

Unabhängiger Berichtsmechanismus

Aktionsplan Deutschland
2023–2025:
UBM-Begutachtung (Action
Plan Review)

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Inhalt

Abschnitt I: Der Aktionsplan 2023–2025 im Überblick	2
Abschnitt II: Erfolgversprechende Verpflichtungen im Aktionsplan 2023–2025 von Deutschland	4
Abschnitt III: Methodik und UBM-Indikatoren	25
Anhang 1: Angaben zu den einzelnen Verpflichtungen	28
Anhang 2: Ko-Kreation des Aktionsplans	30

Abschnitt I: Der Aktionsplan 2023–2025 im Überblick¹

Der vierte Nationale Aktionsplan von Deutschland enthält Verpflichtungen, die mehrere Themenbereiche betreffen, insbesondere aber Transparenz und offene Daten (Open Data). Die erfolgversprechendsten Verpflichtungen wurden dem Koalitionsvertrag entnommen. Unter anderem zählen dazu die Einführung eines Bundestransparenzgesetzes und eine Transparenzrichtlinie für Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP). Stimmen aus der Zivilgesellschaft bemängelten, dass der Ko-Kreationsprozess ihnen nicht genügend Möglichkeiten bot, den Inhalt des Aktionsplans mitzugestalten. Der UBM empfiehlt erneut, den OGP-Prozess zu institutionalisieren, um die Ko-Kreation künftiger Aktionspläne zu verbessern.

Der Aktionsplan 2023–2025 von Deutschland wurde unter der neuen Koalition verabschiedet, die seit Oktober 2021 regiert. Diese Regierungskoalition war auch für die Umsetzung des vorherigen Aktionsplans verantwortlich. Das OGP-Portfolio verblieb beim Bundeskanzleramt. Der Aktionsplan enthält 15 Verpflichtungen, vier davon unter der Verantwortung von Bundesländern. Zwei Verpflichtungen knüpfen unmittelbar an den zweiten und dritten Aktionsplan an: dezentrale Bürgergespräche zum Austausch über Außenpolitik (Verpflichtung 5) und öffentlicher Einkauf (Verpflichtung 9). Der thematische Gesamtschwerpunkt liegt auf Transparenz und Open Data, wenngleich der Aktionsplan eine Vielzahl von Verpflichtungen und teilnehmenden öffentlichen Stellen umfasst. Erwähnenswerte neue Bereiche im vierten Aktionsplan sind Transparenz bei Rüstungsexporten und Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP).

Die meisten Verpflichtungen sehen positive Veränderungen vor, wenngleich als eigenständige Initiativen oder ohne erwartete nachhaltige Veränderungen in der Praxis. Die ambitioniertesten Verpflichtungen wurden dem Koalitionsvertrag entnommen, darunter die Einführung eines Bundestransparenzgesetzes (Verpflichtung 1) und eine ÖPP-Transparenzrichtlinie (Verpflichtung 3). Die Verpflichtungen entsprechen der Empfehlung des UBM aus der Begutachtung des Aktionsplans 2021–2023, den OGP-Prozess mit den Zielen des Koalitionsvertrags in Einklang zu bringen.² Als erfolgversprechend identifizierte

AUF EINEN BLICK

Teilnahme seit 2016

Aktionsplan im Evaluationsprozess: 2023–2025

Anzahl der Verpflichtungen: 15

Verpflichtungen im Überblick:

- Verpflichtungen mit Open-Government-Bezug: 14 (93 %)
- Verpflichtungen mit substanziellem Ergebnispotenzial: 5 (33 %)
- Erfolgversprechende Verpflichtungen: 6

Politikfelder:

Politikfelder, die an frühere Aktionspläne anknüpfen:

- Offene Daten (Open Data)
- Jugendpolitik
- Bürgerbeteiligung
- Offene Auftragsvergabe
- Dialoge über Außenpolitik

Neue Politikfelder:

- Informationsfreiheit
- Transparenz bei Rüstungsexporten
- Linked Open Data
- Öffentlich-Private Partnerschaften
- Dialog über nachhaltige Entwicklung
- Umwelt- und Klimadaten

Einhaltung der OGP-Mindestanforderungen für Ko-Kreation: Ja

der UBM die Verpflichtungen zum Bundestransparenzgesetz, zur ÖPP-Richtlinie des Bundes, zur Fortsetzung der Digitalisierung des öffentlichen Einkaufs und zu den Maßnahmen des Landes Schleswig-Holstein im Hinblick auf Linked Open Data. Die Verpflichtungen versprechen nachhaltige positive Veränderungen hin zu mehr Transparenz und Digitalisierung in der Verwaltung und befassen sich mit wichtigen politischen Themen.

Die Ko-Kreation sollte im Rahmen von zwei vom Bundeskanzleramt organisierten Konsultationsrunden stattfinden. Die Liste der Verpflichtungen wurde in einem regierungsinternen Verfahren im Voraus beschlossen. An den Verpflichtungen wurden keine nennenswerten Änderungen vorgenommen, und es wurden keine neuen Verpflichtungen aufgenommen. Mitglieder des Open-Government-Netzwerks (OGN) – ein Netzwerk von Organisationen und Personen in Deutschland, die sich mit Open-Government-Themen befassen – wiesen darauf hin, dass nicht genügend Möglichkeiten und Zeit zur Diskussion der Verpflichtungen zur Verfügung standen. Sie waren daher nur in begrenztem Umfang bereit und fähig, am Ko-Kreationsprozess teilzunehmen.

Der UBM weist erneut auf die Empfehlungen im Co-Creation Brief hin, die Partizipationsstruktur für den OGP-Prozess zu formalisieren, gezielt auf thematische Organisationen, die in den Prioritätsbereichen des Aktionsplans tätig sind, zuzugehen und sie aktiv einzubinden.³ Erreicht werden könnte dies durch die Institutionalisierung des föderalen OGP-Prozesses, möglicherweise durch ein formelles Multi-Stakeholder-Forum. Das Bundeskanzleramt und das OGN könnten Konsultationen mit Themenschwerpunkten für die Zivilgesellschaft sowie die zuständigen Ministerien und Agenturen organisieren, um gemeinsam Verpflichtungen zu erörtern und zu entwickeln. Schließlich empfiehlt der UBM, die Zusammenarbeit zwischen mehreren Landesregierungen sowie zwischen der Bundesregierung und Landesregierungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Verpflichtungen weiter zu fördern. Im vorliegenden Aktionsplan zeigen die Verpflichtungen 12–14 von Schleswig-Holstein bzw. Berlin im Hinblick auf Linked Open Data das Potenzial einer Zusammenarbeit auf Länderebene bei Open-Government-Fragen auf, die in zukünftigen Plänen erweitert werden könnte.

¹ Der Forschende des UBM dankt allen Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre Teilnahme während der Erarbeitung dieser UBM-Begutachtung. Sämtliche in diesem Bericht zitierten Quellen wurden zuletzt am 29. Februar 2024 abgerufen.

² Aktionsplan Deutschland 2021–2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), Open Government Partnership, 18. Februar 2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf.

³ IRM Co-Creation Brief: Germany 2022, Open Government Partnership, 2. Dezember 2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/12/Germany_Co-Creation-Brief_2022.pdf.

Abschnitt II: Erfolgversprechende Verpflichtungen im Aktionsplan 2023–2025 von Deutschland

Die folgende Begutachtung befasst sich eingehender mit drei Einzelverpflichtungen und einer gebündelten Verpflichtung, die nach Auffassung des UBM am meisten Erfolgspotenzial aufweisen. Eine erfolgversprechende Verpflichtung adressiert jeweils ein Politikfeld, das für Stakeholder oder den nationalen Kontext wichtig ist. Sie muss überprüfbar sein, einen relevanten Open-Government-Bezug haben sowie erhebliches Ergebnispotenzial aufweisen. Die vorliegende Begutachtung beinhaltet auch eine Analyse der Herausforderungen, Möglichkeiten und Empfehlungen, die zum Lern- und Umsetzungsprozess dieses Aktionsplans beitragen.

Tabelle 1: Erfolgversprechende Verpflichtungen

Erfolgversprechende Verpflichtungen
<p>1. Bundestransparenzgesetz: Die Bundesregierung will ein Bundestransparenzgesetz entwerfen und verabschieden. Es soll eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung von Daten schaffen und einen Rechtsanspruch auf Open Data einführen. Ein solches Gesetz könnte die Transparenz und Rechenschaftslegung der Bundesregierung signifikant erhöhen und als Grundlage für eine Reihe von neuen Open-Government-Initiativen auf dem Weg zu einer digitalen Verwaltung dienen.</p>
<p>3. ÖPP-Transparenzrichtlinie: Die Richtlinie soll die ersten rechtsverbindlichen Verpflichtungen für ÖPP auf Bundesebene enthalten. Sie könnte die bestehende Transparenzpraxis weiterentwickeln und klarer gestalten, damit Zivilgesellschaft und Bundestagsabgeordnete ÖPP besser prüfen können.</p>
<p>9. Datenbasierte Mehrwertdienste im öffentlichen Einkauf: Diese an den vorherigen Aktionsplan anknüpfende Verpflichtung verspricht, die neue digitale Plattform für Auftragsbekanntmachungen zu erweitern und Nutzen aus den neu verfügbaren Daten zu ziehen. Mehr Transparenz im öffentlichen Einkauf kann die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Beschaffungswesens steigern, der Verwaltung bessere Einsichten in die Marktsituation bieten und Chancen für den strategischen Einkauf schaffen. Das Potenzial dieser Verpflichtung ist in hohem Maße von der Mitwirkung von Akteuren auf der Ebene der Länder und Kommunen abhängig.</p>
<p>12–14. Linked Open Data: Die Bundesländer Schleswig-Holstein und Berlin haben ein gemeinsames Projekt entwickelt, um ihre Haushaltsdaten als Linked Open Data (LOD) – das heißt als miteinander verknüpfte, offene Verwaltungsdatenbestände – auszutauschen. Schleswig-Holstein arbeitet darauf hin, alle seine Datensätze als LOD zu veröffentlichen. Die Zusammenarbeit der beiden Länder könnte die Transparenz und die Digitalisierung der Kommunalverwaltungen vorantreiben. Zudem könnte damit eine bewährte Vorgehensweise für zukünftige Fortschritte bei Open Data in ganz Deutschland etabliert werden.</p>

Verpflichtung 1: Bundestransparenzgesetz

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

Für eine vollständige Beschreibung siehe Verpflichtung 1 im Nationalen Aktionsplan 2023–2025 von Deutschland: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Germany_Action-Plan_2023-2025_June_DE.pdf.

Kontext und Ziele

Im Rahmen dieser Verpflichtung will der Bund mit einem Transparenzgesetz einen einheitlichen Rechtsrahmen für den Zugang zu amtlichen Informationen schaffen sowie den Informationszugang erweitern und verbessern. Die Verpflichtung wurde im Koalitionsvertrag als Priorität formuliert.¹ Die Zivilgesellschaft setzt sich schon seit Jahren für eine stärkere Bundesgesetzgebung im Bereich der Transparenz ein. 2022 legte eine Koalition von Transparenz-NGOs der Regierung einen Entwurf für ein Transparenzgesetz vor.² Das vorgeschlagene Transparenzgesetz beinhaltet zwei Prioritäten der Zivilgesellschaft: eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung von amtlichen Informationen und einen Rechtsanspruch auf Open Data.

Im Hinblick auf den Zugang zu Informationen schneidet Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern schlecht ab. Im Right to Information Index des Centre for Law and Democracy erreicht Deutschland Platz 127 von 139 Ländern und 54 von 150 Punkten.³ In diesem Ranking wird das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes von 2006⁴ bewertet und für eine unzureichende Aufsicht, eine ungenaue Festlegung des Antragsverfahrens für den Informationszugang und die übermäßigen Ausnahmen kritisiert (wenngleich sich die Bewertung nur auf das Gesetz selbst und nicht auf seine Umsetzung erstreckt).⁵ Verwaltungen können zudem Gebühren für die Offenlegung von Informationen erheben und machen wesentliche Informationen gestützt auf umfassende und unklare Ausnahmen oftmals unkenntlich. Darüber hinaus hat die Verwaltung in mehreren Fällen den Versuch unternommen, die Offenlegung von Dokumenten zu beschränken, und ist dem Antrag erst nach (der Androhung von) rechtlichen Schritten nachgekommen.⁶

Seit dem Inkrafttreten des IFG im Jahr 2006 wurden an der Gebührenstruktur nur geringfügige Änderungen vorgenommen.⁷ 2012 wurde eine Evaluation des Gesetzes in Auftrag gegeben, doch die daraus resultierenden Empfehlungen wurden nicht umgesetzt.⁸ Mitglieder der Zivilgesellschaft riefen die Plattform *FragDenStaat* ins Leben, um Unterstützung bei IFG-Anträgen zu leisten und dabei offengelegte Informationen öffentlich zugänglich zu machen.⁹ Der Zugang zu Informationen der Bundesregierung unterliegt ferner einer Reihe weiterer Gesetze. So wird die Offenlegung von Umwelt-, Geo- und Verbraucherinformationsdaten sowie die Nutzung von Open-Government-Daten von ratifizierten EU-Gesetzen geregelt.¹⁰ Auch auf Länderebene gibt es mehrere Informationsfreiheitsgesetze, die sich allerdings erheblich voneinander unterscheiden.¹¹ Hamburg verabschiedete 2012 in Reaktion auf eine Bürgerinitiative als erstes Bundesland ein Transparenzgesetz. Das Hamburger Gesetz enthält wichtige Neuerungen, darunter umfassende Pflichten zur aktiven Veröffentlichung und eine stärkere Aufsicht. Es diente einer Koalition von Transparenz-NGOs als Grundlage für die Vorbereitung eines Entwurfs für das Bundestransparenzgesetz.¹²

Ergebnispotenzial: Substanziell

Diese Verpflichtung weist substanzielles Ergebnispotenzial im Hinblick auf das Ziel auf, in Deutschland den Informationszugang auf Bundesebene voranzutreiben. Aufgrund einer Reihe von Rechtsakten und der Komplexität der Datengesetze auf EU-, Bundes- und Länderebene ist der Informationszugang in Deutschland äußerst uneinheitlich geregelt. Infolgedessen ist eine komplizierte Struktur entstanden, die für Bürgerinnen und Bürger nur sehr schwer zu durchschauen ist. Mit der Verabschiedung des Transparenzgesetzes würde die unübersichtliche, komplexe rechtliche Struktur auf Bundesebene in einen einzigen, in sich geschlossenen Rechtsakt überführt und integriert, der eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung vorsieht und einen Rechtsanspruch auf Open Data begründet. Zum einen könnten die Bürgerinnen und Bürger durch die Umsetzung der versprochenen Änderungen ihre Regierung besser verstehen;

zum anderen könnten sich daraus aber auch solide Folgeverpflichtungen ergeben, der Bevölkerung den Informationszugang zu erleichtern, die Nutzbarkeit der Informationen für Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern und die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu verstärken.

Das Bundestransparenzgesetz wird robuste Veröffentlichungspflichten für die Regierung schaffen. Die meisten Transparenzgesetze sehen eine duale Struktur für den Informationszugang vor: Bestimmte im Voraus festgelegte Informationen werden aktiv veröffentlicht; bei anderen muss der Zugang im Rahmen eines Verfahrens wie im aktuellen IFG vorgesehen beantragt werden. Durch eine aktive Veröffentlichung wird Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu Informationen erheblich erleichtert. Eine Reihe von Dokumenten und Datensätzen wird in einem zentralen Transparenzportal zur Verfügung stehen, ohne dass sie angefordert werden müssen. Dass erhebliches Interesse an Informationen der Bundesverwaltung besteht, ist erwiesen: So gehen auf Bundesebene jährlich rund 14.000 IFG-Anträge ein.¹³ Eine aktive Veröffentlichung von Informationen könnte den Verwaltungsaufwand verringern, da die Zahl der Anträge deutlich sinken würde.

Das zweite wichtige Element ist der Rechtsanspruch auf Open Data. Derzeit sieht das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (§12a EGovG) vor, dass die Bundesverwaltung ihre Daten als Open Data über öffentlich zugängliche Netze veröffentlicht; einen Rechtsanspruch auf Bereitstellung dieser Daten schließlich es jedoch ausdrücklich aus. Infolgedessen sind Open Data in Deutschland nicht rechtlich durchsetzbar und ihre Umsetzung hat sich verzögert.¹⁴ Ein Rechtsanspruch könnte die wirksame Umsetzung der bestehenden Gesetzgebung sicherstellen und die Bereitstellung von Open Data zur Überwachung und Weiterverwendung durch die Öffentlichkeit vorantreiben. Darüber hinaus könnte ein Rechtsanspruch maßgeblich zur Förderung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung beitragen, wie ein Vertreter von Wikimedia betonte.¹⁵ Aktuell ist die Veröffentlichung von Open-Government-Daten häufig mit zusätzlichem Aufwand verbunden, zum Beispiel weil spezielle Rechtsvorschriften eingehalten werden müssen, wie bei den gemäß Richtlinie (EU) 2019/1024 veröffentlichten hochwertigen Datensätzen.¹⁶ Zusätzlicher Druck durch eine rechtlich durchsetzbare Klausel zu Open Data könnte Verwaltungen einen Anreiz zur Einführung einer effizienten Datenpraxis bieten – auch für den internen Gebrauch. So gesehen ist Open Data nicht nur ein Ziel, sondern auch das Nebenprodukt einer effektiven digitalen Verwaltung, das einen leichten Austausch ermöglicht.¹⁷ Die möglichen neuen Wege zu einer stärkeren Digitalisierung der Verwaltung sind von besonderer Bedeutung, da Deutschland gemessen an den Indikatoren für digitale Verwaltung noch immer unter dem EU-Durchschnitt liegt.¹⁸

Möglichkeiten, Herausforderungen und Empfehlungen während der Umsetzung

Das Bundestransparenzgesetz könnte die Zugänglichkeit von amtlichen Informationen signifikant verbessern, für Rechtssicherheit und -klarheit sorgen und Verwaltungsverfahren vereinfachen. Darüber hinaus könnte es ein positives Signal für mehr Transparenz an die Kommunalverwaltungen senden. Eine solide Transparenzgesetzgebung ist bei den Verwaltungen kein beliebtes Thema und erfordert eine starke politische Unterstützung, um wirksam zu sein. Eine Studie von Transparency International kam zu dem Ergebnis, dass eine starke politische Unterstützung ebenso wie eine unabhängige Aufsicht und klare Rechtsstrukturen wesentliche Voraussetzungen für ein wirksames Transparenzgesetz sind.¹⁹ Ein Entwurf des Transparenzgesetzes sollte eigentlich bereits Ende 2022 veröffentlicht werden,²⁰ doch das BMI hat die Publikation des Gesetzesentwurfs nun bis Ende 2024 aufgeschoben. Wiederholte Verzögerungen, mangelnde Kommunikation seitens des BMI und das Versäumnis,

Meilensteine für diese Verpflichtung festzusetzen, haben bei Mitgliedern des Open-Government-Netzwerks die Befürchtung geweckt, dass das Gesetz während dieser Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet wird oder den Erwartungen nicht gerecht wird. Um Abhilfe zu schaffen, gibt der UBM folgende Empfehlungen ab:

- **Einbindung der Zivilgesellschaft beim Entwurf und bei der Umsetzung des Bundestransparenzgesetzes.** Änderungen an der Transparenzpraxis können von der Verwaltung als zusätzliche Belastung empfunden werden, vor allem in den frühen Phasen der Umsetzung. Im Bereich der Open-Government-Daten fehlt häufig das Bewusstsein dafür, wie amtliche Informationen verwendet werden könnten.²¹ Die Einbindung der Zivilgesellschaft beim Entwurf und bei der Umsetzung des Gesetzes könnte dazu beitragen, solche Wahrnehmungen abzubauen und die Vorteile der Transparenz aufzuzeigen. Durch einen Rückgriff auf frühere Bemühungen der Zivilgesellschaft könnte die Regierung eine stärkere politische Dynamik aufbauen und das Gesetz einfacher durch den Bundestag bringen. Der von der Zivilgesellschaft erarbeitete Gesetzesentwurf könnte als Inspiration dienen, da er die Ergebnisse einer politischen Konsultation enthält.²² Zu den Prioritäten der Zivilgesellschaft zählen die aktive Veröffentlichung von Aufträgen im Wert von über 100.000 Euro, von Verwaltungen in Auftrag gegebene Beurteilungen und Studien, Informationen über Subventionen sowie Gesetze und Richtlinien. In der Praxis könnte die Regierung mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um zu ermitteln, welche Informationen vorrangig offengelegt werden sollten, um eine mangelnde Einhaltung der Vorschriften festzustellen und zu gewährleisten, dass die Informationen in zugänglichen Formaten zur Verfügung gestellt werden.
- **Schaffung von Rechtssicherheit und -klarheit durch Zusammenführung und Integration der komplexen Rechtslandschaft und Vereinfachung der IFG-Antragsverfahren.** Die aktuelle Rechtslandschaft ist für Durchschnittsbürgerinnen und -bürger schwer zu durchschauen. Ein integriertes Transparenzgesetz kann Rechtssicherheit schaffen, wenn EU-Gesetzgebung, bestehende Standards und ambitionierte Verbesserungen miteinander abgestimmt werden. Besonders wichtig ist, mehr Klarheit in Bezug auf Ausnahmen zu schaffen. Ein Vertreter von Transparency International Deutschland empfiehlt, das Gesetz auf dem Prinzip „Open by Default“ aufzubauen. Damit würde für Verwaltungen klar festgelegt, dass sämtliche Informationen öffentlich zugänglich sein sollten, sofern keine berechtigten Gründe dagegen sprechen. Ausnahmen müssen eng gefasst, ausreichend begründet und im Gesetz klar definiert werden, um den Rechtsprechungsaufwand zu verringern.
- **Schaffung einer soliden Aufsicht im Hinblick auf die Offenlegung von Informationen und Open Data durch eine starke Ombudsperson.** Wirksame Transparenzvorschriften erfordern klare Verfahren und Strukturen für die Verwaltung. Der Fall Hamburg zeigt, dass eine für Datenschutz und Informationsfreiheit zuständige starke Ombudsperson dazu beitragen kann, die Offenlegung von Informationen durchzusetzen. Neben der Fähigkeit, Verstöße zu untersuchen und vor einem Gericht nachzuweisen, könnte die Ombudsperson die Befugnis haben, die Offenlegung von Informationen durchzusetzen, wenn dauerhafte Verstöße festgestellt werden. Aufsicht ist ebenfalls wichtig, um den Rechtsanspruch auf Open Data zu gewährleisten, der ein wichtiger Hebel für eine wirksame digitale Verwaltung ist. So könnten die Hürden für die Einreichung von Beschwerden über fehlende Daten niedrig angesetzt und meist unterhalb der Gerichtsebene behandelt werden. Um übermäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden und Informationen von öffentlicher Relevanz vorrangig zu behandeln,

könnte sich der Bund bei der Erarbeitung des Transparenzgesetzes an den Vorschlägen einer aktuellen Studie des Max-Planck-Instituts für Innovation und Wettbewerb orientieren.²³ Sämtliche Informationen, die gemäß dem Gesetz offengelegt werden, könnten in Übereinstimmung mit Open-Data-Standards als maschinenlesbare und weiterverwendbare Daten zur Verfügung gestellt werden. Datensätze von maßgeblichem öffentlichem Interesse, die gemäß dem bestehenden Open-Data-Gesetz offengelegt werden, müssen ebenfalls durchgesetzt werden. Dadurch könnte der zur Veröffentlichung aller Datensätze erforderliche Verwaltungsaufwand verringert und der Schwerpunkt auf potenziell weiterverwendbare Daten verlagert werden.

- **Nutzung des Bundestransparenzgesetzes als Grundlage für weitere Open-Government-Initiativen, unter anderem in zukünftigen OGP-Aktionsplänen.** Effektive Transparenz erfordert einen nachhaltigen Kulturwandel hin zu größerer Offenheit. Die folgenden OGP-Aktionspläne von Deutschland könnten Maßnahmen enthalten, um den Informationszugang zu erleichtern, Strukturen für die Weiterverwendung von Informationen zu schaffen und bewährte Vorgehensweisen bei Ländern und Kommunen zu verbreiten. So beinhaltet der OGP-Aktionsplan 2023–2027 der Niederlande im Anschluss an die Verabschiedung des Open-Government-Gesetzes von 2022 nun beispielsweise Verpflichtungen zur Evaluation der Frage, welche Informationen aktiv offengelegt werden sollten, um den Informationsbedarf der Bürgerinnen und Bürger zu erfüllen und die FAIR-Prinzipien (findable (auffindbar), accessible (zugänglich), interoperable (interoperabel), reusable (wiederverwendbar) für sämtliche veröffentlichten Dokumente einzuhalten.²⁴

Verpflichtung 3: ÖPP-Transparenzrichtlinie

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

Für eine vollständige Beschreibung siehe Verpflichtung 3 im Nationalen Aktionsplan 2023–2025 von Deutschland: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Germany_Action-Plan_2023-2025_June_DE.pdf.

Kontext und Ziele

Mit dieser Verpflichtung will die Bundesregierung die Transparenz im Hinblick auf ihre Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) steigern. Nach öffentlichen Skandalen und angesichts mangelnder Transparenz haben sich Bundestagsabgeordnete ebenso wie Öffentlichkeit kritisch über ÖPP geäußert.²⁵ Einige argumentieren, dass mit ÖPP eine ungleiche Aufteilung von Kosten und Nutzen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor verbunden ist, dass sie äußerst anfällig für Korruption sind, ohne ausreichende Transparenz verhandelt werden und zur Verschleierung von Schuldenstatistiken verwendet werden können.²⁶

Im Jahr 2005 verabschiedete Deutschland ein Gesetz zur Beschleunigung des öffentlichen Einkaufs über ÖPP (ÖPP-Beschleunigungsgesetz). 2008 wurde das Beratungsunternehmen Partnerschaften Deutschland, später ÖPP Deutschland AG, mit dem ausdrücklichen Ziel gegründet, den Anteil von ÖPP in Deutschland zu erhöhen. Die deutsche Bundesregierung hielt eine Mehrheitsbeteiligung.²⁷ Das Unternehmen wurde als Lobbyorganisation innerhalb des Staates kritisiert. Ihm wurden ferner Interessenkonflikte vorgeworfen, obwohl eine frühere Untersuchung des Bundesrechnungshofs kein Fehlverhalten feststellen konnte.²⁸ Die meisten der noch bestehenden ÖPP auf Bundesebene wurden zwischen 2005 und 2012 etabliert. 2014 kam der Bundesrechnungshof in einem Bericht zu dem Ergebnis, dass am Autobahnbau beteiligte ÖPP die erwarteten Kostengrenzen nicht eingehalten hatten und teurer waren als die

herkömmliche Beschaffung.²⁹ Wären Ausgaben in Höhe der tatsächlichen Kosten erwartet worden, hätte man die ÖPP nicht etabliert.

Ziel dieser Verpflichtung ist, die erste rechtsverbindliche Transparenzrichtlinie für alle ÖPP auf Bundesebene einzuführen. Rein zahlenmäßig sind die meisten ÖPP auf Länder- und Kommunalebene angesiedelt und insbesondere im Bereich der Sanierung und des Baus von Schulen und Kindergärten tätig. Deren Finanzkennzahlen werden jedoch durch die Zahlen von auf Bundesebene aktiven ÖPP deutlich übertroffen.³⁰ Im Jahr 2023 war die Bundesregierung an zehn im Bau und in der Instandhaltung von Autobahnen tätigen ÖPP beteiligt. Dazu kamen vier im Bau oder in der Sanierung von Gebäuden und eine im Bereich der Verteidigung. Das Gesamtvolumen der Aufträge belief sich auf rund 12 Milliarden Euro.³¹ Die Verpflichtung greift ein Versprechen aus dem Koalitionsvertrag auf³² und wurde frühzeitig in den Aktionsplan aufgenommen. Im Vorfeld fand keine Konsultation mit der Zivilgesellschaft statt, die diese Maßnahme dennoch begrüßt. Konsultationen sind für spätere Phasen in der Umsetzung der Verpflichtung vorgesehen.

Rechtlich gesehen müssen ÖPP nachweisen, dass sie die Effizienz des öffentlichen Einkaufs durch erwartete Kosteneinsparungen verbessern können. Die vorgeschlagene Richtlinie soll diese Beurteilung für die Öffentlichkeit transparent gestalten. Derzeit berichtet die Regierung alle vier Jahre zur Halbzeit der Legislaturperiode über bestehende ÖPP.³³ Im Bericht von 2023 werden alle bestehenden ÖPP, die Merkmale der Aufträge, die erwarteten und die aktuellen Kosten, die Begründung der Wahl einer ÖPP gegenüber herkömmlichen Beschaffungsmethoden und die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer beschrieben.³⁴ Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) wurden für den Bericht von 2023 die Rückmeldungen aus der Konsultationsphase des Aktionsplans zur Entwicklung des Fragebogens verwendet. Darüber hinaus haben die Bundesministerien eine Reihe von freiwilligen Transparenzmaßnahmen ergriffen. Ein Beispiel dafür ist das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), das seine Verträge mit ÖPP veröffentlicht hat, wenn auch teilweise mit Schwärzungen.³⁵ Mit dem Argument, dass die Veröffentlichung von realen Beispielen den fiskalischen Interessen des Staates schade, hat das Ministerium zudem eine Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veröffentlicht.³⁶ Andere Bundesbehörden haben keine derartigen Maßnahmen ergriffen.³⁷ ÖPP sind zwar auch Gegenstand von IFG-Anträgen, in der Praxis werden die maßgeblichen Informationen jedoch aufgrund des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen und fiskalischen Interessen nur selten weitergegeben.³⁸

Ergebnispotenzial: Substanziell

Diese Verpflichtung reagiert auf eine starke öffentliche Nachfrage nach mehr Informationen über ÖPP. Aufgrund des rechtsverbindlichen Charakters der Richtlinie hat die Verpflichtung substanzielles Ergebnispotenzial, weil die höhere Transparenz bei ÖPP auf Bundesebene im Zeitverlauf aufrechterhalten wird. Angesichts ihrer Kostenintensität sind bessere Kommunikation und Rechenschaftslegung von ÖPP von erheblicher Bedeutung. An früheren Skandalen wird deutlich, warum mehr Transparenz notwendig ist, um ÖPP zu prüfen, Politikerinnen und Politiker für übertriebene Behauptungen zur Rechenschaft zu ziehen und die Beteiligung von Lobby- und Beratungsunternehmen wie der ÖPP Deutschland AG zu hinterfragen.

Die Verpflichtung stellt im Vergleich zur aktuellen Transparenzpraxis eine erhebliche Verbesserung dar. Sie ermöglicht eine fortlaufende Bewertung von ÖPP anstelle einer Berichterstattung alle vier Jahre. Eine stärker vereinheitlichte Praxis bei allen Bundesministerien könnte die Zugänglichkeit von Informationen verbessern. Das BMF ist bestrebt, diese Initiative mit Verpflichtung 1 zu koordinieren, um doppelte Pflichten zu vermeiden. Die im

Koalitionsvertrag vorgesehenen Transparenzmaßnahmen sind jedoch umfassender angelegt als im Rahmen von Verpflichtung 2 und versprechen die Offenlegung von Auftragsdaten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.³⁹

Nach Angaben des BMF wird der Inhalt der Richtlinie zwar noch erarbeitet und die im Koalitionsvertrag formulierten Zusagen werden nach wie vor geprüft, das Ziel besteht jedoch darin, eine rechtsverbindliche Norm unter der Ebene eines Gesetzes zu schaffen. Die Verpflichtung sieht die Partizipation und Mitsprache der Zivilgesellschaft bei der Ausgestaltung der Transparenzrichtlinie vor. So soll das Verfahren zwei Konsultationsrunden und Workshops umfassen, einschließlich einer internen Konsultation mit den zuständigen Ministerien, um zu beurteilen, welche Informationen offengelegt werden können. Aufgrund ihrer Anwendung in verschiedenen Sektoren, ihrer unterschiedlichen Modelle und vertraglicher Unterschiede können externe Konsultationen dazu beitragen, angemessene Transparenzstandards für alle ÖPP zu bestimmen, die sowohl die Verwaltungspraxis als auch die Forderungen der Öffentlichkeit widerspiegeln.

Möglichkeiten, Herausforderungen und Empfehlungen während der Umsetzung

Die Transparenzrichtlinie ist ein wichtiger erster Schritt in Richtung einer offeneren Diskussion über den Einkauf mittels ÖPP. Sie sollte die Offenlegung umfangreicher Informationen in einem nutzbaren, offenen Format unterstützen. Wichtig wird aber auch eine Beurteilung der Frage sein, inwieweit die derzeitigen Gründe dafür, diese Informationen unter Verschluss zu halten, rechtmäßig sind. Im jüngsten ÖPP-Transparenzbericht der Bundesregierung äußerten mehrere Ministerien Bedenken hinsichtlich der Veröffentlichung von Auftragsdaten und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.⁴⁰ Beide sind jedoch für die Zivilgesellschaft Prioritäten. Daran zeigt sich die Diskrepanz zwischen dem Koalitionsvertrag und der aktuellen Verwaltungspraxis. Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass Ausnahmen von Transparenzpflichten nur in begründeten Fällen zulässig sind. Um diese Ziele zu erreichen, empfiehlt der UBM Folgendes:

- **Ein entschlossenes Bekenntnis zur Transparenz im Einklang mit dem Koalitionsvertrag und eine Abstimmung mit dem Bundestransparenzgesetz.** Eine wirksame öffentliche Kontrolle von ÖPP erfordert mehr als nur die Veröffentlichung von erwarteten Effizienzgewinnen und aktuellen Kosten. Die Koalition hat sich auf diesen Umfang geeinigt.⁴¹ Die Bundesregierung könnte eine detaillierte Offenlegung von Informationen beschließen, die es der Öffentlichkeit ermöglicht, die den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde liegenden Annahmen sowie die Auftragsdetails, die zu Kontroversen geführt haben, genau zu prüfen.⁴² Es muss festgelegt werden, dass Informationen nur rechtmäßig und in begründeten Fällen unter Verschluss gehalten werden dürfen, etwa wenn nachteilige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu erwarten sind. Die Weltbank hat ein Regelwerk für Offenlegungen bei ÖPP erarbeitet, das die Bundesregierung als Grundlage nutzen könnte.⁴³ Auch die Open Contracting Partnership (OCP) hat einige Empfehlungen dahingehend abgegeben, wie Verträge mit minimalen Schwärzungen so veröffentlicht werden können, dass sie weder den wirtschaftlichen Interessen des Staates schaden noch Bieter von der Abgabe von Angeboten abhalten.⁴⁴ Die Bundesregierung könnte die Arbeit an der Transparenz von ÖPP durch die Verabschiedung des Bundestransparenzgesetzes gemäß Verpflichtung 1 beschleunigen und die politische Dynamik nutzen.

- **Übernahme internationaler Standards wie den Open Contracting Data Standard (OCDS) für ÖPP.** Das derzeitige Berichtsformat liefert nützliche Informationen, ist aber nur begrenzt zugänglich. Die Übernahme internationaler Standards könnte die Bemühungen nachhaltiger gestalten, Forschenden den Zugang erleichtern und zur Entwicklung von Visualisierungsinstrumenten beitragen. So hat die OCP beispielsweise OCDS für ÖPP⁴⁵ entwickelt, in denen dargelegt wird, welche wichtigen Informationen im Einklang mit dem Regelwerk der Weltbank für Offenlegungen bei ÖPP⁴⁶ veröffentlicht werden sollten, und das den Zugang zu den Daten deutlich erleichtert. Im nächsten Aktionsplan könnte Deutschland die OCDS für ÖPP übernehmen und/oder maßgebliche Informationen auf einer zentralen Plattform zusammenfassen.
- **Umsetzung der Richtlinie noch in der laufenden Legislaturperiode und Erweiterung im nächsten UBM-Aktionsplan.** Für die Umsetzung der Richtlinie ist ein anspruchsvoller Zeitplan vorgesehen. Angesichts der Dringlichkeit des Themas empfiehlt der UBM, während des aktuellen Aktionsplanzyklus mit dem Bundestransparenzgesetz eine solide Rechtsgrundlage zu schaffen. Kompromisse dürfen im Hinblick auf internationale Standards oder Visualisierungsinstrumente eingegangen werden, nicht aber in Bezug auf den Umfang der Offenlegung. Die Bundesregierung könnte bei der Umsetzung der neuen Richtlinie auch eine Zusammenarbeit mit Nutzergruppen vorsehen, um wirksame Möglichkeiten zur Überwachung von ÖPP zu entwickeln und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken.

Verpflichtung 9: Datenbasierte Mehrwertdienste im öffentlichen Einkauf

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und Beschaffungsamt des BMI (BeschA)

Für eine vollständige Beschreibung siehe Verpflichtung 9 im Nationalen Aktionsplan 2023–2025 von Deutschland: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Germany_Action-Plan_2023-2025_June_DE.pdf.

Kontext und Ziele

Diese Verpflichtung knüpft an eine Verpflichtung aus dem Aktionsplan 2021–2023⁴⁷ an, für alle Bekanntmachungen von Aufträgen im Oberschwellenbereich eine zentrale Plattform in einem Standardformat zu schaffen.⁴⁸ Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und das Beschaffungsamt des BMI (BeschA) wollen diese Plattform im Rahmen der aktuellen Verpflichtung zur Verbesserung des öffentlichen Einkaufs nutzen. Insbesondere werden sie in Konsultation mit Stakeholdern standardisierte Datensätze veröffentlichen und prototypische Fragestellungen erarbeiten, die auf einem Online-Dashboard zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus werden das BMI und das BeschA die Plattform und den technischen Standard eForms-DE erweitern. So wird angestrebt, Bekanntmachungen von Aufträgen aus dem Unterschwellenbereich auf Bundesebene als Muster zu integrieren, eine breitere Anwendung der Plattform auf allen Verwaltungsebenen in Ländern und Kommunen zu fördern sowie eine Verbindung der Plattform mit dem Datenraum für das öffentliche Auftragswesen (Public Procurement Data Space, PPDS) herzustellen. Die Verpflichtung baut auf dem im Koalitionsvertrag enthaltenen Versprechen zur Digitalisierung der öffentlichen Beschaffung auf.⁴⁹

In Deutschland ist der Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe äußerst komplex.⁵⁰ Seit Oktober 2023 müssen sämtliche Aufträge im von der EU festgelegten Oberschwellenbereich im e-Standard veröffentlicht werden. Deutschland nutzte die im letzten Aktionsplan enthaltene Verpflichtung, um die Einhaltung dieser Anforderung zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde der Datenstandard eForms-DE entwickelt, der mit dem Open Contracting Data Standard (OCDS)

kompatibel ist. Deutschland hat vor Kurzem eine Reform seines Vergaberechts eingeleitet („Vergabetransformationspaket“). Im Zuge dessen bereitet das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) derzeit einen Gesetzesentwurf vor. In diesem Zusammenhang fand eine groß angelegte öffentliche Konsultation statt, zu der über 450 Stellungnahmen eingingen. Im Juni 2023 veranstaltete das BMWK fünf Stakeholder-Gesprächsrunden mit jeweils rund 200 bis 330 Teilnehmenden.⁵¹ Dabei wurden drei wichtige Prioritäten identifiziert: Vereinfachung, Nachhaltigkeit und Digitalisierung des Beschaffungswesens.⁵²

Ergebnispotenzial: Moderat

Beschaffungsdaten können Verwaltungen und Unternehmen helfen, den Markt besser zu verstehen und ihre Ziele, zum Beispiel in puncto Nachhaltigkeit oder Innovation, besser nachzuverfolgen. Die Verpflichtung kann eine stärkere öffentliche Kontrolle der Auftragsvergabe und eine bessere strategische Planung durch die öffentlichen Verwaltungen ermöglichen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Auftragsvergabe erhöhen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) würde der Zugang zu öffentlichen Auftragsbekanntmachungen erleichtert.⁵³ Allerdings ist das Ergebnispotenzial dieser Verpflichtung davon abhängig, inwieweit der Datenstandard eForms-DE übernommen wird, und zwar auch dort, wo er nicht durch EU-Recht vorgeschrieben ist.

Im Jahr 2021 überstieg der Marktwert der öffentlichen Auftragsvergabe in Deutschland 100 Milliarden Euro.⁵⁴ Etwa 10 Prozent aller Auftragsbekanntmachungen fallen in den Oberschwellenbereich und machen rund 75 Prozent des Marktvolumens aus.⁵⁵ Die im Rahmen dieser Verpflichtung angewendeten Transparenzkennzahlen würden somit Einblick in einen erheblichen Anteil des Marktes bieten. Für Länder und Kommunen ist Transparenz im Unterschwellenbereich besonders wichtig. Auf Bundesebene ist der Vertragswert von Aufträgen im Oberschwellenbereich etwa achtmal so hoch wie im Unterschwellenbereich. Bei den Kommunen halten sich die Werte in etwa die Waage,⁵⁶ doch die Verfügbarkeit von Daten zur öffentlichen Auftragsvergabe ist nach wie vor begrenzt⁵⁷ und die Beschaffungspraxis weist von Kommune zu Kommune deutliche Unterschiede auf. Die Vergabe von Aufträgen im Unterschwellenbereich erfolgt auf Bundesebene im Rahmen verschiedenster Verfahren. Aktuell werden die Daten durch einen Adapter integriert, der sie in ein vereinfachtes eForms-DE-Format konvertiert. Daher besteht bei der Datenqualität noch Verbesserungspotenzial. Diese Ex-ante-Transparenz wird dazu beitragen, Korruption zu verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit des Marktes zu steigern,⁵⁸ aber sie schränkt das Verständnis des Unterschwellenmarktes ein.

Die Durchführungsstellen kommentierten, dass einige Kommunen das neue System als zusätzliche Belastung empfinden, da der eForms-DE-Standard mehr Eingaben erfordert, als üblicherweise gesetzlich vorgeschrieben ist. Der Standard wurde bereits in Gesetze, Agenturen und Kooperationsforen zwischen Bundes-, Länder- und Kommunalverwaltungen integriert, zum Beispiel ins Onlinezugangsgesetz und in den IT-Planungsrat. Die Durchführungsstellen stellten fest, dass die Bundes- und Landesregierungen die Kommunen von den Vorteilen größerer Transparenz überzeugen wollen. Die Hersteller von Beschaffungsmanagementsystemen werden Schulungen und begleitende Kommunikationsmaßnahmen anbieten. Dies könnte dazu beitragen, mehr Verwaltungen von der Übernahme des Standards zu überzeugen. Den Kommunen könnte das neue System bessere Markteinsichten verschaffen und helfen, ihren Beschaffungsbedarf mit dem anderer Kommunen zu vergleichen. Dadurch würde sich das Verständnis der Einkaufsmöglichkeiten und der Marktsituation verbessern.³⁴

Möglichkeiten, Herausforderungen und Empfehlungen während der Umsetzung

Die Verpflichtung ist eine erfolversprechende Folgemaßnahme aus dem letzten Aktionsplan. Die neue Plattform und der Datenstandard eForms-DE bergen großes Potenzial zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Transparenz im öffentlichen Einkauf. Sie könnten auch zur Verbesserung der strategischen Marktplanung und zum Erreichen der Ziele der Regierungskoalition für die Klimawende beitragen. Die größte Herausforderung bleibt die Heterogenität der Auftragsvergabeverfahren im Unterschwellenbereich. Das Ziel muss darin bestehen, die neuen Transparenzmaßnahmen in allen Beschaffungsverfahren zu fördern, um den Einkauf besser planen zu können. Um dies Ziel zu erreichen, empfiehlt der UBM Folgendes:

- **Ausweitung der Zusammenarbeit mit Kommunen und Ländern mit dem Ziel einer breiteren Übernahme von eForms-DE.** Kommunen und Länder könnten von der Veröffentlichung ihrer Auftragsbekanntmachungen im eForms-DE-Format profitieren. Viele Kommunen empfinden die Digitalisierung jedoch nach wie vor als Belastung statt als Chance für eine wettbewerbsfähigere, transparentere Auftragsvergabe. Für Verwaltungen und Unternehmen klare Auftragsvergabeverfahren (unabhängig vom EU-Schwellenwert) und eine zentrale digitale Plattform zur Identifizierung von Aufträgen und zur Abgabe von Angeboten könnten einen effizienteren öffentlichen Einkauf# begünstigen.
- **Konsultation mit Stakeholdern zur Ermittlung der Prioritäten für eine Offenlegung von Daten.** Die Regierungskoalition will die öffentliche Auftragsvergabe für strategische Ziele mobilisieren, insbesondere im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Innovation. Derzeit werden nur bei 12,7 Prozent aller Auftragsbekanntmachungen (13 Prozent des Auftragsvolumens) Nachhaltigkeits- und Innovationskriterien berücksichtigt.⁵⁹ Im Einklang mit der Empfehlung des OCP, gemeinsam mit Stakeholdern Prioritäten für die Datenerfassung zu erarbeiten,⁶⁰ beinhaltet die Verpflichtung aktuell Konsultationen zur Erarbeitung prototypischer Fragestellungen. Es könnte jedoch von Vorteil sein, die Stakeholder an der Entwicklung des standardisierten Datensatzes zu beteiligen. Die vom BMWK im Zusammenhang mit der Beschaffungsrechtsreform durchgeführten Konsultationen könnten einen Ausgangspunkt für die weitere Zusammenarbeit bieten. In Paraguay beispielsweise erwiesen sich Unternehmen als effektive Partner bei der Entwicklung einer benutzerfreundlichen eProcurement-Plattform, die die Anforderungen von KMU erfüllt.⁶¹
- **Ermöglichung einer öffentlichen Aufsicht über die öffentliche Auftragsvergabe.** Derzeit konzentriert sich das Projekt im Wesentlichen auf die Datenanalyse durch öffentliche Verwaltungen und Unternehmen. Die neu verfügbaren Daten zur öffentlichen Auftragsvergabe könnten auch verwendet werden, um Bürgerinnen und Bürgern eine bessere Kontrolle der öffentlichen Beschaffungspraxis zu ermöglichen. Das BMI und das BeschA könnten in diesem Zusammenhang mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um Transparenzmerkmale zu erarbeiten. Ein wichtiger Punkt ist die Fähigkeit, im Rahmen von Einzelbieterverfahren vergebene Aufträge im Zeitverlauf zu verfolgen, da mit ihnen höhere Risiken von Korruption und Ineffizienzen verbunden sind. Ein Beispiel für eine bewährte Vorgehensweise kommt aus Chile, wo die Bürgerinnen und Bürger die öffentliche Beschaffung von Arzneimitteln kontrollieren und Ineffizienzen identifizieren können. Durch die Zusammenarbeit mit einem Rat der Zivilgesellschaft bei der Veröffentlichung von Daten, die den Bedürfnissen ihrer Nutzerinnen und Nutzer entsprechen, konnten die Kosten dabei um rund 60 Prozent gesenkt werden.⁶² Für die Bevölkerung ist es dadurch wesentlich

einfacher geworden, die öffentliche Auftragsvergabe zu überwachen und Ineffizienzen zu erkennen.

- **Reform und Vereinfachung des Rechtsrahmens für die öffentliche Auftragsvergabe.** Die Vereinfachung der öffentlichen Auftragsvergabe ist ein Hauptanliegen der Stakeholder. Das Vergabetransformationspaket bietet Gelegenheit, ein digitalisiertes und strategisches Beschaffungsverfahren zu erarbeiten und die Nutzung von eForms-DE vorzuschreiben.

Verpflichtungen 12–14: Linked Open Data

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (Verpflichtung 12) und Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein (Verpflichtungen 13 und 14)

Für eine vollständige Beschreibung dieser gebündelten Verpflichtungen siehe Verpflichtungen 12, 13 und 14 im Nationalen Aktionsplan 2023–2025 von Deutschland: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Germany_Action-Plan_2023-2025_June_DE.pdf.

Kontext und Ziele

Linked Open Data (LOD) – miteinander verknüpfte, offene Verwaltungsdatenbestände – bilden die Grundlage einer wirksamen digitalen Verwaltung und sind die Voraussetzung für eine Vielzahl neuer Anwendungsfälle.⁶³ Sie beinhalten die Zuweisung stabiler Uniform Resource Identifiers (URI) zu Daten und verknüpften Datensätzen. LOD ermöglichen Analysen über verschiedene Datensätze hinweg. Dadurch wird der Aufwand von Verwaltungen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bei der Zusammenstellung zusammengesetzter Datensätze reduziert. Deutschland ist im Hinblick auf LOD und bei Open Data allgemein im Rückstand.⁶⁴ Der Umgang mit Open Data unterscheidet sich von Kommune zu Kommune deutlich. Einige größere Städte veröffentlichen ihre Daten aktiv und haben Open-Data-Portale eingerichtet. Bei den meisten Städten ist das jedoch nicht der Fall.⁶⁵ Der Rechtsrahmen rund um Open Data unterscheidet sich zudem von Bundesland zu Bundesland, ihre Veröffentlichung ist aber nirgendwo gesetzlich vorgeschrieben. Der jüngste Fortschrittsbericht der Bundesregierung über Open Data (2019) beleuchtet mehrere Defizite im Rechtsrahmen: So veröffentlichen viele Verwaltungen nicht mehr Daten, Open Data werden nicht frühzeitig in Änderungen an technischen oder organisatorischen Verfahren einbezogen und den meisten Verwaltungen sind keine Anwendungsfälle bekannt.⁶⁶ Das Thema Open Data wurde zwar bereits in früheren UBM-Aktionsplänen von Deutschland behandelt, doch die Zivilgesellschaft kritisiert, dass eine übergeordnete Strategie fehlt.

Die drei gebündelten Verpflichtungen sollen die Verbreitung des LOD-Formats in Schleswig-Holstein und Berlin fördern. Schleswig-Holstein wird darauf hinarbeiten, alle seine Daten als LOD zu veröffentlichen (Verpflichtung 14) und in Zusammenarbeit mit Berlin ein Instrument zur Visualisierung von Haushaltsdaten entwickeln (Verpflichtung 13). Zu diesem Zweck werden beide Bundesländer gemeinsam die Semantik für den Austausch ihrer Haushaltsdaten als LOD ausarbeiten. Damit verbunden ist die Entwicklung einer standardisierten Terminologie zur Beschreibung der Daten, die eine Verknüpfung der Datensätze ermöglicht. Berlin wird seine Haushaltsdaten als LOD veröffentlichen und seine Erfahrungen mit der Verknüpfung von Haushaltsdaten und dem Austausch mit Schleswig-Holstein dokumentieren (Verpflichtung 12). Dies könnte als erster Schritt zu einer breiteren Übernahme von LOD gesehen werden, was gleichzeitig eines der Ziele der 2023 verabschiedeten Open-Data-Strategie von Berlin ist.⁶⁷ Beide Bundesländer erarbeiteten in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft die Maßnahmen im Rahmen ihrer jeweiligen Verpflichtungen, bevor sie in den Aktionsplan aufgenommen wurden.⁶⁸

Berlin arbeitete bei der Entwicklung seiner jüngsten Datenstrategie ebenfalls mit der Zivilgesellschaft zusammen.⁶⁹ Schleswig-Holstein veranstaltete Datendialoge, um die Prioritäten der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft bei der Entwicklung seines Open-Data-Ansatzes zu ermitteln. In beiden Fällen nannten die Stakeholder LOD als Priorität. Die Zusammenarbeit zwischen Schleswig-Holstein und Berlin entstand aus dem persönlichen Kontakt zwischen den beiden Durchführungsbeauftragten, der von einem Mitglied der Zivilgesellschaft hergestellt wurde.

Ergebnispotenzial: Substanziell

LOD können den Weg zu neuen Standards der digitalen Verwaltung in Deutschland ebnen und die Grundlagen für eine Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung schaffen. Eine wirksame offene Verwaltung in Deutschland erfordert eine Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen, um praktikable Lösungen für die Nutzung von Daten im großen Umfang zu erarbeiten. Die drei Verpflichtungen wurden gebündelt, weil sie klare Schritte in Richtung einer breiteren Nutzung von LOD und ein vorbildliches Beispiel für eine länderübergreifende Zusammenarbeit darstellen. Insgesamt gesehen weisen diese gebündelten Verpflichtungen substanzielles Ergebnispotenzial auf. Schleswig-Holstein hat sich mit der Veröffentlichung aller seiner Datensätze im LOD-Format ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Diese Verpflichtung wird zu einer nachhaltigen Verbesserung der Zugänglichkeit und Weiterverwendbarkeit von Open Data führen. Unterstützt wird dies durch die zusätzlichen Ziele, die Veröffentlichung von Haushaltsdaten mit Berlin zu koordinieren und die Nutzbarkeit durch ein Instrument zur Visualisierung von Daten zu gewährleisten. Der Nutzen der LOD im größeren Maßstab hängt von der Festlegung gemeinsamer Terminologien fest, die eine Verknüpfung der Daten ermöglichen. Die Zusammenarbeit zwischen Schleswig-Holstein und Berlin könnte als Vorbild für Bundesländer dienen.

Ein gutes Datenmanagement ermöglicht es Verwaltungen, effizient und evidenzbasiert zu arbeiten.⁷⁰ Gleichzeitig erleichtern die Veröffentlichung und der Austausch von Open-Government-Daten in nutzbaren Formaten es den Bürgerinnen und Bürgern, die Verwaltungspraxis zu verstehen und die Verwaltungen zur Rechenschaft zu ziehen. Da die Schleswig-Holstein betreffenden Verpflichtungen versprechen, auf die Verknüpfung aller Datensätze hinzuarbeiten, ist in der digitalen Verwaltung ein erheblicher Nutzen zu erwarten. Die erwartete Zusammenarbeit mit den Kommunen könnte ebenfalls wichtig sein. Zwar wird die Zusammenarbeit freiwillig sein, doch Schleswig-Holstein stellt mit dem Kommunalen Informationssystem die technische Infrastruktur zur Verfügung, die den Kommunalverwaltungen die Durchführung neuer Analysen ihrer Daten ermöglicht und Anwendungsfälle bietet. Dies ist wichtig, weil vielen Verwaltungen keine Anwendungsfälle für ihre Daten außerhalb der Verwaltung bekannt sind⁷¹ und Open Data oftmals als zusätzliche Belastung empfunden werden.

Für Berlin dient die Verpflichtung hauptsächlich als LOD-Pilotprojekt. Das Potenzial dieser Verpflichtung ist von ihrer Aufnahme in eine umfassendere Strategie zur Umsetzung von LOD abhängig. Die Veröffentlichung von Haushaltsdaten im LOD-Format, insbesondere bei einer Interoperabilität mit den Daten von Schleswig-Holstein, sorgt für eine bessere Zugänglichkeit und Weiterverwendbarkeit von Open Data innerhalb eines wichtigen Bereichs. Voraussetzung für größere Verbesserungen bei Open Data in Berlin ist, dass aus diesem Fall Erkenntnisse gewonnen werden und eine Ausweitung auf andere Fachbereiche erfolgt. Der Text der Verpflichtung enthält das Versprechen, dass Ergebnisse dokumentiert und für eine zukünftige Ausweitung von LOD zur Verfügung gestellt werden. Das Vorgehen und die Ziele dieser

Ausweitung sind in den Meilensteinen dieser Verpflichtung jedoch nicht angegeben, was das Ergebnispotenzial dieser Verpflichtung begrenzt.

Möglichkeiten, Herausforderungen und Empfehlungen während der Umsetzung

Die größten Herausforderungen für Open Data sind ein Mangel an Wissen und Ressourcen, äußerst uneinheitliche Ansätze in den einzelnen Bundesländern und fehlende politische Belohnungen für Projekte, die von der Öffentlichkeit nicht direkt wahrgenommen werden, wie die wirksame Digitalisierung der Verwaltungspraxis. Um effektiv zu sein, müssen die Bundesländer zusammenarbeiten und sich zur Umsetzung langfristiger strategischer Pläne und zum Aufbau von Kompetenzen verpflichten. Die gebündelten Verpflichtungen adressieren mehrere dieser Herausforderungen und bieten klares Potenzial, in Deutschland als Vorbild für zukünftige Verbesserungen im Bereich LOD zu dienen. In zukünftigen UBM-Aktionsplänen könnten andere Bundesländer weitere Verpflichtungen für ambitionierte Open-Data-Reformen wie die Vorschläge von Schleswig-Holstein einbringen. Der UBM empfiehlt die folgenden Schritte:

- **Integration der Zusammenarbeit in eine umfassendere LOD-Strategie (Berlin).** Die Verpflichtung von Berlin beinhaltet das Versprechen, dass das Projekt zwecks einer zukünftigen Ausweitung dokumentiert wird. Es ist wichtig, die Veröffentlichung von Haushaltsdaten im LOD-Format als Pilotprojekt für die Veröffentlichung aller Daten als LOD zu nutzen. Der UBM empfiehlt, über die Herausforderungen bei der Einführung von LOD nachzudenken und die Punkte aufzunehmen, die von der Zivilgesellschaft bei der Konsultation zur Datenstrategie hervorgehoben wurden, bei der LOD als Priorität genannt wurde.⁷² Die Einführung und Durchsetzung einer guten Verwaltungspraxis wird Zeit in Anspruch nehmen. In der Open-Data-Strategie von Berlin werden LOD zwar als Ziel genannt, doch die einzigen Mittel zu diesem Zweck, die derzeit gefördert werden, sind gemeinsam mit der Open Knowledge Foundation Deutschland organisierte Barcamps zur Arbeit an LOD-Prototypen.⁷³ Zusätzlich empfiehlt der UBM die Entwicklung eines umfassenderen Plans zur Förderung von LOD mit anspruchsvollen Zielen. In diesem Rahmen könnte die Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein als erster Schritt zur Einführung von LOD in allen Bereichen von Open Data dienen.
- **Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft, um den Wert von LOD zu veranschaulichen.** Beide Bundesländer haben bereits eine enge Zusammenarbeit mit Stakeholdern aufgebaut. Zusätzlich zu diesen Dialogforen empfiehlt der UBM die Ausweitung der Zusammenarbeit auf Projekte, die LOD nutzen und deren Vorteile klar veranschaulichen. Diese Ausweitung könnte erfolgen in Form von kleinen Zuschüssen für die Entwicklung von Prototypen, Auszeichnungen für den besten Einsatz von Open Data und insbesondere des Potenzials, unabhängig entwickelte Projekte in die Verwaltungspraxis zu übernehmen, etwa durch die Aufnahme der Visualisierung von Haushaltsdaten in diese Verpflichtung. Das Projekt wurde ursprünglich von der Zivilgesellschaft betrieben, konnte sich aber keine langfristige Unterstützung sichern. Berlin nahm das Projekt nach seiner Einstellung wieder auf und führt nun seine eigene Version als Open-Source-Software weiter.⁷⁴ Die mangelnde Unterstützung sorgte für Unzufriedenheit in der Open-Data-Community und dürfte deren Interesse an einer zukünftigen Zusammenarbeit schmälern. Die Ausweitung der Dialogforen auf Communitys, die sich der gemeinsamen Entwicklung von Projekten widmen, die für Bürgerinnen und Bürger von Vorteil sind und den Wert von (Linked) Open Data

aufzeigen, könnte die Unterstützung für LOD-Politik stärken und einen aktiven Austausch mit Stakeholdern fördern.

- **Austausch über bewährte Vorgehensweisen aus dieser Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern.** Die Zusammenarbeit in Open-Data-Initiativen ist von grundlegender Bedeutung, um eine Harmonisierung des Vorgehens in allen Bundesländern zu gewährleisten. Für zukünftige Open-Data-Initiativen wird es wichtig sein, Kanäle für die Abstimmung zwischen den Ländern zu schaffen, damit Datensätze miteinander verknüpft werden können. Die Zusammenarbeit zwischen Schleswig-Holstein und Berlin im Rahmen dieser gebündelten Verpflichtungen könnte als Vorbild für andere Bundesländer dienen, die sich ihr entweder anschließen oder bewährte Vorgehensweisen übernehmen könnten. Die aktuellen Verpflichtungen könnten andere dazu veranlassen, die Vorteile von LOD und einer länderübergreifenden Zusammenarbeit zu erkennen. Des Weiteren könnten einheitliche Datenstandards für politische Analysen von Vorteil sein, für die ein Überblick über die Situation in allen Bundesländern von entscheidender Bedeutung ist. Diesbezüglich empfiehlt Wikimedia Deutschland die Einführung eines Systems, das einen groben Mehrheitskonsens unter den Bundesländern vorsieht, zum Beispiel bei der Übernahme des Rahmens für Haushaltsdaten.⁷⁵

Weitere Verpflichtungen

Nachfolgend werden weitere Verpflichtungen erörtert, die vom UBM nicht als erfolgversprechend identifiziert wurden. Im Rahmen dieser Begutachtung werden Empfehlungen abgegeben, um zur Erkenntnisgewinnung und zur Umsetzung der Verpflichtungen beizutragen.

Verpflichtung 2 greift ein Versprechen aus dem Koalitionsvertrag auf, bei Rüstungsexporten mehr Transparenz zu schaffen. Zu diesem Zweck soll eine recherchierbare aktuelle Datenbank mit Genehmigungsdaten der deutschen Rüstungsexportkontrolle erstellt werden.⁷⁶ Seit dem Beginn der militärischen Invasion der Ukraine durch Russland und des Gazakriegs sind Rüstungsexporte in Deutschland ein intensiv diskutiertes Thema. Deutschland ist der fünftgrößte Waffenexporteur der Welt mit einem Anteil von rund 5 Prozent an allen Rüstungsexporten weltweit.⁷⁷ Deutsche Rüstungsexporte werden in die Kategorien Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter unterteilt. Herstellung, Beförderung und Inverkehrbringen von zur Kriegsführung bestimmten Waffen sind durch das Grundgesetz grundsätzlich verboten und bedürfen der Zustimmung der Regierung, die durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMKW) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) erteilt wird. Sämtliche Exporte werden im Kontext der Menschenrechtsslage im Empfängerland, der Stabilität der Region und der internationalen Beziehungen geprüft. Bei Ländern, die nicht Mitglied der EU oder der NATO sind, werden zusätzliche Aspekte erwogen. Rüstungsgüter können mit einer Genehmigung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) exportiert werden.⁷⁸ Seit 1999 berichtet die Bundesregierung über Rüstungsexporte, derzeit zweimal jährlich. Seit 2022 werden ferner vierteljährlich Pressemitteilungen über Rüstungskennzahlen veröffentlicht. Das BMWK führt Ausfuhrlistenpositionen nach breit gefassten Kategorien auf (z. B. A0001: Kleinwaffen und automatische Waffen). In seinen Berichten über Rüstungsexporte an die Ukraine führt das BMWK jedoch Zahl und Art der Waffen direkt auf.⁷⁹ Deutschland erstattet ferner dem Register für konventionelle Waffen der Vereinten Nationen (UNROCA), dem Sekretariat des Vertrags über den Waffenhandel und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) Bericht über Rüstungsexporte. Zusätzlich überwacht die Zivilgesellschaft Rüstungsexporte über bestehende Kanäle, insbesondere durch die Zusammenarbeit mit Abgeordneten, die parlamentarische Anfragen nach Informationen über

Rüstungsexporte stellen können. Die Antworten werden auf der Website des Bundestags veröffentlicht.

Aus dem Text der Verpflichtung geht nicht hervor, ob zusätzliche, derzeit nicht verfügbare Daten im halbjährlichen Bericht offengelegt werden. Nach Angaben der Bundesregierung sollen Fragen zum Umfang der veröffentlichten Daten unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Beschränkungen und außen- und sicherheitspolitischer Anforderungen im Zuge der Einrichtung der Datenbank beantwortet werden.⁸⁰ Einem Experten für Rüstungsexporte zufolge sind die wichtigsten zusätzlichen Informationen, die offengelegt werden sollten, der genaue Waffentyp über die Ausfuhrlistenposition hinaus, der Empfänger und das Auftragsvolumen sowie Reexportgenehmigungen. Der umstrittenste Punkt sind Klein- und Leichtwaffen (Small Arms and Light Weapons, SALW), für die Deutschland die Definition von zur Kriegsführung bestimmten Waffen der EU übernimmt, die restriktiver ist als die der Vereinten Nationen. In ihren halbjährlichen Berichten bezieht sich die Bundesregierung nur auf die breit gefassten Ausfuhrlistenpositionen. Gemäß den Bestimmungen des UNROCA meldet die Bundesregierung die genauen Systeme nur für große Waffen, während SALW als Zahlen innerhalb einer breiten Kategorie aufgeführt werden (z. B. Export von 83 Sturmgewehren eines nicht näher bezeichneten Typs nach Italien im Jahr 2022).⁸¹ Im Jahr 2022 meldete Deutschland SALW-Exporte im Wert von 87 Millionen Euro, die Gesamtexporte von SALW (einschließlich von Waffen wie Scharfschützengewehre und Pistolen, die als Sportwaffen klassifiziert werden, wegen ihres wiederholten Einsatzes in Konfliktzonen jedoch die Kritik der Öffentlichkeit auf sich zogen)⁸² sich jedoch auf 272 Millionen Euro beliefen.⁸³ Der Experte verwies auch auf die Zunahme der Allgemeingenehmigungen für den Export von Waffen mit doppeltem Verwendungszweck und konventionelle Waffen. Mit den derzeit erteilten Genehmigungen (z. B. für die Ausfuhr von Sprengstoffen in Länder wie die Republik Korea und Singapur) sind in der Regel obligatorische Meldungen an das BAFA⁸⁴ verbunden. Es ist jedoch nicht klar, ob diese in die Ausfuhrberichte aufgenommen werden müssen, weil sie nur Zahlen von neuen Genehmigungen, nicht aber Allgemeingenehmigungen enthalten.

Die recherchierbare Datenbank könnte die aktuelle Transparenzpraxis verbessern, da dadurch der Rückgriff auf parlamentarische Anfragen vermieden und die Aktualität der Informationen erhöht wird. Daher ist sie eine zeitgemäße und willkommene Ergänzung zu Open Government. Das BMWK stand bei dieser Begutachtung des Aktionsplans jedoch nicht für ein Gespräch zur Verfügung. Um eine stärkere Wirkung zu entfalten, könnte die Datenbank möglichst viele detaillierte Informationen enthalten, im Idealfall im selben Ausmaß wie bei den Berichten über den Krieg in der Ukraine. Zur Stärkung der Transparenz könnte die Datenbank auch Informationen über Exporte im Rahmen von Allgemeingenehmigungen und SALW in Übereinstimmung mit den Standards der Vereinten Nationen enthalten.

Verpflichtung 4 beinhaltet die Veröffentlichung des ersten Gleichwertigkeitsberichts der Bundesregierung. Der Bericht könnte die anhaltende Debatte über Unterschiede in der Lebensqualität zwischen ländlichen und städtischen Gebieten sowie zwischen den Bundesländern der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik und dem Rest des Landes mit Fakten untermauern. Im Rahmen der Verpflichtung soll mit Fokusgruppen von Menschen gearbeitet werden, die in ihrer jeweiligen Region aktiv sind. Damit bietet sich eine gute Gelegenheit, Bürgerinnen und Bürger mit lokalen Kenntnissen in den Bericht einzubinden. Sollte der Bericht zu politischen Veränderungen führen, empfiehlt der UBM, lokale Organisationen der Zivilgesellschaft in die Ausarbeitung und Umsetzung der neuen politischen Maßnahmen einzubeziehen. Die Bundesregierung könnte ferner die Daten aus dem Bericht als Open Data zur Verfügung stellen, damit sie von Forschenden weiterverwendet werden können.

Verpflichtung 5 knüpft an eine Verpflichtung des Auswärtigen Amtes aus dem zweiten Aktionsplan (2019–2021) an, den Bürgerinnen und Bürgern die Außenpolitik näherzubringen. Seit dem Beginn der militärischen Invasion der Ukraine durch Russland und der Zeitenwende-Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz steht die Außenpolitik in Deutschland hoch oben auf der Agenda. Die Verpflichtung sieht die Organisation von dezentralen Gesprächen zwischen dem Pool von Freiwilligen im Besucherzentrum des Auswärtigen Amtes und der Öffentlichkeit vor. Diese Veranstaltungen fanden bisher ausschließlich in Berlin statt und sollen nun auf andere Regionen Deutschlands ausgeweitet werden. Das Auswärtige Amt wird zudem seinen Pool von Freiwilligen erweitern und mit drei bis fünf Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Stakeholder halten diese Verpflichtung für besonders zeitgemäß, da sie die abstrakten Themen der Außenpolitik für Bürgerinnen und Bürger verständlicher machen und dem Auswärtigen Amt helfen könnte, die Prioritäten der Bevölkerung zu verstehen. Der UBM empfiehlt, durch die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft über die üblichen Verdächtigen hinaus neue Zielgruppen anzusprechen. Beispiele sind Organisationen, die in der Jugendbildung oder mit benachteiligten Gruppen arbeiten. Während der Konsultation wurde ferner empfohlen, diese Gespräche in die kommunale Außenpolitik zu integrieren, da einige Regionen in hohem Maße von ihren Außenbeziehungen abhängig sind (z. B. Hamburg und Duisburg mit ihren Häfen und Mannheim mit seinen Entwicklungsinitiativen im Ausland).⁸⁵ Diese Initiativen sind derzeit nicht gut mit der Außenpolitik des Bundes verknüpft und könnten im Rahmen dieser Gespräche erörtert werden.

Verpflichtungen 6, 7 und 8 beinhalten die Entwicklung von Dialogforen über nachhaltige Agrarpolitik (Verpflichtung 6), Chancen für Kinder (Verpflichtung 7) und Wohnungslosigkeit (Verpflichtung 8). In der Landwirtschaftspolitik arbeitet das zuständige Ministerium seit 2017 mit Fachleuten aus der Praxis zusammen. Nun will es deren Ansatz evaluieren und zu einer Blaupause für verstetigte Partizipation weiterentwickeln. Mitglieder des Open-Government-Netzwerks bezeichneten den Ansatz als bemerkenswert, weil die Gruppe der Teilnehmenden mit mehr als 50 Mitgliedern und der Beteiligung zweier Ministerien sehr breit angelegt ist. Der UBM hat diese Verpflichtung jedoch nicht als erfolgversprechend eingestuft, weil das Netzwerk bereits vor dem Aktionsplan bestand. Die Evaluation und die Richtlinien sind gute eigenständige Initiativen, sie könnten jedoch mit einer Bewertung von anderen Beteiligungsforen, wie jenen im Aktionsplan, kombiniert werden. Die Verpflichtungen 7 und 8 befassen sich mit der Entwicklung und Umsetzung von nationalen Aktionsplänen in ihrem jeweiligen Feld und sehen die Beteiligung von unterrepräsentierten Gruppen an der Politikgestaltung vor. Im Rahmen von Verpflichtung 8 soll ein nationales Forum für Wohnungslosigkeit geschaffen werden, um die Umsetzung des nationalen Aktionsplans zu leiten. Das Forum soll sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie von Organisationen der Zivilgesellschaft zusammensetzen. Einzelheiten zum Forum müssen erst noch festgelegt werden, aber es könnte einen effektiven Dialog zwischen verschiedenen Ebenen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft ermöglichen. Neben diesen Einzelmaßnahmen empfiehlt der UBM der Bundesregierung, die Vorteile und Herausforderungen dieser heterogenen Beteiligungsforen zu evaluieren und zentrale Richtlinien für die Partizipation zu entwickeln. Darin muss angegeben sein, zu welchem Zweck sie verwendet werden können, welche Hindernisse vorhanden sind (insbesondere für die verstetigte Partizipation) und wie die Empfehlungen in die Politikgestaltung einfließen sollen.

Im Rahmen von **Verpflichtung 10** will das Umweltbundesamt offene Daten zur Umwelt verbessern. Zu diesem Zweck wird das Amt das Format eines „Data Cube“ für den Zugang zu vielfältigen Daten (z. B. strukturiert nach Zeit oder Raum) einführen. Der Data Cube könnte den

Zugang zu Umweltdaten sowie deren Weiterverwendung für die Forschung und den Umweltschutz erleichtern. Nach Angaben der Bundesregierung beruhen alle Entwicklungen für den Data Cube auf der „Stat Suite“ und sind Open Source. Die regionalen Körperschaften können ihn umsetzen und ihre Daten ähnlich strukturieren.⁸⁶ Der UBM empfiehlt, die Einbindung der Landes- und Kommunalverwaltungen voranzutreiben, da sie über große Mengen an Umweltdaten verfügen, die in Übereinstimmung mit dem EU-Recht gemeinsam genutzt werden. Diese Daten stehen teilweise schon auf der Metadaten-Plattform umwelt.info zur Verfügung. Ein zentraler Zugang durch die Struktur des Data Cube könnte die Zugänglichkeit der Daten weiter verbessern.

Verpflichtung 11 setzt sich mit den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDG) im Gesetzgebungsverfahren auseinander. Das Bundeskanzleramt (BKAm) und das Bundesministerium der Justiz (BMJ) haben Empfehlungen an Regierungsstellen abgegeben, nach denen bei der Entwicklung von Konzepten oder der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen die SDG zu berücksichtigen sind. Ziel ist dabei, bis 2030 die SDG-Ziele zu erreichen. Das BKAm und das BMJ werden evaluieren, wie die SDG ins Gesetzgebungsverfahren integriert wurden, gemeinsam mit Stakeholdern Verbesserungen entwickeln und ein Schulungsmodul zum Thema Nachhaltigkeit in der Gesetzgebungspraxis erstellen. Unterstützt werden sie dabei durch Dialoge mit einem breiten Spektrum an Stakeholdern aus bestehenden Räten und Netzwerken.⁸⁷ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Begutachtung wurde im Rahmen dieser Verpflichtung ein Bericht über die Umsetzung von Empfehlungen veröffentlicht.⁸⁸ Der Bericht verweist neben den Schulungsmodulen auf die Notwendigkeit, bewährte Vorgehensweisen auszutauschen und das Bewusstsein für die Notwendigkeit von SDG-Evaluationen zu schärfen. In Anbetracht der Zielsetzung, die SDG-Ziele bis 2030 zu erreichen, könnte die Bundesregierung dieser Verpflichtung nachkommen, indem sie Möglichkeiten zur genauen Überwachung der SDG in der Gesetzgebungspraxis entwickelt, unter anderem durch die bereits bestehenden Beteiligungsforen zum Thema SDG, die Teil der Verpflichtung sind.

Im Rahmen von **Verpflichtung 15** will Mecklenburg-Vorpommern das Verfahren für Bauanträge digitalisieren. Der entsprechende digitale Dienst soll in ganz Deutschland nach dem Onlinezugangsgesetz genutzt werden. Die Verpflichtung stellt zwar einen wichtigen Schritt in Richtung der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren dar, doch die Transparenz für die Öffentlichkeit müsste verbessert werden, einen Partizipationsmechanismus umfassen oder eine öffentliche Rechenschaftslegung ermöglichen, um einen Open-Government-Bezug zu haben. Der UBM empfiehlt, diese Verpflichtung so umzusetzen, dass Open Government vorangetrieben wird, etwa durch die Offenlegung von Informationen über das Antragsverfahren als Open Data.

¹ „Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 11.

² „Transparenzgesetz“, FragDenStaat, <https://transparenzgesetz.de>.

³ „The RTI Rating“, Global Right to Information Rating Map, <https://www.rti-rating.org>.

⁴ Brandenburg war 1998 eines der ersten Bundesländer, das ein solches Gesetz verabschiedete.

⁵ „Germany“, Global Right to Information Rating Map, <https://www.rti-rating.org/country-data/Germany>.

⁶ Für eine Übersicht über Rechtsfälle siehe die Website von *FragDenStaat*: „Klagen“, FragDenStaat, <https://fragenstaat.de/klagen/>.

⁷ Herbert Kubicek, „Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze“, Springer Nature, https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_15-2#DOI, S. 2.

⁸ „Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages“, Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, 22. Mai 2012, https://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf.

⁹ „FragDenStaat“, FragDenStaat, <https://fragdenstaat.de>.

¹⁰ Grundlage für die Veröffentlichung von Umweltinformationen ist das Umweltinformationsgesetz, für Geodaten das Geodatenzugangsgesetz und für Verbraucherinformationen das Verbraucherinformationsgesetz. Open-Government-Daten können auf Basis des Datennutzungsgesetzes weiterverwendet werden.

¹¹ „Transparenzranking“, Open Knowledge Foundation Deutschland & Mehr Demokratie, <https://transparenzranking.de>.

¹² Transparency International, Interview durch Forschenden des UBM, 22. Januar 2024.

¹³ Siehe „IFG-Anträge 2021“, Bundesministerium des Innern, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/vero_effentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2021.pdf;jsessionid=D6127A7D560E406EF98EC715FA8410F0.live881?_blob=publicationFile&v=4; „IFG-Anträge 2022“, Bundesministerium des Innern, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ifg/ifg-statistik-2022.pdf;jsessionid=F46660E167DC61B9061DBC1897B202A6.live881?_blob=publicationFile&v=2.

¹⁴ „Open Data Inventory“, Open Data Watch, aktualisiert am 9. August 2023, <https://odin.opendatawatch.com/Report/rankings>.

¹⁵ Wikimedia Deutschland, Interview durch Forschenden des UBM, 2. Februar 2024.

¹⁶ „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“, Europäische Union, 26. Juni 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1561563110433&uri=CELEX:32019L1024>.

¹⁷ „Positionspapier zum Rechtsanspruch auf Open Data“, Wikimedia Deutschland, 2022, https://www.wikimedia.de/wp-content/uploads/2023/04/Wikimedia_Deutschland_-_Positionspapier_Recht_auf_Open_Data_2022.pdf.

¹⁸ „DESI 2023 dashboard for the Digital Decade“, Europäische Kommission, <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts>.

¹⁹ Maira Martini, „Right to information laws: Impact and implementation“, Transparency International, 9. Mai 2014, <https://www.u4.no/publications/right-to-information-laws-impact-and-implementation.pdf>.

²⁰ „Bundesregierung bummelt bei der Transparenz“, NetzPolitik, 22. Dezember 2022, <https://netzpolitik.org/2022/informationsfreiheit-bundesregierung-bummelt-bei-der-transparenz>.

²¹ „1. Open-Data-Fortschrittsbericht“ (Drucksache 19/14140), Deutscher Bundestag, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/141/1914140.pdf>, S. 22.

²² „Auswertung der Beteiligungsphase bei der Erstellung eines zivilgesellschaftlichen Gesetzentwurfs für ein Bundestransparenzgesetz“, TransparenzGesetz, <https://www.transparenzgesetz.de/auswertung-beteiligungsphase.pdf>.

²³ Heiko Richter, „Transparenzgesetz des Bundes und Rechtsanspruch auf Open Data: Konzeptionelle Perspektiven jenseits der Neuerfindung des Rades“, Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, 23. Juni 2023, <https://ssrn.com/abstract=4492439>.

²⁴ „The Netherlands Open Government Action Plan 2023–2027“, Ministerium für Inneres und Königsbeziehungen, 31. August 2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/09/Netherlands_Action-Plan_2023-2027_June_EN.pdf.

²⁵ Beispiele dafür sind die Erhebung von Mautgebühren mithilfe von ÖPP: Gregor Honsel, „Kommentar: Kollateralschaden für die Demokratie – das Maut-Konsortium Toll Collect und die Public-Private-Partnerships“, Heise, 20. April 2018, <https://www.heise.de/meinung/Kommentar-Kollateralschaden-fuer-die-Demokratie-das-Maut-Konsortium-Toll-Collect-und-die-Public-4026042.html>, oder der Bau der Autobahn A1: Matthias Kamann, „Privater Autobahnbau kostet den Bund Hunderte Millionen an Nachzahlungen“, Welt, 29. Juni 2021, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article232175391/Scheuers-OEPP-Privater-Autobahnbau-kostet-den-Bund-hohe-Nachzahlungen.html>. Auf Länderebene hat die Kostenexplosion für die Elbphilharmonie und den Flughafen Berlin Brandenburg große öffentliche Aufmerksamkeit erregt.

²⁶ Anja Krüger, „Fakten schaffen vor der Wahl“, Taz, 11. August 2021, <https://taz.de/Erste-teilprivatisierte-Bundesstrasse/!5792418>.

²⁷ „Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften“, Bundesministerium der Finanzen, September 2016, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/2016-09-22-chancen-und-risiken-oeffentlich-privater-partnerschaften.pdf?_blob=publicationFile&v=8, S. 11.

²⁸ Sven Becker, „Lobbyismus und öffentlich-private Partnerschaften“, Bundeszentrale für politische Bildung, 13. März 2019, <https://www.bpb.de/themen/wirtschaft/lobbyismus/277035/lobbyismus-und-oeffentlich-private-partnerschaften>.

²⁹ „Privater Autobahnbau lohnt sich nicht“, Handelsblatt, 12. Juni 2014, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rechnungspruefer-privater-autobahnbau-lohnt-sich-nicht/10030782.html>.

- ³⁰ „Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften“, Bundesministerium der Finanzen, S. 14.
- ³¹ „Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte im Betrieb“, Bundesministerium der Finanzen, 9. Oktober 2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008720.pdf>, S. 3 und 6.
- ³² „Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“, Presse- und Informationsamt des Bundes, S. 162.
- ³³ „Drucksache 17/12696 17“, Deutscher Bundestag, 12. März 2013, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/126/1712696.pdf>.
- ³⁴ „Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte im Betrieb“, Bundesministerium der Finanzen.
- ³⁵ „ÖPP-Verträge“, Bundesministerium für Digitales und Verkehr, 18. Mai 2020, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepv-vertraege.html>.
- ³⁶ „Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“, Bundesministerium für Digitales und Verkehr, 20. Mai 2020, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepv-muster-wirtschaftlichkeitsuntersuchung.html>.
- ³⁷ „Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte im Betrieb“, Bundesministerium der Finanzen.
- ³⁸ Siehe z. B. „Dokument zum Ausbau der A6“, 2. Februar 2013, <https://fragdenstaat.de/anfrage/dokument-zum-ausbau-der-a6/#nachricht-8077>.
- ³⁹ „Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“, Presse- und Informationsamt des Bundes, S. 162.
- ⁴⁰ „Bericht der Bundesregierung über ÖPP-Projekte im Betrieb“, Bundesministerium der Finanzen.
- ⁴¹ „Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“, Presse- und Informationsamt des Bundes, S. 162.
- ⁴² „Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften“, Bundesministerium der Finanzen, S. 33.
- ⁴³ „A Framework for Disclosure in Public-Private Partnerships“, Die Weltbankgruppe, August 2015, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/DisclosureinPPPsFramework.pdf>.
- ⁴⁴ „Mythbusting Confidentiality in Public Contracting“, Open Contracting Partnership, 2018 <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2018/07/OCP18-Mythbusting.pdf>.
- ⁴⁵ „Open Contracting Data Standard for Public Private Partnerships“, Open Contracting Partnership, <https://standard.open-contracting.org/profiles/ppp/latest/en/overview>.
- ⁴⁶ „A Framework for Disclosure in Public-Private Partnerships“, Die Weltbankgruppe.
- ⁴⁷ Aktionsplan Deutschland 2021–2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), Open Government Partnership, 18. Februar 2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf.
- ⁴⁸ Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen über bestimmten Schwellen findet die EU-Gesetzgebung Anwendung. Für eine Übersicht über Schwellenwerte und Gesetze siehe „Public Procurement Thresholds“, Europäische Kommission, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/thresholds_en.
- ⁴⁹ „Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“, Presse- und Informationsamt des Bundes.
- ⁵⁰ Aktionsplan Deutschland 2021–2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), Open Government Partnership.
- ⁵¹ „Stakeholder-Gesprächsrunden im Juni 2023“, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Juni 2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/oeffentliche-konsultation-zur-transformation-des-vergaberechts.html#docce41d96c-90bd-499d-91c8-87b16a3a19cfbodyText4>.
- ⁵² „Präsentation Vergabetransformation Digitalisierung“, S. 6.
- ⁵³ Guillermo Burr, „Vendors as partners: How Paraguay’s VIGIA provides a community to increase competitiveness and opportunity for SMEs“, Open Contracting Partnership, 25. September 2023, <https://www.open-contracting.org/2023/09/25/vendors-as-partners-how-paraguays-vigia-provides-a-community-to-increase-competitiveness-and-opportunity-for-smes>.
- ⁵⁴ „Vergabestatistik: Bericht für das erste Halbjahr 2021“, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Oktober 2022, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-2021.pdf?blob=publicationFile&v=14>; „Vergabestatistik: Bericht für das zweite Halbjahr 2021“, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, August 2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-zweites-halbjahr-2021.pdf?blob=publicationFile&v=4>.
- ⁵⁵ „Vergabestatistik: Bericht für das erste Halbjahr 2021,“ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, S. 13.
- ⁵⁶ Auf Bundesebene belief sich der Wert im Oberschwellenbereich auf 12.559,1 Milliarden Euro, verglichen mit 1.620,0 Milliarden Euro im Unterschwellenbereich. Auf kommunaler Ebene lag der Wert im Oberschwellenbereich bei 6.520,3 Milliarden Euro gegenüber 6.791,8 Milliarden Euro im Unterschwellenbereich. Siehe „Vergabestatistik: Bericht für das zweite Halbjahr 2021,“ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, S. 17 und 21.
- ⁵⁷ Mara Mendes und Jessica Voigt, „Open Government Data as a panacea against corruption and mismanagement: An analysis of Open Public Data on COVID-19-related procurement at the sub-national level“, 15th International

Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, Oktober 2022, <https://doi.org/10.1145/3560107.3560139>, S. 180–186.

⁵⁸ Monika Bauhr, Ágnes Czibik, Jenny de Fine Licht und Mihály Fazekas, „Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption“, Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 13. August 2019, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12432>, S. 495–523.

⁵⁹ „Vergabestatistik: Bericht für das zweite Halbjahr 2021“, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, S. 38.

⁶⁰ Lindsey Marchessault, „How to make sure open contracting data gets used: A guide to defining the use case“, Open Contracting Partnership, 18. August 2016, <https://www.open-contracting.org/2016/08/18/use-case-guide>.

⁶¹ Guillermo Burr, „Vendors as partners: How Paraguay’s VIGIA provides a community to increase competitiveness and opportunity for SMEs“, Open Contracting Partnership.

⁶² „Diagnosis open: how open contracting is bringing down the cost of medicines in Chile“, Open Contracting Partnership, 29. Januar 2021, <https://www.open-contracting.org/2021/01/29/diagnosis-open-how-open-contracting-is-bringing-down-the-cost-of-medicines-in-chile>.

⁶³ Das von Tim Berners-Lee entwickelte Fünf-Sterne-Modell für Open Data stuft verschiedene Formate der Offenlegung von Informationen nach ihrer Qualität ein. Die meisten offenen Daten in Deutschland werden mit einem Stern (nicht maschinenlesbare PDFs) bis drei Sternen (maschinenlesbare offene Formate wie CSV) bewertet. Mit der Zuweisung von Uniform Resource Identifiers steigt die Bewertung auf vier Sterne, die Verknüpfung von Datensätzen untereinander ist mit fünf Sternen der höchste Standard. Jeder Schritt sorgt für mehr Offenheit und Weiterverwendbarkeit der Daten. Wikimedia Deutschland hebt hervor, dass die Fortschritte auf der Fünf-Sterne-Skala nicht linear verlaufen. Die Infrastruktur und die Prozesse zur Veröffentlichung von Daten als LOD unterscheiden sich deutlich von der Offenlegung von CSV-Dateien. Eine ausführlichere Erklärung, einschließlich der mit allen fünf Stufen verbundenen Vorteile und Herausforderungen, findet sich in Florian Bauer und Martin Kaltenböck, „Linked Open Data: The Essentials“, Semantic Web Company, Januar 2012, <https://semantic-web.com/LOD-TheEssentials.pdf>.

⁶⁴ Gemäß dem Bericht zum Reifegrad offener Daten der EU liegt Deutschland bei Open Data etwa beim EU-Durchschnitt und bleibt in der Gruppe der „Follower“. Siehe „Open Data in Europe“, Europäische Union, <https://data.europa.eu/de/publications/open-data-maturity/2023>.

⁶⁵ Tobias Bürger und Annegret Hoch, „Open Data in Kommunen“, Bertelsmann Stiftung, 20. Oktober 2020, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/open-data-in-kommunen-all>, S. 11.

⁶⁶ „Drucksache 19/14140“, Deutscher Bundestag, 10. Oktober 2019, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/141/1914140.pdf>.

⁶⁷ „Open Data Strategie 2024“, Regierender Bürgermeister von Berlin, <https://www.berlin.de/moderne-verwaltung/e-government/open-data/strategieprozess/artikel.1257333.php>.

⁶⁸ Die Verpflichtungen der Länder waren im Rahmen des OGP-Prozesses nicht Gegenstand einer Konsultation.

⁶⁹ Siehe „Ergebnisse aus den Beteiligungsworkshops“ in: „Open Data Strategie 2024“, Regierender Bürgermeister von Berlin.

⁷⁰ „Positionspapier zum Rechtsanspruch auf Open Data“, Wikimedia Deutschland.

⁷¹ „Drucksache 19/14140“, Deutscher Bundestag, S. 22.

⁷² Siehe „Ergebnisse aus den Beteiligungsworkshops“ in: „Open Data Strategie 2024“, Regierender Bürgermeister von Berlin.

⁷³ „Flyer über die Open-Data-Strategie Berlin 2022 – Zielstellung, Prozess, Zeitschiene“, Regierender Bürgermeister von Berlin, <https://www.berlin.de/moderne-verwaltung/e-government/open-data/strategieprozess/artikel.1257333.php#2022>.

⁷⁴ „Offener Haushalt“, Open Knowledge Foundation Deutschland, <https://offenerhaushalt.de>; „Haushaltsdaten“, Github, <https://github.com/berlin/haushaltsdaten>.

⁷⁵ Wikimedia Deutschland, Interview durch Forschenden des UBM, 2. Februar 2024.

⁷⁶ „Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“, Presse- und Informationsamt des Bundes, S. 146.

⁷⁷ „Market share of the leading exporters of major weapons between 2019 and 2023, by country“, Statista, März 2024, <https://www.statista.com/statistics/267131/market-share-of-the-leading-exporters-of-conventional-weapons>.

⁷⁸ „Fragen und Antworten zu Rüstungsexporten“, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/Aussenwirtschaft/faq-ruestungsexporte.html>.

⁷⁹ „Diese Waffen und militärische Ausrüstung liefert Deutschland an die Ukraine“, Presse- und Informationsamt des Bundes, 29. April 2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/krieg-in-der-ukraine/lieferungen-ukraine-2054514>.

⁸⁰ Während der Prüfung vor der Veröffentlichung dieser Begutachtung des Aktionsplans zur Verfügung gestellte Informationen, 17. Mai 2024.

⁸¹ „United Nations Register of Conventional Arms“, United Nations Register of Conventional Arms, <https://www.unroca.org>.

⁸² „Weniger Kleinwaffen, mehr leichte Waffen“, Zeit, 21. August 2018, <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2018-08/ruestungsexporte-deutschland-unternehmen-kleinwaffen-leichte-waffen>.

⁸³ Gitta Düperthal, „Die Ausfuhren sind nicht transparent – Im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für 2022 fehlen bestimmte Angaben zu Kleinwaffen. Ein Gespräch mit Susanne Weipert“, Junge Welt, 3. Januar 2024, <https://www.jungewelt.de/artikel/466374.kriegswaffenexporte-die-ausfuhren-sind-nicht-transparent.html>.

⁸⁴ „Übersicht: Allgemeine Genehmigungen (in den derzeit gültigen Fassungen). Stand: 25. April 2024“, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, 25. April 2024, https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Aussenwirtschaft/afk_agg_uebersicht_queltigkeit_meldepflicht.html?nn=1467216.

⁸⁵ Anna-Lena Kirch, Serafine Dinkel und Fanny Kabisch, „Kommunale Außenpolitik“, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 22. Oktober 2021, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/kommunale-aussenpolitik>; „Kommunale Entwicklungspolitik der Stadt Mannheim“, Mannheim, <https://www.mannheim.de/de/stadt-gestalten/europa-und-internationales/kommunale-entwicklungspolitik>.

⁸⁶ Während der Prüfung vor der Veröffentlichung dieser Begutachtung des zur Verfügung gestellte Informationen, 17. Mai 2024.

⁸⁷ Siehe <https://www.opengovweek.org/event/starkung-der-nachhaltigkeitsziele-in-der-gesetzgebung-umsetzung-der-empfehlungen-von-nov-2022/>.

⁸⁸ „Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen bei der Gesetzgebung“, Presse- und Informationsamt des Bundes, 27. November 2023, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/2253682/2d019561674ad7af4f11e19d4aa4fc71/2024-01-18-sta-nhk-beschluss-vom-27-november-2023-data.pdf?download=1>.

Abschnitt III: Methodik und UBM-Indikatoren

Der Zweck dieses Berichts ist keine Evaluation. Vielmehr ist er als schnelle, unabhängige technische Analyse der Charakteristika des Aktionsplans sowie der vom UBM identifizierten Stärken und Herausforderungen gedacht und soll den Umsetzungsprozess stärken. Der UBM befasst sich eingehender mit Verpflichtungen, die das höchste Ertragspotenzial, eine hohe Priorität für die Stakeholder im Land, eine Priorität im nationalen Open-Government-Kontext oder eine Kombination dieser Faktoren aufweisen.

Dabei wendet er ein Filter- und Bündelungsverfahren an, um erfolgversprechende Reformen oder Verpflichtungen zu identifizieren:

Schritt 1: Bestimmen, was überprüfbar ist, basierend auf der Verifizierbarkeit der im Aktionsplan beschriebenen Verpflichtung.

Schritt 2: Bestimmen, ob die Verpflichtung einen Open-Government-Bezug hat. Ist sie relevant für OGP-Werte?

Schritt 3: Verpflichtungen überprüfen, die verifizierbar sind und einen Open-Government-Bezug haben, um festzustellen, ob bestimmte Verpflichtungen gebündelt werden müssen. Verpflichtungen, die ein gemeinsames politisches Ziel haben oder zur selben Reform oder politischen Frage beitragen, sollten gebündelt werden. Das Ergebnispotenzial gebündelter Verpflichtungen sollte als Ganzes begutachtet werden.

Die Mitarbeitenden des UBM gehen bei der Bündelung von Verpflichtungen wie folgt vor:

- a. Übergreifende Themen bestimmen: Ist der Aktionsplan nicht bereits nach Themen gruppiert, können die Mitarbeitenden des UBM die thematische Kennzeichnung der OGP als Referenz verwenden.
- b. Ziele der einzelnen Verpflichtungen überprüfen, um zu ermitteln, welche das gleiche politische Thema betreffen oder einen Beitrag zur gleichen umfassenderen Politik oder staatlichen Reform leisten.
- c. Verpflichtungen nach Bedarf bündeln: Verpflichtungen können bereits im Aktionsplan nach bestimmten politischen oder staatlichen Reformen gegliedert sein.

Schritt 4: Ergebnispotenzial der gebündelten oder einzelnen Verpflichtungen beurteilen.

Das Filtern ist ein interner Prozess. Daten zu den einzelnen Verpflichtungen sind Anhang 1 zu entnehmen. Darüber hinaus überprüft der UBM während des internen Begutachtungsprozesses, ob die Ergebnisse richtig sind, und erfasst durch Peer Review, nach Bedarf durch das Feedback der OGP Support Unit, Interviews und eine gemeinsame Überprüfung mit den Stakeholdern im Land, eine Begutachtung durch externe Expertinnen und Experten sowie die Aufsicht durch das Internationale Expertengremium (IEP) des UBM weitere Informationen.

Wie oben beschrieben, stützt sich der UBM bei dieser Begutachtung auf **drei wesentliche Indikatoren**:

I. Verifizierbarkeit

- **Ja, konkret genug für eine Begutachtung:** Die im Aktionsplan genannten Ziele und vorgeschlagenen Maßnahmen sind hinreichend klar und umfassen objektiv verifizierbare Aktivitäten zur Beurteilung der Umsetzung.
- **Nein, nicht konkret genug für eine Begutachtung.** Die im Aktionsplan genannten Ziele und vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht hinreichend klar und umfassen keine objektiv verifizierbaren Aktivitäten zur Beurteilung der Umsetzung.

- Nicht verifizierbare Verpflichtungen gelten als nicht überprüfbar. Es wird daher keine weitere Begutachtung durchgeführt.

II. Open-Government-Bezug

Durch Beantwortung der nachfolgend aufgeführten Leitfragen wird anhand dieses Indikators bestimmt, ob die Verpflichtung einen Bezug zu den Open-Government-Werten Transparenz, Partizipation oder öffentliche Rechenschaftslegung aufweist. Die Werte sind in der Erklärung zum offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln und der OGP-Satzung definiert. Anhand einer genauen Lektüre des Textes der Verpflichtung stellt der UBM zunächst fest, ob die Verpflichtung einen Open-Government-Bezug hat:

- **Ja/Nein:** Ist die Verpflichtung darauf ausgelegt, Politikfelder, Institutionen oder Entscheidungsprozesse transparenter zu gestalten oder die Partizipation oder Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit zu stärken?

Der UBM wendet die in der Satzung definierten OGP-Werte an. Darüber hinaus können für jeden OGP-Wert als Referenz die folgenden Fragen gestellt werden, um bei der Analyse von Verpflichtungen den konkreten Open-Government-Bezug zu ermitteln:

- **Transparenz:** Sorgt die Regierung mit Erfüllung der Verpflichtung dafür, dass a) mehr Informationen offengelegt werden, b) der rechtliche oder institutionelle Rahmen verbessert wird, um das Recht auf Informationen zu gewährleisten, c) die Qualität der öffentlich bekannt gegebenen Informationen erhöht wird oder d) die Transparenz der staatlichen Entscheidungsprozesse oder Institutionen gesteigert wird?
- **Partizipation:** Schafft oder verbessert die Regierung Möglichkeiten, Verfahren oder Mechanismen, mit denen die Öffentlichkeit zu Entscheidungen beitragen oder diese beeinflussen kann? Schafft, ermöglicht oder verbessert die Regierung Mechanismen zur Beteiligung von Minderheiten oder unterrepräsentierten Gruppen? Sorgt die Regierung für ein rechtliches Umfeld, das die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf friedlichen Protest gewährleistet?
- **Öffentliche Rechenschaftslegung:** Schafft oder verbessert die Regierung Möglichkeiten, um Amtsträger für ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen? Schafft die Regierung rechtliche, politische oder institutionelle Rahmenbedingungen, die die Rechenschaftslegung von Amtsträgern fördern?

III. Ergebnispotenzial

Der UBM hat diesen Indikator – früher als „potenzielle Wirkung“ bekannt – dahingehend angepasst, dass das Feedback aus dem „IRM Refresh“-Konsultationsverfahren mit der OGP-Community berücksichtigt wird. Mit der neuen ergebnisorientierten strategischen Ausrichtung der UBM-Berichte änderte der UBM diesen Indikator so, dass er die erwarteten Ergebnisse und das Potenzial darstellt, die später nach der Umsetzung im Results Report des UBM verifiziert werden. In Anbetracht des Zwecks dieser UBM-Begutachtung liefert die Beurteilung des Ergebnispotenzials nur frühe Hinweise darauf, ob die Verpflichtung gemäß ihrer Formulierung im Aktionsplan im Vergleich zum Stand der Dinge in dem betreffenden Politikfeld die Möglichkeit hat, sinnvolle Ergebnisse zu erzielen.

Die Skala des Indikators ist wie folgt festgelegt:

- **Unklar:** Die Verpflichtung ist darauf ausgelegt, die laufende Praxis im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften, Anforderungen oder Strategien fortzuführen. Dabei liegen keine Hinweise auf einen Mehrwert oder einen verbesserten Open-Government-Ansatz im Vergleich zur aktuellen Praxis vor.

- **Moderat:** Es handelt sich um eine positive, aber isolierte Initiative oder Änderung an Verfahren, Praktiken oder Richtlinien. Die Verpflichtung führt nicht zu verbindlichen oder institutionalisierten Änderungen an Regierungsbehörden oder Institutionen, die für ein Politikfeld verantwortlich sind. Beispiele sind Instrumente (wie z. B. Websites) oder Datenfreigaben, Schulungen und Pilotprojekte.
- **Substanziell:** Die Verpflichtung sorgt möglicherweise für grundlegende Änderungen der Verfahren, Richtlinien oder Einrichtungen, die für ein Politikfeld, einen öffentlichen Sektor und/oder die Beziehung zwischen Bürgerinnen bzw. Bürgern und Staat verantwortlich sind. Sie führt zu verbindlichen und institutionalisierten Änderungen in der Regierung.

Die vorliegende Begutachtung wurde vom UBM in Zusammenarbeit mit Ben Burmeister erstellt und vom externen Experten Andy McDevitt geprüft. Die UBM-Methodik, die Qualität der UBM-Berichte und das Begutachtungsverfahren stehen unter Aufsicht des Internationalen Expertengremiums (IEP) des UBM. Für weitere Informationen siehe die Seite IRM Overview auf der Website der OGP.¹

Alle Interviewpartnerinnen und -partner waren sich einig, dass die erhaltenen Informationen nicht einzelnen Personen zugeordnet werden sollten. Damit sollte ein offeneres Gesprächsumfeld geschaffen werden. Verweise erfolgen daher nur allgemein auf verbundene Organisationen. Aus denselben Gründen wurden die Interviews nicht aufgezeichnet, sondern ihr Inhalt wurde durch ausführliche Notizen festgehalten.

¹ „IRM Overview“, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview>.

Anhang 1: Angaben zu den einzelnen Verpflichtungen¹

<p>Verpflichtung 1: Transparenzgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Substanziell
<p>Verpflichtung 2: Datenbank für Rüstungsexporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 3: ÖPP-Transparenzrichtlinie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Substanziell
<p>Verpflichtung 4: Gleichwertigkeitsbericht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 5: Bürgergespräche über Außenpolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 6: Dialognetzwerk zukunftsfähige Landwirtschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 7: Nationaler Aktionsplan Chancen für Kinder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 8: Nationaler Aktionsplan und Forum Wohnungslosigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 9: Datenbasierte Mehrwertdienste im öffentlichen Einkauf</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja

<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 10: Data Cube Umwelt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 11: Umsetzung der Empfehlungen zur Stärkung der Nachhaltigkeitsziele in der Gesetzgebung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Ergebnispotenzial: Moderat
<p>Verpflichtung 12: Berliner Haushaltsdaten als Linked Open Data</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Diese Verpflichtung wurde gebündelt als: Linked Open Data (Verpflichtungen 12, 13 und 14 des Aktionsplans) • Ergebnispotenzial: Substanziell
<p>Verpflichtung 13: Visualisierung von Haushaltsdaten von Kommunen und des Landes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Diese Verpflichtung wurde gebündelt als: Linked Open Data (Verpflichtungen 12, 13 und 14 des Aktionsplans) • Ergebnispotenzial: Substanziell
<p>Verpflichtung 14: Öffentlich bereitgestellte Daten als Linked Open Data</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Ja • Diese Verpflichtung wurde gebündelt als: Linked Open Data (Verpflichtungen 12, 13 und 14 des Aktionsplans) • Ergebnispotenzial: Substanziell
<p>Verpflichtung 15: Digitale Bauanträge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug Nein • Ergebnispotenzial: Unklar

¹ **Anmerkungen der Autoren:**

1. Bei gebündelten Verpflichtungen erfolgt die Bewertung des Ergebnispotenzials auf der gebündelten Ebene statt für die einzelnen Verpflichtungen.
2. Die Kurztitel der Verpflichtungen wurden möglicherweise aus Platzgründen gekürzt. Der vollständige Text der Verpflichtungen ist dem „Aktionsplan Deutschland 2023–2025“, Open Government Deutschland, 31. August 2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Germany_Action-Plan_2023-2025_June_DE.pdf zu entnehmen.

Anhang 2: Ko-Kreation des Aktionsplans

Die OGP-Mitgliedsländer werden dazu angehalten, die Umsetzung der OGP-Standards zur Partizipation und Ko-Kreation, die am 1. Januar 2022 in Kraft traten, in vollem Umfang anzustreben.¹ Der UBM bewertet alle Länder, die ab 2022 Aktionspläne eingereicht haben, nach den aktualisierten Standards. Tabelle 2 zeigt, inwieweit die Partizipation und die Ko-Kreation der Länder in der Praxis den während der Entwicklung des Aktionsplans geltenden Mindestanforderungen entsprechen.

Die OGP hat Ländern eine Nachfrist von 24 Monaten eingeräumt, um einen fairen und transparenten Übergang zu den aktualisierten Standards zu gewährleisten. Aktionspläne, die im Rahmen eines Ko-Kreationsprozesses erstellt und bis zum 31. Dezember 2023 eingereicht wurden, fallen unter diese Nachfrist. Der UBM wird die Einhaltung der Standards und ihrer Mindestanforderungen durch die Länder prüfen.² Ein Verstoß gegen den Prozess liegt jedoch nur dann vor, wenn Länder die Mindestanforderungen für Aktionspläne, die sie ab 2024 erstellen, nicht erfüllen.

Zu beachten ist, dass Länder, die vierjährige Aktionspläne umsetzen, gemäß dem OGP National Handbook zur Halbzeit nach zwei Jahren eine Aktualisierung vornehmen müssen. Von den Ländern wird erwartet, dass sie die Mindestanforderungen 3.1 und 4.1 während dieser Aktualisierung erfüllen.³ Die Beurteilung der Aktualisierung durch den UBM wird in den Ergebnisbericht aufgenommen.

Tabelle 2: Einhaltung von Mindestanforderungen

Mindestanforderung	Erfüllt während der Ko-Kreation?	Erfüllt während der Umsetzung?
1.1 Raum für Dialog: Das Open-Government-Netzwerk (OGN), ein informelles Netzwerk von nicht staatlichen Akteuren, die sich mit Transparenz-, Open-Data- und technologiebezogenen Fragen in Deutschland auseinandersetzen, ⁴ fungiert nach wie vor als Hauptgesprächspartner zwischen der Zivilgesellschaft und der staatlichen Kontaktstelle. Nur ein kleiner Teil der OGN-Mitglieder ist aktiv in den OGP-Prozess eingebunden, und die Kontaktperson nimmt <i>ad hoc</i> an den monatlichen OGN-Besprechungen teil. ⁵ Der am 25. April 2023 veröffentlichte Zeitplan für die Ko-Kreation gab dem OGN Grundregeln für die Partizipation an der Ko-Kreation des Aktionsplans vor. Auch die OGP-Website von Deutschland enthält einen Überblick darüber, wie Stakeholder am OGP-Prozess mitwirken können. ⁶	Ja	<i>Wird im Ergebnisbericht bewertet</i>
2.1 OGP-Website: Das Bundeskanzleramt unterhält eine Website mit Informationen zum OGP-Prozess in Deutschland, mit einer Dokumentation früherer Aktionspläne und Überwachungsverpflichtungen aus dem aktuellen Aktionsplan. ⁷ Die Website wird mindestens alle sechs Monate aktualisiert.	Ja	<i>Wird im Ergebnisbericht bewertet</i>
2.2 Ablage: Sämtliche Entwürfe des Aktionsplans, Konsultationsbeiträge und Antworten auf die Rückmeldungen von Stakeholdern für aktuelle und frühere Aktionspläne sind in	Ja	<i>Wird im Ergebnisbericht bewertet</i>

einer Ablage verfügbar. ⁸ Aktuelle Informationen zur Umsetzung der Verpflichtungen werden auf der Website veröffentlicht, die zuletzt im Januar 2024 aktualisiert wurde. ⁹		
3.1 Vorankündigung: Die Kontaktperson der Bundesregierung teilte dem OGN mit, dass der Aktionsplan von Frühjahr bis Sommer 2023 entwickelt werden sollte. Am 25. April 2023 veröffentlichte sie einen Zeitplan für die Partizipation auf der OGP-Website sowie die ersten Vorschläge zur Einleitung der ersten Konsultationsrunde (25. April 2023–12. Mai 2023). ¹⁰ Am 9. Mai 2023 fand im Bundeskanzleramt das erste Gespräch zwischen den am Aktionsplan beteiligten Ministerien und interessierten OGN-Mitgliedern statt. ¹¹ Die zweite Konsultationsrunde sollte im Mai–Juni 2023 gehalten werden, wurde aber auf den 24. Juli–6. August 2023 verschoben. ¹²	Ja	Nicht zutreffend
3.2 Öffentliche Bekanntmachungen: Möglichkeiten zur Partizipation wurden auf den persönlichen sozialen Medien der Kontaktperson der Bundesregierung, ¹³ in einem Newsletter und auf der Website der Bundesregierung veröffentlicht.	Ja	Nicht zutreffend
3.3 Feedbackmechanismus: Die Liste mit Vorschlägen für Verpflichtungen wurde von der Kontaktperson der Bundesregierung in Gesprächen mit den Bundesministerien festgelegt. ¹⁴ Möglichkeiten zur Teilnahme an einer öffentlichen Konsultation gab es in zwei Phasen: Vom 25. April bis zum 12. Mai 2023 konnte die Zivilgesellschaft Rückmeldungen zu den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Verpflichtungen abgeben. Vom 24. Juli bis zum 6. August 2023 konnten Kommentare zum Entwurf des Aktionsplans abgegeben werden. ¹⁵ Aufgrund von Verzögerungen fand die zweite Konsultationsphase im Sommer statt. Dadurch konnten einige Mitglieder des OGN aufgrund von Personalmangel nur eingeschränkt teilnehmen.	Ja	Nicht zutreffend
4.1 Begründete Stellungnahme: Bei der Informationsveranstaltung, die während der ersten Konsultationsphase stattfand, erörterte die Zivilgesellschaft die vorgeschlagenen Verpflichtungen mit den zuständigen Bundesministerien und erhielt Antworten auf Fragen und Kommentare. ¹⁶ Die Kontaktperson der Bundesregierung übermittelte am 31. August 2023 eine kurze schriftliche Antwort, d. h. am selben Tag, an dem der endgültige Aktionsplan veröffentlicht wurde. ¹⁷ Die Antwort erfüllte den Standard, enthielt aber keine detaillierten Informationen darüber, warum an den Verpflichtungen keine Änderungen vorgenommen wurden. Stattdessen hieß es darin, dass die Rückmeldungen bei den Bundesministerien eingegangen seien und berücksichtigt würden, ohne aber weitere Details zu nennen. Die Mitglieder des OGN äußerten sich verunsichert darüber, welche Wirkung ihre Rückmeldungen auf den Aktionsplan hatten.	Ja	Nicht zutreffend
5.1 Offene Umsetzung: Der UBM wird prüfen, ob Treffen mit Stakeholdern aus der Zivilgesellschaft stattgefunden haben, um die Ergebnisse der Umsetzung zu präsentieren und	Nicht zutreffend	<i>Wird im Ergebnisbericht bewertet</i>

der Zivilgesellschaft die Möglichkeit zu geben, Kommentare im Ergebnisbericht abzugeben.		
--	--	--

Der Ko-Kreationsprozess für den vierten Nationalen Aktionsplan von Deutschland erfüllte zwar die Mindestanforderungen der OGP-Standards zur Partizipation und Ko-Kreation, doch die Teilnehmenden aus der Zivilgesellschaft hatten nicht das Gefühl, dass ihre Mitwirkung zur endgültigen Gestalt des Aktionsplans beitrug. Beschlüsse darüber, welche Verpflichtungen in den Aktionsplan aufgenommen werden sollten, wurden überwiegend in internen Regierungsgesprächen gefasst. Die beiden Konsultationsrunden fanden erst statt, nachdem die Bundesregierung eine Liste von Verpflichtungen beschlossen hatte, und die Rückmeldungen aus der Zivilgesellschaft führten nicht zu signifikanten Änderungen an den Verpflichtungen oder zur Aufnahme neuer Verpflichtungen.¹⁸ Darüber hinaus waren die befragten OGN-Mitglieder der Ansicht, dass der Zeitrahmen für die Partizipation zu kurz war, um angemessen auf den Entwurf der Vorschläge reagieren und eigene Verpflichtungen vorschlagen zu können. Nach Angaben der befragten OGN-Mitglieder verminderten die Beschränkungen bei der Ko-Kreation (bei diesem und früheren Aktionsplänen) ihr Interesse am OGP-Prozess seit dem Beitritt Deutschlands zur OGP.

Wie im IRM Co-Creation Brief 2022 empfohlen, würde der OGP-Prozess in Deutschland von einer Formalisierung der Partizipationsstruktur profitieren.¹⁹ Gute Beispiele für eine Partizipation ohne formelles Multistakeholder-Forum (MSF) sind Großbritannien und die Slowakische Republik.²⁰ In Deutschland hat Hamburg im Rahmen seiner Teilnahme am OGP Local-Programm ein MSF eingerichtet, das von einem OGN-Mitglied im Interview positiv bewertet wurde.²¹ Des Weiteren empfiehlt der UBM, Gruppen aus der Zivilgesellschaft mit konkretem thematischem Fachwissen bereits zu einem früheren Zeitpunkt des Ko-Kreationsprozesses einzubinden. Beim vierten Nationalen Aktionsplan wurden Expertinnen und Experten auf Gebieten, die nicht Bestandteil früherer OGP-Aktionspläne waren, wie zum Beispiel Rüstungsexporte, erst zwei Tage vor dem Ende der zweiten Konsultationsrunde auf die Gelegenheit zur Mitwirkung aufmerksam, sodass ihre Beteiligung begrenzt blieb.²²

Zur Verbesserung des Ko-Kreationsprozesses empfiehlt der UBM die folgenden Schritte:

- **Formalisierung des Ko-Kreationsprozesses und aktive Einbindung von Stakeholdern mit Fachwissen in den relevanten Prioritätsbereichen.** Der OGP-Prozess wird von öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft gemeinhin als zusätzliche Belastung empfunden. Ein formelles Multistakeholder-Forum könnte als zentraler Partizipationskanal für die OGP-Aktionspläne dienen. Die Zivilgesellschaft und die öffentlichen Stellen könnten gemeinsam die Prioritäten für den Aktionsplan festlegen und sich an Stakeholder außerhalb des OGN wenden, die an mit den Vorschlägen für die Verpflichtungen zusammenhängenden Themenbereichen arbeiten. Dazu müsste der Ko-Kreationsprozess unter Umständen zu einem früheren Zeitpunkt beginnen und möglicherweise ist eine zusätzliche Finanzierung der Aktivitäten der Organisation durch die Zivilgesellschaft erforderlich.
- **Rechtzeitige Ankündigung des Ko-Kreationsprozesses bei Stakeholdern.** Die OGN-Mitglieder hielten den Zeitrahmen für den Ko-Kreationsprozess für zu kurz, da die zweite Konsultationsrunde auf den Sommer (häufig Urlaubszeit) verschoben wurde. Der Zeitplan für die Konsultationen sollte den Stakeholdern frühzeitig mitgeteilt werden, um eine bessere Vorbereitung zu ermöglichen. Im Idealfall sollte er gemeinsam festgelegt werden.
- **Detaillierte Erläuterungen darüber, wie die Rückmeldungen der Stakeholder von den Durchführungsstellen berücksichtigt wurden.** Den Stakeholdern sollte

vor der Fertigstellung des Aktionsplans eine begründete Antwort gegeben werden, die eine Erklärung enthält, welche Vorschläge aus welchen Gründen aufgenommen oder nicht berücksichtigt wurden. Beim vorherigen Aktionsplan gab die Kontaktperson der Bundesregierung den Stakeholdern eine ausführliche Antwort, wie ihre Vorschläge berücksichtigt wurden.²³ Der UBM empfiehlt, bei zukünftigen Aktionsplänen zu dieser Praxis zurückzukehren, falls die Einzelheiten der Rückmeldungen und der Vorschläge dies rechtfertigen.

¹ „2021 OGP Participation and Co-Creation Standards“, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards>.

² „IRM Guidelines for the Assessment of Minimum Requirements“, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements>.

³ Siehe Abschnitt 2.3 in: „OGP National Handbook 2022“, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-national-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2022>.

⁴ „Mitmachen“, Open Government Deutschland, <https://opengovpartnership.de/mitmachen>.

⁵ Kontaktperson von Open Government Deutschland, Interview durch Forschenden des UBM, 29. Januar 2024; Mitglieder des Open-Government-Netzwerks, Interview durch Forschenden des, 24. Januar 2024.

⁶ „Machen Sie mit“, Open Government Deutschland, 24. April 2023, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/mitmachen/machen-sie-mit-1947380>.

⁷ „Vierter Nationaler Aktionsplan“, Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/4-nap>.

⁸ Informationstechnikzentrum Bund, „Open Government Partnership“. BSCW, <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/71118924>.

⁹ Siehe zum Beispiel die Überwachung der Umsetzung von Verpflichtung 4 in: „Erster Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung“, Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/4-nap/erster-gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2225434?view=>.

¹⁰ „Startschuss zur Erarbeitung des 4. NAP“, Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/startschuss-zur-erarbeitung-des-4-nap-2183710>.

¹¹ „Dokumentation 2023“, Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/dokumentation-2023-2183708>.

¹² „Zeitleiste“, Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/mitmachen/zeitleiste-1591046>.

¹³ Sebastian Hasselbeck, „Startschuss zur ersten Phase...“, X (ehemals Twitter), <https://twitter.com/Rebastion/status/1650744538489651205>.

¹⁴ Kontaktperson von Open Government Deutschland, Interview.

¹⁵ „Dokumentation 2023“, Open Government Deutschland.

¹⁶ „Ergebniszusammenfassung Multistakeholder-Gespräch zum 4. Nationalen Aktionsplan“, Open Government Deutschland, 9. Mai 2023, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2191038/b346e82aef87e21e329e0613c84f2851/protokoll-ogp-09mai2023-data.pdf>.

¹⁷ „Betreff: 4. Nationaler Aktionsplan Open Government Partnership“, Open Government Deutschland, 31. August 2023, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2216932/e7e8612b4329a48f3afdd3017bebc1e8/reasoned-response-nap4-data.pdf>.

¹⁸ „Betreff: 4. Nationaler Aktionsplan Open Government Partnership“, Open Government Deutschland.

¹⁹ IRM Co-Creation Brief: Germany 2022, Open Government Partnership, 2. Dezember 2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/12/Germany_Co-Creation-Brief_2022.pdf.

²⁰ IRM Co-Creation Brief: Deutschland 2022“, Open Government Partnership, S. 3.

²¹ „Action Plan: Hamburg, Germany 2022–2024“, Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg, 30. November 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/action-plan-hamburg-germany-2022-2024>.

²² Aktion-Aufschrei-Stoppt den Waffenhandel, Interview durch UBM-Forschenden, 26. Januar 2024.

²³ „Rückmeldung der Bundesressorts zu neuen Vorschlägen aus dem Konsultationsprozess zur Erarbeitung des dritten Nationalen Aktionsplans“, Open Government Deutschland, 29. Juli 2021, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1946966/6ec61f3c3ce482c8d7912fcabc0ba9d1/response-nap3-data.pdf>.