Entwurf einer nationalen Datenstrategie des BMF

Stellungnahme des Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF)

Wien, am 2. Mai 2024

Die folgende Stellungnahme bezieht sich auf den BMF-Entwurf und die Einladung zur Stellungnahme vom 22.4.2024. Die folgenden Punkte sind aus Sicht des Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds (WWTF) noch in der Strategie unterrepräsentiert.

Wir möchten zu Beginn auch festhalten, dass der Kommentierungsprozess, wie er vom BMF gestaltet wurde (kein Gesamtdokument, kurze Frist, unklar, wer eingeladen wurde, ...) nicht dazu geeignet ist, eine Nationale Datenstrategie in einer Weise zu erstellen, dass alle relevanten Akteure dann in weiterer Folge mit Enthusiasmus an der Umsetzung mitarbeiten.

1.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass nichts Falsches in der Strategie steht. Das liegt darin begründet, dass die Strategie nicht viel will, wodurch sich der Standort Österreich besonders hervortun würde. Wir brauchen in der **Vision** für die Datenstrategie ein Bild (eben eine Vision), wo Österreich bei einigen Aspekten international die Vorreiterrolle übernehmen kann. Österreich hat das in Einzelbereichen wie der Rechtssicherheit (Grundbuch, RIS) oder der Gesundheitsdokumentation (ELGA) immer wieder historisch gut gemacht, glänzt aber eher mit Einzelansätzen und -anwendungen und weniger mit einem „whole of government“ Ansatz („wo wollen wir im Digitalen Zeitalter hin und was brauchen wir dafür?“), der ein ambitioniertes Ziel vorgibt. Ein solches Ziel kann sein, massiv den digitalen Wirtschaftsstandort auszubauen, oder aber besonders den Menschen und die Bedürfnisse des sozialen Zusammenlebens in den Vordergrund zu stellen.

- Im ersten Fall (Standort) hat das konkrete Konsequenzen für Betriebsansiedlung, öffentliche Beschaffung, Humanressourcen, Finanzierung und steuerliche Behandlung v.a. von rasch wachsenden technologiegetriebenen Unternehmen. Da internationale Vergleiche zeigen, dass österreichische Unternehmen eher langsam wachsen, gibt es großen Bedarf für ein konkretes „Ziel 4“: Wachstumsbedingungen für technologiegetriebene Unternehmen deutlich verbessern.
- Im zweiten Fall (Menschenzentrierung) geht es v.a. um strategische Ansätze, welche Institutionen und Werte nicht von weltweit agierenden Plattformunternehmen unterspült werden sollen, etwa die Demokratie, der Rechtsstaat, die Grund- und Freiheitsrechte einschließlich der Sicherheit, oder die Transparenz der Unternehmen, denen wir täglich eigene Daten liefern. Hier sind zwei Ansatzpunkte naheliegend: Zum einen die rasche und proaktive Umsetzung der zahlreichen EU-Rechtsakte (siehe Punkt 7. unserer Stellungnahme), zum anderen eine vom Prinzip des Digitalen Humanismus geleitete Ausgestaltung von Regeln und Maßnahmen. Dieser ist in der Präambel („Beschreibung der Ziele und Visionen der Datenstrategie“) einmal erwähnt, kommt aber in der Strategie selber nicht mehr vor und sollte aus unserer Sicht prominenter erwähnt werden. Drei Beispiele dafür: Die nächste Bundesregierung kann ein interdisziplinäres Forschungs- und Umsetzungszentrum nach dem Muster des Berliner Weizenbaum-Instituts finanzieren (passt zu Datenstrategie, Kapitel 3ff.) siehe auch Punkt 3. unserer Stellungnahme). Ethikbasierte AI- und Datenstandards wie die in

Österreich mitentwickelte IEEE 7000 Familie soll ein Standard für neue öffentliche Datenstrukturen werden. Derzeitige Aktivitäten etwa des BMEIA (Menschenrechte, Auslandskultur) oder des BMK (Förderungen) zum Digitalen Humanismus können ausgebaut werden und für andere Ressorts als Inspiration dienen.

- Eine Vision kann auch ausformuliert werden, indem man auf vorhandene Stärken im internationalen Vergleich setzt. Wo liegen diese? Was man sagen kann, ist, dass wir bei der Registerforschung (AMDC) mit der Novellierung des BStG zu den Vorreitern in Europa aufgeschlossen hat. Es ist kein Fehler, weiter drauf zu setzen. Dies kann in der Strategie dadurch abgebildet werden, indem man als Ziel ausgibt, ausnahmslos alle vorhandenen Registerdaten der Forschung zur Verfügung stellt. Die aktuelle Strategie ist diesbezüglich ambitionslos und man läuft Gefahr, Alleinstellungsmerkmale wieder rasch zu verlieren (Deutschland arbeitet gerade einem Forschungsdatengesetz).
- Die österreichische Daten- und Digitalisierungslandschaft wäre auf weitere Stärken abzuklopfen, um dann zu bewerten, ob man dabei nochmals verstärkt tätig sein soll.

2.

Wir brauchen Mechanismen, wo wir vom Umgang mit vorhandenen Daten hin zur **Generierung neuer, relevanter Datensätze** kommen, die ihrerseits neue Möglichkeiten für Verwaltung, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft eröffnen. Datensätze aus dem öffentlichen Bereich sind vielfach durch ein langes Vermächtnis geprägt. Es werden Daten erhoben, die eigentlich nicht mehr gebraucht werden (so gibt es durchaus einige Register, die, obwohl eigentlich gesetzlich gefordert, nicht mehr gepflegt werden, weil es keinen Bedarf mehr dafür gibt). Umkehrt gibt es eine Reihe von Fehlstellen und Lücken. Rezente und aktuelle Krisen haben das nur zu deutlich gezeigt (Covid, Inflation, durch externe Krisen induzierte wirtschaftliche Schwierigkeiten). Die Datenstrategie sollte als Ziel einen Mechanismus formulieren, der einen agilen Umgang mit Daten zulässt: Beenden, was man nicht mehr braucht; erheben was man braucht; künftige Krisen antizipieren und Daten erheben, die in dem Moment verfügbar sind, wo die Krise eintritt, um resilienter zu werden. Des Weiteren sollte, wenn der Staat Daten erhebt, die Sekundärnutzung immer mitgedacht werden: was würden z.B. die Wissenschaft noch an Daten brauchen, die mit geringem Aufwand gleich miterhoben werden können. Wir dürfen uns nicht zu stark darauf verlassen, was wir haben, sondern wir sollten uns fragen, was wir künftig brauchen werden.

3.

Die **Rolle der tertiären Bildung und der Wissenschaft** sollte stärker hervortreten, um neben der Breite auch die **Spitze zu ermöglichen** und damit Innovation im System zu ermöglichen. Österreich ist in diesem Bereich nach wie vor deutlich unterfinanziert, woran auch der demnächst kommende Exzellenzcluster „Bilateral AI“ oder die Digital Innovation School rund um den Complexity Science Hub – zwei großartige Programme – wenig ändert. Zahlreiche Länder wie Schweden, Frankreich, Deutschland (und dort insbesondere Bayern) investieren große Summen in akademische Forschung, Lehre und Transfer in Kernbereichen der Computerwissenschaften, von AI über Security bis hin zu Systemarchitekturen und Infrastrukturen, um nicht völlig den Anschluss zu privaten Akteuren wie Amazon, Google oder Microsoft zu verlieren. So wichtig berufliche Weiterbildungselemente sind, es wird nicht reichen, um, im aktuellen und künftigen Standortwettbewerb zu bestehen.

In Österreich muss in längerfristige Forschung und in das Herholen von Spitzentalenten stark investiert werden, um in der digitalen Welt mithalten und den Strukturwandel aktiv gestalten zu können. Dafür sind kürzer getaktete Unternehmensförderungen alleine nicht ausreichend. Da Einrichtungen wie der FWF weder von der Finanzierung noch von seiner Grundausrichtung diese Aufgabe alleine stemmen können, soll eine Datenstrategie ein Sonderfinanzierungsprogramm für die Spitzenforschung beinhalten. Das beinhaltet Zentren für Computerwissenschaften selbst und für die interdisziplinäre Forschung, weiters Netzwerke und Incoming-Programme.

Es braucht auch entsprechende Infrastrukturen, um die Daten zu verarbeiten. Europäische Programme wie EOSC und GaiaX sind nicht die Antwort auf alle Fragen, das machen definitionsgemäß alle europäischen Länder. Die Frage ist, wo wir auch hier bei Spitzenforschung und entsprechenden Infrastrukturen Alleinstellungsmerkmale entwickeln wollen.

4.

Die Datenstrategie soll Ansätze liefern, wie wir vom Papier **ins praktische Umsetzen kommen**, d.h. **Ziele**, die einen echten Unterschied machen und deren Erreichung klar überprüfbar ist.

Drei für uns vorstellbare Beispiele lauten:

- Klares Bekenntnis der Strategie, dass alle **Register der öffentlichen Hand** – mit dem Bund als Vorbild – für die Forschung zugänglich gemacht werden sollen, vorzugsweise über das AMDC. Allfällige Ausschlussgründe betreffen aus unserer Sicht höchstens die innere und äußere Sicherheit.
- Umsetzung der **Transparenzdatenbank** für Förderungen und Möglichkeit, die Subventionen des Bundes und anderer Gebietskörperschaften für v.a. wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fragestellungen mit anderen Datensätzen (nach allen Regeln der Kunst, siehe AMDC) verschneiden und auswerten zu können. Dadurch können endlich auch die Treffsicherheit und die Wirkungen von zahlreichen mittelintensiven Förderungskategorien untersucht werden.
- **Lernen aus der Pandemie**, wie in dem Forderungspapier für eine Unabhängige [Medizindatenstelle](#) konkret etwa auf S.7 f. beschrieben ist: Verständnis chronischer Erkrankungen, Vorhersage von Krankheitspfaden, Kostenwahrheit im Gesundheitswesen, Vermeidung von Overmedication, Overtreatment und Doppelbefundung, weiters Themen wie Übersterblichkeit, Kapazitätsplanungen, objektivierbare Qualitätskontrollen oder der ökonomische Nutzen von Präventionsmaßnahmen. Uns ist bewusst, dass dies datenschützerisch besonders heikles Terrain ist, aber es gibt viele Gründe es zu tun: Die Silos im Gesundheitswesen sind sehr teuer. Andere europäische Länder können das auch (z.B. findata.fi; für die gilt die DSGVO auch). Und vor allem: Der Nutzen für Menschen und Gesellschaft ist gewaltig, siehe etwa den Abstand von Österreich zu Ländern wie Schweden was gesunde Lebensjahre betrifft. Wahrscheinlich schließt sich die österreichische Budgetlücke, wenn die Hälfte der chronisch kranken 50+ Bewohner*innen arbeiten kann und ein höherer Anteil der 65+ Kohorte nicht schwer am Gesundheitssystem liegt. (So eine Frage könnte man übrigens tatsächlich quantifizieren und damit beantworten, wenn nur ...)

5.

Es braucht eine **klarere Idee der Daten-Governance**, die fähig ist, die Ideen auf den Boden zu bringen, Verantwortlichkeiten klar definiert und dafür Sorge trägt, dass das passiert, was man sich vorgenommen hat und sicherstellt, dass die Kohärenz der Strategie gewährleistet ist (andere

auffordern, etwas zu tun, ist wohl kein geeignetes Mittel; die Siloisierung des Datenbereichs in Österreich ist ein uns allen bekanntes Phänomen). Wir verstehen die Schwierigkeit einer Regierung, die nur mehr kurz im Amt ist, hier konkreter zu werden. Wir möchten aber auch darauf hinweisen, dass gut zwei Jahre plus vermeidbarer Stillstand von derselben zu verantworten ist. Schon aus diesem Grund ersuchen wir das BMF, in der Strategie einen Konkretisierungsschritt vorzunehmen. Eine neue Regierung kann eine unkonkrete Strategie ebenso links liegen lassen wie eine konkrete. Wenn allerdings eine in Fragen der Governance unkonkrete Strategie vorliegt, ist die Gefahr hoch, dass eine neue Regierung sagt: „Es gibt eh eine Datenstrategie und wir müssen nichts machen.“ Eine Endlos-Schleife von Nicht-Handeln kann sich Österreich jedoch gewiss nicht mehr leisten ..., zumindest wenn die Beschwörungen der Dynamik der digitalen Revolution, wie sie auch die österreichische Bundesregierung gerne von sich gibt, einen Wahrheitsgehalt beinhalten sollten. Aus unserer Sicht ist der Wahrheitsgehalt dieser Beschwörungen hoch.

6.

Die **Unabhängigkeit und die Kompetenzen** (z.B. bei der Durchsetzung von Standards) **der zuständigen Stellen** soll in der Strategie stärker hervorgehoben werden. Gleichzeitig sollen aber auch die relevanten Akteure sinnvoll – auch vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Interessen – eingebunden werden (es gibt Vorgaben, aber am Ende macht jede/r, was er/sie will, ist auch ein in Österreich stark angewandtes Prinzip).

Daher sind wir der Meinung, dass eine möglichst unabhängige ressortübergreifende Stelle für Daten (siehe DGA VO Artikel 8, aber auch zur Erstellung einer Datenlandkarte, siehe S. 25 des Papiers zur Datenexzellenz von Forschungsrat und FUOP) eingerichtet oder beauftragt werden soll. Dafür sind etwa die Beispiele aus Dänemark, Finnland oder der Schweiz handlungsleitend, da durch eine Stelle mit Unabhängigkeit und einer spezifischen Mission pro-aktiver eine Strategie und eine Vereinheitlichung umgesetzt werden kann.

7.

Das **Bundesministeriengesetz** der künftigen Regierung soll auch von den EU Data Policies her gedacht werden und **eindeutige Zuständigkeiten** schaffen. Wir stimmen dem Entwurf der Datenstrategie zu, dass es sich um einen Bereich höchster Bedeutung für wirtschaftliches Wachstum, gedeihlichen Zusammenlebens und politisch-administrativer Steuerungsfähigkeit handelt. Daher ist letztere nicht mehr überwiegend traditionell-analog zu denken; und im Gegensatz zu früheren Revolutionen wie dem Buchdruck oder der Dampfmaschine haben sich Komplexität und vor allem Geschwindigkeit der Entwicklung massiv erhöht. Daher sollte Sorge getragen werden, dass Zuständigkeiten von Ministerien, anderen Behörden und Agenturen in der nächsten und den nachfolgenden Regierungen konsequent von der digitalen Seite her mitbedacht und strukturiert werden. Das betrifft das Zusammenspiel öffentlicher Akteure, Abläufe und Zuständigkeiten und namentlich auch die reibungslose Umsetzung der zahlreichen EU-Rechtsakte in die österreichische Realität. Die derzeit massiven Probleme zeigen sich anhand der Schwierigkeiten der letzten Jahre, die Umsetzung des Data Governance Act auch nur anzugehen: Drei unzuständige Ressorts, Gutachten des Verfassungsdienstes, Gegengutachten, kaum Ressourcen, ein Versteckspiel und am Ende ein hastiges Umsetzen: So wird sinnlos wertvolle Zeit und Energie verschwendet und die Realität ausgeblendet.

Dies betrifft auch die Kommunikation von Politik in Bezug auf Digitalisierung: es wird so getan, als handle es sich dabei nur um eine Option, aus der man sich aus auch rausnehmen kann (vielfach verkündigte Rechte auf eine analoge Welt). Hier gilt es, die Bevölkerung mit der wirklichen Wirklichkeit zu konfrontieren, die Chancen zu kommunizieren, den Nutzen an konkreten Anwendungen zu demonstrieren („show, don't tell!“) und gute Umgangsformen mit Risiken zu finden.

8.

Zentrale thematische Felder sind kaum erwähnt und bedürfen aber einer verstärkten Betrachtung in der Datenstrategie. Das ist vor allem der **Gesundheitsbereich**, der sowohl sehr politikrelevant ist als auch durch viele Daten, Datenhalter, Herausforderungen und Vorbehalte gekennzeichnet ist. Daher möchten wir die Autor*innen des Entwurfes gerne auffordern, dieses Thema aufzunehmen. Die Gründe sind klar und v.a. seit der Pandemie für alle unübersehbar: Dazu zählen Kostensteigerungen, Egoismen und Silos in einem akteursreichen und digital kooperationsarmen Gesundheitssystem, teils schwache Datenbestände, daraus entstehende soziale Kosten aller Art, Hereindrängen privater Akteure, für die mit dem European Health Data Space der europäischen und nationalen Politik selbst eine Tür aufgemacht wird. Lösungsvorschläge liegen mit Konzepten wie der Unabhängigen [Medizindatenstelle](#) bzw. der [AG Digitalisierung und Register beim Obersten Sanitätsrat](#)

Wir bedanken uns, die Nationale Datenstrategie zu kommentieren zu dürfen und drängen darauf, diese Punkte auch in der Datenstrategie aufzunehmen. Bei vielen Aspekten mag es andere, bessere Antworten als unsere geben, aber die gestellten Fragen sollte eine Datenstrategie hinreichend beantworten können.

Wien, am 2. Mai 2024

Dr. Michael Stampfer
Geschäftsführer WWTF