

September 2026

23

Weizenbaum-Institut

Stellungnahme zur Online-
Konsultation des Bundes-
ministeriums für Digitales
und Staatsmodernisierung
zum strategischen Rahmen
für Open Data

AUTOR:INNEN

Melina Braun \\ Weizenbaum-Institut

Dr. Andrea Hamm \\ Weizenbaum-Institut

Prof. Dr. Manfred Hauswirth \\ Weizenbaum-Institut \\ Fraunhofer-Institut für
Offene Kommunikationssysteme (FOKUS)

Prof. Dr. Maximilian Heimstädt \\ Weizenbaum-Institut \\ Helmut-Schmidt-Universität

Dr. Dietmar Kammerer \\ Weizenbaum-Institut

Jochen Knaus \\ Weizenbaum-Institut

Lisa Marksches \\ Weizenbaum-Institut \\ Humboldt-Universität zu Berlin

Charlotte Mysegades \\ Weizenbaum-Institut

Prof. Dr. Sonja Schimmler \\ Weizenbaum-Institut \\ Fraunhofer-Institut für
Offene Kommunikationssysteme (FOKUS)

Nennung der Autor:innen in alphabetischer Reihenfolge.

Kontakt: charlotte.mysegades@weizenbaum-institut.de

ÜBER DIESES PAPER

Diese Stellungnahme wurde im Rahmen der Online-Konsultation des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) in einem kollaborativen Prozess am Weizenbaum-Institut erarbeitet. Die Erarbeitung von Schwerpunkten erfolgte in arbeitsteiligem Vorgehen der Autor:innen. Anschließend wurde das Papier vom Direktorium des Weizenbaum-Instituts am 15. September 2026 beschlossen und als Stellungnahme des Instituts zur Veröffentlichung freigegeben.

ÜBER DAS WEIZENBAUM-INSTITUT

Das Weizenbaum-Institut ist ein Verbundprojekt und wird vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) und dem Land Berlin gefördert. Es betreibt interdisziplinäre Grundlagenforschung zur digitalen Transformation der Gesellschaft und liefert evidenzbasierte und wertorientierte Handlungsoptionen, damit die Digitalisierung nachhaltig, selbstbestimmt und verantwortungsvoll gestaltet werden kann.

Inhalt

Executive Summary	3
Leitfragen	4
I. „Welche zentralen Herausforderungen und Chancen sehen Sie aktuell für die Bereitstellung und Nutzung von Open Data in Deutschland? An welchen Indikatoren machen Sie dies fest?“	4
II. „Welche Rahmenbedingungen sollten aus Ihrer Sicht wie verändert werden, um eine wirksame Open-Data-Kultur in Deutschland zu schaffen; welche Themen und Handlungsfelder sollten in den kommenden Jahren priorisiert werden?“	9
III. „Wie können Transparenz- und Sicherheitsbedürfnisse im Kontext von Open Data in eine angemessene Balance gebracht werden?“	12
IV. „Wie können Open-Data-Wertschöpfungsketten und die Weiternutzung von Daten stärker in den Blick genommen werden? Sollten spezifische Zielgruppen als Nutzer von Open Data adressiert werden? Wenn ja, welche und auf welche Weise?“	14
V. „Welche messbaren Zielvorgaben und -indikatoren sollte ein neuer „Open-Data-Fahrplan“ für Deutschland enthalten?“	16
VI. „Gibt es konkrete Maßnahmen oder Best Practices, die in einen solchen „Open-Data-Fahrplan“ aufgenommen werden sollten?“	16
Anhang	17

Weizenbaum Policy Paper

Stellungnahme zur Online-Konsultation des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung zum strategischen Rahmen für Open Data

Weizenbaum-Institut

Executive Summary

Open Data als Digitalisierungsmotor: Die Bereitstellung offener Daten sollte nicht nur als reines Veröffentlichungsprodukt, sondern als zentrales Element und Leitplanke verwaltungsinterner Prozesse, Standardisierung und Infrastruktur verstanden werden.

Beförderung einer Open-Data-Kultur: Sowohl Datenproduzierende wie auch -nutzende aus verschiedenen Domänen wie Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft müssen in die Lage versetzt werden, wertschöpfend Verwaltungsdaten nutzen zu können.

Abbau von Rechtszersplitterung: Rechtliche Regelungen zu Open Data sind in unterschiedlichen Rechtstexten zu finden; eine Harmonisierung im Rahmen eines kohärenten Gesamtsystems ist empfehlenswert.

Einführung eines Rechtsanspruchs: Um das strukturelle Vollzugsdefizit des § 12a E-Government-Gesetz (EGovG) zu überwinden, wird empfohlen, einen Rechtsanspruch zu verankern.

Mehrstufiges Zugangsmodell für mehr Schutz: Da eine binäre Trennung zwischen „öffentlich“ und „nicht öffentlich“ die Möglichkeit, Erkenntnisse und Mehrwert aus Daten zu gewinnen, einschränkt, wird ein reglementierter Zugang (insbesondere für die gemeinnützige Wissenschaft) zu sensiblen oder internen Daten nach Vorbild von Digital Services Act (DSA), European Health Data Space Verordnung (EHDS-VO), Data Act und Bundesrecht vorgeschlagen.

Lizenzierung: Bei der Ausgestaltung einer bundeseinheitlichen Standardlizenz sind die besonderen Vorgaben für High Value Datasets nach der DVO-HVD zu berücksichtigen.

Zielgruppenspezifische Instrumente: *KMU / Start-ups:* Rechtssicherheit bei Haftung und Lizenzen als Marktzugang; *Wissenschaft:* Akkreditierungsbasierter, privilegierter Zugang zu geschützten Daten; *Zivilgesellschaft & Journalismus:* Niederschwellige Zugänglichkeit und Auffindbarkeit.

Ausreichende Ressourcen: Rechtliche Verpflichtungen entfalten nur dann Wirkung, wenn ein entsprechend berechneter Erfüllungsaufwand zugrunde gelegt wird, moderne IT-Infrastrukturen und der Ausbau von Beratungsstrukturen mitbedacht werden.

Leitfragen

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

Das Weizenbaum-Institut sieht eine Reihe von Chancen und Risiken, die im Folgenden adressiert werden. Chancen sieht das Weizenbaum-Institut insbesondere in der Beförderung der Verwaltungsdigitalisierung durch Open Data, sowie der Nutzung von Synergien zwischen Open Data und Civic Data. Sowohl Chancen als auch Herausforderungen sieht das Weizenbaum-Institut bei der Professionalisierung der Standardisierung von und Infrastruktur für Open Data. Eine weitere Herausforderung sieht das Weizenbaum-Institut aufgrund der aktuell vorherrschenden rechtlichen Unsicherheit.

1. Chancen

a) Beförderung der Verwaltungsdigitalisierung durch Open Data

Open Data als Begriff steht als Synonym für das Konzept der „offenen Verwaltungsdaten“ („Open Government Data“). Dabei geht es im Kern um das Postulat, die Nutzung staatlicher Informationen bzw. Daten auch aus der Perspektive des wirtschaftlichen Werts und des gesamtgesellschaftlichen Nutzens der Informationsverwendung zu betrachten.¹ Offen heißt, dass jede Person die Daten abrufen und weitgehend uneingeschränkt nutzen kann. Dies erfolgt unentgeltlich, dabei kann die Nutzung durch offene Lizenzen weiter geregelt werden.²

Zur Einführung des Ersten Open-Data-Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes (EGovG) schrieb die Bundesregierung: „Daten, die elektronisch verarbeitet werden können, sind eine wertvolle Ressource, wenn sie transparent gemacht werden. ... Daten in digitaler Form werden daher immer wieder als der „Treibstoff der Zukunft“ oder als „das neue Öl“ bezeichnet.“³

Open (Government) Data entfaltet Wirkung über den unmittelbaren Zweck der Datenbereitstellung hinaus. Die mit der Bereitstellung verbundene Etablierung von Prozessen, Qualitätssicherung und Standardisierung fördert zugleich die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Verwaltungsebenen und dient der **Verwaltungsdigitalisierung** insgesamt. Open Data ist also weniger als nur ein Angebot oder Zustand zu begreifen, sondern als ein möglicher Endpunkt eines Prozesses der generellen Verbesserung der Digitalisierung und Datengrundierung der Verwaltung.

¹ Vgl. Richter, „Transparenzgesetz des Bundes und ‚Rechtsanspruch auf Open Data‘“, ZGI 2023, 159; bereits auch EU-Kommission, „Public Sector Information: A Key Resource for Europe“, COM(1998) 585 final.

² Zu Definition und Prinzipien im Einzelnen: Lederer, „Open Data“, 2015, S. 39 ff.; Richter, „Information als Infrastruktur“, 2021, S. 35 ff.

³ BT-Drs. 18/11614, 1.

Die Möglichkeiten der Digitalisierung können nur vollumfänglich ausgespielt werden, wenn alle Teile der öffentlichen Verwaltung, die in einem gesetzlich determinierten Verfahrenszusammenhang stehen, über eine digitale Verfahrensinfrastruktur vernetzt sind. Auf diese Weise werden zwei Verbindungen geschaffen: Zum einen kann eine digitale Kommunikation stattfinden, insbesondere können Nachrichten und Dokumente ausgetauscht werden. Zum anderen können Daten an der jeweils „führenden Stelle“ abgerufen werden, sodass diese nicht erneut bei einem oder einer Verwaltungsakteur:in erhoben werden, was zeit- und kostensparend ist. Beides erreicht man durch die Errichtung von Behördenportalen und einem Portalverbund sowie durch die Errichtung und den Ausbau von behördlichen Registern.⁴

b) Standardisierung und Infrastruktur für eine wirksame Open-Data-Nutzung

Im zweiten Fortschrittsbericht der Bundesregierung wird der Zusammenhang zwischen Prozessanpassung und verbesserter Datenbereitstellung ebenfalls dargestellt.⁵ Verfügbare Daten sind nur dort inhärent wertvoll, wo diese schnell und widerspruchsfrei nutzbar sind. Dies erfordert eine inhaltliche Definitionsschärfe der Datenbeschreibung, die neben formalen Kriterien auch Besonderheiten von Erfassungsprozessen der Daten beinhaltet. Weiter ist eine Nachnutzung nur dort möglich, wo Daten in technische Prozesse, ggf. automatisiert, integrierbar sind. Diese beiden Komponenten zusammen bilden die **Metadaten**, die Datensätze auch ohne tiefe Kenntnis interner Verwaltungsprozesse erschließen können. Während die Datenbeschreibung primär auf menschliche Erschließung und Bewertung ausgerichtet ist, ist die Überführung in technische Austauschstandards (z.B. DCAT-AP mit methodischen und fachlichen Erweiterungen) aus gutem Grund verpflichtend.

Eine weitere Chance liegt im föderalen Lernpotenzial: Transparenzgesetze auf Länderebene sehen bereits heute spezifische Rechtsansprüche auf Bereitstellung bestimmter Informationen vor. Einzelne Bundesländer und Kommunen haben daher bereits fortgeschrittenere **Open-Data-Praktiken** etabliert⁶, deren Übertragung auf die Bundesebene systematisch genutzt werden kann. Ein konkretes Beispiel für die von uns benannte Chance des föderalen Lernpotenzials liefert die Open Government Academy des Landes NRW: Ihr Leitfaden zur Datenqualität operationalisiert die in der Forschung international anerkannten FAIR-Prinzipien (Findability, Accessibility, Interoperability, Reusability) für die Verwaltungspraxis und präzisiert sie um sieben konkrete Qualitätsdimensionen (Auffindbarkeit, Zugänglichkeit, Offenheit, Maschinenlesbarkeit, Konsistenz, Aktualität, Konformität, Verständlichkeit). Eine solche praxisnahe Handreichung existiert auf Bundesebene bislang nicht in vergleichbarer Konkretisierung;

4 Rachut/Heckmann, „Verwaltungsdigitalisierung de lege lata und de lege ferenda“, VerwArch 2025, Heft 2, S. 150.

5 Deutscher Bundestag, 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“, BT-Drs. 20/15020, 17.02.2025.

6 Siehe z. B. für die Länderebene: Open Knowledge Foundation, „Open Data Ranking 2024/2025“, <https://opendata-ranking.de/>

der Fahrplan sollte prüfen, inwieweit das Centre of Competency for Open Data (CCOD) ein entsprechendes bundesweites Pendant entwickeln kann.⁷

Insgesamt sollte eine zeitgemäße Open-Data-Strategie nicht nur technische Öffnung, sondern auch **soziale Einbettung, Machtkritik und nachhaltige Infrastruktur** berücksichtigen. Die deutsche Strategie bietet dafür eine Grundlage, könnte aber durch stärkere Betonung von Partizipation, Kontextualisierung und Schutzmechanismen deutlich erweitert werden.

c) Nutzen von Synergien zwischen Open Data und Zivilgesellschaft

Um vor dem Hintergrund wachsender staatlicher und privatwirtschaftlicher Datenerhebung ein klareres konzeptionelles Verständnis von Open Data zu erlangen, bietet es sich an, diese anhand von verwandten Konzepten wie Civic Data (Bürgerschaftliche Daten) und Counterdata („Gegen-Daten“) zu diskutieren: **Civic Data** (von Bürger:innen für Bürger:innen erhobene, kontextgebundene Datensätze) können als ein demokratisierendes Element beschrieben, das Menschen befähigt, lokale Probleme sichtbar zu machen und politisches Handeln einzufordern. Gleichzeitig zeigt sich, dass Civic Data nicht automatisch Open Data sind, sondern jeweils eigene Grenzen und politische Implikationen besitzen.⁸ Diese Differenzierung ist besonders relevant für die deutsche Open-Data-Strategie, die Transparenz, Innovation und Teilhabe als zentrale Ziele formuliert, jedoch bislang nur begrenzt die sozialen, politischen und infrastrukturellen Bedingungen adressiert, unter denen Daten tatsächlich demokratische Wirkung entfalten.

Es sollte die Bedeutung von Kontext und „Ownership“ betont werden: Civic Data sind nicht nur Datenpunkte, sondern Ausdruck lokaler Wissensproduktion. Die deutsche Open-Data-Strategie könnte diesen Aspekt stärken, indem sie nicht nur staatliche Daten öffnet, sondern aktiv **Co-Produktion mit Bürger:innen** fördert; etwa durch Citizen-Science-Programme, kommunale Datenlabore oder partizipative Datenerhebungsprojekte.

2. Herausforderungen

a) Unübersichtlichkeit für Behörden

Der zweite Open-Data-Bericht der Bundesregierung kommt zu dem Ergebnis, dass ein starkes Gefälle im Bereitstellungsniveau (sowohl quantitativ als auch qualitativ) bei offenen Daten besteht und nur wenige Behörden über etablierte Prozesse hierfür verfügen.⁹ Insgesamt haben die Behörden keinen gesamtheitlichen Überblick darüber, welche veröffentlichungspflichtigen Datensätze vorhanden sind.

⁷ Landesregierung NRW, Open-Data-Grundlagen, <https://open.nrw/grundlagen-leicht-und-verstaendlich-was-be-deutet-open-data>.

⁸ Shibuya/Olojo/Hamm/Krishnan/Cerratto Pargman, „Can civic data be counterdata and open data? Exploring the limits of data, contestation and governance“, in: Uncertain Journeys into Digital Futures, Weizenbaum-Institut, <https://www.inlibra.com/document/download/pdf/uuid/b469317d-d4c3-3864-99bf-556c92d18d24>

⁹ Deutscher Bundestag, 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“, BT-Drs. 20/15020, 17.02.2025.

b) Standardisierung von und Infrastruktur für Open Data

Es fehlt außerdem an dezentraler jedoch föderierter technischer Infrastruktur für die Bereitstellung der Daten. Hinzu kommt die uneinheitliche Standardisierung von Daten, Metadaten und Infrastrukturen zwischen Bund und Ländern, die auch GovData nur auf Metadatenebene abfedern, aber nicht die dahinterliegenden heterogenen Daten sowie die dezentral betriebenen Dateninfrastrukturen vereinheitlichen kann.¹⁰

Eine digitale, vernetzte und zumindest teilweise automatisierte Verwaltung räumt den hierfür erforderlichen Innovationen einen erheblichen Stellenwert ein. Das setzt voraus, dass die eingesetzte Software und die korrespondierenden IT-Dienstleistungen eine hinreichende Qualität haben, damit die mit ihnen gestalteten Verwaltungsverfahren nicht nur ordnungsgemäß ablaufen, sondern auch auf Akzeptanz und Vertrauen stoßen.

c) Rechtliche Unsicherheit bei Open Data

Als maßgebliche Hürde ist aus Sicht des Weizenbaum-Instituts die Komplexität der Regelungen anzusehen. Diese ist mitunter durch die historische Entwicklung bedingt und wird durch das Zusammenspiel im Mehrebenensystem zusätzlich erhöht. Für die Veröffentlichung als auch für die (Weiter-)Nutzung der erhobenen Daten durch die öffentliche Hand ergeben sich rechtliche Vorgaben aus einer Reihe von Rechtstexten: Datenschutzgrundverordnung und Datenschutzgesetze; Informationsfreiheitsgesetze und Informationsweiterverwendungsgesetz; Umweltinformationsgesetz, Geodatenzugangsgesetz, Verbraucherinformationsgesetz; Sicherheitsüberprüfungsgesetz; Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen; Sonstige Geheimnisschutznormen wie Statistikgeheimnis, Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis, Berufsgeheimnisse sowie Urheberrechtsgesetze, Markengesetz und Patentrecht.¹¹

Der § 12a EGovG verpflichtet Behörden zwar zur Datenbereitstellung, schließt aber in § 12a Abs. 1 S. 2 EGovG ausdrücklich aus, dass auch ein Anspruch hierauf bestünde. Somit können Behörden nicht klageweise zur Erfüllung ihrer Pflichten zur Datenbereitstellung angehalten werden.¹²

Während im Ersten Open-Data-Gesetz gem. § 12a Abs. 2 Nr. 5 EGovG a. F. **Daten, die zu Forschungszwecken erhoben wurden**, noch explizit vom Anwendungsbereich des § 12a EGovG ausgenommen wurden, müssen diese seit Einführung des Zweiten Open-Data-Gesetzes ebenfalls bereitgestellt werden. Sowohl eine vorbehaltlose als auch eine verfrühte Pflicht zur Bereitstellung solcher Daten könnte jedoch negative Auswirkungen auf die ungestörte

10 Deutscher Bundestag, 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“, BT-Drs. 20/15020, 17.02.2025.

11 Deutscher Anwaltverein, „Initiativ-Stellungnahme Nr. 2/2018 des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Informationsrecht: Maßnahmen zur Förderung von Open Data auf der Ebene der kommunalen Verwaltung“, S. 6, Januar 2018.

12 Richter, „Transparenzgesetz des Bundes und Rechtsanspruch auf Open Data“, ZGI 2023, 159; vgl. hierzu unsere Ausführungen unter Leitfrage 2 „Rahmenbedingungen“ sowie im Anhang.

Ausübung von Forschungstätigkeiten haben, insbesondere dann, wenn die Forschungsprozesse noch laufen. Auch zukünftige Forschungsprojekte, die auf vertrauliche Datenerhebungen angewiesen sind, können gefährdet werden, wenn die Vertraulichkeit durch eine gesetzlich erzwungene Preisgabe der Daten aufgehoben wird. Die Pflicht zur Bereitstellung bestimmter Forschungsdaten gem. § 12a Abs. 1 S. 1 EGovG steht in einem Spannungsverhältnis zum grundrechtlich garantierten Schutz der ungestörten Ausübung der Forschung gem. Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG. In § 12a Abs. 1 S. 1 EGovG wird die Forschungsfreiheit vor allem für **Ressortforschungseinrichtungen** relevant. Es ist allgemein anerkannt, dass sowohl die Forschungstätigkeit der Ressortforschungseinrichtungen als auch die in diesem Zusammenhang erhobenen Daten und Ergebnisse und deren Bewertung und Verarbeitung von Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG geschützt sind.¹³ Der besondere Schutz der Forschungsdaten wird in der Sonderregelung des § 12a Abs. 4 S. 3 EGovG berücksichtigt. Hiernach sind Daten, die zu Forschungszwecken erhoben wurden, erst bereitzustellen, wenn (1) „das der Datenerhebung zugrunde liegende Forschungsvorhaben abgeschlossen“ ist und (2) „der Forschungszweck erfüllt ist“. Bisher wird in § 12a Abs. 1 S. 2 EGovG ein Rechtsanspruch auf Bereitstellung von Daten ausgeschlossen. Dies gilt auch für Forschungsdaten, sodass Schwierigkeiten bei der Auslegung der Begriffe des Forschungszwecks und des Forschungsvorhabens bisher nur vereinzelt auftreten. Dies könnte sich jedoch schnell ändern, sollte der bereits im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode angelegte Rechtsanspruch auf Open Data eingeführt werden.¹⁴

Eine weitere, eigenständige Herausforderung sieht das Weizenbaum-Institut im aktuellen rechtspolitischen Umfeld der **Informationsfreiheitsgesetzgebung**. Auf Bundesebene wie in einzelnen Ländern wird derzeit über eine Einschränkung des Informationsfreiheitsrechts diskutiert. Open Data und Informationsfreiheit sind rechtlich zu unterscheiden, denn Open Data betrifft in der Regel (teilweise aggregierte) quantitative Datensätze auf gesetzlicher Bereitstellungspflicht, während das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) einen individuellen, antragsgebundenen Zugang bis hin zur Akteneinsicht eröffnet. Beide Regime sind jedoch rechtlich verzahnt: § 12a Abs. 3 Nr. 1 lit. a EGovG verweist für die Ausnahmetatbestände unmittelbar auf die §§ 3, 4 und 6 IFG.¹⁵ Eine Schwächung des IFG könnte sich damit potenziell auch auf die Auslegung der Open-Data-Ausnahmen auswirken. Praktisch besonders greifbar kann dies im Datenjournalismus werden, denn datengetriebene Berichterstattung stützt sich häufig auf offene Datensätze, entfaltet ihre volle Aussagekraft aber oft erst in Verbindung mit begleitenden Dokumenten, die nur über einen Antrag nach dem IFG zugänglich sind.

¹³ Huber/Voßkuhle/Paulus, 8. Aufl. 2024, GG Art. 5 Rn. 530; u. a. auch erfasst sind die Bewertung der Forschungsergebnisse, deren Verbreitung sowie der Zugang zu und die Nutzung von Daten, s. Dürig/Herzog/Scholz/Gärditz, GG/Gärditz, 106. EL 2024, GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 94; Huber/Voßkuhle/Paulus, 8. Aufl. 2024, GG Art. 5 Rn. 488; BeckOK GG/Kempen, 60. Ed., 28.12.2024, GG Art. 5 Rn. 182; BlnTranspG-E, Abghs-Drs. 18/3458, S. 57.

¹⁴ Wiesner, „Forschungsfreiheit im Open-Data-Recht“, ZGI 2025, 123.

¹⁵ §§ 3 ff. Informationsfreiheitsgesetz (IFG); Ausnahmen vom Informationszugang.

- II. „Welche Rahmenbedingungen sollten aus Ihrer Sicht wie verändert werden, um eine wirksame Open-Data-Kultur in Deutschland zu schaffen; welche Themen und Handlungsfelder sollten in den kommenden Jahren priorisiert werden?“

Eine Open-Data-Kultur kann nur dort entstehen, wo Beteiligte Nutzen erfahren. Dies bedeutet in diesem Kontext konkret, dass sowohl Datenproduzierende wie auch -nutzende aus verschiedenen Domänen wie Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft jeweilig wertschöpfend Verwaltungsdaten nutzen können.

Aus Sicht des Weizenbaum-Instituts sollte ein Rechtsanspruch auf Open Data bei gleichzeitiger Wahrung zwischen Öffnung und Schutz priorisiert werden. Zudem sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen durch Novellierung des EGovG verbessert werden. Darüber hinaus sieht das Weizenbaum-Institut Potenzial bei der Anpassung der Budgetierung, sowie dem Ausbau von IT- und Beratungsinfrastrukturen.

1. Rechtsanspruch auf Open Data

Aus rechtlicher Sicht hält das Weizenbaum-Institut für eine belastbare Open-Data-Kultur die Überwindung des strukturellen Vollzugsdefizits, das dem geltenden § 12a EGovG anhaftet, für sinnvoll. Die Norm begründet eine objektiv-rechtliche Bereitstellungspflicht der Behörden, ohne eine Rechtsfolge bei Nichterfüllung oder ein korrespondierendes, durchsetzbares Recht Dritter zu schaffen. Diese Schwäche rein anreizbasierter Regelungsansätze hat das Weizenbaum-Institut bereits in seiner Stellungnahme zum schleswig-holsteinischen Digitalisierungsgesetz (ITEG) herausgearbeitet¹⁶; sie überträgt sich strukturell auf die Bundesebene.

Wir empfehlen daher, den im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode angekündigten **Rechtsanspruch auf Open Data als zentrales, kurzfristig zu priorisierendes Handlungsfeld** zu behandeln.¹⁷

Als **zweites, mittelfristiges Handlungsfeld** ist die **Einbettung dieses Anspruchs in eine kohärente Gesamtsystematik** empfehlenswert, wobei Vereinfachung nicht zulasten des Grundrechtsschutzes gehen darf.¹⁸

16 Weizenbaum-Institut, „Stellungnahme zum Entwurf des Digitalisierungsgesetzes der Landesregierung Schleswig-Holstein“, https://www.weizenbaum-institut.de/media/Publikationen/Weizenbaum_Policy_Paper/wpp1_muller_et_al-Stellungnahme_zum_Entwurf_des_Digitalisierungsgesetzes.pdf

17 Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und SPD, 2025, Abschnitt „Digitalpolitik/Staatsmodernisierung“.

18 Vgl. Hennemann/Roth-Isigkeit/Wendehorst, „Bestandsaufnahme Datengesetzbuch“, Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, 17.07.2026, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Gutachten/2026-07-17-datengesetzbuch-gutachten.pdf>; Weizenbaum-Institut/DGRI, „Structural Challenges of EU Digital Legislation and Targeted Simplification Through the Digital Omnibus Initiative“, Weizenbaum Policy Paper 20, https://www.weizenbaum-institut.de/media/Publikationen/Weizenbaum_Policy_Paper/Weizenbaum_Policy_Paper_20.pdf.

2. Konkrete Novellierungsvorschläge zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Um eine bessere Open-Data-Kultur in Deutschland zu schaffen, sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden. Unter anderem bedarf es aus Sicht des Weizenbaum-Instituts einer Anpassung von § 12a EGovG.

§ 12a Abs. 1 S. 1 EGovG verpflichtet Bundesbehörden zur Bereitstellung unbearbeiteter, maschinenlesbarer Daten, ohne zwischen Datentypen zu differenzieren. Der Reformbedarf zeigt sich aus Sicht des Weizenbaum-Instituts in fünf Punkten, die hier zusammenfassend dargestellt werden. Die detaillierten Vorschläge finden sich im Anhang.

Erstens ist der Anwendungsbereich aus Sicht des Weizenbaum-Instituts rechtsunsicher: Das Merkmal „Maschinenlesbarkeit“ bedarf der Konkretisierung, ebenso die Ausnahmen in § 12a Abs. 2 Nr. 3, 4 EGovG, da schon geringfügige Bearbeitungsschritte fälschlich zum Ausschluss führen könnten.

Zweitens fehlt eine Rechtsfolge bei Pflichtverletzung; eine verhältnismäßige Sanktion würde Anreize schaffen, ohne faktische Umsetzungshürden (Personal, Know-how) unangemessen zu sanktionieren.

Drittens sollte ein individueller Anspruch als Sekundäranspruch zur bestehenden Pflicht auf Bereitstellung eingeführt werden. Bei Forschungsdaten ist zusätzlich die Wissenschaftsfreiheit abzusichern, ohne „public money, public data“ durch Bereichsausnahmen zu unterlaufen.

Viertens sollte der persönliche Anwendungsbereich auf Selbstverwaltungskörperschaften, Registerstellen und Beliehene erweitert werden.

Schließlich regen wir an, die Kohärenz mit anderen Rechtstexten, insbesondere IFG, PSI-RL¹⁹ und DNG und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zu prüfen. Darüber hinaus sollten die High Value Datasets an den einschlägigen Stellen des strategischen Rahmens ausdrücklich berücksichtigt und mit den Vorgaben der DVO-HVD abgeglichen werden.

3. Berücksichtigung der Risiken der Öffnung von Daten

In autoritären Kontexten oder bei sensiblen Themen kann Transparenz zu Repression führen. Auch in Deutschland existieren Kontexte, in denen offene Daten unbeabsichtigt marginalisierte Gruppen gefährden oder verzerrte Narrative verstärken könnten.

Die Open-Data-Strategie adressiert Datenschutz und Anonymisierung, doch sie berücksichtigt bislang kaum die **sozialen Risiken** der Datenöffnung. Eine Ergänzung wäre daher die systematische Einbindung von Risikoanalysen, die Machtasymmetrien, Repräsentationslücken und potenzielle Missbrauchsszenarien berücksichtigen.

19 Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors

4. Rolle großer Technologieanbietenden

Ein weiterer zentraler Punkt betrifft die Rolle großer Technologieanbietenden. Viele öffentliche Akteur:innen sind auf deren Infrastruktur angewiesen, was Abhängigkeiten schafft. Die deutsche Strategie betont Interoperabilität und offene Standards, geht aber nicht explizit auf die Frage ein, wie öffentliche Akteur:innen unabhängig von Big Tech Daten erheben, speichern und nutzen können. Hier wäre eine Ergänzung sinnvoll: Förderung gemeinwohlorientierter, offener und dezentraler Dateninfrastrukturen, die nicht auf proprietäre Plattformen angewiesen sind.²⁰ Dadurch erhöht sich zudem die Ausfallsicherheit der Infrastruktur.

5. Kontextualisierung und machtsensible Ausgestaltung von Open Data

Die deutsche Open-Data-Strategie setzt außerdem stark auf die Öffnung staatlicher Datenbestände, die Verbesserung technischer Standards und die Förderung von Datenkompetenzen. Doch Offenheit allein reicht nicht aus: Daten müssen kontextualisiert, partizipativ erhoben und machtsensibel gestaltet sein, um gesellschaftliche Wirkung zu entfalten. Civic Data etwa zeigen, dass von Bürger:innen generierte Daten, häufig solche sind, die staatliche Stellen nicht erheben, sei es aus politischen, wirtschaftlichen oder infrastrukturellen Gründen. Die deutsche Strategie könnte hier stärker anerkennen, dass zivilgesellschaftliche Datenerhebung nicht nur Ergänzung, sondern auch Korrektiv staatlicher Datenproduktion ist.

6. Angepasste Budgetierung und Ausbau von IT- und Beratungsinfrastrukturen

Rechtliche Klarstellungen entfalten nur Wirkung, wenn sie ausreichend budgetiert, und mit nachhaltigen IT- und Beratungsstrukturen unterlegt sind.

Die aktuelle **Budgetierung** von Einzelanfragen werden bei Einführung eines Rechtsanspruchs im EGovG voraussichtlich nicht auskömmlich sein. Der Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode bekennt sich zu einem offeneren Verständnis der Datennutzung sowie zur Stärkung von Datenkompetenz und Abbau von Hindernissen; dies sollte im Fahrplan durch konkrete Mittelzuweisungen untersetzt werden.²¹

Weiter ist zu bedenken, dass die notwendigen **IT- und Beratungsstrukturen** zur Unterstützung von Behörden bei der Bereitstellung von Open Data für einen Roll-out auf die mittelbare Bundesverwaltung aus hiesiger Sicht nachhaltig ausgebaut werden müssen. Bei der **Standardisierung** sollte zudem ein im Koalitionsvertrag angelegtes Spannungsverhältnis zwischen „souveränen“ und „offenen“ Standards²² aufgelöst werden: Das Weizenbaum-Institut empfiehlt eine klare Priorisierung offener Standards für Verwaltungsdaten, kombinierbar mit souverän betriebener Infrastruktur.

²⁰ Wissenschaftsrat, „Empfehlungen zur Souveränität und Sicherheit der Wissenschaft im digitalen Raum“, Köln 2023, <https://doi.org/10.57674/m6pk-dt95>.

²¹ Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode, 2025.

²² Ebd.

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

Wie eine angemessene Balance zwischen Offenheit und Sicherheit gefunden werden kann, beschäftigt aktuell verschiedene Disziplinen gleichermaßen; ein Zeichen dafür, dass es sich um eine grundsätzliche Weichenstellung handelt. Sicherheitsrelevante Fragestellungen sind im Kontext öffentlicher Verwaltungs- und Regierungsdaten absolut ernst zu nehmen. Dennoch sind entsprechende Datensätze teilweise von hohem wissenschaftlichem und gesellschaftlichem Interesse.

1. Orientierung an bewährten Regelungen

Das Weizenbaum-Institut empfiehlt zunächst, für Open Data nicht eigenständige, neu zu entwickelnde Ausnahmekategorien zu schaffen, sondern sich eng **an den bewährten Tatbeständen**, die übertragbar sind **zu orientieren**. Dies gilt insbesondere für §§ 3 ff. IFG¹⁰ und § 8 UIG¹¹, und zwar auch im Einklang mit den strukturellen Ausschlüssen in Art. 1 Abs. 2 und 3 der Open Data Directive⁶. **Personenbezogene Daten** sind systematisch nicht zu den in Bezug genommenen IFG-Ausnahmetatbeständen zu zählen: § 12a Abs. 3 Nr. 1 lit. a EGovG verweist ausdrücklich nur auf §§ 3, 4 und 6 IFG; nicht auf § 5 IFG, der den Schutz personenbezogener Daten Dritter im Informationszugangsrecht regelt. Der Ausschluss personenbezogener Daten erfolgt vielmehr bereits vorgelagert auf Tatbestandsebene: durch § 12a Abs. 2 Nr. 5 EGovG (keine Bereitstellungspflicht, soweit der Personenbezug nicht beseitigt wurde) sowie deklaratorisch durch § 12a Abs. 3a EGovG.

2. Zweistufiges Zugangsmodell für Open Data

Zugleich lässt sich die Balance nicht schematisch übertragen: Open Data zielt grundsätzlich auf die proaktive Bereitstellung an eine unbestimmte Zahl von Nutzenden statt auf Einzelauskunft. Diese Differenz wirkt sich vor allem bei der Kombination scheinbar unbedenklicher Datensätze verschärfend aus. Das Weizenbaum-Institut schlägt daher als möglichen Ansatz ein zweistufiges Zugangsmodell, respektive die Trennung in „öffentliche“ und „vorhandene“ Daten vor. Während „öffentliche“ Daten den klassischen Open-Government-Data-Prinzipien entsprechen (uneingeschränkter Zugang für jede Person), sollten „vorhandene“ Daten **in einem eigenen Rechtsrahmen bereitgehalten werden**, der Zugriffe unter regulierten Bedingungen für einschlägig begründete Fragestellungen, etwa aus Wissenschaft, Journalismus oder Zivilgesellschaft freigibt, ohne eine vollständige öffentliche Bereitstellung zu erfordern. Der Vorschlag beschränkt sich dabei ausdrücklich auf behördliche Datenbestände des Bundes im bestehenden Anwendungsbereich des § 12a EGovG; eine Ausweitung auf private oder anderweitig gehaltene Datenbestände ist damit nicht verbunden.

Auf **europäischer Ebene** liefern für die zweite Kategorie („vorhandene“ Daten) zwei aktuelle unionsrechtliche Regelungsmodelle wertvolle, wenn auch nicht unmittelbar übertragbare Anhaltspunkte: Art. 40 Abs. 4 Digital Services Act (DSA)²³ gewährt geprüften, (und im Falle von Art. 40 Abs. 4 DSA) bei der zuständigen Koordinierungsstelle akkreditierten

23 Verordnung (EU) 2022/2065 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Digital Services Act – DSA).

Forschenden Zugang zu nicht-öffentlichen Plattformdaten für einen definierten Forschungszweck. Dies stellt eine Statusprüfung nutzergruppenbezogen statt datensatzbezogen dar, die sich für die Kategorie „verfügbare“ Daten eignen könnte (Zugang nach Akkreditierung der anfragenden Institution statt starrer Einzelfallprüfung). Die European Health Data Space (EHDS)-Verordnung²⁴ verfolgt einen strukturell ähnlichen Gedanken in Bezug auf die Sekundärnutzung von Gesundheitsdaten: Statt eines unmittelbaren freien Zugriffs erfolgt die Bereitstellung über behördlich organisierte Gesundheitsdatenzugangsstellen, die den Zugang für legitimierte Zwecke vermitteln und kontrollieren, Art. 50 ff. EHDS-VO.

Im **Bundesrecht** dominiert demgegenüber ein vorhabenbezogenes Prüfmodell: Nach § 75 SGB X wird die Übermittlung von Sozialdaten für ein bestimmtes Forschungsvorhaben genehmigt; nach § 303e SGB V muss der oder die Nutzungsberechtigte bei jedem Antrag Umfang und Struktur der begehrten Daten für den konkret verfolgten Zweck darlegen; § 16 Abs. 6 BStatG knüpft die Übermittlung an die Durchführung eines bestimmten wissenschaftlichen Vorhabens. Diese Modelle prüfen also nicht abstrakt die Vertrauenswürdigkeit einer Institution, sondern jeweils das einzelne Vorhaben.

Ergänzend liefern Art. 4 Abs. 6 und Art. 5 Abs. 6 Data Act ein weiteres Vorbild: Statt pauschalen Ausschlusses geschäftsgeheimnisbehafteter Daten verpflichtet der Data Act zu technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen vor Offenlegung. Wenn die Maßnahmen nicht getroffen oder untergraben werden (Art. 4 Abs. 7 DA) oder der Dateninhaber dennoch mit einem schweren wirtschaftlichen Schaden rechnen muss (Art. 4 Abs. 8 DA), ist ein Ausschluss dennoch möglich.

Für die Ausgestaltung eines Zugangs zu „vorhandenen“ Daten empfiehlt das Weizenbaum-Institut ein **mehrstufiges Verfahren**, das beide Prüflogiken kombiniert: Auf einer ersten Stufe könnte eine einmalige institutionelle Akkreditierung antragsberechtigter Einrichtungen (etwa Hochschulen, unabhängige Forschungseinrichtungen, Redaktionen, anerkannte zivilgesellschaftliche Organisationen), die grundlegende Voraussetzungen wie Datenschutzkonzept und Geheimhaltungsverpflichtung einmalig nachweisen, erfolgen. Auf einer zweiten Stufe könnte eine schlanke, vorhabenbezogene Plausibilitätsprüfung des einzelnen Zugangsanspruchs, die sich auf Zweck, Umfang und Erforderlichkeit der begehrten Daten beschränkt, erfolgen. Diese Kombination reduziert den wiederkehrenden Prüfaufwand gegenüber einer rein vorhabenbezogenen Einzelfallprüfung, verhindert aber zugleich eine pauschale Freigabe an akkreditierte Institutionen unabhängig vom konkreten Verwendungszweck.

Diese **Modelle auf Bundes- und europäischer Ebene** unterscheiden nicht ausschließlich zwischen „öffentlichen“ und „nicht öffentlichen“ Daten, sondern schaffen eine dritte, institutionell vermittelte Zugangsform. Für Open Data ist zu empfehlen, diese vermittelnde Funktion bei einer bestehenden Stelle anzusiedeln. Naheliegender könnte eine Erweiterung der Aufgaben des Kompetenzzentrums Open Data (CCOD) oder von GovData um die genannte zweistufige Prüfung sein, wobei diese Stelle akkreditierungspflichtige „vorhandene“

24 Verordnung (EU) 2025/327 über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten (European Health Data Space – EHDS).

Datensätze nachweisen und den Zugang im Einzelfall vermitteln müsste. Diese Zuständigkeit sollte ausdrücklich subsidiär zu bestehenden und geplanten sektoralen Zugangsregimen ausgestaltet werden, um Doppelstrukturen und Kompetenzkonflikte zu vermeiden. Für Datenarten, die bereits einer spezialgesetzlichen Zugangsregelung unterliegen, bleibt die jeweilige Fachstelle mit ihrer gewachsenen Infrastruktur zur Anonymisierung und Risikobewertung zuständig. Insbesondere zum geplanten Deutschen Zentrum für Mikrodaten nach dem Forschungsdatengesetz ist eine klare Abgrenzung oder zumindest eine Koordinierungspflicht vorzusehen, damit kein paralleler, sektorenübergreifender Forschungszugang entsteht.

Zu beachten bleibt, dass keines der Vorbilder eins zu eins übertragbar ist. Bei einer Umsetzung wäre insbesondere zu klären, welche Stelle die Akkreditierungsfunktion auf erster Stufe übernimmt, nach welchen materiellen Kriterien die vorhabenbezogene Prüfung auf zweiter Stufe erfolgt, und wie eine zeitliche und inhaltliche Begrenzung der Datennutzung sichergestellt wird.

- IV. „Wie können Open-Data-Wertschöpfungsketten und die Weiternutzung von Daten stärker in den Blick genommen werden? Sollten spezifische Zielgruppen als Nutzer von Open Data adressiert werden? Wenn ja, welche und auf welche Weise?“

Open Data sollte künftig stärker entlang vollständiger Wertschöpfungsketten betrachtet werden. Die Bereitstellung eines Datensatzes ist dabei nicht der Endpunkt, sondern der Ausgangspunkt eines Prozesses, in dem Daten auffindbar gemacht, verstanden, technisch integriert, mit anderen Daten verknüpft und schließlich von verschiedenen Zielgruppen für konkrete gesellschaftliche, wirtschaftliche, wissenschaftliche oder administrative Zwecke genutzt werden können.

1. Datenqualität und Künstliche Intelligenz

Viele Belange der sinnvollen Wertschöpfung mit Daten, insbesondere auch für KI-Produkte, betreffen die **Qualität der zugrundeliegenden Daten**. Eine vollständig automatisierte Verwertung von Daten kann nur dort gute, und speziell keine falschen oder verzerrten, Resultate produzieren, wo die Daten geprüft, normiert und dokumentiert sind. Hierfür sind nicht nur Prozesse in der Verwaltung zu optimieren, sondern sind Personalressourcen und -qualifizierungen unabdingbar.

Für gut geeignet halten wir die Creative Commons-Lizenzen (CC0 oder CC-BY). Für hochwertige Datensätze im Sinne der Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 zu den High-Value-Datasets ist dabei insbesondere Art. 4 zu berücksichtigen, der eine Bereitstellung unter CC0, CC BY 4.0 oder einer gleichwertigen offenen Lizenz vorsieht. Die Wahl zwischen CC0 und CC BY sollte daher abhängig von der bestehenden Rechtsposition, dem jeweiligen Datensatz und den Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit der Weiterverwendung erfolgen; die DVO-HVD steht einer differenzierten Lizenzierung nicht entgegen. In Hinblick auf die Datenqualität sollten Provenienzinformationen verfügbar sein. Wo Daten komplett frei nutzbar sind und nicht mehr in ihren Quellen nachgewiesen werden, sind weder Daten, Datenqualität, noch abgeleitete Aussagen extern prüfbar. Dabei gilt es zwischen zwei Varianten abzuwägen:

entweder eine explizite Angabe durch Nutzung einer Lizenz mit einem Modul zur Quellen-
nung, oder eine implizite Angabe durch Einsatz einer entsprechenden technischen Lösung
zur Vorhaltung von Provenienzinformatoren. Obgleich eine explizite Angabe als sicherste
Variante erscheint und sich insbesondere für einfache Szenarien eignet, kann sich das ins-
besondere in komplexeren Szenarien als unpraktikabel erweisen.

2. Zielgruppen: Forschung, Zivilgesellschaft und Journalismus, kleine und mittlere Unter- nehmen

Der zweite Open-Data-Fortschrittsbericht der Bundesregierung zeigt: 79 Prozent der befrag-
ten Behörden wissen weder, wer ihre Daten nutzt, noch zu welchem Zweck.²⁵ Ein wichtiger
Schritt wäre daher aus Sicht des Weizenbaum-Instituts, die Perspektive der Nachnutzung
bereits bei der Planung der Datenbereitstellung mitzudenken. Datenbereitstellende Stellen
könnten Rückmeldungen darüber erhalten, welche Daten tatsächlich genutzt werden, wel-
che Qualitätsprobleme bestehen und welche zusätzlichen Daten oder Dokumentationen für
konkrete Anwendungen benötigt werden. Open Data sollte damit stärker als **iterativer Pro-
zess zwischen Bereitstellung und Nachnutzung** verstanden werden.

Als **erste Zielgruppe** empfiehlt das Weizenbaum-Institut der **gemeinnützigen, unabhängi-
gen Forschung** einen privilegierten Zugang einzuräumen. Gemäß der Begründung des Ge-
setzentwurfs von 2021 kann die Bereitstellung von Forschungsdaten durch den Bund „eine
Kultur der ‚Open Science‘ befördern, deren Ziel höhere Transparenz und Reproduzierbarkeit
von Forschungsergebnissen ist.“²⁶

Dieser Forschungsvorrang ist nachhaltig: eine wissenschaftliche Nutzung von Daten kann
Mehrwert für die Gesellschaft, aber auch die Verwaltung, dort erzeugen, wo kein ökonomi-
scher Nutzen kreierbar ist. Ebenso verfügt der wissenschaftliche Prozess über etablierte Me-
chaniken, auch besonders schützenswerte Daten zu beforschen, ohne diese zu veröffentli-
chen.

Als **zweite Zielgruppe** sollte aus Sicht des Weizenbaum-Instituts die **Zivilgesellschaft und
Journalismus** berücksichtigt und strukturell gestärkt werden. Der zweite Fortschrittsbericht
dokumentiert das Fehlen eines etablierten Austauschs mit zivilgesellschaftlichen Datennut-
zenden.²⁷ Zu diesen zählt auch der Datenjournalismus. GovData sollte niedrigschwellig und
barrierefrei nutzbar ausgestaltet werden (gruppenspezifische Aufbereitung, verständliche
Dokumentation, vorhandene Feedbackkanäle).

Der Gesetzentwurf zum Zweiten Open-Data-Gesetz benennt als **dritte Zielgruppe** bereits
kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Start-ups als Hauptadressaten

25 Deutscher Bundestag, 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“, BT-Drs. 20/15020, 17.02.2025.

26 Deutscher Bundestag, 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“, BT-Drs. 20/15020, 17.02.2025. Kap. 4.2.

27 Ebd.

wirtschaftlicher Wertschöpfung.²⁸ Diese verfügen typischerweise nicht über eigene Rechtsabteilungen, sodass Rechtssicherheit für sie wie eine Art Marktzugangsvoraussetzung wirken kann.

Zusammenfassend erfordern die drei Zielgruppen aus Sicht des Weizenbaum-Instituts drei unterschiedliche Instrumente: privilegierten akkreditierungsgestützten Zugang für gemeinnützige unabhängige Forschung, niedrigschwellige Zugänglichkeit für die Zivilgesellschaft, sowie Rechtssicherheit (Haftung, Lizenzierung, KI-Tauglichkeit) für KMU/Start-ups.

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

Das Weizenbaum-Institut hält Indikatoren in drei Bereichen für sinnvoll: Grad der **Digitalisierung**, flächendeckende **Bereitstellung** von Daten und Metadaten, sowie die steigende **Nachnutzung** der Daten.

Das Weizenbaum-Institut möchte jedoch betonen, dass Indikatoren mit Bedacht eingesetzt werden sollten, um potenziellen negativen Effekten vorzubeugen. **Quantitative sollten um qualitative Indikatoren ergänzt werden**, um eine **differenzierte Messung** zu ermöglichen. Hierbei könnten „Best Practices“ aus der Wissenschaft Anwendung finden.

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

Austausch mit der Wissenschaft

Generell empfehlen wir ein gegenseitiges Lernen der Sektoren, die sich nicht auf Datenbereitstellungen und Sekundärnutzungen beschränken: auch wenn eine teilweise unterschiedliche Ausprägung der Problemdimensionen vorliegt, können Verwaltung, Wirtschaft und Forschung in diesem Bereich auf formeller und struktureller Ebene voneinander lernen. So sind viele methodischen Ergebnisse im Kontext von Forschungsdaten, etwa im Rahmen des Aufbaus der Nationale Forschungsdateninfrastruktur (NFDI) auf Verwaltungsdaten übertragbar. Gleichzeitig sind Infrastrukturen (CKAN) und Standards (u.a. DCAT-AP) aus dem Verwaltungskontext auch auf die Wissenschaft übertragbar. Auf beiden Arbeitsebenen wurden Erfahrungen etwa bezüglich der Standardisierung oder dem Aufbau von Infrastrukturen gemacht. Hier können eine engere Kooperation und Verzahnung für alle Gruppen befruchtend sein.

²⁸ Deutscher Bundestag, 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“, BT-Drs. 20/15020, 17.02.2025. Kap. 4.2.

Anhang

1. Rechtsunsicherheiten im sachlichen Anwendungsbereich reduzieren

Die öffentlich-rechtliche Pflicht zur Bereitstellung der Daten nach § 12a I S. 1 EGovG ist geprägt von Rechtsunsicherheiten. Diese gilt es zu beheben.

Zum Beispiel ist das Tatbestandsmerkmal *maschinenlesbare* Daten (Hervorhebung hinzugefügt) zu unbestimmt. Daten sind maschinenlesbar, wenn sie in einem Dateiformat vorliegen, das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen die konkreten Daten einfach identifizieren, erkennen und extrahieren können.²⁹ Daten sind nicht maschinenlesbar, wenn sie in einem Dateiformat kodiert sind, das eine automatisierte Weiterverarbeitung einschränkt, weil die Daten nicht oder nicht ohne Weiteres aus ihnen extrahiert werden können.³⁰ In vielen Konstellationen ist die Einordnung in maschinenlesbar bzw. nicht-maschinenlesbar wohl fraglich. Gleichzeitig entscheidet dieses Merkmal darüber, ob Daten in die Offenlegungspflicht fallen oder nicht. Eine Konkretisierung etwa anhand von Fallbeispielen ist empfehlenswert.

Auch die Ausnahmetatbestände in § 12a II Nr. 3 und 4 EGovG sollten aus Sicht des Weizenbaum-Instituts konkretisiert werden. Konkret werden bearbeitete Daten von der Bereitstellungspflicht ausgenommen, allerdings gilt dies nicht für Daten, die zur Fehlerbereinigung bearbeitet werden, oder Daten, bei denen die Bearbeitung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen notwendig ist. In diesem Kontext besteht die Gefahr, dass schon leichte Bearbeitungshandlungen (wie Umwandlung von Formaten, Entfernen von Duplikaten oder kleine technische Aufbereitungsmaßnahmen) als bearbeitete Daten gewertet werden und in die Ausnahme fallen. Eine weit und unkonkret formulierte Ausnahme hemmt die Open-Data-Kultur.

2. Durchsetzung der Bereitstellungspflicht mitdenken

Es sollte ein Anspruch auf Bereitstellung eingefügt werden. Dies sollte in § 12a Abs. 1 S. 2 EGovG klargestellt werden. Wichtig ist hierbei, dass prozessuale Aspekte mitzudenken, um auch eine gerichtliche oder außergerichtliche Durchsetzung zu gewährleisten.

Der Gesetzgeber sollte aus Sicht des Weizenbaum-Instituts die Formulierung ausdrücklich als Anspruch **zur Durchsetzung der fortbestehenden, proaktiven Bereitstellungspflicht** ausgestalten. Technisch ließe sich das etwa durch eine Klarstellung erreichen, dass der Anspruch an die objektiv-rechtliche Pflicht aus § 12a Abs. 1 S. 1 EGovG anknüpft und diese individuell durchsetzbar macht. Nur so bleibt beispielsweise die DNG-Zuordnung unter § 2 Abs. 1 Nr. 2 DNG gesichert und die „Bringschuld-Charakteristik“ von Open Data erhalten.

²⁹ BT-Drs. 19/27442, S. 28.

³⁰ Ebd.

Es gibt zwar bereits in anderen Rechtsakten subjektive und durchsetzbare Ansprüche auf Bereitstellung, etwa in § 1 Abs. 1 IFG oder § 1 Abs. 1 UIG. Diese Ansprüche sind allerdings nicht äquivalent. Der Anspruch gem. § 1 I IFG beinhaltet nur einen individuellen Zugang zu staatlicher Information, gerade jedoch nicht die behördliche Veröffentlichung der Daten ggü. Jedermann. Ebenso umfasst der sachliche Anwendungsbereich „Informationen“ und nicht „Daten“. Der Anspruch gem. § 1 UIG wiederum umfasst nur Umweltinformationen. Es bedarf also einen ergänzenden Anspruch im § 12a Abs. 1 S. 2 EGovG. Aufgrund des in § 12a EGovG normierten Subsidiaritätsgrundsatzes würden die Ansprüche aus anderen Gesetzen in Anspruchskonkurrenz dazu bestehen bleiben.

Wichtig ist weiterhin, dass die Durchsetzungshürden des Anspruchs mitgedacht werden. Relevant ist etwa, dass der Inhalt des Anspruchs genau benannt werden kann, um eine Abweisung der Klage als unzulässig aufgrund von § 82 I S. 1 VwGO zu verhindern. Die Open-Data-Koordinatorin gem. § 12a Abs. 9 EGovG müsste herangezogen werden, um hierfür Sorge zu tragen.

Problematisch könnte der Rechtsanspruch auf Forschungsdaten werden, wenn die Formulierung in § 12a Abs. 4 EGovG in ihrer derzeitigen Fassung gleichlautend bleibt. Dies hätte voraussichtlich die Folge, dass inhaltlich wertende Betrachtungen, wie, ob und wann Forschungsvorhaben abgeschlossen und/oder Forschungszwecke erfüllt sind, nicht mehr praktikabel wären. Allein aus Gründen der Rechtssicherheit könnte es daher erforderlich werden, die Grundsätze der Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit normativ zu verankern.³¹ Hierbei könnte man sich an einzelnen Landesgesetzen orientieren.³² Nicht nur eine erhebliche Rechtssicherheit für die zur Bereitstellung von Forschungsdaten verpflichteten Institutionen wäre die Folge, sondern auch eine Rechtsvereinheitlichung, die die Anwendung der Rechtstexte erleichtern würde. Das gesetzte Ziel, Forschungsdaten auch weiterhin grundsätzlich verfügbar zu machen, müsste sich allerdings in der konkreten Formulierung der Norm wiederfinden. Bereichsausnahmen, wie sie sich in anderen Landesgesetzen wiederfinden, stehen jedoch einer Bereitstellung von Forschungsdaten generell entgegen.³³ Nach dem Grundsatz des „public money, public data“ darf das Recht der Datennutzer auf Zugang zu Forschungsdaten nicht derart ausgehöhlt werden. Bei dem Entwurf einer solchen Klausel sollte daher die generelle Zielrichtung des § 12a EGovG, Daten umfassend verfügbar zu machen, erhalten bleiben.³⁴

3. Persönlichen Anwendungsbereich erweitern

Um die Datenmenge zu maximieren und eine möglichst weitgehende Datennutzung zu ermöglichen, sollte der persönliche Anwendungsbereich ausgeweitet werden. Auch Selbstverwaltungskörperschaften wie Hochschulen, Träger von wirtschaftlichen/beruflichen

³¹ Wiesner, „Forschungsfreiheit im Open-Data-Recht“, ZGI 2025, 123.

³² Vgl. § 5 Nr. 7 HmbTG, § 1 Abs. 4 Nr. 4 HODaG und § 2 Abs. 3 Nr. 8 ODaG.

³³ Vgl. § 2 Abs. 4 ThürTG, Art. 39 Abs. 4 Nr. 6 BayDSG, § 16 Abs. 3 S. 2 LTranspG.

³⁴ Wiesner, „Forschungsfreiheit im Open-Data-Recht“, ZGI 2025, 123.

Selbstverwaltungen, Transparenz- oder Unternehmensregister führende Stellen oder Beliehene nach § 12a Abs. 1 S. 3 EGovG könnten von der Pflicht umfasst sein.

4. Kohärenzprüfung mit anderen Rechtsakten

Wichtig ist auch, die Interaktion mit anderen Rechtsakten zu evaluieren. Zum Beispiel verweist § 12a Abs. 3 Nr. 1 lit. A EGovG auf §§ 3, 4, 6 IFG. Es gilt stets mitzudenken, dass zwischen den Rechtsakten keine Reibungen bestehen. Insbesondere nach einer Novellierung des IFGs, muss die Sinnhaftigkeit des Verweises erneut geprüft werden. Auch sollte die Verzahnung mit anderen Rechtstexten, u.a. mit der PSI-RL, dem DNG und den Vorgaben der DVO-HVD, berücksichtigt werden.

Außerdem wird angeregt, das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit den Verfahrensregelungen des EGovG und des Online-Zugangs-Gesetzes (OZG) zusammenzuführen. Ähnlich ist dies bereits in Bayern mit dem ganzheitlichen Ansatz des BayDiG geschehen, wobei die Regelungen des BayEGovG in das BayDiG überführt und um weitere digitalbezogene Regelungskomplexe ergänzt wurden. Auf Bundesebene gilt es dabei insbesondere die folgenden Vorschriften auf die Portalverwaltung abzustimmen: §§ 1, 3, 9, 10, 24, 25 Abs. 1, 35a, 39, ggf. 44–46, 71a ff. VwVfG.³⁵ Ziel des Konsolidierungsprozesses, ist die Beseitigung von Unübersichtlichkeiten und damit im Ergebnis der Abbau von Komplexität, ohne dabei einen Abbau von Verfahrensregelungen zu bewirken.³⁶

³⁵ Rachut/Heckmann, „Verwaltungsdigitalisierung de lege lata und de lege ferenda“, VerwArch 2025, Heft 2, S. 150.

³⁶ Ebd.

Impressum

Weizenbaum-Institut

Stellungnahme zur Online-Konsultation des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung zum strategischen Rahmen für Open Data

Weizenbaum Policy Paper # 23
Berlin, September 2026

ISSN 2940-8490 \ DOI 10.34669/WI.PP/23

Weizenbaum-Institut e.V.

Hardenbergstraße 32 \ 10623 Berlin \ Tel.: +49 30 700141-001
info@weizenbaum-institut.de \ www.weizenbaum-institut.de

DISCLAIMER: Diese Publikation stellt forschungsbasierte Informationen dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung des Weizenbaum-Instituts zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Eine Verwendung dieser Publikation liegt in der ausschließlichen Verantwortung des Lesers. In keinem Fall haften das Weizenbaum-Institut, seine gesetzlichen Vertreter:innen, die Autor:innen, Herausgeber:innen oder sonstige Beteiligte für jegliche Schäden, seien sie mittelbar oder unmittelbar, die aus der Nutzung dieser Publikation resultieren. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Weizenbaum-Institut.

KOORDINATION: Dr. Moritz Buchner

LIZENZ: Dieses Paper erscheint unter Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0).