

## Unterrichtung durch die Bundesregierung

### Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von offenen Daten

und

### Evaluierung der Wirkungsziele des § 12a des E-Government-Gesetzes

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	5
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	7
<b>1 Zusammenfassung</b> .....	8
<b>2 Vorwort</b> .....	9
<b>3 Gegenstand und Ziel des 2. Open-Data-Fortschritts- und Evaluierungsberichts</b> .....	10
3.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen.....	10
3.2 Methodik und Vorgehen.....	10
<b>4 Gesetzliche Regelungen</b> .....	12
4.1 Erstes Open-Data-Gesetz (2017).....	12
4.2 Zweites Open-Data-Gesetz (2021) .....	13
4.3 Übersicht weiterer Normen mit Relevanz für den Bereich Open Data.....	14
<b>5 Ausgangslage – Aktueller Stand und Fortschritte</b> .....	22
5.1 Strategien und Aktivitäten .....	22

	Seite
5.1.1 Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode.....	22
5.1.2 Datenstrategie der Bundesregierung.....	22
5.1.3 Open-Data-Strategie der Bundesregierung.....	23
5.1.4 Digitalstrategie .....	23
5.2 Institutionelle Unterstützung .....	24
5.2.1 Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren (ODK) .....	24
5.2.2 Kompetenzzentrum Open Data (CCOD).....	24
5.3 Technische Infrastruktur.....	25
5.3.1 Das nationale Metadatenportal GovData.....	25
5.3.2 IT-Unterstützung .....	26
<b>6 Auswertung der Behördenbefragung .....</b>	<b>27</b>
6.1 Verfügbarkeit, Prüfung und Bereitstellung von Open Data .....	27
6.2 Kulturwandel.....	31
6.3 Open-Data-Koordination (ODK).....	32
6.4 Kompetenzzentrum Open Data (CCOD).....	34
6.5 Erfüllungsaufwand .....	35
<b>7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....</b>	<b>37</b>
7.1 Verbesserte Datenverfügbarkeit .....	37
7.2 Förderung des Kulturwandels.....	39
7.3 Stärkung der Rolle der Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren .....	40
7.4 Erweiterung des Beratungsangebotes.....	40
<b>8 Ausblick: Rechtspolitische Empfehlungen .....</b>	<b>42</b>
8.1 Umfang der Bereitstellungspflicht .....	42
8.2 Ausweitung der Bereitstellungspflicht .....	43
8.3 Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Open Data .....	44
8.4 Harmonisierung verschiedener Rechtsgrundlagen .....	45
<b>9 Zusammenfassung der Empfehlungen .....</b>	<b>46</b>
<b>Anhang – Behörden, die an der Befragung teilgenommen haben .....</b>	<b>47</b>

**Abkürzungsverzeichnis**

a. F.	alte Fassung
APIs	Anwendungsprogrammierschnittstellen
BAkÖV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BArchG	Bundesarchivgesetz
BFStrMG	Bundesfernstraßenmautgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVA	Bundesverwaltungsamt
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
CCOD	Kompetenzzentrum Open Data
DGA	Data Governance Act
DNG	Datennutzungsgesetz
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DVO-HVD	High-Value-Datasets-Durchführungsverordnung
DWD	Deutscher Wetterdienst
DWDG	Gesetz über den deutschen Wetterdienst
EGov	E-Government
EGovG	E-Government-Gesetz
EGovGÄndG	E-Government-Gesetz Änderungsgesetz
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FITKO	Föderale IT-Kooperation
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland
GeoNutzV	Geodaten-Nutzungsverordnung
GeoZG	Geodatenzugangsgesetz
GKSt	Geschäfts- und Koordinierungsstelle
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz

---

HmbVwVfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LTranspG	Landestransparenzgesetz
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MAK	Mitarbeiterkapazitäten
ODK	Open-Data-Koordinatorin(nen) und -Koordinator(en)
OGD	Open Government Data
OGP	Open Government Partnership
PSI-OD-Richtlinie	Public-Sector-Information-Open-Data-Richtlinie
RFII	Rat für Informationsinfrastrukturen
SächsTranspG	Sächsisches Transparenzgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ThürTG	Thüringer Transparenzgesetz
u. a.	unter anderem
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Urheberrechtsgesetz
VerkStatG	Verkehrsstatistikgesetz
Vgl.	Vergleich
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel

**Abbildungsverzeichnis**

	Seite
Abbildung 1: Anzahl der jährlich durch Behörden zur Verfügung gestellten Daten (Frage 2.8); n=62 .....	28
Abbildung 2: Zweites Open-Data-Gesetz (2021) hat dazu geführt, dass die Behörde mehr Daten bereitstellt (Frage 2.9); n=63 .....	28
Abbildung 3: Darstellung des Zusammenhangs zwischen der Bekanntheit des CCOD bei den Behörden und der Menge an bereitgestellten Datensätzen (n = 63).....	34

## 1 Zusammenfassung

Die Bundesregierung ist gemäß § 12a Absatz 11 des E-Government-Gesetzes (EGovG) verpflichtet, dem Bundestag alle zwei Jahre über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten durch die Behörden<sup>1</sup> der Bundesverwaltung als offene Daten – Open Data – zu berichten. Zudem sieht der Gesetzgeber eine Evaluierung des Open-Data-Gesetzes innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten am 16. Juli 2021 vor. Gegenstand der Evaluierung sind die Erreichung der Wirkungsziele des § 12a EGovG gemäß Begründung zum Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 29. Januar 2021.

Mit dem vorliegenden 2. Open-Data-Fortschritts- und Evaluierungsbericht kommt die Bundesregierung dieser gesetzlichen Verpflichtung nach.

Zur Erhebung der Fortschritte bei der Umsetzung von Open Data in der Bundesverwaltung im Zeitraum 2019 bis 2023 wurden die von der gesetzlichen Verpflichtung des § 12a EGovG erfassten Bundesbehörden mittels einer Online-Befragung zum aktuellen Umsetzungsstand ihrer gesetzlichen Verpflichtungen befragt. Darüber hinaus wurden mit einzelnen Behörden vertiefende qualitative Interviews geführt. Die Ergebnisse dieser Befragungen bilden die Grundlage für den vorliegenden Bericht.

Hinsichtlich der Verfügbarkeit, Prüfung und Bereitstellung von Open Data kommt dieser Bericht zu der Einschätzung, dass ein Großteil der Behörden ihren gesetzlichen Verpflichtungen aus dem § 12a EGovG nicht in ausreichendem Maße nachkommt. Ferner gibt es ein starkes Gefälle im Bereitstellungsniveau (sowohl quantitativ als auch qualitativ) bei offenen Daten und nur wenige Behörden verfügen über etablierte Geschäftsprozesse für die Bereitstellung. Allerdings ist ein umfassender Soll-Ist-Vergleich nicht möglich, da in vielen verpflichteten Behörden insgesamt kein valider Überblick darüber besteht, welche veröffentlichungspflichtigen Datensätze vorhanden sind.

Zum angestrebten Kulturwandel stellt dieser Bericht fest, dass Open Data als Thema für viele Behördenleitungen über keine oder nur eine untergeordnete Priorität verfügt, was sich wiederum in ausbleibenden Änderungen auf der operativen Ebene widerspiegelt. Der angestrebte Wandel hin zu einer Datenkultur des „Open by Default“<sup>2</sup> ist in den Bundesbehörden nach wie vor wenig ausgeprägt.

Mit Blick auf die verpflichtende Einrichtung von Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren (ODK) in den Behörden der Bundesverwaltung ist festzustellen, dass diese seit Inkrafttreten der entsprechenden Änderung im § 12a EGovG im Jahr 2021 zwar größtenteils benannt sind, bislang aber nur in begrenztem Maße die beabsichtigte Wirkung entfalten konnten, da notwendige Rahmenbedingungen für eine effektive Aufgabenerfüllung vielfach noch im Aufbau sind.

Das Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) beim Bundesverwaltungsamt (BVA) ist den meisten Bundesbehörden bekannt. Die durch das CCOD bereitgestellten Leitfäden und Handbücher zu Open Data werden von den Behörden positiv bewertet. Insgesamt wird das Angebot des CCOD in der Behördenlandschaft verstärkt wahrgenommen, aber immer noch zu wenig in Anspruch genommen. Daher müssen die Beratungsinhalte stärker beworben und ausgebaut werden.

Mit Blick auf eine verbesserte und persistente Verfügbarkeit offener Daten fehlt es an zentraler technischer Infrastruktur für die Bereitstellung der physischen Daten (im Sinne des tatsächlichen Open-Data-Dateien). Darüber hinaus bestehen rechtliche Unsicherheiten bei der praktischen Anwendung des Open-Data-Gesetzes. In der Gesamtheit führt dies zu Hemmnissen bei der Bereitstellung von Open Data.

---

<sup>1</sup> Behörden (der Bundesverwaltung) oder Bundesbehörden im Sinne dieses Berichts sind alle Stellen des Bundes, die unter den Anwendungsbereich des § 12a Absatz 1 EGovG fallen.

<sup>2</sup> Gemäß dem Grundsatz „Open by Default“ sollen Daten der Verwaltung standardmäßig offen zugänglich gemacht werden, sofern rechtliche oder sicherheitsrelevante Gründe dem nicht entgegenstehen.

## 2 Vorwort

Daten sind ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil moderner Gesellschaften. Insbesondere im Zeitalter der Digitalisierung sind die Verfügbarkeit sowie die Nutzbarkeit von Daten ein erheblicher, nicht mehr wegzudenkender wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Faktor. Durch die Etablierung eines funktionierenden Daten-Ökosystems mit einer starken Datenbasis können Wirtschaft, Forschung/Wissenschaft, Zivilgesellschaft und nicht zuletzt die Verwaltung durch die entstehenden Synergieeffekte nachhaltig voneinander profitieren. Ein essentieller Bestandteil dieses Daten-Ökosystems sind offene Daten (Open Data). Open Data – verstanden als die Ermöglichung eines uneingeschränkten Zugangs zu offenen Daten und deren uneingeschränkter Weiterverwendung – hat sich als digitalpolitischer Leitgedanke etabliert. Mit der Idee der „offenen Verwaltungsdaten“ (Open Government Data) werden amtlich erhobene Daten des Staates im Hinblick auf ihren wirtschaftlichen Wert und gesellschaftlichen Nutzen betrachtet. Die Open-Data-Politik der Bundesregierung zielt somit darauf ab, die Öffnung von Datenbeständen der öffentlichen Hand voranzutreiben, damit Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft die Daten nutzen und zu einem Mehrwert veredeln können. Jenseits der Schaffung ökonomischer Mehrwerte fußt die Idee offener Verwaltungsdaten auch auf demokratietheoretischen Überlegungen. Die Bereitstellung von Verwaltungsdaten soll den Staat zur Gesellschaft hin öffnen, staatliches Handeln nachvollziehbarer machen und Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern erleichtern. Von der Öffnung von Datenbeständen soll schließlich die Verwaltung selbst profitieren, indem durch die bessere Auffindbarkeit und die Verknüpfung von Daten die Erledigung öffentlicher Aufgaben verbessert wird.

Auf die immer stärker werdende Bedeutung von Open Data hat der Gesetzgeber in einem ersten Schritt im Jahr 2017 mit der Einfügung eines neuen § 12a in das E-Government-Gesetz (Erstes Open-Data-Gesetz) und der damit verbundenen Öffnung der Daten der unmittelbaren Bundesverwaltung reagiert. Mit der Novellierung des § 12a EGovG im Juli 2021 (Zweites Open-Data-Gesetz) wurde die Verpflichtung zur öffentlichen Bereitstellung von Daten weiter ausgedehnt. In seiner aktuellen Fassung sieht der § 12a EGovG nunmehr vor, dass alle Bundesbehörden – auch die mittelbaren (mit Ausnahme der Selbstverwaltungskörperschaften) – unbearbeitete maschinenlesbare Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereitstellen. Seit 2024 werden hiervon erstmalig auch die von den Bundesbehörden erhobenen Forschungsdaten vom Grundsatz her erfasst.

Das Zweite Open-Data-Gesetz soll dazu führen, dass (1.) mehr Behörden des Bundes Daten bereitstellen und somit mehr Datensätze verfügbar sind. Um dieses zentrale Wirkungsziel zu erreichen, soll (2.) ein Kulturwandel innerhalb der Bundesverwaltung hin zu mehr Offenheit und Transparenz stattfinden. Die Ermöglichung der Weiterverwendung von staatlich erhobenen Daten durch jedermann soll sich als Priorität und Standard etablieren, von dem nur in Ausnahmefällen abzuweichen ist. Dieser Kulturwandel soll (3.) gefördert werden durch die Open-Data-Koordinatorinnen und Koordinatoren (ODK) sowie das CCOD, die als „Enabler“ innerhalb der Verwaltung wirken und gewährleisten sollen, dass der angestrebte Kulturwandel getragen wird von Änderungen in der Praxis und Organisation alltäglicher Verwaltungsabläufe. In der Folge sollen (4.) die Bereitstellungsverpflichtungen als integraler Bestandteil des Verwaltungshandelns bereits bei der Konzeption und Optimierung von Arbeitsprozessen mitgedacht und einbezogen werden.

### 3 Gegenstand und Ziel des 2. Open-Data-Fortschritts- und Evaluierungsberichts

#### 3.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

§ 12a Absatz 11 Satz 1 EGovG sieht vor, dass die erzielten Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten durch die Bundesverwaltung in regelmäßigem Abstand von zwei Jahren dem Bundestag durch die Bundesregierung berichtet werden. Der gesetzliche Evaluierungsauftrag, den der Gesetzgeber am 16. Juli 2021 formuliert hat, verfolgt folgende Zielrichtungen<sup>3</sup>:

1. Evaluierung der Wirkungsziele des § 12a EGovG gemäß Begründung<sup>4</sup> zum Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors
2. Evaluierung der möglichen Ausweitung der Bereitstellungspflicht auf Selbstverwaltungskörperschaften und natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, denen hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden gemäß § 12a Absatz 11 Satz 2 EGovG bis zum Jahr 2025
3. Evaluierung der Einführung eines Anspruchs auf die Bereitstellung von Daten im Sinne des § 12a Absatz 1 Satz 2 EGovG gemäß § 12a Absatz 11 Satz 2 EGovG bis zum Jahr 2025.

Zur Erfüllung der Berichtspflicht untersucht der 2. Open-Data-Fortschrittsbericht unter Maßgabe der 2021 erfolgten Änderung des § 12a EGovG erneut die erzielten Fortschritte bei der Bereitstellung von Open Data durch die Bundesverwaltung. Es wird zudem evaluiert, inwiefern die Wirkungsziele des Open-Data-Gesetzes erreicht werden konnten.

Mit Blick auf die beabsichtigte Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 12a Absatz 1 Satz 1 EGovG bis zum Jahr 2025 gibt der Bericht eine erste Einschätzung für die mögliche Ausweitung der Bereitstellungspflicht auf Selbstverwaltungskörperschaften, natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, denen hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden, sowie auf die Einführung eines Anspruchs auf die Bereitstellung von offenen Daten. Der gesetzlich verankerte Evaluierungsauftrag zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 12a EGovG ist mit dem vorliegenden Bericht noch nicht abgeschlossen, sondern soll im Zuge eines gesonderten Rechtsgutachtens erfolgen (vgl. Kapitel 8.2).

#### 3.2 Methodik und Vorgehen

Die Kombination von Gesetzesevaluierung und Fortschrittsbericht orientiert sich an den Vorgaben des § 12a Absatz 11 EGovG und an der Begründung zum Zweiten Open-Data-Gesetz. Der Gesetzeswortlaut verdeutlicht, dass Fortschritte und Evaluierung inhaltlich eng miteinander verknüpft sind. Die Zusammenfassung in einem Berichtsdokument ermöglicht es, Wechselwirkungen zwischen Fortschritten und Evaluierung klarer herauszustellen. Spezifische Erkenntnisse zu Fortschritten bei der Bereitstellung von Open Data liefern Anhaltspunkte für die Evaluierung und mögliche Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Umgekehrt zeigen die Evaluierungsergebnisse, in welchen Bereichen Fortschritte erforderlich sind.

Ausgangspunkt für den vorliegenden Bericht ist der 1. Open-Data-Fortschrittsbericht von 2019.<sup>5</sup> Im Hinblick auf die Zielsetzung des vorliegenden Berichts wurde das bislang angewandte Vorgehen weitgehend übernommen und wo notwendig angepasst.

In einem ersten Schritt sind die in den Anwendungsbereich des § 12a EGovG fallenden Stellen des Bundes identifiziert worden. Dazu wurde auf eine Liste an normunterworfenen unmittelbaren Bundesbehörden des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) zurückgegriffen, die bereits beim 1. Open-Data-Fortschrittsbericht als betroffen identifiziert wurden. Diese Liste wurde anschließend in Hinblick auf den Anwendungsbereich des § 12a EGovG präzisiert. Im Ergebnis blieben 475 Behörden übrig.

Zu jeder dieser Behörden wurde erhoben, ob sie als mittelbare oder unmittelbare Bundesverwaltung zu qualifizieren ist und ab wann sie von der Open-Data-Bereitstellungspflicht gemäß § 12a EGovG unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen des § 19 EGovG betroffen war. Demnach unterliegen mit Inkrafttreten des

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 16. Juli 2021, BGBl I 2021 Nr. 46, 2941, ausgegeben am 22. Juli 2021.

<sup>4</sup> Bundestagsdrucksache 19/27442, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 09.03.2021.

<sup>5</sup> Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten (1. Open-Data-Fortschrittsbericht) vom 10.01.2019, Bundestagsdrucksache 19/14140.



Zweiten Open-Data-Gesetzes 47 Behörden neu der Bereitstellungspflicht. Zudem wurde geprüft, ob die Behörden gemäß § 12a Absatz 9 EGovG verpflichtet sind, eine/einen ODK zu benennen.

In einem zweiten Schritt wurde im Rahmen einer Behördenbefragung erhoben, inwieweit die betroffenen Behörden ihrer Bereitstellungspflicht von Open Data gemäß § 12a EGovG bislang nachkommen. Um diese Daten zu erheben, wurde ein komplementäres Vorgehen aus einer Online-Umfrage und Interviews gewählt. Um in Anbetracht des großen Kreises der betroffenen Behörden die Auswertbarkeit zu erleichtern, wurden für diese Umfrage hauptsächlich in Form von geschlossenen Ja/Nein-Fragen bzw. geschlossenen Fragen mit einigen wenigen vorgegebenen Antwortmöglichkeiten konzipiert.

Die Konzeption des Fragebogens schließt die quantitative Abfrage zu bereitgestellten Open Data mit ein, da jede Behörde innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs zu den individuellen Fortschritten bei der Bereitstellung von Open Data am aussagefähigsten ist. Eine umfassende zusätzliche Auswertung von Open-Data-Portalen, wie GovData, wurde bewusst nicht vorgenommen. Grund ist die sehr heterogene Bereitstellungspraxis der Behörden und die daraus resultierende fehlende Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Eine detaillierte Überprüfung und Bewertung der Bereitstellungsqualität von Open Data ist nicht Gegenstand des Berichts.

Die Umfrage wurde parallel durch elf Behördeninterviews ergänzt, um mögliche Lücken in der Beantwortung der geschlossenen Fragen zu schließen. Hierfür wurden Behörden identifiziert, die in ihrem Aufgabenspektrum und in ihrer Größe ein ausgewogenes Bild der Bundesverwaltung zeichnen sollen.

Der Aufbau des Fragebogens orientiert sich an den Vorgaben des § 12a EGovG und evaluiert diesen in Hinblick auf die Zielsetzungen des Berichts. Vom Gesetz vorgesehene Ausnahmetatbestände wurden beim Fragebogendesign berücksichtigt. Der Fragebogen gliedert sich in zwölf Teilbereiche mit insgesamt 95 Fragen (Anhang 2). Die Fragen beziehen sich unter anderem auf die Bereitstellung von offenen Daten nach § 12a EGovG, auf die Verfügbarkeit von Daten, die Datenqualität, die Nutzbarkeit sowie auf den notwendigen Kulturwandel in den Behörden, die erforderlichen behördlichen Verwaltungsprozesse und den damit zusammenhängenden Aufwänden.

Die Online-Befragung fand im Erhebungszeitraum vom 1. Juni 2023 bis 10. Juli 2023 statt. Insgesamt konnten von 63 Behörden ausgefüllte Fragebögen ausgewertet werden. Das entspricht einer Teilnahmequote von circa 13 Prozent (63 von 475 Behörden). Die geringe Rücklaufquote stellt einen wichtigen Reflexionspunkt für das mit der Berichtserstellung beauftragte Ministerium dar. Für die Erstellung eines künftigen 3. Open-Data-Fortschrittsberichts wird das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) daher gemeinsam mit den Fachministerien die bisher gewählte Methodik überprüfen und, wo erforderlich, anpassen.

## 4 Gesetzliche Regelungen

### 4.1 Erstes Open-Data-Gesetz (2017)

Anlass des Ersten Open-Data-Gesetzes mit der Aufnahme des § 12a in das EGovG war der Wunsch, dass Deutschland hinreichenden Nutzen aus den Chancen zieht, die die Bereitstellung elektronischer Daten der Behörden als offene Daten bietet. Die gesetzliche Regelung von 2017 wurde insoweit auch als Konsequenz aus der 2013 von den (damaligen) G8-Staaten beschlossenen „Open-Data-Charta“ verstanden, wonach alle Regierungs- und Verwaltungsdaten auf Basis anerkannter Open-Data-Grundsätze offen sein sollten.

Bereits das Erste Open-Data-Gesetz sah die unverzügliche Bereitstellung unbearbeiteter offener Daten durch die Bundesverwaltung vor. Zur „unverzüglichen“ Bereitstellung enthielt bereits § 12a Absatz 4 EGovG a. F. Einschränkungen bei technischen und sonstigen gewichtigen Gründen. Verpflichtet wurden zunächst nur die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zur Bereitstellung offener Daten. Weiterhin geregelt war gemäß § 12a Absatz 5 EGovG a. F. eine Bereitstellung maschinenlesbarer Daten.

Einschränkungen für die Bereitstellungspflicht sieht § 12a Absatz 2 EGovG vor. Demnach gilt die Pflicht zur Bereitstellung nur für Daten, die elektronisch gespeichert sind, die außerhalb der Behörde liegende Tatsachen betreffen, keine Bearbeitung nach der Erhebung erfahren haben mit Ausnahme von Bearbeitungen zur Fehlerbeseitigung (neu eingefügt durch das Gesetz von 2021) oder Bearbeitungen, die aus rechtlichen Gründen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt sind und ohne die eine Veröffentlichung nicht möglich wäre, sowie zur Beseitigung des Personenbezugs. Damit wurden von der Bereitstellungspflicht interne Daten (etwa Vermerke), Bewertungen sowie Bearbeitungsketten ausgenommen.

Weitere bedeutsame Einschränkungen der Bereitstellungspflicht enthielt der Verweis auf die Zugangsbeschränkungen nach den §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG): Demnach entfällt die Bereitstellungspflicht, wenn dies zum Schutz öffentlicher Belange (etwa zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen und im Hinblick auf Belange der inneren und äußeren Sicherheit), zum Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse, aus Datenschutzgründen, zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erforderlich ist.

Daneben wurde geregelt, dass die Daten mit Metadaten zu versehen sind und im nationalen Metadatenportal GovData bereitgestellt werden (§ 12a Absatz 5 EGovG). GovData ist das zentrale Datenportal für die Bereitstellung von Metadaten zu allen Open Data aus Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland.

Ausdrücklich muss ein Abruf der bereitgestellten Daten entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung der Daten durch jedermann ermöglicht werden (§ 12a Absatz 6 EGovG), was aber offene und nicht restriktive Lizenzen (Urheberschafts- und Quellenhinweise) nicht ausschließt. Ferner gehen aufgrund des generell für Regelungen des EGovG geltenden Subsidiaritätsprinzips (§ 1 Absatz 4 EGovG) Spezialregelungen vor, wie etwa § 10 DNG oder § 3 GeoNutzV.

Eine Prüfungspflicht im Hinblick auf Richtigkeit, Vollständigkeit oder Plausibilität besteht vor der Bereitstellung der Daten ausdrücklich nicht (§ 12a Absatz 8 EGovG).

Der Grundsatz „Open by Default“ ist in § 12a Absatz 7 EGovG näher spezifiziert: Demnach sollen die adressierten Behörden bei der Optimierung der Verwaltungsabläufe, die § 9 EGovG vor Einführung der IT-Systeme vorsieht, beim Abschluss von vertraglichen Regelungen zur Erhebung oder der Verarbeitung von Daten sowie bei der Beschaffung von IT-Systemen für die Speicherung und Verarbeitung der Daten die Anforderungen an die Open-Data-Bereitstellung berücksichtigen.

Gemäß § 12a Absatz 10 EGovG (§ 12a Absatz 9 EGovG a. F.) hat die Bundesregierung eine zentrale Stelle einzurichten, die die Behörden der Bundesverwaltung zu Fragen der Bereitstellung von Daten berät und auch Ansprechpartner für entsprechende Stellen der Länder ist. Entsprechend wurde das Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) durch das Bundesverwaltungsamt als die zentrale Anlaufstelle für alle Belange rund um den Kulturwandel der offenen Datenkultur in der Verwaltung etabliert.

## 4.2 Zweites Open-Data-Gesetz (2021)

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs durch das Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 16. Juli 2021<sup>6</sup> basierten laut Gesetzentwurf<sup>7</sup> auf den Erkenntnissen des 1. Open-Data-Fortschrittsberichtes der Bundesregierung, der Studie zum Reifegrad offener Daten von 2019 des Europäischen Datenportals der Europäischen Kommission, auf den Empfehlungen der Datenethikkommission und der KI-Strategie der Bundesregierung sowie auf den Empfehlungen aus der Online-Konsultation zur Datenstrategie der Bundesregierung.

Der Gesetzentwurf von 2021 hob zum einen das Ziel der Datenstrategie vom 18. November 2019 hervor, den Bund als Vorreiter und Treiber einer verstärkten Datenbereitstellung und Datennutzung zu etablieren, zum anderen das Ziel der europäischen Datenstrategie vom 19. Februar 2020 eines echten Datenbinnenmarktes. Nationale und europäische Datenpolitik identifizierten öffentlich finanzierte Daten als wesentlichen Beitrag für den Erfolg datenbasierter Schlüsseltechnologien wie der Künstlichen Intelligenz in Europa. Offene, in Echtzeit verfügbare maschinenlesbare Daten könnten große Potenziale für die Wirtschaft, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) und Start-ups für innovative Geschäftsmodelle bieten. Positiv sei ferner die Wirkung auf die zivilgesellschaftliche Teilhabe. Die Bereitstellung offener Daten fördere das Vertrauen in staatliches Handeln, sei essentiell für Wertschöpfung und Innovation, wovon Wissenschaft und Forschung profitieren könnten. Schließlich könnten Verwaltungsprozesse durch die Verfügbarkeit offener Daten effektiver, transparenter und nachvollziehbarer werden.

Nach der Studie zum Reifegrad offener Daten des Europäischen Datenportals der Europäischen Kommission liege Deutschland jedoch im Mittelfeld der EU-Mitgliedstaaten. Der europäische Gesetzgeber habe mit der Richtlinie (EU) 2019/1024 den Open-Data-Anwendungsbereich erweitert und bestehende Regelungen geschärft. Entsprechend den europäischen Vorgaben und zur vollen Ausschöpfung des Potenzials der Daten der (Bundes-)Verwaltung sollten die bestehenden Ansätze ausgeweitet und modernisiert werden. Ferner wurde auf das Prinzip „Open by Default“ und auf die Erwähnung des Grundrechts auf Zugang zu Informationen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>8</sup> hingewiesen.

Daher sollte die Gesetzesänderung die Verfügbarkeit der Daten über eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Bereitstellungspflicht auf die gesamte Bundesverwaltung und über die Eindämmung von Ausnahmetatbeständen erhöhen, die bis dahin einer umfassenden Bereitstellungspflicht entgegenstanden. Denn weniger die obersten Bundesbehörden, sondern vielmehr die schwerpunktmäßig operativ arbeitenden Geschäftsbereichsbehörden, zu denen auch die mittelbare Bundesverwaltung gehört, erheben zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben umfangreich Daten.

Ausgenommen sollten jedoch weiterhin Selbstverwaltungskörperschaften und beliehene Unternehmen sein (also etwa Träger der berufsständischen Selbstverwaltung, Hochschulen oder die das Transparenz- oder Unternehmensregister führende Stellen). Die weiterbestehende Ausnahme von der Bereitstellungspflicht (Selbstverwaltungskörperschaften sowie Beliehene) wurde so begründet: Zwar unterfielen sie grundsätzlich auch dem Behördenbegriff des § 1 Absatz 4 VwVfG, eine Einbeziehung hätte jedoch 2021 einen zu hohen Umsetzungsaufwand begründet. Eine Einbeziehung solle zu gegebener Zeit geprüft werden.

Ferner sollten die Verfügbarkeit und Nutzung offener Daten vereinfacht und standardisiert werden. Zur Standardisierung und Automatisierung der Datenbereitstellung und deren Qualitätssicherung sollte die Bundesregierung ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung den Bereitstellungsprozess für offene Daten näher zu regeln.

Das Zweite Open-Data-Gesetz nahm die „Maschinenlesbarkeit“ der Daten aus dem bisherigen § 12a Absatz 5 EGovG heraus und fügte sie als Voraussetzung für die Bereitstellungspflicht in § 12a Absatz 1 EGovG ein. Die „Maschinenlesbarkeit“ orientiert sich an Artikel 2 Nummer 13 Richtlinie (EU) 2019/1024: ein Dateiformat, das so strukturiert ist, dass Softwareanwender die konkreten Daten einfach identifizieren, erkennen und extrahieren können. Gemäß § 12 Absatz 1 Satz 2 EGovG ist ein Format maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Sind Daten nicht maschinenlesbar, entfällt auch die Bereitstellungspflicht.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> BGBl I 2021,2941.

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 19/27442, S. 2, 16.

<sup>8</sup> Erwägungsgrund 5 der Richtlinie (EU)2019/1024.

<sup>9</sup> Bundestagsdrucksache 19/27442, S. 28.

Ferner sieht das Zweite Open-Data-Gesetz vor, dass grundsätzlich jede Behörde des Bundes eine/einen ODK benennen soll (§ 12a Absatz 9 EGovG). Enge Ausnahmen von dieser Pflicht – dazu zählen Sicherheitsbehörden im Sinne des § 3 Nummer 8 IFG, Hauptzollämter und „vergleichbare örtliche Bundesbehörden“ – sind im Gesetz selbst benannt. Die Möglichkeit der freiwilligen Benennung bleibt davon unberührt (§ 12a Absatz 9 Satz 3 EGovG).

Die im Gesetz von 2017 noch vorgesehene Ausnahme für offene Daten, die bereits auf anderen Plattformen bereitgestellt wurden, sind im zweiten Open-Data-Gesetz gestrichen worden. Demnach müssen alle Metadaten auf dem Portal GovData verlinkt werden. Es besteht demnach eine Bereitstellungspflicht für alle unbearbeiteten, maschinenlesbaren Daten. Eine freiwillige Bereitstellung offener Daten über weitere Portale ist erwünscht.

Personenbezogene Daten waren bereits aufgrund des Verweises auf § 5 IFG in der bisherigen Fassung des § 12a Absatz 4 Buchstabe a EGovG von der Bereitstellungspflicht ausgenommen. Durch das Gesetz von 2021 sollte nun zum einen durch § 12a Absatz 3a EGovG klargestellt werden, dass personenbezogene Daten von der Bereitstellungspflicht ausgenommen sind. Zum anderen legt § 12a Absatz 2 Nummer 5 EGovG fest, dass nur dann, wenn sich Daten nicht mehr auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen oder die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann, die Bereitstellungspflicht gilt. Dies entspricht der Regelung des Personenbezugs in Artikel 4 Nummer 1 DSGVO.

Mit der Novellierung des § 12a EGovG sollte nun auch die Bereitstellung von unbearbeiteten Forschungsdaten gesteigert werden. Gemäß der Begründung des Gesetzentwurfs von 2021 kann die Bereitstellung von Forschungsdaten durch den Bund „eine Kultur der ‚Open Science‘ befördern, deren Ziel höhere Vergleichbarkeit und Reproduzierbarkeit von Forschungsergebnissen ist.“ Die Bereitstellung von Forschungsdaten über das nationale Metadatenportal GovData verringere die Eintrittsbarrieren für die Durchführung spezifischer wissenschaftlicher Forschungsvorhaben. Damit könne die Anzahl an Forschungsvorhaben sowie deren Replizierbarkeit gesteigert werden. § 12a Absatz 4 Satz 3 EGovG sieht ferner eine verzögerte Bereitstellungspflicht von Forschungsdaten vor. Sie sind demnach erst bereitzustellen, wenn das zugrunde liegende Forschungsvorhaben abgeschlossen und der Forschungszweck erfüllt ist. Ferner sieht § 12a Absatz 3 Nummer 3 EGovG vor, dass Forschungsdaten nicht hochgeladen werden müssen, wenn sie bereits auf einer anderen öffentlichen Plattform hochgeladen wurden. Dies soll Doppelstrukturen vermeiden.

Auch das Zweite Open-Data-Gesetz von 2021 hat am Ausschluss des subjektiven Rechts auf Datenbereitstellung festgehalten (§ 12a Absatz 1 Satz 2 EGovG), allerdings in § 12a Absatz 11 Satz 2 EGovG der Bundesregierung aufgetragen, die Einführung eines Anspruchs auf Bereitstellung zu evaluieren. Hintergrund des Evaluierungsauftrags in § 12a Absatz 11 EGovG ist, dass die Notwendigkeit des Anspruchs umstritten war und die Entscheidung über die Normierung des Rechtsanspruchs zunächst aufgeschoben wurde. Allerdings hatten sich die Koalitionsparteien der 20. Legislaturperiode des deutschen Bundestages kurz nach der Verabschiedung des zweiten Open-Data-Gesetzes am 16. Juli 2021<sup>10</sup> in ihrem Koalitionsvertrag auf die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Open Data<sup>11</sup> geeinigt. Insofern ist diesbezüglich von einer überholenden Kausalität auszugehen, die in diesem Bericht zu berücksichtigen ist.

Bereits in § 12a Absatz 10 EGovG a. F. war eine Berichtspflicht über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten durch die unmittelbare Bundesverwaltung vorgesehen. Diese führte 2019 zum 1. Open-Data-Fortschrittsbericht der Bundesregierung und zu den Ergänzungen, die im Zweiten Open-Data-Gesetz von 2021 vorzufinden sind. Mit dem neuen § 12a Absatz 11 EGovG von 2021 wird der Berichtsauftrag über das fortgeltende zweijährige Berichtsintervall hinaus erweitert auf die Evaluierung einer möglichen Ausweitung der Datenbereitstellungspflicht auf Selbstverwaltungskörperschaften und Beliehene sowie die Einführung eines Anspruchs auf die Bereitstellung von Daten.

### 4.3 Übersicht weiterer Normen mit Relevanz für den Bereich Open Data

Die Open-Data-Regelung des § 12a EGovG steht nicht isoliert, sondern ist Teil eines vielschichtigen Regelungsnetzwerks zur Daten- und Informationsbereitstellung, was die Komplexität des Zugangs zu Daten und Informationen erhöht. Neben dem § 12a EGovG sind bei der Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten durch die Bundesverwaltung noch weitere EGovG-Normen zu beachten:

<sup>10</sup> BGBl I 2021 Nr. 46, 2941.

<sup>11</sup> Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 14, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

### **§ 1 Absatz 4 EGovG-Geltungsbereich**

Gemäß § 1 Absatz 4 EGovG ist das EGovG dann nicht anwendbar, soweit die Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Regelungen enthalten. Dieses gilt aufgrund des Vorrangs der EU-Regelungen auch für EU-Normen, die unmittelbar anwendbar sind.

### **§ 12 EGovG Anforderungen an das Bereitstellen von Daten, Verordnungsermächtigung**

Der seit 2013 geltende § 12 EGovG beinhaltet die grundsätzlichen Anforderungen an die Bereitstellung von Daten durch die Verwaltung und verpflichtet insoweit zur Bereitstellung von Daten in maschinenlesbarer Form. § 12 EGovG gilt gemäß § 1 Absatz 2 EGovG auch für die Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit sie Bundesrecht ausführen. Dabei erzeugt § 12 EGovG keine originäre Veröffentlichungspflicht, setzt diese vielmehr voraus und setzt bestimmte Anforderungen an die Bereitstellung von Daten, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse zu erwarten ist. Er definiert auch die Maschinenlesbarkeit, die dann gegeben ist, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Darüber hinaus sieht die Norm eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zur Festlegung von Bestimmungen für die Nutzung der Daten vor. Ferner verweist er auf den Vorrang anderer Rechtsvorschriften über technische Formate, in denen Daten verfügbar zu machen sind, soweit sie die Maschinenlesbarkeit gewährleisten. § 12a EGovG stellt sich für die Bundesverwaltung gegenüber dem § 12 EGovG als die speziellere Vorschrift dar.

### **§ 19 EGovG Übergangsvorschriften**

Die Pflicht zur Bereitstellung offener Daten gilt nur für Daten, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes am 13. Juli 2017 erhoben wurden. Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung waren demnach in der Pflicht, bis zwölf Monate nach dem 13. Juli 2017 ihre Daten bereitzustellen (§ 19 Absatz 1 EGovG).

Die Fassung des § 19 EGovG von 2017 (galt bis zum 22. Juli 2021) sah darüber hinaus eine Fristverlängerung bis zum 13. Juli 2019 vor, sofern erhebliche technische Anpassungen, die einen unverhältnismäßigen Umstellungsaufwand bedeuten würden, notwendig wären. Für die durch das Gesetz von 2021 einbezogenen Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung gilt die Bereitstellungspflicht ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes, also ab 23. Juli 2022. Bei Notwendigkeit erheblicher technischer Anpassungen, die einen unverhältnismäßigen Umstellungsaufwand bedeuten würden, wird die Frist bis zum 23.07.2023 verlängert, um die technischen Anpassungen durchzuführen, wobei dann zu diesem Zeitpunkt nur die aktuellen Daten bereitgestellt werden müssen (§ 19 Absatz 2 EGovG).

Daten, die zu Forschungszwecken erhoben wurden, sind von den Behörden des Bundes spätestens drei Jahre nach dem 23. Juli 2021, also bis zum 23. Juli 2024, bereitzustellen. Dabei gilt, dass die Bereitstellungspflicht nach § 12a EGovG entstanden sein muss. Daten sind gemäß § 12a Absatz 4 Satz 1 EGovG grundsätzlich unverzüglich bereitzustellen. § 12a Absatz 4 S. 3 EGovG stellt eine Ausnahme von diesem Grundsatz dar: Die Pflicht zur Bereitstellung nach § 12a Absatz 4 Satz 1 EGovG entsteht erst, wenn die zusätzliche Voraussetzung des Satz 3 erfüllt ist, wonach das der Datennutzung zugrunde liegende Forschungsvorhaben abgeschlossen sein muss. Für in dieser Form bereitstellungspflichtige Forschungsdaten gilt zusätzlich ein verlängerter Übergangszeitraum für die erstmalige Bereitstellung (36 Monate ab Inkrafttreten des zweiten Open-Data-Gesetzes am 23. Juli 2021).

Die Pflicht zur Bestellung von ODK gilt für Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung mit weniger als 30 Beschäftigten und für Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung spätestens 36 Monate nach dem 23. Juli 2021, also ab 23. Juli 2024. Für Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung mit Beschäftigtenzahlen zwischen 30 und 49 gilt die Pflicht zur Bestellung von ODK spätestens 24 Monate nach dem 23. Juli 2021, also ab spätestens 23. Juli 2023 (§ 19 Absatz 4 EGovG).

Darüber hinaus sind weitere bundes- und europarechtliche Normen einschlägig. Diese gehen teilweise den Verpflichtungen aus § 12a EGovG vor und sind von durch diese Normen adressierten Behörden vorrangig zu beachten. Die Darstellung solcher Normen kann an dieser Stelle allerdings nicht abschließend sein. Vielmehr soll nachfolgend eine Übersicht über wesentliche Normen gegeben werden:

**Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance – Data Governance Act (DGA)**

Der DGA legt Grundlagen für die Schaffung eines europäischen Datenaustauschmodells fest. Die Daten, die mithilfe öffentlicher Gelder generiert oder erhoben wurden, sollen auch der Gesellschaft zur Verfügung stehen. Mit dem DGA will der EU-Gesetzgeber den Datenaustausch über verschiedene Branchen sowie über Ländergrenzen hinweg fördern, um eine bessere Entwicklung von Künstlicher Intelligenz zu ermöglichen. Dafür sollen technische Hindernisse abgebaut und eine sichere Infrastruktur bereitgestellt werden. Der DGA zielt außerdem darauf ab, Datenspenden von Bürgern zu erleichtern und einen besseren Zugang zu Daten der öffentlichen Hand zu gewähren.

Die Regelungen werden getroffen zu vier thematischen Blöcken, Artikel 1 Absatz 1 DGA:

- Regelungen für die Weiterverwendung von geschützten Daten im Besitz öffentlicher Stellen (Kapitel II),
- Regelung von Datenvermittlungsdiensten (Kapitel III),
- Regelung von datenaltruistischen Organisationen (Kapitel IV),
- Einrichtung eines Europäischen Dateninnovationsrates (Kapitel VI)

Der DGA stellt Voraussetzungen für die Weiterverwendung von Daten auf, einschließlich Sicherheitsmechanismen und eines Verbots von Ausschließlichkeitsvereinbarungen. So sollen gemäß Artikel 5 Absatz 3 DGA öffentliche Stellen sicherstellen, dass Daten durch geeignete Sicherungsmechanismen geschützt bleiben, wie Anonymisierung, Aggregation und durch Bereitstellung sicherer Verfahren. Das Zugangsrecht zu bestimmten Datensätzen oder Dokumenten richtet sich nach nationalem Recht. Unionsrechtliche und mitgliedstaatliche Vorschriften des Datenschutzes haben Vorrang (Artikel 1 Absatz 3 DGA), während Wettbewerbs- und Sicherheitsvorschriften unberührt bleiben (Artikel 1 Absatz 4, 5 DGA).

Die Mitgliedstaaten haben eine zentrale Informationsstelle einzurichten, die als Anlaufstelle für Informationen und zur Unterstützung zur Weiterverwendung von Daten dienen soll. Nach dem Referentenentwurf des Durchführungsgesetzes des DGA soll gemäß § 2 Absatz 1 die Bundesnetzagentur (BNetzA) die Aufgaben der Datenvermittlungsdienste nach Artikel 13 und 14 DGA, und Registrierungsdienste nach den Artikeln 23 und 24 DGA übernehmen. Das Statistische Bundesamt (StBA) soll gemäß § 2 Absatz 3 zuständige Stelle nach Artikel 7 DGA und zentrale Informationsstelle nach Artikel 8 DGA werden.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/1024 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 (Open-Data-Richtlinie) und des diese Richtlinie umsetzenden Datennutzungsgesetzes (DNG) beschränkt sich auf für jedermann frei verwendbare offene Daten. Demgegenüber regelt der DGA komplementär hierzu die Weiterverwendung solcher Daten, die den Rechten anderer unterliegen (etwa über Datenvermittlungsdienste). Während § 12a Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe a EGovG eine Datenbereitstellungspflicht in bestimmten Einzelfällen verneint und § 12a Absatz 3a EGovG personenbezogene Daten von der Bereitstellungspflicht ausnimmt, fördern die Regelungen des DGA proaktiv die Bereitschaft zur Datenweitergabe über die Pflichten des § 12a EGovG hinaus.

**Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 zur Festlegung bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten ihrer Veröffentlichung und Weiterverwendung (DVO-HVD)**

Die EU-Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-RL) sieht Durchführungsrechtsakte zur Bestimmung sogenannter hochwertiger Datensätze (High Value Datasets – HVD) vor. Mit der DVO-HVD hat die Europäische Kommission für Daten der Kategorien Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen und Mobilität besondere (technische) Anforderungen an die Weiterverwendungsmodalitäten festgelegt.

Öffentliche Stellen, die im Besitz hochwertiger Datensätze (HVD) sind, gewährleisten gemäß Artikel 3, dass hochwertige Datensätze entsprechend den angemessenen Bedürfnissen der Weiterverwender in maschinenlesbaren Formaten über Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs) zur Verfügung gestellt werden. Gemäß Artikel 4 Absatz 3 werden die HVD unter offenen Lizenzen veröffentlicht, um eine uneingeschränkte Weiterverwendung zu ermöglichen. Die DVO-HVD erfasst dabei nur solche Datensätze, die öffentliche Stellen (Bund, Länder, Kommunen) bereits erheben und (ggf. auf Anfrage) anbieten. Ein Anspruch auf Zugang enthält die DVO-HVD nicht.

### **Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors - Datennutzungsgesetz (DNG)**

Das DNG hat das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) abgelöst und setzt vorwiegend die Open-Data-Richtlinie um, die ihrerseits auf der europäischen Datenstrategie beruht und vorangegangene EU-Richtlinien zu dieser Thematik novelliert hat. Das DNG ergänzt die in anderen Gesetzen (wie z. B. dem EGovG) festgelegten Datenbereitstellungspflichten und gilt für Daten, die bereitgestellt werden (§ 2 Absatz 1 DNG). Gemäß DNG müssen Daten, für die ein gesetzlicher Anspruch besteht oder die einer gesetzlichen Bereitstellungspflicht unterliegen, grundsätzlich offen und kostenlos zur Verfügung gestellt sein. Davon ausgenommen sind Daten, die nur eingeschränkt zugänglich sind. Das DNG gilt für Bund, Länder und Kommunen.

Der Verpflichtete muss die Nutzung der Daten in allen angefragten und bei ihm vorhandenen Formaten und Sprachen ermöglichen und - soweit möglich und sinnvoll-, die Daten elektronisch und in nach den anerkannten Regeln der Technik offenen, maschinenlesbaren, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten zusammen mit den zugehörigen Metadaten bereitstellen. Sowohl die Formate als auch die Metadaten entsprechen, soweit möglich, förmlichen offenen Standards (§ 7 Absatz 1 und 2 DNG). Öffentliche Stellen und öffentliche Unternehmen sind dabei nicht verpflichtet, Daten und Metadaten neu zu erstellen oder anzupassen oder Teile von Datensätzen zur Verfügung zu stellen, wenn dies mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre, der über eine einfache Bearbeitung hinausgeht (§ 7 Absatz 3 Satz 1 DNG). Öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge sind ferner nicht verpflichtet, die Erstellung und Speicherung bestimmter Arten von Daten im Hinblick auf deren Nutzung durch eine Organisation des privaten oder öffentlichen Sektors fortzusetzen (§ 7 Absatz 3 Satz 2 DNG). Der Datenbereitsteller muss die Nutzung von dynamischen Daten unmittelbar nach der Erfassung in Echtzeit mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierschnittstellen und, falls technisch erforderlich, als Massen-Download ermöglichen (§ 8 Absatz 1 DNG). Öffentliche Stellen und Unternehmen der Daseinsvorsorge müssen die Nutzung hochwertiger Datensätze in maschinenlesbarem Format über geeignete Anwendungsprogrammierschnittstellen und, falls technisch erforderlich, als Massen-Download ermöglichen (§ 9 DNG).

Im DNG ist ausschließlich die Nutzung bereits vorhandener Daten geregelt, ohne neue Bereitstellungspflichten zu schaffen. Wenn also § 12a EGovG eine Bereitstellung vorsieht, dann folgt aus dem Datennutzungsgesetz, wie die Daten genutzt werden können. Das DNG und § 12a EGovG ergänzen sich insoweit und konkurrieren grundsätzlich nicht miteinander. So normiert das DNG – so wie § 12a EGovG - zwar grundsätzlich die Unentgeltlichkeit der Nutzung, ermöglicht aber die Erstattung von verursachten Grenzkosten in bestimmten Fällen (§ 10 Absatz 1 DNG) bzw. auch in gesonderten Fällen sogar Forderungen auf Entgelte (§ 10 Absatz 2 DNG).

### **Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz (IFG)**

Das Gesetz regelt das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen, unabhängig von einer eigenen Betroffenheit. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand (§ 1 Absatz 2 IFG).

Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor (§ 1 Absatz 3 IFG). Amtliche Information ist dabei jedem amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung (§ 2 Absatz 1 IFG).

Das IFG verfolgt eine andere Zielsetzung als das EGovG. Während § 12a EGovG zur proaktiven Bereitstellung von Daten verpflichtet, wird die Behörde auf Grundlage des IFG nur reaktiv – auf Antrag gemäß § 7 IFG tätig. Eine proaktive Veröffentlichungspflicht ergibt sich lediglich im begrenzten Rahmen des § 11 IFG. Allerdings verweist § 12a Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe a EGovG im Hinblick auf die Möglichkeit, von der Datenbereitstellung abzusehen, auf die Einschränkungen des Zugangsrechts gemäß den §§ 3 ,4 und 6 IFG.

§ 3 IFG schützt die besonderen öffentlichen Belange. Der Anspruch auf Informationszugang findet gemäß § 3 IFG seine Grenzen, sofern dies zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen notwendig und erforderlich ist. Der Informationszugang wird beispielsweise eingeschränkt,

- wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Belange der äußeren oder inneren Sicherheit, internationale Beziehungen, den Außenhandel, Gerichtsverfahren, Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben von Wettbewerbsregulierungsbehörden haben kann (§ 3 Nummer 1 IFG),

- wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann (§ 3 Nummer 2 IFG),
- wenn die Information einer zum Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt (§ 3 Nummer 4 IFG), oder die Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen (§ 3 Nummer 6 IFG).

Weiterhin besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nummer 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen (§ 3 Nummer 8 IFG).

Die Einschränkung besteht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden (§ 3 Nummer 3 IFG). Der Antrag auf Informationszugang besteht ferner nicht bei Entwürfen zu Entscheidungen in laufenden Verwaltungsverfahren, sowie Arbeiten und Beschlüssen zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde (§ 4 Absatz 1 IFG). Ausnahmen sind ferner zum Schutz personenbezogener Daten Dritter vorgesehen (§ 5 IFG).

### **Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte – Urheberrechtsgesetz (UrhG)**

§ 12a Absatz 3 EGovG verweist auf § 6 IFG, wonach der Schutz geistigen Eigentums den Anspruch auf Informationszugang beschränken kann. Der Schutz gilt insbesondere für Sprach- und Kunstwerke sowie Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art gemäß den §§ 1 und 2 UrhG. Allerdings müssen Werke im Sinne des UrhG persönliche geistige Schöpfungen sein (§ 2 Absatz 2 UrhG).

Den Daten im Sinne des § 12a EGovG kommt nicht ohne Weiteres ein immaterialgüterrechtlicher Schutz zu, weil allein die Strukturierung gemäß § 12a Absatz 2 EGovG („Daten, die der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen oder Listen“) zumeist nicht die notwendige Schöpfungshöhe erreicht. Denn diese Strukturierung erfolgt in der Regel konventionellen Ordnungsmustern. In Betracht kommt allenfalls ein Sui-generis-Schutz von Datenbanken gemäß den §§ 87a ff. UrhG.

### **Verordnung (EU) 2016/679 – Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und ihre Umsetzung in nationalen Vorschriften**

Die DSGVO mit dem darin verankerten und im Einzelnen geregelten Prinzip des Schutzes personenbezogener Daten geht als unmittelbar anwendbares EU-Recht nationalen Vorschriften vor. Die Verordnung enthält verschiedene Öffnungsklauseln, die den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen, bestimmte Aspekte des Datenschutzes national zu regeln. In Deutschland wurde mit der Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes, der Änderung weiterer Gesetze und mit Landesdatenschutzgesetzen reagiert.

Zentral erwähnt Artikel 5 Absatz 1 DSGVO sechs Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten: Rechtmäßigkeit und Transparenz, Zweckbindung, Datenminimierung, Richtigkeit und Aktualität, Speicherbegrenzung sowie Integrität und Vertraulichkeit.

Die Artikel 12 bis 23 DSGVO sehen Rechte der betroffenen Person vor. Die Artikel 24 bis 43 DSGVO regeln Pflichten der Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern, u. a. zum Führen eines Verzeichnisses von Verarbeitungstätigkeiten, zur Herstellung der Sicherheit personenbezogener Daten, zur Datenschutz-Folgenabschätzung und zur vorherigen Konsultation sowie zur Einrichtung von Datenschutzbeauftragten.

Die Artikel 85 bis 91 DSGVO regeln bestimmte Verarbeitungssituationen. Bedeutsam ist insbesondere Artikel 86 DSGVO: Demnach können „personenbezogene Daten in amtlichen Dokumenten, die sich im Besitz einer Behörde oder einer öffentlichen Einrichtung oder einer privaten Einrichtung zur Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe befinden, [...] von der Behörde oder der Einrichtung gemäß dem Unionsrecht oder dem Recht des Mitgliedstaats, dem die Behörde oder Einrichtung unterliegt, offengelegt werden, um den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung in Einklang zu bringen“. Zu beachten ist, dass jede spezifischere nationale Bestimmung in Bezug auf die Verarbeitung von personenbezogenen Daten den Anforderungen des Artikel 6 Absatz 2 und Absatz 3 DSGVO genügen muss.

Insoweit ist auf § 12a Absatz 3a EGovG hinzuweisen. Demgemäß müssen Datensätze, die personenbezogene Daten enthalten, nicht bereitgestellt werden. Gemäß § 12a Absatz 2 Nummer 5 EGovG unterfallen Daten der Bereitstellungspflicht, wenn die Daten bei Personenbezug derart umgewandelt wurden, dass sie sich nicht mehr



auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen oder die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann.

Artikel 89 DSGVO regelt die Verarbeitung (von Daten) zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken, zu wissenschaftlichen oder historischen Forschungszwecken oder zu statistischen Zwecken. Eine Verarbeitung für diese Zwecke unterliegt geeigneten Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person. Mit diesen Garantien wird sichergestellt, dass technische und organisatorische Maßnahmen bestehen, mit denen insbesondere die Achtung des Grundsatzes der Datenminimierung gewährleistet wird. Zu diesen Maßnahmen kann die Pseudonymisierung gehören, sofern es möglich ist, diese Zwecke auf diese Weise zu erfüllen. In allen Fällen, in denen diese Zwecke durch die Weiterverarbeitung, bei der die Identifizierung von betroffenen Personen nicht oder nicht mehr möglich ist, erfüllt werden können, werden diese Zwecke auf diese Weise erfüllt.

Gemäß § 12a Absatz 7 EGovG sind die Anforderungen an die Bereitstellung von Daten gemäß § 12a Absatz 1 S. 1 EGovG bei der Optimierung der Verwaltungsabläufe bereits frühzeitig zu berücksichtigen. Dazu zählt auch die Prüfung, inwieweit Hinderungsgründe vermieden werden können, etwa durch Vermeidung der Speicherung von personenbezogenen Daten gemeinsam mit nicht personenbezogenen Merkmalen in einer Sammlung. Diese Bestimmung nimmt implizit auf die Prinzipien „Privacy by Design“ und „Privacy by Default“ (Artikel 24 und 25 DSGVO) Bezug.

### **Umweltinformationsgesetz (UIG)**

Das UIG wurde in Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt erlassen. Es schafft den Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen und regelt ihre aktive Verbreitung.

Umweltinformationen sind gemäß § 2 Absatz 3 UIG alle Daten über den Zustand von Umweltbestandteilen, über Faktoren und über damit im Zusammenhang stehende Maßnahmen und Tätigkeiten. Gemäß § 10 UIG sind informationspflichtige Stellen verpflichtet, die Öffentlichkeit aktiv und systematisch über die Umwelt zu informieren. Sie verbreiten Umweltinformationen, die für ihre Aufgabe von Bedeutung sind und über die sie verfügen. Die Einzelheiten der im UIG geregelten Datenbereitstellungspflichten ergeben sich aus der Anlage.

Die Verbreitung soll verständlich und leicht zugänglich sein sowie in elektronischer Form erfolgen (§ 10 Absatz 3 UIG). Im Falle einer Gesundheits- oder Umweltbedrohung müssen Informationen sofort verbreitet werden (§ 10 Absatz 5 UIG).

### **Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation - Verbraucherinformationsgesetz (VIG)**

Das VIG regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über Erzeugnisse, Umweltauswirkungen und Risiken für Verbraucher, die bei öffentlichen Stellen vorliegen. Gemäß § 2 Absatz 1 VIG hat jeder das Recht, Zugang zu Informationen über Erzeugnisse, Umweltbelastungen sowie Risiken für die Gesundheit oder Sicherheit zu erhalten, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden muss. Der Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 1 VIG) umfasst Informationen zu gesundheitlichen und sicherheitsrelevanten Risiken, dem Schutz von Verbraucherinteressen sowie Verstöße gegen Vorschriften und deren Umweltauswirkungen.

Die Bereitstellung der Informationen erfolgt auf Antrag (§ 4 VIG), wobei Behörden verpflichtet sind, innerhalb eines Monats zu reagieren, mit der Möglichkeit einer Fristverlängerung in Ausnahmefällen. Einschränkungen bestehen jedoch (§ 3 Absatz 4 und § 4 Absatz 3 VIG), insbesondere zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, personenbezogenen Daten oder öffentlichen Sicherheitsinteressen. Die Bereitstellung von Informationen kann gemäß § 5 VIG kostenpflichtig sein, wobei die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehen müssen.

Darüber hinaus erlaubt § 6 Absatz 1 Satz 3 VIG, dass öffentliche Stellen Informationen, zu denen nach VIG auch Zugang zu gewähren ist, auch ohne vorherigen Antrag proaktiv über das Internet oder in anderer öffentlich zugänglicher Weise bereitstellen. Diese aktive Information der Öffentlichkeit liegt im Ermessen der zuständigen Stellen und kann insbesondere dann erfolgen, wenn die Informationen für die Allgemeinheit von besonderem Interesse sind.

**Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten – Geodatenzugangsgesetz (GeoZG)**

Das Gesetz dient dem Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur. Es schafft den rechtlichen Rahmen für den Zugang zu Geodaten, Geodatendiensten und Metadaten von geodatenhaltenden Stellen (§ 1 Absatz 1 GeoZG) sowie die Nutzung dieser Daten und Dienste, insbesondere für Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können (§ 1 Absatz 2 GeoZG). Das Gesetz gilt für geodatenhaltende Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (§ 2 Absatz 1 GeoZG) und umfasst auch Geodatendienste, die sich auf Daten beziehen, die in den Geodaten enthalten sind, auf die dieses Gesetz Anwendung findet (§ 2 Absatz 3 GeoZG). Die Geodaten müssen in elektronischer Form vorliegen (§ 4 Absatz 1 GeoZG).

Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten, sind vorbehaltlich der Vorschrift des § 12 GeoZG (Schutz öffentlicher Belange) öffentlich zur Verfügung zu stellen. Geodaten und Metadaten sind grundsätzlich über Geodatendienste für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung geldleistungsfrei zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sind Zugangsbeschränkungen gemäß Umweltinformationsgesetz (§§ 8 und 9 UIG) zu beachten.

**Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes - Geodaten- Nutzungsverordnung (GeoNutzV)**

In der GeoNutzV werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten zur Verfügung gestellt werden (§ 1 GeoNutzV). Die GeoNutzV regelt die Zurverfügungstellung der Daten zur geldleistungsfreien Nutzung für alle kommerziellen und nicht kommerziellen Zwecke, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist oder vertragliche oder gesetzliche Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen (§ 2 GeoNutzV).

**Gesetz über den Deutschen Wetterdienst (DWDG)**

Gemäß § 4 DWDG ist der Deutsche Wetterdienst verpflichtet, meteorologische und klimatologische Dienstleistungen für die Allgemeinheit sowie amtliche Warnungen über Wettererscheinungen herauszugeben. Ferner ist der DWD zur Bereithaltung, Archivierung, Dokumentierung und Abgabe meteorologischer und klimatologischer Geodaten und Dienstleistungen verpflichtet (§ 4 Absatz 1 DWDG).

Welche Daten bereitzustellen sind, ergibt sich aus § 41 Absatz 1 Nummer 1 bis 8 DWDG.

**Gesetz über die Statistik der See- und Binnenschifffahrt, des Güterkraftverkehrs, des Luftverkehrs sowie des Schienenverkehrs und des gewerblichen Straßen-Personenverkehrs - Verkehrsstatistikgesetz (VerkStatG)**

Nach dem Verkehrsstatistikgesetz sollen Daten zu Verkehrsleistungen, Beförderungsunternehmen, Verkehrsmittelbeständen und zur Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung gestellt werden, um den Transport von Gütern und Personen möglichst umfassend abzubilden. Gemäß § 29 VerkStatG sind bestimmte Statistiken zu veröffentlichen. Dazu zählen die Güterkraftverkehrsstatistik (Krafftahrt-Bundesamt) und die Unternehmensstatistik des Güterkraftverkehrs (das Bundesamt für Logistik und Mobilität). Das Statistische Bundesamt veröffentlicht Ergebnisse für verkehrsträgerübergreifende Darstellungen (Unternehmensstatistik).

**Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen - Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG)**

Gemäß § 9 Absatz 6 Satz 1 BFSrMG dürfen die nach dem Gesetz gespeicherten Daten in anonymisierter Form für statistische Zwecke und für Zwecke des Verkehrsmanagements verwendet werden. § 9 Absatz 7 BFSrMG normiert, dass das Bundesamt für Logistik und Mobilität regelmäßig anonymisierte Mautdaten an das vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur betriebene offene Datenportal mCLOUD oder ein Nachfolgeportal übermittelt, auf dem die Daten allen Interessierten gebührenfrei und in standardisierter Form zur Verfügung gestellt werden.

**Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes – Bundesarchivgesetz (BArchG)**

Das Bundesarchivgesetz trifft Regelungen zum Archivgut des Bundes. Gemäß § 3 Absatz 1 BArchG hat das Bundesarchiv die Aufgabe, das Archivgut des Bundes auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Es gewährleistet den Zugang zum Archivgut des Bundes unter Wahrung des Schutzes privater oder öffentlicher Belange. Dies kann auch durch Digitalisierung und öffentliche Zugänglichmachung

im Internet geschehen. Nach § 5 Absatz 1 BArchG haben die öffentlichen Stellen des Bundes dem Bundesarchiv alle Unterlagen zur Übernahme anzubieten, wenn sie die Unterlagen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben einschließlich der Wahrung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr benötigen und ihnen die weitere Aufbewahrung der Unterlagen nicht durch besondere Rechtsvorschriften gestattet ist. Grundsätzlich sollen Unterlagen spätestens 30 Jahre nach ihrer Entstehung dem Bundesarchiv angeboten werden (§ 11 Absatz 1 BArchG).

Gemäß § 5 Absatz 3 BArchG regelt das Bundesarchiv die Übermittlung von elektronischen Unterlagen im Einvernehmen mit der anbietenden öffentlichen Stelle des Bundes. Die Form der Übermittlung und das Datenformat richten sich nach den für die Bundesverwaltung verbindlich festgelegten Standards. Sofern für die Form der Übermittlung und das Datenformat kein Standard für die Bundesverwaltung verbindlich festgelegt wurde, sind diese im Einvernehmen mit der abgebenden öffentlichen Stelle des Bundes festzulegen. Elektronische Unterlagen, die einer laufenden Aktualisierung unterliegen, sind zu bestimmten, einvernehmlich zwischen Bundesarchiv und abgebender Stelle festzulegenden Stichtagen ebenfalls anzubieten.

Das Antragsverfahren, welches die Nutzung von Archivgut des Bundes regelt, ist in § 10 BArchG beschrieben. Eine Nutzung erfolgt unter Berücksichtigung entsprechender Schutzfristen (§§ 11 und 12 BArchG) und Prüfung von Einschränkungs- und Versagungsgründen (§ 13 BArchG) sowie unter Berücksichtigung der Rechte Betroffener (§ 14 BArchG).

### **Bundshaushaltsordnung (BHO)**

Der Bundesrechnungshof kann gemäß § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO Dritten durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zum Ergebnis seiner Prüfungen gewähren, wenn dieses abschließend festgestellt wurde. Zu seinen Berichten kann der Bundesrechnungshof gemäß § 96 Absatz 4 Satz 2 BHO Zugang gewähren, wenn diese abschließend vom Parlament beraten wurden. Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten wird allerdings „zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens“ gemäß § 96 Absatz 4 Satz 3 BHO nicht gewährt. Dies gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen (§ 96 Absatz 4 Satz 4 BHO).

## 5 Ausgangslage – Aktueller Stand und Fortschritte

Seit Veröffentlichung des 1. Open-Data-Fortschrittsberichts 2019 und bereits vor dem Beginn der 20. Legislaturperiode hat die Bundesregierung verschiedene strategische Maßnahmen eingeleitet, damit Open Data in die laufenden Arbeitsprozesse des täglichen Verwaltungshandelns stärker Einzug erhält und der hierfür notwendige Kulturwandel in der Verwaltung befördert wird.

Im Folgenden werden die wichtigsten Maßnahmen skizziert und damit das Umfeld der Open-Data-Politik umrissen.

### 5.1 Strategien und Aktivitäten

#### 5.1.1 Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode

Der im Berichtszeitraum geltende Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode unterstreicht die Bedeutung von Open Data für die Bundesregierung. Insbesondere wird darin erstmals die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Open Data angekündigt und geht auf die Zielsetzung der Bundesregierung ein, die Datenexpertise der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Darüber hinaus bekräftigt der Koalitionsvertrag das Bekenntnis zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Nationalen Aktionspläne der Open Government Partnership (OGP) Deutschlands.<sup>12</sup>

Die Ausgestaltung der Open-Data-Politik mit konkreten Maßnahmen findet sich in verschiedenen, seit 2021 veröffentlichten Strategien der Bundesregierung wieder.

#### 5.1.2 Datenstrategie der Bundesregierung

Bereits die im Januar 2021 von der Bundesregierung beschlossene Datenstrategie zielte anhand von vier Handlungsfeldern auf eine signifikante Erhöhung einer innovativen und verantwortungsvollen Datenbereitstellung und Datennutzung in Deutschland und in Europa ab<sup>13</sup>:

1. Das Fundament: Dateninfrastrukturen leistungsfähig und nachhaltig ausgestalten
2. Innovative und verantwortungsvolle Datennutzung steigern
3. Datenkompetenz erhöhen und Datenkultur etablieren
4. Den Staat zum Vorreiter machen.

Wesentliche Maßnahme im Bereich Open Data bildete die Stärkung des CCOD als zentrale Beratungsstelle. Unterstützend wirkten zudem die Schaffung eines/einer Chief Data Officer oder einer vergleichbaren Rolle in den Bundesministerien sowie die Etablierung von Datenlaboren in allen Ressorts, die aufgrund der inhaltlichen Schnittmengen zu den Zielen der ODK zu einer Erhöhung der Datenkompetenz und Förderung einer Kultur der Datennutzung beitragen können.

Mit der Weiterentwicklung der Datenstrategie im Jahr 2023<sup>14</sup> wurden die durch die vorangegangene Datenstrategie (2021) gesetzten Ziele und Maßnahmen mit Blick auf Datenbereitstellung, Datennutzung und Datenkompetenzen fortgeführt.

Unter anderem wurde die Maßnahme zur Schaffung einer Übersicht über die Datenbestände der Bundesverwaltung durch die Entwicklung eines Datenatlas der Bundesverwaltung näher in den Fokus gerückt. In gemeinsamer Federführung von Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem BMI in Zusammenarbeit mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) und dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) wurde im Berichtszeitraum mit der Entwicklung des Datenatlas durch die Bundesdruckerei GmbH begonnen.

<sup>12</sup> Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

<sup>13</sup> Datenstrategie der Bundesregierung: Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum, <https://www.publikationen-bundesregierung.de/resource/blob/2277952/1845634/1a4f7ea800bb838562e16fdfe4ffb354/datenstrategie-der-bundesregierung-download-bpa-data.pdf?download>.

<sup>14</sup> Fortschritt durch Datennutzung: Strategie für mehr und bessere Daten für neue, effektive und zukunftsweisende Datennutzung, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2023/datenstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2023/datenstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

### 5.1.3 Open-Data-Strategie der Bundesregierung

Die Veröffentlichung der Open-Data-Strategie der Bundesregierung im Juli 2021<sup>15</sup> erfolgte zeitgleich zur Verabschiedung des Zweiten Open-Data-Gesetzes. Die Open-Data-Strategie greift die Handlungsfelder und Maßnahmen der Datenstrategie 2021 auf und konkretisiert diese weiter. Darüber hinaus enthält sie Erläuterungen zu den wichtigsten Maßnahmen aus dem Zweiten Open-Data-Gesetz.

Die Open-Data-Strategie setzt einen einheitlichen strategischen Handlungsrahmen für die Open-Data-Politik des Bundes und knüpft damit an den datenpolitischen Rahmen der Datenstrategie der Bundesregierung an. Die Open-Data-Strategie soll zur Verbesserung des Open-Data-Ökosystems beitragen und formuliert hierzu sechs Leitlinien, deren Umsetzung im Zeitraum von 2021 bis 2026 über Maßnahmen in drei Handlungsfeldern erfolgen soll. Der aktuelle Umsetzungsstand zu den einzelnen Maßnahmen wird durch das CCOD im Rahmen eines kontinuierlichen Monitorings im Internet veröffentlicht<sup>16</sup>. Dieser Bericht ist allen Interessierten zugänglich.

Zu Handlungsfeld 1 (Verbesserung der Datenbereitstellung und Ausgestaltung von leistungsfähigen und nachhaltigen Dateninfrastrukturen) listet die Open-Data-Strategie insbesondere die Ausweitung der Bereitstellung von Open Data auf die mittelbare Bundesverwaltung sowie die Bereitstellung von offenen Forschungsdaten auf. Darüber hinaus wird an dieser Stelle die Schaffung eines einheitlichen IT-Unterstützungstools für Open Data, im Sinne eines einheitlichen Metadaten-Übergabepunkts der Bundesdaten an die Metadatenplattform GovData (Open Data Editor Bund), als Maßnahme genannt.

Zu Handlungsfeld 2 (Steigerung einer innovativen, gemeinwohlorientierten und verantwortungsvollen Datennutzung) führt die Open-Data-Strategie insbesondere die Etablierung von Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren in allen Behörden des Bundes als zentrale Ansprechpersonen zu Open-Data-Fragen und eine personelle Stärkung des CCOD als Beratungsstelle der Bundesverwaltung für die Bereitstellung von Open Data an.

Zu Handlungsfeld 3 (Steigerung der Datenkompetenz und Etablierung einer neuen Datenkultur in der Bundesverwaltung, um die Qualität und Nutzbarkeit der bereitgestellten Daten zu erhöhen) listet die Open-Data-Strategie unter anderem die Erstellung eines Themenkatalogs für Open Data durch das CCOD auf, welcher die Zuordnung der bereitgestellten Datensätze zu Datenkategorien erleichtern soll. Hierzu hat das CCOD Themenkataloge für die Bundesministerien initial erstellt. Sie sollen die ODK der Bundesministerien beim Aufbau eines internen Datenkatalogs sowie bei der Erhöhung themenspezifischer Metadaten- und Datenqualität unterstützen. Zusätzlich führt die Open-Data-Strategie aus, dass das CCOD relevante Veränderungsmanagementmethoden für die Bundesverwaltung einführen und einen Leitfaden zum Open-Data-Veränderungsmanagement erstellen soll. Dies ist durch das CCOD mit der Überarbeitung des Open-Data-Handbuchs und der Entwicklung des „Leitfadens Open-Data-Koordination“ erfolgt. Als weitere Maßnahme zur Unterstützung der ODK sieht die Open-Data-Strategie die Entwicklung von Einführungsveranstaltungen durch das CCOD vor.

### 5.1.4 Digitalstrategie

Die im August 2022 veröffentlichte Digitalstrategie der Bundesregierung bündelt die politischen Schwerpunkte der Bundesregierung im Hinblick auf die Digitalisierung und bildet somit den übergeordneten Rahmen für die Digitalpolitik bis 2025. Dieser übergeordnete Rahmen beinhaltet auch das Thema Open Data.

Die Digitalstrategie formuliert hierzu vier Ziele, an deren Erreichung sich die Bundesregierung 2025 messen lassen möchte:

1. Alle Ressorts sollen ihren gesetzlichen Open-Data-Verpflichtungen nachgekommen sein und den Nutzen der Daten in ihrem Zuständigkeitsbereich in der Breite bekannt gemacht haben;
2. Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung sollen deutlich mehr und qualitativ hochwertigere Daten als Open Data zur digitalen Wertschöpfung zur Verfügung stehen;
3. Bundesbehörden sollen Prozesse eingeführt haben, die die Bereitstellung von Open Data in den Arbeitsalltag integrieren;
4. Alle Ressorts sollen Datenlabore etabliert und verstetigt haben.

<sup>15</sup> Open-Data-Strategie der Bundesregierung, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderneverwaltung/open-data-strategie-der-bundesregierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderneverwaltung/open-data-strategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>16</sup> Monitoring zur Umsetzung der Open-Data-Strategie: [https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/OpenData/Monitoring/monitoring\\_node.html](https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/OpenData/Monitoring/monitoring_node.html).

Die ersten drei Punkte greifen explizit die gesetzlichen Ziele des Zweiten Open-Data-Gesetzes auf. Der aktuelle Erreichungsgrad dieser Ziele ist Gegenstand dieses Fortschrittsberichts und wird in den Kapiteln 6 und 7 dargestellt.

## 5.2 Institutionelle Unterstützung

### 5.2.1 Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren (ODK)

Auch wenn in der früheren Umfrage zum 1. Open-Data-Fortschrittsbericht (2019) bereits 74 Prozent der teilnehmenden Behörden angaben, mindestens eine Open-Data-Verantwortliche oder einen Open-Data-Verantwortlichen benannt zu haben,<sup>17</sup> wurde erst mit dem Zweiten Open-Data-Gesetz (2021) die Rolle der ODK in allen Behörden des Bundes<sup>18</sup> verpflichtend eingeführt.

Motivation für die gesetzliche Einführung dieser Rolle war, dass ein erheblicher Teil der zuvor befragten Behörden signalisiert hatte, nicht über genügend Ressourcen zu verfügen, um sich mit Open Data als Thema zu befassen. Hinzu kam ein häufig nur unzureichendes Wissen der Mitarbeitenden im Umgang mit offenen Daten sowie über die Potenziale der Weiterverwendung der bereitgestellten Daten. Die ODKs sind daher als zentrale interne und externe Beratungs- und Ansprechpersonen innerhalb der Behörde vorgesehen und sollen auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten hinwirken.

Der Gesetzentwurf des Zweiten Open-Data-Gesetzes spezifiziert, dass die Rolle der ODK als „single point of contact“ für die offenen Daten der Behörde verstanden werden soll und die Aufgabengebiete Schulung, Beratung der Mitarbeitenden sowie die Erstellung von Leitfäden umfasst. Darüber hinaus soll die/der ODK als „Mittler“ zwischen der Behörde, dem CCOD sowie dem Metadatenportal GovData fungieren und insgesamt auf die Durchsetzung der Ziele des Bundes für die Bereitstellung unbearbeiteter, offener Daten hinwirken.

Das Aufgabenprofil wird vom CCOD folgendermaßen zusammengefasst: Die Open-Data-Koordinatorin bzw. der Open-Data-Koordinator

1. besitzt den Überblick über verfügbare Daten,
2. besitzt den Überblick über den gesamtheitlichen Veröffentlichungsprozess,
3. koordiniert die Identifizierung und Bereitstellung von offenen Daten,
4. ist die zentrale Kontaktperson zu Open Data nach innen und außen.
5. (Sonderrolle Ressort-ODK: Koordiniert zusätzlich die ODK im nachgeordneten Geschäftsbereich.)

### 5.2.2 Kompetenzzentrum Open Data (CCOD)

Um die Behörden der Bundesverwaltung bei der Umsetzung von Open Data zu unterstützen, sieht § 12a Absatz 10 EGovG die Einrichtung einer zentralen Stelle durch die Bundesregierung vor, die Behörden der Bundesverwaltung zu Fragen der Bereitstellung von offenen Daten berät und Ansprechpartnerin für entsprechende Stellen der Länder ist. Die Einrichtung der zentralen Stelle ist bereits mit Inkrafttreten des Ersten Open-Data-Gesetzes durch Aufgabenübertragungserlass im September 2018 an das BVA erfolgt. Im BVA wurde hierzu das Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) eingerichtet. Das CCOD nimmt seitdem die Aufgaben der zentralen Stelle nach § 12a Absatz 10 EGovG wahr und hat sein Kernportfolio als Beratungsstelle mit weiteren Dienstleistungen im Themenfeld Open Data angereichert, wie etwa dem Monitoring der Open-Data-Strategie.

Der Auftrag des CCOD besteht darin, konkrete Hilfestellung anzubieten, um den Aufbau der notwendigen Akzeptanz und der Kompetenzen für die Bereitstellung von Open Data in den Behörden zu fördern. Zudem bündelt das CCOD Know-how und Erfahrungswerte aus der Praxis und stellt auf seiner Website Checklisten, Prozessbeschreibungen, Leitfäden und ein fortlaufend aktualisiertes Handbuch zu Open Data als Service zur Verfügung. Das CCOD unterstützt damit zugleich die ODK der Behörden in ihrer Arbeit.

Zusätzlich zu den bereitgestellten Materialien bietet das CCOD auf Anfrage anlassbezogene Beratungsleistungen in den einzelnen Behörden an. Diese umfassen den gesamten Komplex der Open-Data-Bereitstellung in den von § 12a EGovG betroffenen Behörden, d. h. von der Sensibilisierung über die Strategieentwicklung bis zur

<sup>17</sup> Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 19/14140.

<sup>18</sup> Jede nach § 12a Absatz 1 EGovG verpflichtete Stelle mit Ausnahme der in § 3 Nummer 8 des Informationsfreiheitsgesetzes genannten Stellen sowie von Hauptzollämtern oder vergleichbaren örtlichen Bundesbehörden benennt einen Open-Data-Koordinator oder eine Open-Data-Koordinatorin.

Beratung bei konkreten Umsetzungsfragen. Jedoch bietet das CCOD gegenwärtig keine rechtliche Unterstützung oder Beratung zu rechtlichen Fragender Bereitstellung offener Daten an, da dies nicht in seinen Zuständigkeits- und Kompetenzbereich fällt. Die Klärung von Rechtsfragen zu Open Data obliegt grundsätzlich der Zuständigkeit des BMI sowie im Spezifischen bei der für die OD-Bereitstellung verantwortlichen Behörde.

Darüber hinaus hat das CCOD unter anderem Open-Data-Themenkataloge für die Bundesministerien erstellt, eine eLearning-Einführungsveranstaltung für ODK konzipiert und plant weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Einführung von Methoden des Veränderungsmanagements im Kontext von Open Data. Durch einen „Runden Tisch Open Data“ sowie virtuell stattfindende Fachforen werden Wissensmanagement und ein Kulturwandel in der Verwaltung seit mehreren Jahren aktiv begleitet. Zusätzlich schafft das CCOD mit Einrichtung und Betreuung des „Open Data Forums“ eine virtuelle Kommunikationsplattform für zivilgesellschaftliche Datennutzende und datenbereitstellende Behörden des Bundes, der Länder und Kommunen. Abschließend organisiert das CCOD regelmäßige Ressortrunden der ODK.

Für die Erledigung der Aufgaben stehen dem CCOD gegenwärtig fünf Planstellen zur Verfügung. Dies stellt gegenüber dem ersten Fortschrittsbericht mit den seinerzeit zwei genannten Stellen, die zudem aus einem für andere Aufgaben vorgesehenen Stellenhaushalt resultierten, eine deutliche Steigerung dar.

### **5.3 Technische Infrastruktur**

#### **5.3.1 Das nationale Metadatenportal GovData**

GovData ist das nationale Metadatenportal für offene Daten in Deutschland, über das Bund, Länder und Kommunen ihre bereitgestellten Verwaltungsdaten auffindbar machen können. GovData bietet einen zentralen Zugangspunkt zu Verwaltungsdaten. Die Quelldaten selbst sind dezentral erreichbar, beispielsweise über eigene Datenbanken der Behörden oder bei von ihnen beauftragten Rechenzentren. Die zugehörigen Metadaten werden mit GovData verlinkt.

GovData wird seit 2015 als gemeinsame Infrastruktur von Bund und Ländern im Sinne des Artikels 91c GG als Projekt des IT-Planungsrates betrieben. Grundlage hierfür ist die Verwaltungsvereinbarung GovData<sup>19</sup>, welche mit dem Beitritt des Bundeslands Saarland im September 2023 zusätzlich zur Unterzeichnung durch die Bundesregierung nunmehr vollständig von allen 16 Bundesländern unterzeichnet ist.

GovData wurde bis Ende 2022 durch die Geschäfts- und Koordinierungsstelle (GKSt) GovData in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg betrieben. Seit dem 1. Januar 2023 ist das Portal ein Produkt der Föderalen IT-Kooperation (FITKO). Die FITKO hat hiermit die in § 7 der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Aufgaben der GKSt GovData in den Bereichen Strategie und Grundsatz, Betrieb, Entwicklung, Pflege sowie Kommunikation und Marketing übernommen.

In den Aufgabenbereich von GovData fällt auch die Betreuung und Weiterentwicklung des Metadatenstandards DCAT-AP.de. Dieser stellt auf Beschluss des IT-Planungsrats seit 2019 eine verbindliche Grundlage für den Metadaten austausch zwischen deutschen Open-Data-Portalen dar. Für die Anlieferung von Metadaten an GovData, müssen diese dem Standard DCAT-AP.de entsprechen. DCAT-AP.de basiert auf dem europäischen Application Profile DCAT-AP.

Die Fachgruppe GovData ist für die Gesamtsteuerung von GovData verantwortlich. Sie besteht aus jeweils einem stimmberechtigten Vertreter oder einer stimmberechtigten Vertreterin des Bundes sowie aller Bundesländer, die der Verwaltungsvereinbarung beigetreten sind. Die Fachgruppe GovData tagt mindestens zwei Mal jährlich.

Die auf GovData veröffentlichten Metadaten zu Datensätzen werden vom neuen Datenportal der Europäischen Union [data.europa.eu](https://data.europa.eu) „geharvestet“<sup>20</sup>. Die wesentliche Änderung, welche sich hierbei seit der Veröffentlichung des 1. Open-Data-Fortschrittsberichts ergeben hat, ist, dass auf europäischer Ebene die bisher bestehenden, separaten Portale „EU Open Data Portal“ und das Europäische Datenportal seit 2021 zu einem zentralen Zugangspunkt konsolidiert wurden.

<sup>19</sup> Vereinbarung des Bundes und der Länder zum gemeinsamen Betrieb von „GovData – Das Datenportal für Deutschland“, [https://www.govdata.de/fileadmin/Verwaltungsvereinbarung\\_GovData\\_finale\\_Fassung.pdf](https://www.govdata.de/fileadmin/Verwaltungsvereinbarung_GovData_finale_Fassung.pdf).

<sup>20</sup> Als „Harvesting“ (deutsch „abernten“) wird das systematische Sammeln und Extrahieren von Informationen aus verschiedenen Quellen bezeichnet.

Die Anzahl der auf GovData verfügbaren Datensätze ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen.<sup>21</sup> Zum Zeitpunkt der Berichterstellung sind auf GovData über 95.000 Datensätze aller Verwaltungsebenen auffindbar, davon über 17.000 Datensätze von Bundesbehörden.

### 5.3.2 IT-Unterstützung

Die Bereitstellung der Metadaten auf GovData kann in Abhängigkeit von der Anzahl der Datensätze und von den eigenen technischen Voraussetzungen durch die Datenbereitsteller entweder automatisiert oder manuell erfolgen. Ein signifikanter Anteil der über GovData verfügbaren Datensätze werden von Portalen bezogen. Diese Portale sind über eine Schnittstelle unmittelbar an GovData angebunden, sodass die Metadaten von GovData automatisiert „geharvestet“ werden. Die Metadaten der weiteren auf GovData auffindbaren Datensätze werden entweder ebenfalls automatisiert über eine Anbindung der entsprechenden Datenquellen (via Schnittstelle) oder durch manuelle Eingabe der Metadaten in einem Metadateneditor von GovData bereitgestellt. Zu den großen, an GovData angebundenen Bundesportalen zählen u. a. das Statistikportal des Statistischen Bundesamtes (Genesis Online), die Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) und die „Mobilithek“ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV).

Das BMDV betreibt die „Mobilithek“ mit Unterstützung der Bundesanstalt für Straßenwesen als Nationalen Zugangspunkt zu Mobilitätsdaten. Sie ist ein Werkzeug, um Daten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auszutauschen. Der Großteil der Daten in der „Mobilithek“ sind Open Data. Mit der Mobilithek werden u. a. die Anforderungen der delegierten Verordnungen zur europäischen Richtlinie „IVS-Richtlinie“ 2010/40/EU und des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) umgesetzt.

Zum Zeitpunkt der Berichterstellung entwickelt das BMDV einen „Open Data Kompass“, der Behörden bei der Bereitstellung offener Daten hinsichtlich ihrer Prüfung auf Open-Data-Fähigkeit unterstützen soll. Das softwaregestützte Tool soll Nutzende durch alle relevanten rechtlichen und technischen Aspekte leiten, die bei der Freigabe von Daten zu prüfen sind. Am Ende des Prüfprozesses liefert der „Open Data Kompass“ eine Bewertung des Datensatzes, dokumentiert die Ergebnisse und generiert veröffentlichungsfähige Metadaten.

Für die Bereitstellung der Open Data werden ausschließlich Metadaten an GovData übermittelt. Ausgehend von GovData wird mittels Verlinkung auf den Speicherort den physischen Datensatz verwiesen. Die Beschaffenheit des Speicherortes obliegt der datenbereitstellenden Behörde selbst. Als Speicherort fungieren meist die hausinterne behördliche Website oder fachspezifische Open-Data-Portale, wie beispielsweise die „Mobilithek“ des BMDV oder das „Transparenzportal“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), über das Daten zu Projekten und Programmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden.

Eine zentrale IT-Lösung für Bundesbehörden zur Bereitstellung der physischen Datensätze – eine Art „Datenrepository“ – existiert im Berichtszeitraum nicht. Eine persistente Verfügbarkeit und nachhaltige Bereitstellungspraxis von Open Data kann dadurch nicht gewährleistet werden.

Um zumindest die Datenbereitstellung für Bundesbehörden ohne geeignete IT-Infrastruktur in kleinerem Rahmen zu unterstützen und manuelle Aufwände für die Bereitstellung von Metadaten an GovData zu verringern, wird im Rahmen der Dienstekonsolidierung Bund gegenwärtig der „Open Data Editor Bund“ entwickelt. Mit dem „Open Data Editor Bund“ soll künftig eine standardisierte Anbindung durch einen einheitlichen Übergabepunkt für die Metadaten der Open Data des Bundes an GovData ermöglicht werden. Da die Nutzerverwaltung für den „Open Data Editor Bund“ durch das CCOD und ohne direkte Einbindung der FITKO erfolgen wird, ist von der Einführung des „Open Data Editor Bund“ auch eine Arbeitsentlastung für das Produktmanagement von GovData zu erwarten.

<sup>21</sup> Siehe hierzu auch: Ergebnisbericht Projekt Data Go - Open Data zu GovData, [https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2023/Beschluss2023-12\\_GovData\\_Bericht.pdf](https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2023/Beschluss2023-12_GovData_Bericht.pdf).



## **6 Auswertung der Behördenbefragung**

### **6.1 Verfügbarkeit, Prüfung und Bereitstellung von Open Data**

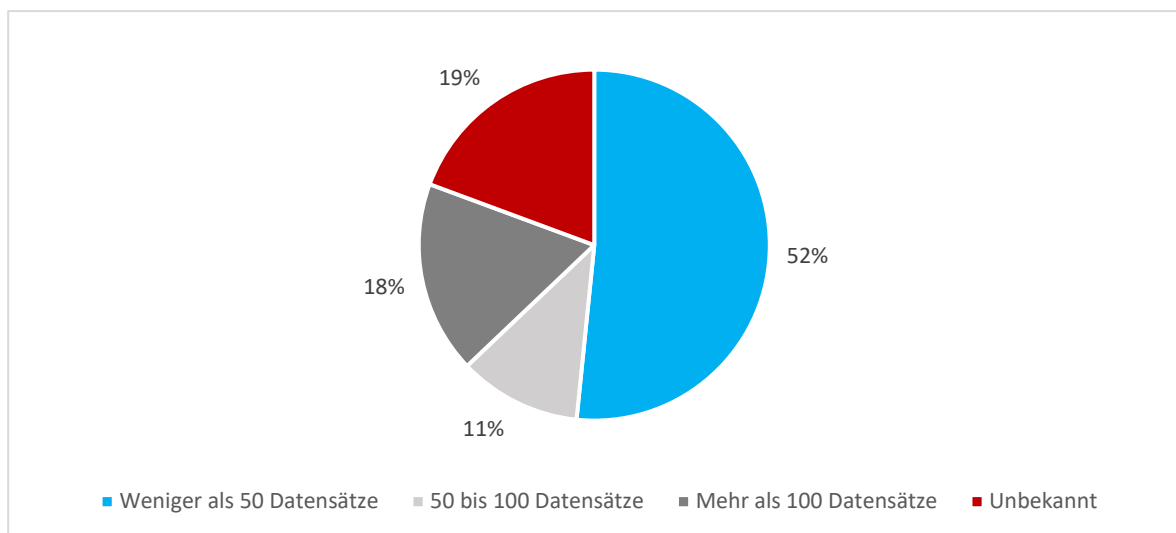
Trotz der gestiegenen Anzahl von eingestellten Metadaten des Bundes auf GovData kann festgestellt werden, dass das Bereitstellungsniveau bei einem erheblichen Anteil der von § 12a EGovG betroffenen Behörden weiterhin gering ist. Damit kommen viele Behörden ihren gesetzlichen Verpflichtungen weiterhin nicht in dem notwendigen Maße nach. Viele Behörden befinden sich auch knapp sieben Jahre nach Inkrafttreten des Ersten Open-Data-Gesetzes 2017 noch in der Findungsphase zum Umgang mit Open Data (vgl. Abbildungen 1 und 2).

## Ausmaß der Datenbereitstellung

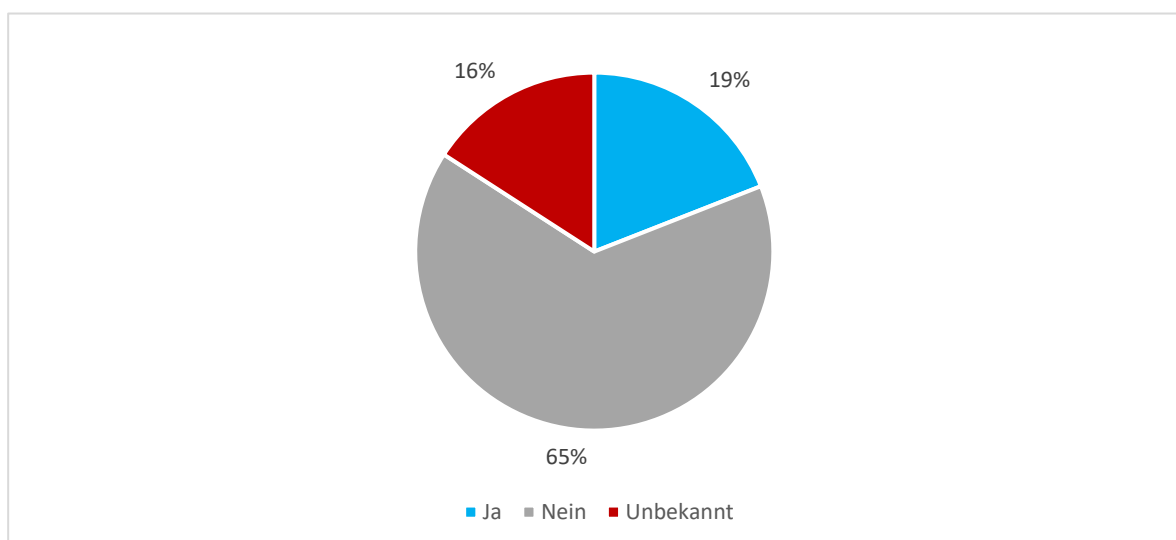
### Wesentliche Erkenntnisse:

- Mehr als die Hälfte (52 Prozent) der Behörden stellen nach eigener Angabe weniger als 50 Datensätze pro Jahr zur Verfügung.
- 18 Prozent der Behörden stellen mehr als 100 Datensätze zur Verfügung.
- Das Zweite Open-Data-Gesetz (2021) hat in zwei Drittel (65 Prozent) der Behörden nicht dazu geführt, dass mehr Daten veröffentlicht werden.

**Abbildung 1: Anzahl der jährlich durch Behörden zur Verfügung gestellten Daten (Frage 2.8); n=62**



**Abbildung 2: Zweites Open-Data-Gesetz (2021) hat dazu geführt, dass die Behörde mehr Daten bereitstellt (Frage 2.9); n=63**



Lediglich 12 der teilnehmenden Behörden bejahten die Frage, ob das Zweite Open-Data-Gesetz dazu geführt hat, dass in ihrer Behörde mehr Daten veröffentlicht werden. Hingegen antworteten 41 der Behörden (65 Prozent), dass dies nicht der Fall sei. Im Vergleich zum 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, in dem 72 Prozent der Behörden angaben, dass das Inkrafttreten des Ersten Open-Data-Gesetzes nicht zu einer gesteigerten Datenbereitstellung geführt hat, kann somit kein Fortschritt festgestellt werden. Einschränkend zu den Rückmeldungen aus der gegenwärtigen Online-Erhebung muss allerdings erwähnt werden, dass nur neun teilnehmende Behörden durch das Zweite Open-Data-Gesetz erstmals dazu verpflichtet wurden, Daten bereitzustellen.

In Anbetracht dessen, dass ein Großteil (53 von 63), der an der Online-Befragung teilnehmenden Behörden, bereits vom Ersten Open-Data-Gesetz erfasst wurden, wäre zu erwarten, dass diese durch die längere Umsetzungszeit auch mehr Daten bereitstellen. Dies ist allerdings häufig nicht der Fall. 31 dieser Behörden geben an, dass sie seit 2017 gemäß § 12a EGovG oder gemäß einer anderen gesetzlichen Grundlage, weniger als 50 Datensätze veröffentlicht haben. Zusätzlich haben 17 Behörden die Antwortmöglichkeit „Unbekannt“ gewählt, was die Vermutung nahelegt, dass hiervon eine erhebliche Teilmenge nur wenige Datensätze veröffentlicht haben.

Als Hemmnisse, die einer Veröffentlichung von Daten entgegenstehen, werden eine Reihe an Faktoren genannt. Neben der Nennung von Ausnahmetatbeständen (18 von 63 Antworten), werden wiederkehrend aufgeführt:

- fehlende Personalressourcen,
- mangelnde Datenkompetenz,
- Unsicherheit darüber, ob die erhobenen Daten von der Bereitstellungspflicht betroffen sind,
- ein unzureichendes Geschäftsprozessmanagement,
- eine unklare Rechtslage bzw. eine zersplitterte Rechtslandschaft hinsichtlich der Bereitstellungspflichten sowie
- eine fehlende Priorisierung der Aufgabe.

Insgesamt ist ein starkes Gefälle bei der Datenbereitstellung zwischen den Behörden festzustellen. Einige wenige stellen in großem Umfang Daten bereit, andere kommen ihren Open-Data-Verpflichtungen nicht oder nur in eingeschränktem Umfang nach. Aktuell gibt es noch kein gleichmäßiges Bereitstellungsniveau über alle Behörden der Bundesverwaltung hinweg. So geben elf der befragten Behörden an, dass sie auf Grundlage von § 12a EGovG oder anderen einschlägigen Gesetzen mindestens 100 Datensätze veröffentlicht haben, von denen vier sogar mehr als 1.000 Datensätze und drei weitere zwischen 500 und 1.000 Datensätze veröffentlicht zu haben. Die bei GovData auffindbaren Metadaten bekräftigen diesen Eindruck, wonach sich zu acht der 63 teilnehmenden Behörden mehr als 100 Datensätze finden lassen. Dabei stechen zwei Behörden hervor, die jeweils mehr als 2000 Datensätze bereitgestellt haben, während eine weitere Behörde mehr als 1.000 Datensätze zu Verfügung gestellt hat. Bei den wenigen Behörden, die in größerem Umfang Daten bereitstellen, handelt es sich in der Regel um Behörden, für die die Datenbereitstellung für die Öffentlichkeit zur Kernaufgabe gehört. Diesen wenigen Behörden mit hohem Bereitstellungsniveau muss allerdings eine Vielzahl an Behörden gegenübergestellt werden, die keine oder wenig offene Daten bereitstellen.

Aktuell ist zudem ein aussagekräftiger Abgleich zwischen den Daten, die nach § 12a EGovG zu veröffentlichen wären, und den Datensätzen, die auch tatsächlich veröffentlicht werden, nicht möglich. Dies liegt insbesondere daran, dass kaum eine Behörde einen Datenkatalog führt, um einen Überblick über ihre vorhandenen Datensätze zu haben und auf dieser Grundlage zu analysieren, welche davon grundsätzlich von gesetzlichen Bereitstellungspflichten betroffen sein könnten. Nur 13 der teilnehmenden Behörden geben an, dass sie über einen Datenkatalog verfügen. 41 Behörden geben demgegenüber an, über keinen Katalog zu verfügen. Weitere neun Behörden wählten die Antwortmöglichkeit „Unbekannt“, was sich ebenfalls dahingehend interpretieren lässt, dass in diesen Behörden vermutlich kein Datenkatalog geführt wird. Somit ist in den meisten Behörden nicht bekannt, welche und wie viele veröffentlichungspflichtige Datensätze vorliegen. Aus diesem Grund ist plausibel anzunehmen, dass die Behörden des Bundes über mehr bereitstellungspflichtige Daten verfügen, als sie tatsächlich bereitstellen.

Ein Datenkatalog, welcher einen Überblick über die verfügbaren und bereitstellungspflichtigen Daten herstellt, kann als Steuerungswerkzeug sowohl zur Erfüllung der Bereitstellungspflichten durch die Behörden, als auch für ein Monitoring zum Zwecke der (externen) Fortschrittsbewertung verstanden werden. Das Fehlen eines solchen Katalogs wirkt als Hemmnis für beide Aufgaben.

Der Eindruck, dass viele Behörden gar nicht wissen, über welche und wie viele Datensätze sie verfügen, wird in der Online-Umfrage von den teilnehmenden Behörden bestätigt. 32 von 63 Behörden wählten die Antwortmöglichkeit „Unbekannt“ auf die Frage, über welche Anzahl an Datensätzen sie aktuell verfügen, obwohl die Antwortmöglichkeiten keine genaue Zahl, sondern nur eine grobe Angabe des Spektrums erforderten. Das Fehlen von Datenkatalogen ist nicht nur ein Grund für das geringe Bereitstellungsniveau, sondern kann auch als Ausprägung dessen verstanden werden. Um Geschäftsprozesse zur Bereitstellung von Open Data zu etablieren, ist es zunächst erforderlich, eine umfassende Analyse des Datenbestands durchzuführen. Dadurch soll ermittelt werden, welche Datensätze vorhanden sind bzw. bei der Aufgabenerfüllung regelmäßig anfallen. Aus dieser Erkenntnis heraus lässt sich ableiten, welche Datensätze als Open Data geeignet und damit veröffentlichungspflichtig sind. Dass dies in einem erheblichen Anteil der Behörden (noch) nicht geschehen ist, deutet daraufhin, dass sich diese (noch) nicht im erforderlichen Umfang mit dem Thema Open Data befasst haben.

Der Eindruck wird durch weitere Rückmeldungen der Erhebung bestätigt. Obwohl der Großteil der teilnehmenden Behörden bereits durch das erste Open-Data-Gesetz von 2017 erfasst ist, geben nur 21 von 63 Behörden an, über einen Prozess zur Identifizierung von veröffentlichungsfähigen Daten zu verfügen. Darüber hinaus haben nur 15 von 62 Behörden für die öffentliche Bereitstellung von Daten Verwaltungsabläufe angepasst beziehungsweise optimiert. Eine unzureichende Integration der Datenveröffentlichung in die täglichen Verwaltungsabläufe und die Behandlung als separate Aktivität zum Datensammlungs- und Verarbeitungsprozess kann erfahrungsgemäß dazu führen, dass es Behörden dadurch grundsätzlich schwerer fällt Datenbestände zu öffnen. Falls hingegen die Open-Data-Bereitstellung bereits zu Beginn des Prozesses mitgedacht wird, ist eine erleichterte Datenveröffentlichung zu erwarten.

Dies zeigt sich auch bei den 15 Behörden aus der Online-Erhebung, welche berichten, ihre Verwaltungsabläufe angepasst zu haben. Sieben dieser Behörden geben an, dass durch die Anpassung der Verwaltungsabläufe mehr Daten bereitgestellt werden konnten. Gleichzeitig berichten sechs Behörden, dass qualitativ bessere Daten bereitgestellt werden konnten und fünf Behörden, dass sich die Datenbereitstellung beschleunigt hat. Hieraus lässt sich ableiten, dass die Optimierung von Verwaltungsabläufen tendenziell positive Effekte erzielt hat.

Das Fehlen etablierter Prozesse rund um die Open-Data-Verpflichtungen in vielen Behörden spiegelt sich auch darin wider, dass rund zwei Drittel (42 Behörden) keine Aussage dazu treffen konnten, wie lange der Datenbereitstellungsprozess dauert.

Weiterhin ist davon auszugehen, dass das unzureichende Prozessmanagement in den Ressorts und eine noch weiterhin unzureichende, zentral bereitgestellte IT-Unterstützung dazu führen, dass die Aufwände für die Bereitstellung von offenen Daten höher als notwendig ausfallen. Betrachtet man die Veröffentlichung von Open Data als Anforderung an einen beliebig gestalteten Erfassungs- und Verarbeitungsprozess, so kann davon ausgegangen werden, dass die Aufwände für die Erfüllung dieser Anforderung umso niedriger sind, je früher diese im Design des Prozesses berücksichtigt werden und anschließend (exponentiell) wachsen. In anderen Worten: Je früher Open Data mitgedacht wird, desto geringer wird der Erfüllungsaufwand für die gesetzlichen Verpflichtungen der Behörde.

Das vielfach unzureichende Prozessmanagement zeigt sich auch darin, dass eine frühzeitige Berücksichtigung der Anforderungen an die Bereitstellung von Daten häufig nicht erfolgt. Lediglich 15 von 62 Behörden geben an, dass Anforderungen der Datenbereitstellung bereits beim Abschluss von vertraglichen Regelungen im Vergabeverfahren mitberücksichtigt wurden. Noch weniger Behörden (9) geben an, dass die Bereitstellungspflicht von Daten bei der Beschaffung von IT-Lösungen für die Speicherung und Verarbeitung von Daten mitberücksichtigt wurde. Hier kann davon ausgegangen werden, dass erhebliche Effizienzverluste entstehen und die Bereitstellung von Open Data, dort wo sie erfolgt, sich vielfach unnötig aufwendig für die Behörden gestaltet.

Die grundsätzlich ungenügende Berücksichtigung von Open-Data-Anforderungen im Prozessmanagement wirkt sich auch auf die Maschinenlesbarkeit der im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Daten aus.

Lediglich 14 Behörden geben an, dass alle bereitgestellten Daten für die maschinelle Verarbeitung optimiert sind. Ein neuralgischer Punkt für die Gewährleistung der Maschinenlesbarkeit von anfallenden Daten liegt bei der Konzeption und Ausgestaltung von Datenerhebungs-, Speicherungs- und Verarbeitungspraxen. Das betrifft beispielsweise den Abschluss von vertraglichen Regelungen zur Erhebung oder Verarbeitung von Daten, beim Aufsetzen von IT-Maßnahmen bzw. der Beschaffung von IT-Systemen: Werden hier bei der Formulierung der technischen und prozessualen Anforderungen keine Vorgaben zum Grad der maschinellen (Nach-)Nutzbarkeit der Datensätze gemacht, bleibt ein wichtiger Hebel zur Vergrößerung der Anzahl maschinenlesbarer Datensätze ungenutzt. Dieser Hebel kann nur dann systematisch genutzt werden, wenn den Mitarbeitenden in den Behörden die technischen Zusammenhänge zwischen Datenformaten und deren maschineller Verarbeitung bekannt sind.

In den qualitativen Interviews zeigte sich jedoch, dass die hierfür erforderliche Datenkompetenz häufig nicht ausreichend ausgeprägt ist. Hierzu wurden die Teilnehmenden gefragt, warum nicht alle bereitgestellten Datensätze den technischen Anforderungen der Maschinenlesbarkeit genügen. Als Grund hierfür wurde neben einer unzureichenden Personalausstattung für die Implementierung eines Datenbereitstellungsprozesses, der die Maschinenlesbarkeit der Daten berücksichtigt, auf ein fehlendes Bewusstsein für technische Fragen der Maschinenlesbarkeit hingewiesen. Exemplarisch kann hier auf eine große Bundesoberbehörde verwiesen werden, die ihre Open-Data-Verpflichtungen folgendermaßen kommentiert: „Da jedes Jahr ein Tätigkeitsbericht über die Tätigkeiten im Amt erstellt und auf der Internetseite veröffentlicht wird, sieht die Amtsleitung keinen weiteren Bedarf für eine Veröffentlichung.“

Die referenzierten Berichte mit umfassenden Statistiken und Daten in tabellarischer Form werden in einigen Behörden lediglich als PDF bereitgestellt, die sich jedoch nicht für die maschinelle Weiternutzung eignen und somit nicht die Anforderungen von § 12a EGovG erfüllen. Ein optimierter Berichterstellungsprozess könnte dagegen in diesem und ähnlich gelagerten Fällen mit geringem Zusatzaufwand die separate Veröffentlichung der Daten in einem maschinenlesbaren Format vorsehen. Derartige Datensätze würden den technischen Anforderungen von § 12a EGovG entsprechen und somit zu einer insgesamt größeren Verfügbarkeit von Open Data beitragen.

## 6.2 Kulturwandel

Der angestrebte Kulturwandel hin zu einer offenen Verwaltungskultur gemäß dem Prinzip „Open by Default“ stellt im Kern einen Bewusstseinswandel dar. Die Bereitstellung der Daten soll sich im Bewusstsein und in der Praxis der Behörden als Standard etablieren, von dem nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden soll. Ein solcher Kulturwandel erfordert einen Wandel der bislang gelebten Verwaltungspraxis. Gleichzeitig kann ein solcher Kulturwandel nur erfolgreich entstehen, wenn dieser in der Praxis selbst gelebt wird. Letzteres setzt eine entsprechende Priorisierung des Themas Open Data und der damit verbundenen Ziele durch die Behörden und ihre jeweiligen Leitungsebenen voraus.

Obwohl der angestrebte Kulturwandel wesentlich davon abhängt, dass dieser durch die Leitungsebene initiiert und mitgetragen wird, gab die Mehrzahl der Behörden in der Online-Befragung an, dass das Thema Open Data für die jeweilige Leitungs- und Entscheidungsebene keine hohe Priorität besitzt. 21 Behörden schätzen, dass Open Data eine niedrige oder sehr niedrige Bedeutung für die eigene Leitungsebene besitzt. In weiteren 23 Behörden ist Open Data nur ein Thema unter vielen. Lediglich in 17 Behörden wird von den Mitarbeitenden Open Data als ein Thema mit hoher oder sehr hoher Bedeutung für die Leitungsebene bemessen.

Die geringe Priorität von Open Data für die Behördenleitungen wirkt sich auch auf die Verwaltungspraxis aus. So geben 26 Behörden an, dass die Leitungsebene bislang keine Maßnahmen veranlasst hat, um die Bereitstellung von Open Data in der Behörde zu fördern. Von einer signifikanten Anzahl der anderen Behörden wird als wesentliche Maßnahme lediglich die Besetzung der Open-Data-Koordination genannt, wozu die Behörden allerdings ohnehin durch das Zweite Open-Data-Gesetz verpflichtet sind.

Neben den teilweise fehlenden praktischen Maßnahmen spiegelt sich die geringe Priorität von Open Data auf der Leitungsebene auch in der Wahrnehmung der Führungsaufgaben wider. So geben nur 13 teilnehmende Behörden an, dass die mit dem § 12a EGovG verbundenen Aufgaben durch interne Anordnungen und Vorschriften konkretisiert werden. 36 Behörden geben an, dass es keine konkretisierenden Anordnungen oder Vorschriften gibt und weitere 13 Behörden haben die Antwortmöglichkeit „Unbekannt“ gewählt. Letzteres deutet darauf hin, dass selbst bei Vorhandensein behördeninterner Anordnungen diese mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund ihres unzureichenden Bekanntheitsgrads nicht befolgt werden.

Um eine nachhaltige Veränderung in der Verwaltungskultur zu erreichen, ist es jedoch von zentraler Bedeutung, dass die Führungsebene als wichtiger „Change-Treiber“ mit einer Vorbildfunktion vorangeht und richtungweisende Impulse setzt. Dies bedeutet nicht, dass der Kulturwandel hin zu einer Open-Data-Kultur in den Behörden eine reine Leitungsaufgabe ist. Vielmehr geht es darum, Strukturen und Vorgehensweisen zu schaffen, die alle Mitarbeitenden und Führungskräfte dabei unterstützen, den Wandel in der Praxis zu leben. Wie bereits angeführt, wurden nur in einem geringen Anteil der Behörden Verwaltungsabläufe für die Bereitstellung von Open Data angepasst. Verantwortlich für die unmittelbare Anpassung der Verwaltungsabläufe ist zwar nicht die Leitungsebene, sie kann jedoch über verwaltungsinterne Vorschriften wie Anordnungen, Dienstanweisungen, Erlasse oder Rundschreiben in erheblichem Maße auf die Organisation und die Praxis der operativen Ebene einwirken.

Das Bild der Nicht-Wahrnehmung der Rolle als „Change-Treiber“ wird auch dadurch verdeutlicht, dass nur 23 Behörden angeben, dass es in ihrer Behörde bereits Informationsveranstaltungen zum Thema Open Data und Datenbereitstellung gab, obwohl eine solche Maßnahme mit vergleichsweise geringem Aufwand umzusetzen ist und eine wichtige Rolle spielen kann, um das Thema Open Data initial in das Bewusstsein der Mitarbeitenden zu bringen. Unterstrichen wird das durch den Umstand, dass in 43 von 63 Behörden keine strukturierte Veränderungsbegleitung im Sinne eines Change-Managements-Prozesses stattfindet, obwohl die geforderte standardmäßige Veröffentlichung von Verwaltungsdaten nicht weniger als einen Paradigmenwechsel in der deutschen Verwaltungskultur bedeutet.

Ein Bewusstseinswandel hin zu „Open by Default“ benötigt gewisse Grundvoraussetzungen. Die Rückmeldungen aus der Online-Erhebung legen jedoch nahe, dass diese Grundvoraussetzungen vielfach bislang nicht gegeben sind und dies den Bewusstseins- und Kulturwandel behindert.

So ist etwa ein Überblick über die eigenen Datenbestände eine wichtige Voraussetzung dafür, dass bei den Mitarbeitenden der Behörden ein Bewusstsein für den Wert der erhobenen Daten entstehen kann. Darüber hinaus können Einblicke in die praktische Weiternutzung von Verwaltungsdaten den erforderlichen Bewusstseinswandel erheblich befördern, da sie die gesellschaftlichen Potenziale offener Daten – und damit Sinn und Zweck der gesetzlichen Anforderungen – exemplarisch veranschaulichen. Hierfür ist der Austausch mit Datennutzenden erforderlich, der aktuell jedoch kaum stattfindet. So geben 38 der befragten Behörden an, dass sie nicht im Austausch mit Open-Data-Nutzenden stehen. Weitere acht Behörden haben diese Frage mit „Unbekannt“ beantwortet, was die Vermutung nahelegt, dass auch in diesen Behörden kein regelmäßiger Austausch erfolgt. Dieses Bild wird dadurch bekräftigt, dass 79 Prozent der Behörden angeben, weder zu wissen, wer die bereitgestellten Daten nutzt, noch zu welchem Zweck diese genutzt werden. Im Vergleich zum ersten Open-Data-Fortschrittsbericht, in dem 30 Prozent der Behörden angaben, dass ihnen Anwendungsfälle für die Nachnutzung ihrer veröffentlichten Daten bekannt seien, kann hier kein Fortschritt festgestellt werden. Ohne ein Verständnis für die Nutzerseite bleibt das Thema Open Data für viele Mitarbeitende abstrakt.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Datenkompetenz teilweise noch nicht in dem Maße ausgeprägt zu sein scheint, um Zusammenhänge in Bezug auf die Nutzungspotenziale von Datensätzen und Voraussetzungen ihrer Realisierung erkennen zu können. Exemplarisch lässt sich hierfür anführen, dass ein Teil der in den qualitativen Interviews befragten Personen nur ein rudimentäres Verständnis dafür hatte, was Maschinenlesbarkeit von Daten bedeutet. Dieser Eindruck zeichnet sich auch in den Rückmeldungen zur Online-Erhebung ab. Dort wählten mehr als ein Viertel der befragten Behörden die Antwortmöglichkeit „Unbekannt“ als Antwort auf die Frage, ob die bereitgestellten Daten für die Maschinenlesbarkeit optimiert sind. Während diese Unkenntnis auch ablauftechnische Gründe haben kann, liegt der Eindruck trotzdem nahe, dass die Wahl der Antwortmöglichkeit teilweise auf mangelnde Datenkompetenz zurückzuführen ist. Neben der mangelnden Kenntnis der Nutzungspotenziale der Daten, führt somit auch die teilweise unzureichende Datenkompetenz dazu, dass Open Data für die Mitarbeitenden abstrakt bleibt. Dies steht dem Voranschreiten des Kulturwandels als Hemmnis entgegen.

Viele der Interviewteilnehmenden äußerten in den qualitativen Befragungen explizit oder implizit Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Folgen einer Veröffentlichung von Daten. Die Abwägung zwischen Offenheit (und den Folgeeffekten wie z. B. Transparenz, Demokratieförderung, Innovationsförderung) und der Vermeidung von Fehlern erfolgt derzeit überwiegend zugunsten Letzterem. In diesem Zusammenhang wäre eine verbesserte Unterstützung zu rechtlichen Fragestellungen durch das CCOD wünschenswert, um Behörden unterstützend zur Seite zu stehen.

### 6.3 Open-Data-Koordination (ODK)

In 68 Prozent der teilnehmenden Behörden ist mindestens eine/ein ODK bestellt. Auch wenn keine der Behörden, die angaben, bisher keine ODK eingerichtet zu haben, einen Ausnahmetatbestand als Grund hierfür nennen konnten, kann an dieser Stelle ein positives Fazit gezogen werden. Die Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren wurden größtenteils verpflichtungsgemäß eingerichtet.

Allerdings erwecken die Rückmeldungen aus der Online-Erhebung den Eindruck, dass die ODK bei den Mitarbeitenden der Behörden noch wenig Bekanntheit erlangen konnten. So schätzen nur neun Behörden den Bekanntheitsgrad der ODK als hoch (sieben Behörden) oder sehr hoch (zwei Behörden) ein. Mehr als die Hälfte der Behörden schätzen dahingegen den Bekanntheitsgrad als niedrig (16 Behörden) oder als sehr niedrig (13 Behörden) ein. Es ist plausibel davon auszugehen, dass der niedrige Bekanntheitsgrad der ODK es diesen erheblich erschwert, eine koordinierende Rolle einzunehmen und Wirkung zu entfalten.

§ 12a Absatz 9 EGovG gibt zwar die Benennung einer/eines ODK als zentrale Ansprechperson für die verpflichteten Behörden vor und beschreibt, dass diese auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten seiner oder ihrer Behörde hinwirken soll. Die Ausgestaltung dieser Rolle erlaubt jedoch ein erhebliches Maß an Gestaltungsspielraum für die einzelnen Behörden. Der Grad, zu welchem die ODK dieses Profil (siehe Kapitel 4.2.1) ausfüllen, kann als Indikator dafür angesehen werden, inwiefern sie bislang Wirkung entfalten konnten. Insgesamt zeigt sich hierbei, dass die ODK die an sie gestellten Wirkungserwartungen bisher nicht umfassend erfüllen konnten.

So geben nur etwas mehr als die Hälfte (33) der Personen, die für die Behörden an der Online-Erhebung teilgenommen haben, an, dass sie wissen, wie in ihrer Behörde der Arbeitsablauf zur Veröffentlichung von Daten gemäß § 12a EGovG aussieht. Dieser Eindruck wird nochmals verschärft vor dem Hintergrund, dass nur ein Drittel der befragten Behörden angeben, überhaupt über einen Prozess zur Identifikation von Daten zu verfügen, die zur Veröffentlichung geeignet sind. Diese Aufgabe der Konzeption und Etablierung solcher Prozesse sollte im Verantwortungsbereich der ODK liegen.

Dass der Bekanntheitsgrad der ODK behördenintern nicht hinlänglich hoch ist, um der Aufgabe zuträglich zu sein, als zentrale Kontaktperson zu Open Data nach innen und nach außen zu fungieren, wurde bereits beschrieben. Hier kommt noch hinzu, dass den ODK es bisher nur selten zu gelingen scheint, die Rolle als zentrale Kontaktperson aktiv auszufüllen. So geben weniger als ein Drittel der teilnehmenden Behörden an, dass innerhalb der Behörde ein regelmäßiger Austausch mit dem ODK stattfindet. Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der Durchführung von Informationsveranstaltungen zu Open Data, in welche die ODK zumindest eingebunden sein sollte. Informationsveranstaltungen fanden laut der Rückmeldung zur Online-Erhebung in 23 teilnehmenden Behörden statt.

Angesichts des Eindrucks, dass die ODK bislang noch nicht die gewünschte Wirkung entfaltet zu haben scheinen, stellt sich die Frage, warum dies der Fall ist. So lässt sich vermuten, dass die Voraussetzungen für eine effektive Aufgabenwahrnehmung durch die ODK bislang häufig nicht gegeben sind.

In der Rolle einer „Scharnierfunktion“ benötigt die/der ODK zum einen die Rückendeckung der Hausleitung in der Form eines entsprechenden Mandats mit korrespondierenden Berechtigungen. Zum anderen ist der Wille der Mitarbeitenden zur Kooperation ausschlaggebend, welcher wesentlich auf der Bereitschaft zu dem oben beschriebenen Kulturwandel fußt und auch die Bereitschaft miteinschließt, sich Datenkompetenzen anzueignen. Beide Voraussetzungen stehen zueinander in einer Wechselbeziehung und bedingen sich gegenseitig. So ist davon auszugehen, dass eine starke Unterstützung der Leitungsebene einer Behörde für die Belange der ODK erforderlich ist, um einen hohen Bekanntheitsgrad und Kooperationsbereitschaft unter den Mitarbeitenden zu sichern. Umgekehrt kann auch festgestellt werden, dass kooperationsbereite Mitarbeitende nicht ausreichen, wenn die ODK keine Rückendeckung der Hausleitung genießt. Es ist plausibel davon auszugehen, dass die ODK vielfach lediglich formal eingeführt werden, um der gesetzlichen Verpflichtung Genüge zu tun, eine intensive und nachhaltige Einführung der ODK im Rahmen eines Veränderungsmanagements, verbunden mit der Ausstattung mit den notwendigen Durchgriffsrechten und Ressourcen, aber ausgeblieben ist.

So kann der Erlass von internen Anordnungen und Vorschriften zwar durch die ODK angeschoben und unterstützt werden, die Verantwortung liegt aber bei der Hausleitung. Ähnliches gilt für die Optimierung der Vergabeprozesse zur Berücksichtigung von Open Data. Die Open-Data-Koordination sollte hier eine wichtige koordinierende Rolle spielen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die/der ODK ohne eine entsprechende Priorisierung des Themas nur schwerlich das Gewicht in der Organisation haben dürften, um sich in Vergabeprozesse einzubringen bzw. zu intervenieren.

Dennoch wird der Rolle der ODK in der Online-Befragung eine vergleichsweise hohe Bedeutung beigemessen. Nur neun der teilnehmenden Personen hielten die Funktion für unwesentlich (drei Behörden) oder eher unwesentlich (sechs Behörden) für die effiziente Wahrnehmung der Datenbereitstellungspflicht der Behörde. Der überwiegende Teil der Befragten hielt die Funktion der ODK hingegen für entweder eher wesentlich (16 Behörden) oder gar sehr wesentlich (18 Behörden). Diese Einschätzung, die im Kontrast zu den bisherigen Wirkmöglichkeiten der ODK zu stehen scheint, deutet daraufhin, dass der Bedarf zur Koordination durchaus vorhanden ist, aber das Potenzial der Rolle noch nicht voll ausgeschöpft werden kann. Dies spiegelt sich exemplarisch auch darin wider, dass nur in Behörden mit einer Open-Data-Koordination die Vorgaben des § 12a EGovG durch interne Anordnungen konkretisiert werden.

Auch für das Thema der Veränderungsbegleitung wird der Open-Data-Koordination von den teilnehmenden Behörden eine hohe Bedeutung zugesprochen. Falls eine Veränderungsbegleitung in der Behörde besteht, wird diese meist durch die ODK durchgeführt. Allerdings setzt eine erfolgreiche Veränderungsbegleitung voraus,

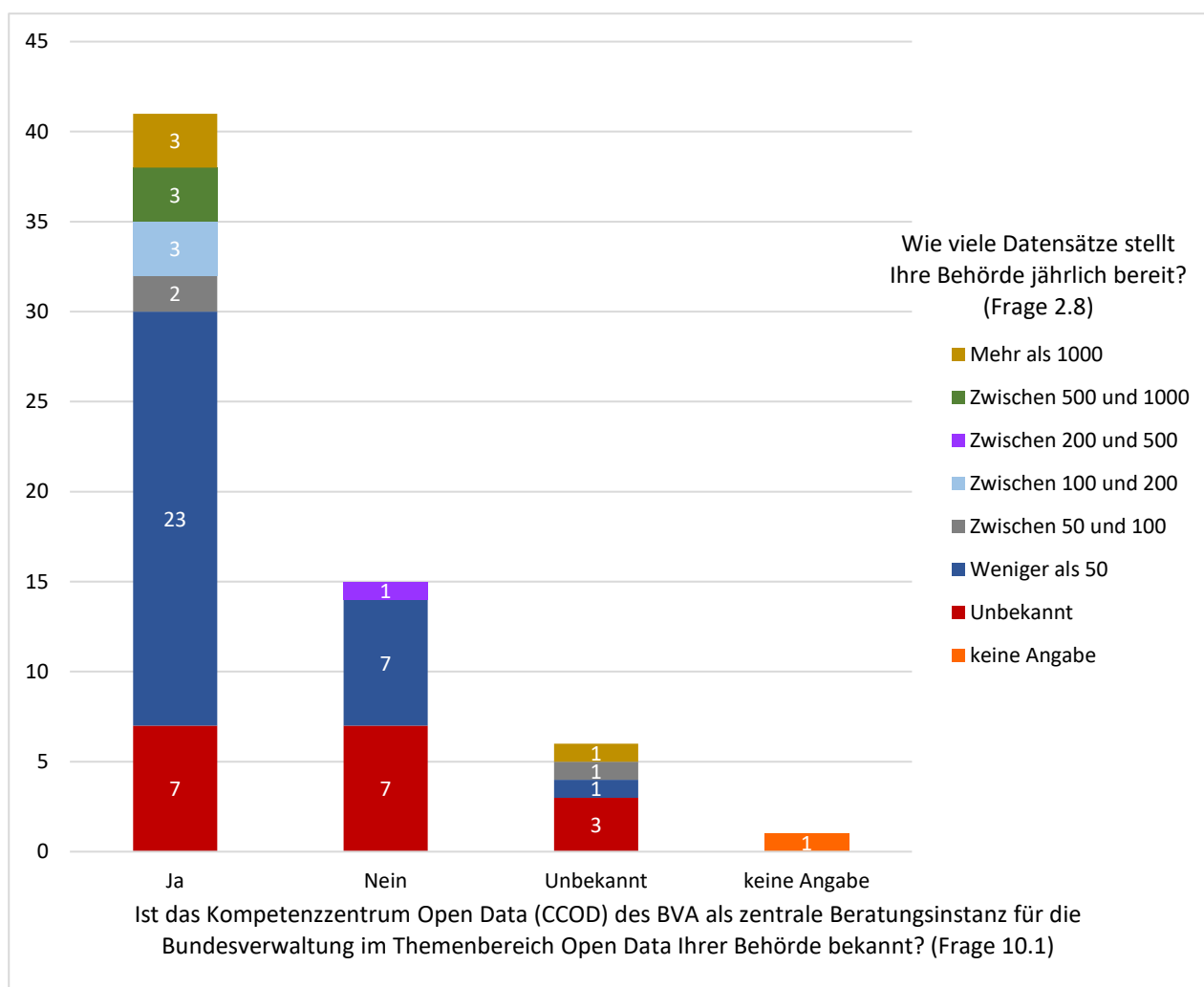
dass die Maßnahmen und auch Personen bekannt sind. Angesichts des häufig geringen Bekanntheitsgrads der ODK gestaltet sich dies vermutlich schwierig.

Abschließend lässt sich feststellen, dass bereits bei der Einrichtung der ODK bislang häufig Versäumnisse vorkommen. So geben nur fünf Behörden an, dass es für die/den ODK eine entsprechende Einführung gab (bspw. Fortbildung), um auf die Aufgabe vorbereitet zu werden. Ohne eine entsprechende Befähigung ist es schwierig, den Aufgabenstellungen gerecht zu werden.

#### 6.4 Kompetenzzentrum Open Data (CCOD)

Das CCOD als zentrale Beratungsinstanz für die Bundesverwaltung im Themenbereich Open Data ist in rund 66 Prozent der teilnehmenden Behörden bekannt. Auch wenn dies gleichzeitig bedeutet, dass 21 Behörden diese Frage mit „Nein“ (15 Behörden) oder „Unbekannt“ (sechs Behörden) beantwortet haben, kann dies als Erfolg gewertet werden. Wie Abbildung 2 zeigt, stellen in der Tendenz diejenigen Behörden, die angeben, das CCOD nicht zu kennen, auch weniger oder gar keine Daten bereit. Es kann also davon ausgegangen werden, dass das CCOD den Behörden, welche sich aktiv mit Open Data befassen, auch größtenteils bekannt sein dürfte.

**Abbildung 3: Darstellung des Zusammenhangs zwischen der Bekanntheit des CCOD bei den Behörden und der Menge an bereitgestellten Datensätzen (n = 63)**



Während das CCOD selbst also den Zuständigen in den meisten Bundesbehörden bekannt ist, gaben lediglich 25 von 62 Behörden an, das Beratungsangebot des CCOD auch bereits genutzt zu haben. Es steht zu vermuten, dass dies damit zusammenhängt, dass die Bekanntheit und Inanspruchnahme von Beratungsleistungen bereits eine intensivere Beschäftigung mit dem Thema Open Data voraussetzen, um überhaupt spezifische Fragen an das CCOD richten zu können.



Die Anleitungen und Unterlagen, die vom CCOD zur Verfügung gestellt werden, sind als Vorstufe zu den individuellen Beratungsleistungen sehr beliebt. So bezogen 25 von 35 Behörden, welche die Dienstleistungen des CCOD bereits in Anspruch genommen haben, dort Anleitungen und Unterlagen. Anmerkungen hierzu in den qualitativen Interviews legen nahe, dass gerade die Anleitungen und Unterlagen als niedrigschwelliges Angebot bei den Behörden auf eine positive Resonanz stoßen.

Die positive Resonanz erstreckt sich größtenteils auf die gesamte vom CCOD bereitgestellte Unterstützung. So gaben etwa nur vier Behörden an, dass das Angebot des CCOD den Bedarf ihrer Behörde nicht deckt. Der am häufigsten in der Online-Erhebung geäußerte Wunsch hinsichtlich einer Erweiterung des Angebots des CCOD war, dass das CCOD auch Rechtsberatung anbieten solle. Gegenwärtig ist das CCOD jedoch angewiesen, die Klärung von Rechtsfragen nicht eigenverantwortlich zu bearbeiten, da dies weder im Aufgabenübertragungserlass des BMI verortet ist noch die nötigen juristischen Kompetenzen beim CCOD bestehen. Vielmehr verbleibt die spezifische Klärung von Rechtsfragen im Verantwortungsbereich der einzelnen Behörden. Sollte das CCOD bei der Unterstützung zu Rechtsfragen künftig jedoch mehr Verantwortung übertragen bekommen, wären neben einer entsprechenden Aufgabenübertragung auch die erforderlichen personellen Ressourcen mit juristischer Fachexpertise zu schaffen.

## 6.5 Erfüllungsaufwand

Dem Zweiten Open-Data-Gesetz liegt die im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung gemäß § 44 Absatz 4 in Verbindung mit § 2 des Gesetzes zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats verpflichtend vorzunehmende Schätzung des Erfüllungsaufwands zugrunde, dass in allen Behörden, welche tatsächlich Datensätze veröffentlichen, laufende Erfüllungsaufwände in Höhe von etwa 72 Stunden pro Jahr für die Datenbereitstellung anfallen. Die Schätzung geht davon aus, dass 180 Behörden tatsächlich Daten liefern. Die Behörden sind dabei verpflichtet, für die ODK-Planstellen im Umfang von 0,2 Mitarbeiterkapazitäten (MAK) bei Beschäftigtengrößenklassen von bis zu 1.500 Bediensteten beziehungsweise mit einem Anstieg der Beschäftigtenzahl um jeweils 1.000 Bedienstete beziehungsweise 1.500 Bedienstete weitere 0,2-MAK-Anteile zu schaffen. Maximal ist 1 MAK vorzuhalten. Darüber hinaus geht die Schätzung davon aus, dass den neu verpflichteten Behörden und Forschungseinrichtungen des Bundes insbesondere durch den Aufbau einer IT-Infrastruktur und die Erstellung eines Veröffentlichungskonzepts ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 55.000 Euro entstehen. Für die einmalige, initiale Veröffentlichung von Forschungsdaten durch die Forschungseinrichtungen des Bundes wurde zusätzlich ein Aufwand in Höhe von etwa 12,9 Millionen Euro veranschlagt.

Die Rückmeldungen aus der Online-Erhebung sowie der qualitativen Interviews erlauben es nicht, eine belastbare Aussage zum tatsächlichen Erfüllungsaufwand zu tätigen. Dies ist zum einen in der unzureichenden Vergleichbarkeit mit der Schätzung des Erfüllungsaufwands, zum anderen auch in der mangelnden Aussagefähigkeit der Rückmeldungen begründet.

Im Rahmen der Umfrage wurde durch etwa 63 Prozent der Behörden angegeben, dass sie keine Aussage dazu machen können, ob der im Vorfeld kalkulierte Erfüllungsaufwand dem tatsächlichen Aufwand entspricht. Jeweils 18 Prozent der Behörden beantworteten die Frage mit „Ja“ bzw. „Nein“. In Weiterhin hatten die Behörden die Möglichkeit, in einem Freitextfeld anzugeben, welche jährlichen Erfüllungsaufwände für die Umsetzung anfallen. Aufgrund der offenen Anlange der Frage kam es zu einem diversen Bild an Antworten. Lediglich 34 Behörden haben diese Frage beantwortet. Davon gaben 53 Prozent der Behörden an, keine genaue Angabe machen zu können. Drei bzw. vier Behörden merkten an, kaum bzw. keine Aufwände zu haben. Aufgrund der Spannbreite der Antworten, welche von Personalkosten in Höhe von 500.000 bis 600.000 Euro jährlich, zu lediglich zwei Personentagen pro Jahr reichen, kann zum jährlichen Erfüllungsaufwand anhand der Umfrageergebnisse keine belastbare Aussage getroffen werden. Dieses Erkenntnis wird zudem von den Angaben von 42 Prozent der Behörden gestützt, welche keine Aussagen dazu machen konnten, ob sämtliche Aufwände aufgrund der Verpflichtungen des § 12a EGovG durch die Behörde bewältigt werden können. Jeweils 29 Prozent der Behörden antworten hier mit „Ja“ bzw. „Nein“. 43 Prozent der befragten Behörden geben an, weniger als 0,5 Vollzeitäquivalente pro Jahr zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß § 12a EGovG in ihrer Behörde zur Verfügung zu haben. Die in der Behörde zur Verfügung gestellten personellen Ressourcen seien außerdem laut 53 Prozent der Antwortenden nicht ausreichend, um den gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Von 85 Prozent der Behörden wird angegeben, dass die Tätigkeiten aufgrund der Umsetzungsverpflichtung von Mitarbeitenden zusätzlich zu anderen Funktionen bzw. Aufgaben wahrgenommen werden.

Für die Rolle der ODK stehen in 65 Prozent der Behörden laut eigenen Angaben jährlich weniger als 0,5 Vollzeitäquivalente zur Verfügung. Aus Sicht von 40 Prozent der teilnehmenden Behörden sind die personellen Ressourcen der ODK nicht ausreichend. Dabei ging aus der Erhebung auch hervor, dass ODK in 88 Prozent der Behörden ihre Aufgaben zusätzlich zu anderen Funktionen wahrnehmen.

Da nur neun Behörden, welche erst durch das Zweite Open-Data-Gesetz erfasst wurden, an der Befragung teilgenommen haben und von diesen Behörden nur eine einzige Behörde eine Aussage dazu treffen konnte, ob der kalkulierte Aufwand dem tatsächlichen Aufwand entspricht, ist es ebenfalls nicht möglich, eine Einschätzung zum einmaligen Aufwand für die neu erfassten Behörden zu treffen.

## 7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die im Kapitel 5 dargelegten Einschätzungen zum Erreichungsgrad der gesetzlichen Ziele machen deutlich, dass eine Bereitstellung von offenen Daten durch die Bundesverwaltung nicht in dem Maße erfolgt, wie dies § 12a EGovG verpflichtend einfordert. Angesichts dessen bedarf die Erreichung des Ziels der Bundesregierung, dass alle Ressorts ihren gesetzlichen Open-Data-Verpflichtungen bis 2025 nachgekommen sein sollen, weitergehender Maßnahmen.

### 7.1 Verbesserte Datenverfügbarkeit

Angesichts der Tatsache, dass neben den bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen zur Bereitstellung von offenen Daten gemäß § 12a EGovG sowie aufgrund weiterer einschlägiger Rechtsnormen die Bundesregierung dem Thema Open Data eine enorme Bedeutung und dem Staat eine Rolle als Vorreiter einer neuen Datenkultur beimisst, ist es für eine Verbesserung der Datenbereitstellung entscheidend, dass auch die Leitungs- bzw. Entscheidungsebenen der Behörden dem Thema Open Data eine höhere Bedeutung beimessen. Wie in Kapitel 5.1 dargestellt, spielt Open Data in den meisten der teilnehmenden Behörden bislang allenfalls eine untergeordnete Rolle. Diese Priorisierung steht sowohl im Widerspruch zur hohen politischen Bedeutung, die dem Thema durch die Bundesregierung beigemessen wird, als auch zur gesetzlichen Festlegung.

Die Unterstützung durch die Leitungsebenen ist eine notwendige Bedingung dafür, dass die auf operativer Ebene tätigen Mitarbeitenden, wie die ODK, mit ihrer Arbeit und den von ihnen angestoßenen Maßnahmen erfolgreich auf eine Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen hinwirken können und hierbei auf einen fruchtbaren Boden stoßen, auf welchem der Kulturwandel gedeihen kann. Eine Priorisierung von Open Data durch die Behördenleitungen sollte folglich mit einer Bereitstellung adäquater Personalressourcen einhergehen, um anfallende Mehraufwände bewältigen zu können.

Um den gesetzlichen Verpflichtungen gerecht zu werden und alle vom Gesetz erfassten Datensätze als offene Daten bereitzustellen, muss in jeder Behörde vollumfänglich bekannt sein, über welche Daten sie verfügt. Aus diesem Grund sollten alle von § 12a EGovG erfassten Behörden einen Datenkatalog im Sinne einer strukturierter Übersicht oder als Metadatenkatalog führen. Hierfür wird auf Bundesebene gegenwärtig der Datenatlas entwickelt, welcher als zentrales Vorhaben der Bundesregierung Daten aller Ministerien und ihrer Geschäftsbereiche auf Metadatenebene erfasst und bereitstellt. Aber auch ohne eine explizite Verpflichtung zum Führen eines Datenkatalogs können Behörden den Aufbau und den Betrieb des Datenkatalogs aus eigenem Antrieb initiieren.

Wie in Kapitel 5.1 dargestellt, führt nur eine geringe Anzahl an Behörden bislang einen Datenkatalog. Dies hat zur Folge, dass es für über die Hälfte der teilnehmenden Behörden nicht möglich war, auf einer groben Skala anzugeben, über wie viele Datensätze sie verfügen. Da auf der Ebene der Einzelbehörden kein Überblick über Anzahl und Gegenstand der verfügbaren Datensätze besteht, hat dies auch zur Folge, dass ein solcher Überblick auch auf aggregierter Ebene für die gesamte Bundesverwaltung nicht bestehen kann. Auf der Ebene der Einzelbehörden bedeutet dies, dass ohne Überblick über vorhandene Daten Erfüllungslücken im Hinblick auf die gesetzlichen Bereitstellungsverpflichtungen nicht identifiziert und durch gezielte Maßnahmen Abhilfe geschaffen werden könnte. Für die Bundesverwaltung bedeutet dies, dass eine Kontrolle der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen durch die Einzelbehörden nur in begrenztem Maße möglich ist und Maßnahmen zur Steigerung der Datenbereitstellung sich auf eine unvollständige Datenlage stützen müssten.

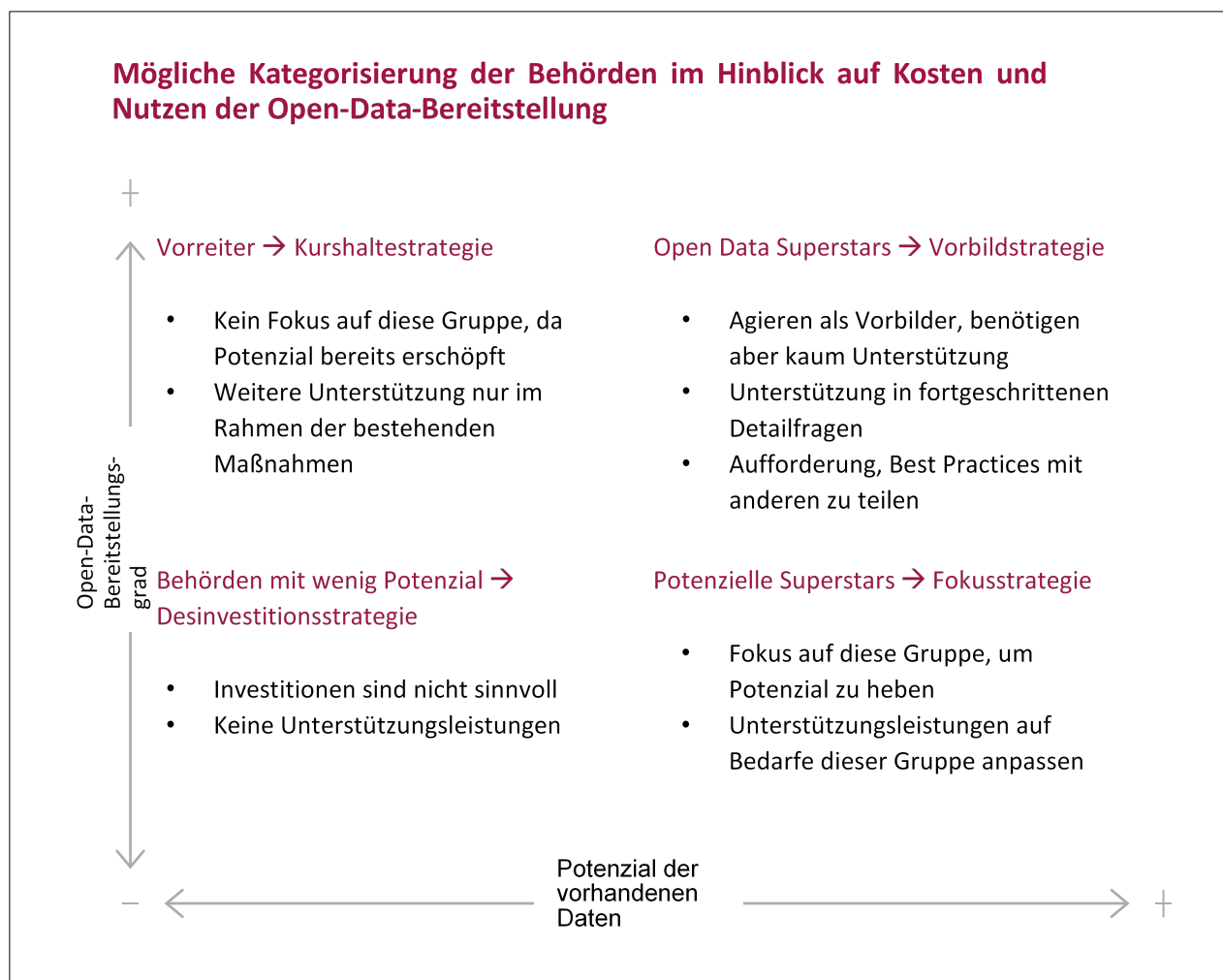
Die flächendeckende Einführung von Datenkatalogen würde hingegen eine tatsächliche umfassende Erfolgskontrolle der Erfüllung der gesetzlichen Open-Data-Verpflichtungen möglich machen. Um nicht nur auf Ebene der Einzelbehörden, sondern auch auf aggregierter Ebene Erfolgskontrollen durchführen zu können, empfehlen sich Strukturierungsvorgaben für Datenkataloge, die es ermöglichen, diese aggregiert auszuwerten.

Es wurde bereits im Kontext der Datenerhebung für diesen Bericht deutlich, dass das Open-Data-Potenzial der von § 12a EGovG erfassten Bundesbehörden sehr unterschiedlich ist. An dieser Stelle können zwei gegensätzliche Extrembeispiele aufgeführt werden. So wurde im Rahmen der qualitativen Interviews eine Behörde befragt, die insgesamt lediglich über Personalressourcen im Umfang von einem Vollzeitäquivalent und über einen einzigen Open-Data-relevanten Datensatz verfügte. Im Gegensatz dazu gaben elf Behörden in der Online-Befragung an, über mehr als 1.000 Datensätze zu verfügen. Angesichts dessen, dass die Bereitstellung von Open-Data mit Erfüllungsaufwänden verbunden ist, die insbesondere dadurch anfallen, dass Verwaltungsabläufe anzupassen sind, wäre es künftig denkbar, auch eine Kosten-Nutzen-Rechnung in Betracht zu ziehen. Diese sollte den gesamten Bereitstellungsprozess berücksichtigen. Es ist sinnvoll davon auszugehen, dass bei der Anpassung von Verwaltungsabläufen für die Open-Data-Bereitstellung Skaleneffekte auftreten, die dazu führen, dass die Bereitstellung eines Datensatzes in einer Behörde, die über viele Datensätze verfügt und diese auch veröffentlicht,

mit einem deutlich niedrigeren Aufwand möglich ist, als dies in einer Behörde der Fall ist, welche nur über wenige Datensätze verfügt.

Um den Bedarf an zusätzlichen Personalstellen für Open Data über alle verpflichteten Bundesbehörden hinweg zu begrenzen und zusätzlich die begrenzten zentral verfügbaren Unterstützungsressourcen (CCOD oder GovData) effizient einsetzen zu können, könnte künftig eine Kosten-Nutzen-Rechnung zum Einsatz kommen. Abbildung 3 zeigt eine beispielhafte Kategorisierung von Behörden im Hinblick auf den bereits vorhandenen Open-Data-Bereitstellungsgrad und das Potenzial der in der Behörde verfügbaren Daten. Hieraus werden exemplarisch Handlungsstrategien unter Berücksichtigung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes abgeleitet.

**Abbildung 3: Mögliche Kategorisierung der Behörden im Hinblick auf Kosten und Nutzen der Open-Data-Bereitstellung**



An dieser Stelle soll abschließend erneut darauf hingewiesen werden, dass eine Priorisierung an-hand der Kosten und Nutzen der Datenbereitstellung gegenwärtig nicht möglich ist, da flächendeckende Datenkataloge noch nicht bestehen und damit kein Überblick über die im Einzelnen vorhandenen Datenpotenziale gegeben ist.

Wie in Kapitel 5.1 dargestellt, haben weniger als ein Viertel der befragten Behörden ihre Verwaltungsabläufe für die Bereitstellung von Open Data angepasst. Eine unzureichende Integration der Datenbereitstellung in die Verwaltungsabläufe führt dazu, dass es den Behörden nicht nur schwerer fällt, ihre Datenbestände zu öffnen. Sie erhöht auch die Erfüllungsaufwände für die Bereitstellung, da Open Data nicht bereits von Beginn an im Prozess berücksichtigt wird. Je früher Open Data im Prozess berücksichtigt wird, desto geringer werden die Aufwände, die mit der Datenbereitstellung verbunden sind.

§ 12a Absatz 7 EGovG verpflichtet die erfassten Behörden auch, die Anforderungen an die Bereitstellung von Daten bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen, dem Abschluss von vertraglichen Regelungen zur Erhebung oder Verarbeitung der Daten sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen für die Speicherung und Verarbeitung der Daten zu berücksichtigen. Um zu erreichen, dass dauerhaft mehr Daten bereitgestellt werden, müssen die Behörden dies umsetzen und damit beginnen, ihre Verwaltungsabläufe konsequent für die Bereitstellung von offenen Daten zu optimieren.

Um die Erfüllungsaufwände niedrig zu halten, ist es empfehlenswert, dass die Behörden hierbei über die expliziten gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen und ihre Verwaltungsabläufe beispielsweise auch dann anpassen, wenn eine Behörde selbst Daten erhebt. Es sollte grundsätzlich nach dem folgenden Prinzip vorgegangen werden: Wo durch die Anpassung von Verwaltungsabläufen die Aufwände für die Bereitstellung von offenen Daten gemindert werden können, sollte dies auch getan werden. Es wird jedoch betont, dass spezifische Anpassungen der Verwaltungsabläufe in den Fachbereichen unerlässlich sind, auch wenn auf Erfahrungen aus vorherigen Anpassungen zurückgegriffen werden kann. Daher hängt der Erfüllungsaufwand maßgeblich von der Anzahl und Heterogenität der Fachbereiche ab.

Die nachgeordneten Behörden benötigen zur Anpassung ihrer Ablauf- und Aufbauorganisation für die Open-Data-Bereitstellung Orientierung bei der Erstellung von Konzepten für Identifikations-, Prüf- und Veröffentlichungsprozesse sowie bei der Ausgestaltung der hierfür erforderlichen Organisationsstrukturen. Hierbei sollten die Angebote des CCOD noch stärker beworben werden. Zudem könnte das CCOD proaktiv auf die Behörden zugehen und bei der Umsetzung des § 12a EGovG adressaten- und bedarfsorientiert unterstützen (siehe auch Kapitel 7.4).

Um die knappen Personalressourcen effizient einsetzen zu können, sollten Datenbereitstellungsprozesse soweit wie möglich IT-gestützt und automatisiert ablaufen. Das betrifft neben der Prüfung auf Open-Data-Fähigkeit insbesondere die Bereitstellung und Speicherung der physischen Datensätze. Während Metadaten vergleichsweise einfach in einem Datenkatalog erfasst und durch GovData geharvestet werden können, stellt die Bereitstellung und persistente Verfügbarkeit (inklusive Speicherung) der physischen Datensätze eine technische und organisatorische Herausforderung für viele Behörden dar. Deshalb sollte die Unterstützung durch IT-Tools weiter ausgebaut werden. Eine zentrale (Speicher-)Plattform für die sichere und persistente Bereitstellung von Open Data wäre denkbar.

## 7.2 Förderung des Kulturwandels

Wie in Kapitel 5.2 dargestellt, konnte der Kulturwandel hin zu einer offenen Verwaltungskultur, die das Prinzip „Open by Default“ verinnerlicht hat, im überwiegenden Teil der erfassten Behörden noch nicht nachhaltig Wurzeln schlagen. Ausreichende Datenkompetenzen stellen eine Grundvoraussetzung dar, damit Verwaltungsmitarbeitende den potenziellen Wert der vorhandenen Datensätze erkennen und damit die Sinnhaftigkeit der Bereitstellung von offenen Daten verstehen können. Fehlt diese Grundhaltung, ist davon auszugehen, dass ein dauerhafter und nachhaltiger Kulturwandel nicht erfolgreich sein kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die bestehenden Maßnahmen zur Steigerung der Datenkompetenz der Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung fortzuführen und weiter zu intensivieren. Eine Möglichkeit, um dies zu tun, besteht darin, das bestehende Fortbildungsangebot, insbesondere der BAKöV, quantitativ durch mehr Schulungen mit Fokus auf Datenkompetenzen zu erweitern. Gleichzeitig kann die Steigerung der Datenkompetenz der Mitarbeitenden auch als Querschnittsthema stärker in Schulungen zu verwandten Themen qualitativ Einzug erhalten. Zusätzlich zur Ausweitung des Angebots für die gesamte Bundesverwaltung, erscheinen auch behörden-spezifische Veranstaltungen zur Steigerung der Datenkompetenz sinnvoll. Anknüpfungspunkte hierfür bietet bereits die Datenstrategie der Bundesregierung (2021), etwa durch die Schaffung der Rolle eines Chief Data Officer/Chief Data Scientist bzw. dem Aufbau von Datenlaboren und einer Data Governance in allen Bundesministerien.

Ein weiterer Hebel zur Unterstützung des Kulturwandels in der Bundesverwaltung stellt die Förderung des Verständnisses für die Nutzungspotenziale der Daten durch Dritte dar. Hierbei gilt es, den Austausch mit den Datennutzenden deutlich zu intensivieren.

Denkbar wäre hier beispielsweise die Etablierung eines Workshop-Angebots durch die Open Data Koordination der jeweiligen Behörde, in dem die Fachreferate methodisch dabei unterstützt werden, Nutzungspotenziale ihrer Datensätze selbst zu eruieren. Voraussetzung hierfür ist jedoch auch hier wieder die Ausstattung der ODK mit ausreichenden Personalressourcen und einem entsprechenden Mandat durch die Leitungsebene der Behörde.

### 7.3 Stärkung der Rolle der Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren

Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren (ODK) konnten bisher noch nicht in vollem Umfang die erhoffte Wirkung entfalten und die ihnen zugedachten Aufgaben effektiv wahrnehmen.

Damit sich dies in Zukunft ändert, benötigen die ODK zum einen eine stärkere Unterstützung durch die Leitungsebene, welche von einer stärkeren Priorisierung von Open Data als Thema ausgehen sollte. Hierzu zählen insbesondere auch die Ausstattung mit ausreichenden Personal- und anderweitigen Ressourcen sowie die Befähigung, Anpassungen in bestehenden Verwaltungsprozessen zu bewirken. Ein Beispiel für eine durch die ODK zu bewirkende Anpassung eines Verwaltungsprozesses kann hier die Optimierung des behördlichen Standard-Vergabeprozesses mit Blick auf Open-Data-Anforderungen bilden. Die ODK sollten befähigt und von der Leitungsebene mit entsprechenden Kompetenzen und Beteiligungsrechten ausgestattet werden, um entsprechende Prozessanpassungen im Einvernehmen mit den zuständigen Vergabestellen bewirken zu können. Darüber hinaus sollten die ODK bei der Einführung neuer IT-Systeme in der Behörde beteiligt werden, damit die Anforderungen an die Open-Data-Bereitstellung von Beginn an berücksichtigt werden können. Eine bundesweite Best-Practice-Vorgehensweise für Vergaben und Kooperationen könnte darüber hinaus Verhandlungen mit Dienstleistern und anderen Akteuren erleichtern und Open Data frühzeitig integrieren.

Zum anderen sollten die ODK besser auf die Wahrnehmung der ihnen zugedachten Aufgaben vorbereitet werden. Ein wesentliches Instrument hierzu kann die vom CCOD entwickelte eLearning-Einführungsveranstaltung für ODK bieten. Alle ODK sollten die Möglichkeit erhalten und dazu ermutigt werden, diese Möglichkeit wahrzunehmen. Zusätzlich zur initialen Vorbereitung sollten die ODK kontinuierlich und begleitend befähigt werden, um ihre Aufgaben adäquat wahrnehmen zu können. Hier stellt auch eine kontinuierliche Erweiterung der durch das CCOD zur Verfügung gestellten Unterlagen einen Hebel dar, um die ODK bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Einen wichtigen Beitrag hierfür können u. a. die Change-Management-Methoden des CCOD-Leitfadens für Open-Data-Koordinationen leisten.

Die ODK verfügen in ihren jeweiligen Behörden noch nicht über den notwendigen Bekanntheitsgrad, um die ihnen zugedachte Wirkung entfalten zu können. Darüber hinaus findet in den meisten Behörden bislang kein regelmäßiger Austausch der Mitarbeitenden mit der Open-Data-Koordination statt. Dies zu ändern und eine umfangreichere Veränderungsbegleitung mit Blick auf den angestrebten Kulturwandel zu schaffen, ist eine Kernaufgabe der ODK. Auch wenn eine stärkere Priorisierung des Themas Open Data durch die Leitung und die Zurverfügungstellung ausreichender Personalressourcen Grundvoraussetzung ist, damit die Open-Data-Koordination in einem angemessenen Umfang erfolgen kann, liegt die Fülle des operativen Handelns bei den ODK selbst. Entsprechend ihrer Aufgabengebiete, den Überblick über die verfügbaren Daten sowie den gesamtheitlichen Veröffentlichungsprozess zu besitzen, die Identifizierung und Bereitstellung von offenen Daten zu koordinieren und als zentrale Kontaktperson zu Open Data zu agieren, sollten die ODK stärker eigeninitiativ tätig werden. Dies sollte insbesondere eine aktive Einbringung in die Erstellung von behördlichen Datenkatalogen umfassen. Darüber hinaus sollten sich die ODK verstärkt auf die Anpassung von behördlichen Verwaltungsabläufen für die Bereitstellung von offenen Daten fokussieren. Zudem erscheint es auch sinnvoll, dass die ODK verstärkt Veranstaltungen für die Mitarbeitenden organisieren, beispielsweise in der Form von allgemeinen Informationsveranstaltungen zu Open Data oder in Form von konkreten Workshop-Angeboten hinsichtlich der Bereitstellung der Datensätze der Behörde, sowie des damit verbundenen Veränderungsmanagements.

### 7.4 Erweiterung des Beratungsangebotes

Auch wenn das Beratungsangebot des CCOD von den befragten Behörden größtenteils positiv beurteilt wurde, gab es eine signifikante Anzahl an Behörden, die sich eine Erweiterung des Beratungsangebots um rechtliche Beratung wünschten. Bislang zählt die Unterstützung bei Rechtsfragen zur Open-Data-Bereitstellung nicht zum Aufgabenportfolio des CCOD. Eine solche Ausweitung des Aufgabenportfolios des CCOD sollte in Betracht gezogen werden, wäre jedoch eine wesentliche Aufgabenerweiterung und entsprechend mit Ressourcen verbunden. Weiterhin hat eine rechtliche Beratung zu Einzelfällen immer auch einen stark individuellen und behörden-spezifischen Charakter. Der Beratungsaufwand könnte dadurch unverhältnismäßig hohe Ausmaße annehmen und mögliche Haftungsproblematiken für das CCOD nach sich ziehen. Aus diesem Grund liegt die Bearbeitung von konkreten Rechtsfragen, wie auch bei anderen Rechtsgebieten, weiterhin im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Behörde.

Insbesondere mit Blick auf allgemeine rechtliche Fragestellungen zur Anwendung des § 12a EGovG erscheint es jedoch geeignet, dazu an zentraler Stelle Informationen vorzuhalten und wo möglich, Empfehlungen auszusprechen. Die Wissensbibliothek des CCOD wird dahingehend erweitert. Der stetige Austausch zwischen den Behörden zu Best-Practices für die Anwendung und Ausgestaltung des § 12a EGovG ist dabei unerlässlich.

Mehrere Behörden haben im Rahmen der Online-Befragung und der qualitativen Interviews den Wunsch geäußert, dass das CCOD mehr Hinweise zur Nutzung und Vereinbarkeit von Datenlizenzen bereitstellt. Herausfordernd ist in diesem Kontext insbesondere die Weiterverwendbarkeit von Daten aus Datensätzen, welche unterschiedlichen Lizenzen unterliegen und damit unterschiedlichen Bedingungen für die Weiterverwendung unterworfen sind.

Das CCOD gibt Datenbereitstellenden und -nutzenden bereits einige Hinweise zu Datenlizenzen im Rahmen des Leitfadens zu den Anforderungen an Daten. Beispielsweise findet sich dort die gegenwärtige Empfehlung des BMI wieder, die Datenlizenz Deutschland 2.0 zu nutzen, welche von GovData verwaltet wird. Es ist empfehlenswert, die derzeitige Praxis der Lizenzierung von offenen Daten zu überprüfen und entsprechend zu aktualisieren. In diesem Kontext wäre auch eine bundesweite praxistaugliche Empfehlung hilfreich, wie bezüglich der Nutzung und Vereinbarkeit von Lizenzen und damit auch der Wiederverwendbarkeit von Daten vorgegangen werden soll.

## 8 Ausblick: Rechtspolitische Empfehlungen

### 8.1 Umfang der Bereitstellungspflicht

Es ist davon auszugehen, dass Behörden mehr bereitstellungspflichtige Daten erheben, als sie tatsächlich bereitstellen. Das könnte daran liegen, dass den Behörden nicht bekannt ist, wie viele veröffentlichungspflichtige Datensätze vorliegen. Diesem Missstand könnte dadurch begegnet werden, dass eine gesetzliche Verpflichtung zur Führung von Datenkatalogen geschaffen wird. Der Datenkatalog könnte den Behörden sowohl als Steuerungswerkzeug zur Bereitstellung veröffentlichungspflichtiger Daten dienen als auch als Instrument zur Beachtung der Bereitstellungspflicht und zur Erfolgskontrolle.

Als Orientierung kann die Regelung in Artikel 30 DSGVO herangezogen werden, die von den Verantwortlichen die Führung eines Verarbeitungsverzeichnisses für personenbezogene Daten verlangt.<sup>22</sup>

Ferner sollte erwogen werden, im Rahmen der Einführung eines subjektiven Rechts auf Open Data eine Veröffentlichungspflicht der Datenkataloge vorzusehen. Dies hätte nicht nur den Vorteil, dass eine umfassende Erfolgskontrolle hinsichtlich der gesetzlichen Verpflichtungen zur Open-Data-Bereitstellung auf Ebene der Bundesverwaltung möglich würde, sondern würde auch dazu beitragen, die Informationsasymmetrie zwischen Verwaltung und anfragenden Bürgerinnen und Bürgern auszugleichen. Auch falls ein subjektives Recht auf Open Data eingeführt werden sollte, können letztere weiterhin nur die Veröffentlichung von Daten einfordern, von deren Existenz sie auch wissen.

Im Zusammenhang mit einer möglichen Verpflichtung zur Pflege von Metadaten für behördliche Datenbestände existieren derzeit verschiedene gesetzliche Vorgaben sowie Initiativen und Projekte (u. a. aus der Datenstrategie der Bundesregierung oder der Open-Data-Strategie). Diese adressieren unterschiedliche Daten und erfordern verschiedene technische Umsetzungen. Sollte eine Verpflichtung zur Pflege von Datenkatalogen für Behörden eingeführt werden, ist auf eine Harmonisierung mit bereits bestehenden Verpflichtungen und Projekten zu achten, damit keine Doppelstrukturen entstehen.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der bestehenden Bereitstellungspflichten durch die Bundesverwaltung zeigen, dass sich viele veröffentlichungspflichtige Behörden mit der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben überfordert fühlen. Die Überforderungssituation lässt sich zurückführen auf

- Defizite bei der Übersicht über die bereitzustellenden Daten (Fehlen eines Datenkatalogs),
- Defizite bei der technischen Infrastruktur für die Bereitstellung von Open Data,
- Nichtberücksichtigung des Prinzips „Open by Default“,
- Fehlende Einbindung der Datenbereitstellung in die innerbehördlichen Abläufe,
- Fehlen einer Priorisierung des Themas auf Leitungsebene,
- Defizite beim erforderlichen Kulturwandel und der entsprechenden Fortbildung des Personals,
- ein noch zu geringes Beratungsangebot des CCOD,
- eine verbesserungsfähige Unterstützung bei der Anwendung des § 12a EGovG und
- Defizite bei erforderlichen Personalkapazitäten für die Datenbereitstellung.

Die flächendeckende Einführung von Datenkatalogen könnte den Weg hin zu einer zielgenaueren gesetzlichen Datenbereitstellungspflicht ebnen. § 12a EGovG beinhaltet gegenwärtig eine umfassende Pflicht zur Datenbereitstellung, durch die – mit wenigen Ausnahmetatbeständen – alle Bundesbehörden gleichermaßen verpflichtet sind, die vom Gesetz erfassten Daten als offene Daten bereitzustellen. Da derzeit zumeist keine Datenkataloge geführt werden, ist auch in vielen Fällen unklar, welche Datensätze überhaupt in den Behörden vorhanden sind und welche damit potenziell veröffentlicht werden könnten. Abhilfe schaffen könnte die Einführung eines Katalogs von zwingend bereitzustellenden Kategorien von Open Data.

---

<sup>22</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>.



## 8.2 Ausweitung der Bereitstellungspflicht

Mit dem Evaluierungsbericht nach § 12a Absatz 11 EGovG nimmt die Bundesregierung erstmals Stellung zur möglichen Ausweitung der Bereitstellungspflicht auf

- Selbstverwaltungskörperschaften sowie
- natürliche und juristische Personen des Privatrechts (Beliehene), denen hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Open-Data-Gesetz wurde eine Ausweitung der Bereitstellungspflicht auf vorgenannte Institutionen erwogen, jedoch verworfen, „um die Belastung durch hohe Umsetzungsaufwände zu begrenzen“. Außerdem wurde zudem darauf verwiesen, dass in den Sammlungen der Register (wie zum Beispiel das Transparenzregister, Unternehmensregister usw.) sowie in Verzeichnissen von berufsständischen und vergleichbaren Selbstverwaltungskörperschaften in der Regel personenbezogene Daten enthalten sind, so dass deren Daten unter den Ausschluss nach Absatz § 12a Absatz 3a EGovG fallen würden.<sup>23</sup> Gleichwohl verwies der Gesetzentwurf bereits darauf, dass beide Institutionen „grundsätzlich auch unter den Behördenbegriff des § 1 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes“ fallen. Die etwaige Einbeziehung solcher Stellen im Rahmen eines weiteren Open-Data-Gesetzes wird zu gegebener Zeit geprüft werden.“<sup>24</sup>

Grundsätzlich scheinen zunächst keine systematischen Gründe ersichtlich, weshalb von einer Ausweitung der Bereitstellungspflicht auf Selbstverwaltungskörperschaften und natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, denen hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden, abzusehen wäre. Es bleibt zu prüfen, ob diese Stellen einen größeren Aufwand bei der Bereitstellung zu betreiben hätten, als die bisher durch § 12a Absatz 1 EGovG erfassten Behörden.

Wenn die bisherigen Ausnahmen von der Bereitstellungspflicht in § 12a EGovG aufgehoben würden, würde daraus eine Erleichterung der Rechtsanwendung sowie eine erhöhte Rechtsklarheit, weil damit der Anwendungsbereich des § 1 EGovG nicht weiter für den Bereich Open Data eingeschränkt wäre. Die betroffenen Stellen sind bereits jetzt in Teilen vom DNG erfasst (§ 2 DNG). Eine Ausweitung der Bereitstellungspflicht würde die Harmonisierung beider Rechtsnormen fördern. DNG und § 12a EGovG unterscheiden sich hinsichtlich ihres Ursprungs, teilen jedoch eine Zielrichtung: Verwaltungsdaten umfassend nutzbar zu machen.

Nicht zuletzt schreibt der Gesetzgeber in seiner Novellierung des § 12a EGovG, dass die Einbeziehung von Selbstverwaltungskörperschaften zum damaligen Zeitpunkt einen zu hohen Umsetzungsaufwand begründet hätte. Explizit stellt der Gesetzgeber jedoch fest, dass

1. die Selbstverwaltungskörperschaften und Beliehene vom Behördenbegriff des § 1 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz erfasst sind und
2. eine Einbeziehung dieser Stellen zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden solle.<sup>25</sup>

Gleichzeitig bildet der Behördenbegriff des § 1 Absatz 4 VwVfG auch in vergleichbaren Rechtstexten die Ausgangsbasis für die jeweiligen Anwendungsbereiche. So stellt § 2 Absatz 3 HmbTG bezüglich des Anwendungsbereiches des Hamburger Transparenzgesetzes auf § 1 Absatz 2 HmbVwVfG ab, welcher einen gleichlautenden Wortlaut beinhaltet und „Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, auch soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union ausführen“ umfasst. Auch verfolgen HmbTG und § 12a EGovG einheitliche Ziele: Die umfassende Nutzbar- und Verfügbarmachung von amtlichen Informationen bzw. Daten. Aus anderen Rechtstexten lassen sich vergleichbare Schlüsse ziehen: § 3 Absatz 2 Landstransparenzgesetz (Rheinland-Pfalz) mit Verweis auf § 2 LVwVfG, § 4 Absatz 2 Nummer 8 SächsTranspG, oder § 2 ThürTG. Eine entsprechende Regelung auf Bundesebene könnte zu einem einheitlichen Rechtsverständnis beitragen.

Die Rückmeldungen aus der für die Berichterstellung durchgeführten Ressortbeteiligung haben jedoch gezeigt, dass eine mögliche Ausweitung der Bereitstellungspflicht auf Selbstverwaltungskörperschaften sowie auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts auf Bundesebene eine vertiefte Analyse und weitergehende Prüfung erfordert, die über den aktuellen Fortschritts- und Evaluierungsbericht hinausgehen. Insbesondere ist nicht abschließend geklärt, welche Stellen von einer solchen Ausweitung betroffen wären und welche konkreten Auswirkungen eine Ausweitung auf die jeweiligen Stellen hätte. Die Interessen der betroffenen Stellen sind ebenfalls angemessen zu berücksichtigen.

<sup>23</sup> Bundestagsdrucksache 19/27442, S. 30.

<sup>24</sup> Bundestagsdrucksache 19/27442, S. 28.

<sup>25</sup> Ebd., S. 28.

Bezogen auf die Selbstverwaltungskörperschaften weist die Website [www.service.bund.de](http://www.service.bund.de) insgesamt 59 Körperschaften des öffentlichen Rechts aus, die für eine künftige Einbeziehung in den Kreis der gemäß § 12a EGovG zur Datenbereitstellung verpflichteten Behörden in Betracht kämen. Aufgeführt sind hier u. a. die Akademie der Künste, die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Rentenversicherung Bund. Zu den natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, denen hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden, können u. a. die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH oder die Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH gezählt werden. Einige der aufgeführten Stellen veröffentlichen bereits zum Zeitpunkt der Berichtserstellung in großem Umfang Daten.

Jedoch unterscheiden sich die genannten Stellen hinsichtlich ihrer Rechtsform und Finanzierung. Für eine fundierte Entscheidung muss daher zunächst geprüft werden, welche Organisationen und Akteure tatsächlich als Selbstverwaltungskörperschaften oder natürliche und juristische Personen des Privatrechts mit hoheitlichen Aufgaben des Bundes einzustufen sind. Diese Abgrenzung erfordert eine Einzelfallprüfung, da die Organisationsformen, Aufgabenbereiche und Zuweisung hoheitlicher Befugnisse je nach Rechtsform und Kontext stark variieren. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise im Hinblick auf die Sozialversicherungsträger auch zu berücksichtigen, dass diese nicht steuer- sondern beitragsfinanziert sind.

Eine Prüfung ist aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Konstellationen pauschal nicht möglich gewesen. Aus diesem Grund war und ist diese Prüfung nicht Bestandteil des Fortschritts- und Evaluierungsberichts, sondern soll im Zuge eines gesonderten Rechtsgutachtens erfolgen. Das Ergebnis könnte in Form einer „Positivliste“ vorliegen, die konkret jene Stellen benennt, die von einer Ausweitung der Bereitstellungspflicht betroffen wären. Ein solches Rechtsgutachten soll im Rahmen der Fertigstellung der gesetzlich verankerten Evaluierung zur Ausweitung des Anwendungsbereiches des § 12a EGovG erfolgen. Die Evaluation sollte zudem eine Kosten-Nutzen-Analyse der möglichen Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 12a EGovG auf die bislang ausgenommenen Behörden beinhalten.

### 8.3 Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Open Data

Bisher verpflichtet § 12a Absatz 1 Satz 1 EGovG die Bundesbehörden zur proaktiven Bereitstellung von Daten, schließt aber in § 12a Absatz 1 Satz 2 EGovG einen (gerichtlich durchsetzbaren) subjektiven Anspruch hierauf ausdrücklich aus. § 12a Absatz 11 EGovG fordert die Evaluierung der Einführung eines Anspruchs auf die Bereitstellung von Daten im Sinne des § 12a Absatz 1 Satz 1 EGovG.

Der Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode auf Bundesebene sieht im Berichtszeitraum jedoch die Einführung eines „Rechtsanspruchs auf Open Data“ vor. Vor dem Hintergrund dieser politischen Richtungsentscheidung wurde auf eine Evaluierung im Sinne eines Für und Wider der Einführung eines solchen Anspruchs verzichtet. Vielmehr fokussiert der Bericht auf die Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines solchen Anspruchs.

Über die mögliche Einführung eines Anspruchs auf Open Data wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach diskutiert. Auch die Datenethikkommission hat 2019 darauf verwiesen, dass es ohne einen subjektiven Anspruch zugangssuchenden Unternehmen an wirksamen Mechanismen fehle, um eine Durchsetzung der gesetzlichen Bereitstellungspflicht zu erzwingen.<sup>26</sup>

Mit einem subjektiv-öffentlichem Recht auf die Bereitstellung von Daten könnten die Behörden dazu veranlasst werden, ihre – wie die Erhebung gezeigt hat – bisher oft nicht realisierten Bereitstellungspflichten in Zukunft auch tatsächlich zu erfüllen. Auch dürfte die Geltendmachung von individuellen Ansprüchen auf Datenbereitstellung der Verwaltung zuverlässigere Hinweise geben, welche Daten zur Nutzung wirklich gebraucht werden.

Die Ausgestaltung des Anspruchs sollte im Sinne seiner Bestimmtheit mit den im Gesetz festgelegten Veröffentlichungspflichten (auch mit den jeweiligen Einschränkungen) und den Festlegungen zur Form der Datenbereitstellung korrespondieren. Die Zuerkennung subjektiver Rechte als „Jedermanns-Recht“ sollte ferner verbunden sein mit Regelungen zum Verfahren einschließlich der Rechtsbehelfe.

Die Empfehlung eines Rechtsanspruchs auf Open Data sollte sich daher auf einen klar definierten Datenkatalog beschränken und ausschließlich jene Stellen einbeziehen, die zum Zeitpunkt der Berichterstellung vom Anwendungsbereich des § 12a EGovG erfasst sind. Ein Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Daten ohne Begrenzung auf zuvor definierte Datenkataloge könnte auch dazu führen, dass vermehrt Daten angefragt werden, die tatsächlich gar nicht vorhanden sind.

<sup>26</sup> Gutachten der Datenethikkommission, Oktober 2019, S. 149, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

Grundsätzlich sollte die Einführung eines Rechtsanspruchs mit einer Ermittlung der Erfüllungsaufwände sowie einer Kosten-Nutzen-Betrachtung verbunden sein. Diese Analysen sind jedoch nicht Gegenstand dieses Fortschritts- und Evaluierungsberichts, sondern müssen im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung erfolgen, die zur Einführung des Rechtsanspruchs per Gesetzesänderung vorzunehmen wäre.

#### **8.4 Harmonisierung verschiedener Rechtsgrundlagen**

Bereits die Datenethikkommission hat in ihrem Gutachten von 2019 darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Rechtslage bei den Open-Data-Verpflichtungen aufgrund des Zusammenspiels von unterschiedlichen Rechtsregimen aus allgemeinen und speziellen Informationszugangs-, Informationsweiterverwendungs- und E-Government-Regelungen auf Bundes- und auf Landesebene sowie Datenschutzregelungen und Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums – insbesondere des Urheberrechts – schwer durchschaubar ist. Deshalb seien eine Harmonisierung der verschiedenen Rechtsgrundlagen in Deutschland sowie sachgerechte Klarstellungen zur Abgrenzung der Rechtsmaterien wünschenswert.

Die dem Zweiten Open-Data-Fortschrittsbericht zugrunde liegende Erhebung bestätigen, dass es vielen Behörden schwerfällt, aus den vielfältigen Normen (vgl. Kapitel 4.3) die richtigen Schlussfolgerungen für die jeweiligen Bereitstellungsverpflichtungen zu ziehen. Es wird daher empfohlen, die bisher in Fachgesetzen geregelten besonderen Open-Data-Verpflichtungen mit § 12a EGovG zu harmonisieren bzw. in den Fachgesetzen auf § 12a EGovG immer dann zu verweisen, wenn die dort geregelten allgemeinen Grundsätze auch für die Fachaufgaben sinnvoll erscheinen. Die Spezialregelungen sollten demgemäß nur Sonderpflichten regeln, die aus fachlicher Sicht dringlich sind oder sich aus höherrangigem Europarecht ergeben. Dasselbe sollte für Einschränkungen der Bereitstellungspflichten gelten, sofern sie aus fachlicher Sicht geboten erscheinen.

Die Frage der Unentgeltlichkeit der Nutzungsmöglichkeit (§ 12a Absatz 6 EGovG und § 10 DNG) bedarf einer harmonisierten, klaren Regelung. Auch wird kritisiert, dass es nicht sachgerecht sei, die Ausnahmen von reaktiven Informationszugangsansprüchen aus anderen Gesetzen (vgl. Kapitel 4.3) pauschal auf den proaktiven Bereitstellungsanspruch aus § 12a EGovG zu übertragen. Vielmehr solle das EGovG die Ausnahmebestimmungen selbst regeln.

Umso förderlicher wäre es für die Praxis, die Informationsfreiheitsgesetze (IFG, UIG und VIG) und Open-Data-Regelungen zu einem einheitlichen Bundestransparenzgesetz zusammenzuführen.

## 9 Zusammenfassung der Empfehlungen

Resultierend aus den vorangegangenen Ausführungen werden Empfehlungen für gesetzliche und untergesetzliche Maßnahmen ausgesprochen, die nachfolgend aufgeführt sind.

### **Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit, Prüfung und Bereitstellung von Open Data:**

1. Priorisierung von Open Data durch die Leitungsebenen der Bundesbehörden
2. Aufbau von Datenkatalogen in allen Bundesbehörden
3. Anpassung von Verwaltungsabläufen für die Bereitstellung von Open Data
4. Erarbeitung von Empfehlungen/FAQs zu rechtlichen Fragestellungen in Bezug auf die Anwendung des § 12a EGovG
5. Überprüfung und Aktualisierung der Lizenzempfehlung für Open Data
6. Ausbau der Unterstützung der nachgeordneten Bundesbehörden durch die obersten Bundesbehörden bei der Anpassung ihrer Ablauf- und Aufbauorganisation zur verbesserten Bereitstellung von Open Data
7. Bereitstellung des „Open Data Editors Bund“ als Metadatenübergabepunkt für Bundesbehörden an GovData
8. Ausbau der IT-Unterstützung für eine verbesserte und persistente Datenbereitstellung

### **Maßnahmen zur Förderung des Kulturwandels:**

1. Stärkung der Datenkompetenzen der Verwaltungsmitarbeitenden
2. Steigerung des Verständnisses für Nutzungspotenziale von Daten bei Verwaltungsmitarbeitenden

### **Maßnahmen hinsichtlich der Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren:**

1. Befähigung der Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren mit den erforderlichen fachlichen Kompetenzen
2. Etablierung einer gestaltenden Rolle der Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren
3. Begleitung bei der Bereitstellung von Open Data und Unterstützung bei der Entwicklung möglicher Anwendungsfälle für Open Data

### **Maßnahmen hinsichtlich des Beratungsangebotes des Kompetenzzentrums Open Data (CCOD) beim BVA:**

1. Erweiterung der Wissensbibliothek um grundlegende rechtliche Fragestellungen zur Bereitstellung von Open Data sowie bewährte Praktiken und Best Practices
2. Aktualisierung der Wissensbibliothek zum Umgang mit Datenlizenzen

### **Darüber hinaus werden die folgenden rechtspolitischen Empfehlungen ausgesprochen:**

1. Einführung einer Verpflichtung zur Führung eines Datenkatalogs für alle Bundesbehörden
2. Zügige Bereitstellung von Hochwertigen Datensätzen entsprechend der EU-Durchführungsverordnung 2023/138
3. Als Teil der noch zu erstellenden Evaluation einer möglichen Ausweitung der Bereitstellungspflicht einschließlich Kosten-Nutzen-Analyse: Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Bewertung einer möglichen Ausweitung des Anwendungsbereichs der Bereitstellungspflicht aus § 12a EGovG auf Selbstverwaltungskörperschaften, natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, denen hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden
4. Einführung eines Rechtsanspruchs auf Open Data für einen definierten Katalog bestimmter Datensätze unter Berücksichtigung einer Ermittlung der Erfüllungsaufwände sowie einer Kosten-Nutzen-Analyse
5. Harmonisierung der verschiedenen Rechtsgrundlagen zu Datenbereitstellungspflichten der öffentlichen Hand.

**Anhang – Behörden, die an der Befragung teilgenommen haben**

<b>Ressort</b>	<b>Behörde</b>
BKM	Bundesarchiv (BArch)
BKM	Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (BKGE)
BKM	Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur
BKM	Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM)
BKM	Filmförderungsanstalt (FFA)
BKM	Kunstverwaltung des Bundes (KVdB)
BKM (Rechtsaufsicht)	Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung (HKohlStift)
BKM (Rechtsaufsicht)	Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (BWBS)
BKM (Rechtsaufsicht)	Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Stiftung des öffentlichen Rechts
BKM (Rechtsaufsicht)	Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden Europas
BKM (Rechtsaufsicht)	Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK)
BKM (Rechtsaufsicht)	Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte Heidelberg (Politikergedenkstiftung des Bundes)
BMAS	Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen
BMAS	Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS)
BMAS	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
BMAS	Bundeswahlbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen
BMDV	Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM)
BMDV	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)
BMDV	Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG)
BMDV	Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt)
BMDV	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)
BMDV	Bundeseisenbahnvermögen (BEV)
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)
BMDV	Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung (BSU)
BMDV	Deutscher Wetterdienst (DWD)
BMDV	Eisenbahn-Bundesamt mit dem Deutschen Zentrum für Schienenverkehrsforschung (EBA/DZSF)
BMDV	Fernstraßen-Bundesamt (FBA)
BMDV	Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS)
BMDV	Kraftfahrt-Bundesamt (KBA)
BMDV	Luftfahrt-Bundesamt (LBA)
BMEL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)
BMEL	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
BMEL	Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

<b>Ressort</b>	<b>Behörde</b>
BMEL	Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH (DBFZ)
BMEL	Friedrich-Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit (FLI)
BMEL	Max Rubner-Institut (MRI)
BMF	Bundesausgleichsamt (BAA)
BMF	Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)
BMF	Generalzolldirektion (GZD)
BMFSFJ	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
BMFSFJ	Bundesstiftung Mutter und Kind - Schutz des ungeborenen Lebens
BMFSFJ	Conterganstiftung
BMI	Beschaffungsamt des BMI (BeschA)
BMI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)
BMI	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV)
BMI	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)
BMI	Bundeskriminalamt (BKA)
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)
BMI	Bundespolizeipräsidium (BPOLP)
BMI	Statistisches Bundesamt (DeStatis)
BMJ	Bundesministerium der Justiz (BMJ)
BMJ	Deutsches Patent- und Markenamt (DPMA)
BMUV	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)
BMUV	Bundesamt für Naturschutz (BfN)
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)
BMUV	Umweltbundesamt (UBA)
BMWK	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)
BMWK	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
BMWK	Bundesnetzagentur (BNetzA)
BMWK	Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)
BMWSB	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
BMWSB	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Regionalforschung (BBSR)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



