

Datenpolitik & Open Data

Ideen für die nächste Legislatur

Inhalt

1	Eindeutige Strukturen und Verantwortlichkeiten in der Datenpolitik	3
2	Effiziente und harmonisierte Aufsichtsstruktur für Datenrechtsakte	3
3	Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen austarieren	5
4	Stärkung einer einheitlichen Open-Data Politik in Deutschland und Europa	6
5	Umsetzungsorientierte Bearbeitung der Datenstrategie	7
6	Besser vernetzte Dateninitiativen	8
7	Verstärkte internationale Zusammenarbeit und Aktivität im Bereich der Datennutzung	9
8	Effizienzsteigerung durch gezielte Förderung in der Datenpolitik	10

1 Eindeutige Strukturen und Verantwortlichkeiten in der Datenpolitik

- Es müssen klarere Verantwortlichkeiten für Entscheidungen in und zwischen den Ressorts geschaffen werden – keine bzw. zumindest weniger Ko-Federführungen, welche in sich widersprüchlich sind und zu Verantwortungsdiffusion führen. Eine Abstimmung mit allen Ressorts erfolgt in jedem Fall vor dem Kabinettsbeschluss.
- Ein Zeitverlust bei der Durchführung von Vorhaben und Projekten, insbesondere aufgrund von haushalterischen Fragen, sollte vermieden werden. Hier sollten zumindest Best Practises geschaffen werden, um dies zu beschleunigen.
- Die Data Literacy von Entscheider:innen und Minister:innen sollte systematisch gefördert und Data Literacy bei der Ausschreibung von Stellen berücksichtigt werden.

2 Effiziente und harmonisierte Aufsichtsstruktur für Datenrechtsakte

- Für einen erfolgreichen Datenaustausch braucht es weiterhin mehr Rechtssicherheit zu Haftungs- und Wettbewerbsfragen sowie zum Datenschutz. Hier können Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden mit einheitlichen Auslegungen, Leitlinien, Musterverträgen und Hinweisen auf explizite Gestaltungsspielräume, die Unternehmen auch nutzen sollen, für die nötige Klarheit sorgen.
- Eine erfolgreiche Datenökonomie braucht mehr Klarheit in bestehenden Regelungen, aber nicht noch mehr neue. Die Wirkung der in den letzten Jahren entstandenen Regulierungsmaßnahmen muss zunächst beobachtet, analysiert und evaluiert werden.
- Die Einführung von freiwilligen Revenue Sharing Agreements und Mustervertragsklauseln kann dabei helfen, eine für alle Akteure anreizkompatible Datenwirtschaft zu schaffen.
- Die Aufsichtsbehörden sind, vor allem angesichts immer komplexer werdender Zusammenhänge und neuer Zuständigkeiten, so auszustatten, dass sie eine

praxisbezogene Beratung der Unternehmen zur Umsetzung neuer Daten- und Geschäftsmodelle auch umsetzen können. Das Leitbild der Aufsichtsbehörden muss dabei ein "förderndes" sein – es hilft nicht, nur zu vermitteln, was alles nicht geht.

- Die Chancen des Data Acts sollten durch eine möglichst einheitliche Aufsichtsstruktur genutzt werden.
- Verfahrensrechtliche Vereinfachungen bei Zusammenarbeit vieler Stellen sind zu prüfen.
- Die Aufsicht des AI Acts sollte bei der Durchführung von Data Governance Act und Data Act mitberücksichtigt werden. Das Zielbild für Unternehmen in der Aufsichtsstruktur muss das eines "one stop shop" sein. Es gilt, Verlässlichkeit bei der Ausgestaltung von Geschäftsmodellen zu schaffen.
- Standards sind für die Umsetzung vieler wichtiger EU-Digitalrechtsakte entscheidend: die EU-KOM muss aufgefordert werden, die Verabschiedung von nötigen Standardisation Requests zu beschleunigen.
- Die Europäische Harmonisierung von Digitalrechtsakten per se sowie ihrer Anwendung sollte vorangetrieben werden.
- Die einheitliche Rechtsanwendung in Deutschland ist weiter mangelhaft. Föderale Auslegungen und Sonderregelungen zum Datenschutz erzeugen Rechtsunsicherheit, wirken sich innovationshemmend aus und bewirken Standortnachteile innerhalb der Bundesrepublik.
- Uneinheitliche Verständnisse von Rechtsakten sowie weiteren Grundsatzpapieren in verschiedenen Ministerien erschweren deren tatsächliche Umsetzung auf der operativen Ebene. Wenngleich politische Notwendigkeiten anerkannt werden, wird dringend empfohlen, klarere Verantwortlichkeiten bei (weniger) zu benennenden Behörden zu verorten, um die tatsächliche Datennutzung durch klare Umsetzungsvorgaben zu erleichtern.

3 Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen austarieren

- Die Nicht-Nutzung von Daten hat bereits signifikante Opportunitätskosten für Gesellschaft und Wirtschaft. Deutschland und Europa haben einen digitalen Rückstand gegenüber weiten Teilen der Welt. Datensparsamkeit als Leitmotiv bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ist deshalb verhältnismäßig mit Datennutzung auszubalancieren und bei der Einführung neuer Datenverarbeitungsregeln zu berücksichtigen. Ein ermöglichender Datenschutz sollte daher im Fokus der Datenpolitik stehen.
- Wenn aus ökonomischer und rechtlicher Sicht die Verwendung von weiteren Datenarten/-kategorien/-merkmalen sinnvoll ist für die beteiligten Akteure, sollte eine solche Nutzung im Sinne der DSGVO ermöglicht werden.
- Daten liefern Erkenntnisse. Eine datengetriebene Ökonomie kann auf den Erkenntnisgewinn nicht verzichten.
- Die DS-GVO sollte nicht vollständig neu verhandelt werden. Dies würde die Fallpraxis, die seit 2018 mühsam erarbeitet wurde, völlig auf den Kopf stellen und massive Rechtsunsicherheit schaffen. Stattdessen sollten wir uns darum bemühen, bestehende Regeln effektiv, verständlich und einheitlich durchzusetzen.
- Die BDSG-Reform bietet Chancen für die Vereinheitlichung der Datenschutzaufsicht, zumindest aber für die Institutionalisierung der DSK und die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in diesem Kontext.
- Eine datenschutzrechtliche Angleichung von Fachgesetzen auf Länder- und Bundesebene ist notwendig. Auf Länderebene sollte sich die Bundesregierung für eine Datennutzungskommission einsetzen. Auf Bundesebene benötigt es für Harmonisierungsbestrebungen zuerst eine Katalogisierung.
- Der Handlungsbedarf zu Rechtssicherheit von Anonymisierung ist hoch. Unternehmen wollen wissen, wann ihre Bemühungen um größtmögliche Anonymisierung ausreichend sind. Hier wartet die Wirtschaft weiterhin auf klare Einordnungen der Aufsichtsbehörden.
- Innovative Verschlüsselungstechnologien und Datenzugangsmethoden sind eine Chance für datenschutzfreundliche Datennutzung. Diese Technologien können u.U. ebenfalls bei anderen Schutzbedarfen, insb. Geschäftsgeheimnisse und IP, eine Rolle spielen. Sie sollten in Datengesetze als gleichwertige Alternative zum Datenzugangsanspruch integriert und in der Rechtspraxis anerkannt werden, sobald sie hohe Sicherheitsanforderungen erfüllen und datenschutzkonform betrieben werden, um Backdoor-Risiken bei neu entwickelten Methoden zu reduzieren (siehe auch Abschnitt 8).

4 Stärkung einer einheitlichen Open-Data Politik in Deutschland und Europa

- Der Status quo im Open-Data-Bereich zeigt, dass verschiedenste regulatorische Ansätze, sowohl auf EU-Ebene und als auch auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, ergriffen werden, die nicht miteinander verzahnt sind. Insbesondere lokal begrenzte Vorschriften sind häufig kontraproduktiv, da größtmöglicher Nutzen erst durch einen freien Datenfluss, das Zusammenführen von Datenbanken und die Vernetzung der Akteure entstehen. Diese Verzahnung muss auf die Agenda, unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, die innovative Daten-Management-Lösungen bei der Zusammenführung von Daten bieten, wie etwa Datenökosysteme im Automotive-Sektor oder Datentreuhändermodelle im Gesundheitssektor. Dazu gehört auch die koordinierte Umsetzung des Datennutzungsgesetzes und des Data Governance Acts in Deutschland.
- Plattformen, die Datennutzer und Datenbereitsteller im Open Data Kontext vernetzen, bringen nur dort etwas, wo Datenbereitsteller auch gewillt und die Ressourcen haben, etwas bereitzustellen. Für Verwaltungsbehörden heißt das: es benötigt dringend ein Bundestransparenzgesetz und einen Rechtsanspruch auf Open Data, sowie die notwendigen Kapazitäten bei deren Umsetzung.
- Dazu zählt insbesondere eine Infrastruktur, die an die besonderen Bedarfe der Verwaltung angepasst ist, sowie eine Verstärkung der Datenlabore in den Bundesministerien.
- Open Data sollte insbesondere auch im Kontext industrieübergreifender Bereitstellung verstanden werden. Die Entwicklung von verbraucherorientierten Produkten profitiert von einer breiten Datenbasis. Während Banken mit PSD2 und mit FIDA ebenso Versicherungen die weitere Bereitstellung von Daten ermöglichen, sollten diese Konzepte für andere Branchen freiwillig erprobt werden.
- Insbesondere auf Länder- und kommunaler Ebene besteht die Herausforderung, für die Bereitstellung von Open Data die entsprechende Infrastruktur aufzubauen und zu betreiben. Insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Lage sollten Synergiepotenziale konsequent forciert und genutzt werden.
- Um europaweite Open Data Produkte entwickeln zu können, sollte für eine europaweite, hohe Nutzbarkeit gesorgt werden. Definitionen des FIDAR „Daten-Scopes“ können hierbei helfen. Schemes sollten im Ergebnis nicht nur regional oder landesweit, sondern auch europaweit etabliert werden.
- Die Anlehnung an internationale Freedom-of-Information-Requests-Standards, wie etwa von der US Sunlight Foundation, sollte vorangetrieben werden. Das gilt auch für einheitliche Lizenzbedingungen – die Deutschland-Lizenz (2.0) sollte

systematisch durch Creative-Commons Lizenzen ersetzt werden, um auch europäisch die Interoperabilität zu erhöhen.

- Die Bundesländer sollten anhand eines Open Data Maturity Reports bewertet und verglichen werden.
- Wir fordern die Durchführung einer Open Data Impact Study und Erstellung eines Open Data Index zur Förderung von Verwaltungstransparenz.
- Wir fordern die Festlegung eines Mindestbudgets für Open Data in den Bundesländern, orientiert am Königssteiner Schlüssel.
- Die Bemühungen um das Dateninstitut sollten fortgesetzt werden, um die strategische Nutzung von Daten in Deutschland institutionell zu verankern.

5 Umsetzungsorientierte Bearbeitung der Datenstrategie

- Es ist sehr zu begrüßen, dass die große gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung von Datennutzung mit der Datenstrategie erkannt wird. Die Transparenz der Zielerfüllung und Datengrundlage für die Strategie ist allerdings noch zu stärken.
- Grundsätzlich sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Data Literacy der Bevölkerung verstärkt und gemessen werden (Data Literacy Maturity).
- Anstatt eine neue Datenstrategie zu schreiben, sollte die bestehende weiterentwickelt werden – dies sollte möglichst rasch geschehen. Dabei sollte insb. ein Stufenplan in die Strategie eingefügt und ein Monitoring-System für die Datenstrategie aufgebaut werden, unter Berücksichtigung realistischer KPIs. In diesem Sinne sollten bestehende Maßnahmen und Lösungen geprüft, konsolidiert und ausgeweitet werden, anstatt mit neuen Initiativen weitere Akteure und Projekte zu schaffen.
- Die Datenlabore in den Bundesministerien müssen unbedingt verstetigt werden. In ihren Aufgabenbereich sollte grundsätzlich auch die Erprobung, Entwicklung, ggf. Beschaffung von KI-Anwendungen für das Bundesministerium fallen. Hier sollte die Zusammenarbeit mit laufenden Initiativen wie dem KI-Kompetenz-Center (KI-KC) oder dem Beratungszentrum für Künstliche Intelligenz (BeKI) forciert werden. So kann eine zentrale Steuerung ermöglicht werden, um Aufgaben / Anwendungsfälle nicht redundant und in unterschiedlichen Ressorts durchzuführen.

- Die Einrichtung eines Datenforums zum Austausch von Best Practises unter Beteiligung der Staatssekretär:innen-Ebene der Bundesregierung unter Einbindung der Wirtschaft und Federführung des Dateninstituts sollte erwogen werden.
- Die Förderung prototypischer Datenprojekte unter Beteiligung von Datenhaltern und Datennutzern kann zusätzliches Vertrauen und hohe Ergebnisorientierung schaffen. Beispielsweise, welche Produkte mit gesellschaftlichen/wirtschaftlichen Nutzen und damit weiter Akzeptanz für Open Data schaffen.
- Neben Referentenentwürfen sollten auch Eckpunktepapiere und Strategieentwürfe regelmäßig unter die Verbändeanhörung gemäß GGO fallen, um früh möglichst alle Stimmen zu hören und die Qualität der Entwürfe weiter zu verbessern. Innerhalb der Ministerien sollten entsprechende Eckpunktepapiere und Strategieentwürfe eng mit den Datenlaboren abgestimmt werden.
- Das Teilen der eigenen Daten mit anderen Ressorts der Bundesregierung findet oft nur zögerlich statt, was insbesondere an Datenschutz- und Informationssicherheitsvorschriften liegt. Um das Teilen und die Arbeit mit Daten innerhalb der Bundesregierung zu erleichtern, sollte geprüft werden, ob eine Anpassung rechtlicher Grundlagen möglich ist.

6 Besser vernetzte Dateninitiativen

- Initiativen zur Nutzbarmachung von Daten sind wichtig für die Datenwirtschaft und insbesondere die Entwicklung von KI-Modellen. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Wirkung von Initiativen in der Fläche sollte erfasst und hervorgehoben werden.
- Offene Daten sollten nach Linked-Open-Data-Prinzip vernetzt werden und vernetzbar gemacht werden, um durch deren Kontextualisierung die Nutzbarkeit in der Verwaltung und darüber hinaus zu stärken und um die Trainingsgrundlage für KI-Modelle zu stärken.
- Innovative Datenmanagement-Lösungen und sektorspezifische Dateninitiativen können neue Potenziale bieten. Die im Aufbau befindlichen Dateninitiativen oder Datenmanagement-Lösungen, wie bspw. Datenökosysteme im Automotive-Sektor oder Datentreuhändermodelle im Gesundheitssektor, sollten verstetigt und vernetzt werden. Hierbei sind auch vorhandene Marktlösungen, die Verbraucher:innen sowie datenbereitstellende Instanzen in der Rechte- und Zugriffszuweisung sowie dem Handling ihrer Daten unterstützen, zu berücksichtigen und auf sie aufzusetzen. Hierbei sind insbesondere auch Lösungen für einen vertrauenswürdigen Datenzugang zu berücksichtigen.

- Um Datenaustausch zwischen Unternehmen zu fördern, sind kooperative Datennutzungsmodelle zwischen Unternehmen der richtige Weg. Hierzu besteht vor allem Handlungsbedarf bei den übergreifenden Harmonisierungen horizontaler/sektoraler Standards oder Kodizes hinsichtlich Datensemantik, Datenformaten und Schnittstellen, innerhalb Deutschlands und Europas.
- Die Wechselwirkungen zwischen Deutschland und Europa sollten stärker in den Fokus gerückt werden und die Initiativen noch mehr verzahnt werden.
- Es sollte der Grundsatz gelten, dass IT / Datenprojekte der Verwaltung mit Change Management geplant und finanziert werden. In den Projekten sollte bei der Umsetzung eine Mindestgeschwindigkeit festgelegt werden, die die besonderen Herausforderungen der Verwaltung zwar berücksichtigt aber nicht als Ausrede nutzt.
- Das Dateninstitut soll eine vermittelnde Rolle einnehmen und die Erkenntnisse der verschiedenen Dateninitiativen, Förderprojekte und Industrieaktivitäten zielgruppenadäquat vermitteln. Die gemeinsame, ressortübergreifende Initiative von BMWK und BMI zum Dateninstitut wird als Zeichen der stärkeren ressortübergreifenden Zusammenarbeit begrüßt. Weitere, gemeinsame Initiativen zwischen BMI, BMWK, BMBF, BMDV und anderen betroffenen Ministerien werden als Weg hin zu nachhaltigem Erfolg anerkannt und erwartet.
- Viele gute Initiativen wie der Datenatlas, die Datenlabore und das Dateninstitut werden begrüßt. Deren Zusammenspiel untereinander bleibt aber diffus. Hierzu werden eine höhere Transparenz und ggf. Orchestrierung nahegelegt. Wir machen hier gerne Vorschläge.

7 Verstärkte internationale Zusammenarbeit und Aktivität im Bereich der Datennutzung

- Datenkooperationen sind einer der Schlüssel der Datenökonomie sein. Das gilt sowohl im nationalen wie auch im internationalen Kontext. Internationale Datentransfers müssen daher dauerhaft rechtssicher möglich sein, Wettbewerb unter Anbietern gefördert werden und Anforderungen an Datensicherheit konsequent umgesetzt werden. Dateninitiativen sollten wo möglich international flankiert werden.
- Eine schnellere Entscheidungsfindung und aktiveres Handeln der Bundesregierung in internationalen Gremien wäre wünschenswert.

- Internationale Datentransfers sollten weiter gestärkt werden, wo immer möglich. Unternehmen brauchen im Kontext zunehmender internationaler Spannungen Sicherheit bezüglich der Frage, wie Daten mit wem rechtssicher geteilt werden können.
- Standards können die Dynamik im technologischen Umfeld beschleunigen. Sowohl die fachliche Standardisierung (Taxonomien) als auch die technische Standardisierung (Datenformate, Schnittstellen, API) sind wesentliche Voraussetzungen für eine funktionierende Datenübertragbarkeit. Zu beachten ist jedoch, dass eine Fokussierung nur auf die Übertragbarkeit zu kurz greift; es muss auch die Weiterverarbeitungsfähigkeit und Wiederverwendbarkeit der Daten betrachtet werden.

8 Effizienzsteigerung durch gezielte Förderung in der Datenpolitik

- Die deutsche Förderinitiativlandschaft sollte in eine bestehende zentrale Agentur- oder das Dateninstitut? - integriert werden, anstelle eine hohe Zahl an Förderreferaten mit ähnlichen Aufgaben zu betreuen. Die Streuverluste sind aktuell zu hoch.
- Der Zugang zu den Daten schließt nicht nur den physischen Zugriff berechtigter Nutzer auf (qualitätsgesicherte) Daten ein, sondern auch deren Beschreibung und Verknüpfbarkeit mit wiederum anderen Daten.
- Die Förderung von Privacy-Enhancing Technologies (PET) sollte vorangetrieben werden. Diese haben auch Potential für anderweitig geschützte Datensätze. Hierzu zählen Methoden wie:
 - Differential Privacy als Oberkonzept
 - Asymmetric encryption für Pseudonymisierungs-/Anonymisierungsverfahren
 - Anwendung von Hash-Funktionen in Kombination mit einer Zufallszahl (Salt) (Pseudonymisierungsverfahren)
 - End-to-End Encryption at-rest, in-transit, in-processing
 - Secure Multiparty Computing, Zero-Knowledge-Proofs
 - Confidential Computing

- Homomorphic Encryption für das Rechnen auf verschlüsselten Daten
- Trusted Execution Environment
- Trusted Platform Module
- Data Enclaves / Data Clean Rooms als zugangsbeschränkte, sichere Datenverarbeitungsumgebungen, wo Daten nicht herausgegeben werden müssen
- Digitale Vertrauensdienste wie u.a. Trust-Anchor-Technologien
- Absicherung des Datenzugangs bspw. mithilfe von digitalen Vertrauensdiensten wo nötig
- Zentrales und dezentrales föderiertes Maschinelles Lernen.
- Nutzung Synthetischer Daten
- Die Förderung sollte auch Aspekte der technologischen Integration bedienen, indem technische Testumgebungen und Entwicklerportale Zugang zu Testdaten und EU-weiten Möglichkeiten aufzeigen. Das schließt auch die strukturelle Förderung von Produktinnovationen ein, die daraus hervorgehen können.
- Beratungsgutscheine für KMU und steuerliche Vorteile (Zuschüsse oder auch tax credits) für Investitionen in digitale Technologie sollten als volkswirtschaftliche Investition finanziert werden.
- Es benötigt einen Dateninfrastrukturfonds für Kommunen, Länder und Bund zur Finanzierung von Dateninfrastruktur, ähnlich dem Digitalpakt; angesiedelt beim BMI.

Referenzen / Frühere Positionen

[Anhörung Digitalausschuss zu Datenpolitik](#)

[Anhörung Digitalausschuss zu Daten-Governance-Gesetz](#)

[Kurzposition Datenpolitik](#)

[Data Act Durchführung](#)

[10 Punkte für Open Government Data](#)

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

David Schönwerth | Bereichsleiter Data Economy
T 030 27576-179 | d.schoenwerth@bitkom.org

Sven Wagner | Referent Smart City
T 030 27576-314 | s.wagner@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Datenpolitik & Datenräume
AK Open Data

Copyright

Bitkom Dezember 2024

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.