

Delegierte Rechtsakte zur Flexibilisierung des Forschungsdatenzugangs

Delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV ermöglichen eine adaptive Regulierung dynamischer Sachverhalte. Sie schaffen die notwendige Flexibilität und bieten die Lern- und Anpassungsfähigkeit, die insbesondere für unerprobte Regelungsinstrumente wie den Forschungsdatenzugang im Rahmen des Art. 40 IV–XI DSA erforderlich ist. Mit dem delegierten Rechtsakt C (2025) 4340 final hat die europäische Kommission erstmals von der Befugnis aus Art. 40 XIII DSA Gebrauch gemacht und erste Lösungsansätze für die weitergehende Ausgestaltung des Forschungsdatenzugangs formuliert. Die Digitalisierung und global agierende Technologieunternehmen zwingen zu unerprobten Regelungsinstrumenten, weshalb delegierte Rechtsakte in Zukunft nochmals mehr an Bedeutung gewinnen werden.

I. Einleitung

Mit Inkrafttreten des Digital Services Act (DSA) am 16. November 2022 wurde auf europäischer Ebene in Art. 40 IV–XI DSA erstmals ein Rechtsrahmen für den Forschungsdatenzugang zu privatwirtschaftlich kontrollierten Datenbeständen geschaffen.¹ Der Forschungsdatenzugang fügt sich damit in die übergeordnete europäische Daten- und Digitalstrategie ein, die einen Paradigmenwechsel hin zu einer gemeinwohlorientierten Datennutzungsordnung anstrebt.² Ziel ist es, die bestehende Konzentration relevanter Datenbestände bei wenigen global agierenden Technologieunternehmen aufzubrechen und das vielseitige, bislang ungenutzte Potenzial für die wissenschaftliche Nutzung systematisch zu erschließen.³

¹ Zu den Grundlagen, siehe Wehde, MMR 2022, 827; Specht-Riemenschneider, Studie zur Regulierung eines privilegierten Zugangs zu Daten, August 2021.

² COM (2020) 66 final; COM (2018) 232 final.

³ Vgl. Steinrötter, RD i 2021, 480 (484).

Nach Art. 40 IV DSA sind Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen verpflichtet, auf ein begründetes Verlangen des Koordinators für digitale Dienste am Niederlassungsort innerhalb einer darin festgelegten Frist zugelassenen Forschenden, die die Voraussetzungen des Art. 40 VIII erfüllen, Zugang zu ihren Daten zu festgelegten Zwecken zu gewähren.⁴ Im Umkehrschluss aus Art. 40 IV DSA ergibt sich daraus ein subjektiv-rechtlicher Anspruch der Forschenden auf Zugang zu bislang faktisch-exklusiven Datenbeständen, was de facto die Datenbestände aller dominierenden Technologieunternehmen umfasst.⁵

Aufgrund der expliziten Datenabhängigkeit, avanciert der Forschungsdatenzugang zu einem wichtigen Regelungsinstrument unabhängiger Plattform- und Suchmaschinenforschung. Mit Art. 40 IV–XI DSA wird explizit das Ziel verfolgt, im Kontext bestehender Plattform- und Suchmaschinenphänomene systemische Risiken zu analysieren und Risikominderungsmaßnahmen zu überprüfen. Daraus erwachsen neue Möglichkeiten zur Nachvollziehbarkeit systemischer Risiken, die disruptiv auf die europäische Gesellschaft, die öffentlichen Meinungsbildung und letztlich ihre Demokratien wirken.⁶

⁴ Der Übersicht halber wird auf Art 40 XII DSA verzichtet, bei dem es sich vielmehr um einen „Anspruch auf Nicht-Verhinderung des Zugangs“ handelt, vgl. Oster, BeckOK InfoMedienR, Art. 40 DSA, Rn. 41.

⁵ European Commission – Digital Services Act: Commission designates first set of Very Large Online Platforms and Search Engines, Press release, Brussels, 25.04.2023.

⁶ Lorenz-Spreen, P./Oswald, L./Lewandowsky, S./Hertwig, R., Nature Human Behaviour 7, 74-101 (2023).

Das umfasst etwa Plattform- und Suchmaschinenphänomene wie Hate-Speech, die Verbreitung illegaler Inhalte, Desinformation oder die algorithmische Diskriminierung.⁷

Trotz seiner Bedeutung bleibt das neuartige Regelungsinstrument bislang weitgehend unbeachtet, da sich die öffentliche und rechtswissenschaftliche Diskussion um den DSA auf Fragen der Inhaltsmoderation, Haftungsregelungen und der Rechtsdurchsetzung konzentriert.⁸ Zugleich ist die Entwicklung des Forschungsdatenzugangs mit multiplen regulatorischen und tatsächlichen Herausforderungen verbunden, die es zu erfassen und zu bewältigen gilt, um seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Auf grundrechtlicher Ebene zeigt sich ein multipolares Spannungsverhältnis, während auf tatsächlicher Ebene die der Digitalisierung eigene Dynamik ständig wechselnder, sich entwickelnder und grenzüberschreitender Sachverhalte fortwirken. Gleichzeitig erschweren wirtschaftliche Interessen und Eigendynamiken der Datenökonomie die Bereitschaft der global agierenden Technologieunternehmen zum Datenteilen, denn das Datum als Ware wird durch faktische Exklusivität begründet. Auch die Marktdominanz der Unternehmen und die bestehenden Macht- und Wissensasymmetrien stellen die Regulierung vor Herausforderungen.⁹

Hieraus folgen multiple Anforderungen an den Forschungsdatenzugang. Vor allem wegen seiner Neuheit fehlen bislang regulatorische Erfahrungswerte, weshalb eine regulatorische Flexibilität und Lernfähigkeit des Forschungsdatenzugangs umso wichtiger ist.¹⁰ Diesem Umstand Rechnung tragend wurde mit Art. 40 XIII DSA die Kommission ermächtigt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um anhand gesammelter Erfahrungswerte den regulatorisch neuartigen Forschungsdatenzugang näher zu konkretisieren. Von dieser Befugnis hat die Kommission am 1. Juli 2025 Gebrauch gemacht und mit dem

.....
⁷ ErwG. 12 DSA.

⁸ Vgl. etwa *Legner*, ZUM 2024, 99; *Nägele*, NJW 2024, 1137.

⁹ *Paal/Kumkar*, ZfDR 2021, 97 (108).

¹⁰ *Hennemann/Steinrötter*, NJW 2024, 1.

Rechtsakt C (2025) 4340 final detaillierte Modalitäten für den Datenzugang festgelegt. Der Rechtsakt spezifiziert die Anforderungen an die Antragstellung, Begründungspflichten, technischen Rahmenbedingungen, Dokumentationspflichten, Konsultationsverfahren und zur Einrichtung eines Datenzugangsportals.

1. Das grundrechtliche Spannungsverhältnis des Forschungsdatenzugangs als Ausgangspunkt regulatorischer Überlegungen

Der Forschungsdatenzugang bewegt sich in einem multipolaren Spannungsfeld unionsrechtlicher Vorgaben. Grundrechtlich streitet hier die Forschungsfreiheit (Art. 13 S. 1 Alt. 2 GRCh), die Berufsfreiheit (Art. 15 GRCh), die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh), der Eigentumschutz (Art. 17 GRCh), der Schutz personenbezogener Daten (Art. 8 GRCh) und die Achtung des Privatlebens (Art. 7 GRCh).¹¹

Demzufolge kann der Datenzugang nicht als isoliertes Rechtsinstitut betrachtet werden. Er muss vielmehr in ein kohärentes Gesamtkonzept eingebettet sein, das systematisch zwischen den wissenschaftlichem Zugangs-, Nutzungs- und Veröffentlichungsinteresse einerseits und den individuellen, kontextuell streitenden Schutzinteressen andererseits vermittelt. Konkret setzt dies eine verfahrensrechtliche Berücksichtigung der Forschungsfreiheit und die Achtung legitimer Schutzinteressen durch ein angemessenes Schutzkonzept voraus.¹² Gerade im digitalen Kontext, in dem Datenbestände vielfältig kontextualisiert werden können, erfordert dies eine kontextsensitive Berücksichtigung im Einzelfall. Weder darf das individuelle Schutzinteresse pauschal als Blockade fungieren, noch dürfen die Forschungsinteressen schrankenlos dominieren. Es bedarf vielmehr einer differenzierten Bewertung, die sich an der Art der Daten, dem spezifischen Verarbeitungskontext und den damit verbundenen Risiken orientiert.

.....
¹¹ *Wischmeyer/Herzog*, NJW 2020, 288.

¹² *Mast/Fertmann*, WissR 57 (2024), 101 (118 f.).

Dies bedeutet auch, dass die gegenläufigen Schutzinteressen nicht als starres Abwehrrecht zu verstehen sind, sondern als regulatives Korrektiv, das Informationsflüsse kanalisiert und strukturiert.¹³

Aus den Grundrechten lassen sich auf diese Weise nicht nur Grenzen, sondern auch Ausgestaltungsperspektiven formulieren. Sie legitimieren den Datenzugang oder können ihn sogar gebieten, wenn ohne ihn die Forschungsfreiheit faktisch leerliefe. Diesem skizzierten grundrechtlichen Spannungsverhältnis kann nur durch ein gestuftes, adaptives und kontextsensitives Regelungsmodell, das die Grundrechte in wechselseitiger Bezugnahme vermittelt, begegnet werden.

2. Zum delegierten Rechtsakt gem. Art. 290 AEUV

Um den Forschungsdatenzugang zu flexibilisieren und eine Lernfähigkeit zu ermöglichen, wird auf delegierte Rechtsakte zurückgegriffen. Delegierte Rechtsakte sind Rechtsakte ohne Gesetzescharakter. Sie können grundsätzlich sämtliche verbindliche Rechtsakte der EU wie Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen umfassen.¹⁴ Nach Art. 290 I UAbs. 1 AEUV kann der Kommission die Möglichkeit eingeräumt werden, nicht wesentliche Vorschriften eines Gesetzgebungsakts zu ergänzen oder zu ändern. Die Wesentlichkeitsbedingung wurde bereits im Wege der Rechtsprechung des EuGHs entwickelt und durch den Vertrag von Lissabon konstitutionalisiert.¹⁵ Unter wesentlich sind die wesentlichen Grundentscheidungen einer Materie zu verstehen.¹⁶

Aufgrund ihrer Verortung in der Normenhierarchie werden sie als exekutives Tertiärrecht bezeichnet und übernehmen eine ähnliche Funktion wie die mitgliedstaatliche gubernative Rechtsset-

zung, indem sie eine Anpassungsfähigkeit und Entlastung des Unionsgesetzgebers von Detailregelungen ermöglichen.¹⁷

Um eine Parlamentsbeteiligung zu gewährleisten, wird gem. Art. 289 I, II und IV AEUV eine ausdrückliche Befugnisübertragung im jeweiligen Gesetzgebungsakt im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren vorausgesetzt. Der ermächtigende Gesetzgebungsakt muss die wesentlichen Parameter der Delegation gem. Art. 290 I UAbs. 2 AEUV beinhalten, worunter das Ziel, der Inhalt, der Geltungsbereich und die Dauer fallen. Fehlt es an diesen oder sind sie nicht hinreichend bestimmt, ist der ermächtigende Gesetzgebungsakt nichtig. Die inhaltliche Ausgestaltung des delegierten Rechtsakts ist gerichtlich überprüfbar.¹⁸ Sie kann gem. Art. 290 II UAbs. 1 lit. a) AEUV jederzeit sowohl vom Parlament als auch vom Rat widerrufen werden (Evokationsrecht, „call back“).¹⁹

Die Kommission legt nach der Konsultation von Sachverständigen den Entwurf des delegierten Rechtsakts dem Parlament und dem Rat vor. Die Einbindung der Sachverständigen schafft die Berücksichtigung der fachlichen Expertise im Normsetzungsprozess, wobei gleichzeitig die demokratische Legitimation durch die Einbindung des Europäischen Parlaments und das Korrektiv der Wesentlichkeitsbedingung bestehen. Parlament und Rat haben in der Regel zwei Monate Zeit für Einwände. Die Frist kann verlängert oder durch Verzicht verkürzt werden. Sollten das Parlament oder der Rat etwaige Einwände i. S. d. Art. 290 II UAbs. 1 lit. b) AEUV erheben, tritt der Rechtsakt nicht in Kraft.

.....

¹³ Gutachten der Datenethikkommission, S. 153
¹⁴ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 290 AEUV Rn. 4.
¹⁵ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 290 AEUV, Rn. 44 f.
¹⁶ EuGH, Rs. C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Rn. 37 – Deutschland/Kommission.

.....
¹⁷ Florian Schmidt, in: Groeben, von der/Schwarze, 7. Aufl. 2015, AEUV, Art. 290, Rn. 3; Stelkens, VVDStRL 71 (2012), 369 (400).
¹⁸ EuGH, Rs. C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, Rn. 53 – Dyson; Rs. C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, Rn. 48 ff. – Tschechische Republik/Kommission.
¹⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 290 AEUV, Rn. 25.

3. Inhalte des delegierten Rechtsakts C (2025) 4340 final

Mit dem delegierten Rechtsakt C (2025) 4340 final konkretisiert die Europäische Kommission die in Art. 40 IV–XI DSA verankerten Rahmenbedingungen des Forschungsdatenzugangs, sodass ein prozedurales Grundgerüst für den Forschungsdatenzugang geschaffen wird. Die Vermittlung der widerstreitenden Interessen erfolgt somit nicht allein durch die abstrakt-generelle Regelung des Art. 40 IV–XI DSA. Vielmehr wird anhand des delegierten Rechtsakts eine konkrete Anwendung und eine fortlaufende Anpassung durch die Einbettung in einem grundrechtssensiblen Gesamtkonzept sichergestellt.

Mit dem Rechtsakt wird durch ein klar strukturiertes, unionsweit einheitliches Verfahren zur Beantragung, Prüfung und Gewährung von Datenzugängen geschaffen, das darauf abzielt, die widerstreitenden Interessen in einem praktikablen Verfahren auszutarieren. Der delegierte Rechtsakt verfolgt dazu drei in Art. 1 aufgelisteten Hauptziele: Er zielt auf die Harmonisierung des Forschungsdatenzugangsverfahrens in Europa und die Integration eines gemeinsamen Datenzugangsportals ab, legt die Anforderungen an die Begründung der Anträge, deren Bewertung sowie an Streitbeilegungs- und Beschleunigungsverfahren fest und konkretisiert die Zugangsmodalitäten einschließlich der technischen Anforderungen an die Datenbereitstellung.

a) Einrichtung eines gemeinsamen Datenzugangsportals

Wesentlicher Bestandteil des delegierten Rechtsakts ist die Errichtung eines gemeinsamen DSA-Datenzugangsportals. Die Kommission richtet das DSA-Datenzugangsportal ein und betreibt es. Als zentrale digitale Schnittstelle soll es zwischen Forschenden, Diensteanbietern und dem Koordinator für digitale Dienste (DSC) wie auch der Kommission als „One-stop-shop“ fungieren. Die Diensteanbieter (im DSA synonym verwendeter Begriff für sehr große Plattformen und sehr große Suchmaschinen) und wegen der Alternativlosigkeit des Antragsverfahrens letztlich auch die

antragstellenden Forscher, sind dazu verpflichtet, über ein Konto im DSA-Datenzugangsportal zu verfügen (Art. 4 III). Auf diese Weise sollen über das DSA-Datenzugangsportal sämtliche Schritte des Verfahrens abgewickelt werden. Die Interoperabilität des Portals soll durch das Informationsaustauschsystem AGORA gewährleistet werden, das eigens für den DSA durch die Durchführungsverordnung (EU) 2024/607 eingeführt wurde.²⁰ Ferner werden in Art. 4 und 5 die datenschutzrechtlichen Rollen und Verantwortlichkeiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im DSA-Datenzugangsportal formuliert.

Damit wird der Anspruch der Kommission deutlich, Fragmentierungen zu vermeiden und ein europaweit konsistentes Datenzugangsverfahren durch ein unionsweit etabliertes System zum Informationsaustausch zu etablieren. Zugleich wird eine niedrigschwellige Anlaufstelle etabliert, welche die für das Verfahren des Forschungsdatenzugangs notwendige Transparenz schafft. Darüber hinaus beantworten Art. 5 und 6 bislang offene datenschutzrechtliche Fragen.

b) Antrag und inhaltliche Anforderungen

Der delegierte Rechtsakt formuliert erstmals detaillierte Vorgaben an die Antragstellung durch die Forschenden. Forschende können den Antrag entweder bei dem DSC am Sitz der eigenen Forschungseinrichtung stellen oder direkt bei dem DSC am Unternehmenssitz des Anbieters. In Art. 9 werden die Anforderungen an die Zugangsmodalitäten, einschließlich der technischen, rechtlichen und organisatorische Maßnahmen zur Bereitstellung der Daten festgelegt.

Der Antrag selbst muss die institutionelle Anbindung des Hauptforschers nachweisen, ebenso wie die Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen, Informationen zur Finanzierung des

.....

²⁰ „AGORA – Information Sharing System“ (altgr. für „Marktplatz“ oder „Versammlungsplatz“): Hierbei handelt es sich um einen verbindlichen Kanal für Kommunikation und Zusammenarbeit im Rahmen der Überwachung, Ermittlung, Durchsetzung und Monitoring digitaler Dienste. Seinen Betrieb nahm es am 14.02.2024 mit dem vollständigen Inkrafttreten des DSA auf.

Forschungsprojekts und eine detaillierte Beschreibung des Forschungszwecks. Ferner sind Angaben zu den begehrten Daten, dem Format und dem Umfang zu machen und eine Risikoanalyse durchzuführen, die eine Vertraulichkeit, Sicherheit und Datenschutz umfasst. Darüber hinaus sind die vorgesehenen technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen darzulegen. Diese Anforderungen dienen dem Zweck, die Unabhängigkeit der Forschung sicherzustellen und damit Eingriffe in individuelle Geheimhaltungsinteressen auf das notwendige Maß begrenzen. Um für seine Entscheidungen hinsichtlich des begründeten Antrags oder des Änderungsantrags auf fachliche Expertise zurückgreifen zu können, kann der DSC gem. Art. 14 I unabhängige Sachverständige konsultieren.

c) Prüfung und Erlass eines begründeten Antrags

Ist der Antrag beim DSC eingegangen, hat er gem. Art. 7 I innerhalb einer Frist von 80 Arbeitstagen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen gem. Art. 8 erfüllt sind. Ist dies der Fall, übermittelt der DSC den begründeten Antrag mit den inhaltlichen Vorgaben i.S.d. Art. 10 an den adressierten Anbieter. Der Antrag selbst bildet die rechtliche Grundlage für den Datenzugang und enthält Fristen für den Beginn und das Ende des Datenzugangs, Vorgaben an geeignete Zugangsmethoden, die Zusammenfassung des Forschungsvorhabens, insbesondere den Datenumfang und gegebenenfalls gesonderte Bestimmungen zur Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben bei der internationalen Datenübermittlung.

d) Änderungs- und Streitbeilegungsmechanismen

Der Rechtsakt sieht die Möglichkeit von Änderungsanträgen vor, um auf die Bedürfnisse der Diensteanbieter einzugehen. Ein Änderungsantrag kann gestellt werden, wenn die begehrten Daten faktisch nicht verfügbar sind oder mit der Bereitstellung erhebliche Sicherheitsrisiken einhergehen würden. Das setzt eine substantiierte Begründung voraus, die sodann durch den DSC überprüft wird. Bei der Entscheidung über den

Änderungsantrag hat der zuständige DSC das in Art. 12 festgelegte Verfahren einzuhalten. Kommt es zu einem Konfliktfall, weil der betroffene Anbieter mit der Entscheidung nicht einverstanden ist, kann er gem. Art. 13 ein Mediationsverfahren anstrengen, das einvernehmliche Lösungen anstrebt und somit langwierige Gerichtsverfahren vermeiden soll. Bei besonders komplexen Sachverhalten, wie etwa im Bereich der Datensicherheit oder der Bewertung sensibler Informationen wie Geschäftsgeheimnissen, können gem. Art. 13 I zur fachlich fundierten Entscheidungsfindung unabhängige Sachverständige konsultiert werden.

e) Bereitstellungspflicht und Datensicherheit

Die Anbieter sind mit begründetem Antrag sodann dazu verpflichtet, die Daten dem beantragenden Forschenden in einer sicheren Verarbeitungsumgebung zur Verfügung zu stellen. Der Anbieter hat dem zuständigen DSC gem. Art. 15 innerhalb von drei Arbeitstagen darüber zu informieren, dass der Forscher den Zugang erhalten hat (a) und später, wenn der Zugang für den Forscher beendet ist (b).

Die Vorgaben an die Zugangsmodalitäten werden gem. Art. 9 I durch den zuständigen DSC festgelegt, einschließlich der technischen, rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen. Es soll sichergestellt werden, dass die bereitgestellten Daten kanalisiert für das Forschungsziel genutzt werden. Dadurch soll ein unbefugter Zugriff vermieden sowie die Vertraulichkeit gewahrt und der Schutz von sensiblen Informationen und eine lückenlose Dokumentation des Datenzugangs ermöglicht werden. Diese sicheren Verarbeitungsumgebungen (Secure Processing Environments) nach Art. 9 sollen aber ausschließlich von den Plattformen betrieben werden. Forschende und Forschungseinrichtungen selbst sollen keine eigenen Verarbeitungsumgebungen betreiben dürfen, obwohl es auch hier schon „Trusted Research Environments“ gibt.

f) Transparenzpflichten und institutionelle Verankerung

Nach Art. 11 I sind von dem zuständigen DSC im DSA-Datenzugangportal eine Übersicht zu den begründeten Anträgen zu veröffentlichen. Hierdurch wird der Forschungsdatenzugang dauerhaft als institutioneller Prozess etabliert. Dies schafft für die Forschenden die notwendige Transparenz für das Antrags- und Entscheidungsverfahren. Ergänzend sind in Art. 6 umfangreiche Transparenzpflichten vorgesehen. Anbieter und DSC müssen die zentralen Anlaufstellen für den Datenzugang benennen, die von der Kommission im Datenzugangportal veröffentlicht werden. Weiter sind sie verpflichtet, Datenkataloge mit Beschreibungen der zugänglichen Datenbestände und deren Struktur bereitzustellen. ErwG. 12 beinhaltet hierzu eine detaillierte Auflistung der zu benennenden Datenarten. Die Kataloge sind regelmäßig durch die Anbieter zu aktualisieren, um etwaige Veränderungen in Umfang, Format oder Sensibilität kenntlich zu machen. Dies wird insbesondere seitens der Forschenden als bedeutender Gewinn angesehen.²¹ Damit reagiert die Kommission auf den Umstand, dass die relevanten Daten in der Regel im Laufe der Zeit variieren und Datenzugangsbegehren nur schwerlich ohne Kenntnis über die Verfügbarkeit, Strukturierung und Art der Daten formuliert werden können.²²

4. Kritische Würdigung des Rechtsakts C (2025) 4340 final

Der delegierte Rechtsakt ist ein adäquates Regelungsinstrument, um die nötige Flexibilität der Regelungsmaterie zu gewährleisten. Die mit dem Rechtsakt C (2025) 4340 final erreichten Fortschritte für die weitere Konkretisierung des Forschungsdatenzugangs sind unbestreitbar. Zugleich werden jedoch weiterhin Schwächen in der Regulierung sichtbar, die Zweifel an seiner Eignung aufkommen lassen.

.....
²¹ Albert, DSA Observatory, 29.11.2024.

²² Albert, DSA Observatory, 29.11.2024.

Positiv hervorzuheben ist zunächst der strukturelle Aufbau eines europaweit zentralen Datenzugangsportals, das allen Beteiligten eine verlässliche Anlaufstelle ermöglicht, die Kommunikation zwischen den Beteiligten bündelt und die nötige Transparenz schafft.²³ Zudem sind die damit eingeführten klar definierten Antragsvoraussetzungen als Fortschritt zu werten, weil sie Forschenden und Anbietern gleichermaßen Rechtssicherheit verschaffen. Die zunächst sehr bürokratisch wirkenden Abläufe lassen sich mit den bestehenden Machtasymmetrien der Technologieunternehmen, deren wirtschaftlich bedingten Desinteresse am Datenteilen und der damit verbundenen Intransparenz von Datenverarbeitungsprozessen und Datenbeständen erklären.

Mit der Möglichkeit, unabhängige Sachverständige hinzuzuziehen, kann auf die notwendige fachliche Expertise bei der behördlichen Entscheidung zurückgegriffen werden. Die eingeschränkte Möglichkeit von Änderungsanträgen und die vorgesehenen Mediationsverfahren sind geeignet den unternehmerischen Interessen gerecht zu werden, aber gleichzeitig einer Blockade durch die Anbieter vorzubeugen und flexible Lösungsansätze im Konfliktfall zu entwickeln.

Dahingegen bestehen weiterhin Defizite. Diese sind sowohl inhaltlicher als auch prozeduraler Art.

Nach Anfrage durch die Forschenden liegt die Gestaltungsmacht über die Zugangsmodalitäten bei den Technologieunternehmen. Sie haben, wenn auch eingeschränkt, die Möglichkeit Datenzugriffsanfragen zu ändern und den Zugriffsumfang zu beschränken, wohingegen die Forschenden selbst keine Möglichkeit haben, gegen Art und Inhalt des Datenzugriffs vorzugehen, beispielweise wenn die Daten nicht zweckmäßig, unvollständig oder völlig unzureichend bereitgestellt wurden. Die Vorgaben aus dem delegierten Rechtsakt beschränken sich auf eine Übersicht der vorhandenen Datensätze, sie erstrecken sich jedoch nicht auf die zur Interpretation benötigten Metadaten. Ohne eine weitere Konkretisie-

.....
²³ Gutachten der Datenethikkommission, S. 154.

rung der Anforderungen an die Datenkataloge wie Codebücher, Datenstrukturen oder einer detaillierten Katalogisierung bleibt die tatsächliche Nutzbarkeit und Auffindbarkeit der Daten eingeschränkt. Abhängigkeiten von der Kooperation der Technologieunternehmen können so bestehen bleiben, da sie den Detaillierungsgrad ihrer Angaben eigenständig bestimmen können.²⁴ Auch, dass die Anbieter grundsätzlich einen Zugriff auf Audit-Trails und Forschungsfragen haben, führt durch die Möglichkeit der Überwachung und indirekten Kontrolle der Forschenden zu einer potenziellen Einschränkung der Forschungsfreiheit.

Dass bei Streitigkeiten ein Mediationsverfahren angestrengt werden kann, ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da so durch langwierige, provozierte Prozesse Anfragen nicht verschleppt werden. Dass jedoch nur die Anbieter eine Mediation anstreben können und diese auch den Mediator auswählen, ist weniger nachvollziehbar. Zudem bleibt abzuwarten, ob das Mediationsverfahren langwierige Gerichtsverfahren vermeiden wird. Schließlich kann gem. Art. 13 VIII jederzeit ein gerichtliches Verfahren eingeleitet werden.

Das Antragsverfahren und die Strukturen sind auf die Funktionsfähigkeit des DSC ausgerichtet, auf die die zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktion übertragen wird. Die Vorgabe einer Bearbeitungsfrist von 80 Arbeitstagen für den zuständigen DSC erscheint auf den ersten Blick streng bemessen, jedoch können komplexe Prüfungen und Konsultationen zu einer faktischen Verlängerung führen. Dabei geht die Bearbeitungsfrist zu Lasten wissenschaftlichen Fortschritts. Die praktische Umsetzung führt zu einer Vielzahl formaler Anforderungen mit aufwendigen Prüfmechanismen, die leicht in einer bürokratischen Schwerfälligkeit münden und den Forschungsdatenzugang erheblich aushöhlen können.

Ferner ist die asymmetrische Gewichtung des Grundrechtsschutzes besonders problematisch.

.....
²⁴ *Stalla-Bourdillon*, DSA Observatory, Three key points on the Delegated Act: How to preserve researcher autonomy under Article 40 DSA?, 29.11.2024.

Finden die unternehmerischen Interessen klaren Einschlag, insbesondere der Geschäftsgeheimnisschutz und der Schutz wirtschaftlicher Interessen durch spezifische Vorgaben, sind die Wertungen der Wissenschaftsfreiheit weniger berücksichtigt. Obwohl die Wissenschaftsfreiheit Ausgangspunkt für die Implementierung des Forschungsdatenzugangs ist, findet sie im Verfahrensrecht keine gleichwertige Berücksichtigung.²⁵ Durch die zunehmende Bedeutung des Datenzugangs für die Forschung werden diese Missstände nochmals potenziert. Deutlich wird damit eine strukturelle Schiefelage, die weniger das grundrechtliche Spannungsverhältnis auflöst, sondern droht, die Forschungsfreiheit und insbesondere die Forschungsautonomie – trotz seiner forschungsfreundlichen Intention – sogar zu beeinträchtigen.²⁶

5. Fazit

Der Forschungsdatenzugang stellt die wesentlichen Weichen zum Aufbau des europäischen Wissenschaftsrechts und der aktiven Gestaltung des europäischen Datenrechts. Mit Art. 40 IV-XI DSA wird erstmals ein spezifisches Rechtsinstrument etabliert, das den Anspruch erhebt, die Wissenschaftsautonomie im digitalen Raum zu sichern und strukturelle Asymmetrien zwischen den Technologieunternehmen und dem Gemeinwohlinteresse unabhängiger Forschung auszugleichen. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts betreffen auch die europäische Forschung. Beginnend bei der Bekämpfung von Desinformationen, der Bewältigung des Klimawandels oder disruptiver Technologien wie die KI wird deutlich, dass die Forschung ohne Zugang zu relevanten Daten ihren eigenen qualitativen Anforderungen nicht mehr gerecht werden kann. Umso wichtiger ist ein effektiver, wissenschaftsadäquater Forschungsdatenzugang, um in Europa auch in Zukunft Forschung auf Exzellenzniveau zu betreiben.

.....
²⁵ *Mast/Fertmann*, *WissR* 57 (2024), 101 (120 ff.).
²⁶ *S. Kuhlmann*, *Festschrift Trute*, 2023, 141 (150), die insoweit von einer Einbettung in einem „spezifischen regulatorischen Erwartungszusammenhang“ spricht.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen die skizzierten rechtlichen und tatsächlichen Herausforderungen des Forschungsdatenzugangs in ihren Tiefenstrukturen aufgearbeitet und entsprechende Lösungsansätze entwickelt werden. Das setzt eine adaptive und prozedurale Regulierung voraus, um den kontextuell streitenden Interessenlagen gerecht zu werden und flexibel auf wissenschaftliche Anforderungen und technische Entwicklungen reagieren zu können. Delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV erweisen sich hierzu als geeignetes Regelungsinstrument, um diese Flexibilität einzuräumen und eine Entwicklungsfähigkeit zu gewährleisten.

Die Lösungsansätze des Rechtsakts C (2025) 4340 final zeigen auf, dass der unionale Gesetzgeber mit seinen regulatorischen Entscheidungen versucht hat, das durch den Forschungsdatenzugang entstehende multipolare Spannungsverhältnis auszugleichen und durch die Übersetzung in ein detailliertes Verfahren praktikable Lösungsansätze zu schaffen. Mit Art. 40 IV–XI DSA werden wichtige Erfahrungswerte zur Regulierung gesammelt und mithilfe der delegierten Rechtsakte unmittelbar umgesetzt. Ob dieser Ansatz in seiner jetzigen Form eine tragfähige Grundlage bildet und als Vorbild für die Entwicklung weitergehender Forschungsdatenzugänge dienen kann, entscheidet sich an der Weiterentwicklung des Forschungsdatenzugangs aus Art. 40 IV–XI DSA und der Fähigkeit des Gesetzgebers, das multipolare Spannungsverhältnis des Forschungsdatenzugangs langfristig in ein ausgewogenes und durchsetzungsstarkes Regelungssystem zu überführen. Umso wichtiger ist eine fortwährende rechtswissenschaftliche Begleitung.

Der europäische Gesetzgeber ist dazu angehalten, von der Möglichkeit delegierter Rechtsakte weiterhin Gebrauch zu machen. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass das Regelungsinstrument von der regulatorischen Handlungsfähigkeit der Kommission abhängt. Vor dem Hintergrund politischer Auseinandersetzungen, als aktuelles Beispiel sei das Einwirken der Trump-Administration auf die Kommission und ihre Bemühungen zur Regulierung von Technologieunternehmen genannt, birgt auch dies Risiken für die Funkti-

onsfähigkeit des Rechtsinstruments. Ausgeschlossen muss sein, dass europäische Grundrechte zur Verhandlungsmasse in geopolitischen Auseinandersetzungen werden.

• **Fabian Guderian** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Informations- und Kommunikationsrecht, Gesundheitsrecht und Rechtstheorie an der Universität Hamburg.