kommen. Auch in Österreich stehen diesbezüglich wichtige Entscheidungen an; manche Aspekte betreffen direkt den Wirkungsbereich der Bundesanstalt Statistik Austria und damit die Aufgaben des Statistikrates. Diese Stellungnahme soll den Entscheidern einen Orientierungsrahmen geben.

Grundsätzliche Einschätzung des DGA für Österreich

Der Statistikrat begrüßt die Verabschiedung des DGA ausdrücklich. Die breite Verfügbarkeit von Daten ist für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in Österreich und der EU von überragender Bedeutung.

Daten, insbesondere auch öffentlich erhobene und gespeichert, sind für die Planung und Umsetzung zielgerichteter, effizienter und effektiver Maßnahmen, beispielsweise im Gesundheitswesen, bei der Abfederung von Teuerungseffekten, oder bei der Förderung der Dekarbonisierung des Energiesystems, von großer Bedeutung und Dringlichkeit. Auch im Bereich der Wissenschaft ist der Zugang zu hochqualitativen Daten Voraussetzung für viele State-of-the-Art Forschungen. Somit ist der Datenzugang ein Erfolgsfaktor für den Wissenschaftsstandort Österreich. Auch wenn das jüngst bei der Bundesanstalt Statistik Austria eingerichtete Austrian Micro Data Center (AMDC) bereits wesentliche Verbesserungen beinhaltet, besteht in Sachen Datenzugang, gerade

was die Daten der öffentlichen Stellen in ihrer Breite angeht, weiteres Verbesserungspotenzial.

Darüber hinaus sind Daten für die Entwicklung und Kommerzialisierung innovativer neuer Dienste und Produkte, und für die damit verbundene heimische Wertschöpfung, unerlässlich. Unter anderem in den Bereichen der Mobilität, des Gesundheitswesens, der Industrie, der Finanzdienstleistungen, der Landwirtschaft, der Energiewirtschaft und der Klimaökonomie existieren große wirtschaftliche Chancen, die in der EU und in Österreich noch nicht ausreichend wahrgenommen werden, während andere Länder, vor allem außerhalb der EU, bereits weiter sind. Es gilt, diesen „digital divide“ zu schließen. Ein solcher existiert aber auch innerhalb europäischer Gesellschaften. So ist die Partizipation von Frauen oder Minderheiten in der Datenwirtschaft unterdurchschnittlich und die Beteiligung von KMUs bei digitalen Innovationen im Vergleich zu Großunternehmen gering.

Im privaten Sektor ist ein Boom bei der Akkumulation und wirtschaftlichen Verwertung sehr umfangreicher Datenbestände zu beobachten, nicht nur im Bereich der sozialen Medien. Daten revolutionieren die Geschäftsmodelle unter anderen des Einzelhandels, von Mobilitätsdienstleistern, Telekomfirmen, Versicherungen, Banken und der Energiewirtschaft. Im Vergleich dazu ist die Nutzung öffentlicher Daten für unternehmerische, politische und andere Entscheidungen in Österreich vergleichsweise unterentwickelt, obwohl große Datenbestände zur Verfügung stehen, die zu privaten Daten komplementär sind; auch in der Wissenschaft hinkt Österreich Vorreitern wie Dänemark oder den Niederlanden hinterher. Ein Grund dafür liegt in der Tatsache, dass öffentliche Daten in Österreich auf viele verschiedene datenhaltende Stellen verteilt sind. Wichtige Dateninhaber sind die Bundesanstalt Statistik Austria, die Sozialversicherungsträger, die Oesterreichische Nationalbank (OeNB), die österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES), das Arbeitsmarktservice, diverse Ministerien und viele mehr. Dazu sind die Daten teilweise auch föderal verteilt. Außerdem sind die Interkonnektoren zwischen diesen Datenbeständen relativ schwach ausgeprägt und mit inkonsistenten Standards, zum Beispiel hinsichtlich der Metadaten, der Datenqualität oder der Cybersicherheit, ausgestattet.

Österreich kann daher von einer guten Umsetzung des DGA in besonderem Maße profitieren. Ein besserer Datenzugang für alle relevanten Nutzergruppen (Verwaltung, KMUs, Forschung, Medien, ...) und eine höhere Datenqualität ist volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch überaus sinnvoll. Klar ist, dass bei der ökonomischen Nutzbarmachung von Daten Skalenvorteile, Datenkombinierbarkeit und Datensicherheit von entscheidender Bedeutung sind. Bei einer halbherzigen Anwendung des DGA besteht die Gefahr, dass Politik und Verwaltung hinter den Möglichkeiten einer datengetriebenen, evidenzbasierten Maßnahmengestaltung zurückbleiben und datenintensive Industrien nicht in Österreich angesiedelt werden

Für die Ermöglichung einer leistungsfähigen Datenökonomie ist es nicht notwendig, dass alle öffentlichen Daten an einer einzigen Stelle zentral gespeichert werden; im Gegenteil, eine dezentrale Datenspeicherung schafft Resilienz und Krisensicherheit. Aber es ist zwingend erforderlich, einen Gesamtüberblick und höchstmögliche

Transparenz über die Datenbestände und ihre Eigenschaften zu schaffen und einen im Rahmen rechtlicher Vorgaben und Zugangsberechtigungen nicht-diskriminierenden Zugang über klar definierte Schnittstellen herzustellen. Nicht die Daten selbst, sondern Informationen über Daten sollten zentral und harmonisiert zur Verfügung stehen. Zudem kann auch der Zugang zu den Daten zentral im Sinne eines One-Stop-Shop erfolgen.

Um die Daten-Governance insbesondere öffentlicher Daten in Österreich wirksam zu verbessern, ist es daher erforderlich die

- verteilten Datenökosysteme kompatibel, interoperabel und wiederverwendbar zu machen,
- einen sicheren, geschützten Zugang zu Daten mit klaren Regeln und Zuständigkeiten herzustellen, um das Vertrauen in die Daten-Governance zu maximieren,
- das Once-only-Prinzip bei der Datenerhebung besser umzusetzen,
- und eine schnellere Verfügbarkeit der Daten und damit rascheres Reagieren auf Krisen sicherzustellen.

Anforderungen des DGA

Der Data Governance Act legt (i) Bedingungen für die Weiterverwendung bestimmter Datenkategorien, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, fest; bestimmt einen Anmelde- und Aufsichtsrahmen (ii) für die Erbringung von Datenvermittlungsdiensten und (iii) für die Eintragung von datenaltuistischen Einrichtungen, die Daten erheben und verarbeiten, und schafft (iv) einen Europäischen Dateninnovationsrat. Seine Bestimmungen richten sich ausschließlich auf Daten, die sich im öffentlichen Besitz befinden, und die aus verschiedenen Gründen geschützt sind (Art. 3(1)). Der „Data Act“, der den Datenaustausch zwischen Unternehmen (B2B) und von Unternehmen zu öffentlichen Stellen (B2G) regelt, ist vom DGA abzugrenzen, und wird in dieser Stellungnahme nicht behandelt.

Für die Zwecke dieser Stellungnahme sind vor allem zwei Erfordernisse des DGA wichtig: 1) die Benennung so genannter „Zuständiger Stellen“ (Art. 7 DGA) und 2) die Schaffung einer „Zentralen Informationsstelle“ (Art. 8 DGA).

- **Zuständige Stellen** sind Einrichtungen, die für bestimmte Sektoren bzw. Themenfelder verantwortlich sind und die die öffentlichen Dateninhaber in diesen Sektoren darin unterstützen, den Zugang zur Weiterverwendung von Daten zu gewähren oder abzulehnen. Sie können auch ermächtigt werden, den Zugang selbst zu gewähren oder abzulehnen. Jedenfalls müssen sie über angemessene Mittel und Sachkenntnis verfügen, um die übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Die Zuständigen Stellen unterstützen die öffentlichen Dateninhaber bei der Bereitstellung einer sicheren Verarbeitungsumgebung, sie beraten bei der zweckmäßigen Strukturierung und Speicherung der Daten, sie leisten technische Unterstützung bei der Pseudonymisierung der Daten und beim Datenschutz und sie helfen den öffentlichen Dateninhabern bei der Umsetzung der Anforderungen

durch den DGA (etwa bei der Festlegung der Bedingungen, unter denen Datenzugang gewährt wird).

- **Die Zentrale Informationsstelle** gewährleistet, dass alle Informationen zu sämtlichen bereitgestellten öffentlichen Daten erhältlich und leicht zugänglich sind. Dies soll in Form einer elektronischen Bestandsliste der Daten öffentlicher Stellen mit einschlägigen Metadaten erfolgen. Zudem ist die Zentrale Informationsstelle befugt, Datenanfragen entgegenzunehmen und sie an die entsprechenden öffentlichen Stellen und/oder (sofern ermächtigt) an die entsprechenden Zuständigen Stellen weiterzuleiten. Damit wird ein „One-Stop-Shop“ für öffentliche Daten geschaffen. Die Zentralen Informationsstellen der Mitgliedstaaten sollen dann europaweit durch ein Portal der Kommission zusammengeführt werden. Der DGA führt wichtige Aufgaben der Zentralen Informationsstelle an; diese sind nach Ansicht des Statistikrates allerdings nicht erschöpfend. Eine Zentrale Informationsstelle, die einen wirksamen Beitrag zu einer funktionierenden Datenökonomie (eines „Datenraumes“ im Sinne der DGA) leistet, sollte auch Beratungsaufgaben übernehmen können, ein Mindestausmaß an Qualitätskontrolle bei den Zuständigen Stellen durchführen, eine Ombuds-Funktion gegenüber Antragstellern einnehmen, und die Datenlandschaft ständig hinsichtlich neuer Daten- oder Datennutzungsbedarfe evaluieren. Eine funktionsfähige Zentrale Informationsstelle muss über angemessene finanzielle und rechtliche Mittel verfügen, die, falls erforderlich, bereitgestellt werden müssen.

Die Aufgaben der Zuständigen Stellen und jene der Zentralen Informationsstelle können existierenden Organisationen übertragen werden; es können allerdings auch neue Stellen geschaffen werden.

Zuständige Stellen

Öffentliche Daten liegen, wie weiter oben schon beschrieben, je nach Sektor bzw. Themenfeld, in Österreich in verschiedenen datenführenden Stellen. Diesen Stellen könnte jeweils die Funktion der Zuständigen Stelle im Sinne des DGA zukommen. Allerdings könnte der DGA auch zum Anlass genommen werden die Zuweisung der Zuständigen Stellen entsprechend einer best-möglichen Aufgabenerfüllung neu zu ordnen, z.B. im Bereich der Gesundheitsdaten. Diskussionen hierzu sind derzeit auch mit der in Verhandlung stehenden European Health Data Space (EHDS) Verordnung vorgängig. Für die amtliche Statistik ist davon auszugehen, dass die Bundesanstalt Statistik Austria die Zuständige Stelle ist; ähnlich ist dies nach der erfolgreichen Einrichtung des Austrian Micro Data Centers (AMDC) bei der Bundesanstalt Statistik Austria auch für Statistik- und Registerdaten für Forschungszwecke der Fall. Außerdem gibt es sektorale Datenbestände, die bei der Bundesanstalt Statistik Austria für die Verwaltung geführt werden, und für die diese auch die Rolle der Zuständigen Stelle innehaben könnte. Darüber hinaus könnte die Bundesanstalt auch als Dienstleister Register für andere Zuständigen Stellen führen.

Über die konkreten Anforderungen des DGA hinaus, ist es für die Ermöglichung einer funktionierenden Datenökonomie allerdings wichtig, dass die Zuständigen Stellen ein gemeinsames Verständnis ihrer Aufgaben und gemeinsame Standards zur Qualitätssicherung haben, sowie die Metadaten gleichartig definieren, so dass der Datenaustausch zwischen den Sektoren effizient funktioniert. Um dies sicherzustellen, ist die Rolle einer/s „**Data Stewards**“ innerhalb jeder Zuständigen Stelle zu überlegen. Diese Data Stewards sollten von den datenführenden Stellen sachlich und organisatorisch unabhängig sein, und mit einem „Nationalen Data Steward“ eng zusammenarbeiten (der wiederum einem europäischen Data Steward berichtet). Ein solcher Nationaler Data Steward könnte bei der Zentralen Informationsstelle angesiedelt sein, oder als neue unabhängige Einheit eingerichtet werden.

Welche Eigenschaften sollte eine Zentrale Informationsstelle haben?

Es muss festgelegt werden, welche Organisation die Aufgaben der Zentralen Informationsstelle erfüllen soll. Es empfiehlt sich, aus Gründen der Budgeteffizienz keine neue Institution zu schaffen. Nach Ansicht des Statistikrates sollte eine als Zentrale Informationsstelle geeignete Institution folgende Eigenschaften aufweisen:

- **Strukturelle Eigenschaften:** Die Stelle sollte höchstes Vertrauen in der Bevölkerung, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung genießen. Dies wird am besten dadurch sichergestellt, dass die Stelle *unabhängig* ist. Damit trotz Unabhängigkeit höchste Qualität sichergestellt ist, braucht es eine externe Qualitätskontrolle durch Expertinnen und Experten (*Peer Review*). Das Gebot der Sparsamkeit legt überdies nahe, dass die Stelle wirtschaftliche *Skalenvorteile* hinsichtlich Prozesse, Fachkompetenz der Mitarbeiter und technologische Infrastruktur aufweisen sollte.
- **Prozesse:** Die Stelle sollte über *etablierte Standards* im Umgang mit Datensammlung, -aufbereitung und -bereitstellung aufweisen und ein erprobtes *Krisenmanagement* haben.
- **Arbeitskräfte:** Die Stelle sollte horizontale (d.h. themenübergreifende) *Daten- und Methodenkompetenz* vorweisen. Eine *Kultur der engen Vernetzung* z.B. zum Austausch von Best Practices mit anderen Ländern (horizontal) und mit internationalen Institutionen (vertikal) sollte sie auszeichnen.
- **Technologien:** Die Stelle sollte *Erfahrung als Interoperabilitätsplattform* (z.B. im Umgang mit APIs) besitzen, sowie im Bereitstellen von sicheren, geschützten Zugängen zu Daten. Hier geht es um Know-How über technische Infrastruktur und in der Entwicklung von Anwendungen.

In der Schweiz übernimmt das Bundesamt für Statistik (BFS) beispielsweise die Funktion einer Zentralen Informationsstelle und die oben beschriebene Rolle eines National Data Steward. Zudem bietet das BFS über eine Interoperabilitätsplattform einen

zentralen Zugangspunkt zu den Daten. Diese Funktionen werden auch in anderen Ländern vermehrt von nationalen Statistikämtern übernommen.

Weiteres

Der DGA benennt die Rolle von **Datenvermittlern** (Art. 10 DGA). Diese stellen Verbindungen zwischen betroffenen Personen, Dateninhabern und Datennutzern her. Für die Bundesanstalt Statistik Austria ist dieser Artikel des DGA nicht direkt relevant. Die Anbindung privater Datensätze an öffentliche (Register)Daten und die Verfügbarmachung solcher verbundener Datensätze ist jedoch von großer Bedeutung für die österreichische Datenwirtschaft, insofern sollte auch dem bevorstehenden Data Act (DA) besonderes Augenmerk geschenkt werden.

Der DGA sieht die Einrichtung eines europäischen **Dateninnovationsrates** durch die Kommission vor (Art. 29 DGA). Die nationalen Statistikämter werden bei der Besetzung des Rates zwar nicht explizit genannt. Falls aber die in der nationalen Anwendung des DGA in Österreich zu benennenden Einrichtungen bei der Bundesanstalt Statistik Austria angesiedelt werden sollten, liegt es nahe, dass sich die Bundesregierung für die Berufung des fachstatistischen Generaldirektors der Statistik Austria in den neuen Rat einsetzt.

Sollte es zu dieser Stellungnahme Fragen geben, stehen die Expertinnen und Experten des Statistikrates gerne für weitere Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Univ.Prof. MMag. Gabriel Felbermayr, PhD

Vorsitzender des Statistikrates