

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Ausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung und den Haushalts-
ausschuss des Deutschen Bundestages

Open Data

Datenqualität, Strategie und IT-Unterstützung



6. November 2025

Geschäftszeichen: VII 3 - 0002690/I

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Offene Daten sind (noch) verschlossen

Die Bundesregierung sieht in Daten erhebliche Potenziale für Innovation, Wirtschaftswachstum und eine effizientere Verwaltung. Behörden des Bundes kommen ihrer Verpflichtung, offene Daten frei zugänglich bereitzustellen, qualitativ und quantitativ nur unzureichend nach.

→ Worum geht es?

Offene Daten (Open Data) sind Daten, die von allen zu jedem Zweck uneingeschränkt genutzt, weiterverbreitet und verwendet werden dürfen. Die Bundesregierung sieht in Open Data ein enormes wirtschaftliches Potenzial. Open Data kann Innovationen fördern und eine Grundlage für die Digitalisierung der Gesellschaft bilden. Bereits seit dem Jahr 2017 sind Behörden des Bundes per Gesetz verpflichtet, ihre offenen Daten öffentlich bereitzustellen. Im Juli 2021 veröffentlichte die Bundesregierung ihre Open Data Strategie. Darin untermauert sie ihr Ziel, dass Forschung, Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung ihre Daten offen zugänglich machen sollen. Insbesondere mit Blick auf die Behörden des Bundes ist ihr das bislang noch nicht hinreichend gelungen.

→ Was ist zu tun?

Die Bundesregierung sollte die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im Bereich Open Data besser ausschöpfen. Dazu sollte sie für ihre Open Data Strategie hinreichend spezifische Ziele festlegen und diese durch messbare Indikatoren unterlegen. Die Bundesregierung sollte das Thema Datenqualität stärker in den Blick nehmen und den Behörden des Bundes verbindliche Vorgaben und Standards an die Hand geben. Darüber hinaus sollte sie bedarfsgerechte Werkzeuge anbieten, die Behörden des Bundes dabei unterstützen, ihre offenen Daten frei zugänglich zu machen.

→ Was ist das Ziel?

Deutschland ist internationaler Vorreiter im Bereich Open Data. Dazu stellen insbesondere Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen ihre offenen Daten umfangreich und in hoher Qualität bereit. Bürgerinnen und Bürger, Forschung, Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung selbst nutzen diese Daten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Einführung	9
2	Zweiter Fortschrittsbericht der Bundesregierung	15
	2.1 Methodik.....	15
	2.2 Ergebnisse	16
	2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Bundesregierung	18
3	Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes.....	18
	3.1 Zielerreichung der Open Data Strategie messen.....	19
	3.2 Datenqualität als Erfolgsfaktor	23
	3.3 Potenziale des Open Data Editor ausschöpfen	29
4	Abschließende Würdigung.....	30

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDS *Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung*

BMI *Bundesministerium des Innern*

BVA *Bundesverwaltungsamt*

E

EU *Europäische Union*

F

FITKO *Föderale IT-Kooperation*

I

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

0 Zusammenfassung

Open Data bezeichnet Daten, die jede Person frei nutzen, weiterverarbeiten und teilen kann. Diese Daten können einen hohen gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Wert haben. Die Bundesregierung möchte Deutschland im Bereich Open Data zum internationalen Vorreiter machen. Um Open Data zu fördern, führte die Bundesregierung zahlreiche Vorhaben durch. Im Juli 2017 trat das Erste Open Data Gesetz in Kraft. Es verpflichtet die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung, ihre offenen Daten uneingeschränkt für jede Person zugänglich zu machen. Als zentrales Zugangsportal sieht das Gesetz dafür das Datenportal GovData vor. Im Juli 2021 trat das Zweite Open Data Gesetz in Kraft. Damit kann die Bundesregierung Verordnungen erlassen, um Prozesse der Datenbereitstellung innerhalb der Bundesverwaltung verbindlich zu standardisieren. Zusätzlich veröffentlichte sie die Open Data Strategie.

0.1

Die Bundesregierung ist verpflichtet, dem Gesetzgeber alle zwei Jahren in sogenannten Fortschrittsberichten über den Umsetzungsstand von Open Data zu berichten. Im zweiten Fortschrittsbericht von Februar 2025 stellte sie fest, dass die verpflichteten Behörden Daten nur in geringem Maße bereitstellten. (vgl. Tz. 2)

0.2

Die Erkenntnisse der Bundesregierung decken sich mit den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof teilt daher die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Bundesregierung aus dem zweiten Fortschrittsbericht. Neben den Erkenntnissen der Bundesregierung verfügt der Bundesrechnungshof über weitere Prüfungserkenntnisse zu Open Data. Die in diesem Bericht dargestellten Feststellungen umfassen die Bereiche Open Data Strategie, Datenqualität auf dem Datenportal GovData und den Open Data Editor. Der Bundesrechnungshof benennt zentrale Handlungsfelder und Empfehlungen, die sich in den vergangenen Jahren aus seiner vielfältigen Prüfungs- und Beratungstätigkeit herauskristallisiert haben. (vgl. Tz. 3)

0.3

Die Open Data Strategie enthält keine messbaren Indikatoren zu den einzelnen Zielen. Ohne diese kann die Bundesregierung nicht feststellen, ob sie die Ziele von Open Data erreicht hat. Sie priorisierte die Maßnahmen der Open Data Strategie nicht. Ebenso legte sie nicht fest,

welche Ressourcen eine Maßnahme benötigt. Es besteht die Gefahr, dass die Bundesregierung Maßnahmen in die Strategie aufgenommen hat, die nur einen geringen oder gar keinen Beitrag für die Zielerreichung leisten. Die Bundesregierung sollte hinreichend spezifische Ziele für die Open Data Strategie festlegen und diese durch messbare Indikatoren unterlegen. Sie sollte den Ressourcenbedarf für Maßnahmen der Open Data Strategie nachvollziehbar ermitteln. Anschließend hat sie die Maßnahmen anhand dieser Informationen und des Beitrags zur Zielerreichung zu priorisieren. Dabei sollte sie auch die Abhängigkeiten zwischen Maßnahmen beachten. Die Bundesregierung hat angekündigt, die Open Data Strategie evaluieren zu wollen. Sollte sie entscheiden, die Open Data Strategie fortzuentwickeln, will sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. (vgl. Tz. 3.1)

0.4

Eine hohe Datenqualität ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor, damit mehr Beteiligte Open Data nutzen oder verbreiten. Der Bundesrechnungshof stellte hinsichtlich der Datenqualität bei Open Data verschiedene Mängel fest. Die Bundesregierung hat es seit Juni 2021 versäumt, Vorgaben und Standards für Open Data zu entwickeln und diese als Verordnung zu erlassen. Derzeit kann sie die Qualität der auf GovData veröffentlichten Daten nicht messen. Die Bundesregierung sollte alsbald Vorgaben und Standards zu Meta- und Primärdaten für Open Data erarbeiten und als Verordnung erlassen. Sie sollte darauf hinwirken, dass die Bundesverwaltung aktuelle Daten auf GovData verlinkt. Außerdem sollte die Bundesregierung einheitliche Qualitätskriterien für Open Data entwickeln und anschließend die Qualität von Open Data messen. Die Ergebnisse sollte sie auf GovData veröffentlichen und für die Weiterentwicklung der Open Data Strategie heranziehen. Der Bundesregierung seien die Mängel bei der Qualität der Meta- und Primärdaten bekannt. Sie möchte nunmehr verbindliche Vorgaben entwickeln. (vgl. Tz. 3.2)

0.5

Seit Mai 2023 existiert ein Prototyp des Open Data Editors, der die Behörden dabei unterstützen soll, Open Data zu veröffentlichen. Diesem fehlen hilfreiche Funktionalitäten. Den Behörden und Einrichtungen, die Daten bereitstellen sollen, bietet der Prototyp des Open Data Editor insgesamt nur einen geringen Nutzen. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass Datenbereitstellende den Open Data Editor nicht nutzen werden. Die Bundesregierung sollte den Funktionsumfang des Open Data Editors sukzessive erweitern. Sie hat in ihrer Stellungnahme geantwortet, dass bei einer neueren Version des Open Data Editors einige Mängel inzwischen behoben seien. Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Open Data Editor werde sie berücksichtigen, wenn sie den Open Data Editor weiterentwickle. (vgl. Tz. 3.3)

0.6

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Bundesregierung aus dem zweiten Fortschrittsbericht weisen in die richtige Richtung. Sie reichen aber nicht aus, um die Ziele aus der Open Data Strategie zu erreichen. Die Bundesregierung kann das in Open Data liegende wirtschaftliche Potenzial nur dann heben, wenn Bürgerinnen und Bürger, Forschung, Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung diese Daten auch nutzen. Dazu müssen die Daten in hoher Qualität vorliegen. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung seine Empfehlungen zur Open Data Strategie, zur Datenqualität und zum Open Data Editor berücksichtigen möchte. Das Ziel, offene Daten umfangreich und in hoher Qualität bereitzustellen, erfordert aber auch die Mitwirkung aller Datenbereitstellenden. (vgl. Tz. 4)

1 Einführung

Die Bundesregierung will in Deutschland eine „Kultur der Datennutzung und des Datenteilens“¹ etablieren. Bürgerinnen und Bürger, Forschung, Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung sollen Daten einfacher, sicherer und verantwortungsvoller nutzen können. Damit will die Bundesregierung datengetriebene Innovationen fördern und die Datenökonomie als Wachstumsmotor stärken. Open Data² beschreibt Daten, die jede Person frei nutzen, weiterverarbeiten und verbreiten kann. Dazu zählen z. B. Geodaten³, Verkehrsdaten oder Wetter- und Umweltdaten. Diese Daten können

- eine Grundlage für die Digitalisierung der Gesellschaft bilden⁴,
- den Einsatz neuer Technologien befördern oder
- einen hohen volkswirtschaftlichen Wert haben⁵.

Die Bundesregierung möchte die öffentliche Verwaltung mit Open Data effizienter machen.⁶ Sie möchte diese z. B. nutzen, um Mehrfacherhebungen und eine redundante Datenhaltung in der öffentlichen Verwaltung zu reduzieren. Die Europäische Union (EU) schätzt, dass die öffentliche Verwaltung durch Open Data bei Dienstleistungen fast 2 Mrd. Euro pro Jahr einsparen kann.⁷ Das wirtschaftliche Potenzial von Open Data insgesamt schätzen Studien EU-weit von einigen Milliarden Euro⁸ bis auf über 100 Mrd. Euro pro Jahr.⁹

Daneben ist Open Data auch eine Voraussetzung für Open Government.¹⁰ Dies ist ein Sammelbegriff für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln und umfasst die Grundsätze

- Transparenz (z. B. über Entscheidungen der Regierung oder den barrierefreien Zugang zu Informationen),
- Teilnahme (z. B. sog. „Bürgerdialoge“),
- Zusammenarbeit (z. B. zwischen Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen),
- Rechenschaftslegung und
- Nutzung neuer Technologien.

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 21. Legislaturperiode, Zeile 2239.

² Offene Daten.

³ Räumliche Informationen, mit denen sich Positionen auf der Erdoberfläche bestimmen lassen.

⁴ Z. B. nach Aussage des Branchenverbandes Bitkom.

⁵ Z. B. können Unternehmen auf Basis von Open Data neue Dienste oder Geschäftsmodelle entwickeln.

⁶ Open Data Strategie der Bundesregierung von Juli 2021.

⁷ Internetseite der EU zum Mehrwert von Open Data.

⁸ Konrad-Adenauer-Stiftung: „Open Data in Deutschland und Europa“.

⁹ Studie zu Open Data in Deutschland (Gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie).

¹⁰ Die Begriffe „Open Data“ und „Open Government“ werden manchmal synonym verwendet. Für die Einschränkung von Open Data auf Daten der öffentlichen Verwaltung wird auch der Begriff „Open Government Data“ verwendet. Wir verwenden die aktuellen Bezeichnungen der Bundesverwaltung.

Vorgehen der Bundesregierung

Im Jahr 2013 hat sich die Bundesregierung mit anderen Staaten zur Open Data Charta bekannt. Darauf aufbauend hat sie seit dem Jahr 2014 mehrere **Nationale Aktionspläne**¹¹ erarbeitet. In diesen verpflichtet sie sich u. a. dazu,

- das Open Data-Umfeld zu fördern und
- Open Data in der Verwaltungspraxis umzusetzen.

Eine im Juli 2017 in Kraft getretene Änderung des E-Government-Gesetzes schaffte erstmalig einen Rechtsrahmen für Open Data in der Verwaltung (**Erstes Open Data Gesetz**¹²). Darin legte der Gesetzgeber fest, dass die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung

- die von ihnen erhobenen, unbearbeiteten Daten unverzüglich nach der Erhebung uneingeschränkt und entgeltfrei veröffentlichen sollen und
- ihre Daten in einem maschinenlesbaren¹³ Format veröffentlichen und mit Metadaten¹⁴ versehen sollen.

GovData

Als zentralen Zugang zu Open Data aus Bund, Ländern und Kommunen sowie von Unternehmen der Daseinsvorsorge, Hochschulen oder Forschungseinrichtungen hat die Bundesregierung GovData als das „Datenportal für Deutschland“¹⁵ vorgesehen. Behörden oder Einrichtungen (**Datenbereitstellende**) veröffentlichen auf GovData zu ihren Daten (sogenannte **Primärdaten**) beschreibende Informationen (sogenannte **Metadaten**)¹⁶.¹⁷ Über eine ebenfalls auf GovData veröffentlichte Internetadresse können **Datennutzende** (z. B. Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen) die Primärdaten aufrufen. Diese sind selbst nicht auf GovData, sondern dezentral bei den jeweiligen Datenbereitstellenden gespeichert. Die Metadaten und die Verlinkung zu den Primärdaten bilden zusammen einen **Datensatz auf GovData**. Daneben existieren weitere

¹¹ Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open Data Charta und Nationale Aktionspläne der Open Government Partnership. Dies ist ein Zusammenschluss von 70 Mitgliedstaaten. Open Government Partnership berät die Mitgliedstaaten zu Open Government und fördert den gegenseitigen Austausch.

¹² § 12a E-Government-Gesetz (EGovG). Das EGovG regelt die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien.

¹³ Daten, die z. B. eine Software automatisiert verarbeiten kann.

¹⁴ Dies sind Daten über die eigentlichen Daten, z. B. das Dateiformat oder Veröffentlichungsdatum.

¹⁵ [Datenportal GovData](#).

¹⁶ Z. B. Dateiformat, Alter des Datensatzes, verantwortliche Stelle.

¹⁷ Die verknüpften Daten können z. B. auch herunterladbare Dateien oder Internetseiten mit Webservices, wie interaktive Karten, sein.

Datenportale der öffentlichen Verwaltung, wie **Mobilithek**¹⁸ des Bundesministeriums für Verkehr. Diese verlinken ihre Datensätze auch auf GovData.

GovData ist eine Anwendung des IT-Planungsrates. Der IT-Planungsrat ist das politische Steuerungsgremium von Bund und Ländern, welches u. a.

- die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der IT koordiniert oder
- fachunabhängige oder fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards beschließt.

Die Föderale IT-Kooperation (FITKO)¹⁹ unterstützt den IT-Planungsrat organisatorisch und fachlich. Sie soll z. B. Projekte und Aufgaben des IT-Planungsrates koordinieren und operativ steuern. Die FITKO verantwortet GovData.

Die nachfolgende Abbildung 1 zeigt, wie viele Datensätze die Ressorts des Bundes auf GovData in den Jahren 2020 und 2025 veröffentlichten.²⁰ Danach sind zwei Ressorts für über 80 % der Daten verantwortlich.

¹⁸ Plattform zum Austausch digitaler Informationen von Mobilitätsanbietern, Infrastrukturbetreibern und Verkehrsbehörden.

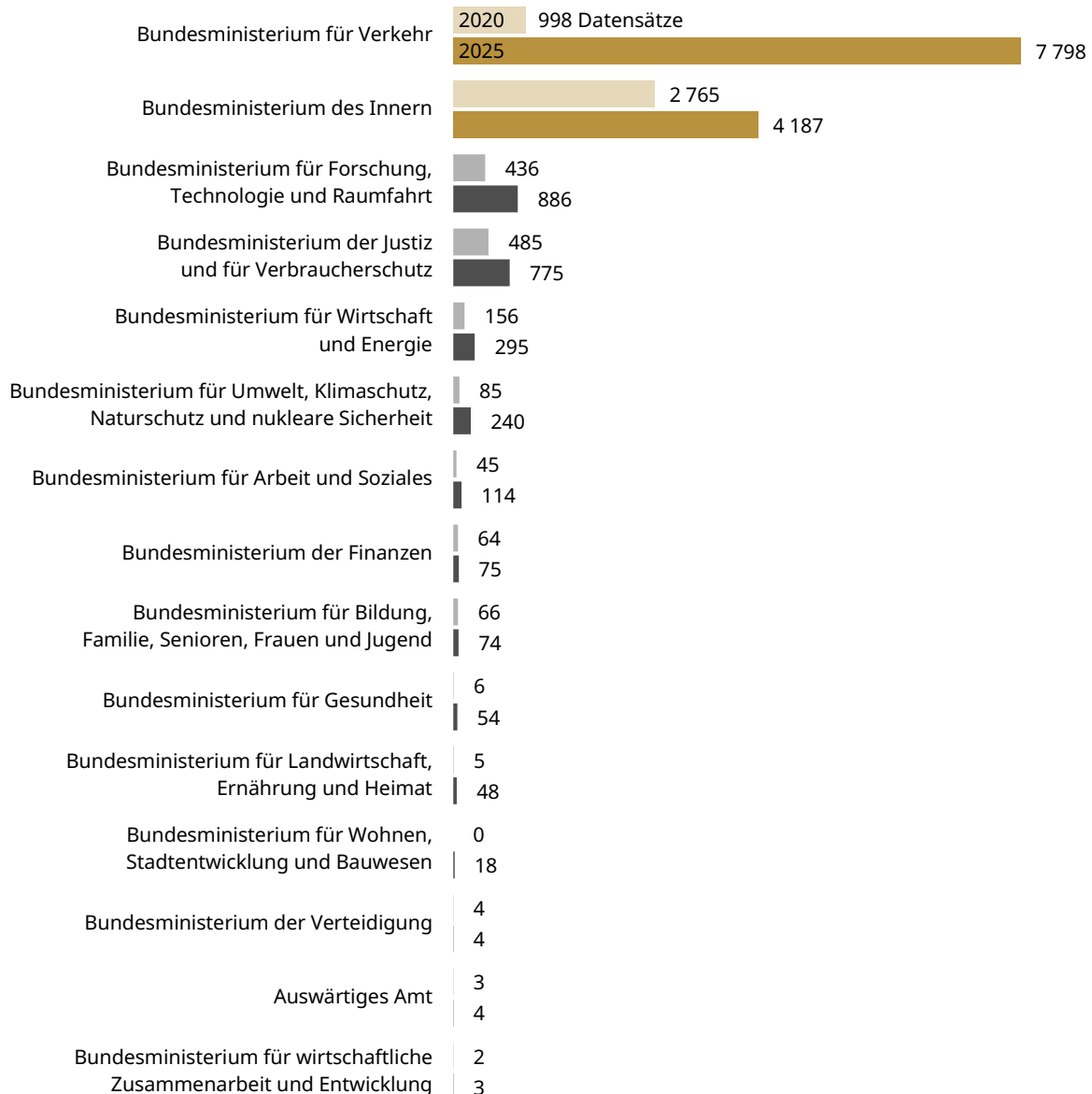
¹⁹ Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die vom Bund und den Ländern gemeinsam getragen wird.

²⁰ In der Abbildung 1 verwendet der Bundesrechnungshof die Bezeichnungen der Ressorts aus dem Jahr 2025.

Abbildung 1

Zwei Ressorts sind für den Großteil der Daten verantwortlich

Das Bundesministerium für Verkehr sowie das Bundesministerium des Innern (BMI) sind mit ihren nachgeordneten Bereichen für den Großteil der Daten des Bundes auf GovData verantwortlich. Die übrigen Ressorts veröffentlichen nur wenige Daten auf GovData.^a



Erläuterung:

^a Nur Bundesministerien. Datenbereitstellende des Bundes, wie die Deutsche Nationalbibliothek oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, sind aus Übersichtsgründen nicht aufgeführt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung von GovData.de durch den Bundesrechnungshof.

Im Jahr 2018 hat die Bundesregierung das **Kompetenzzentrum Open Data** im Bundesverwaltungsamt (BVA) eingerichtet. Es veröffentlichte Leitfäden, ein Handbuch für den

Umgang mit Open Data und Anwendungsbeispiele. Damit möchte es Behörden dabei unterstützen, geeignete Daten zu identifizieren, aufzubereiten und zu veröffentlichen.

Open Data Editor

Die Bundesregierung hat im Jahr 2019 festgestellt, dass für Datenbereitstellende der Bundesverwaltung keine einheitliche IT-Lösung verfügbar ist, um Open Data zu veröffentlichen. Oft müssen Datenbereitstellende die Metadaten manuell erfassen oder die Datensätze manuell bereitstellen. Aus diesem Grund entwickelte das Informationszentrum Bund (ITZBund) unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI) mit einem externen Dienstleister den Open Data Editor. Mit Hilfe des Open Data Editors sollten Datenbereitstellende Datensätze auf GovData verlinken und mit Metadaten versehen können.

Zweites Open Data Gesetz

Im Juli 2021 traten das **Zweite Open Data Gesetz**²¹ und das **Datennutzungsgesetz**²² in Kraft.²³ Mit diesen Gesetzen will die Bundesregierung u. a.

- den Anwendungsbereich auf die mittelbare Bundesverwaltung und auf unbearbeitete Forschungsdaten ausweiten,
- Open Data Koordinatorinnen oder Koordinatoren als zentrale Ansprechpersonen für das Thema in den Behörden einrichten (im Folgenden als **Open Data Koordination** bezeichnet),
- die Maschinenlesbarkeit als Voraussetzung für die Bereitstellung von Primärdaten verbindlich festlegen,
- das Kompetenzzentrum Open Data beim BVA personell stärken,
- eine Verordnungsermächtigung schaffen, um die Prozesse der Datenbereitstellung innerhalb der Bundesverwaltung verbindlich zu standardisieren (z. B. Vorgaben für Metadaten) und
- Daten möglichst automatisiert und in Echtzeit bereitstellen.

Open Data Strategie

Ebenfalls im Juli 2021 veröffentlichte die Bundesregierung ihre **Open Data Strategie**. Diese ist auf fünf Jahre angelegt und umfasst 68 Maßnahmen verschiedener Bundesministerien und -behörden. Den übergeordneten „datenpolitischen Rahmen“ für die

²¹ [Gesetzestext Open Data Gesetz \(§ 12a E-GovG\)](#).

²² [Gesetzestext Datennutzungsgesetz](#).

²³ [Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors](#).

Open Data Strategie bildete die **Datenstrategie des Bundes** vom Januar 2021. Die Bundesregierung entwickelte die Datenstrategie inzwischen weiter und veröffentlichte im August 2023 eine neue Datenstrategie.²⁴ Ein Ziel der Datenstrategie ist, dass die Verwaltung mehr Daten und Daten in höherer Qualität bereitstellt.

In der Open Data Strategie nennt die Bundesregierung das Prinzip **Open per Default** als eine Leitlinie. Die ist ein grundlegendes Prinzip von Open Data. Danach sollen Datenbereitstellende mehr Daten als gesetzlich vorgeschrieben veröffentlichen und dies nur unterlassen, wenn konkrete, gesetzlich begründete entgegenstehende Gründe vorliegen.

Die Bundesregierung ist gemäß dem Ersten Open Data Gesetz verpflichtet, dem Gesetzgeber alle zwei Jahren über den Umsetzungsstand von Open Data zu berichten. Hierzu erstellt sie sogenannte **Fortschrittsberichte**. Den zweiten Fortschrittsbericht übersandte sie am 17. Februar 2025 an den Deutschen Bundestag.

Mit dem Koalitionsvertrag vom Mai 2025 hat die Bundesregierung das Ziel ausgegeben, dort, wo es möglich ist, einen Rechtsanspruch auf Open Data bei staatlichen Einrichtungen zu schaffen. Nach dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 ist nun das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) für die Digital- und Datenpolitik zuständig. Es koordiniert das Thema Open Data in der Bundesregierung.

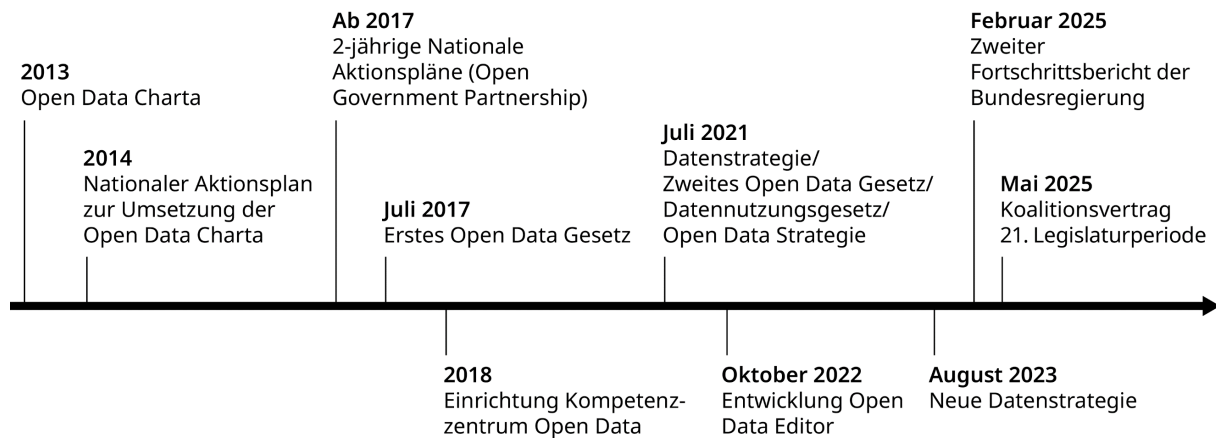
Die nachfolgende Abbildung 2 gibt einen Überblick über die wichtigen Ereignisse für Open Data.

²⁴ Datenstrategie.

Abbildung 2

Wichtige Ereignisse für Open Data

In den letzten zwölf Jahren startete die Bundesregierungen diverse Vorhaben, um Open Data in Deutschland zu fördern.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2 Zweiter Fortschrittsbericht der Bundesregierung

2.1 Methodik

Die Bundesregierung identifizierte für den zweiten Fortschrittsbericht 475 Behörden, die in den Anwendungsbereich der Open Data Gesetze fallen. Durch das Zweite Open Data Gesetz sind seit dem ersten Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2019 weitere 47 Behörden verpflichtet, Daten bereitzustellen.

Die Bundesregierung befragte diese 475 Behörden, ob und in welchem Ausmaß sie ihren Bereitstellungspflichten nachkommen. Ergänzend interviewte sie elf Behörden vertiefend. Diese Behörden sollten ein „ausgewogenes Bild“ der Bundesverwaltung zeichnen. Die Befragungen fanden im Juni und Juli 2023 statt. Insgesamt antworteten 63 der 475 Behörden.²⁵ Dies entsprach einer Rücklaufquote von 13 %.

²⁵ Entsprechend beziehen sich im Folgenden die Aussagen auf diese 63 Behörden.

2.2 Ergebnisse

Die Bundesregierung befragte die Behörden zu fünf Themenfeldern, um den Umsetzungsstand von Open Data zu evaluieren:

- Verfügbarkeit, Prüfung und Bereitstellung von Open Data,
- Kulturwandel,
- Open Data Koordination,
- Kompetenzzentrum Open Data,
- Erfüllungsaufwand.

2.2.1 Verfügbarkeit und Bereitstellung

Insgesamt stellte die Bundesregierung fest, dass die verpflichteten Behörden Daten nur in geringem Maße bereitstellten. 52 % der Behörden stellten weniger als 50 Datensätze pro Jahr zur Verfügung. Bei 18 % der Behörden waren es mehr als 100 Datensätze. Damit kämen „viele Behörden ihren gesetzlichen Verpflichtungen weiterhin nicht in dem notwendigen Maße nach.“ Viele Behörden seien auch „knapp sieben Jahre nach Inkrafttreten des Ersten Open Data Gesetzes im Jahr 2017 noch in der Findungsphase zum Umgang mit Open Data.“ Nur 12 der 63 Behörden veröffentlichten aufgrund des Zweiten Open Data Gesetzes mehr Daten als zuvor. Als Hemmnisse gaben die Behörden folgende Gründe an:

- fehlende Personalressourcen,
- mangelnde Datenkompetenz,
- Unsicherheiten, welche Daten bereitzustellen sind,
- unzureichendes Geschäftsprozessmanagement,
- unklare Rechtslage und
- mangelnde Priorität von Open Data.

Nur zwölf Behörden hätten über einen Datenkatalog verfügt, der es überhaupt ermöglichen würde, strukturiert zu überprüfen, welche Daten bereitgestellt werden müssen. Viele Behörden wüssten nicht, über welche und wie viele Datensätze sie verfügen. Lediglich 21 Behörden besäßen einen Prozess, um Daten zu identifizieren, die sie veröffentlichen können. Die bereitgestellten Daten seien oft nicht maschinenlesbar.

2.2.2 Kulturwandel

Der angestrebte Kulturwandel gemäß dem Prinzip „Open by default“ sei weiterhin nur schwach in den Behörden verankert. Nur 17 Behörden sähen Open Data als prioritäres Thema ihrer Leitung. Annähernd die Hälfte der Behörden fördere Open Data nicht durch konkrete Vorhaben. Viele Behörden meldeten hierzu lediglich, eine Open Data

Koordination „benannt“ zu haben. Als Hemmnisse eines Kulturwandels identifizierte die Bundesregierung u. a.

- mangelnde Datenkompetenz der Beschäftigten,
- fehlendes Verständnis für Nutzungspotenziale,
- geringen bis fehlenden Austausch mit Datennutzenden (79 % der Behörden wussten nicht, wer ihre Daten zu welchem Zweck nutzt) und
- rechtliche Bedenken zu den Folgen der Veröffentlichung von Daten.

Ein für den Kulturwandel notwendiges „Change-Management“²⁶ sei in weniger als einem Drittel der Behörden vorhanden.

2.2.3 Open Data Koordination

Die Open Data Koordination sei in 68 % der Behörden besetzt. Diese sei aber innerhalb ihrer Behörden eher wenig bekannt. Dies führe dazu, dass die Open Data Koordination nur schwer als zentrale Kontaktperson zum Thema Open Data fungieren könne. Der interne Austausch in den Behörden sei daher entsprechend gering. Die Bundesregierung sah es als plausibel an, „... davon auszugehen, dass die [Open Data Koordination] vielfach lediglich formal eingeführt [werde], um der gesetzlichen Verpflichtung Genüge zu tun ...“.

2.2.4 Kompetenzzentrum Open Data

Das Kompetenzzentrum Open Data sei 66 % der befragten Behörden bekannt. Davon nutzten bisher weniger als die Hälfte der Behörden das Beratungsangebot. Das Kompetenzzentrum Open Data und dessen Unterstützungsangebote bewertete die überwiegende Mehrheit der Behörden positiv. Sie wünschten sich insbesondere die Möglichkeit einer juristischen Beratung. Dies sei zurzeit nicht Teil des Auftrages des Kompetenzzentrums Open Data.

2.2.5 Erfüllungsaufwand

Bei den Behörden bestünde eine große Unsicherheit zu den Erfüllungsaufwendungen. Nur 18 % der Behörden könnten beurteilen, ob der kalkulierte Aufwand mit dem tatsächlichen übereinstimme. Für die Open Data Koordination stünden in 65 % der Behörden weniger als 0,5 Vollzeitäquivalente bereit. 88 % der Open Data Koordination nähmen ihre Aufgaben zusätzlich zu anderen Funktionen wahr.

²⁶ Change-Management umfasst die systematische Planung und Steuerung von Veränderungen in einer Organisation.

2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Bundesregierung

Damit die Behörden mehr Open Data bereitstellen, hat die Bundesregierung empfohlen:

- Open Data durch die Leitungsebenen der Bundesbehörden zu priorisieren,
- Datenkataloge in allen Bundesbehörden aufzubauen,
- Verwaltungsabläufe für die Bereitstellung von Open Data anzupassen,
- Empfehlungen und FAQs zu rechtlichen Fragestellungen in Bezug auf die Anwendung des Open Data Gesetzes zu erarbeiten,
- die Unterstützung nachgeordneter Bundesbehörden durch die obersten Bundesbehörden bei der Anpassung ihrer Ablauf- und Aufbauorganisation zur verbesserten Bereitstellung von Open Data auszubauen,
- den Open Data Editor als Metadatenübergabepunkt für Bundesbehörden an GovData bereitzustellen und
- die IT-Unterstützung für eine verbesserte und persistente Datenbereitstellung auszubauen.

Die Behörden sollten den Kulturwandel durch eine gestärkte Datenkompetenz und ein verbessertes Verständnis für Nutzungspotenziale von Daten bei den Mitarbeitenden fördern. Die Open Data Koordination sollte die erforderlichen fachlichen Kompetenzen erhalten und in ihren Häusern eine gestaltende Rolle einnehmen. Das Kompetenzzentrum Open Data sollte Informationen zu grundlegenden rechtlichen Fragestellungen und bewährten Praktiken herausgeben.

Des Weiteren gab die Bundesregierung Hinweise an den Gesetzgeber, wie

- verpflichtende Datenkataloge für alle Bundesbehörden einzuführen,
- ein Rechtsgutachten zur Ausweitung der Bereitstellungspflicht von Open Data zu erstellen,
- einen Rechtsanspruch auf Open Data für eine begrenzte Anzahl bestimmter Datensätze zu schaffen und
- bestehende Rechtsgrundlagen zu Open Data zu harmonisieren.

3 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Die Bundesregierung hat erkannt, dass die Bundesverwaltung die selbst gesteckten Ziele im Bereich Open Data noch nicht erreicht hat. Die Erkenntnisse aus der

Befragung der Bundesbehörden decken sich mit den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof teilt daher die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Bundesregierung aus dem zweiten Fortschrittsbericht zu Open Data.

Neben den Erkenntnissen der Bundesregierung aus dem zweiten Fortschrittsbericht verfügt der Bundesrechnungshof über eigene Prüfungserkenntnisse zu Open Data. Die in diesem Bericht dargestellten Feststellungen umfassen die Bereiche Open Data Strategie, Datenqualität auf dem Datenportal GovData und Open Data Editor. Der Bundesrechnungshof benennt zentrale Handlungsfelder und Empfehlungen, die sich in den vergangenen Jahren aus seiner vielfältigen Prüfungs- und Beratungstätigkeit herauskristallisiert haben.

3.1 Zielerreichung der Open Data Strategie messen

3.1.1 Ziele

3.1.1.1 Sachverhalt

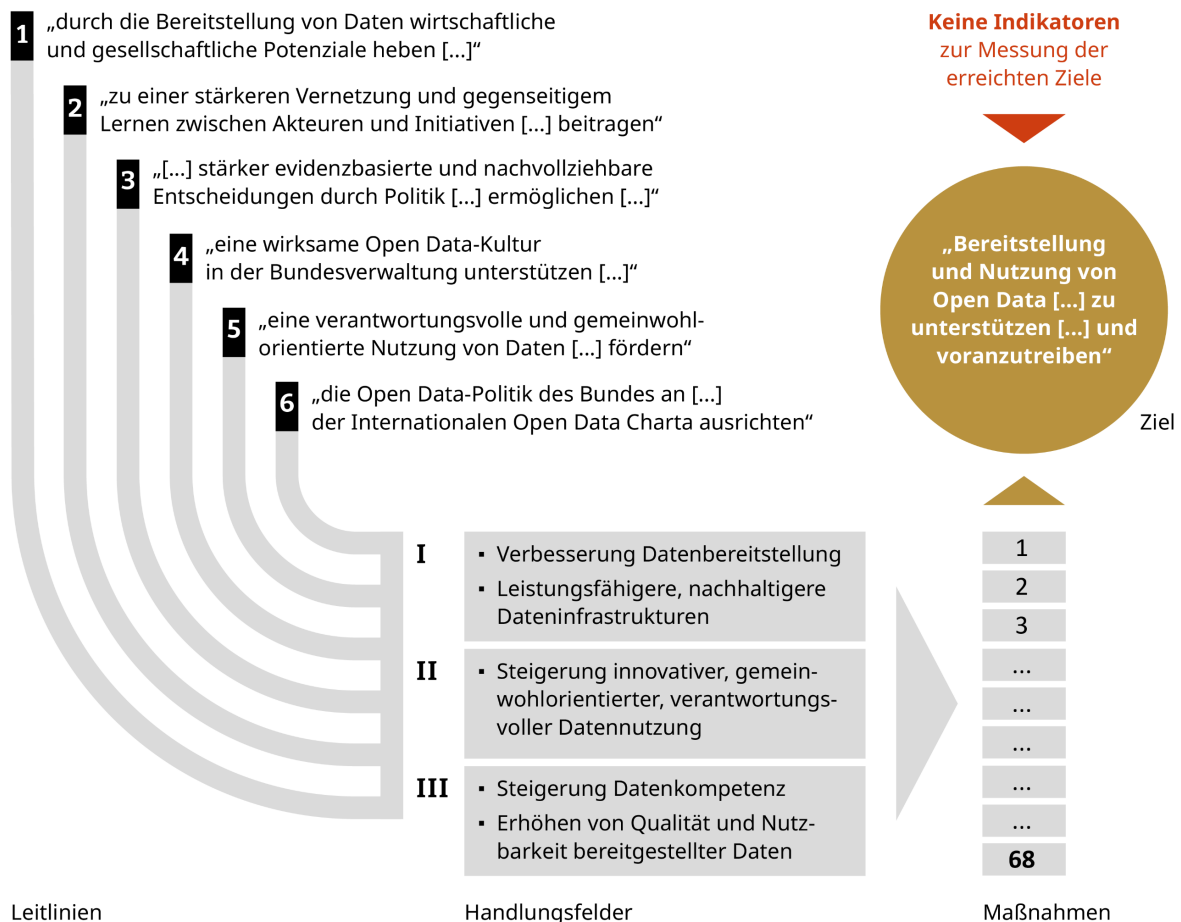
Die Bundesregierung formulierte in der Open Data Strategie u. a. das Ziel, „die Bereitstellung und Nutzung von Open Data [...] voranzutreiben“. Dabei solle Deutschland zu den „internationalen Vorreitern“ zählen. Dies möchte sie durch 68 Maßnahmen erreichen, die sie in drei Handlungsfelder aufteilte (vgl. Abbildung 3).

Konkrete Indikatoren, um die erreichten Ziele messen zu können, legte die Bundesregierung nicht fest.

Abbildung 3

Zielerreichung bei Open Data Strategie nicht messbar

Die Bundesregierung möchte ihr Ziel zur Open Data Strategie entlang von sechs Leitlinien erreichen. Sie strebt hierzu 68 verschiedene Maßnahmen an, die in drei Handlungsfelder fallen. Die Strategie enthält jedoch keine messbaren Indikatoren zur Überprüfung der erreichten Ziele.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung der Open Data Strategie durch den Bundesrechnungshof.

3.1.1.2 Würdigung

Damit die Bundesregierung überprüfen kann, ob sie die Ziele der Open Data Strategie erreicht hat, muss sie diese u. a. hinreichend spezifisch formulieren und mit messbaren Indikatoren unterlegen. Die Ziele dürfen aber nicht so spezifisch sein, dass sie konkreten Maßnahmen entsprechen.²⁷ Die Bundesregierung hat in der Open Data Strategie allgemeine und weit auslegbare Aussagen, wie die „Nutzung [...] voranzutreiben“

²⁷ Organisationshandbuch der Bundesverwaltung, Kapitel 2.2 (Stand 27. Januar 2025).

verwendet. Sie hat versäumt, die Ziele der Open Data Strategie ausreichend spezifisch zu formulieren und mit messbaren Indikatoren zu unterlegen.

Insgesamt kann die Bundesregierung nur schwer überprüfen, ob sie die mit der Open Data Strategie verfolgten Ziele erreicht hat. Sie kann nicht beurteilen, inwieweit die Open Data Strategie überhaupt dazu beigetragen hat, dass z. B. mehr Beteiligte Open Data nutzen oder bereitstellen.

3.1.2 Priorisierung

3.1.2.1 Sachverhalt

„Open by default“ ist ein grundlegendes Prinzip von Open Data und eine Leitlinie der Bundesregierung in ihrer Open Data Strategie. Sie strebt in der öffentlichen Verwaltung einen Kulturwandel gemäß „Open by default“ an (vgl. Tz. 2.2.2). Danach will sie Datenbereitstellende unterstützen, dass diese, über die gesetzlichen Regelungen hinaus, weiter bearbeitete Daten (z. B. Statistikdaten) veröffentlichen. Datenbereitstellende sollen dies nur unterlassen, „wenn konkrete, gesetzlich begründete entgegenstehende Gründe vorliegen“.

Mit der Open Data Strategie will die Bundesregierung auch eine offene Verwaltungskultur fördern, die das „Prinzip Open by default verinnerlicht hat“. Die Open Data Strategie „soll hierfür die Richtschnur sein und die wesentlichen Maßnahmen aufzeigen, welche die [Bundesregierung] ergreifen wird, um diesen Kulturwandel zu ermöglichen“.

Von den 68 Maßnahmen der Open Data Strategie sahen mindestens ein Viertel vor, dass Organisationen neue Datenquellen bereitstellen.

Eine Maßnahme in der Open Data Strategie enthielt das Wort „Datenqualität“²⁸. Weitere Maßnahmen, z. B. um die Qualität von Open Data allgemein zu messen, führte die Bundesregierung nicht auf.

Die Bundesregierung priorisierte die Maßnahmen der Open Data Strategie nicht. Die einzelnen Maßnahmen der Open Data Strategie seien „verhältnismäßig und autark“. Ebenso legte sie nicht fest, welche Ressourcen eine Maßnahme benötigt.

²⁸ Maßnahme „Entwicklung von Standards für Datenqualität und Darstellung von Messdaten“ der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt. Die Maßnahme „Open.RKI“ beschreibt noch, dass das Robert Koch-Institut die „Qualität der Bereitstellung“ seiner Daten hinsichtlich bestimmter Kriterien weiterentwickeln möchte.

3.1.2.2 Würdigung

Die Bundesregierung will mit der Open Data Strategie das Prinzip „Open by default“ unterstützen. Diesem Anspruch wird die Open Data Strategie derzeit nicht gerecht. Lediglich einzelne Datenquellen als Maßnahmen aufzuführen, trägt nicht dazu bei, das Prinzip „Open by default“ zu unterstützen. Die Bundesregierung hätte sich bei der Open Data Strategie auf Maßnahmen fokussieren sollen, die den Wandel hin zu einer offenen Verwaltungskultur konkret fördern. Ein positives Beispiel hierzu ist die Maßnahme „Unterstützung eines Open Data Kulturwandels durch Veränderungsmanagement“.²⁹

Die Bundesregierung hat es in der Open Data Strategie versäumt, das Thema Datenqualität angemessen zu adressieren. Eine niedrige Datenqualität verhindert z. B., dass mehr Unternehmen Open Data nutzen oder verbreiten. Einheitliche Qualitätskriterien sind überhaupt erst die Voraussetzung dafür, dass die Bundesregierung die Datenqualität nachvollziehbar messen und bewerten kann. Nur mit diesen Informationen hätte die Bundesregierung prüfen können, ob einzelne Maßnahmen die Qualität verbessert haben und inwieweit noch Handlungsbedarf besteht.

Die Verwaltung muss jegliches Handeln nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausrichten, um ihre Ressourcen bestmöglich nutzen zu können. Auch die Open Data Strategie muss sicherstellen, dass die Verwaltung Ressourcen und Personal effektiv und effizient einsetzt. Um dies umzusetzen, hätte die Bundesregierung den Ressourcenbedarf und den geschätzten Beitrag zur Zielerreichung³⁰ je Maßnahme ermitteln und dokumentieren müssen. Anhand dieser Informationen hätte sie die Maßnahmen anschließend priorisieren müssen. Nunmehr besteht die Gefahr, dass sie Maßnahmen in die Strategie aufgenommen hat, die nur einen geringen oder gar keinen Beitrag zur Zielerreichung leisten. Die beteiligten Bundesministerien wenden für diese Maßnahmen Ressourcen auf. Diese Ressourcen hätten sie bezogen auf die Zielerreichung für andere (höher priorisierte) Maßnahmen effektiver und effizienter einsetzen können.

3.1.3 Empfehlung

Die Bundesregierung sollte hinreichend spezifische Ziele für die Open Data Strategie festlegen und diese durch messbare Indikatoren unterlegen. Sie sollte sich auf die Maßnahmen fokussieren, mit denen die Bundesverwaltung das Prinzip „Open by default“ konkret unterstützen kann und das Thema Datenqualität bei einer künftigen Strategie stärker in den Blick nehmen.

²⁹ In dieser Maßnahme soll das Kompetenzzentrum Open Data für die Bundesverwaltung Methoden des Veränderungsmanagements einführen und einen Leitfaden erstellen.

³⁰ Z. B. nach „Erwarteter Nutzen der Maßnahme“ aus den Maßnahmenblättern der Open Data Strategie.

Auch sollte die Bundesregierung den Ressourcenbedarf für Maßnahmen der Open Data Strategie nachvollziehbar ermitteln und dokumentieren. Anschließend hat sie die Maßnahmen anhand der Informationen und mit dem Beitrag einer Maßnahme zur Zielerreichung zu priorisieren. Dabei sollte sie auch die Abhängigkeiten zwischen Maßnahmen beachten.

3.1.4 Stellungnahme

Das BMDS hat erwidert, dass die in der Open Data Strategie enthaltenen Maßnahmen überwiegend bereits vor dem Erstellungszeitpunkt der Strategie – und damit unabhängig von dieser – initiiert worden seien. Es sei daher rückblickend nicht möglich gewesen, sinnvoll Maßnahmen zu priorisieren, Ressourcen zuzuordnen oder Abhängigkeiten mit unmittelbarem Bezug zur Strategie abzubilden. Die Bundesregierung habe erkannt, dass die Zieldefinition unscharf gewesen sei und eine Metrik zur Steuerung und Zielerreichungskontrolle gefehlt habe. Sie werde die Open Data Strategie nun evaluieren. Sollte sie zu dem Ergebnis kommen, die Open Data Strategie fortzuschreiben, möchte sie die Ziele „schärfen“ und mit messbaren Indikatoren hinterlegen. Sie begrüße die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und werde diese heranziehen, wenn sie die Open Data Strategie weiterentwickle.

3.2 Datenqualität als Erfolgsfaktor

Eine hohe Datenqualität ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Verbreitung und den Nutzen von Open Data. Je mehr qualitativ hochwertige Daten zur Verfügung stehen, desto besser können Datennutzende dann z. B. umfangreiche Analysen für verschiedene Lebensbereiche durchführen. Der Bundesrechnungshof hat Mängel in der Datenqualität auf GovData festgestellt.

3.2.1 Aktualität

3.2.1.1 Sachverhalt

Seit dem Jahr 2017 verlangt das Open Data Gesetz, dass Datenbereitstellende der Bundesverwaltung ihre Daten möglichst „unverzüglich nach der Erhebung“³¹ zur Verfügung stellen, sofern technische oder sonstige wichtige Gründe dies nicht verhindern.

Die Metadaten auf GovData liefern u. a. Informationen über den Zeitraum, den die Primärdaten umfassen.³² Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Datenbereitstellende

³¹ § 12a Absatz 4 EGovG.

³² Im Metadatenfeld „Zeitbezug“, z. B. vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2023.

in den letzten Jahren viele veraltete Datensätze veröffentlichten.³³ Das Medianalter³⁴ lag in den Jahren 2024 und 2025 bei 49 bzw. 44 Monaten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Alter der Datensätze auf GovData

Jahr der Veröffentlichung der Datensätze auf GovData	Medianalter der Datensätze in Monaten
2020	16
2021	10
2022	17
2023	8
2024	49
2025	44

Quelle: Metadaten GovData.

Auch bei früheren Prüfungen hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Datensätze nicht aktuell waren.

3.2.1.2 Würdigung

Open Data soll auch dazu beitragen, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln. Hierzu benötigen Datennutzende vorwiegend aktuelle Primärdaten. Diese kann GovData derzeit häufig nicht bieten.

Sieben Jahre nach Inkrafttreten des Ersten Open Data Gesetzes ist es nicht gelungen, dass Datenbereitstellende des Bundes die Vorgabe des Open Data Gesetzes einhalten, ihre Daten möglichst „unverzüglich nach der Erhebung“³⁵ zur Verfügung zu stellen. Das Medianalter der Datensätze in den Jahren 2024 und 2025 ist sogar auf etwa vier Jahre angestiegen.

Die Bundesregierung hätte gegenüber den Datenbereitstellenden verstärkt darauf hinwirken müssen, dass deren Daten auf GovData aktuell sind. Nun besteht die Gefahr, dass Datennutzende andere Quellen für Primärdaten verwenden und GovData seine Funktion als zentrales Zugangportal für Open Data verliert.

³³ Dazu untersuchte er zu den Datensätzen des Bundes jeweils die Zeitspanne vom Ende des Zeitraums, den die Primärdaten abdecken, bis zum Zeitpunkt, an dem Datenbereitstellende den Datensatz auf GovData verlinkt haben.

³⁴ Der Median ist der Wert, der genau in der Mitte einer nach Größe geordneten Liste von Datensätzen liegt. Die eine Hälfte der Datensätze liegt über dem Median, die andere Hälfte darunter.

³⁵ § 12a Absatz 4 EGovG.

3.2.2 Konsistenz

3.2.2.1 Sachverhalt

Datenbereitstellende des Bundes verwendeten unterschiedliche Schreibweisen für Einrichtungen.³⁶

Beispiel 1

- Informations Technik Zentrum Bund (ITZBund)
- ITZBund – Informationstechnikzentrum Bund, Poststelle
- ITZBund

Die Bezeichnungen für Ministerien waren teilweise veraltet. Laut FITKO könnten sogenannte „persistente Identifikatoren“³⁷ für Behörden unterschiedliche oder veraltete Schreibweisen verhindern. Die Bundesregierung plante nicht, diese umzusetzen.

3.2.2.2 Würdigung

Wenn Datennutzende mit Open Data z. B. neue Softwarelösungen entwickeln wollen, müssen sie u. a. in der Lage sein, die Primärdaten automatisiert zu verknüpfen. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass Datenbereitstellende Namen in den Metadaten einheitlich und eindeutig bezeichnen, idealerweise über mehrere Metadatenfelder hinweg. Ist dies nicht der Fall, müssen Datennutzende die Primärdaten manuell verknüpfen, was bei vielen Datensätzen zeitaufwendig sein kann.

Die Bundesregierung hat es versäumt, in Absprache mit dem IT-Planungsrat Vorgaben für die Datenbereitstellenden des Bundes zu machen. Die Vorgaben hätte sie als verbindliche Verordnung erlassen können.

Ebenso hat sie bisher versäumt zu prüfen, ob und wie sie persistente Identifikatoren realisieren kann.

³⁶ Im Metadatenfeld „publisher“.

³⁷ Digitaler Code, der es ermöglicht, ein Objekt eindeutig zu benennen. Dadurch ist ein Objekt dauerhaft wiedererkennbar und permanent identifizier- und auffindbar.

3.2.3 Struktur der Daten

3.2.3.1 Sachverhalt

Datenbereitstellende sollen Open Data grundsätzlich in maschinenlesbaren Formaten veröffentlichen. Ein Format gilt im Sinne von Open Data als maschinenlesbar, wenn Software die enthaltenen Daten automatisiert auslesen und verarbeiten kann.

Beispiel 2

Ein maschinenlesbares Format ist z. B. das Dateiformat CSV³⁸ für einfach strukturierte Daten. Dieses empfiehlt auch das Open Data Handbuch. Insgesamt fast 40 % der Datensätze auf GovData sind im CSV-Format. Bei einigen Daten in diesem Format stellte der Bundesrechnungshof u. a. fest, dass

- sich die Überschriften der Datenfelder³⁹ über mehrere Zeilen erstreckten,
- im eigentlichen Datenbereich weitere Zwischenüberschriften auftauchten und
- im Datenbereich Leerzeilen vorhanden waren.

Für das CSV-Format gibt es keine einheitlichen Standards, aber Konventionen, die eine Maschinenlesbarkeit verbessern, z. B. die Vorgabe, dass eine Zeile nur einen Dateneintrag enthalten sollte.

Weitere Datenformate sind z. B. JSON oder XML⁴⁰. Diese stellen eine systemunabhängige Maschinenlesbarkeit sicher. Datenbereitstellende können die generierten Formate nur bedingt beeinflussen. Diese hängen teilweise von der benutzten Software ab. Daneben existierten außerhalb der öffentlichen Verwaltung für verschiedene Arten von Daten verschiedene Konventionen oder Vorgaben, z. B. für die Auftragsvergabe der öffentlichen Verwaltung⁴¹ oder Dokumente von Parlamenten⁴².

Vorgaben zur Struktur der Primärdaten existierten nicht. Die FITKO hielt eine umfassende semantische Beschreibung von Primärdaten für erforderlich, damit Datennutzende die Primärdaten z. B. besser finden und nutzen können. Eine semantische Beschreibung von Primärdaten hat die Bundesregierung bisher nicht geprüft.

³⁸ Comma-separated Values. Dies sind Textdateien, die Tabellen oder Listen abbilden. Die einzelnen Datenfelder sind durch ein Zeichen (z. B. Semikolon oder Komma) getrennt.

³⁹ Spaltennamen einer Tabelle.

⁴⁰ Extensible Markup Language: Sprache um hierarchisch strukturierte Daten im Format einer Textdatei darzustellen. Diese können sowohl Menschen als auch Maschinen lesen.

⁴¹ Z. B. Open Contracting Data Standard.

⁴² Z. B. LegalDocML.

3.2.3.2 Würdigung

Daten sind zugänglich, wenn Datennutzende diese anhand einfacher Verfahren und auf direktem Weg abrufen können. Die Bundesregierung hat es versäumt, Vorgaben zur Form von Primärdaten zu erlassen. Sind die Daten unterschiedlich strukturiert, haben es Datennutzende schwer, diese Daten automatisiert zu verarbeiten, z. B. um Primärdaten miteinander zu verknüpfen. Sie müssen die Daten zuerst zeitaufwendig aufbereiten. Häufig entsteht erst durch verknüpfte Daten ein weiterer Mehrwert.

Ebenso hat es die Bundesregierung bisher versäumt zu prüfen, ob und wie sie eine semantische Beschreibung der Daten implementieren kann.

3.2.4 Qualitätssicherung

3.2.4.1 Sachverhalt

Datenbereitstellende können die Datenqualität in verschiedenen Qualitätskriterien (Qualitätsdimensionen) messen. Die Qualitätskriterien können sie mit unterschiedlichen Kennzahlen (sog. Metriken⁴³) messen.

Dem BMI war seit dem Jahr 2018 bekannt, dass „aktuell keine Instrumente innerhalb oder außerhalb der Bundesverwaltung [bestehen], um ein regelmäßiges oder anlassbezogenes Monitoring nach Qualitätskriterien spezifisch für die Bundesverwaltung durchzuführen“⁴⁴. Ebenso existieren in der Bundesverwaltung keine Kennzahlen zur Datenqualität oder Zielvorgaben zu diesen.

Nach der aktuellen Datenstrategie möchte die Bundesregierung auch Linked Open Data fördern. Dies ist ein Prinzip, das unterschiedliche Datenbestände aus heterogenen Quellen vernetzen möchte. Dafür müssen Metadaten und Attribute⁴⁵ der Primärdaten eindeutig identifizierbar und adressierbar sein.

3.2.4.2 Würdigung

Damit die Daten (auch im Sinne von Linked Open Data) verknüpfbar sind, müssen sie z. B. eindeutig identifizierbar und die Metadaten von hoher Qualität sein. Standards zur Qualitätssicherung bilden hierfür eine wichtige Grundlage. Sollte die Bundesregierung keine Standards festlegen, bevor zahlreiche weitere Metadaten hinzukommen, müssen diese nachträglich aufwendig angepasst werden. Idealerweise sind die Standards im Open Data Editor verankert. Damit könnten z. B. Datenbereitstellende schon frühzeitig erkennen, ob ihre Metadaten den Vorgaben entsprechen. Ohne Standards besteht die

⁴³ Manchmal werden die Begriffe Qualitätskriterien und Qualitätsmetrik auch synonym verwendet.

⁴⁴ Zwischenbericht Evaluierung Open Data-Plattform vom 29. Oktober 2018.

⁴⁵ Z. B. Namen von Datenfeldern.

Gefahr, dass die Bundesregierung ihre Vorhaben aus der Datenstrategie nicht umsetzen und ihre Ziele verfehlen wird.

Die Bundesregierung hat es bisher versäumt, Qualitätskriterien und auf Kennzahlen basierende Zielvorgaben für Open Data zu entwickeln. Damit fehlt ihr eine Grundlage, die Qualität von Open Data der Bundesverwaltung überhaupt vergleichbar messen und beurteilen zu können. Sie kann derzeit nicht erkennen, wo der größte Handlungsbedarf besteht, um die Datenqualität von Open Data zu gewährleisten.

Hinsichtlich Aktualität, Auffindbarkeit oder Vollständigkeit bestehen seit Jahren Mängel in der Qualität der Metadaten und der Primärdaten. Dies erhöht die Gefahr, dass Datennutzende das Datenportal GovData nur sehr kurz besuchen oder nicht wiederverwenden, wenn sie

- Daten nicht finden,
- diese veraltet sind oder
- die Daten nicht ihren Anforderungen entsprechen.

Die Bundesregierung hat es in den letzten Jahren nicht geschafft, die Datenqualität nachhaltig zu verbessern.

3.2.5 Empfehlung

Über die Open Data Koordination (vgl. Tz. 1) sollte die Bundesregierung verstärkt darauf hinwirken, aktuelle Primärdaten auf GovData zu verlinken (vgl. Tz. 3.2.1). Sie sollte alsbald Vorgaben und Standards zu Meta- und Primärdaten für Open Data erarbeiten, mit dem IT-Planungsrat abstimmen und als Verordnung erlassen. Diese Vorgaben und Standards sollten z. B. die Konsistenz (vgl. Tz. 3.2.2) und Struktur der Primärdaten (vgl. Tz. 3.2.3) umfassen.

Die Bundesregierung sollte in Absprache mit dem IT-Planungsrat einheitliche Qualitätskriterien und auf Kennzahlen basierende Zielvorgaben für Open Data entwickeln (vgl. Tz. 3.2.4). Anschließend sollte sie die Qualität von Open Data messen. Die Ergebnisse sollte sie auf GovData veröffentlichen und für die Weiterentwicklung der Open Data Strategie heranziehen.

3.2.6 Stellungnahme

Der Bundesregierung seien die Mängel bei der Qualität der Meta- und Primärdaten bekannt. Um diese zu beheben, tauschten sich z. B. die Open Data Koordinationen „vertieft“ aus, z. B. um die Prozesse der Datenbereitstellung zu standardisieren und zu optimieren. Aktuell sammle die Bundesregierung Erkenntnisse über die „Bereitstellungspraxis“ von Open Data in den Behörden. Mit diesen Informationen möchte sie

zusammen mit den Open Data Koordinationen, dem Kompetenzzentrum Open Data und GovData verbindliche Vorgaben entwickeln.

3.3 Potenziale des Open Data Editor ausschöpfen

3.3.1 Sachverhalt

Der aktuelle Koalitionsvertrag (vgl. Tz. 1) sieht einen Rechtsanspruch für Open Data vor. Zusätzlich verpflichtet eine Durchführungsverordnung⁴⁶ die EU-Staaten, ab Juni 2024 sogenannte „Hochwertige Datensätze“ bereitzustellen. Dazu zählen z. B. Primärdaten aus dem Bereich Erdbeobachtung, Umwelt oder Meteorologie. Diese haben höhere Anforderungen als die bisherigen Daten nach dem Zweiten Open Data Gesetz.⁴⁷

Um für Datenbereitstellende das Erfassen der Metadaten zu vereinfachen, veröffentlichte das BMI im Mai 2023 den ersten Prototypen des Open Data Editors (vgl. Tz. 1.1). In der ersten Version konnte der Open Data Editor nicht

- die Qualität eines Datensatzes nach vorgegebenen Metriken messen,
- prüfen, ob ein Datensatz bestimmten Vorgaben (z. B. Struktur der Primärdaten) entspricht,
- hochwertige Datensätze unterstützen,
- auf Schnittstellen von bereits existierenden Systemen bei den Datenbereitstellenden zugreifen⁴⁸ oder
- mehrere Metadatenätze automatisiert verarbeiten und auf GovData verlinken.

3.3.2 Würdigung

Die Meta- und Primärdaten auf GovData weisen weiterhin quantitative und qualitative Mängel auf. Enthielte der Open Data Editor verbindliche Regeln, könnte dies entsprechende Mängel künftig verhindern. Der Open Data Editor könnte z. B. Datenbereitstellende auf Qualitätsmängel hinweisen, wenn diese Datensätze verlinken wollen.

Bei einem Rechtsanspruch auf Open Data könnten Datennutzende qualitativ hochwertige Daten notfalls einklagen. Der Bundesrechnungshof erachtet es daher als besonders wichtig, Datenbereitstellende durch den Open Data Editor hinreichend zu unterstützen.

⁴⁶ [Durchführungsverordnung 2023/138](#) von Dezember 2022.

⁴⁷ So müssen die Primärdaten erstmals bestimmte Anforderungen an die Attribute erfüllen (z. B. Anzahl der Stockwerke).

⁴⁸ Sogenannte Harvester-Komponente.

Die Bundesregierung hat es versäumt, im Open Data Editor für Datenbereitstellende hilfreiche Funktionalitäten (z. B. um die Datenqualität zu messen oder Schnittstellen) zu implementieren. Der Open Data Editor in der ersten Version wird die Datenqualität auf GovData nicht nachhaltig verbessern. Er bietet keinen hinreichenden Mehrwert. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass Datenbereitstellende den Open Data Editor nicht nutzen werden.

3.3.3 Empfehlung

Den Funktionsumfang des Open Data Editors sollte die Bundesregierung sukzessive erweitern, z. B. um feste Regeln zu Standards sowie die Möglichkeit, die Qualität der Daten zu messen (vgl. Tz. 3.3).

3.3.4 Stellungnahme

Das BMDS hat in seiner Stellungnahme geantwortet, dass bei einer neueren Version des Open Data Editors einige der vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel inzwischen behoben seien. Datenbereitstellende könnten Datensätze nur noch veröffentlichen, wenn alle „wesentlichen“ Metadatenfelder befüllt seien. Die Datenqualität könne nur mit Hilfe der Datenbereitstellenden verbessert werden. Hierzu tausche sich das BMDS regelmäßig mit den Open Data Koordinationen aus. Außerdem werde das Beratungsangebot des Kompetenzzentrums Open Data ausgeweitet.

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Open Data Editor werde das BMDS berücksichtigen, wenn es den Open Data Editor weiterentwickle.

4 Abschließende Würdigung

Die Bundesregierung möchte die Nutzung und Bereitstellung von Open Data fördern und den Bund dabei zum internationalen Vorreiter machen. Damit will sie datengetriebene Innovationen fördern und die Datenökonomie als Wachstumsmotor stärken. Ihre bisherigen Initiativen haben noch keine ausreichende Wirkung erzielt. Bei der Qualität der Primär- und Metadaten von Open Data stellte der Bundesrechnungshof zahlreiche Defizite fest. Er hält insbesondere eine ausreichende Datenqualität für einen kritischen Erfolgsfaktor von Open Data.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Bundesregierung aus dem zweiten Fortschrittsbericht weisen bereits in die richtige Richtung. Sie reichen aber nicht aus, um die Ziele zu Open Data zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung seine Empfehlungen zur Open Data Strategie, zur Datenqualität und zum Open Data Editor berücksichtigen möchte. Die Bundesregierung hat angekündigt, die Open Data Strategie evaluieren zu wollen. Wenn sie die Open Data Strategie fortentwickelt, hat sie auf Kennzahlen basierende Zielvorgaben für Open Data zu entwickeln, einheitliche Qualitätskriterien für Open Data festzulegen und die Qualität fortlaufend zu messen. Das Ziel, offene Daten umfangreich und in hoher Qualität bereitzustellen, kann die Bundesregierung nur dann erreichen, wenn alle Datenbereitstellenden mitwirken.

Essers

Fasswald

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.