

Kommentierung des 4. Nationale Aktionsplans im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP)

Name Ihrer Organisation: Transparency International Deutschland e.V.

Kurzbeschreibung oder Link zur Internetpräsenz:

<https://www.transparency.de/ueber-uns/wer-sind-wir>

Transparency Deutschland arbeitet deutschlandweit an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Dazu müssen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen bilden. Wir sind als gemeinnützig anerkannt und arbeiten politisch unabhängig. Grundprinzipien sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Ziel ist es, das öffentliche Bewusstsein über die schädlichen Folgen der Korruption zu schärfen und Integritätssysteme zu stärken.

Datum der Stellungnahme: 12. Mai 2023

Transparency Deutschland bedankt sich für die Gelegenheit, die "Ideenskizzen" mehrerer Ressorts für den 4. OGP Nationalen Aktionsplan kommentieren zu können. Wir bedauern, dass diese Ideenskizzen nicht im Zuge einer Zusammenarbeit entstanden sind und dass die Zeit, sich mit ihnen zu befassen so knapp bemessen ist.

Wir regen an, dass die Ressorts ihre Ideenskizzen zu verpflichtenden Vorhaben gemeinsam mit der einschlägigen Zivilgesellschaft weiterentwickeln und die Kohärenz der einzelnen Verpflichtungen im Rahmen eines abschließenden Treffens vor der finalen Verabschiedung sichergestellt wird.

Verpflichtung #1: BMF: ÖPP-Projekte transparenter machen

KoAV: „Die jeweiligen Ergebnisse, inklusive der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und vergebenen Verträge, müssen transparent im Internet veröffentlicht werden.“

Ideenskizze: Die gesellschaftliche und politische Akzeptanz komplexer ÖPP (öffentlich-private Partnerschaft)-Vertragsgestaltung kann durch eine auch im Vergleich zu konventionellen Beschaffungsverträgen deutlich erhöhte Transparenz verbessert werden. Hierzu wurde im KoAV festgehalten: „Die jeweiligen Ergebnisse, inklusive der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und vergebenen Verträge, müssen transparent im Internet veröffentlicht werden.“ Bei der Umset-

zung dieser Forderung müssen je nach Projektart und Projektstand unterschiedliche und komplexe Interessenlagen der öffentlichen Hand, der beteiligten Unternehmen sowie der Öffentlichkeit und des Parlaments berücksichtigt werden. Daher sollte durch eine für alle Bundesressorts verbindliche Transparenzrichtlinie festgelegt werden, wie dieser Transparenzforderung künftig Genüge getan wird.

[BMF]

OGPDE 24. April 2023

Referenznr.: 2023-12009

Kommentar von Transparency Deutschland:

Wir begrüßen die Verpflichtung, ÖPP transparent zu gestalten. Die Informationen sollten als offene Daten mit Verlinkung zu der relevanten Dokumentation der Ergebnisse veröffentlicht werden. Der [OCDS for Public Private Partnerships](#), auf Basis der Richtlinien der Weltbank kann hier eine Orientierung darstellen.

Besondere Korruptionsrisiken in ÖPP liegen in der Intransparenz der Informationen über Subunternehmer und der Implementierung und Durchführung dieser Verträge. Informationen über die Subunternehmer sollten transparent gemacht werden. Für eine effiziente Überwachung der Durchführung der Verträge schlagen wir vor, relevante Daten zu erheben, die in Konsultation mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam erarbeitet werden.

Verpflichtung #3: BMWK: Einrichtung einer recherchierbaren Datenbank zur Veröffentlichung von Genehmigungsdaten der Rüstungsexportkontrolle

Koav: „Den Rüstungsexportkontrollbericht werden wir transparent gestalten.“

Ideenskizze: Entwurf der Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG)/Ideenskizze: „Die Bundesregierung legt zweimal jährlich einen Bericht über ihre Rüstungsexportpolitik vor. Hierdurch informiert sie den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit über die deutsche Rüstungsexportpolitik und die erteilten Genehmigungen zur Ausfuhr von Rüstungsgütern im jeweiligen Berichtszeitraum. Mit den periodisch veröffentlichten Rüstungsexportberichten leistet die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine sachliche und fundierte Auseinandersetzung mit dem Thema Rüstungsexporte. Darüber hinaus informiert das BMWK durch quartalsweise Pressemitteilungen über die aktuelle Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Berichterstattung über Rüstungsexportentscheidungen noch transparenter zu gestalten. Der Koalitionsvertrag sieht hierzu vor: „Den Rüstungsexportkontrollbericht werden wir transparent gestalten.“ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat dieses Ziel in dem von ihm vorgelegten Entwurf der Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz (REKG) aufgegriffen und weiter konkretisiert. Hierin heißt es: „Die Berichterstattung und Informationsbereitstellung zu Genehmigungsentscheidungen werden transparenter ausgestaltet. Hierzu werden Möglichkeiten für die Veröffentlichung der Genehmigungsdaten in Form einer recherchierbaren Datenbank unter Aufwands- und rechtlichen Gesichtspunkten geprüft.“ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz begleitet Version 20.04.2023 - Dieses Dokument ist eingeschränkt barrierefrei. das Gesetzgebungsverfahren zum REKG durch einen offenen, transparenten und breiten

Konsultations-prozess mit Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. In diesem Rahmen fanden 2022 insgesamt vier virtuelle Fachgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft unter der Leitung von Staatssekretär Giegold statt.

[BMWK]

OGPDE 24. April 2023

Referenznr.: 2023-12007

Kommentar von Transparency Deutschland:

Transparenz bei genehmigten Rüstungsexporten kann dazu führen, dass bestimmte Exporte in den illegalen Bereich (SDG 16.4) wandern. Solche Verschiebungen – auch durch die organisierte Kriminalität - sollte man antizipieren und verhindern.

Verpflichtung #4: AA: Dezentrale Bürgergespräche zur Förderung von Hintergrundverständnis und Bürgernähe in der deutschen Außenpolitik

Ideenskizze: Bürgergespräche in Kooperation mit Zivilgesellschaftsstrukturen zum Hintergrundverständnis „Außenpolitik: Wie funktioniert das und wie betrifft dies meinen Alltag?“ Mit konkreten Fachthemen befasste Diplomateninnen und Diplomaten stellen sich in Schulen, Industrie- und Handelskammern, Volkshochschulen, Verbänden etc. den Fragen von Bürgerinnen und Bürgern, und bieten durch ihre Fachexpertise sehr authentische Einblicke in das Regierungshandeln. Im Unterschied zu bisherigen Maßnahmen, die nur in Berlin stattfanden (so auch der Beitrag des AA zum 2. NAP) gehen Kolleginnen und Kollegen des Auswärtigen Amtes nun zu den Menschen ins Land (dezentraler Ansatz) und es werden gezielt themenferne Zielgruppen über Zivilgesellschaftskooperation angesprochen. Dieses freiwillige Engagement der Mitarbeitenden des Auswärtigen Amtes stärkt Bürgernähe der Arbeit des Auswärtigen Amtes im In- und Ausland & fördert bürgernahe Kommunikation durch größeres Bewusstsein für Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern im Arbeitsalltag in Berlin. Q&A-Formate schaffen offene Debatten und stärken gegenseitiges Verständnis durch die Authentizität persönlicher Erfahrungen und Sichtweisen. Vernetzung mit Zivilgesellschaftsstrukturen, die über bundesweite Netzwerke konkrete Termine vermitteln, erlauben es, aus Echokammern auszubrechen und in einem heutzutage sehr heterogenen Kommunikationsraum neue Zielgruppen zu erreichen (hybrid/Präsenz).

[AA]

OGPDE 24. April 2023

Referenznr.: 2023-12006

Kommentar von Transparency Deutschland:

Transparency Deutschland begrüßt die Absicht des Auswärtigen Amtes, in Kooperation mit den Zivilgesellschaftsstrukturen mehr Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern mit einem dezentralen Ansatz herzustellen.

Verpflichtung #5: BMI: Bundestransparenzgesetz

Koav: 1. Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu einem Bundestransparenzgesetz

2. Einführung eines Rechtsanspruchs auf Open Data.

Ideenskizze: Im Koalitionsvertrag zur 20. Legislaturperiode sind zwei Handlungsaufträge formuliert: zum einen die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu einem Bundestransparenzgesetz, zum anderen die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Open Data. Damit wird dem Trend entsprochen, durch die Stärkung von Transparenz staatlichen Handelns einen Nutzen für die Demokratie zu sehen. Ziel des Vorhabens Bundestransparenzgesetz ist es, die bislang sehr heterogen geprägte Rechtslandschaft aus verschiedenen Informationsfreiheitsgesetzen (bspw. IFG, VIG, UIG) und verschiedenen Regelungen zur proaktiven Bereitstellung öffentlicher Daten (Open Data) zusammenzuführen. Mit einem Bundestransparenzgesetz würde der bereits in der Informationsfreiheit enthaltene individuelle Rechtsanspruch durch eine Pflicht zur aktiven Bereitstellung von Open Data angereichert und sachlich im Sinne des Transparenzgedankens näher zusammengedrückt.

[BMI]

OGPDE 24. April 2023

Referenznr.: 2023-12005

Kommentar von Transparency Deutschland:

*Transparency Deutschland begrüßt die Handlungsaufträge für des Koalitionsvertrags zum Transparenzgesetz und zum Rechtsanspruch auf Open Data. Zur Klarstellung hebt Transparency hervor, dass eine proaktive Veröffentlichungspflicht sich aber nicht nur auf **Open Data** i.e.S. beschränken, sondern muss sich auf "**Open Government Information**" erstrecken, also z.B. auch auf Informationen in Form von Text, Ton und visuelle Formate aller Art und ihre Weiternutzung ermöglichen.*

Für das Bundestransparenzgesetz hat Transparency Deutschland mit anderen zivilgesellschaftlichen Partnern bereits [einen Entwurf für ein Bundestransparenzgesetz](#) vorgelegt.

*Dieser Entwurf sieht zwar keine Verschmelzung verschiedener Gesetze vor, die Rechte auf Information enthalten. Er schließt sie aber auch nicht aus, sofern diese Verschmelzung die Umsetzung vorliegender Daten nicht verzögert. Bis ein neues Gesetz verabschiedet worden ist, soll das Prinzip "**Open by Default**" gelten und dabei die Weiternutzung und hohe Qualitätsstandards eingehalten werden.*

Verpflichtung #6: BMI: Datenservice Öffentlicher Einkauf

Ausgangslage: Der Datenservice Öffentlicher Einkauf stellt diesen wertvollen Datenschatz in bisher nicht erreichter Granularität zentral und standardisiert als Open Data zur Auswertung zur Verfügung.

Ideenskizze: Durch die generierten Daten, welche im Rahmen der Beschaffungsprozesse der öffentlichen Verwaltung anfallen, können weitreichende Einblicke in die Aktivitäten der Behördenlandschaft gegeben werden. Der Datenservice Öffentlicher Einkauf stellt diesen wertvollen Datenschatz in bisher nicht erreichter Granularität zentral und standardisiert als Open Data zur Auswertung zur Verfügung. Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und der öffentliche Einkauf selbst profitieren von der neuen Transparenz durch den Datenservice: Indem sie diese Chance ergreifen und die Potenziale der verfügbaren Daten vollumfänglich nutzen, wissen sie mehr, können besser entscheiden und bleiben dadurch handlungsfähig – etwa mit einer Echtzeit-Analyse der Versorgungssicherheit Deutschlands aufgrund der so geschaffenen Transparenz von Lieferkettenrisiken und bestehenden Abhängigkeiten.
[BMI]

OGPDE 24. April 2023

Referenznr

Kommentar von Transparency Deutschland:

Wie die Skizze hervorhebt, erfüllt der Bekanntmachungsservice des Bundes als Kernstück des Datenservice Öffentlicher Einkauf in seiner aktuellen Struktur allein die Funktion öffentliche Auftraggeber und bietende Unternehmen zusammenzubringen.

Die Daten des Datenservice Öffentlicher Einkauf werden jedoch erst dann brauchbar für Zivilgesellschaft und Wissenschaft, wenn nicht nur Daten zu Ausschreibungen, sondern zum gesamten Vergabeprozess nachvollziehbar dokumentiert und vollständig zur Verfügung gestellt werden. Ein wichtiger Teil dieser Verpflichtung sollte also ein Prozess sein, der die Nutzungsbedürfnisse der verschiedenen Akteure erhebt, diskutiert und priorisiert, und dann zur Verbesserung und Vervollständigung der Informationen führt.

Aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Korruptionsbekämpfung und -prävention ist es beispielsweise unerlässlich, dass alle Datenpunkte der mit dem neuen Standard eForms-DE erhobenen Daten uneingeschränkt als durchsuchbare und exportierbare Datenbank sowie als API im Open Contracting Data Standard zugänglich gemacht werden.

Die bisher veröffentlichten Auftragsvergabebekanntmachungen erfüllen diese Anforderungen nicht. So lässt sich eine Auftragsvergabebekanntmachung zurzeit noch nicht einer früheren Ausschreibung zuordnen und es fehlen wichtige Eckdaten, wie der Auftragswert, die Zahl der eingegangenen Bieter, das angewandte Vergabeverfahren, die Zuschlagskriterien oder auch die Beschäftigung von Subunternehmen. Schließlich wird die Nachnutzung der zur Verfügung gestellten Daten dadurch substantiell erschwert, dass weder öffentlichen Auftraggebern noch Unternehmen ein Unique Identifier zugeordnet wird, der eine Analyse des Vergabeverhaltens von öffentlichen Auftraggebern und weitergehende Untersuchungen zulassen würde.

Vor diesem Hintergrund wäre es daher wünschenswert, neben dem Bekanntmachungsservice, der sich primär an Unternehmen richtet, auch die Interessen und Bedürfnisse zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie Forschende zu bedienen. Im Gegensatz zum Bekanntmachungsservice sollte hier ein Schwerpunkt auf Auftragsvergabebekanntmachungen gelegt werden sowie eine Verknüpfung von Vergabebekanntmachun-

gen mit Ausschreibungen und weiteren Zwischenschritten des Vergabeprozesses erfolgen. Mindestens die oben genannten Eckdaten, aber auch Informationen zu Nachhaltigkeits- und Sozialkriterien sowie gegebenenfalls Lieferketten sollten dabei für jeden Auftrag zur Verfügung stehen. Als Vorbild für eine solche Plattform könnte die ukrainische Vergabepattform Dozorro.org dienen, die als eine der modernsten Systeme der Welt gilt.

In modifizierter Form könnte eine solche Plattform Vergabestellen dabei unterstützen, Markterkundungen durchzuführen, sinnvolle Preise zu ermitteln, Bedarfe zu planen und so insgesamt die öffentliche Beschaffung effizienter und somit auch korruptionssicherer zu gestalten.

Langfristig sollte es darüber hinaus das Ziel des Datenservice Öffentlicher Einkauf sein, die vom Statistischen Bundesamt im Auftrag des BMWK erhobene Vergabestatistik vollständig zu ersetzen. Weder ist eine solche Parallelstruktur sinnvoll, noch erfüllt die Vergabestatistik ihren angedachten Zweck, da sie nur wenige Informationen erhebt, unvollständig ist und die Mikrodaten der Öffentlichkeit nur anonymisiert zugänglich gemacht werden. Stattdessen wäre es erstrebenswert die Reichweite des Datenservice Öffentlicher Einkauf und den [Anwendungsbereich des Standards eForms-DE](#) auf möglichst viele Bereiche der Beschaffung auszuweiten, insbesondere die Vergaben des Bundes, der Länder sowie der Kommunen, jeweils im Ober- und Unterschwellenbereich, einschließlich von Vergabebekanntmachungen, für die keine vorherigen öffentlichen Ausschreibungen erforderlich sind. Solange es keine vollständige Übersicht über Vergaben in Deutschland gibt und die Veröffentlichung von Vergaben durch den Bekanntmachungsservice freiwillig bleibt, läuft das Ziel der Korruptionsvorbeugung durch Transparenz ins Leere.

Verpflichtung #7: BMJ mit BKAMt: *Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen bei der Gesetzgebung*

„Empfehlungen des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums der Justiz zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen“ werden 2023-2024 evaluiert.

Ideenskizze: Im Zeitraum vom Sommer 2023 bis Sommer 2024 soll die Umsetzung der „Empfehlungen des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums der Justiz zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen“ sowie bei den Strategien und Programmen der Ressorts evaluiert werden. Die Empfehlungen wurden vom Staatssekretärs-ausschuss für nachhaltige Entwicklung beschlossen und sehen u.a. vor, die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) von Beginn an bei allen Prozessschritten der Konzeption und Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen einzubeziehen, dass identifiziert wird, welche SDGs (Sustainable Development Goals) von Regelungsvorhaben betroffen sind, wie Vorhaben die Erreichung Version 20.04.2023 - Dieses Dokument ist eingeschränkt barrierefrei. von SDGs unterstützen und welche Abwägungen für die unterschiedlich schnelle Erreichung einzelner SDGs vorgenommen werden. Im Rahmen des Vorhabens dieser Verpflichtung soll auch unter Beteiligung der Zivilgesellschaft bewertet werden, ob und wie die Empfehlungen tatsächlich zur beabsichtigten Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele beitragen können.

[BMJ] mit [BKAMt]

OGPDE 24. April 2023

Referenznr.: 2023-12003

Kommentar von Transparency Deutschland:

SDG 16 hat Querschnittscharakter und ist Schlüssel für das Erreichen vieler anderer Ziele. Daher sollte er neben den unmittelbar einschlägigen SDGs überall mit betrachtet werden. Berücksichtigung des SDG16 stellt gewissermaßen die Implementierung der OGP dar!

Verpflichtung #8: BMUV: Datacube – Daten zur Umwelt

Ideenskizze: Mit dem Data Cube entwickelt das Umweltbundesamt ein leistungsfähiges System zur Strukturierung, Bereitstellung und Aufbereitung von umweltrelevanten Daten. Damit wird es zukünftig möglich, maschinenlesbare und transparente Umweltdaten auch über offene Schnittstellen (REST-API) bereitzustellen, für verschiedene Zielgruppen zur Datenexploration aufzubereiten und in den unterschiedlichen Daten- und Open-Data-Portalen auffindbar zu machen. Geplant sind unter anderem die Entwicklung von Dashboards im Co-Design Format, die Nutzung von Modellen des maschinellen Lernens für die (teil-)automatisierte Datenanalyse und das Experimentieren mit innovativen Datenquellen unter Beteiligung der verschiedenen Zielgruppen. Das Projekt verbessert die Daten-transparenz in der Umweltpolitik, in dem es möglich wird tiefgegliederte Daten nachvollziehbar zugänglich zu machen. Alle im Projekt entwickelten Software-komponenten werden Open Source zur Verfügung gestellt.

[BMUV]

OGPDE 24. April 2023

Referenznr.: 2023-12002

Kommentar von Transparency Deutschland:

Transparency Deutschland begrüßt die zusätzlich geschaffene Transparenz durch den Datacube.

Grundsätzlich ist es verwunderlich, dass mehrere Ressorts (BMAS, BMG, BMDV und BMBF) keinerlei Vorhaben im Hinblick auf Open Government planen.