

Unabhängiger Berichtsmechanismus

Ergebnisbericht:
Deutschland 2021-2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Zusammenfassung

Der dritte Aktionsplan von Deutschland führte zu positiven, aber moderaten ersten Ergebnissen in den Bereichen Open Data und öffentliche Auftragsvergabe. Deutschland setzte seine OGP-Verpflichtungen weiter in hohem Maße um. Für die Zukunft empfiehlt der UBM eine Fortführung der Verpflichtungen und Politikfelder aller Aktionspläne, eine Verbesserung der Ko-Kreations- und Umsetzungspraxis sowie die Erarbeitung und Anwendung einer übergreifenden Open-Government-Strategie.

Erste Ergebnisse

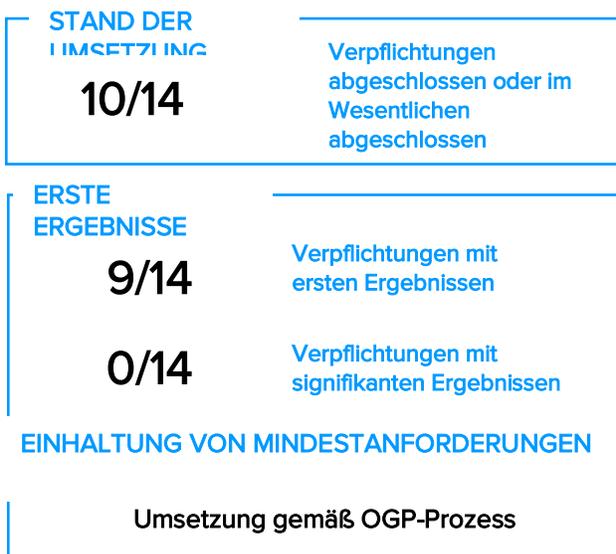
Bei neun Verpflichtungen wurden erste Ergebnisse erzielt. Keine davon wurden jedoch als signifikante Ergebnisse eingestuft. Das Ambitionsniveau des Aktionsplans 2021-2023 war niedrig, aber vergleichbar mit vergangenen Aktionsplänen.¹ Das Bundeskanzleramt erklärte, dies sei möglicherweise darauf zurückzuführen, dass der Aktionsplan kurz vor einer Wahl und einem Regierungswechsel verabschiedet wurde.² Am erfolgreichsten verlief die Umsetzung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Digitalisierungsbestrebungen der Bundesregierung. Dazu zählen die Verpflichtungen 6.6 – Förderung des Wissensaustauschs im Open Data-Umfeld, 7.1. – Eine Open Source-Plattform der öffentlichen

Verwaltung und 7.2 – Standardbasierte Vereinfachung des Unternehmenszugangs zur öffentlichen Beschaffung. Der vierte Aktionsplan (2023-2025) enthielt mehr Verpflichtungen mit höherem Ergebnispotenzial.³ Dies ist darauf zurückzuführen, dass frühere Verpflichtungen wie die Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe fortgeführt und erweitert wurden und ambitionierte Versprechen aus dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung wie das Bundestransparenzgesetz in den Aktionsplan aufgenommen wurden.

Umsetzung der Verpflichtungen

Die wesentlichen Themen des Aktionsplans 2021-2023 waren der Zugang zu Rechtsinformationen, Open Data, die Digitalisierung der Verwaltung die Beteiligung der Öffentlichkeit.⁴ Sechs Verpflichtungen wurden vollständig abgeschlossen und bei vier weiteren wurden substanzielle Fortschritte erzielt. Dies ist vergleichbar mit dem zweiten Aktionsplan.⁵ Die meisten Verpflichtungen umfassten Maßnahmen auf Verwaltungsebene ohne politische Intervention (wie die Verabschiedung von Gesetzen), was positiv zur Umsetzung der Verpflichtungen beitrug.⁶ Die Umsetzung mehrerer Verpflichtungen verzögerte sich aufgrund von mangelnder Finanzierung oder fehlenden personellen Ressourcen. Von den vier Verpflichtungen mit begrenztem Fortschritt sollten zwei laut Planung nicht im laufenden Aktionsplanzyklus abgeschlossen werden (Verpflichtungen 6.2 und 6.3). Die Umsetzung von Verpflichtung 6.1 verzögerte sich, weil das dafür verantwortliche Durchführungsorgan die

UMSETZUNG AUF EINEN BLICK



Komplexität der erforderlichen Änderungen im Datenmanagement von Gesetzesinformationen unterschätzt hatte. Bei Verpflichtung 6.7 brachte die Konsultation mit Stakeholder-Gruppen keine neuen Verpflichtungen für einen nationalen Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung hervor.

Beteiligung und Ko-Kreation

Der OGP-Prozess untersteht der Aufsicht des Bundeskanzleramts. Mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft koordinieren ihre Beteiligung am OGP-Prozess über das informelle Open Government Netzwerk (OGN). Im Rahmen des Ko-Kreationsprozesses fanden zwei Konsultationsrunden statt. Die Mitglieder des OGN richteten eine digitale Plattform ein, um Kommentare zu den Verpflichtungen zu sammeln und neue Verpflichtungen vorzuschlagen.⁷ Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde der Aktionsplan ausschließlich online entwickelt. Die vom OGN eingerichtete Plattform erleichterte die Beteiligung, und das Bundeskanzleramt und die öffentlichen Stellen gaben umfangreiches Feedback zu den vorgeschlagenen Verpflichtungen und Änderungen ab. Beiträge aus der Zivilgesellschaft führten zur Änderung mehrerer bestehender, nicht aber zur Aufnahme neuer Verpflichtungen. Einige OGN-Mitglieder äußerten sich dahingehend, dass die Zivilgesellschaft in der Umsetzungsphase nicht systematisch beteiligt wurde. Anhaltende Unzufriedenheit mit der Ausgestaltung des Ko-Kreationsprozesses und ein Mangel an sichtbaren Ergebnissen aus der Beteiligung der Zivilgesellschaft führten dazu, dass das Interesse der OGN-Mitglieder an der Beteiligung nachließ. Diese Probleme sollten ausgeräumt werden, um den Fortbestand des OGP-Prozesses zu gewährleisten. Entsprechende Empfehlungen sind in früheren UBM-Berichten enthalten.⁸

Die Umsetzung im Kontext

Trotz der COVID-19-Pandemie und des Regierungswechsels kurz nach Verabschiedung des Aktionsplans 2021-2023 wurde die Umsetzung der meisten Verpflichtungen vollständig oder im Wesentlichen abgeschlossen. In Deutschland ist der OGP-Prozess innerhalb der Verwaltungspraxis etabliert und wird durch externe Faktoren nicht wesentlich gestört. Die militärische Invasion der Ukraine durch Russland im Februar 2022 begann kurz nach dem Amtsantritt der neuen Regierungskoalition und hatte eine erhebliche Umstrukturierung ihrer politischen Prioritäten zur Folge. Die meisten Verpflichtungen konzentrieren sich auf technische Reformen. Aufgrund dessen blieben sie von politischen Entwicklungen weitgehend unberührt.

¹ Bei keiner der Verpflichtungen wurde das Ergebnispotenzial als substantziell eingestuft. Zur Beurteilung des zweiten Aktionsplans siehe Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Deutschland Ergebnisbericht 2019–2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Germany_Transitional-Results-Report_2019-2021_DE.pdf

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

³ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2023-2025: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), 9. Juli 2024, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/07/Germany_Action-Plan-Review_2023%E2%80%932025_DE.pdf

⁴ Der Bericht deckt die Umsetzung des Aktionsplans 2021-2023 von Deutschland ab und konzentriert sich vorwiegend auf die zwischen August 2021 und August 2023 (Zeitraum der Umsetzung des Aktionsplans) durchgeführten Maßnahmen.

⁵ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Deutschland Ergebnisbericht 2019–2021, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Germany_Transitional-Results-Report_2019-2021_DE.pdf

⁶ So auch die Argumentation von Jörn von Lucke (The Open Government Institute), UBM-Interview vom 5. Oktober 2024.

⁷ Open Government Netzwerk, Konsultation der Zivilgesellschaft zum 3. Nationalen Aktionsplan. Adhocracy, <https://adhocracy.plus/ogpde/projects/ogp-konsultation/>

⁸ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2023-2025: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), 9. Juli 2024, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/07/Germany_Action-Plan-Review_2023%E2%80%932025_DE.pdf; Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism, Germany Co-Creation Brief 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-co-creation-brief-2022/>

Inhalt

Abschnitt I: Wichtige Beobachtungen.....	1
Abschnitt II: Umsetzung und erste Ergebnisse	4
Abschnitt III: Beteiligung und Ko-Kreation	12
Abschnitt IV: Methodik und UBM-Indikatoren	16
Anhang I: Daten zu einzelnen Verpflichtungen	18

Abschnitt I: Wichtige Beobachtungen

Beobachtung 1: Die Vorlage des Aktionsplans kurz vor einer Bundestagswahl führte dazu, dass weniger ambitionierte Verpflichtungen aufgenommen wurden und die neue Regierung sich nur eingeschränkt für die Umsetzung des Plans verantwortlich fühlte.

Der dritte Aktionsplan wurde nur wenige Monate vor den Wahlen zum Deutschen Bundestag verabschiedet, die im Oktober 2021 einen Regierungswechsel zur Folge hatten. Gemäß der UBM-Begutachtung war dies ein wesentlicher Faktor dafür, dass den Ambitionen des Ko-Kreationsprozesses Grenzen gesetzt waren.¹ Zudem führte dies laut dem Ansprechpartner im Bundeskanzleramt dazu, dass die neue Regierung nur begrenzten Einfluss auf die Umsetzung des Aktionsplans nahm.² Die politischen Prioritäten der neuen Koalition flossen in den vierten Aktionsplan (2023-2025) ein, wobei mehrere Verpflichtungen direkt aus Vorhaben des Koalitionsvertrag folgten.³ Der Ansprechpartner im Kanzleramt sprach sich für die Beibehaltung der aktuellen Zeitpläne für die Aktionspläne aus, um den OGP-Prozess aufrechtzuerhalten. Auch die befragten OGN-Mitglieder traten nicht für eine Änderung des Zeitplans ein.⁴ Wichtig ist, die Dynamik im OGP-Prozess aufrechtzuerhalten und gleichzeitig der neuen Regierung ausreichend Zeit einzuräumen, um ihre politischen Prioritäten einzubeziehen. Außerdem könnten Verpflichtungen bereits in einem frühzeitigen Stadium aufgenommen werden, um die Beteiligung der Stakeholder bei der Überwachung und Auswertung zu stärken.

Beobachtung 2: Aufgrund des technischen Schwerpunkts der Verpflichtungen konnte ihre Umsetzung trotz des Regierungswechsels und der politischen Umbrüche abgeschlossen werden.

Der technische Schwerpunkt der Verpflichtungen gewährleistete trotz des Regierungswechsels und erheblicher politischer Umbrüche während des Umsetzungszeitraums für beständige Fortschritte. Die Regierungskoalition führte anhaltende Debatten über Finanzierung und politische Prioritäten, die sich durch den Haushaltsdruck nach der Invasion der Ukraine durch Russland im Februar 2022 intensivierten.⁵ Der technische Schwerpunkt der Verpflichtungen ermöglichte zwar eine stabile Umsetzung, schmälerte allerdings die Bereitschaft der externen Stakeholder, sich an der Ko-Kreation und der Umsetzung zu beteiligen. Stakeholder aus der Zivilgesellschaft schlugen signifikante Ergänzungen zu den Verpflichtungen vor und verwiesen wiederholt auf die Notwendigkeit weitreichenderer Reformen.⁶ Ein OGN-Mitglied sprach sich für eine größere Kontinuität zwischen den Aktionsplänen aus, um deren Ambitionsniveau zu erhöhen.⁷

Beobachtung 3: Verpflichtungen, die im Rahmen mehrerer Aktionspläne fortgeführt werden, weisen ein höheres Ergebnispotenzial auf und ermöglichen bessere Lernresultate.

Verpflichtung 6.6 – Förderung des Wissensaustauschs im Open Data-Umfeld knüpfte an den zweiten Aktionsplan an, und Verpflichtung 7.2 – Standardbasierte Vereinfachung des Unternehmenszugangs zur öffentlichen Beschaffung wird im vierten Aktionsplan fortgeführt. Die durchführenden Referate sind sich des Reformpotenzials im Rahmen des OGP-Systems in hohem Maße bewusst und zeigen sich bereit, ihre Aktivitäten im Rahmen dieser Maßnahmen zu erweitern. Die Fortführung der Arbeit in diesen Bereichen ermöglicht längerfristige Überlegungen für diese Maßnahmen. Der OGP-Prozess, einschließlich der UBM-Berichte und der Selbstbewertung durch die Bundesregierung, bietet Raum zur Überwachung, Bewertung und zum Lernen, die positiv zum Ambitionsniveau beitragen können.

Zusätzlich zur Aufnahme laufender Reformen innerhalb der Regierung könnten die Partner der Regierung und der Zivilgesellschaft aktiv frühere Teilnehmende des OGP-Prozesses einladen, um deren Ideen für Folgemaßnahmen zu sammeln. Das Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) beispielsweise hat mehrere Schritte in Bezug auf Open Data unternommen, so etwa die Einbindung von Kommunen, die Ausrichtung von Präsenzveranstaltungen und die Gründung eines Forums zur Vernetzung von Open Data-Enthusiasten in Zivilgesellschaft und Verwaltung außerhalb ihres Engagements im Rahmen des Aktionsplans 2021-2023. Die Aufnahme weiterer solcher Maßnahmen in den Aktionsplan könnte die Personen ermutigen, die sich aktiv für Open-Government-Reformen und den Aufbau von Kompetenzen engagieren.

Beobachtung 4: Die Verpflichtungen haben zu positiven schrittweisen Veränderungen geführt, sind jedoch nicht mit ganzheitlichen Reformen verbunden.

Durch die Umsetzung mehrerer Verpflichtungen hat sich die bestehende Praxis verbessert. Dabei wurde aber kein ganzheitlicher Ansatz zur Lösung der zugrunde liegenden Probleme verfolgt. So ging es beispielsweise bei den Verpflichtungen 6.5 und 6.6 um eine Verwaltungsdaten-Informationenplattform (VIP) und den Wissensaustausch im Open Data-Umfeld. Bei beiden Verpflichtungen wurden positive erste Ergebnisse erzielt, diese waren jedoch aufgrund der unzureichenden IT-Grundinfrastruktur und des Mangels an gut ausgebildeten Fachkräften auf diesem Gebiet begrenzt.⁸ Verpflichtung 7.1 sah die Einrichtung von openCode vor, einer zentralen Plattform für das Hosting und die kollaborative Entwicklung einer Open Source Software (OSS). Diese Verpflichtung hätte von einer übergreifenden Strategie zur Unterstützung von OSS profitiert, einschließlich einer Reform der Regeln für die Softwarebeschaffung und einer besseren Verbindung mit den lokalen Technologiegemeinschaften der Zivilgesellschaft.

Laut dem Ansprechpartner im Kanzleramt ist es im Rahmen des derzeitigen OGP-Ansatzes schwierig, signifikante Ergebnisse zu erzielen. Die Verpflichtungen werden vorwiegend durch interne Diskussionen zwischen Bundesministerien entwickelt. Einige OGN-Mitglieder merkten an, dass es zu wenige Möglichkeiten gäbe, um sich aktiv am Prozess zu beteiligen.⁹ Andere wiederum argumentierten, dass eine regierungsweite übergreifende Open-Government-Strategie die Wirksamkeit von Reformen verbessern könnte.¹⁰ Einige Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – etwa Argentinien, Finnland und Rumänien – haben zum Beispiel bereits langfristige Open-Government-Strategien entwickelt oder sind dabei, diese zu entwickeln.

Darüber hinaus könnte Deutschland den OGP-Prozess nutzen, um bestehende Strategien weiterzuentwickeln (z. B. die Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität des IT-Planungsrats¹¹ oder die Open Data-Strategie¹²) und eine übergreifende Vision für aufkommende Themen entwickeln (z. B. offene Justiz). Im Rahmen des OGP-Prozesses, einschließlich der Selbstbewertungen und der UBM-Begutachtungen, könnten diese Strategien über mehrere Aktionsplanzyklen evaluiert und verbessert werden. Auf diese Weise könnten sie zu wirksamen, beständigen Änderungen in Politikfeldern beitragen.

¹ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf, S. 3.

² Sebastian Haselbeck (OGP-Ansprechpartner im Bundeskanzleramt), UBM-Interview vom 11. September 2024.

³ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf

⁴ Jörn von Lucke (The Open Government Institute), UBM-Interview vom 5. Oktober 2024.

⁵ Tagesschau. Was das Ampel-Aus bedeutet, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/ampelkoalition-krise-fragen-antworten-100.html>

⁶ Open Government Netzwerk, Konsultation der Zivilgesellschaft zum 3. Nationalen Aktionsplan. Adhocracy, <https://adhocracy.plus/ogpde/projects/ogp-konsultation/>.

⁷ Oliver Rack (OGN-Mitglied), UBM-Interview vom 19. Januar 2024.

⁸ Stefan Kaufmann (Open Data- und Politikberater bei Wikimedia Deutschland), UBS-Interview vom 8. Oktober 2024.

⁹ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf

¹⁰ Stefan Kaufmann (Open Data- und Politikberater bei Wikimedia Deutschland), UBS-Interview vom 8. Oktober 2024.

¹¹ IT-Planungsrat, Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-09_Strategie_zur_Staerkung_der_digitalen_Souveraenitaet.pdf

¹² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Open-Data-Strategie der Bundesregierung, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/open-data-strategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Abschnitt II: Umsetzung und erste Ergebnisse

Der folgende Abschnitt befasst sich eingehender mit drei Einzelverpflichtungen und gebündelten Verpflichtungen, deren Umsetzung nach Auffassung des UBM am meisten Erfolgspotenzial aufweist. Bei der Bewertung der ersten Ergebnisse bezog sich der UBM als Ausgangspunkt auf die Verpflichtungen, die er bei seiner Begutachtung als erfolversprechend eingestuft hatte. Nach der Überprüfung der Nachweise für die Fortschritte bei der Umsetzung der Verpflichtungen berücksichtigte der UBM auch Einzelverpflichtungen oder gebündelte Verpflichtungen, die nicht als erfolversprechend eingestuft wurden, aber bei Umsetzung überwiegend positive oder signifikante Ergebnisse erzielten.

Verpflichtung 6.6: Förderung des Wissensaustauschs im Open Data-Umfeld [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesverwaltungsamt (BVA) – Kompetenzzentrum Open Data (CCOD)]

Kontext und Ziele:

Diese Verpflichtung knüpft an den zweiten Aktionsplan (2019-2021) an und ist bestrebt, den Mangel an Fachwissen über Open Data in der Verwaltung zu reduzieren. Im Rahmen der Verpflichtung sollen der Wissensaustausch und die Networking-Veranstaltungen des Kompetenzzentrums Open Data (CCOD) erweitert werden. Hierzu gehörten ein jährlicher Runder Tisch zu Open Data, bei dem die Teilnehmenden Themenschwerpunkte identifizieren und entsprechende Prioritäten für das folgende Jahr setzen können. Das CCOD organisierte dann Informationssitzungen mit Expertinnen und Experten in diesen Themenbereichen. Ziel der Veranstaltungsreihe war, einen zentralen Networking- und Informationsdienst für die Verwaltung zu bieten sowie das Fachwissen und die Open Data-Kultur zu stärken.

Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse

Die Verpflichtung führte zu moderaten Ergebnissen bei der Verbesserung des Fachwissens und der Networking-Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltung im Bereich Open Data. Alle Meilensteine wurden mit geringen Verzögerungen erreicht. Die Beteiligung stieg stetig von anfangs rund 90 Personen auf eine Höchstzahl von 330 Teilnehmenden bei einer kürzlichen Fachsitzung über hochwertige Datenbestände.¹ Daran zeigt sich, dass eine erhebliche Nachfrage nach Informationen über Open Data-Reformen besteht. Die Verpflichtung etablierte eine zentrale Informationsquelle für die Verwaltung und bot eine Lösung für ein wesentliches Hemmnis im Bereich Open Data. Die zugrunde liegenden Probleme eines mangelnden Interesses an der Bereitstellung einer grundlegenden Infrastruktur und der Notwendigkeit von mehr Networking-Möglichkeiten wurden jedoch nicht behoben.

Der Mangel an Kompetenzen und Fachwissen innerhalb der Verwaltung ist ein wesentliches Hemmnis für Open Data-Bestrebungen.² Im Rahmen des neuen Dialogformats des CCOD werden die Themenbereiche durch einen Bottom-up-Prozess bestimmt. Der jährliche Runde Tisch Open Data ermöglicht es den Teilnehmenden (ausschließlich Mitglieder der Verwaltung), drei Themenschwerpunkte vorzuschlagen und zu wählen. Das CCOD organisiert im folgenden Jahr Fachsitzungen zu diesen Themen mit ausgewählten Expertinnen und Experten. Mit diesem Ansatz wird darauf hingewirkt, dass der Informationsbedarf der Verwaltung gedeckt wird. Beim Runden Tisch waren in den ersten Jahren nur Mitglieder der Bundes- und Landesverwaltungen zugelassen, 2024 wurde die Veranstaltung jedoch auch für Kommunalverwaltungen geöffnet.

Die Beschränkung hatte ihren Ursprung im Missverhältnis von Kommunen zu anderen Ebenen (Deutschland hat über 10.000 Kommunen). Das CCOD beabsichtigt, kommunalen Akteurinnen und Akteuren auch weiterhin die Möglichkeit zur Beteiligung zu bieten. Diese Änderung ist von Bedeutung, weil die Kommunen häufig mit fehlenden finanziellen Ressourcen und unzureichendem Fachwissen ihrer Mitarbeitenden im Umgang mit offenen Daten zu kämpfen haben.³ Die Bereitstellung zentralisierter und hochwertiger Informationen ist ein wichtiges Element, um den Wissensaufbau auf allen Ebenen zu begünstigen.

Unzureichendes Fachwissen ist ein erheblicher Faktor. Ein Experte für Open Data bei Wikimedia argumentierte, dass das Niveau der Informationssitzungen bereits zu fortgeschritten ist. Indessen wird der grundlegenden IT-Infrastruktur, die für das Hosting der Datenumgebung notwendig ist, nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt. Dieses Argument deckt sich mit den Ergebnissen einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2022, in der Kommunen den Zugriff auf und die Erweiterung der IT-Infrastruktur als Hauptfaktor für Fortschritte bei Open Data-Bestrebungen anführten.⁴ Das aktuelle Format der Informationssitzung lässt nur wenig Raum für diese grundlegenden Themen, da diesen häufig keine Priorität eingeräumt wird. Das CCOD könnte Informationssitzungen über diese grundlegenden Themen durch eine permanente Informationssitzung und durch den erneuten Hinweis darauf, wie wichtig der Aufbau einer grundlegenden Infrastruktur ist, einbinden.

Die steigende Beteiligung signalisiert jedoch auch eine wachsende Sensibilisierung für den Nutzen und die Notwendigkeit von Open Data. In der letzten offiziellen Bewertung der Open Data-Reformen in Deutschland im Jahr 2019 nannten Mitglieder der Bundesverwaltung mehr Informationen über die Vorteile von Open Data als wichtigsten Hebel für die zunehmende Verbreitung offener Daten.⁵ Neben der steigenden Beteiligung sieht ein Mitglied des CCOD ein wachsendes Interesse an thematischen und tiefergehenden Fragen über Open Data, und weniger Notwendigkeit die grundlegende Frage zu diskutieren, ob Open Data notwendig ist.⁶

Ein häufig auftretendes Problem bei Reformen im Bereich Digitalisierung und Open Data in Deutschland ist das mangelnde Bewusstsein für andere Projekte sowie Akteurinnen und Akteure, die sich mit ähnlichen Themen und Fragen befassen. Bei den Veranstaltungen handelt es sich in der Regel um Sitzungen mit einer Dauer von 2,5 bis 3 Stunden. Das Format bietet den Teilnehmenden oft keine ausreichenden Möglichkeiten, um Networking zu betreiben und sich über ähnliche Bestrebungen zu informieren. Ein weiteres bedeutendes Hemmnis ist die mangelnde Beteiligung der Zivilgesellschaft. Die Veranstaltungsreihe steht derzeit nur Mitgliedern der Verwaltungen offen. Mitglieder der Zivilgesellschaft sind daran nur als eingeladene Expertinnen und Experten beteiligt. In Zukunft könnte die Veranstaltungsreihe, einschließlich der Entwicklung der Themenschwerpunkte, für die Open Data Community geöffnet werden. Der Experte von Wikimedia empfiehlt, die Verwaltungen zur Beteiligung an der breiten Vielfalt von Foren der Zivilgesellschaft anzuregen, etwa dem Netzwerk Code for Germany, großen Konferenzen wie dem Chaos Communication Congress und digitalen Foren. Die Teilnahme an Veranstaltungen und Diskussionen könnte den Verwaltungen beim Aufbau von Verbindungen zur aktiven Open Data Community in Deutschland und bei der Entwicklung gemeinsamer Projekte helfen.

Ein ausschlaggebender Faktor für die Verpflichtung war die Reform des E-Government-Gesetzes auf Bundesebene im Jahr 2021. Das neue Gesetz sieht die Ernennung von Open Data-Koordinatorinnen bzw. -Koordinatoren durch jede Bundesverwaltung vor. Nach Ansicht des

CCOD stellt diese Maßnahme eine wichtige Ergänzung dar, da damit eine zentrale Anlaufstelle für die Koordination von Aktivitäten und Veranstaltungen geschaffen wird.

Zukünftige Maßnahmen:

Das CCOD ist sich der Grenzen des aktuellen Forums und der Veranstaltungsreihen bewusst und erweitert seine Aktivitäten. Im Herbst 2024 wurde ein neues Open Data-Forum ins Leben gerufen und für die Zivilgesellschaft geöffnet.⁷ Das Forum soll der Open Data Community die Möglichkeit bieten, Anfragen nach Daten zu signalisieren sowie thematische Diskussionen und Networking zu fördern. Darüber hinaus ist das CCOD bestrebt, Präsenzveranstaltungen zu organisieren, um die Networking-Möglichkeiten zu verbessern.

Zur Verbesserung des Status von Open Data in Deutschland sind strukturelle Veränderungen notwendig. Neben der bereits erwähnten Notwendigkeit von Verbesserungen der IT-Infrastruktur und des Fachwissens müssen Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungen und mit der Zivilgesellschaft geschaffen werden. Das aktuelle Format bietet nur unzureichende Möglichkeiten zum Austausch und zum Networking. Berlin und Schleswig-Holstein arbeiten gemeinsam am Austausch von Haushaltsdaten als Linked Open Data. Dieses Vorhaben ist in Form von Verpflichtungen im Aktionsplan 2023-25 festgehalten und zeigt die potenziellen Vorteile einer Zusammenarbeit auf. Der in Arbeit befindliche fünfte Aktionsplan könnte zum Anlass genommen werden, um neue Verpflichtungen in Zusammenarbeit mit der Open Data Community zu entwickeln.

Verpflichtung 7.1: Eine Open Source-Plattform der öffentlichen Verwaltung [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Land Baden-Württemberg, Land Nordrhein-Westfalen]

Kontext und Ziele:

Ziel dieser Verpflichtung war, openCode zu entwickeln – eine Plattform für die öffentliche Verwaltung zum Hosting und zur gemeinsamen Entwicklung von Open Source-Softwareprojekten. Die Verpflichtung ist Teil der Bestrebungen Deutschlands, sich von seinen strukturellen Abhängigkeiten von Softwareherstellern zu lösen.⁸ Open Source Software wird allgemein als zentraler Mechanismus zur Stärkung der digitalen Souveränität des deutschen Staates und als Mittel zur Bereitstellung einer nachhaltigen digitalen Infrastruktur angesehen.⁹ Durch die Einrichtung einer eigenen Plattform für die öffentliche Verwaltung sollte eine Infrastruktur zur Entwicklung von Code geschaffen werden, die unabhängig von externen Akteuren ist – die am meisten genutzte Plattform Github ist Eigentum von Microsoft – und an die Anforderungen der Verwaltung angepasst werden kann. Dazu gehören auch die Rechtssicherheit, dass Code geteilt und wiederverwendet werden kann, sowie die Fähigkeit, Projekte zur Wiederverwendung zu kuratieren und hervorzuheben.

Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse

Die Verpflichtung wurde vollständig umgesetzt und erzielte moderate Ergebnisse bei der Stärkung der Infrastruktur und Transparenz von Open Source Software. openCode ist ein funktionaler Klon von GitLab und ermöglicht es Mitgliedern der Verwaltung und eingeladenen Dritten, Code-Repositories zu schaffen und gemeinsam zu verwalten. Diese können weiter kuratiert werden, um interessante Projekte hervorzuheben, die wiederverwendet werden können. Seit 2022 wird openCode vom Zentrum für Digitale Souveränität der öffentlichen Verwaltung (ZenDIS) verwaltet.¹⁰ ZenDIS ist ein öffentliches Unternehmen, das als

Kompetenzzentrum für Open Source Software dient.¹¹ Dadurch ist der fortdauernde Betrieb des Projekts gewährleistet.

openCode spielt eine wichtige Rolle bei Deutschlands Open Source-Ambitionen. Trotz des erklärten Ziels, mehr Open Source Software zu verwenden, ist weniger als die Hälfte der in einer kürzlichen Studie befragten öffentlichen Verwaltungen bereit, mehr Open Source Software zu verwenden.¹² Wesentliche Hemmnisse sind die IT-Sicherheit und der Mangel an qualifiziertem Personal. 9 Prozent haben zudem Bedenken wegen potenzieller rechtlicher Probleme mit Lizenzen.¹³ Ein Experte aus der Zivilgesellschaft führte bei der Befragung zudem mangelndes Bewusstsein für Open Source innerhalb der Verwaltung an.¹⁴ openCode als Plattform kann als zentrale Informationsquelle dienen und dazu beitragen, die Bedenken im Hinblick auf Open Source Software zu mindern, wie ein Vertreter von ZenDIS argumentierte.¹⁵ openCode erhöht die Sichtbarkeit erfolgreicher Open Source-Projekte, stellt in einem Wiki für die Anforderungen der Verwaltung maßgeschneiderte Informationen zur Verfügung und bietet ein zentrales Verzeichnis von laufenden, zur Wiederverwendung verfügbaren Projekten. Open Source-Projekte hängen häufig von den Bemühungen motivierter Einzelpersonen innerhalb der Verwaltung ab.¹⁶ In Zukunft können sich diese Personen auf openCode als maßgebliche öffentliche Plattform zur Umsetzung von Open Source-Projekten berufen. Die Plattform fungiert als Infrastruktur, macht Anwendungsfälle sichtbar und dient als Anlaufstelle.¹⁷

Zunächst hatten mehrere OGN-Mitglieder Bedenken, dass die Verwaltung ihre Verbindungen mit bestehenden Plattformen in der Open Source Community beschränken würde.¹⁸ Der Vertreter von ZenDIS argumentierte hingegen, dass es notwendig sei, unabhängig von großen Softwareunternehmen wie Microsoft zu agieren.¹⁹ Der Einsatz einer eigens entwickelten Plattform könnte dazu führen, dass es für die Open Source Community schwieriger wird, Projekte zu finden. Die kollaborative Entwicklung steht nur eingeladenen Parteien offen. Als solches bricht die Plattform mit den etablierten Prinzipien der Open Source Community, kann aber auch die Anforderungen der öffentlichen Verwaltung besser erfüllen. Angesichts der bestehenden Lücke zwischen Open Software Communitys und der öffentlichen Verwaltung ist diese Wahl verständlich und wird dazu beitragen, mehr Bewusstsein für Open Source zu wecken.

Die Plattform ist kontinuierlich gewachsen und hat inzwischen 4900 Nutzerinnen und Nutzer sowie mehr als 1900 Code-Repositorys. openCode hostet openDesk, eine Open Source Office-Suite für die öffentliche Verwaltung.²⁰ Trotz des anhaltenden Wachstums hostet die Plattform nicht alle Open Source-Projekte der öffentlichen Verwaltung, da die Nutzung derzeit freiwillig ist. Kugler von ZenDIS plädiert dafür, das Hosting öffentlich beschaffter Software auf openCode zur Pflicht zu machen, zumindest als Spiegel von anderen Plattformen.²¹ Für die Zukunft wird es wichtig sein, die breite Nutzung von openCode weiter zu fördern, um die Rolle der Plattform als zentraler Akteur im Open Source-Ökosystem von Deutschland zu fördern.

Zukünftige Maßnahmen:

Das Projekt könnte in eine umfassendere Open Source-Strategie integriert werden. ZenDIS beteiligt sich derzeit an der Entwicklung neuer Funktionen. Dazu zählen automatische IT-Sicherheitsüberprüfungen, die dazu beitragen können, die aktuellen Bedenken auszuräumen.²² Die Beschaffung von Open Source-Software ist nach wie vor ein zentrales Problem, das noch zu lösen ist.²³ Unabhängigkeit und die Möglichkeit zum Anbieterwechsel werden bei Entscheidungen über die Auftragsvergabe nicht ausreichend berücksichtigt. Eine Änderung der

Regeln für die Auftragsvergabe, auch im Hinblick auf den langfristigen Betrieb und Beiträge zu bestehenden Open Source-Projekten wird ein signifikanter Faktor sein, um die Open Source-Ambitionen von Deutschland weiter voranzutreiben. ZenDIS hat ein Strategiepapier mit konkreten Empfehlungen veröffentlicht.²⁴

Zwei befragte Experten aus der Zivilgesellschaft sprachen die Empfehlung aus, den Kontakt mit der Zivilgesellschaft und der Open Source Community zu vertiefen.²⁵ Netzwerke wie Code for Germany sind aktiv in lokale Technologieprojekte der Zivilgesellschaft eingebunden. Ein anhaltendes Problem in der Community ist, dass der Kontakt zur öffentlichen Verwaltung fehlt und diese nützliche Projekte nicht aufgreift. openCode könnte diese Projekte miteinander verknüpfen, ihre Sichtbarkeit erhöhen und helfen, eine Verwaltung zu finden, die bereit und in der Lage ist, das Projekt zu unterhalten. Die Verwaltung sollte sich ebenfalls aktiv in Bereiche der Zivilgesellschaft einbringen, wie ein Vertreter von Wikimedia Deutschland empfiehlt. Die Stärkung der Verbindung zwischen öffentlichen Open Source-Maßnahmen und motivierten Mitgliedern der Community wird entscheidend dazu beitragen, die Open Source-Maßnahmen weiter voranzutreiben. Dazu ist die aktive Beteiligung einer großen Community erforderlich.

Verpflichtung 7.2: Standardbasierte Vereinfachung des Unternehmenszugangs zur öffentlichen Beschaffung [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Beschaffungsamt des BMI (BeschA), Freie Hansestadt Bremen]

Kontext und Ziele:

Diese Verpflichtung ist die einzige, die bei der UBM-Begutachtung (Action Plan Review) als erfolgversprechend eingestuft wurde.²⁶ Im Rahmen der Verpflichtung sollte eine zentrale digitale Plattform eingerichtet werden, auf der Auftragsbekanntmachungen der öffentlichen Verwaltung aufgerufen und durchsucht werden können. Dabei sollte ein neuer Datenstandard verwendet werden. Zuvor wurden solche Auftragsbekanntmachungen über verschiedene lokale Vergabeplattformen veröffentlicht, die in der Regel nicht interoperabel waren. Mit dem neuen Bekanntmachungsservice, der auf einem neuen Datenstandard basiert, sollten Auftragsbekanntmachungen auf einer einzigen Datenplattform zusammengefasst und somit durchsuchbar gemacht werden. Durch die Umsetzung der Verpflichtung wurde auch die Einhaltung der neuen EU-Gesetzgebung vorbereitet, nach der die Verwendung des Datenstandards eForms ab Oktober 2023 vorgeschrieben ist. Zusätzlich sollten die neuen standardisierten Daten als Open Data zugänglich gemacht werden. Eine digitale und offene Auftragsvergabe ist eine Priorität für Regierung und Zivilgesellschaft. Mehr Transparenz in Vergabeverfahren sollte Unternehmen die Suche nach Auftragsbekanntmachungen erleichtern. Der bessere Zugang zu solchen Ausschreibungen könnte außerdem den Wettbewerb im öffentlichen Beschaffungswesen fördern.

Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse

Die Verpflichtung wurde voll umgesetzt, wobei moderate Ergebnisse erzielt wurden. Die neue Plattform wurde als gemeinsames Projekt vom BMI, vom Beschaffungsamt des BMI und von der Freien Hansestadt Bremen entwickelt. Das Beschaffungsamt des BMI stellte die Plattform zur Verfügung, und Bremen war der primäre Pilotpartner. Die Plattform enthält ein Datenumwandlungstool, das Auftragsvergabedaten in den neuen Datenstandard eForms-DE überträgt und so im zentralen Portal – dem Bekanntmachungsservice (BKMS) – zugänglich macht. Seit dem 1. Juli 2022 kann die Pilotversion auch von öffentlichen Verwaltungen außerhalb von Bremen genutzt werden. Dieser Prozess wurde vor Oktober 2023 abgeschlossen, als die

Verwendung des neuen Datenstandards für alle Aufträge im Oberschwellenbereich Pflicht wurde. Die Schwellenwerte werden von der EU festgelegt. Auf den Oberschwellenbereich entfallen rund 75 Prozent des Marktvolumens und 10 Prozent aller Aufträge.²⁷ Die freiwillige Verwendung des Datenstandards unterhalb der Schwelle variiert. Hierzu sind keine genauen Zahlen verfügbar.

Die Umsetzung der Verpflichtung hat zu einer positiven und nachhaltigen Verbesserung der Vergabeverfahren geführt. Das neue Portal erleichtert den Zugang zu Auftragsbekanntmachungen, die zuvor auf einer Vielzahl verschiedener Plattformen veröffentlicht wurden.²⁸ Der neue Datenstandard ermöglicht eine bessere Analyse der öffentlichen Auftragsvergabe und für die strategische Planung der öffentlichen Verwaltungen, da er die Auswertung von Daten über einen signifikanten Teil der Auftragsvergabe in Deutschland zulässt. Die Folgeverpflichtung im vierten Aktionsplan ist bestrebt, den Mehrwert der Datenanalyse zu nutzen. Die im neuen Bekanntmachungsservice zusammengeführten Auftragsvergabedaten sind als Open Data verfügbar, die auch im Format des Open Contracting Data Standard (OCDS) bereitgestellt werden. Dadurch können Nutzerinnen und Nutzer die Daten verschiedener internationaler Märkte leicht vergleichen und bestehende Tools zur Analyse weiterverwenden.

Von der Umsetzung dieser Verpflichtung erhoffte man sich in erster Linie einen erleichterten Zugang für Unternehmen und positive Auswirkungen auf den Wettbewerb. Aus Studien geht hervor, dass die öffentliche Auftragsvergabe den Wettbewerb steigern kann, da mehr Unternehmen leicht auf die Auftragsbekanntmachungen zugreifen können.²⁹ Aktuell ist es noch zu früh, um die Auswirkungen dieser Verpflichtung auf den Wettbewerb zu beurteilen. Die offizielle Vergabestatistik ist bisher nur für das Gesamtjahr 2022 verfügbar (Stand: Oktober 2024).

Das größte Hemmnis bei der Umsetzung der Verpflichtung bestand darin, dass die Beteiligung der Vergabestellen bei Aufträgen im Unterschwellenbereich freiwillig ist. Wie in der UBM-Begutachtung (Action Plan Review) dargelegt, müssen der neue Standard und der Bekanntmachungsservice auf allen Verwaltungsebenen umfassend angewendet werden, damit ihr Potenzial voll ausgeschöpft werden kann. Kommunen und Länder vergeben (im Vergleich zum Bund) überproportional Aufträge im Unterschwellenbereich. Um die Transparenz und den Wettbewerb in diesem Markt zu steigern, muss auf eine breite Umsetzung und Anwendung des neuen Service hingearbeitet werden. In diesem Aktionsplanzyklus wurden dahingehend keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, sodass diese Verpflichtung nur zu moderaten ersten Ergebnissen geführt hat.

In Anbetracht der Änderungen im EU-Recht wird diese Maßnahme fortgesetzt. Im Rahmen des vierten Aktionsplans arbeiten die Durchführungsorgane darauf hin, ihre Daten in ein neues europäisches Portal zu integrieren, in dem die Auftragsbekanntmachungen ebenfalls abgerufen werden können.

Zukünftige Maßnahmen:

Diese Verpflichtung ist ein wichtiger Schritt im Rahmen der Digitalisierungsbestrebungen der Bundesregierung und legt den Grundstein für neue Reformen in der öffentlichen Auftragsvergabe. Die Folgeverpflichtung im vierten Aktionsplan³⁰ räumt viele Beschränkungen dieser Verpflichtung aus, insbesondere was die Wiederverwendung der neu verfügbaren Daten

und die Beteiligung der niedrigeren Verwaltungsebenen angeht. Der UBM empfiehlt, auf die Einrichtung einer einzigen Plattform hinzuwirken, die Unternehmen die Abgabe von Angeboten für Aufträge und eine engere Zusammenarbeit von Datennutzerinnen und -nutzern ermöglicht, und eine umfassendere Umsetzung und Anwendung weiter zu fördern. Die Verwendung von eForms-DE könnte auch für Aufträge im Unterschwellenbereich verbindlich vorgeschrieben werden, um den potenziellen Nutzen von Datenanalysen und Open Data zu steigern.

¹ Jonas Schmitz (CCOD), UBM-Interview vom 5. September 2024.

² Bundesregierung, Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten (1. Open-Data-Fortschrittsbericht), Deutscher Bundestag, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/141/1914140.pdf>, S. 27; Tobias Bürger, Mario Wiedemann und Christian Raffer, Kommunalbefragung Open Data 2022, Bertelsmann Stiftung, S. 12.

³ Tobias Bürger, Mario Wiedemann und Christian Raffer, Kommunalbefragung Open Data 2022, Bertelsmann Stiftung, S. 12.

⁴ Tobias Bürger, Mario Wiedemann und Christian Raffer, Kommunalbefragung Open Data 2022, Bertelsmann Stiftung, S. 10.

⁵ Bundesregierung, Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten (1. Open-Data-Fortschrittsbericht), Deutscher Bundestag, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/141/1914140.pdf>

⁶ Jonas Schmitz (CCOD), UBM-Interview vom 5. September 2024.

⁷ Siehe

https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/OpenData/OD_Landing_Page/OD_Landing.html

⁸ IT-Planungsrat, Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung,

https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-09_Strategie_zur_Staerkung_der_digitalen_Souveraenitaet.pdf

⁹ IT-Planungsrat, Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung,

https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-09_Strategie_zur_Staerkung_der_digitalen_Souveraenitaet.pdf

¹⁰ ZenDIS, <https://zendis.de/>

¹¹ OpenDesk, Über uns, <https://opendesk.eu/ueber/>

¹² Bitkom Open-Source-Monitor, Studienbericht 2023, <https://www.bitkom.org/sites/main/files/2023-09/bitkom-studie-open-source-monitor-2023.pdf>, S. 48.

¹³ Bitkom, Open-Source-Monitor, Studienbericht 2023, <https://www.bitkom.org/sites/main/files/2023-09/bitkom-studie-open-source-monitor-2023.pdf>, S. 50.

¹⁴ Stefan Kaufmann (Open Data- und Politikberater bei Wikimedia Deutschland), UBM-Interview vom 8. Oktober 2024, und Patricia Leu (Prototype Fund), UBM-Interview vom 27. September 2024.

¹⁵ Leonhard Kugler (Lead Open Source-Plattformen bei ZenDIS), UBM-Interview vom 16. September 2024.

¹⁶ Patricia Leu (Prototype Fund), UBM-Interview vom 27. September 2024.

¹⁷ Patricia Leu (Prototype Fund), UBM-Interview vom 27. September 2024.

¹⁸ Open Government Netzwerk, #03 – Eine Open Source-Plattform der Öffentlichen Verwaltung, Adhocracy, <https://adhocracy.plus/ogpde/topicprio/2021-04784/>

¹⁹ Leonhard Kugler (Lead Open Source-Plattformen bei ZenDIS), UBM-Interview vom 16. September 2024.

²⁰ openCode, Die Plattform für digitale Souveränität, <https://opencode.de/de>

²¹ Leonhard Kugler (Lead Open Source-Plattformen bei ZenDIS), UBM-Interview vom 16. September 2024.

²² Leonhard Kugler (Lead Open Source-Plattformen bei ZenDIS), UBM-Interview vom 16. September 2024.

²³ Leonhard Kugler (Lead Open Source-Plattformen bei ZenDIS), UBM-Interview vom 16. September 2024.

²⁴ ZenDIS, Digitale Souveränität im Vergaberecht. Wirksamer Hebel für mehr Handlungsfähigkeit in der digitalen Welt, https://zendis.de/2024_06_05-zendis_positionspapier-dis-und-vergaberecht_a4_web.pdf

²⁵ Patricia Leu (Prototype Fund), UBM-Interview vom 27. September 2024, und Stefan Kaufmann (Open Data- und Politikberater bei Wikimedia Deutschland), UBS-Interview vom 8. Oktober 2024.

²⁶ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf

²⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Vergabestatistik: Bericht für das erste Halbjahr 2021, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 13.

²⁸ www.oeffentlichevergabe.de

²⁹ 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.

³⁰ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf

Abschnitt III: Beteiligung und Ko-Kreation

Der Ko-Kreationsprozess für den dritten Aktionsplan von Deutschland fand aufgrund der COVID-19-Pandemie vollständig online statt. Das Format funktionierte gut, brachte aber keine neuen Verpflichtungen hervor. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft hat seit dem dritten Aktionsplan nachgelassen. Grund dafür war Unzufriedenheit mit den Möglichkeiten, sich in den Prozess einzubringen. Dadurch sind das zukünftige Interesse am OGP-Prozess und die Beteiligung der Zivilgesellschaft gefährdet.

Trotz des Regierungswechsels im Dezember 2021 ist die Beteiligung von Deutschland am OGP-Prozess stabil geblieben. Seit dem Beitritt Deutschlands zur OGP im Jahr 2016 liegt die Verantwortung für das OGP im Bundeskanzleramt. Die neue Regierung nahm die Fortsetzung ihrer Open-Government-Bestrebungen im Dezember 2021 in ihren Koalitionsvertrag auf.¹ Zwischen dem zweiten, dritten und vierten Aktionsplan fanden keine größeren Veränderungen in der organisatorischen Leitung der OGP in Deutschland statt.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft am OGP-Prozess wird in erster Linie über das informelle Open Government Netzwerk (OGN) organisiert. Doch auch Akteurinnen und Akteure außerhalb des OGN können am Ko-Kreationsprozess teilnehmen, da die Konsultation öffentlich ist. Das OGN trifft regelmäßig zusammen, um Themen mit Open-Government-Bezug zu erörtern, wengleich nur ein Teil seiner Arbeit die OGP direkt betrifft. Der Ansprechpartner im Bundeskanzleramt nimmt manchmal an diesen Treffen teil. Das OGN verhält sich selbst durch eine Strategiegruppe, deren Mitglieder gewählt werden und die über die Mitgliedschaft im Netzwerk entscheidet. Grundsätzlich steht die Mitgliedschaft im OGN allen interessierten Parteien offen. Seit dem dritten Aktionsplan sind die Mitgliederzahlen zurückgegangen und einige Mitglieder haben aufgrund von Unzufriedenheit mit dem Ko-Kreationsprozess kein Interesse mehr daran, an OGP-bezogenen Aktivitäten teilzunehmen.² Nach Aussage des Ansprechpartners stellen das Mobilisationsvermögen und die Ressourcen des OGN, die notwendig sind, um die Zivilgesellschaft zur Beteiligung an den Konsultationen zu bewegen, ein wachsendes Problem für den OGP-Prozess dar.

Der Ko-Kreationsprozess für den dritten Aktionsplan umfasste zwei Phasen. In einer ersten Phase legten die Ministerien eine unverbindliche Liste mit vorgeschlagenen Verpflichtungen zur öffentlichen Konsultation vor. Nicht staatliche Akteurinnen und Akteure konnten Kommentare dazu hinterlassen und zusätzliche Verpflichtungen vorschlagen. In der zweiten Phase legten die Ministerien die endgültige Liste der Verpflichtungen fest und integrierten in einigen Fällen Kommentare aus der Feedback-Runde. In der zweiten Phase bestand ebenfalls die Möglichkeit, Kommentare abzugeben, bevor der endgültige Aktionsplan verabschiedet wurde. Die Verpflichtungen der Länder waren nicht Bestandteil des Konsultationsverfahrens der Bundesregierung. Nach Auskunft des Bundeskanzleramts war dies auf Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Verwaltungsebenen und unterschiedliche Zeitplanungen zurückzuführen.³ Grundsätzlich sind die Länder zur Teilnahme am OGP-Prozess eingeladen und ihre Verpflichtungen können in die Aktionspläne aufgenommen werden. Nach der ersten Konsultation wurden keine neuen Verpflichtungen hinzugefügt. Einige Verpflichtungen knüpften an Ideen an, die in vergangenen Konsultationsrunden erwähnt wurden, so etwa Verpflichtung 6.2 – Verbesserter Zugang zum Gemeinsamen Ministerialblatt. Vor der

Verabschiedung des Aktionsplans veröffentlichte das Bundeskanzleramt eine ausführliche Begründung für die Auswahl der Verpflichtungen.⁴

In Deutschland ist im OGP-Prozess keine formelle Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzungsphase vorgesehen. Einige im dritten Aktionsplan enthaltene Verpflichtungen bezogen Beiträge von Stakeholdern ein, doch dies wurde von den Durchführungsorganen und nicht durch den OGP-Prozess oder das OGN organisiert. Die Ko-Kreation bzw. die gemeinsame Umsetzung auf Verpflichtungsebene war bei diesem Aktionsplan gering. Das Bundeskanzleramt bot die Möglichkeit, den Fortschritt bei der Umsetzung der Verpflichtungen auf seiner Open-Government-Website zu verfolgen. Zusätzlich wurden zur Halbzeit und zum Abschluss eine Selbstbewertung veröffentlicht, zu denen die Öffentlichkeit Kommentare abgeben konnte.⁵ Darüber hinaus gab der UBM die Empfehlung ab, die Beteiligungsmöglichkeiten durch Ko-Kreationsforen mit Themenschwerpunkten zu erweitern. An diesen Foren könnten Durchführungsorgane und Expertinnen bzw. Experten aus der Zivilgesellschaft gemeinsam Verpflichtungen zu vorrangigen Politikfeldern entwickeln (siehe Co-Creation Brief).⁶

Die Beteiligung am OGP-Prozess war trotz der COVID-19-Pandemie mit der an vorangegangenen Aktionsplänen vergleichbar. Das Bundeskanzleramt merkte an, dass das rein digitale Format die Qualität der Kommentare beeinträchtigt haben könnte.⁷ Aus dem Konsultationszeitraum für den vierten Aktionsplan (2023-2025) gingen weniger Vorschläge für Verpflichtungen hervor als beim dritten Aktionsplan. OGN-Mitglieder erklärten, dass sie nicht sicher waren, welchen Einfluss ihre Beiträge auf den Aktionsplan hatten.⁸ Die umfassende Rückmeldung zum dritten Aktionsplan trug dazu bei, diese Bedenken auszuräumen. Der UBM empfiehlt, bei zukünftigen Aktionsplänen wieder an diese Praxis anzuknüpfen.

Trotz des Regierungswechsels wurden am dritten Aktionsplan nach seiner Verabschiedung keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. Der Ansprechpartner merkte an, dass dem Ambitionsniveau durch den bevorstehenden Wahlzyklus möglicherweise Grenzen gesetzt wurden. Die Entscheidung, dennoch einen Aktionsplan zu verabschieden, wurde getroffen, um den OGP-Prozess nicht zum Stillstand kommen zu lassen, wodurch die zukünftige Teilnahme gefährdet sein könnte.⁹ Die Regierung, die im Dezember 2021 ihr Amt antrat, hatte wenig politischen Einfluss auf den dritten Aktionsplan und konzentrierte sich stattdessen auf den vierten Aktionsplan.¹⁰ Die weitere Verfolgung der Fortschritte und auch die Vorlage eines endgültigen Selbstbewertungsberichts deuteten jedoch darauf hin, dass die neue Regierung sich dem OGP-Prozess weiterhin verpflichtet fühlte. Trotz der mangelnden politischen Verantwortung ist der Umsetzungsfortschritt hoch, da die meisten Verpflichtungen sich auf Maßnahmen auf der Verwaltungsebene konzentrierten.

Die Wahlen zum Deutschen Bundestag wurden für September 2025 – kurz nach dem üblichen Verabschiedungszeitpunkt für einen neuen Aktionsplan – angesetzt. Nach dem Bruch der Regierungskoalition fanden jedoch bereits im Februar 2025 Neuwahlen statt, die zu einem Regierungswechsel führen dürften. Im September 2024 erklärte das Bundeskanzleramt, den aktuellen OGP-Zyklus fortsetzen zu wollen, um den OGP-Prozess nicht zum Stillstand zu bringen.¹¹ Zwei OGN-Mitglieder befürworteten einen vierjährigen Aktionsplan.¹² Anstatt den OGP-Prozess aufzuschieben, wäre zu erwägen, laufende Projekte zur Teilnahme aufzufordern und sie mit der Zivilgesellschaft zu vernetzen, zum Beispiel in den Bereichen Open Source und Open Data. Bei fortgeführten Verpflichtungen ist ein höheres Bewusstsein für die Anforderungen und

den Nutzen von Open Government-Reformen festzustellen. Die laufenden Maßnahmen könnten durch eine Aufnahme in einen nationalen Aktionsplan unterstützt werden.

Einhaltung der Mindestanforderungen

Der UBM beurteilt, ob die Mitgliedstaaten die Mindestanforderungen für eine Begutachtung des Prozesses gemäß den Teilnahme- und Ko-Kreationsstandards der OGP erfüllen.¹³ Während des Ko-Kreationsprozesses erfüllte Deutschland die Anforderungen des OGP-Prozesses. Bei den beiden nachfolgend aufgeführten Mindestanforderungen muss ein Land mindestens den Status „in Entwicklung“ erreichen, um die Vorgaben des OGP-Prozesses einzuhalten.

Legende:

Grün = entspricht dem Standard

Gelb = in Entwicklung (Schritte wurden eingeleitet, um den Standard zu erreichen, was allerdings noch nicht der Fall ist)

Rot = keine Hinweise auf diesbezügliche Anstrengungen

Erfüllte die Anforderungen des OGP-Prozesses während des Umsetzungszeitraums?	
Die Regierung unterhält ein OGP-Verzeichnis, das online verfügbar ist, während des Aktionsplanzyklus mindestens einmal aktualisiert wird und Nachweise über die Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans enthält. ¹⁴	Grün
Die Regierung stellt der Öffentlichkeit während des Umsetzungszeitraums Informationen über den Aktionsplan zur Verfügung. ¹⁵	Grün

¹ SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 4.

² Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2023-2025: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/07/Germany_Action-Plan-Review_2023%E2%80%932025_DE.pdf

³ Sebastian Haselbeck (OGP-Ansprechpartner im Bundeskanzleramt), UBM-Interview vom 29. Januar 2024.

⁴ Bundeskanzleramt, Rückmeldung der Bundesressorts zu neuen Vorschlägen aus dem Konsultationsprozess zur Erarbeitung des dritten Nationalen Aktionsplans im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP), <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1946966/9edb47c6fbdbe438217efd3e9f8013a5/response-nap3-data.pdf?download=1>

⁵ Diese können über den Abschnitt im dritten nationalen Aktionsplan auf der Open-Government-Website der Bundesregierung abgerufen werden: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/3-nap>

⁶ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Germany Co-Creation Brief 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-co-creation-brief-2022/>

⁷ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf

⁸ Jörn von Lucke (The Open Government Institute), UBM-Interview vom 25. Oktober 2024; Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM) Aktionsplan Deutschland 2023-2025: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/07/Germany_Action-Plan-Review_2023%E2%80%932025_DE.pdf

⁹ Sebastian Haselbeck (OGP-Ansprechpartner im Bundeskanzleramt), UBM-Interview vom 11. September 2024.

¹⁰ Sebastian Haselbeck (OGP-Ansprechpartner im Bundeskanzleramt), UBM-Interview vom 11. September 2024.

¹¹ Sebastian Haselbeck (OGP-Ansprechpartner im Bundeskanzleramt), UBM-Interview vom 11. September 2024.

¹² Jörn von Lucke (The Open Government Institute), UBM-Interview vom 5. Oktober 2024.

¹³ Bitte beachten Sie, dass zukünftige UBM-Begutachtungen sich auf die Einhaltung der aktualisierten Beteiligungs- und Ko-Kreationsstandards konzentrieren werden, die am 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind:

<https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

¹⁴ BSCW, <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/228911281>

¹⁵ Ein Umsetzungsmonitoring fand durch Verfolgung der Fortschritte auf der Open Government-Website der Regierung sowie durch eine Selbstbewertung zur Halbzeit und zum Abschluss statt: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/3-nap/>

Abschnitt IV: Methodik und UBM-Indikatoren

Dieser Bericht trägt dazu bei, dass die Mitglieder ihrer Rechenschaftspflicht nachkommen und aus der Begutachtung (i) der Fortschritte bei der Umsetzung der Verpflichtungen, (ii) der ersten Ergebnisse von Verpflichtungen mit großem Fortschritten, die als erfolgversprechend eingestuft wurden oder deren Umsetzung signifikante Ergebnisse erzielt hat, und (iii) der Beteiligungs- und Ko-Kreationspraktiken während des gesamten Aktionsplanzyklus lernen. Der UBM begann seine Untersuchungen mit der Entwicklung eines Rechercheplans, ersten Schreibtischrecherchen und der Prüfung der Nachweise im OGP-Verzeichnis des jeweiligen Landes.¹

Umsetzung der Verpflichtungen

Der UBM beurteilt die Fortschritte bei der Umsetzung der im Aktionsplan enthaltenen Verpflichtungen, einschließlich gebündelter Verpflichtungen, in seiner Begutachtung (Action Plan Review).² Die Fortschritte bei der Umsetzung der einzelnen Verpflichtungen wird in eine der folgenden Kategorien eingestuft:

- Keine Nachweise verfügbar
- Nicht begonnen
- Begrenzt
- Substanziell
- Abgeschlossen

Erste Ergebnisse

Der UBM beurteilt die Ergebnisse, die bei der Umsetzung von Verpflichtungen mit klarem Open Government-Bezug, großen Fortschritten oder nachgewiesener Erreichung erster Ergebnisse (wie nachfolgend definiert), erzielt wurden. Dabei berücksichtigt er das vor der Umsetzung erwartete Ziel der Verpflichtung, den besonderen Kontext des Landes, in dem die Verpflichtung umgesetzt wurde, das konkrete Politikfeld und die gemeldeten Änderungen.

Bei der Einstufung der ersten Ergebnisse gibt es drei Ebenen:

- **Keine nennenswerten Ergebnisse:** Gemäß den durch Schreibtischrecherchen, Interviews usw. gesammelten Nachweisen wurden durch die Umsetzung der Open Government-Verpflichtung wenig oder keine positiven Ergebnisse erzielt. Nach Begutachtung der während des Umsetzungszeitraums ausgeführten Maßnahmen und deren Ergebnisse (sofern vorhanden) konnte der UBM keine nennenswerten Fortschritte feststellen im Hinblick auf:
 - eine Verbesserung der Praktiken, Maßnahmen oder Institutionen in einem Politikfeld oder innerhalb des öffentlichen Sektors,
 - die Schaffung eines für die Vertrauensbildung zwischen der Öffentlichkeit und dem Staat förderlichen Umfelds.
- **Moderate Ergebnisse:** Gemäß den durch Schreibtischrecherchen, Interviews usw. gesammelten Nachweisen wurden durch die Umsetzung der Open Government-Verpflichtung positive Ergebnisse erzielt. Nach Begutachtung der während des Umsetzungszeitraums ausgeführten Maßnahmen und deren Ergebnisse konnte der UBM nennenswerte Fortschritte feststellen im Hinblick auf:

- eine Verbesserung der Praktiken, Maßnahmen oder Institutionen in einem Politikfeld oder innerhalb des öffentlichen Sektors oder
- die Schaffung eines für die Vertrauensbildung zwischen der Öffentlichkeit und dem Staat förderlichen Umfelds.
- **Signifikante Ergebnisse:** Gemäß den durch Schreibtischrecherchen, Interviews usw. gesammelten Nachweisen wurden durch die Umsetzung der Open Government-Verpflichtung signifikante positive Ergebnisse erzielt. Nach Begutachtung der während des Umsetzungszeitraums ausgeführten Maßnahmen und deren Ergebnisse konnte der UBM nennenswerte Fortschritte feststellen im Hinblick auf:
 - eine Verbesserung der Praktiken, Maßnahmen oder Institutionen in einem Politikfeld oder innerhalb des öffentlichen Sektors oder
 - die Schaffung eines für die Vertrauensbildung zwischen der Öffentlichkeit und dem Staat förderlichen Umfelds.

Signifikante positive Ergebnisse lassen erwarten, dass diese Änderungen (wie oben definiert) sich mit der Zeit verstetigen werden.

Der vorliegende Bericht wurde vom UBM in Zusammenarbeit mit Ben Burmeister erstellt und vom externen Experten Germán Emanuele geprüft. Die UBM-Methodik, die Qualität der UBM-Berichte und das Begutachtungsverfahren unterstehen der Aufsicht des Internationalen Expertengremiums (IEP) des UBM.³ Ausführlichere Informationen zur Methodik und zu den Prozessen des UBM sind auf der Website des UBM⁴ im Abschnitt Methodik der Begutachtung (Action Plan Review) oder im OGP-Glossar verfügbar.⁵

¹ OGP-Verzeichnis von Deutschland, Zugriff am 19. Oktober 2024, <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/228911281>.

² Der UBM bündelt im Begutachtungsprozess Verpflichtungen, die ein gemeinsames politisches Ziel haben. In diesen Fällen beurteilt der UBM das „Ergebnispotenzial“ und die „ersten Ergebnisse“ auf der Ebene der gebündelten Verpflichtungen. Die Fortschritte bei der Umsetzung werden auf Verpflichtungsebene beurteilt. Ausführlichere Informationen zur Bündelung von Verpflichtungen durch den UBM sind in Abschnitt IV – Methodik und UBM-Indikatoren der UBM-Begutachtung (Action Plan Review) zu finden.

³ Aktuelle Informationen zum IEP des UBM sind auf folgender Website verfügbar:

<https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel/>

⁴ Open Government Partnership, IRM Overview: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

⁵ Open Government Partnership, OGP-Glossar: <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>

Anhang I: Daten zu einzelnen Verpflichtungen¹

Verpflichtung 6.1: Verbesserung des Zugangs zu Rechtsinformationen

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Begrenzt • Erste Ergebnisse: Keine nennenswerten Ergebnisse |
|---|---|

Gesetze, Gerichtsurteile und Verwaltungsentscheidungen wurden früher auf drei separaten Websites veröffentlicht. Diese Portale waren veraltet, und die dort enthaltenen Daten konnten nicht ohne Weiteres wiederverwendet werden.² Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte das Bundesjustizministerium die drei Portale zusammenführen und einen neuen Datenstandard etablieren.

Die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Verpflichtung waren begrenzt. Die Entwicklung des zentralen Portals begann im August 2023.³ Mit Stand vom Oktober 2024 war das Portal für die Öffentlichkeit jedoch noch immer nicht zugänglich. Das beauftragte Unternehmen beabsichtigte, die öffentliche Version vor dem ursprünglich geplanten Ende der Legislaturperiode im Herbst 2025 freizugeben, doch dieser Termin wurde auf den Herbst 2026 verschoben.⁴ Der Beginn des Projekts verzögerte sich aufgrund seiner Komplexität um sechs Monate.⁵ Der erste Schritt konzentrierte sich auf die Entwicklung eines Datenmanagementsystems für Gesetzesinformationen.⁶ Klare und einheitliche Daten sind von entscheidender Bedeutung, um nachhaltige Datenmanagementpraktiken und Einheitlichkeit im neuen Portal zu gewährleisten. Mit dieser Dokumentationsumgebung war aufgrund der Vielfalt der Informationen sowie der Akteurinnen und Akteure eine unvorhergesehene Komplexität verbunden. Eine Herausforderung besteht beispielsweise in der Entwicklung eines Metadatenstandards, der die Verfolgung von Gesetzesänderungen ermöglicht.

Trotz der Fortschritte gibt es noch keine nennenswerten Ergebnisse, da die Öffentlichkeit noch nicht auf das Portal zugreifen kann. Was Gerichtsurteile angeht, befindet sich das Projekt seit November 2023 in einer Pilotphase in Zusammenarbeit mit dem Bundesgerichtshof.⁷ Dies erforderte die Entwicklung eines funktionierenden Datenstandards für Gerichtsurteile und die Migration von über 1 Million früherer Urteile, da diese häufig zitiert und verlinkt werden. Die neue Dokumentationsumgebung ist ein wesentliches Element für die Öffnung von Gesetzesinformationen in Deutschland.

Die Erleichterung des Zugangs zu Rechtsinformationen ist ein wichtiger Reformbereich (siehe Verpflichtung 6.2), der weiterverfolgt werden könnte. So hat beispielsweise Neuseeland ein ähnliches Projekt in die Wege geleitet und mehrere Aktionsplanzyklen dazu genutzt, seine Plattform vollständig zu entwickeln.⁸ Der UBM empfiehlt, einen „legislativen Fußabdruck“ als Funktion in das Portal zu integrieren, der Nutzerinnen und Nutzern die Entwicklung von Gesetzen vor und nach ihrer Verabschiedung ermöglicht. Dazu könnten alle relevanten Daten gehören, wie etwa Lobby-Erklärungen, Gesetzesvorschläge und spätere Änderungen.⁹

Verpflichtung 6.2: Verbesserter Zugang zum Gemeinsamen Ministerialblatt

<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Begrenzt • Erste Ergebnisse: Keine nennenswerten Ergebnisse
---	---

Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte das Bundesministerium des Innern (BMI) das Gemeinsame Ministerialblatt, das offizielle Publikationsorgan für Bundesministerien zur Veröffentlichung von Verordnungen, Richtlinien und anderen einschlägigen Entscheidungen, kostenfrei veröffentlichen. Die Umsetzung dieser Verpflichtung sollte planmäßig nach dem Ende des Aktionsplanzeitraums bis Ende 2024 abgeschlossen werden.

Im Hinblick auf diese Verpflichtung wurden bisher keine nennenswerten Ergebnisse erzielt. Das BMI hat mit dem privaten Verlag Verhandlungen über den kostenlosen Zugang der Öffentlichkeit zum Ministerialblatt geführt. Aufgrund der Haushaltslage ist die Finanzierung nicht möglich, und die Ermöglichung des kostenfreien Zugangs wurde nicht fortgeführt. Der Verlag hatte bis Ende 2024 exklusive Konzessionsrechte am Gemeinsamen Ministerialblatt. Die neue Ausschreibung läuft bis zum 31. März 2025 in Zusammenarbeit mit dem Beschaffungsamt des Bundes.¹⁰ Der Verlag bietet Bundesministerien einen kostenfreien Service, indem er Beiträge für das Gemeinsame Ministerialblatt sammelt und veröffentlicht. Dabei wird von Nutzerinnen und Nutzern eine Zugangsgebühr erhoben.¹¹ Das Portal gmbli-online.de bietet gegen eine Abonnementgebühr Zugang zum Gemeinsamen Ministerialblatt.¹² In der Zwischenzeit hat FragDenStaat, eine Organisation der Zivilgesellschaft, die auf dem Gebiet der Informationsfreiheit tätig ist, alle bis zum 13. November 2023 veröffentlichten 2713 Ausgaben über ihre Website kostenfrei veröffentlicht.¹³

Verpflichtung 6.3: Transparenz über Genehmigungsverfahren bei großen Infrastrukturvorhaben im Verkehrssektor

<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Begrenzt • Erste Ergebnisse: Keine nennenswerten Ergebnisse
---	---

Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) eine öffentliche Plattform einrichten, über die Genehmigungen für große Infrastrukturvorhaben im Verkehrssektor beantragt werden können und der Öffentlichkeit Informationen über diese Vorhaben zur Verfügung gestellt und die Teilnahme an Konsultationen ermöglicht werden sollten. Die Verpflichtung sollte im vierten Quartal 2024, also nach Ende des Aktionsplans, zum Abschluss gebracht werden. Die Plattform ist seit Februar 2023 online.¹⁴ Sie ermöglicht es Infrastrukturbetrieben, Genehmigungen für ihre Vorhaben zu beantragen. Auch die Beteiligung der Öffentlichkeit ist seit August 2024 möglich. Die ersten Verfahren sollen Ende des ersten Quartals 2025 online zur Konsultation zur Verfügung stehen. Für Infrastrukturbetriebe besteht keine gesetzliche Verpflichtung, die Plattform zu nutzen.

Die Plattform ist online zugänglich, aber derzeit sind auf ihr keine Vorhaben aufgelistet.¹⁵ Folglich sind keine nennenswerten Ergebnisse zu verzeichnen. In der UBM-Begutachtung wurde empfohlen, die Optionen für den Zugriff auf Daten zu erweitern,¹⁶ unter anderem durch

Open Data in einem standardisierten Format. Außerdem sollte die Nutzung der Plattform gefördert werden.

Verpflichtung 6.4: Bereitstellung des Integritätsberichts der Bundesregierung als Open Data

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Abgeschlossen • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse |
|---|---|

Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte das Bundesministerium des Innern (BMI) seine Berichterstattung zum Integritätsmanagement in einem Bericht zusammenführen und die Informationen als Open Data veröffentlichen. Die Verpflichtung wurde in vollem Umfang umgesetzt. Seit dem Berichtsjahr 2020 (veröffentlicht im dritten Quartal 2021) publiziert das BMI jährlich einen konsolidierten Integritätsbericht. Die Informationen in den Tabellen werden über das nationale Open Data-Portal als Open Data publiziert.¹⁷

Die Darstellung in einem Bericht erleichtert die Zugänglichkeit der Informationen über Integritätsmanagement. Die Veröffentlichung von Open Data in den Integritätsberichten könnte jedoch verbessert werden. Derzeit publiziert das BMI die Daten aus seinen Tabellen, die häufig bereits auf Ministeriumsebene zusammengefasst werden. Eine detailliertere Aufgliederung von Daten, wie der Datenbestand zu Einzelbeiträgen über 5000 Euro ermöglichen externen Stakeholdern zusätzliche Erkenntnisse. Die neue Berichtspraxis erhöht die Transparenz marginal. Während der Konsultation empfahlen OGN-Mitglieder, die Daten zum Integritätsmanagement häufiger zu veröffentlichen (z. B. monatlich) und die Berichterstattung dadurch zu verbessern.¹⁸ Dies steht im Einklang mit den Open Data-Grundsätzen zur Korruptionsbekämpfung der G20, in denen empfohlen wird, dass Daten hochwertig, leicht zugänglich und aktuell sein sollten, um die Bekämpfung der Korruption zu unterstützen.¹⁹ Das BMI argumentiert jedoch, dass eine höhere Abfragefrequenz nicht notwendig ist, um Schlussfolgerungen über die Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen zu ziehen, da die Datenbestände über einen Zeitraum von fast vier Monaten gesammelt werden.²⁰ Organisationen der Zivilgesellschaft wie Transparency International sprechen sich für mehr und hochwertigere Open Data aus.²¹ Bei einer detaillierteren Offenlegung muss das Recht auf Privatsphäre geachtet werden. Die Richtlinien für die Offenlegung könnten mit der Zivilgesellschaft und dem Amt der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit entwickelt werden, um den Wunsch nach einer ambitionierteren Offenlegung, die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft und der Forschung sowie datenschutzrechtliche Bedenken miteinander in Einklang zu bringen.

Verpflichtung 6.5: Weiterentwicklung der Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP)

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Abgeschlossen • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse |
|---|---|

Diese Verpflichtung strebte die Weiterentwicklung der Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP) durch Aufnahme eines Indikators für Open Data-Tauglichkeit an. Die VIP stellt gemäß gesetzlichen Anforderungen einen Metadatenkatalog der staatlichen Datenbestände zur

Verfügung.²² Die Plattform wird vom Statistischen Bundesamt geführt und ist in § 5a BStatG gesetzlich verankert. Bevor Bundesstatistiken erstellt oder geändert werden, muss das Statistische Bundesamt prüfen, ob sie nicht bereits aus vorhandenen Datenbeständen bezogen werden können.²³ Die VIP wurde etabliert, um diese Prüfung zu ermöglichen. Da das BStatG nur für Bundesstatistiken gilt, enthält die VIP ausschließlich Informationen über Datenbestände, die auf der Grundlage von EU- und Bundesrecht geführt werden. Die Verwaltung von Datenbeständen kann jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sein. Die Grundlage für die Aufnahme von Daten ist eine gesetzliche Verpflichtung. Deshalb bietet die VIP keinen Überblick über Datenbestände, die von der Verwaltung für rein interne Verwaltungszwecke genutzt werden, sowie Daten, die auf der Grundlage der Gesetzgebung unterhalb der Bundesebene geführt werden.

Die Verpflichtung wurde mit einer Verzögerung von rund sechs Monaten vollständig umgesetzt.²⁴ Der Indikator für Open Data-Tauglichkeit wurde in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) des Bundesverwaltungsamts (BVA) entwickelt. Dabei wurden auch Informationen aus dem Austausch mit Expertinnen und Experten der Zivilgesellschaft berücksichtigt, darunter Wikimedia Deutschland und die Open Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren innerhalb der Bundesverwaltung (Positionen etabliert gemäß § 12a (9) EGovG).²⁵ Der Indikator wird mithilfe eines Fragebogens bestimmt: Die VIP recherchiert zunächst den Datenbestand und nimmt eine Ersteinschätzung dahingehend vor, ob Ausnahmen von § 12a EGovG anwendbar sind (z. B. persönliche Informationen) sowie unter welcher Lizenz und in welchem Format die Daten geführt werden. Dieser Fragebogen wird anschließend an die Open Data-Koordinatorinnen bzw. -Koordinatoren gesendet, die ihre eigene Einschätzung vornehmen und die Informationen ans VIP zurücksenden, damit sie in die Website aufgenommen werden können.

Der Indikator hatte eine positive Wirkung auf die Open Data-Landschaft in Deutschland. Die VIP argumentiert, dass die Einschätzung dazu beiträgt, das Bewusstsein für Open Data zu schärfen und einen Kulturwandel hin zu mehr Offenheit voranzutreiben.²⁶ Die Plattform verbessert für Bürgerinnen und Bürger die Transparenz im Hinblick auf die von öffentlichen Verwaltungen geführten Datenbestände und die Frage, warum sie für die Öffentlichkeit zugänglich sind oder nicht. Die VIP gibt an, dass Mitglieder der Öffentlichkeit und Unternehmen häufig um Auskunft über Datenbestände ersuchen. Dies deutet darauf hin, dass die Plattform über die Verwaltung hinaus auch von anderen interessierten Parteien genutzt wird.²⁷ Es gibt jedoch keine überprüften Nutzungsstatistiken. Durch die Einschätzung der Open Data-Tauglichkeit wird eine zusätzliche Kontrolle geschaffen, die dazu beitragen könnte, den Druck zur Öffnung von Daten zu erhöhen.

Der Mehrwert des Indikators bleibt begrenzt. Erstens besteht das Problem bei Open Data nicht in einem mangelnden Bewusstsein, sondern darin, dass es keine klare gesetzliche Verpflichtung gibt, Daten als Open Data zu veröffentlichen,²⁸ und dass es an der erforderlichen Infrastruktur und am notwendigen Personal mangelt.²⁹ Ein Open Data-Experte bei Wikimedia Deutschland äußert sich kritisch gegenüber dem auf einem Metadatenkatalog beruhenden Ansatz. Seiner Meinung nach wäre es von Vorteil, zunächst in eine IT-Basisinfrastruktur innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu investieren, damit die Offenlegung von Datenbeständen nicht zu einer weiteren Belastung für die Verwaltung führt.³⁰

Zweitens lässt sich der Indikator derzeit nur binär als „ja“ oder „nein“ kodieren. Viele der Datenbestände enthalten Datenpunkte, die nicht öffentlich verfügbar gemacht werden sollten, wie etwa personenbezogene Daten. Von den 94 Datenbeständen, deren Open Data-Tauglichkeit beurteilt wurde, sind nur 19 als tauglich kodiert.³¹ Dazu zählen viele Datenbestände, die für die Öffentlichkeit potenziell von großem Nutzen wären, zum Beispiel ein Verzeichnis von zugelassenen Ärztinnen und Ärzten. Anstelle der binären Kategorien könnte angegeben werden, welche Datenpunkte geschützt werden müssen und welche geöffnet werden könnten. Dabei könnte auch beurteilt werden, welcher Nutzen für die breitere Öffentlichkeit dadurch erwartet wird, wie der Open Data-Experte bei Wikimedia empfiehlt.³² Die VIP gibt an, dass sie in einigen Fällen bereits eine solche Empfehlung mit aufnimmt, doch die Einschätzung ist nach wie vor freiwillig und für ihre Umsetzung sind die Open Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren innerhalb der datenführenden Einrichtung verantwortlich.³³ Wäre hingegen bereits ein effizientes Datenmanagementsystem vorhanden, so wäre es technisch möglich, einzelne Teile der Datenbestände so zu kodieren, dass es außergewöhnliche Gründe gibt, warum die Daten nicht öffentlich zugänglich gemacht werden sollten, während andere Teile zugänglich gemacht werden könnten. Die VIP könnte eine Erweiterung ihres Fragebogens zu diesem Zweck in Erwägung ziehen. Dazu könnte sie gemeinsam mit dem CCOD und der Open Data Community klare Indikatoren für öffentliches Interesse und außergewöhnliche Faktoren entwickeln.

Schließlich decken der Indikator und die VIP derzeit nur einen Teil aller Datenbestände ab, die von der öffentlichen Verwaltung geführt werden. Die VIP wird aktuell noch erweitert, unter anderem durch die kontinuierliche Beurteilung der Open Data-Tauglichkeit.³⁴ In die Infrastruktur könnten auch andere Datenbestände eingebunden werden, die auf gesetzlichen Anforderungen unterhalb der Bundesebene beruhen bzw. nicht auf der Grundlage gesetzlicher Anforderungen erhoben werden. Relevante Datenbestände könnten ausgehend vom öffentlichen Interesse in Zusammenarbeit mit der Open Data Community aufgenommen werden. Dadurch hätte die Transparenz im Hinblick auf die Frage, welche von der öffentlichen Verwaltung gehaltenen Daten und welche für die Öffentlichkeit geöffnet werden können, mehr Wert.

Verpflichtung 6.6: Förderung des Wissensaustauschs im Open Data-Umfeld

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Abgeschlossen • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse |
|---|---|

Diese Verpflichtung wird in Abschnitt II beurteilt.

Verpflichtung 6.7: Partizipative Entwicklung des nächsten Nationalen Aktionsplans Bildung für nachhaltige Entwicklung

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Begrenzt • Erste Ergebnisse: Keine nennenswerten Ergebnisse |
|---|---|

Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die Öffentlichkeit in die Entwicklung seines nächsten Nationalen Aktionsplans Bildung für nachhaltige Entwicklung involvieren. Interessierte Parteien wurden dazu eingeladen, bei einer Onlineumfrage und zwei Veranstaltungen im Mai und August 2022 zwei Fragen zur Bildung für nachhaltige Entwicklung zu beantworten.³⁵ Auf die Umfrage hin gingen mehr als 150 Antworten ein, die auf der Website des BMBF veröffentlicht wurden.³⁶ Die Ergebnisse der Umfrage wurden bei der jährlichen Sitzung des nationalen Multistakeholder-Forums zur Bildung für nachhaltige Entwicklung erörtert. Sie führten jedoch nicht zur Festlegung neuer Verpflichtungen für den aktualisierten Aktionsplan. Das BMBF gab zu, dass es nicht gelungen sei, während des Prozesses die breitere Öffentlichkeit zu erreichen.³⁷ OGN-Mitglieder hatten im Voraus angemerkt, dass die Verpflichtung nicht ausreichend detailliert im Hinblick auf die Bekanntmachungsstrategie und das Ausmaß der Beteiligung waren.³⁸ Damit nehmen sie Bezug auf ein anhaltendes Problem von partizipativen Formaten der öffentlichen Verwaltung, für die keine klaren Richtlinien und gemeinsamen Ansätze vorhanden sind.³⁹

Verpflichtung 6.8: Verstetigung des Spurenstoffdialogs

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Substanziell • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse |
|---|--|

Mit dieser Verpflichtung wollte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) das Format des Dialogs über Mikroverunreinigungen in Gewässern (Spurenstoffe) verstetigen. Zu diesem Format zählt unter anderem ein Expertenrat, der die Liste von Stoffen festlegt, die diskutiert werden sollen. Runde Tische mit Beteiligung von Produzenten, Wasserwirtschaftsstellen, Mitgliedern der Zivilgesellschaft und anderen Stakeholdern entwickeln und erörtern freiwillige Verpflichtungen zur Verringerung der Umweltverschmutzung. Eine neu gegründete öffentliche Stelle, das Spurenstoffzentrum des Bundes, ist für die Verwaltung des Formats verantwortlich.

Im Hinblick auf die Verpflichtung wurden moderate erste Ergebnisse erzielt. Die institutionelle Verankerung gewährleistet, dass das Format Bestand haben wird. Der Multistakeholder-Ansatz ist eine wichtige Informationsquelle für Spurenstoffe, ein Thema von wachsender Bedeutung, das zunehmend die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich zieht.⁴⁰ Er trägt dazu bei, überprüfbare Informationen zu sammeln und potenzielle Wissens- und Regulierungslücken aufzudecken. Das Dialogformat hat dazu geführt, dass sich Teilnehmende freiwillig zur Verringerung von Spurenstoffen verpflichtet haben. So wurde beispielsweise eine öffentliche Aufklärungskampagne durchgeführt, um die Wasserverschmutzung durch Diclofenac-haltige Cremes zu reduzieren. Drei bis vier Pilotprojekte strebten den Rückhalt von Röntgenkontrastmitteln an, etwa durch die Einführung von Urinbeuteln und Trenntoiletten in Krankenhäusern.⁴¹

Das Fraunhofer Institut beurteilte das Format positiv, und es wird auch in Zukunft fortgesetzt.⁴² In der Beurteilung wird jedoch hervorgehoben, dass Organisationen der Zivilgesellschaft die Unverbindlichkeit der Verpflichtungen und das Fehlen förmlicher Bewertungsmechanismen kritisch sehen. Dennoch sprach sich die Mehrheit der beteiligten Stakeholder, darunter die Zivilgesellschaft, für die Fortsetzung des Formats aus. In Zukunft könnte das Format die

Ergebnisse aus der Beurteilung beinhalten. Darüber hinaus könnte untersucht werden, ob das Spurenstoffzentrum des Bundes eine Zusammenarbeit auf lokaler Ebene entwickeln und mit lokalen Stakeholdern und der Öffentlichkeit umsetzen könnte, unter anderem durch Citizen-Science-Ansätze wie im Text der Verpflichtung vorgesehen.

Verpflichtung 6.9: Nationales Monitoringzentrum zur Biodiversität

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Unklar | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Substanziell • Erste Ergebnisse: Keine nennenswerten Ergebnisse |
|--|---|

Im Januar 2021 wurde das Nationale Monitoringzentrum zur Biodiversität mit dem Ziel gegründet, die Maßnahmen im Bereich Biodiversitätsmonitoring zu bündeln und den Zugang zu Biodiversitätsdaten zu verbessern. Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte das Zentrum zwei Veranstaltungen unter dem Motto „Anwendung und Forschung im Dialog“ organisieren, um sich mit Stakeholdern zu vernetzen. Ein weiteres Ziel war der Ausbau der Website des Zentrums. Während des Aktionsplanzeitraums organisierte das Zentrum zwei Konferenzen (jeweils im Mai 2022 und 2023), bei denen Fachexpertinnen und -experten ihre Arbeit vorstellten.⁴³ Eine dritte Konferenz mit Schwerpunkt auf der Entwicklung des Portals fand im November 2024 statt.⁴⁴ Fortschritte im Hinblick auf das langfristige Ziel des Zentrums (Verbesserung des Zugangs zu Biodiversitätsdaten) lassen sich nur schwierig auf diese Verpflichtung zurückführen. Die Verpflichtung beinhaltet auch die erklärte Absicht, ein Citizen-Science-Projekt zu unterstützen. Im November 2024, nach dem Umsetzungszeitraum des Aktionsplans, veranstalteten das Zentrum und das Museum für Naturkunde in Berlin einen Workshop, bei dem die Teilnehmenden die wesentlichen Punkte und einen Rahmen für Citizen-Science-Projekte diskutierten mit dem Ziel, sie in ein deutschlandweites Biodiversitätsmonitoring zu integrieren.⁴⁵ Das Zentrum bietet auch finanzielle Unterstützung für Citizen-Science-Projekte an (sogenannte Leuchtturmprojekte).⁴⁶ Es ist jedoch unklar, ob diese Projekte zu nennenswerten Ergebnissen im Hinblick auf Biodiversitätsmonitoring oder in der umfassenderen Praxis von Open Government geführt haben.

Das Zentrum entwickelt derzeit im Rahmen eines partizipativen Ansatzes ein Portal, das den Zugang zu Monitoringdaten ermöglichen soll.⁴⁷ Dort sollen Monitoringdaten an einem zentralen Standort zur Verfügung gestellt werden.⁴⁸ Ein weiterer Ausbau könnte in den fünften Aktionsplan aufgenommen werden, um das Bestreben nach Einbindung und Beteiligung der Community zu stärken.

Verpflichtung 7.1: Eine Open Source-Plattform der öffentlichen Verwaltung

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Abgeschlossen • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse |
|---|---|

Diese Verpflichtung wird in Abschnitt II beurteilt.

Verpflichtung 7.2: Standardbasierte Vereinfachung des Unternehmenszugangs zur öffentlichen Beschaffung

<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Abgeschlossen • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse
<p>Diese Verpflichtung wird in Abschnitt II beurteilt.</p>	
<p>Verpflichtung 8.1 (Freie und Hansestadt Hamburg): Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu Beteiligung und Planwerksbereitstellung im Kontext der räumlichen Planung</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Abgeschlossen • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse
<p>Mit dieser Verpflichtung wollte Hamburg eine digitale Lösung zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Bauplanungsverfahren bereitstellen. Die Initiative war Teil der Digitalisierungsbestrebungen Deutschlands im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG), einem Bundesgesetz, nach dem alle Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung digital zur Verfügung stehen müssen. Alle Meilensteine wurden mit geringen Verzögerungen erreicht. Die Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen gab an, dass die Finanzierung und Koordination über verschiedene Rechtsordnungen hinweg zu den Verzögerungen beigetragen habe.⁴⁹ Die Plattform ist in Hamburg verfügbar⁵⁰ und kann von anderen Kommunen wiederverwendet werden. Inzwischen haben Kommunen in Bayern begonnen, den neuen Dienst zu übernehmen.⁵¹ Es gibt keine umfassende Liste aller Kommunen, die diese neue digitale Lösung übernommen haben.</p> <p>Die neue Plattform bietet eine digitale Lösung für ein Verwaltungsverfahren, das auch für Einwohnerinnen und Einwohner von Interesse ist. Sie stellt jedoch keine signifikante Verbesserung zu früheren Verwaltungsverfahren dar, da viele Verwaltungen bereits digitale Tools für die Beteiligung der Öffentlichkeit zur Verfügung stellten, wie in § 3(2) BauGB vorgesehen. In Hamburg erfolgt die frühzeitige Beteiligung an der Stadtplanung durch ein separates Portal und über eine andere Software, trotz bemerkenswerter Ähnlichkeiten wie der Navigation über eine Karte und der Offenlegung von Planungsdokumenten.⁵² Der Zugang und die Beteiligung der Öffentlichkeit könnten durch eine einzige Plattform für frühzeitige und förmliche Beteiligung erleichtert werden. Die von Nordrhein-Westfalen im Rahmen von Verpflichtung 8.3 entwickelte Plattform bietet eine einzige Anlaufstelle für die Beteiligung der Öffentlichkeit, unter anderem für Planungsverfahren. Daran zeigt sich ein fortdauerndes Problem bei den Digitalisierungsbestrebungen in Deutschland: Die von einem Bundesland entwickelten Lösungen können nicht ohne Weiteres in anderen Verwaltungen wiederverwendet werden, da es keine obligatorischen Standards für Verwaltungsverfahren und Datenmanagement gibt.⁵³</p>	
<p>Verpflichtung 8.2 (Nordrhein-Westfalen): Qualität und Quantität der Daten von Unternehmen der Daseinsvorsorge und von Wahldaten erhöhen</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Substanziell • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse

Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte Nordrhein-Westfalen (NRW) es öffentlichen Unternehmen ermöglichen, ihre Daten über das Open Data-Portal des Landes zur Verfügung zu stellen, die Datenqualität durch Schulungen und technische Tools zu verbessern und einen neuen Datenstandard für Wahldaten zu entwickeln. Die Meilensteine im Hinblick auf die Qualität und Quantität der Daten wurden nicht erreicht. Die Arbeit an den Meilensteinen im Zusammenhang mit den Wahldaten wurde jedoch erst gar nicht begonnen, da das Projekt auf Bundesebene verlagert wurde.⁵⁴

Die Einbeziehung öffentlicher Daten durch öffentliche Unternehmen verbessert die Verfügbarkeit zentraler Datenbestände, die von Interesse sind. Bei öffentlichen Unternehmen sind viele wichtige Datensätze von Interesse vorhanden, einschließlich hochwertiger Datenbestände gemäß der PSI-Richtlinie der EU. Ihr Beitrag zum Open Data-Portal ist ein wichtiger Schritt, um mehr Daten zugänglich zu machen. Die Veröffentlichung hochwertiger Datenbestände ist zwar Pflicht, doch die Offenlegung anderer Daten ist nach wie vor freiwillig. Öffentliche Unternehmen könnten motiviert werden, ihre Datenbestände nach dem Prinzip „Open by Default“ offenzulegen.

Zur Verbesserung der Datenqualität hat NRW neue Schulungsmodule und ein Tool zur Beurteilung der Qualität von Metadaten eingeführt, das Probleme in Verbindung mit Metadaten erkennen kann.⁵⁵ Die Kriterien wurden in Anlehnung an ein bestehendes Tool des EU-Portals für offene Daten entwickelt. Eine automatische Beurteilung der Qualität von Metadaten wirkt sich positiv auf die Datenqualität aus, die entscheidend dazu beiträgt, dass Daten zugänglich und wiederverwendbar sind.

Verpflichtung 8.3 (Nordrhein-Westfalen): Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Online-Partizipation

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Open-Government-Bezug: Ja • Ergebnispotenzial: Moderat | <ul style="list-style-type: none"> • Fortschritt: Substanziell • Erste Ergebnisse: Moderate Ergebnisse |
|---|--|

Im Rahmen dieser Verpflichtung wollte Nordrhein-Westfalen eine zentrale Plattform zur Beteiligung einführen sowie Richtlinien und Schulungen zur Verbesserung der Qualität der Beteiligung entwickeln. Die Plattform sollte in Zusammenarbeit mit dem Freistaat Sachsen entwickelt werden.

Alle Meilensteine wurden erreicht und abgeschlossen. Die neue Plattform ermöglicht es Kommunalverwaltungen, Maßnahmen zur Beteiligung der Öffentlichkeit wie Bürgerdialog und Umfragen, Veranstaltungen und Konsultationen durchzuführen.⁵⁶ Zusätzlich können über die Plattform mehr als 50 verschiedene Verwaltungsdienstleistungen angeboten werden.⁵⁷ Die Nutzung der Plattform ist für die Kommunalverwaltungen freiwillig. Mit Stand vom Januar 2025 setzten jedoch bereits 302 Kommunalverwaltungen die Plattform ein.⁵⁸ Die Kommunalverwaltungen wurden durch Schulungsworkshops unterstützt. Bis zum August 2023 nahmen nach Angaben der Durchführungsbehörde 400 Personen daran teil.⁵⁹ Die Plattform wurde mit einer Reihe von Informationsveranstaltungen zwischen Januar und März 2022 eingeführt.⁶⁰

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts sind viele der möglichen Verwaltungsdienstleistungen technisch bereits umgesetzt, werden aber noch nicht über die lokalen Plattformen angeboten. So war es für den Forscher des UBM zum Beispiel nicht möglich, über das Portal eine Petition einzureichen. Bis der Dienst vollständig entwickelt wird und einsatzbereit ist, zögern die Kommunalverwaltungen, ihn umzusetzen.⁶¹ Auf dem Portal wird eine erhebliche Anzahl von Veranstaltungen ohne Bezug zur Partizipation angezeigt. Die Durchführungsbehörde gab an, dass sie das Portal durch die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern und die Berücksichtigung von Benutzerfeedback verbessere.

¹ Anmerkung der Autoren

1. Für gebündelte Verpflichtungen: Die Beurteilung des Ergebnispotenzials und der „ersten Ergebnisse“ erfolgt auf Ebene der gebündelten Verpflichtungen anstatt für einzeln für jede Verpflichtung.
2. Ausführlichere Informationen zur Beurteilung der Ausgestaltung der Verpflichtungen sind der UBM-Begutachtung des Aktionsplans für Deutschland (Action Plan Review) zu entnehmen: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf

² Bundeskanzleramt, Aktionsplan Deutschland 2021-2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf, S. 28.

³ Neues Rechtsinformationsportal des Bundes, Bleiben Sie auf dem Laufenden, <https://www.rechtsinformationsportal.de/aktuelles>

⁴ Digital Service, NeuRIS: Wo wir im Projekt stehen – und wie sich das MVP verändert hat, <https://digitalservice.bund.de/blog/neues-rechtsinformationssystem-wo-wir-im-projekt-stehen-und-wie-sich-das-mvp-veraendert-hat>

⁵ Siehe <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/3-nap/grundstein-fuer-die-verbesserung-des-zugangs-zu-rechtsinformationen-1968768#tar-1>

⁶ Digital Service, NeuRIS: Wo wir im Projekt stehen – und wie sich das MVP verändert hat, <https://digitalservice.bund.de/blog/neues-rechtsinformationssystem-wo-wir-im-projekt-stehen-und-wie-sich-das-mvp-veraendert-hat>

⁷ Digital Service, Neues Rechtsinformationssystem im Pilotbetrieb, <https://digitalservice.bund.de/blog/neues-rechtsinformationssystem-im-pilotbetrieb>

⁸ Open Government Partnership, Improving Access to Legislation (NZ0010), <https://www.opengovpartnership.org/members/new-zealand/commitments/NZ0010/>

⁹ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf, S. 5.

¹⁰ Bundeskanzleramt, Dritter Nationaler Aktionsplan 2021-2023. Abschlussbericht der Bundesregierung, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2258486/99a2980addc1cc0a4438f1c2133d94cb/abschlussbericht-nap3-data.pdf?download=1>, S. 9.

¹¹ Gemeinsames Ministerialblatt, <https://fragdenstaat.de/dokumente/gemeinsames-ministerialblatt/>

¹² Bundesministerium, Gemeinsames Ministerialblatt, <https://www.gmbl-online.de/>

¹³ Gemeinsames Ministerialblatt, <https://fragdenstaat.de/dokumente/gemeinsames-ministerialblatt>,

¹⁴ Open Government Deutschland, Dritter Nationaler Aktionsplan | Verpflichtung 6.3, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/3-nap/transparenz-ueber-genehmigungsverfahren-bei-grossen-infrastrukturvorhaben-im-verkehrssektor-1968770?view=>

¹⁵ Antrags- und Beteiligungsportal für Verkehr und Offshore-Vorhaben, https://beteiligung.bund.de/DE/Home/home_node.html

¹⁶ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2021-2023: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Germany_Action-Plan-Review_2021-2023_DE.pdf, S. 6.

¹⁷ Integritätsbericht der Bundesverwaltung, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/integritaetsberichte/integritaetsberichte-node.html>,

¹⁸ Open Government Netzwerk, #02 – Bereitstellung des Integritätsberichts der Bundesregierung als Open Data und Erweiterung des Berichtswesens, Adhocracy, <https://adhocracy.plus/ogpde/topicprio/2021-04782/>

¹⁹ G20, Introductory note to the G20 anti-corruption open data principles, <https://g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>

- ²⁰ Während der Prüfung vor Veröffentlichung dieses Berichts eingegangener Kommentar, März 2025.
- ²¹ Transparency International Germany, Positionspapier: Transparenz 2.0 – Open Data gegen Korruption, https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2023/Positionspapier_-_Transparenz_2.0_Open_Data_gegen_Korruption.pdf.pdf
- ²² Über die VIP, https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/DE/VIP/VIP_node.html
- ²³ Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG), § 5a Nutzung von Verwaltungsdaten, https://www.gesetze-im-internet.de/bstatg_1987/5a.html
- ²⁴ Bundeskanzleramt, Dritter Nationaler Aktionsplan 2021-2023. Abschlussbericht der Bundesregierung, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2258486/99a2980addc1cc0a4438f1c2133d94cb/abschlussbericht-nap3-data.pdf?download=1>, S. 12.
- ²⁵ Zwei Projektmanager für die VIP im Statistischen Bundesamt, UBM-Interview vom 17. Oktober 2024.
- ²⁶ Zwei Projektmanager für die VIP im Statistischen Bundesamt, UBM-Interview vom 17. Oktober 2024.
- ²⁷ Zwei Projektmanager für die VIP im Statistischen Bundesamt, UBM-Interview vom 17. Oktober 2024.
- ²⁸ Andreas Wiebe, Open Data in Deutschland und Europa, Konrad-Adenauer-Stiftung, <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/Open+Data+in+Deutschland+und+Europa.pdf/443eda33-cf73-172e-cba4-e599f27c4a36?version=1.2&t=1580902187055>, S. 44.
- ²⁹ Bundesregierung, Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten (1. Open-Data-Fortschrittsbericht), Deutscher Bundestag, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/141/1914140.pdf>, S. 27.
- ³⁰ Stefan Kaufmann (Open Data- und Politikberater bei Wikimedia Deutschland), UBS-Interview vom 8. Oktober 2024.
- ³¹ VIP, https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html?resourceId=1824948&input=1826344&pageLocale=de&templateQueryString=&submit.x=0&submit.y=0
- ³² Stefan Kaufmann (Open Data- und Politikberater bei Wikimedia Deutschland), UBS-Interview vom 8. Oktober 2024.
- ³³ Zwei Projektmanager für die VIP im Statistischen Bundesamt, UBM-Interview vom 17. Oktober 2024.
- ³⁴ Zwei Projektmanager für die VIP im Statistischen Bundesamt, UBM-Interview vom 17. Oktober 2024.
- ³⁵ <https://www.bne-portal.de/bne/de/services/umfrage/antworten.html>
- ³⁶ <https://www.bne-portal.de/bne/de/services/umfrage/antworten.html>
- ³⁷ Bundeskanzleramt, Dritter Nationaler Aktionsplan 2021-2023. Abschlussbericht der Bundesregierung, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2258486/99a2980addc1cc0a4438f1c2133d94cb/abschlussbericht-nap3-data.pdf?download=1>, S. 14.
- ³⁸ Open Government Netzwerk, #10 Partizipative Entwicklung des nächsten Nationalen Aktionsplans Bildung für nachhaltige Entwicklung, Adhocracy, <https://adhocracy.plus/ogpde/topicprio/2021-04791/>
- ³⁹ Open Government Partnership, Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Aktionsplan Deutschland 2023-2025: UBM-Begutachtung (Action Plan Review), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/07/Germany_Action-Plan-Review_2023%E2%80%932025_DE.pdf, S. 16.
- ⁴⁰ Catharina Felke, Sarah Wippermann, Sarah Pilz und Daniel Drepper, „Jahrhundertgift“ PFAS. Auf die lange Bank, Tagesschau, <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/pfas-wasserversorger-101.html>
- ⁴¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Neue Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Gewässer vor Spurenstoffen, <https://www.bmu.de/pressemitteilung/neue-massnahmen-zum-schutz-der-natuerlichen-gewaesser-vor-spurenstoffen>
- ⁴² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Neue Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Gewässer vor Spurenstoffen, Online-Konferenz zur Bilanz und zu den Perspektiven der Spurenstoffstrategie des Bundes am 22. März 2022 (Weltwassertag). Dokumentation, https://dialog-spurenstoffstrategie.de/spurenstoffe-wAssets/docs/VK-Spurenstoffdialog_220322-Bilanz_Dokumentation_final.pdf
- ⁴³ 2. Forum Anwendung und Forschung im Dialog, <https://www.monitoringzentrum.de/veranstaltungen/2-forum-anwendung-und-forschung-im-dialog>; 1. Forum Anwendung und Forschung im Dialog inkl. Stream Plenarteil, <https://www.monitoringzentrum.de/veranstaltungen/1-forum-anwendung-und-forschung-im-dialog-inkl-stream-plenarteil>
- ⁴⁴ Siehe <https://www.monitoringzentrum.de/aktuelles/3-forum-des-monitoringzentrums-menschen-wissen-und-daten-fuer-die-biodiversitaet>
- ⁴⁵ Siehe <https://www.monitoringzentrum.de/aktuelles/fit-purpose-citizen-science-fuer-das-bundesweite-biodiversitaetsmonitoring>
- ⁴⁶ Siehe <https://www.monitoringzentrum.de/foerderung-und-kofinanzierung>

⁴⁷ Siehe Umfrageinformations- und Vernetzungsportal, <https://www.monitoringzentrum.de/jetzt-teilnehmen-umfrage-informations-und-vernetzungsportal>

⁴⁸ Portal, <https://www.monitoringzentrum.de/portal>

⁴⁹ Bundeskanzleramt, Dritter Nationaler Aktionsplan 2021-2023. Abschlussbericht der Bundesregierung, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2258486/99a2980addc1cc0a4438f1c2133d94cb/abschlussbericht-nap3-data.pdf?download=1>, S. 19.

⁵⁰ Bauleitplanung online Hamburg, <https://bauleitplanung.hamburg.de/>

⁵¹ Siehe zum Beispiel <https://bauleitplanung.muenchen.de/>

⁵² Siehe zum Beispiel <https://alte-holstenstrasse.beteiligung.hamburg/#/contributions/map>

⁵³ Seyma Preukschas, Wo hakt es bei der Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland? – Teil I über das OZG, Datenschutz Notizen, <https://www.datenschutz-notizen.de/wo-hakt-es-bei-der-digitalisierung-der-verwaltung-in-deutschland-teil-i-ueber-das-ozg-2442136/>

⁵⁴ Bundeskanzleramt, Dritter Nationaler Aktionsplan 2021-2023. Abschlussbericht der Bundesregierung, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/2258486/99a2980addc1cc0a4438f1c2133d94cb/abschlussbericht-nap3-data.pdf?download=1>, S. 20.

⁵⁵ Open NRW, Die Qualität der Metadaten, <https://open.nrw/open-data/die-qualitaet-der-metadaten>

⁵⁶ Beteiligung NRW, Hauptportal, <https://beteiligung.nrw.de/portal/hauptportal/startseite>

⁵⁷ Beteiligung NRW, Digital. Schnell. Gemeinsam: Portal „Beteiligung NRW“ stärkt die digitale Bürgerbeteiligung, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/digital-schnell-gemeinsam-portal-beteiligung-nrw-staerkt-die-digitale>, 22.03.2025.

⁵⁸ Beteiligung NRW, Übersicht, <https://beteiligung.nrw.de/portal/hauptportal/portale/uebersicht>,

⁵⁹ Open Government Deutschland, Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Online-Partizipation, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/3-nap/staerkung-der-buergerbeteiligung-durch-online-partizipation-1981552?view=>

⁶⁰ Open Government Deutschland, Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Online-Partizipation, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/ogp/aktionsplaene-und-berichte/3-nap/staerkung-der-buergerbeteiligung-durch-online-partizipation-1981552?view=>

⁶¹ Kommentare von der Durchführungsbehörde während des Prozesses vor der Veröffentlichung.