



Daniel Kersten

Open Data in deutschen Kommunen – gute Beispiele und viele Baustellen

Open Data stärkt Transparenz, Beteiligung und Innovation in Städten. Während Länder wie Dänemark zeigen, wie offene Informationen demokratische Kontrolle und Vertrauen fördern, bleibt die Umsetzung in deutschen Kommunen uneinheitlich. Hamburg, Dresden und Lübeck beweisen das Potenzial – doch vielerorts fehlen rechtliche Grundlagen, technische Infrastruktur und Ressourcen. Damit die Idee der offenen Kommune Wirklichkeit wird, müssen Bund und Länder Rahmenbedingungen schaffen, die überall gleichen Zugang zu kommunalen Daten ermöglichen.

Die offene Kommune

Stellen Sie sich eine Kommune vor, in der Transparenz alltägliche Praxis ist: Über ein Onlineportal ließe sich direkt einsehen, wo Bauprojekte geplant sind, wie Fördergelder verteilt werden oder welche Firmen Aufträge erhalten. Statt formaler Auskunftsanfragen stehen die Informationen öffentlich zur Verfügung. Verwaltung und Politik handeln offen, Entscheidungen sind überprüfbar. Aus deutscher Sicht wirkt dieses Szenario noch weit entfernt, andere Länder deuten jedoch die Potenziale an. Das dänische Portal OIS.dk zeigt beispielsweise Grundbuchinformationen, Eigentümerdaten, Kaufpreise, zulässige Nutzungen und die rechtlichen Rahmenbedingungen von Immobilien. Auf der interaktiven Plattform opentender.eu sind Vergaben europaweiter Ausschreibungen veröffentlicht, inklusive Angaben zu Vertragspartnern, Inhalten und Höhen der Vergabe. Die Beispiele zeigen, dass Transparenz in Verwaltung und Politik möglich ist.

Potenzielle offener Daten

Open Data bezeichnet digitale Informationen, die frei zugänglich, in maschinenlesbaren Formaten verfügbar und für alle ohne Einschränkungen nutzbar sind.¹ Durch die Verbreitung offener Daten entstehen konkrete Vorteile: Wenn Vergaben, Bauvorhaben oder Haushaltsdaten veröffentlicht werden, wird Verwaltungshandeln nachvollziehbarer, und manipulative Interessenverflechtungen lassen sich schwerer verschleiern. So weist Transparency International darauf hin, dass offene Daten Korruption vorbeugen können (vgl. Transparency International Deutschland 2023). Gerade im Bereich Bauen und Vergabe ist Transparenz von zentraler Bedeutung – sowohl aufgrund der finanziellen Volumina als auch wegen der hohen Komplexität der Verfahren. Intransparente Entscheidungen, mangelnde Dokumentation oder informelle Einflussnahmen gefährden hier besonders die Integrität kommunaler Entscheidungen. Durch die konsequente Veröffentlichung relevanter Daten kann das Ver-

trauen in Verwaltungshandeln gestärkt werden. Zudem werden Unternehmen und Forschungseinrichtungen in die Lage versetzt, neue Anwendungen auf Basis der Daten zu entwickeln (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020). Die Verwaltung wird so zu einer Datenplattform, über die Wissen geteilt wird – etwa für Mobilität, Energie oder Stadtplanung. Auch intern helfen offene Daten: Sie brechen Silos auf und schaffen eine gemeinsame Basis für Analysen – zum Beispiel für digitale Stadtmodelle.

Open Data ist dabei mehr als ein Transparenzinstrument – es ist Ausdruck kommunaler Datensouveränität. Wer über kommunale Daten bestimmt, wie sie gespeichert, genutzt und weiterverarbeitet werden, wird in einer zunehmend datengetriebenen Verwaltung immer wichtiger. Gerade bei Software-as-a-Service-Lösungen im Bau- oder Planungsbereich geraten Kommunen schnell in Abhängigkeit von externen Plattformanbietern. Wenn der Zugang zu den eigenen Daten technisch oder vertraglich eingeschränkt ist, wird jede Öffnung zum Kraftakt. Offene Daten schaffen hier eine strategische Gegenbewegung. Die Fähigkeit, kommunale Daten selbstbestimmt bereitzustellen, wird zur Zukunftsfrage: Nur wer eigene Daten aktiv steuern kann, bleibt auch in der Lage, gemeinwohlorientierte digitale Angebote zu entwickeln. Darüber hinaus bietet diese Vorgehensweise die Chance, Daten auch jenseits des ursprünglichen Verwendungszwecks zu nutzen – etwa für Beteiligungsvorhaben, Förderung von Innovationen oder interkommunale Zusammenarbeit.

Rechtlicher und struktureller Rahmen

In Deutschland existieren verschiedene Rechtsgrundlagen für Open Data, die sich je nach Bundesland und Themenfeld unterscheiden. Das Portal transparenzranking.de bietet eine Übersicht der Regelungen auf Bundes- und Landesebene. Im Wesentlichen lassen sich vier Arten von Regelungen unterscheiden: Die E-Government-Gesetze regeln in erster Linie digitale Abläufe, wie elektronische Aktenführung oder digitale Signaturen. Open Data spielt hier nur eine ergänzende Rolle, etwa in den E-Government-Ge-

¹ Ausführliche Definition nach Open Knowledge Foundation: <https://opendefinition.org>

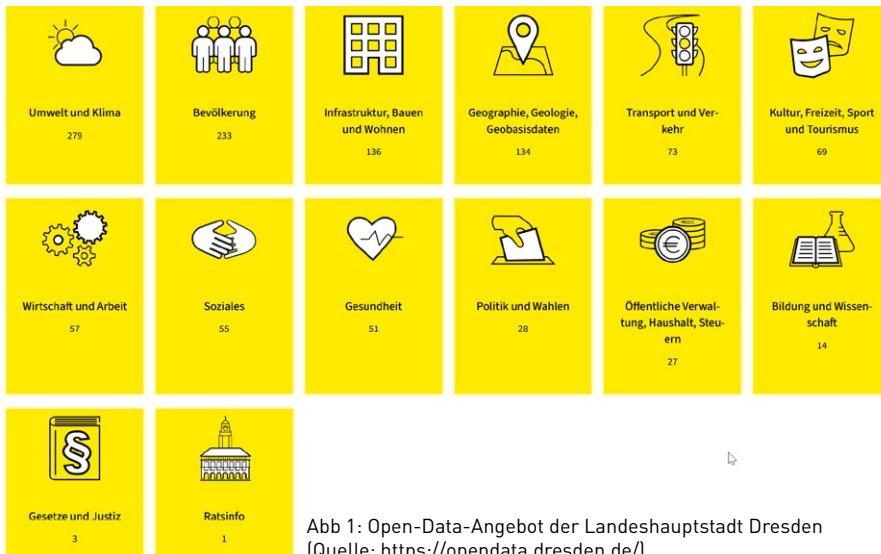


Abb 1: Open-Data-Angebot der Landeshauptstadt Dresden
(Quelle: <https://opendata.dresden.de/>)

Verkehrsdaten bis hin zu statistischen Kennzahlen. Zusätzlich stellt Dresden ein 3D-Gebäudemodell bereit, das Fachplanungen und Visualisierungen unterstützt. Historische Luftbilder ergänzen das Angebot und eröffnen Perspektiven für Forschung, Stadtgeschichte und Bürgerprojekte. Offene Parkraumdaten werden genutzt, um die Auslastung in Echtzeit sichtbar zu machen. Damit geht Dresden über das übliche Bereitstellen statischer Dokumente hinaus: Die Verbindung von Ratsbeschluss, breiter Geodatenbasis und praxistauglichen Informationen zeigt, wie Open Data zum festen Bestandteil von Verwaltungshandeln werden kann.

setzen des Bundes oder des Landes Nordrhein-Westfalen. Informationsfreiheitsgesetze (IFG) geben Bürgerinnen und Bürgern ein Anfragerecht auf amtliche Informationen – sie müssen diese aber jeweils beantragen. Dadurch entsteht Transparenz erst auf Nachfrage, nicht durch eine aktive Veröffentlichungspflicht. Projekte wie FragDenStaat² haben das Instrument bekannt gemacht, aber sie ersetzen keine systematische Veröffentlichungspraxis. Open-Data-Gesetze verpflichten Verwaltungen, bestimmte Daten aktiv und in offenen Formaten bereitzustellen. Bislang existieren solche Gesetze nur in einzelnen Ländern, darunter Hessen und Schleswig-Holstein. Transparenzgesetze gehen über IFG und Open-Data-Gesetze hinaus: Sie verpflichten zur Veröffentlichung zahlreicher Dokumenttypen – von Verträgen über Gutachten bis zu statistischen Daten. Hamburg hat mit Gesetz und Portal frühzeitig eine umfassende Transparenzlösung geschaffen. Rheinland-Pfalz und Thüringen haben mit ähnlichen Regelungen nachgezogen.

Status quo in den Kommunen

Die Praxis spiegelt diese rechtlichen Unterschiede wider. Während einige Städte die Verwendung von Open Data strategisch verankert haben und intensiv nutzen, beschränken sich andere auf die Veröffentlichung einzelner Datensätze – viele verzichten bislang vollständig darauf. Drei Städte verdeutlichen beispielhaft unterschiedliche Ansätze:

Dresden – Open-Data-Portal

Die Landeshauptstadt Dresden zählt zu den ersten deutschen Städten, die Open Data konsequent eingeführt haben. Grundlage ist ein Stadtratsbeschluss aus dem Jahr 2015, der die Verwaltung verpflichtet, Open Data aktiv umzusetzen. Inzwischen stehen über 1100 Datensätze im städtischen Portal³ öffentlich zur Verfügung – von Bebauungsplänen über Umwelt- und

Lübeck – interaktiver Haushalt

Die Hansestadt Lübeck kombiniert zwei Wege, um mehr Transparenz zu schaffen. Zum einen baut die Stadt ein Open-Data-Portal auf, das klassische Datensätze, wie Einwohnerzahlen, Standorte öffentlicher Einrichtungen oder Denkmallisten, bereitstellt und zugleich erste Echtzeitdaten aus der Smart-City-Plattform der Stadt integriert. So zeigt Lübeck, dass Open Data auch aktuelle Informationen mit Alltagsnutzen bereitstellen kann. Zum anderen bietet die Hansestadt mit dem eigenständigen interaktiven Haushalt⁴ ein Werkzeug, das städtische Finanzdaten visuell aufbereitet. Nutzerinnen und Nutzer können sich von den Gesamtausgaben bis zu einzelnen Produktgruppen durchklicken, Summen vergleichen und Entwicklungen nachvollziehen. Statt PDFs bietet Lübeck eine visuelle Darstellung, mit der sowohl Fachleute als auch interessierte Bürgerinnen und Bürger die Finanzlage der Stadt im Detail nachvollziehen können.

Hamburg – Transparenzportal

Hamburg ist das bekannteste Beispiel für gesetzlich verankerte Transparenz in Deutschland. Grundlage ist das Hamburgische Transparenzgesetz von 2012 (Überarbeitung 2019). Behörden sind verpflichtet, eine breite Palette von Informationen aktiv und zentral zugänglich zu machen. Im Transparenzportal⁵ finden sich inzwischen rund 170.000 Datensätze – darunter Verträge der Daseinsvorsorge, Senatsbeschlüsse, Gutachten, Bauleitpläne, Baugenehmigungen und umfangreiche Geodaten. Bemerkenswert ist, dass Fachanwendungen direkt angebunden sind und Daten demnach automatisiert ins Portal fließen. So erweitert sich der Datenbestand automatisch, ohne Mehrarbeit in den Ämtern. Bei der Bewertung der Rahmenbedingungen sollte jedoch berücksichtigt werden, dass Hamburg als Stadtstaat

2 <https://fragdenstaat.de/>

3 <https://opendata.dresden.de/>

4 <https://www.luebeck.de/de/rathaus/verwaltung/finanzen/interaktiver-haushalt.html>

5 <https://transparenz.hamburg.de/>

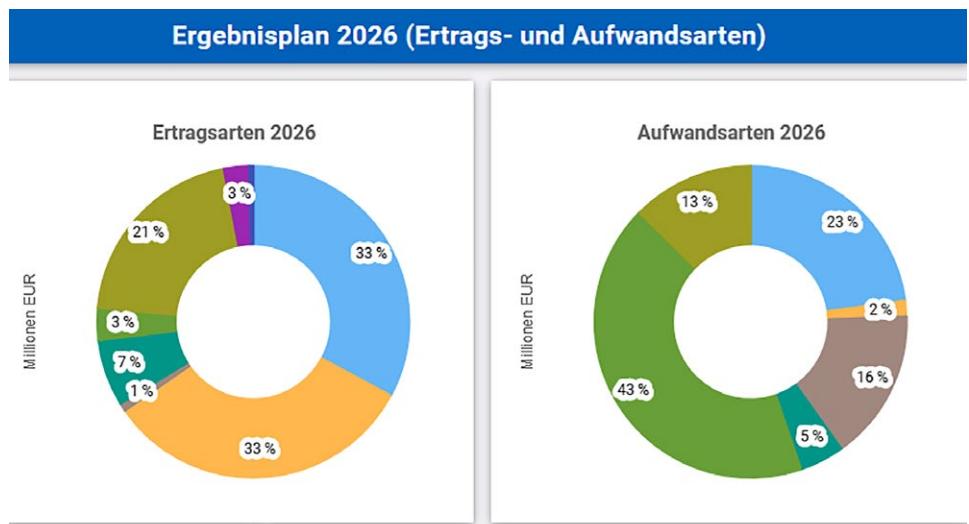


Abb. 2: Beispiel für einen interaktiven Haushalt: Hansestadt Lübeck (Quelle: <https://www.luebeck.de/de/rat-haus/verwaltung/finanzen/interaktiver-haushalt.html>)

besondere gesetzgeberische Kompetenzen und einen direkten Durchgriff auf die Behörden besitzt. Diese Konstellation ist deshalb nicht direkt auf andere Städte übertragbar. Neben diesen positiven Beispielen zeigt sich jedoch vielerorts Zurückhaltung und ein sehr uneinheitliches Veröffentlichungsniveau.

Hürden und Herausforderungen

Viele Kommunen zögern, weil sie sowohl mit technischen Hürden als auch mit organisatorischen und politischen Widerständen konfrontiert sind. Der Betrieb eigener Open-Data-Portale setzt Personal und Know-how voraus. Oft verhindern veraltete Systeme oder inkompatible Datenformate, dass Informationen automatisiert ins Portal übertragen werden können. Die sorgfältige Dokumentation und Datenpflege binden zusätzliche Ressourcen – gerade in kleinen Verwaltungen. Weil Verantwortlichkeiten oft ungeklärt sind, landet Open Data nebenbei auf den Schreibtischen und verliert im Alltagsgeschäft an Gewicht. Manche Behörden befürchten, dass veröffentlichte Daten missverstanden oder gegen die Verwaltung oder Lokalpolitik verwendet werden könnten. Weil einheitliche Standards für Formate und Inhalte fehlen, schwankt die Datenqualität und Vergleichbarkeit stark – der Nutzen für Verwaltung und Öffentlichkeit bleibt eingeschränkt.

Hier kommt den Bundesländern eine Schlüsselrolle zu: Sie können Kommunen technisch und organisatorisch unterstützen. Zum Beispiel fördert das Flächenland Schleswig-Holstein seine Kommunen durch ein Open-Data-Landesportal sowie ein Förderprogramm zur Anbindung von Fachanwendungen. In Bundesländern ohne derartige Unterstützung fehlen den meisten Kommunen die Grundlagen, Daten systematisch zur Verfügung zu stellen. Das hat direkten Einfluss auf die Veröffentlichungspraxis der Ge-

meinden. Einen guten Überblick über die heterogenen Voraussetzungen in den Ländern bietet das Open-Data-Ranking.⁶

Handlungsperspektiven

Trotz der Schwierigkeiten können Städte vergleichsweise einfach starten. Ein pragmatischer Einstieg gelingt mit Daten, die bereits strukturiert vorhanden sind – etwa mit Geodaten oder Statistiken. Einige Länder stellen zentrale Portale bereit, zusätzlich können Kommunen Datensätze unkompliziert über das Bundesportal GovData.de veröffentlichen. Hilfreich sind Musterdatenkataloge, wie etwa der Katalog der Bertelsmann Stiftung, die konkrete Vorschläge und Beispiele für potenzielle offene Daten enthalten.⁷ Digitalisierungsprojekte der Kommunen erzeugen Synergien zwischen Digitalisierung und Open Data. Manuelle Pflegeaufwände können durch systematische Berücksichtigung dieses Aspekts in den Projekten vermieden und gleichzeitig die Hürden für Open Data herabsetzen. Offene Daten entstehen auf diese Weise automatisiert und kostenneutral aus den Fachprozessen heraus – diese Anforderung sollte Einzug in alle relevanten Projektausschreibungen halten.

Einzelne Veröffentlichungen bleiben Stückwerk – erst eine systematische Open-Data-Strategie als Teil einer kommunalen Gesamtstrategie bringt Wirkung. Sie sollte den Schwerpunkt klar benennen, zum Beispiel auf Transparenz, Bürgerbeteiligung oder wirtschaftlicher Nutzung. Open Data soll dabei nicht als einmaliges Projekt, sondern als dauerhafte Aufgabe der Fachämter mit entsprechenden Personalanteilen verankert werden. Zur Strategie gehört zudem, offene Daten aktiv in Beteiligungs- und Planungsprozesse einzubinden.

Open Data betrifft nicht nur die Technik, sondern vor allem die Haltung in Verwaltung und Politik. Dazu braucht es das Engagement der Mitarbeitenden, die Unterstützung der Führungskräfte und die Kooperation mit externen Partnern. Beschäftigte benötigen praxisnahe Schulungen und persönliche Austauschformate, um im Umgang mit offenen Daten sicher zu werden. Wer den praktischen Nutzen erkennt, ist auch eher bereit, Daten freizugeben. Führungskräfte können durch ihr eigenes Verhalten zeigen, dass Offenheit gewünscht und unterstützt wird.

6 <https://opendataranking.de/>

7 <https://musterdatenkatalog.de>



Abb. 3: Open-Data-Ranking Deutschland – Übersicht der Bundesländer
(Karte: David Liuzzo, DeStatistis; OpenDataRanking.de, CC BY SA)

Neben der Verwaltung spielen auch zivilgesellschaftliche Akteure eine zunehmend wichtige Rolle bei der Nutzung und Weiterentwicklung offener Daten. Initiativen wie Code for Germany⁸ oder lokale Open-Knowlegde-Labs arbeiten mit ehrenamtlichen Personen an der Entwicklung und dem Design nützlicher Anwendungen sowie der Analyse von Daten. So entstehen zum Beispiel Mängelmelder, Mietspiegelvisualisierungen oder interaktive Karten für kommunale Infrastruktur. Diese sogenannten Civic-Tech-Projekte zeigen, dass die Potenziale offener Daten weit über interne Verwaltungsanwendungen hinausgehen. Sie erschließen neue Zielgruppen, entlasten die Verwaltung bei der Entwicklung digitaler Dienste und stärken zugleich den demokratischen Diskurs. Kommunen, die Open Data aktiv fördern, können solche Initiativen gezielt einbinden – etwa durch gemeinsame Hackathons oder Datenpatenschaften. Eine aktive Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erhöht nicht nur die Reichweite und Wirkung der Daten, sondern fördert auch das gemeinsame Verständnis für den Wert von Transparenz und offener Information. Open Data wird so zum Instrument kollektiver Problemlösung.

Fazit: Die Utopie bleibt möglich

Offene Daten sind nicht nur ein technisches Werkzeug, sondern verändern Verwaltungskultur und Entscheidungsprozesse. Sie ermöglichen Transparenz, erleichtern Beteiligung, fördern neue Ideen und stärken so das Vertrauen in die Verwaltung. Es geht hierbei nicht darum, sofort alle Daten freizugeben oder von vornherein die perfekte Lösung anzubieten. Kontinuierliche Veröffentlichungen und ein pragmatisches Vorgehen helfen, eigene Datenkompetenz und Vertrauen aufzubauen. Hamburg, Dresden und Lübeck belegen, dass in Deutschland gute Ansätze für kommunale Open-Data-Initiativen existieren und dabei sichtbare Vorteile schaffen. Die Idee der offenen Kommune ist keine ferne Vision mehr – viele Elemente davon sind heute schon Wirklichkeit. In den nächsten Jahren kommt es darauf an, diese Ansätze konsequent weiterzuentwickeln und in allen Kommunen zu verankern. Wegweisende Impulse werden dabei von den Bundesländern erwartet. Sie gestalten gesetzliche Vorgaben, bieten technische und organisatorische Unterstützung und etablieren gemeinschaftliche technische Plattformen. Es darf nicht vom Zufall abhängen, in welchem Bundesland eine Kommune liegt – der Zugang zu kommunalen offenen Daten und die Möglichkeiten ihrer Nutzung müssen überall in Deutschland gleichermaßen gewährleistet sein.



Daniel Kersten

Digitalisierungsmanager/CDO der Vier-Tore-Stadt Neubrandenburg, Mitglied von Transparency International Deutschland, Schwerpunktgruppe Open Data

Quellen:

Bertelsmann Stiftung (2020): Open Data in Kommunen: Eine Kommunalbefragung zu Chancen und Herausforderungen der Bereitstellung offener Daten. Gütersloh. doi:10.11586/2020068.

Transparency International Deutschland (2023): Positionspapier „Transparenz 2.0: Open Data gegen Korruption“. Abgerufen von: <https://www.transparency.de/publikationen/detail/article/positionspapier-open-data-gegen-korruption>.

⁸ <https://codefor.de/>