



Weiterentwicklung des strategischen Rahmens für Open Data

Stellungnahme zur Online-Konsultation des Bundesministeriums für
Digitales und Staatsmodernisierung

Leitfrage 1 – Herausforderungen, Chancen und Indikatoren

Welche zentralen Herausforderungen und Chancen sehen Sie aktuell für die Bereitstellung und Nutzung von Open Data in Deutschland? An welchen Indikatoren machen Sie dies fest?

Ein zentrales Problem liegt in der unterschiedlichen Datenreife der Fachverfahren, aus denen die Daten erstellt werden. Datenveröffentlichung wird aktuell als nachgelagerter Zusatzaufwand behandelt statt als integriertes Konstruktionsmerkmal eines Fachverfahrens. Dadurch besitzen viele generierte und veröffentlichte Datenressourcen keinen in sich strukturierten und anschlussfähigen Informationswert, der bei Bedarf auf Nachfrage tatsächlich nutzbar wird.

Es fehlt an „Data by Design“. Das heißt, Fachverfahren müssten von Grund auf so strukturiert und ausgerichtet werden, dass Weiterverwendbarkeit von Daten von Anfang an mitgedacht wird. Eine Ursache dafür ist ein historisch gewachsenes Verständnis von Datenhoheit als reines Schutzprinzip, das ein Verständnis von Daten als gemeinsames Infrastrukturgut der deutschen Verwaltungs- und Politiklandschaft bislang verhindert hat.

Auf Bundesebene zeigt sich das vor allem in einer heterogenen Ressort-IT-Landschaft. Metadatenstandards wie DCAT-AP werden uneinheitlich implementiert, sodass selbst innerhalb einzelner Häuser vergleichbare Datenbestände unterschiedlich beschrieben und strukturiert vorliegen.

Auf Landes- und kommunaler Ebene verschärft sich das Problem zusätzlich durch eine fragmentierte IT-Dienstleisterlandschaft und fehlende personelle Kapazitäten. Häufig gibt es keine dedizierte Zuständigkeit für Open Data, wodurch Veröffentlichung von der Verfügbarkeit einzelner Engagierter abhängt, statt von verbindlichen Prozessen.

Ebenenübergreifend entstehen dadurch Governance-Lücken zwischen normativem Anspruch und operativer Umsetzung.¹ Die Datenstrategie und die Open-Data-Gesetzgebung geben die Richtung klar vor, doch Institutionen wie das Kompetenzzentrum für Open Data (CCOD) sind auf Beratung ausgelegt und verfügen über keine Durchsetzungsbefugnis gegenüber den einzelnen Behörden.² Der Rahmen existiert, doch die verbindliche Umsetzung bleibt weitgehend freiwillig.

Der Open Data Maturity Report von data.europa.eu bildet diese Diskrepanz präzise ab: Deutschland ist im europäischen Vergleich zurückgefallen, insbesondere bei Datenqualität und Wirkung, während die Portal-Infrastruktur vergleichsweise gut abschneidet.³ Die Infrastruktur ist also ausgebaut, der Rückstand entsteht dort, wo die Datenreife an der Quelle durchschlägt.

Darin liegt zugleich die Chance, denn anders als bei Portal-Technik oder Rechtsrahmen, die weitgehend ausgereift sind, lassen sich die Lösungen an konkreten, bereits laufenden Vorhaben andocken. Wird Weiterverwendbarkeit verbindlich in die Konzeption und Beschaffung von Fachverfahren integriert, etwa im Zuge der Registermodernisierung, des Once-Only-Prinzips oder als Vergabekriterium bei IT-Beschaffung, verringern sich Governance-Lücken und Qualitätsdefizite nahezu automatisch mit. Der Aufbereitungsaufwand, aktuell die meistgenannte praktische Hürde, entfällt dann weitgehend, weil Veröffentlichung zum Nebenprodukt des laufenden Betriebs wird statt zu einem separaten Arbeitsschritt. Deutschland müsste Open Data damit nicht mehr am Ende, sondern am Anfang der Wertschöpfungskette ansetzen und hätte, gerade weil laufende Modernisierungsvorhaben ohnehin anstehen, ein Zeitfenster, in dem sich der Rückstand mit vergleichsweise geringem Zusatzaufwand aufholen ließe.

Leitfrage 2 – Rahmenbedingungen und Priorisierung

Welche Rahmenbedingungen sollten wie verändert werden, um eine wirksame Open-Data-Kultur in Deutschland zu schaffen? Welche Themen und Handlungsfelder sollten priorisiert werden?

Eine wirksame Open-Data-Kultur braucht mehr als Rollen und Recht. Sie braucht die richtige Infrastruktur, um Daten überhaupt sichtbar und teilbar zu machen. Drei Handlungsfelder sollten mehr Beachtung finden.

1) Interoperabilität als verbindliches Gestaltungsprinzip

Laut Datenstrategie der Bundesregierung sollen der Datenatlas und die Datenlabore der Bundesverwaltung ressortweit Transparenz über vorhandene Datenbestände auf Metadatenebene schaffen. Sie bilden damit die Vorstufe jeder Veröffentlichung.¹²

Der Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode verfolgt den Grundsatz „public money, public data“ und will durch Datentreuhänder Vertrauen in das Datenmanagement schaffen und eine hohe Datenqualität sichern.⁸

Datenräume und der Interoperable Europe Act schreiben Interoperabilität als verbindliches Gestaltungsprinzip für öffentliche Dienste vor. Hier positioniert sich Deutschland bislang eher abwartend.

2) Rechtsrahmen: Kein neues Recht, sondern organisatorische Verankerung

Der rechtliche Rahmen steht bereits. § 12a des E-Government-Gesetzes (EGovG), das Datennutzungsgesetz und die Open-Data-Richtlinie (EU) 2019/1024 geben die Richtung vor. Das Zweite Open-Data-Gesetz hat mit den Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren (ODK) sowie dem Kompetenzzentrum für Open Data (CCOD) bereits Rollen geschaffen.⁴ Entscheidend ist daher nicht neue Gesetzgebung, sondern die verbindliche Verankerung bestehender Zuständigkeiten in der Organisationsstruktur der Behörden. Konkret bedeutet das, die ODK-Rollen aufzuwerten. Heute sind sie meist einer einzelnen Person neben ihrer eigentlichen Aufgabe zugeteilt, ohne Entscheidungsbefugnis und ohne Budget. Wir empfehlen, daraus eine mandatierte Position mit klar zugewiesener Datenverantwortung zu machen: mit Weisungsbefugnis innerhalb der Behörde, eigenem Budget für Aufbereitung und Veröffentlichung und der Pflicht, jährlich über Fortschritt und Hindernisse zu berichten.

3) Die Rollenarchitektur ist nicht überschneidungsfrei

Genau hier liegt allerdings ein Widerspruch, den die Empfehlung selbst lösen muss, bevor sie umsetzbar wird. ODK, Chief Data Officer (CDO) und Datenteilungsstelle stehen aktuell neben dem bestehenden CCOD. Dabei ist nicht geklärt, wer wem übergeordnet ist oder welche Aufgabe wohin wandert. Eine Empfehlung, die verbindliche Governance und eindeutige Datenverantwortung fordert, kann nicht selbst mit einer unklaren Zuständigkeitsarchitektur beginnen. Diese Klärung ist kein nachgelagertes Detail. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass FITKO und IT-Planungsrat als Standard-Rahmen und die Ressorts als fachlich Verantwortliche überhaupt wirksam zusammenarbeiten können.

Für die Koordinationsrolle des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) bei Zielkonflikten gibt es aktuell keine so benannte Zuständigkeit, weder im Zweiten Open-Data-

Gesetz noch in der Geschäftsverteilung.⁴ Wir schlagen sie als neue Aufgabe vor, weil derzeit keine Stelle mit Mandat existiert, um Konflikte zwischen Ressorts bei Standards oder Veröffentlichungspflichten zu entscheiden. Den im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode angelegten Rechtsanspruch auf Open Data begrüßen wir ausdrücklich und empfehlen, ihn von Anfang an mit klaren Ausnahmetatbeständen und festen Reaktionsfristen zu versehen, damit er in der Praxis nicht wirkungslos bleibt.⁸

Priorisierung in einem 3-Stufen-Fahrplan

Kurzfristig müssen Rollen und Mandate geklärt werden. Dazu gehört auch die Auflösung des oben genannten Zuständigkeitswiderspruchs zwischen ODK, CDO, Datenteilungsstelle und CCOD.

Mittelfristig sind Standards, Zugangs- und Veröffentlichungsprozesse verbindlich zu machen, insbesondere DCAT-AP.de-Konformität und die Anbindung an hochwertige Datensätze über offene technische Schnittstellen.^{6,7}

Langfristig sind Organisation und Fachverfahren konsequent an Datenströmen auszurichten und für den Einsatz von KI zu skalieren.

Leitfrage 3 – Balance von Transparenz und Sicherheit

Wie können Transparenz- und Sicherheitsbedürfnisse im Kontext von Open Data in eine angemessene Balance gebracht werden?

Datenhoheit wurde historisch vor allem als Schutzprinzip verstanden. Dieses Verständnis ist berechtigt und bildet die Grundlage für Vertrauen in staatliches Handeln, führt aber in der Praxis zu abgeschotteten Datenbeständen. Ein zukunftsfähiger Umgang mit Daten muss das Spannungsverhältnis zwischen Schutz und Nutzung auflösen, ohne den Schutzgedanken aufzugeben. Datenhoheit ist von einem vorwiegend abgrenzenden zu einem ermöglichenden Prinzip weiterzuentwickeln.

Als Leitprinzip schlagen wir vor: „offen als Standard, geschützt als begründete Ausnahme“. Daten sind grundsätzlich teil- und veröffentlichbar zu halten, sofern nicht schutzwürdige Belange wie personenbezogene Daten, Sicherheitsinteressen oder Rechte Dritter entgegenstehen. Die Balance wird damit nicht in jedem Einzelfall neu ausgehandelt, sondern über nachvollziehbare, vorab definierte Kriterien hergestellt. Die Balance sollte nicht nur individuellen Datenschutz, sondern auch gesellschaftliche Schutzinteressen berücksichtigen. Offene Daten können missbraucht oder aus dem Kontext gerissen werden, etwa zur Desinformation.¹ Auch das gehört in die Abwägungen zur Datenklassifikation, nicht nur die Frage, ob personenbezogene Daten betroffen sind.

Der zentrale Hebel ist die Weiterentwicklung der Datenklassifikation. Statt Daten allein nach Schutzbedarf einzuordnen, sollten Schutzbedarf und Öffnungspotenzial in einem einzigen, konsistenten Vorgang bewertet werden. Wir empfehlen dafür nicht, ein neues Bewertungsraster zu entwickeln, sondern die bereits etablierte Schutzbedarfssystematik des BSI-Grundschutzes um eine Öffnungsdimension zu erweitern.¹³ Diese Systematik ist verwaltungsweit bekannt, verfügt bereits über abgestufte Profile und lässt sich damit deutlich schneller in die Praxis überführen als ein komplett neues Verfahren. Wichtig dabei ist, dass die Klassifikation nicht nur einzelne Datensätze isoliert betrachtet. Ein Datensatz kann für sich unbedenklich sein, in Verknüpfung mit anderen bereits offenen Datensätzen aber Rückschlüsse auf Einzelpersonen oder sicherheitsrelevante Muster

zulassen. Die Bewertung muss deshalb auch plausible Kombinationen mit vorhandenen offenen Daten einbeziehen.

Auf dieser Grundlage sollte die Datenklassifikation mehr als zwei Stufen kennen. Zwischen vollständig offen und vollständig geschützt braucht es Zwischenstufen für Daten, die geteilt, aber nicht öffentlich zugänglich gemacht werden, etwa über kontrollierte Datenräume mit klar definiertem Nutzerkreis. Ergänzend sollte die Datenklassifikation zeitlich gedacht werden. Manche Daten sind heute schutzwürdig und morgen nicht mehr, etwa nach Abschluss eines Verfahrens oder nach Ablauf einer Sicherheitsfrist. Ein Verfallsdatum oder ein regelmäßiger Überprüfungszyklus verhindert, dass einmal getroffene Einstufungen dauerhaft bestehen bleiben, obwohl sich die Schutzlage längst geändert hat.

Vertrauen entsteht nicht allein durch Regeln, sondern durch klare Zuständigkeit. Hier braucht es aus unserer Sicht eine klar benannte Stelle. Eine zentrale Datenteilungsstelle beim BMDS als fachlich verantwortliche Stelle und Ansprechpartner signalisiert Datenhaltenden wie Datennutzenden, dass sicheres Teilen gewünscht und unterstützt wird.

Leitfrage 4 – Wertschöpfungsketten und Zielgruppen

Wie können Open-Data-Wertschöpfungsketten und die Weiternutzung von Daten stärker in den Blick genommen werden? Sollten spezifische Zielgruppen adressiert werden – wenn ja, welche und wie?

Der Wert offener Daten entsteht erst in ihrer Weiternutzung. Open Data sollte daher konsequent entlang von Wertschöpfungsketten gedacht werden, von der Bereitstellung standardkonformer, maschinenlesbarer Datensätze über auffindbare Kataloge wie GovData bis zur konkreten Anwendung durch Dritte.

Rechtlich verankert ist das in der Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, kurz Open-Data-Richtlinie, sowie in der zugehörigen Durchführungsverordnung zu den hochwertigen Datensätzen, den HVD, die seit dem 9. Juni 2024 anwendbar ist und Kategorien wie Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen sowie Mobilität umfasst.⁶ Deutschland setzt diese Vorgaben über das Zweite Open-Data-Gesetz und § 12a EGovG um, flankiert durch die ODK in den Behörden sowie das CCOD als zentrale Beratungsstelle.⁴ GovData wiederum stellt für diese hochwertigen Datensätze die passenden Metadaten nach dem Standard DCAT-AP.de bereit.⁴

Damit aus dieser Kette tatsächlich ein Kreislauf wird, braucht es zusätzlich einen Mechanismus, der die Nachnutzung systematisch erfasst und in die Priorisierung künftiger Veröffentlichungen zurückspielt. Ein solcher Mechanismus ist im geltenden Rahmen bislang nicht angelegt; die Bereitstellungslogik bleibt pflicht- und angebotsgetrieben. Wir plädieren daher dafür, diesen Rückkopplungsmechanismus als eigenständigen Baustein aufzubauen. Dass dieser Bedarf auch politisch erkannt ist, zeigt der vom BMDS gestartete Beteiligungsprozess zur Weiterentwicklung des strategischen Rahmens für Open Data,⁵ ebenso wie die parlamentarische Befassung mit dem Thema Datennutzung in jüngerer Zeit.¹ Das bestehende Kontaktformular von GovData ist dabei ein erster, niederschwelliger Anknüpfungspunkt für Hinweise und Datenvorschläge; er bleibt in seiner heutigen Form aber ein manueller Kanal für Einzelmeldungen.

Um daraus tragfähige Automatismen zu entwickeln, braucht es strukturierte Anschlussprozesse, etwa eine kategorisierte Erfassung von Nachnutzungsanfragen, eine turnusmäßige Auswertung durch die Fachgruppe GovData oder das CCOD sowie eine verbindliche Rückbindung an die Priorisierung

neuer Veröffentlichungen. Ein GovData-Monitor kann dabei ergänzend als Informationstool dienen, das den Bereitstellungsstand transparent macht; er ersetzt jedoch kein Verfahren, das Nachfrage tatsächlich in Handlungsdruck übersetzt.

Eine zielgruppenspezifische Ansprache halten wir für sinnvoll. Datenbestände sollten nicht abstrakt für alle, sondern mit Blick auf konkrete Nutzergruppen und deren jeweilige Zugangsbarrieren bereitgestellt werden.

Für **Wirtschaft und Start-ups** liegt der Schwerpunkt auf den HVD-Kategorien, die über verlässliche Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs) und offene Lizenzen bereitgestellt werden und damit als Grundlage datenbasierter Geschäftsmodelle dienen.⁶

Für den **Mittelstand und das Handwerk** ist die Barriere jedoch anders gelagert: Hier fehlt seltener die technische Schnittstelle; häufiger fehlen Datenkompetenz und das Bewusstsein für Nutzungspotenziale. Studien zu den Datengrundlagen der öffentlichen Hand wie auch Untersuchungen zu den Auswirkungen generativer Künstlicher Intelligenz auf Arbeit legen nahe, dass dieser Gruppe eher mit Qualifizierungs- und Vermittlungsformaten zu begegnen ist als mit einer reinen Infrastrukturstrategie.^{9, 10}

Für **Wissenschaft und Forschung** stehen reproduzierbare, gut dokumentierte Datensätze im Vordergrund, für **Zivilgesellschaft und Medien** Daten, die Transparenz, Beteiligung und lokale Anwendungen ermöglichen.

Kommunen sollten als eigenständige, doppelte Zielgruppe verstanden werden. Sie sind zugleich **Datenbereitsteller und Datennutzer** von Bundes- und Länderdaten für eigene Verwaltungszwecke, wie es auch im Kontext des Once-Only-Prinzips beschrieben wird.¹¹ Die Anbindung an GovData erfolgt für Kommunen in aller Regel über die Länderportale, was zusätzliche Reibung erzeugt. Damit mehr kommunale Daten tatsächlich bereitgestellt werden, braucht es niederschwellige Prozesse und Mechanismen, etwa standardisierte, ressourcenschonende Andockverfahren an bestehende Länderportale, wiederverwendbare Vorlagen für wiederkehrende Datentypen sowie klare Ansprechstrukturen, die den Aufwand gerade für kleinere Kommunen mit begrenzten IT-Kapazitäten spürbar senken. Der im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode angekündigte Rechtsanspruch auf Open Data könnte hierfür einen zusätzlichen Umsetzungsdruck erzeugen.⁸

Für **die Verwaltung (Bund und Länder)** selbst gilt schließlich, dass offene, interoperable Daten den Aufwand ressortübergreifender Verfahren senken und die eigene Steuerungsfähigkeit stärken.

Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass die Fokussierung auf Wertschöpfung und Nachnutzung ein nachgelagertes Problem adressiert, solange die Bereitstellung selbst und deren Qualität hinter den Erwartungen zurückbleiben. Der Bundesrechnungshof benennt Datenqualität in seinem jüngsten Bericht ausdrücklich als kritischen Erfolgsfaktor für Open Data in der Bundesverwaltung, und der Open Data Maturity Report zeigt, dass insbesondere die Dimension Impact im Vergleich zu Policy und Portal noch unterentwickelt ist.^{2, 3} Eine Wertschöpfungs- und Zielgruppenstrategie sollte diese Ausgangslage nicht ausblenden, sondern parallel adressieren, damit die zielgruppenspezifische Nachnutzung nicht auf einer unzureichenden Datenbasis aufsetzt.

Leitfrage 5 – Messbare Ziele und Indikatoren

Welche messbaren Zielvorgaben und -indikatoren sollte ein neuer „Open-Data-Fahrplan“ für Deutschland enthalten?

Wir empfehlen eine Orientierung an den vier Dimensionen des Open Data Maturity Reports von data.europa.eu, nämlich Policy, Portal, Data Quality und Impact.³ Diese vier Dimensionen ordnen wir den drei Umsetzungsstufen des Fahrplans explizit zu, damit erkennbar bleibt, welche Dimension in welcher Phase im Vordergrund steht.

Stufe eins deckt vor allem die Dimension Policy ab, **Stufe zwei** verbindet die Dimensionen Portal und Data Quality, **Stufe drei** bildet die Dimension Impact ab. Wichtig ist dabei, dass die im Folgenden genannten Indikatoren zunächst einen Indikatorrahmen darstellen. Die konkreten Zielwerte, Baselines und Zeithorizonte sollten in einem zweiten Schritt gemeinsam mit den Ressorts festgelegt werden, wofür sich der vom BMDS bereits gestartete Beteiligungsprozess zur Weiterentwicklung des Rahmens für Open Data anbietet, flankiert durch die aktuelle parlamentarische Befassung mit dem Thema Datennutzung.^{1,5}

Stufe eins (Grundlagen, kurzfristig): In jeder Bundesbehörde sollte eine mandatierte Datenverantwortung in Form einer Open-Data-Koordinatorin oder eines Open-Data-Koordinators mit klarem Aufgabenprofil bestehen, wie es das Zweite Open-Data-Gesetz und § 12a des E-Government-Gesetzes vorsehen.⁴ Als konkreter Indikator eignet sich hier nicht allein die *formale Benennung*, sondern auch der *Anteil der Behörden*, in denen diese Funktion tatsächlich mit einer eigenen Personalstelle hinterlegt ist. Diese Ergänzung ist notwendig, weil der Bundesrechnungshof Datenqualität und die dahinterliegende Ressourcenausstattung als kritischen Erfolgsfaktor benennt und formale Zuständigkeiten ohne reale Kapazität wenig bewirken.² Ergänzend gehören dazu ein vollständiges Verzeichnis der zentralen Datenbestände sowie ein abgestimmtes Begriffs- und Klassifikationsschema.

Stufe zwei (Governance und Zugänge, mittelfristig): Hier steht ein steigender Anteil offen lizenziert und maschinenlesbar bereitgestellter Datensätze im Zentrum, wobei der konkrete Zielkorridor je Ressort im Rahmen der genannten Konsultation zu bestimmen ist.⁵ Hinzu kommen vollständige, nach dem Standard DCAT-AP.de dokumentierte Metadaten für alle priorisierten Bestände sowie die vollständige Erfüllung der Verpflichtungen zu hochwertigen Datensätzen über offene Schnittstellen in allen sechs durch die Durchführungsverordnung 2023/138 festgelegten Kategorien.^{6,7} Damit der in Stufe drei angestrebte Zustand offener, nach dem Prinzip „Data by Design“ gestalteter Fachverfahren nicht unvermittelt erscheint, sollte bereits in dieser Stufe ein vorgelagerter Indikator verankert werden, etwa der *Anteil neu beschaffter oder modernisierter Fachverfahren*, deren Vergabeunterlagen entsprechende Kriterien enthalten. Ebenso sollte diese Stufe die Ebene der Länder und Kommunen konkret erfassen, da das Datennutzungsgesetz ausdrücklich auch für diese Ebenen gilt und die kommunale Anbindung an GovData strukturell über die Länderportale erfolgt. Geeignete Indikatoren wären der *Anteil der Kommunen*, die über ihr jeweiliges Länderportal strukturiert an GovData angebunden sind, sowie der *Anteil der Länder mit einer dem Bund vergleichbaren Koordinationsfunktion*. Der im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode angekündigte Rechtsanspruch auf Open Data könnte hierfür zusätzlichen Umsetzungsdruck erzeugen.⁸ Die inhaltliche Begründung liefert die im Kontext des Once-Only-Prinzips beschriebene Doppelrolle der Kommunen als Datenbereitsteller und Datennutzer.¹¹

Stufe drei (Wirkung, langfristig): Zentrale Indikatoren sind der *Anteil der Fachverfahren*, die auf gemeinsame Datenströme aufsetzen und nach dem *Prinzip Data by Design* veröffentlichen, sowie die *Zahl produktiv skalierter Anwendungen* der Künstlichen Intelligenz und weiterer Nachnutzungslösungen auf Basis offener Daten. Ergänzend empfehlen sich Impact-Kennzahlen wie *dokumentierte Fälle der Nachnutzung*, *Downloadzahlen*, *Nutzerzufriedenheit* sowie der *Impact-Score des Open Data Maturity Reports*.³

Abschließend ist festzuhalten, dass dieser Fahrplan nur dann trägt, wenn die Ressourcenfrage nicht nur bei den Fachverfahren, sondern auch bei der Personalausstattung für Open-Data-Aufgaben in Bund, Ländern und Kommunen als eigener Indikator mitgeführt wird, da mangelnde Kapazitäten sowohl vom Bundesrechnungshof als auch in Studien zur Datenreife des öffentlichen Sektors als zentrale Umsetzungsbarriere beschrieben werden.^{2,9}

Leitfrage 6 – Konkrete Maßnahmen und Best Practices

Gibt es konkrete Maßnahmen oder Best Practices, die in einen solchen „Open-Data-Fahrplan“ aufgenommen werden sollten?

Vorhandenes stärken

Die bereits etablierten Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren sowie das CCOD sollten zu vollwertigen Datenverantwortungsrollen ausgebaut und ressortübergreifend über das Kompetenzzentrum verzahnt werden, wie es das Zweite Open-Data-Gesetz und § 12a des E-Government-Gesetzes bereits vorsehen.⁴ Der GovData-Monitor sollte dabei ausdrücklich als Informationstool verstanden werden, das den Bereitstellungsstand transparent macht, und nicht als Steuerungsinstrument für eine automatisierte Zielnachverfolgung, denn ein systematisches Verfahren, das Nachnutzung tatsächlich in Priorisierung übersetzt, ist im geltenden Rahmen bislang nicht angelegt.

Die hochwertigen Datensätze sollten konsequent nach dem Prinzip API-first über offene Schnittstellen und unter offenen Lizenzen wie CC0 oder CC BY bereitgestellt werden, entsprechend der Durchführungsverordnung 2023/138 zu den sechs Kategorien Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen sowie Mobilität, unterstützt durch die vom nationalen Metadatenportal GovData bereitgestellten Metadaten nach dem Standard DCAT-AP.de.^{6,7}

Neu aufsetzen

Als konzeptionelle Weiterentwicklung, nicht als bereits bestehende Institution, schlagen wir eine zentrale Datenteilungsstelle beim Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) vor, die als fachlich verantwortliche Stelle, Ansprechpartner und Vertrauensanker für sicheres Teilen fungiert. Ebenso als eigener konzeptioneller Beitrag zu verstehen ist eine bundesweit einheitliche Datenklassifikation nach Teilenswürdigkeit, die Schutzbedarf und Öffnungspotenzial gemeinsam bewertet. Diese Idee lässt sich an das in der Datenstrategie der Bundesregierung bereits angelegte Prinzip des Labelling von Daten „by design“ und „by default“ anschließen, wonach Metadaten und Schutzhinweise standardmäßig in die Daten integriert werden sollen, statt nachträglich ergänzt zu werden.¹²

Im Rahmen der Registermodernisierung sollte das Prinzip „Open by Design“ so verankert werden, dass Datenströme, etwa im Nationalen Once-Only-Technischen System, kurz NOOTS, automatisiert klassifiziert, mit Metadaten versehen und in offene Kataloge ausgeleitet werden.

Der im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode angekündigte Rechtsanspruch auf Open Data sollte mit klaren Ausnahmetatbeständen, Fristen und Zuständigkeiten operationalisiert werden.⁸

Ergänzend braucht es Kompetenzaufbau, indem Datenkompetenz in Aus- und Weiterbildung verankert wird, unter anderem über die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV), damit jede bearbeitende Person ihre Rolle im daten- und KI-gestützten Prozess ausfüllen kann.

Diese Maßnahmen betreffen überwiegend die Bundesebene. Damit der Fahrplan nicht auf den Bund beschränkt bleibt, sollten auf Länder und Kommunen bezogene Maßnahmen aufgenommen werden.

Erstens sollte die Initiative regionaler „Open-Government-Labore“ ausgebaut werden, um kommunale Datenbereitstellung und deren Nutzung gezielt zu fördern.

Zweitens sollte ein standardisiertes, ressourcenschonendes Andockverfahren für kommunale Datenbestände an die jeweiligen Länderportale entwickelt werden, damit die strukturelle Anbindung der Kommunen an GovData nicht länger von den individuellen technischen Kapazitäten der einzelnen Kommune abhängt. Die Doppelrolle der Kommunen als Datenbereitsteller und zugleich als Nutzer von Bundes- und Länderdaten für eigene Verwaltungszwecke wird auch im Zusammenhang mit dem Once-Only-Prinzip beschrieben.¹¹ Als europäische Best-Practice-Referenz empfehlen wir konkret zwei Beispiele aus dem Open Data Maturity Report.³

Das polnische Digitalministerium hat ein Handbuch zu Open Data in zweiter Auflage veröffentlicht, das neue Datenkategorien einführt und eng mit dem polnischen Datenportal verzahnt ist, ein übertragbares Modell für eine Wissensplattform, wie sie mit opendata.bund.de bereits angelegt ist. Diese gilt es auszubauen. Irland erreicht in der Dimension Impact einen der höchsten Werte aller teilnehmenden Länder, was insbesondere auf eine systematische Erfassung dokumentierter Nachnutzungsfälle zurückgeführt wird, ein Vorbild für die in Stufe drei des Fahrplans vorgesehenen Impact-Kennzahlen.

Deutschland selbst wird im aktuellen Bericht der Gruppe der Fast Tracker zugeordnet, mit Werten zwischen 87 und 93 Prozent, was die Distanz zur Gruppe der Trendsetter wie Frankreich, Irland, Estland oder Polen konkret benennbar macht und als jährlicher Vergleichsmaßstab für den Fahrplan dienen kann. Ob sich die Modelle aus Polen und Irland angesichts der föderalen Komplexität Deutschlands ähnlich einfach übertragen lassen, muss sich noch zeigen. Als Fast Tracker verfügt Deutschland jedoch bereits über die Grundlagen, um den Abstand zu den Trendsettern in überschaubarer Zeit zu schließen.

Ein wirksamer Open-Data-Fahrplan entscheidet sich nicht an einzelnen Anwendungen, sondern an der Fähigkeit, Daten, Nutzung und Auswertung entlang gemeinsamer Strukturen zu organisieren.

Wir vertreten die These, dass eine konsequent aufgebaute und intern gelebte Datengovernance in Qualität, Klassifikation und Rollen die Öffnung nach außen stärken kann, weisen aber darauf hin, dass dieser Zusammenhang bislang auf Annahmen beruht und keine empirisch belegte Aussage ist. Datenzugang, Datennutzung und Künstliche Intelligenz sind dabei keine parallelen Handlungsfelder, sondern eine zusammenhängende Steuerungsaufgabe. Das BMDS bietet als koordinierende Instanz die Chance, sie verbindlich zu bündeln.

Quellen

- 1 Deutscher Bundestag, Textarchiv – Öffentliche Anhörung zur Datennutzung, 2026.
<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw13-de-datennutzung-1156734>
- 2 Bundesrechnungshof, Bericht zu Open Data in der Bundesverwaltung (Datenqualität als kritischer Erfolgsfaktor), 2026.
<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2026/open-data-volltext.pdf>
- 3 data.europa.eu (Publications Office of the EU), Open Data Maturity Report 2025 – Dimensionen Policy, Portal, Data Quality, Impact. <https://data.europa.eu/en/open-data-maturity/2025>
- 4 BMDS, Themenseite Open Data – § 12a EGovG, Zweites Open-Data-Gesetz, Open-Data-Koordinatoren (ODK), Kompetenzzentrum für Open Data (CCOD). <https://bmds.bund.de/themen/digitale-wirtschaft/daten/open-data>
- 5 BMDS, Online-Konsultation zur Weiterentwicklung des Rahmens für Open Data (Leitfragen, Verfahren).
<https://bmds.bund.de/themen/digitale-wirtschaft/daten/open-data/online-konsultation-open-data>
- 6 Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 (High-Value Datasets), anwendbar ab 9. Juni 2024; Grundlage: Open-Data-Richtlinie (EU) 2019/1024; vgl. § 9 Datennutzungsgesetz. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2023/138/oj?locale=de
- 7 GovData, Hinweise zu hochwertigen Datensätzen und DCAT-AP.de-Metadaten.
<https://www.govdata.de/informationen/hochwertige-datensaetze>
- 8 Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode – Stärkung von Datennutzungskultur, Datensouveränität und angestrebter Rechtsanspruch auf Open Data (zusammengefasst). <https://www.move-online.de/k21-meldungen/online-konsultation-zu-open-data-gestartet/>
- 9 Capgemini, Data foundations for government. From AI ambition to execution, 2025, S. 8 ff.
- 10 McKinsey Global Institute, A new future of work; Denkfabrik BMAS, Generative KI – Technologieszenarien und Auswirkungen auf Arbeit bis 2030.
- 11 Bundesministerium der Finanzen / Freie Hansestadt Bremen, Once-Only, S. 21 f., 27 f.
- 12 Datenstrategie der Bundesregierung, „Fortschritt durch Datennutzung – Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effektive und zukunftsweisende Datennutzung“, BT-Drs. 20/8260, 2023 (Datenatlas, Datenlabore, Labelling von Daten by design und by default). <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008260.pdf>
- 13 BSI, BSI-Standard 200-2: IT-Grundschutz-Methodik (Schutzbedarfsfeststellung).
https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/BSI_Standards/standard_200_2.pdf