

RESEARCH

Britta Reuter

Transparenz öffentlicher Einkaufsdaten in Deutschland

Anforderungen und Handlungsfelder
im Kontext von Open Government

OPEN ACCESS



Springer Gabler

Transparenz öffentlicher Einkaufsdaten in Deutschland

Britta Reuter

Transparenz öffentlicher Einkaufsdaten in Deutschland

Anforderungen und Handlungsfelder
im Kontext von Open Government

 Springer Gabler

Britta Reuter
Königswinter, Deutschland

Dissertation der Zeppelin Universität, Friedrichshafen

Gutachter: Prof. Dr. Jörn von Lucke, Prof. Dr. Hermann Hill
Disputation: 05. Mai 2020

ISBN 978-3-658-31686-0 ISBN 978-3-658-31687-7 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-31687-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2021. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation. **Open Access** Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Carina Reibold

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Das öffentliche Beschaffungswesen ist in Deutschland durch nationale und europäische Rechtsvorschriften geregelt. Beschaffungsprozesse und ihre Publikationen unterliegen monetären Schwellenwerten, die bestimmen, wie eine Ausschreibung veröffentlicht wird und wie Vergaben einzureichen sind. Obwohl die digitale Vergabe immer wieder eingefordert wurde, verzögerte sich deren Umsetzung in den vergangenen Jahrzehnten erheblich. In Deutschland gelten auf Bundes- und Länderebene verschiedene Richtlinien, sodass Ausschreibungen auf diverse Vergabeportale verteilt waren, deren Zugriff zum Teil noch kostenpflichtig war. Die Einführung der digitalen Vergabe stellte diese Dienstleister vor existentielle Herausforderungen, zumal der Staat begann selbst Vergabepattformen aufzubauen. All dies erschwerte es bis heute für Bieter, Bürger und Behörden eine Übersicht über die Vergabelandschaft in Deutschland zu haben, sich auf Ausschreibungen zu bewerben und bereits vergebene oder sich in Vergabe befindende Projekte zu evaluieren. Im internationalen Vergleich nimmt die Bundesrepublik Deutschland bei Transparenz, offenen Vergabedaten und der digitalen Vergabe eher Plätze im Mittelfeld ein.¹

Als Britta Reuter 2013 ihre Dissertation anmeldete waren erste Grundlagen zu Open Government und offenen Verwaltungsdaten (Open Government Data) von Wissenschaft und Verwaltungspraxis gelegt worden. Eine Öffnung der Vergabe und offene Vergabedaten wurden damals in Deutschland nicht ernsthaft verfolgt. In unserem ersten Gespräch über geeignete Open Government Anwendungsfelder kamen Frau Reuter und ich als ihr Doktorvater überein, dass in der offenen

¹Vgl. Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland: Gemeinsam in die Zukunft – Deutschland in der Open Government Partnership, Berlin 2017, S. 41–42.

Vergabe ein ganz großes Potential stecke. Dieses Themenfeld eigne sich für eine Dissertation. Bis heute hat diese Einschätzung nichts an Wert und Aktualität verloren. Die seit dem Jahr 2000 immer wieder verschobene Pflicht zur eVergabe gilt erst seit Januar 2020 und wird den Wunsch nach einer Öffnung der Datenbestände weiter verstärken.

Mit ihrer im Herbst 2019 an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen vorgelegten Dissertation trägt Britta Reuter dazu bei, dass sich Wissenschaftler in Deutschland künftig zielgerichteter und erfolgsversprechender mit einer Öffnung der Vergabe und offenen öffentlichen Einkaufsdaten wissenschaftlich auseinandersetzen können. Aus meiner Sicht als Erstgutachter hat diese Promotionsschrift herausragende Bedeutung für Theorie und Praxis. Es handelt sich um ein empirisch-analytisches wie gestalterisch-normatives Werk, das sich interdisziplinär an der Nahtstelle zwischen Verwaltungsinformatik, Wirtschaftsinformatik, Public Management und Vergaberecht positioniert. Den Schwierigkeitsgrad des Vorhabens, das Potential von offenen öffentlichen Einkaufsdaten zu bestimmen und Handlungsempfehlungen mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln, bewerte ich mit Blick auf die bestehende Theorie und Praxis als durchaus hoch.

Mit ihrer in Form dieses Buches veröffentlichten Dissertation erschließt Frau Reuter wertvolle Ansätze zu offenen öffentlichen Einkaufsdaten und zu einer Öffnung des Vergabewesens. Sie bietet hier eine andere, neuartige Perspektive, die sich bisher in Deutschland nicht im Aus- und Weiterbildungsangebot wiederfindet und erst allmählich auch rechtlich fundiert wird. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist mit ihrem Transparenzgesetz wesentlicher Vorreiter. Bisher dominieren eher die Sorge um Amts- und Dienstgeheimnisse sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen, wenn Verwaltungsbehörden und deren Mitarbeiter über die Öffnung des Vergabewesens und deren Konsequenzen nachdenken. Dahinter steckt auch die Sorge und die Erfahrung, durch zu viel Transparenz die langwierigen Vergabeverfahren noch mehr zu verlangsamen, da sich mehr Angriffspunkte für Einsprüche vor der Vergabekammer ergeben. Dass Transparenz nach der Vergabeentscheidung zu einer rechtskonformen Vergabe im Sinne von Rechenschaft gehören muss, wird dabei gerne ausgeblendet. Auch der Wunsch, die Kalkulation eines Angebots gegenüber dem Staat und der Konkurrenz nicht aufzudecken, entspricht der gelebten Tradition in Deutschland. Politisch wäre es aber durchaus vorstellbar, wie etwa in Brasilien, dass das öffentliche Interesse an Transparenz der Gebote um öffentliche Mittel höher wiegt als die Interessen der Unternehmen, eine Anbieter- und Angebotstransparenz zu verhindern.

Britta Reuter setzt mit diesem Werk einen wichtigen Meilenstein für die weitere Öffnung der Vergabe und der Vergabedaten in Deutschland. Ihre Erkenntnisse und die Handlungsempfehlungen können nun in der Praxis überprüft und weiterentwickelt werden. Dies kann zu einer weiteren Modernisierung des Vergabewesens in Deutschland, insbesondere im Unterschwellenbereich, beitragen. Sie hat mit den von ihr zusammengestellten offenen Forschungsfragen auch gleich eine weitere Arbeitsagenda für die wissenschaftliche Forschung vorgelegt, die aus meiner Sicht ebenso einer raschen Bearbeitung bedarf.

Nach Begutachtung und Verteidigung wird das Promotionsverfahren an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen mit diesem Druck im Sommer 2020 sehr erfolgreich abgeschlossen sein. Britta Reuter sei an dieser Stelle für ihre Dissertationsschrift gedankt. Die Anfertigung einer Promotion neben ihren beruflichen Tätigkeiten und nach der Geburt ihrer Tochter Mathilda erfordert eine außerordentliche Disziplin, für die ihr an dieser Stelle noch einmal Lob und Anerkennung gezollt werden muss. Als wissenschaftlicher Betreuer würde ich mich sehr freuen, wenn die von ihr eingebrachten Ideen und Anregungen in den kommenden Jahren breite Aufmerksamkeit finden und von Politik und Gesetzgebung aufgegriffen werden.

27. Mai 2020

Prof. Dr. Jörn von Lucke

Danksagung

„Auch der weiteste Weg beginnt mit einem ersten Schritt“ – so schrieb schon Konfuzius und so habe ich selbst den Prozess des Verfassens dieser Doktorarbeit erlebt. Viele kleine Schritte, die nach und nach ein großes Ganzes ergeben.

An dieser Stelle möchte ich herzlich den Betreuern meiner Dissertation, Prof. Dr. Jörn von Lucke und Prof. Dr. Hermann Hill, danken, die diesen Prozess mit Anregungen, Ratschlägen und Diskussionen konstruktiv begleitet haben.

Ebenso möchte ich allen Interviewpartnern und Experten danken, die sich die Zeit für Hintergrundgespräche, aber auch für die Teilnahme an der Online-Befragung genommen haben.

Mein besonderer Dank geht an meine Familie und engsten Freunde für ihre Geduld und Unterstützung, besonders in der Endphase dieser Arbeit. Die Arbeit selbst ist meiner Tochter Mathilda gewidmet: Sie war sowohl der Grund für die Unterbrechung als auch die Motivation für die Fortsetzung und Beendigung dieser Arbeit!

Königswinter
den 15. November 2019

Britta Reuter

Zusammenfassung

In den letzten zehn Jahren wurden Regierungsdaten der Öffentlichkeit über offene Verwaltungsdatenportale in wachsendem Maße zugänglich gemacht. Unter Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) als Transmissionsriemen wurden Transparenz sowie zusätzliche Partizipations- und Kollaborationsmöglichkeiten geschaffen. Diese sollen das Verwaltungshandeln glaubwürdiger machen und demokratische Grundprinzipien stärken.

Trotz einer Vielzahl verfügbarer Daten sind offene öffentliche Einkaufsdaten jedoch noch immer die Ausnahme; nur einige wenige deutsche Städte stellen sie bereit. Auch auf Bundesebene ist keine zentrale Statistik vorhanden, die exakt die Ausgaben des öffentlichen Einkaufs beziffert, was vor allem im größten Bereich der nationalen Ausgaben kritisch zu sehen ist. Vor dem Hintergrund, dass die deutsche Bundesregierung jährlich geschätzte 15 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Rahmen des öffentlichen Einkaufs verausgabt, ist zu fragen, ob die Bürger nicht auch Zugriff auf jene Daten haben sollten, die über die Verwendung der von ihnen erwirtschafteten Steuermittel Auskunft geben.

Diese Arbeit möchte auf Grundlage einer umfassenden Darstellung des Status quo die Voraussetzungen und Hindernisse, aber auch Chancen und Risiken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten erläutern und im Anschluss mithilfe einer empirischen Studie überprüfen. Die Befragung bietet darüber hinaus einen Einblick in die Bereitschaft zur Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten und mögliche Differenzierungsbedarfe. Best Practices aus der Slowakei und Frankreich sowie ein Leitbild mit 15 Handlungsfeldern geben konkrete Umsetzungsanregungen. Im Hintergrund steht die Frage, wie die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten im Kontext offener Verwaltungsdatenportale auch für Deutschland bis zum Jahr 2030 Realität werden kann.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Vorgehen	5
2.1	Ziel der Arbeit und Abgrenzungen	5
2.2	Leitende Forschungsfragen und Arbeitshypothesen	5
2.3	Methodischer und theoretischer Rahmen	8
2.4	Gliederung	9
2.5	Zusammenfassung	10
3	Literaturauswertung	13
3.1	Die Notwendigkeit einer systematischen Literaturauswertung	13
3.2	Vorgehen der Auswertung	14
3.3	Schlussfolgerungen	18
4	Die Technikfolgenabschätzung als theoretischer Rahmen	21
4.1	Definition und Abgrenzung der Technikfolgenabschätzung	21
4.2	Prägende Institutionen	24
4.3	Forschungs- und Beratungskonzeptionen der TFA	25
4.4	Projektvorgehen und Methoden	29
4.5	Wissenschaftliche Herausforderungen	29
5	Kontext des öffentlichen Einkaufs	33
5.1	Definitionen	33
5.1.1	Öffentlicher Einkauf in Abgrenzung zu Vergabe und Beschaffung	33
5.1.2	E-Government	34
5.1.3	Public E-Procurement	35
5.1.4	Open Government	35

5.1.5	Open Data	37
5.1.6	Open Government Data.	38
5.1.7	Open Public Procurement (Data)	39
5.2	Politische Positionen zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs. . .	39
5.2.1	Internationale und nationale Strategien und Programme	40
5.2.1.1	Der G20-Antikorruptionsplan 2019 bis 2021. . .	40
5.2.1.2	Die Open Data-Charter der G8	41
5.2.2	Europäische Strategien und Programme	41
5.2.2.1	Digitaler Binnenmarkt	41
5.2.2.2	Europäischer E-Government-Aktionsplan. . . .	42
5.2.3	Nationale Strategien und Programme auf Bundesebene	43
5.2.3.1	Digitale Verwaltung 2020.	43
5.2.3.2	Nationale E-Government-Strategie	44
5.2.4	Ausgewählte IGOs und NGOs	45
5.2.4.1	Weltbank	45
5.2.4.2	OECD.	47
5.2.4.3	Transparency International.	48
5.2.4.4	Open Knowledge Foundation Deutschland . . .	49
5.2.4.5	Open Government Partnership.	51
5.2.4.6	Open Contracting Partnership	53
5.2.4.7	Contracting Five (C5) Partnership.	54
5.3	Die Ziele des offenen öffentlichen Einkaufs.	54
5.4	Die Akteure des offenen öffentlichen Einkaufs	56
5.5	Zwischenfazit: Trotz wirtschaftlicher Relevanz kein konzertierter Fokus auf Öffnung des öffentlichen Einkaufs.	64
6	Der Status quo des öffentlichen Einkaufs.	67
6.1	Statistische Erhebungen zum öffentlichen Beschaffungsvolumen	67
6.1.1	Das öffentliche Beschaffungsvolumen Deutschlands . . .	67
6.1.2	Verteilung der öffentlichen Vergabe auf Oberschwellen- und Unterschwellenbereich.	70
6.1.3	Verteilung der öffentlichen nationalen Vergaben auf Verfahrensarten	73
6.2	Rechtliche Rahmenbedingungen.	76
6.2.1	Das Vergaberecht.	79
6.2.1.1	Struktur des Vergaberechts.	79
6.2.1.2	Zweck des Vergaberechts	82

6.2.1.3	Typologie der Auftraggeber	84
6.2.1.4	Vergaberechtliche Definition des öffentlichen Auftrags	85
6.2.1.5	Die Verfahrensarten	85
6.2.1.6	Schwellenwerte	88
6.2.1.7	Pflichten zur Transparenz im Vergaberecht . . .	89
6.2.1.8	Nationale Auftragsbekanntmachung	90
6.2.1.9	Nationale Vergabebekanntmachung	94
6.2.1.10	Vergaberechtsreform und eVergabe	95
6.2.2	Vergabestatistikverordnung	96
6.3	Organisatorische Umsetzung des öffentlichen Einkaufs	100
6.3.1	Organisationsformen des öffentlichen Einkaufs	100
6.3.2	Der öffentliche Einkaufsprozess und Anwendung auf diese Arbeit	102
6.4	Technische Durchdringung	110
6.4.1	Die Verbreitung von public E-Procurement in Europa	110
6.4.2	Die Verbreitung von public E-Procurement in Deutschland	112
6.5	Transparenz, Korruption, Partizipation und Kollaboration	114
6.5.1	Der Zusammenhang zwischen Transparenz und Korruption	115
6.5.1.1	Definition von Transparenz und Korruption . . .	115
6.5.1.2	Ursachen und Erscheinungsformen von Korruption	117
6.5.1.3	Die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Korruptionsbekämpfung	119
6.5.1.4	Korruption und Transparenz im öffentlichen Einkauf	120
6.5.1.5	Auswirkungen von Transparenz auf Korruption	122
6.5.2	Partizipation als wesentlicher Bestandteil der Offenheit	124
6.5.2.1	Definition	124
6.5.2.2	Erscheinungsformen und Anwendung im öffentlichen Einkauf	127

6.5.3	Kollaboration als Organisation Vieler zur Einflussnahme auf Wirtschaft und Politik.	132
6.5.3.1	Definition	132
6.5.3.2	Erscheinungsformen und Anwendung im öffentlichen Einkauf.	134
6.6	Zwischenfazit: Fortgesetzte Intransparenz im Unterswellenbereich in Deutschland.	137
7	Bestandsaufnahme offener öffentlicher Einkaufsdaten	141
7.1	Rechtliche Rahmenbedingungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	142
7.1.1	Die Regelung des Zugangs zu öffentlichen Daten: Public Sector Information (PSI)-Richtlinie.	142
7.1.2	Die Regelung der Weiterverwendung von öffentlichen Daten: Informationsweiterverwendungsgesetz	143
7.1.3	Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze	144
7.1.3.1	Institut für Gesetzesfolgenabschätzung	147
7.1.3.2	Beispielhafte Rechtsprechungen	148
7.1.3.3	Transparenzranking	152
7.1.3.4	FragDenStaat	154
7.1.4	E-Government-Gesetze	157
7.2	Organisatorische Umsetzung.	158
7.2.1	Vorgehen zur Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	158
7.2.1.1	Vergleichsmodell	158
7.2.1.2	Open Contracting Data Standard	159
7.2.1.3	Digiwhist	161
7.2.1.4	Ergebnis des Vergleichs	164
7.2.2	Geschäftsmodelle	166
7.3	Technische Durchdringung	173
7.3.1	Ökosystem der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten	173
7.3.2	Offene Datenkataloge	176
7.3.2.1	Traditionelle Ansätze der Datenhaltung.	177
7.3.2.2	Linked Open Data als wichtige Weiterentwicklung	179
7.3.3	Softwarebereitstellung.	182
7.3.4	Informationssicherheit.	183
7.3.5	Datenschutz im öffentlichen Einkauf	186

7.3.6	Lizenzierung	189
7.3.6.1	Definition und Anforderungen an ein Lizenzmodell	189
7.3.6.2	Kurzvorstellung ausgewählter Lizenzmodelle Datenlizenz Deutschland.	190
7.3.6.3	Anwendung von Lizenzmodellen auf den öffentlichen Einkauf.	194
7.3.7	Geldleistungsmodelle	194
7.3.8	Betreibermodelle	196
7.3.9	(Offene) Verwaltungsportale mit öffentlichen Einkaufsdaten	199
7.3.9.1	Verwaltungsportale.	199
7.3.9.2	Offenes Verwaltungsportal GovData auf Bundesebene	202
7.3.9.3	Offene Verwaltungsportale der Länder	205
7.3.9.3.1	Hamburgisches Transparenzgesetz	206
7.3.9.3.2	Bremer Informationsfreiheitsgesetz	208
7.3.9.3.3	Die Open.NRW-Strategie	211
7.3.9.3.4	Rheinland-Pfalz	214
7.3.9.3.5	Zwischenfazit: Erste Resultate auf Ebene der Länder.	215
7.3.9.4	Vergabe- und Bekanntmachungsportale auf Bundes- und Landesebene	217
7.3.9.4.1	Organisation.	217
7.3.9.4.2	Umfang der Analyse	219
7.3.9.4.3	Auftragsbekanntmachung	221
7.3.9.4.4	Vergabebekanntmachung.	225
7.3.9.4.5	Bereitstellung und Betrieb.	229
7.3.9.4.6	Die Uneinheitlichkeit des Internetauftritts	230
7.3.9.4.7	Qualität der Daten	231
7.3.9.5	Zwischenfazit: Inkonsistente und fragmentierte Datenlage.	232

7.4	Die Wirkung offener öffentlicher Einkaufsdaten auf Transparenz, Partizipation und Kollaboration.	233
7.4.1	Internationale Beispiele zur Erhöhung der Transparenz.	233
7.4.2	Beispiele für Partizipation in einem offenen, öffentlichen Einkauf	236
7.4.3	Kollaborationsmöglichkeiten im offenen öffentlichen Einkauf	238
7.5	Zwischenfazit: Nur punktuelle Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten in Deutschland trotz technologischer Basis	241
8	Online-Befragung „Offenes öffentliches Beschaffungswesen“	247
8.1	Design der Befragung	247
8.1.1	Methodik	247
8.1.2	Aufbau und Strukturierung des Fragebogens	248
8.1.3	Auswahl der Stichprobe	253
8.1.4	Bereitstellung des Fragebogens.	254
8.1.5	Rücklaufquote, Auswertung und eingesetzte Software	256
8.1.6	Abschließender Workshop zur Diskussion der Studienergebnisse	258
8.2	Studienergebnisse	260
8.2.1	Ausgangssituation	261
8.2.2	Künftige Situation	283
8.2.3	Rand- und Rahmenbedingungen.	308
8.2.4	Zusammenhangsanalysen und Vergleiche.	324
8.3	Zwischenfazit: Unterstützung einer differenzierten Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	326
8.3.1	Zentrale Einschätzungen zur Ausgangssituation.	326
8.3.2	Erwartete Entwicklungen	327
8.3.3	Rand- und Rahmenbedingungen.	328
9	Internationale Best Practices als Vorbild für Deutschland	331
9.1	Identifikation und Einordnung internationaler Best Practices	331
9.2	Ausgewählte Länderbeispiele in Europa.	332
9.2.1	Slowakei	332
9.2.1.1	Korruption in der Slowakei	332
9.2.1.2	Der rechtliche Weg der Slowakei zu mehr Transparenz im öffentlichen Einkauf.	333

9.2.1.3	Die Öffnung des öffentlichen Einkaufs in der Slowakei	334
9.2.1.4	Ergebnisse der slowakischen Maßnahmen.	337
9.2.1.5	Die Maßnahmen der Slowakei als Best Practices	340
9.2.2	Frankreich	342
9.2.2.1	Dezentralisierung und Fragmentierung	342
9.2.2.2	Die komplexe Regulierung des öffentlichen Einkaufs	342
9.2.2.3	Die Öffnung des öffentlichen Einkaufs in Frankreich	343
9.2.2.4	Ergebnisse der Maßnahmen Frankreichs.	349
9.2.2.5	Die Maßnahmen Frankreichs als Best Practices	349
9.2.3	Vergleich der Länderbeispiele und Implikationen für Deutschland	351
9.3	Zukunftsweisende technologische Beispiele.	353
9.4	Zwischenfazit: Vielfalt bestehender Lösungsansätze auch für Deutschland nutzbar	356
10	Leitbild und Handlungsfelder zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs in Deutschland	359
10.1	Vision	360
10.2	Handlungsfelder	364
10.2.1	Strategie.	364
10.2.2	Organisation	366
10.2.3	Recht	367
10.2.4	Technologie.	369
10.2.5	Transparenz.	371
10.2.6	Partizipation und Kollaboration	375
10.3	Zeitliche Umsetzung	376
10.4	Zwischenfazit: Potentiale eines offenen öffentlichen Einkaufs über Handlungsfelder aktiv erschließbar	379
11	Fazit	381
11.1	Stärken und Chancen, Schwächen und Risiken	381
11.2	Optimierungsansätze.	383
11.3	Abschließende Bewertung der Arbeitshypothesen	385
11.4	Beantwortung der leitenden Forschungsfragen.	388

11.5	Unerwartete Forschungsergebnisse.	389
11.6	Methodenkritik	389
11.7	Wissenschaftliche Lücken und weiterführende Fragestellungen.	391
11.8	Einschätzung der Verfasserin und Ausblick	394
	Rechtsquellenverzeichnis	395
	Bibliografie.	405
	Linkliste	441

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ABM	Auftragsbekanntmachung
Abs.	Absatz
AEUV	Arbeitsweise der EU
AFIG	Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz
AG	Aktiengesellschaft
AHP	Analytical Hierarchy Process
AI	Administration Intelligence
API	Application Programming Interface
Art.	Artikel
AT	Amtlicher Teil
Az.	Aktenzeichen
BABZV	Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung
BAnz	Bundesanzeiger
BArchG	Bundesarchivgesetz
BASE	Beschaffungsportal Portugal
BB	Brandenburg
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BE	Berlin
BER	Berlin
Bescha	Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Bundesgerichtshof in Strafsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung

BME	Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
BPI	Bribe Payers Index
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremGBL	Bremisches Gesetzblatt
BremIFG	Bremer Informationsfreiheitsgesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
Bsp.	Beispiel
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BWB	Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
BWI	BWI GmbH, IT-Dienstleister für Bundeswehr und Bund
BY	Bayern // ebenfalls Teil der CC Lizenzbezeichnung
bzw.	beziehungsweise
C5	Contracting Five Partnership
CC	Creative Commons
CC ITÜ	Kompetenzzentrum Informationstechnische Überwachung
CeDEM	Conference for E-Democracy and Open Government
CEF	Connecting Europe Facility
CIO	Chief Information Officer
CKAN	Comprehensive Knowledge Archive Network
CMI	Chr. Michelsen Institute
CMP	Code des Marchés Publics
CPI	Corruption Perceptions Index
CPV	Common Procurement Vocabulary
CSV	Comma-separated values
DCAT	Data Catalogue Vocabulary
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade
DFATD	Department of Foreign Affairs, Trade and Development
DFID	Department for International Development
DGRI	Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik e. V.

Digiwhist	Digital Whistleblower
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DINSIC	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DOAJ	Directory of Open Access Journals
Drs.	Drucksache
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DTVP	Deutsches Vergabeportal GmbH
DVNW	Deutsches Vergabernetzwerk
e-	elektronisch/electronic
etc.	et cetera
E-	Elektronisch/Electronic
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
ECEG	European Conference On E-Government
ECS	Electronic Contracting System
EFAD	Emerald Fulltext Archive Database
EG	Europäische Gemeinschaft
EGovG	E-Government-Gesetz
EKS	Elektronický Kontraktačný Systém
EPSA	European Public Sector Award
EPTA	European Parliamentary Technology Assessment
ESI	European Structural and Investment Funds
ESPD	European Single Procurement Document
ETAG	European Technology Assessment Group
EU	Europäische Union
EUBestG	EU Bestechungsgesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EuroPAM	The European Accountability Mechanisms
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVerwFG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften
FAQ	Frequently Asked Questions
FEU	Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FH	Fachhochschule
FITKO	Föderale IT-Kooperation

FNA	Fundstellennachweis
FoRMÖB	Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung
FR	Frankreich
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland
Gem.	Gemeinsam(es)
GeoZG	Geodatenzugangsgesetz
Ggf.	Gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GTI	Global Transparency Institute
GUI	Graphical User Interface
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt NRW
GVl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Rheinland-Pfalz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HB	Hansestadt Bremen
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HH	Hansestadt Hamburg
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbIFG	Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HTML	Hyper Text Markup Language
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICG	Institut für Corporate Governance
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
ID	Identität
IDA	International Development Association
IDRC	International Development Research Center
IEEE	Institut für Elektrotechnik und Elektronik
IEG	Independent Evaluation Group
IFC	International Finance Corporation
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFIP	International Federation of Information Processing
IfM	Institut für den Mittelstand
IGO	Intergovernmental Organization

IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMF	International Monetary Fund
InGfA	Institut für Gesetzesfolgenabschätzung
Inkl.	Inklusive
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IntBestG	Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung
IPSERA	International Purchasing and Supply Education and Research Association
ISI	Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung
ISO	International Organization for Standardization
ITAS	Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
IZG	Informationszugangsgesetz
J	Ja
JAL	Journal d'annonces légales
JeDEM	eJournal of eDemocracy and Open Government
JORF	Journal Officiel de la République Française
JPEG	Joint Photographic Experts Group
JSON	JavaScript Object Notation
JSONLD	JavaScript Object Notation for Linked Data
JurionRS	Jurion Rechtsprechung
K. A.	Keine Angabe
Kap.	Kapitel
KDN	Dachverband kommunaler IT-Dienstleister
KI	Künstliche Intelligenz
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
Kl.	Klein
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KO	Kollaboration
KOINNO	Kompetenzzentrum für innovative Beschaffung
KonzVgV	Konzessionsvergabeverordnung
KorrBekG	Gesetz zur Bekämpfung der Korruption
KPMG	Klynveld, Peat, Marwick und Goerdeler
KVK	Karlsruher virtueller Katalog
LAPSI	Legal aspects of reusing public sector information
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	littera (Buchstabe)

LLP	Limited Liability Partnership
LOD	Linked Open Data
LOGD	Linked Open Government Data
LT	Landtag
LTanspG	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
LuFo	Luftfahrtforschung
LVC	Low Value Contracts
LZBW	Logistikzentrum Baden-Württemberg
MB	Megabit
MBA	Master of Business Administration
MET	Monitoring European Tenders
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MIS	Management of Information Systems
MITRE	Massachusetts Institute Of Technology Research And Engineering
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
N	Nein
n/r	nicht relevant
N3	Notation 3
NAP	Nationaler Aktionsplan
NASES	National Network and Services Agency
NEGS	Nationale eGovernment Strategie
NGO	Nichtregierungsorganisation
NI	Niedersachsen
NOR	Nummerierungsstandard in Frankreich („Système NOR“)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NTA	Netzwerk Technology Assessment
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
NW	Nordrhein-Westfalen
o. A.	Ohne Angabe
o. O.	Ohne Ortsangabe
OC	Open Contracting
OCCRP	Organized Crime and Corruption Reporting Project
OCDS	Open Contracting Data Standard
ODbL	Open Database License
ODC	Open Data Commons

ODT	OpenDocument Text
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation
OG	Organisation
OGP	Open Government Partnership
OJEU	Official Journal of the European Union
OKFN	Open Knowledge Foundation
OSB	Oberschwellenbereich
OSME	Office of Small and Medium Enterprises
OTA	Office of Technology Assessment
OTC	Over the thresholds contracts
OVG	Oberverwaltungsgericht
PA	Partizipation
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PDA	Personal Digital Assistant
PDDL	Problem Domain Description Language
PDF	Portable Document Format
PEPPOL	Pan-European Public Procurement OnLine
PHP	Hypertext Preprocessor
PostgreSQL	Freies, objektrelationales Datenbankmanagementsystem
PPP	Public Private Partnership
PQ	Präqualifikation
PSI	Public Sector Information
PSPC	Public Services and Procurement Canada
pTFA	Partizipative Technikfolgenabschätzung
PwC	Pricewaterhouse Coopers
PWGSC	Public Works and Government Services Canada
RDF	Resource Description Framework
RE	Recht
REST	Representational State Transfer
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
RSS	Rich Site Summary
SaaS	Software as a Service
SektVO	Sektorenverordnung
SH	Schleswig-Holstein
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency

SIMAP	Système d'information pour les marchés publics européens
SIRET	Système d'identification du répertoire des établissements
SK	Slowakei
SL	Saarland
SMS	Short Message Service
SN	Sachsen
SPARQL	SPARQL Protocol And RDF Query Language
SSRN	Social Science Research Network
ST	Sachsen-Anhalt // in der Online-Umfrage: Strategie
StGB	Strafgesetzbuch
STOA	Scientific and Technological Options Assessment
StUG	Stasi-Unterlagen-Gesetz
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TAB	Büro für Technikfolgenabschätzung
TE	Technologie
TED	Tenders Electronic Daily
TFA	Technikfolgenabschätzung
TH	Thüringen
TI	Transparency International
TOGI	The Open Government Institute
TR	Transparenz
TTL	Turtle
TV	Television
TW	Teilnahmewettbewerb
tw.	teilweise
TWC	Tetherless World Constellation
TXT	Dateinamenerweiterung: Microsoft Word-Datei
UCL	University College London
UIG	Umweltinformationsgesetz
UK	United Kingdom
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UrhG	Urhebergesetz
URI	Uniform Resource Identifier
URL	Uniform Resource Locator
US	United States
USA	United States of America
USB	Unterswellenbereich
USD	US-Dollar

UTC	Under the thresholds
UVgO	Unterswellenvergabeverordnung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VBM	Vergabebekanntmachung
VergRModVO	Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts
VergStatVO	Vergabestatistikverordnung
Verw.	Verwaltung
VerwGebO	Verwaltungsgebührenordnung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VMP	Vergabemanagementportal
VOB/A	Vergabeordnung für Bauleistungen, Abschnitt A
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabeordnung für Dienstleistungen, Abschnitt A
vorh.	vorhanden
VsVgV	Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
VwV	Verwaltungsvorschrift
W3C	World Wide Web Consortium
Wiss.	Wissenschaft
XML	Extensible markup language
XSLs	Excel Spreadsheets
ZPO	Zivilprozessordnung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1	Wirkungsdimensionen der Analyse und beispielhafte Aspekte der Vertiefung	30
Abbildung 5.1	Begriffliche Abgrenzungen und Überschneidungen	34
Abbildung 5.2	Durchlässigkeit von Daten.	38
Abbildung 5.3	Bezugsrahmen des offenen öffentlichen Einkaufs	55
Abbildung 5.4	Akteure des offenen öffentlichen Einkaufs	57
Abbildung 6.1	Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland laut OECD	68
Abbildung 6.2	Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland gemäß EU	69
Abbildung 6.3	Anzahl Vergabeverfahren national nach VOB/A nach Verfahrensarten (2008)	74
Abbildung 6.4	Anzahl Vergabeverfahren national nach VOL/A nach Verfahrensarten (2008)	74
Abbildung 6.5	Anzahl Vergabeverfahren national nach Ebenen (2008)	76
Abbildung 6.6	Rechtsbereiche mit unmittelbarem Einfluss auf den öffentlichen Einkauf	77
Abbildung 6.7	Rechtsbereiche an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Einkauf und Open Data	78
Abbildung 6.8	Normenhierarchie	79
Abbildung 6.9	Struktur des Vergaberechts	80
Abbildung 6.10	Übersicht Verfahrensarten und Veröffentlichungspflichten im Unterschwellenbereich	86
Abbildung 6.11	Erfasste Daten zu Indikatoren der TED im Unterschwellenbereich	98

Abbildung 6.12	Organisationsformen des öffentlichen Einkaufs	101
Abbildung 6.13	Gesamtprozess des öffentlichen Einkaufs	103
Abbildung 6.14	Zuordnung Bekanntmachungen zum Gesamtprozess des öffentlichen Einkaufs	107
Abbildung 6.15	Drei Säulen des Open Government	114
Abbildung 6.16	Materielle und immaterielle Folgen der Korruption	117
Abbildung 6.17	Anteil „Erlangung von Aufträgen“ an allen Vorteilen	118
Abbildung 6.18	Schwerpunktbereiche einer offenen Partizipation – politisches Engagement	125
Abbildung 6.19	Einordnung E-/offene Partizipation und E-/offene Kollaboration	126
Abbildung 6.20	Schwerpunktbereiche einer offenen Zusammenarbeit – gesellschaftliches Engagement	133
Abbildung 7.1	Transparenzranking 2017	153
Abbildung 7.2	Archetypische Akteure und Geschäftsmodelle	167
Abbildung 7.3	Charakteristika des Geschäftsmodells „Premium“ für öffentliche Einkaufsdaten	169
Abbildung 7.4	Charakteristika des Geschäftsmodells „Freemium“ für öffentliche Einkaufsdaten	170
Abbildung 7.5	Charakteristika des Geschäftsmodells „Open Source ähnlich“ für öffentliche Einkaufsdaten	170
Abbildung 7.6	Charakteristika des Geschäftsmodells „Infrastrukturelle Razor und Blades“ für öffentliche Einkaufsdaten	171
Abbildung 7.7	Charakteristika des Geschäftsmodells „Nachfrage- orientierte Plattform“ für öffentliche Einkaufsdaten	172
Abbildung 7.8	Charakteristika des Geschäftsmodells „Angebots- orientierte Plattform“ für öffentliche Einkaufsdaten	173
Abbildung 7.9	Ökosystem der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten	174
Abbildung 7.10	Datenhaltung im zentralen Datenkatalog	177
Abbildung 7.11	Datenhaltung im Verbundkatalog	178
Abbildung 7.12	Ansätze Linked Open Procurement Data	182
Abbildung 7.13	Einordnung der bereitgestellten Software	182
Abbildung 7.14	Vorgehensweise gemäß IT-Grundschutz	184
Abbildung 7.15	Kernaufgaben des Betreibers	197
Abbildung 7.16	Idealtypische Entwicklungsstufen von Verwaltungsportalen	199
Abbildung 7.17	Architektur der GovData-Plattform	205

Abbildung 7.18	Kaskade der Datenbereitstellung am Beispiel von NRW	218
Abbildung 7.19	Übersicht veröffentlichte Daten Auftragsbekanntmachungen	222
Abbildung 7.20	Übersicht veröffentlichte Daten Vergabebekanntmachung.	226
Abbildung 7.21	SWOT-Analyse zu den untersuchten Portalen.	233
Abbildung 7.22	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten.	243
Abbildung 8.1	Erfahrung der Teilnehmer im öffentlichen Einkauf.	261
Abbildung 8.2	Gruppenzugehörigkeit der Teilnehmer	262
Abbildung 8.3	Beschäftigung mit der Veröffentlichung öffentlicher Verwaltungsdaten	263
Abbildung 8.4	Förderung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten . . .	265
Abbildung 8.5	Wesentliche Vorteile der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	267
Abbildung 8.6	Aktuelle Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich.	268
Abbildung 8.7	Aktuelle Art der Datenspeicherung öffentlicher Einkaufsdaten	271
Abbildung 8.8	Aktuelle Formate der Speicherung öffentlicher Einkaufsdaten	273
Abbildung 8.9	Aktuelle Orte der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten	275
Abbildung 8.10	Aktuelle Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten nach Kategorien.	276
Abbildung 8.11	Aktuelle Anwendungen öffentlicher Einkaufsdaten	278
Abbildung 8.12	Hindernisse der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	280
Abbildung 8.13	Voraussetzungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	281
Abbildung 8.14	Künftige Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten . . .	283
Abbildung 8.15	Künftiger Zugriff einzelner Gruppen auf öffentliche Einkaufsdaten	286
Abbildung 8.16	Einschränkung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Projekte)	290
Abbildung 8.17	Einschränkungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten (Warengruppen)	292
Abbildung 8.18	Künftige Bereitstellungsorte öffentlicher Einkaufsdaten . . .	293

Abbildung 8.19	Wirtschaftliche Folgen der Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über govdata.de	294
Abbildung 8.20	Impulse aus der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	299
Abbildung 8.21	Nutzen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	300
Abbildung 8.22	Stärken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	301
Abbildung 8.23	Schwächen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	303
Abbildung 8.24	Chancen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	305
Abbildung 8.25	Risiken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	306
Abbildung 8.26	Auswirkung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Transparenz	308
Abbildung 8.27	Maßnahmen zur Beteiligung Dritter	309
Abbildung 8.28	Einfluss der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Reduktion der Korruption	311
Abbildung 8.29	Weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption	313
Abbildung 8.30	Mechanismen zur Stärkung des Engagements Dritter	315
Abbildung 8.31	Benötigte Ressourcen zur Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten	317
Abbildung 8.32	Bewertung des Transparenzgesetzes in Hamburg als Blaupause	320
Abbildung 8.33	Geschätzter Zeithorizont zur Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens	323
Abbildung 8.34	Vergleich Mittelwerte heutiger und künftiger Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten	324
Abbildung 9.1	SWOT-Analyse Slowakei	341
Abbildung 9.2	Nationale Wertgrenzen Frankreich	344
Abbildung 9.3	SWOT-Analyse Frankreich	350
Abbildung 10.1	Leitbild der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	360
Abbildung 10.2	Urbane Datenplattformen	363
Abbildung 10.3	Einordnung der Vision öffentlicher Einkaufsdaten zwischen Bereitstellungsstufen und -formen	363
Abbildung 10.4	Grade der Veröffentlichung	372
Abbildung 10.5	Komplexität versus Nutzen der Handlungsfelder	377
Abbildung 10.6	Zeitlicher Umsetzungsvorschlag inklusive Beispiel-KPIs und -Auswertungen	378
Abbildung 11.1	SWOT-Analyse Öffnung des öffentlichen Einkaufs	383

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1	Vorgehen bei der Literaturlauswertung	14
Tabelle 3.2	Übersicht über die Suchbegriffe der Literaturrecherche	15
Tabelle 3.3	Ein- und Ausschlusskriterien bei der Auswahl der Quellen	17
Tabelle 4.1	Abgrenzung Politikberatung und Technikfolgenabschätzung	23
Tabelle 4.2	Ursprungsform Technikfolgenabschätzung und ihre Weiterentwicklung	26
Tabelle 5.1	Beispielhafte Ziele des öffentlichen Einkaufs	56
Tabelle 5.2	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Wirtschaft	58
Tabelle 5.3	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Politik	59
Tabelle 5.4	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Verwaltung	60
Tabelle 5.5	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Bürger	61
Tabelle 5.6	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die NGOs	62
Tabelle 5.7	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Medien	63
Tabelle 5.8	SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Wissenschaft	64
Tabelle 6.1	Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland gemäß OECD	69
Tabelle 6.2	Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland gemäß EU	70

Tabelle 6.3	Aufteilung der Vergabeverfahren insgesamt	71
Tabelle 6.4	Aufteilung des Vergabevolumens insgesamt	72
Tabelle 6.5	Übersicht der Verfahrensarten im Unterschwellenbereich	87
Tabelle 6.6	Wertgrenzen Vergaberecht in ihrer geltenden Fassung bis 31.12.2019	88
Tabelle 6.7	Kurzübersicht der Transparenzpflichten für Bekanntmachungen im Ober- und Unterschwellenbereich	89
Tabelle 6.8	Rechtliche Pflichtangaben zur ex-ante Auftragsbekanntmachung im Unterschwellenbereich	91
Tabelle 6.9	Rechtliche Pflichtangaben zur ex-post Vergabebekanntmachung im Unterschwellenbereich	95
Tabelle 6.10	Abgleich der in dieser Arbeit genutzten Daten mit dem reduzierten Datenschema aus Digiwhist	104
Tabelle 6.11	Pflicht zur Veröffentlichung der Daten gemäß aktuellen Rechtsnormen.	108
Tabelle 6.12	SWOT-Analyse Public E-Procurement	111
Tabelle 6.13	Korruptionsrisiken und mögliche Gegenmaßnahmen im öffentlichen Einkaufsprozess	121
Tabelle 6.14	SWOT-Analyse E-Partizipation	127
Tabelle 6.15	Zuordnung der Beteiligungsformate zu Intensitätsstufen	129
Tabelle 6.16	Beispiele für E-Partizipation im öffentlichen Einkauf	129
Tabelle 6.17	SWOT-Analyse E-Kollaboration	134
Tabelle 6.18	Beispiele für E-Kollaboration im öffentlichen Einkauf	136
Tabelle 7.1	Bewertungskriterien Transparenzranking und Erfüllung pro Land	153
Tabelle 7.2	Erfolg von Anfragen in der Rubrik „Vergabe“ bei FragDenStaat	155
Tabelle 7.3	Erfolg von Anfragen in der Rubrik „Vertrag“ bei FragDenStaat	156
Tabelle 7.4	SWOT-Analyse Open Contracting Data Standard	161
Tabelle 7.5	SWOT-Analyse Digiwhist	164
Tabelle 7.6	Einordnung des OCDS in das Vergleichsmodell	165
Tabelle 7.7	Einordnung Digiwhist in das Vergleichsmodell	166
Tabelle 7.8	Fünf-Sterne-Schema zur Beurteilung des Vernetzungsgrades von Daten	180
Tabelle 7.9	Schutzbedarfskategorien bei der Informationssicherheit	185

Tabelle 7.10	Kompatibilität der Datenlizenz Deutschland mit CC und ODC	191
Tabelle 7.11	Rechtemodule Creative Commons.	192
Tabelle 7.12	Kernlizenzen Creative Commons.	192
Tabelle 7.13	Ansatzpunkte für die Entwicklung von Ausschreibungsportalen	201
Tabelle 7.14	Auswertung des GovData-Portals auf Bundesebene in Bezug auf öffentliche Einkaufsdaten	203
Tabelle 7.15	Auswertung der Open Data-Portale auf Landesebene in Bezug auf öffentliche Einkaufsdaten	215
Tabelle 7.16	Steckbrief zur Analyse der Vergabeportale	219
Tabelle 7.17	Schema der Auswertung.	220
Tabelle 7.18	Veröffentlichte Angaben wie rechtlich vorgegeben (ABM)	223
Tabelle 7.19	Mehr veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (ABM)	224
Tabelle 7.20	Weniger veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (ABM)	224
Tabelle 7.21	Veröffentlichte Daten im Abgleich mit den juristischen Vorgaben (ABM).	225
Tabelle 7.22	Veröffentlichte Angaben wie rechtlich vorgegeben (VBM)	227
Tabelle 7.23	Mehr veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (VBM)	228
Tabelle 7.24	Weniger veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (VBM)	228
Tabelle 7.25	Veröffentlichte Daten im Abgleich mit den juristischen Vorgaben (VBM)	229
Tabelle 7.26	Beispiele für offene Partizipation im öffentlichen Einkauf.	236
Tabelle 7.27	Beispiele für offene Kollaboration im öffentlichen Einkauf.	240
Tabelle 8.1	Aufteilung der Fragen auf Themenkomplexe der Studie.	248
Tabelle 8.2	Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Ausgangssituation	249
Tabelle 8.3	Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Zukunft.	250
Tabelle 8.4	Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Rand- und Rahmenbedingungen	251

Tabelle 8.5	Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Feedback	253
Tabelle 8.6	Anzahl Eingeladene nach Gruppen	254
Tabelle 8.7	Organisationszuordnung der Teilnehmer	255
Tabelle 8.8	Eingeladene und Teilnehmer der Studie im Vergleich	257
Tabelle 8.9	Rückmeldungen zum Leitbild aus dem Workshop vom 05. Juli 2019.	259
Tabelle 8.10	Erfahrung nach Antworthäufigkeit.	261
Tabelle 8.11	Erfahrung nach Antwortreihenfolge.	261
Tabelle 8.12	Gruppenzugehörigkeit der Teilnehmer.	262
Tabelle 8.13	Beschäftigung mit dem Thema nach Antworthäufigkeit	264
Tabelle 8.14	Beschäftigung mit dem Thema nach Antwortreihenfolge	264
Tabelle 8.15	Förderung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten	265
Tabelle 8.16	Varianten der Bekanntmachungen auf portalen	266
Tabelle 8.17	Wesentliche Vorteile der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten.	267
Tabelle 8.18	Aktuelle Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich.	268
Tabelle 8.19	Aktuelle Art der Datenspeicherung nach Antworthäufigkeit	272
Tabelle 8.20	Aktuelle Art der Datenspeicherung nach Antwortreihenfolge	272
Tabelle 8.21	Aktuelle Formate der Speicherung öffentlicher Einkaufsdaten.	274
Tabelle 8.22	Aktuelle Orte der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten.	276
Tabelle 8.23	Aktuelle Anwendungen öffentlicher Einkaufsdaten	278
Tabelle 8.24	Hindernisse der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten.	280
Tabelle 8.25	Voraussetzungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten.	282
Tabelle 8.26	Künftige Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten	283
Tabelle 8.27	Künftiger Zugriff einzelner Gruppen auf öffentliche Einkaufsdaten.	287
Tabelle 8.28	Einschränkung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Projekte)	290
Tabelle 8.29	Einschränkungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten (Warengruppen)	292
Tabelle 8.30	Künftige Bereitstellungsorte nach Antworthäufigkeit	293

Tabelle 8.31	Wirtschaftliche Folgen der Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über govdata.de.	295
Tabelle 8.32	Sinnvolle Anwendungen aus Sicht der Befragten	296
Tabelle 8.33	Geschäftsmodelle und Lösungsansätze aus Sicht der Befragten	298
Tabelle 8.34	Impulse aus der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	299
Tabelle 8.35	Nutzen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	300
Tabelle 8.36	Stärken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	302
Tabelle 8.37	Schwächen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	303
Tabelle 8.38	Chancen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	305
Tabelle 8.39	Risiken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten	307
Tabelle 8.40	Auswirkung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Transparenz	308
Tabelle 8.41	Maßnahmen zur Beteiligung Dritter	310
Tabelle 8.42	Einfluss der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Reduktion der Korruption	311
Tabelle 8.43	Weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption.	313
Tabelle 8.44	Mechanismen zur Stärkung des Engagements Dritter.	316
Tabelle 8.45	Benötigte Ressourcen nach Antworthäufigkeit	317
Tabelle 8.46	Benötigte Ressourcen nach Antwortreihenfolge	318
Tabelle 8.47	Bewertung nach Antworthäufigkeit	320
Tabelle 8.48	Bewertung nach Antwortreihenfolge	321
Tabelle 8.49	Vorgeschlagene Best Practices.	322
Tabelle 8.50	Geschätzter Zeithorizont nach Antworthäufigkeit	323
Tabelle 8.51	Geschätzter Zeithorizont nach Antwortreihenfolge	323
Tabelle 8.52	Vergleich Mittelwerte heutiger und künftiger Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten	325
Tabelle 9.1	Schwellenwerte, Einkäufer und Vertragsdefinition	335
Tabelle 9.2	Wertgrenzen und Vertragsdefinitionen UTC	335
Tabelle 9.3	Nationaler Aktionsplan 2018 bis 2020 in Frankreich für Maßnahme 2 „Increasing transparency in public procurement“	348
Tabelle 10.1	Häfler Stufenmodell für die weitere Entwicklung des World Wide Webs.	361
Tabelle 10.2	Zukünftiger Zugriff auf offene öffentliche Einkaufsdaten.	374



Einleitung

1

Öffentliche Diskussionen und Demonstrationen wegen verschobener, nicht gewollter oder zu teurer Bauprojekte belegen eindrücklich, dass Bürgerinnen und Bürger¹ einen transparenten und nachvollziehbaren Einsatz der von ihnen erwirtschafteten Steuermittel verlangen. Prominente Beispiele aus jüngster Vergangenheit sind die Projekte „Stuttgart 21“ oder der Berlin-Brandenburgische Flughafen BER. Die Bundesrepublik ist hier keine Ausnahme. Auch andernorts stehen Bürgerbeteiligung und Transparenz auf der Agenda. In den USA gab Barack Obama schon vor zehn Jahren den Impuls zur Erneuerung der Verwaltung in den USA mit Unterzeichnung des „Memorandum on Transparency and Open Government“ vom 21. Januar 2009:

„My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government“ (Obama, 2009, S. 34).

¹Im Folgenden wird aus Gründen der leichteren Lesbarkeit die männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

Elektronisches Zusatzmaterial Die elektronische Version dieses Buches enthält Zusatzmaterial, das berechtigten Benutzern zur Verfügung steht
https://doi.org/10.1007/978-3-658-31687-7_1

Damit machte er Open Government zum Mittelpunkt seines Wirkens. Neben Transparenz umfasst Open Government das Angebot eines Staates an seine Bürger, sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Partizipation) sowie die Zusammenarbeit (Kollaboration) im alltäglichen Verwaltungshandeln zu verbessern.

Eine wesentliche Rolle für die Transparenz spielen die vorhandenen Verwaltungsdaten. Mehrere Untersuchungen zeigen das volkswirtschaftliche Potential dieser Daten auf, beispielsweise kommt eine Studie für Deutschland in einem konservativ gerechneten Szenario auf ein volkswirtschaftliches Potential von etwa 12 Milliarden Euro pro Jahr beziehungsweise in einem ambitionierten Szenario auf etwa 43 Milliarden Euro pro Jahr (Dapp et al., 2016, S. 57 f.). Auch vor diesem Hintergrund erfolgte die zögerliche Offenlegung einiger Daten der öffentlichen Verwaltung in den letzten zehn Jahren: Begleitet von einer Rechtsprechung, die nach und nach die Öffnung der Verwaltungsdaten aufgegriffen hat, kann mittlerweile auf mehr als 86 (zumeist kommunalen) offenen Verwaltungsportalen in Deutschland eine Vielzahl von öffentlichen Daten eingesehen werden (Tursics, 2019). Sie reichen von den beliebtesten Vornamen, Verkehrs- und Mobilitätsdaten im Kontext von Staus, Baustellen, Benzinpreisen, Fahrplänen von Bus und Bahn, über Immobilien- und Grundstückspreisentwicklungen bis hin zu Echtzeit-Pegelständen der deutschen Bundeswasserstraßen. Ausgenommen sind lediglich Daten, die dem Datenschutz unterliegen. Dessen ungeachtet kann die wachsende Anzahl solcher Portale nicht darüber hinwegtäuschen, dass die flächendeckende Verfügbarkeit offener, qualitativ hochwertiger Verwaltungsdaten für Deutschland bei über 11 000 Kommunen (Rudnicka, 2019) noch in weiter Ferne liegt. Ebenfalls herausfordernd gestaltet sich die Analyse, welche Daten überhaupt in welcher Tiefe und Breite bereits heute von wem veröffentlicht werden. Ein Musterdatenkatalog soll hier, zumindest in Nordrhein-Westfalen, für die notwendige Standardisierung sorgen (Krabina & Wiedemann, 2019).

Für die vorliegende Untersuchung sind Datensätze der öffentlichen Verwaltungen zu Vergaben und Verträgen relevant. Bei der Suche erweist sich schnell, dass die Ergebnisse überschaubar sind und die Rechercheoptionen weit hinter den technischen Möglichkeiten zurückbleiben: Bislang enthalten nur zwei von insgesamt 31 194 Datensätzen (Stand Juli 2019) auf dem zentralen Open Data Portal Deutschlands (<https://www.govdata.de>) hierzu Angaben. Auf den untersuchten 26 Vergabe- und Bekanntmachungsportalen finden sich zwar die rechtlich vorgeschriebenen Auftrags- und Vergabebekanntmachungen der Ausschreibungs- und Vergabephase, allerdings ergeben diese, selbst in Summe, weder ein vollständiges noch ein konsistentes Zahlenwerk zum öffentlichen Einkauf. Sie liefern allenfalls selektive, vergabeprozessbezogene Informationen.

Angaben zur Planung von Einkaufsentscheidungen sowie Projektausführung fehlen gänzlich.

Ebenso wenig lassen sich aus amtlichen Statistiken einheitliche Aussagen zum Beschaffungsvolumen der Bundesrepublik Deutschland ableiten. Allein die Frage, wie groß das Gesamtvolumen der öffentlichen Einkäufe pro Jahr ist, kann nur geschätzt werden. Während der Oberschwellenbereich aufgrund von EU-weiten Ausschreibungsverpflichtungen höheren Transparenzanforderungen genügen muss, ist der Unterschwellenbereich weitgehend intransparent. Jedoch werden eben in diesem Bereich die meisten Verfahren nach Anzahl und Volumen abgewickelt. Vor dem Hintergrund, dass der öffentliche Einkauf in Europa im Durchschnitt etwa 15 % des BIP beträgt (das sind für Deutschland etwa 300–400 Milliarden Euro jährlich), ist dies nicht nur überraschend, sondern im Jahr 2019 auch unzureichend. Es sind somit weder verlässliche, rückblickende Informationen (zum Beispiel nach Ablauf eines Jahres) erhältlich noch aktuelle Informationen über die Planung und den Fortschritt laufender Projekte und ihre Beteiligten.

Der Einsatz von Technologie kann hier eine Brücke schlagen und als Vehikel einen weiteren Beitrag zur Transparenz im öffentlichen Einkauf leisten. Diese Transparenz kann für diverse Akteure Potential bieten: Interessierte Unternehmen könnten schneller die für sie relevanten Ausschreibungen identifizieren und effizienter an Vergabeverfahren teilnehmen, Verwaltungen könnten interne Aufwände in der Beantwortung von Fragen oder für die Bereitstellung von Informationen reduzieren, der Bürger könnte sich jederzeit zum Stand eines Projektes informieren und Medien sowie Wissenschaft könnten Analysen auf idealerweise qualitativ hochwertige Daten stützen. Und letztlich könnte die Politik einerseits die Glaubwürdigkeit ihrer Entscheidungen erhöhen, andererseits einen Beitrag zur Vermeidung von Korruption leisten. Die mit der Transparenz einhergehenden Risiken und Nachteile müssen zwar identifiziert und abgewogen werden, doch zeigen Beispiele anderer Länder, dass dies durchaus möglich ist, zum Beispiel die Slowakei oder Frankreich.

Die vorliegende Arbeit will daher, ausgehend vom Status quo des öffentlichen Einkaufs, erstens klären, ob, warum und für wen eine Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich sinnvoll sein kann. Zweitens gilt es zu hinterfragen, wie dies praktisch und technisch erfolgen kann, wo mit Einschränkungen zu rechnen ist und welche Best Practices es gibt. Abschließend ist zu diskutieren, wie das Leitbild einer offenen Vergabepolitik mit konkreten Handlungsempfehlungen aussehen kann.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





2.1 Ziel der Arbeit und Abgrenzungen

Das Ziel der Arbeit ist, unter Nutzung der Technikfolgenabschätzung (TFA) als theoretischem Fundament, einen wissenschaftlichen Beitrag zur Untersuchung der Öffnung des öffentlichen Einkaufs im Unterschwellenbereich zu leisten.

Im Fokus der Arbeit stehen der öffentliche Einkauf und eine Bewertung der möglichen Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten des Unterschwellenbereichs. Die Betrachtungen nehmen dabei rechtlich die Perspektive des Bundes ein, das heißt landesspezifische Rechtsnormen werden nur dort, wo sie relevant sind, erwähnt. Eine Betrachtung kommunalspezifischer Besonderheiten erfolgt nicht. Des Weiteren werden die Veröffentlichungspflichten an der Schnittstelle zur Öffentlichkeit betrachtet (die Auftrags- und Vergabebekanntmachung), nicht jene nach innen in Richtung Verwaltung (zum Beispiel die Verfahrensdokumentation).

Zudem wird der Oberschwellenbereich weitgehend außer Acht gelassen. Auf ihn wird referenziert, aber keine detaillierte, datenspezifische Untersuchung geleistet. Ebenso wenig steht die Öffnung des öffentlichen Einkaufs in seiner Bedeutung für Entwicklungsländer im Fokus. Die Bedeutung für Innovationen und Nachhaltigkeit wird aufgezeigt, allerdings nicht im Detail analysiert.

2.2 Leitende Forschungsfragen und Arbeitshypothesen

Die leitenden Forschungsfragen dieser Arbeit sind:

- Ob, warum und für wen kann eine Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich in Deutschland sinnvoll sein?

- Wie kann dies praktisch und technisch unter Berücksichtigung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen?

Mithilfe von insgesamt vier Arbeitshypothesen, die im Folgenden vorgestellt werden, sollen die leitenden Forschungsfragen beantwortet werden.

Öffentliche Einkaufsdaten

Im Zuge der E-Government-Bewegung der letzten 20 Jahre und der Reform der eVergabe werden zunehmend Regierungsdaten und somit auch Daten öffentlicher Ausschreibungen und Vergaben elektronisch hinterlegt. Dies geschieht einerseits auf Portalen, die die transaktionale Abwicklung des Vergabeprozesses unterstützen, andererseits auf sogenannten „offenen“ Verwaltungsportalen (Open Data-Portale). Neben Ländern wie beispielsweise den USA, Frankreich und der Slowakei stellen auch in Deutschland einige wenige Länder und Kommunen öffentliche Einkaufsdaten hierüber bereit. Somit lautet die erste These:

„Öffentliche Einkaufsdaten sind grundsätzlich vorhanden und können für eine Veröffentlichung genutzt werden.“

Vertiefende Fragen in diesem Zusammenhang sind:

- Welche öffentlichen Einkaufsdaten werden heute entlang des Einkaufsprozesses über Portale und Kataloge für den Unterschwellenbereich bereitgestellt und inwiefern können diese für eine Öffnung genutzt werden?
- Wie kann ein Vorgehensmodell für die Öffnung und Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten über ein zentrales Portal aussehen? Wie sollte ein zentrales Portal aufgebaut sein?
- Welche Einschränkungen aus organisatorischer, rechtlicher und technischer Sicht sind zu beachten?

Zentrale Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten und Entwicklung von Geschäftsmodellen

Die öffentlichen Einkaufsdaten stammen – wie eine Vielzahl anderer öffentlicher Daten auch – aus einer heterogenen und verteilten Systemlandschaft. Medienbrüche und unterschiedliche Login-Prozeduren auf verschiedenen Portalen kennzeichnen dabei den Alltag der Anwender. Um im Sinne offener Daten einen barrierefreien Zugriff zu ermöglichen und hieraus tragfähige Ableitungen und Anwendungen herzustellen, erscheint die Aggregation an einer Stelle sinnvoll. Sowohl die zentrale Bereitstellung wie auch die hierauf aufsetzenden Ideen können Raum für Geschäftsentwicklung bieten. Somit lautet die zweite These:

„Mit der Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten auf einem Portal können attraktive Geschäftsmodelle Anwendung finden.“

Vertiefende Fragen in diesem Zusammenhang sind:

- Inwieweit kann die Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten über ein zentrales Portal wie GovData zur Geschäftsentwicklung beitragen?
- Welche Ideen, Geschäftsmodelle und bewährten Lösungsansätze gibt es und welche hiervon sind auf Deutschland übertragbar?
- Welche Weiterentwicklungen können die Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten künftig beeinflussen?

Transparenz als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung

NGOs betonen seit Langem die Bedeutung von Transparenz als Maßnahme gegen Korruption, die oft im Verborgenen stattfindet. Hiermit verbunden wird zum Beispiel eine erhöhte Anzahl von Bietern und eine bessere Beteiligung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMUs) und somit ein stärkerer Wettbewerb, die Stärkung sozialer Kontrolle als wirksames Instrument gegen Korruption sowie geringere Preise beziehungsweise eine verbesserte Ausführung im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Eine erhöhte Transparenz im öffentlichen Einkauf scheint die Einkaufsgrundsätze gemäß dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu unterstützen und diesen nicht zu widersprechen. Somit lautet die dritte These:

„Durch eine erhöhte Transparenz ist es möglich, den Einkaufsgrundsätzen gemäß GWB Rechnung zu tragen (unter anderem Wettbewerb, Korruptionsbekämpfung und Wirtschaftlichkeit).“

Vertiefende Fragen in diesem Zusammenhang sind:

- Inwieweit behindert oder unterstützt die Rechtsprechung Transparenz und damit die Offenlegung öffentlicher Einkaufsdaten?
- Inwiefern kann eine erhöhte Transparenz im öffentlichen Einkauf ein Treiber für eine wirtschaftliche und nachhaltige Entwicklung durch optimierten Einsatz der Steuermittel sein?

Optimierte Entscheidungen auf Basis offener öffentlicher Einkaufsdaten

Offene Daten implizieren nicht nur ihre technische Bereitstellung, sondern auch ihre Interpretation und Anwendung. Die Interpretation der Daten setzt fachliches Verständnis und den Umgang mit Analysemethoden und -werkzeugen voraus. Sofern dies gegeben ist, können aus den neu gewonnenen und

kombinierten Daten Erkenntnisse gewonnen werden, die zu besseren Entscheidungen rund um den öffentlichen Einkauf bei allen Akteuren (außerhalb, aber auch innerhalb der Verwaltung) führen können. Möglichkeiten der Partizipation und Kollaboration können durch die Einbeziehung eines größeren Netzwerks den Erkenntnisgewinn und die Umsetzung verstärken. Die letzte These ist somit:

„Offene öffentliche Einkaufsdaten tragen zu optimierten Entscheidungen in der Wirtschaft und in der Verwaltung bei.“

Vertiefende Fragen in diesem Zusammenhang sind:

- Was kennzeichnet ein Leitbild im Sinne offener öffentlicher Einkaufsdaten?
- Welche Rolle nehmen Partizipation und Kollaboration bei der Herbeiführung und Absicherung von Entscheidungen ein?

Um diese Fragen zu beantworten, wird auf einen methodischen und theoretischen Rahmen aufgesetzt, der im folgenden Kapitel erörtert wird.

2.3 Methodischer und theoretischer Rahmen

Methodisch und theoretisch basiert die Arbeit auf vier wesentlichen Bausteinen:

- Literaturlauswertung
- Online-Befragung
- Portalanalyse
- Vergleichende Analyse internationaler Best Practices

Die Auswertung der Literatur umfasst die Analyse der vorhandenen Erkenntnisse rund um die Themen öffentlicher Einkauf beziehungsweise Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten. Da diese Auswertung den Großteil vorliegender Arbeit ausmacht und die Veröffentlichungen einschließlich Rechtstexten und anderer Primärliteratur ausgesprochen viele sind, wird sie in Kapitel 3 noch ausführlicher erläutert.

In einer ergänzenden Online-Befragung wurden 161 Führungskräfte und Experten aus dem Feld des öffentlichen Einkaufs kontaktiert, von denen 22,5 % teilnahmen. Die empirische Studie wurde von Oktober bis Dezember 2018 in drei Wellen durchgeführt. Der Fragebogen umfasste 40 Fragen zum Status quo, zur Zukunft und zu Rand- und Rahmenbedingungen eines offenen öffentlichen Einkaufs. Den Abschluss der Befragung markierte ein Workshop im Juli 2019 mit

etwa 20 % der Studienteilnehmer. Hier wurden die Ergebnisse der Studie diskutiert und die Implikationen für ein Leitbild weiter vertieft. Die Anregungen hieraus sind in Kapitel 10 eingeflossen.

Mit „Portalanalyse“ ist die Analyse vorliegender öffentlicher Einkaufsdaten gemeint. Konkret wurden öffentliche Einkaufsdaten von 2018 und 2019 auf einem Portal des Bundes, auf vier Länderportalen (Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) sowie auf 26 Vergabe- und Bekanntmachungsportalen in Deutschland analysiert. Hierüber kann ein erster Überblick zum Status quo der verfügbaren öffentlichen Einkaufsdaten gewonnen werden.

„Best Practices“ beinhalten die Zusammenstellung von 48 Erfolgsmethoden und -beispielen. Wenn ein thematischer Bezug hergestellt werden kann, erfolgt bereits im Verlauf der Arbeit ein Vorgriff auf ausgewählte Beispiele. Da die Slowakei und Frankreich verschiedene Maßnahmen unterschiedlicher Art integrieren, werden diese ausführlich erörtert und mithilfe einer erweiterten Kriterienliste verglichen. Abschließend werden drei zukunftsweisende Best Practices im Kurzüberblick vorgestellt, welche technologisch aufzeigen, welche Chancen in der Nutzung offener öffentlicher Einkaufsdaten bereits heute bestehen. Alle Best Practices sollen einen Einblick in die Vielzahl realer Anwendungsmöglichkeiten geben und eine Reflektion erlauben, was hiervon auf Deutschland übertragbar wäre.

Den theoretischen Rahmen setzt die TFA, die eine breite Betrachtung entlang von Wirkungsdimensionen (Strategie, Organisation, Recht, Technologie, Transparenz, Partizipation und Kollaboration) zulässt und dazu beiträgt, das Thema interdisziplinär zu beleuchten. Die TFA selbst wird in Kapitel 4 vertieft.

2.4 Gliederung

Die Dissertation gliedert sich insgesamt in elf Kapitel. Nach der Einleitung (Kapitel 1) und Beschreibung des Vorgehens der Arbeit (Kapitel 2) stellt Kapitel 3 die vorgenommene Literaturlauswertung eingehender vor, unter anderem die Suchworte und die Resultate dieser Suche. Kapitel 4 widmet sich der theoretischen Einordnung. Hier steht die Erläuterung der TFA im Zentrum, ihre Entstehung und Definition, das Projektvorgehen und Methoden sowie wissenschaftliche Herausforderungen.

Kapitel 5 geht auf die Rahmenbedingungen des öffentlichen Einkaufs ein, wesentliche Definitionen der Arbeit, politische Positionen zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs, die Ziele und Akteure. Kapitel 6 analysiert den öffentlichen Einkauf im Ist-Zustand aus rechtlicher, organisatorischer und

technischer Sicht. Überdies werden Transparenz, Partizipation und Kollaboration mit Blick auf die Nutzung von IKT im öffentlichen Einkauf dargelegt. Kapitel 7 befasst sich dann ausführlich mit eben der Öffnung des öffentlichen Einkaufs, den offenen öffentlichen Einkaufsdaten, und zwar analog zum vorherigen Kapitel aus rechtlicher, organisatorischer und technischer Sicht. Transparenz, Partizipation und Kollaboration werden dort als die drei Säulen eines offenen Verwaltungshandelns mit Blick auf den öffentlichen Einkauf erörtert.

Kapitel 8 schafft mit der Online-Befragung die Verbindung zwischen dem Status quo und einem künftigen Leitbild, in dem es einerseits die Ergebnisse der Befragung zum bestehenden öffentlichen Einkauf ausführt und andererseits aus Sicht der Befragten darstellt, wie ein künftiger, offener öffentlicher Einkauf aussehen sollte. Kapitel 9 bietet Best Practices an und ergänzt somit die Arbeit um praktische Umsetzungsmöglichkeiten. Hiermit soll die Bandbreite bestehender Lösungsansätze gezeigt werden, die auch für Deutschland eine Anregung in der konkreten Gestaltung bieten können. So werden einerseits 48 Best Practices zusammengefasst vorgestellt, andererseits erfolgen Vertiefungen für die Slowakei und Frankreich als europäische Länderbeispiele sowie drei zukunftsweisende Lösungsansätze aus dem technologischen Bereich.

Kapitel 10 umfasst die Beschreibung des künftigen Leitbilds mit 15 Handlungsfeldern entlang der zuvor genannten Wirkungsdimensionen Strategie, Organisation, Recht, Technologie, Transparenz, Partizipation und Kollaboration.

Abgerundet wird die Arbeit mit einem Fazit in Kapitel 11. Hier werden die Ergebnisse zusammengefasst, interpretiert, wissenschaftliche Lücken und weiterführende Forschungsfragen sowie die Einschätzung der Verfasserin dargelegt.

2.5 Zusammenfassung

Das Thema der Öffnung des öffentlichen Einkaufs umfasst sehr viele unterschiedliche Bereiche und Fragen aus politischer, organisatorischer, rechtlicher, technischer und gesellschaftlicher Sicht. Gleichzeitig sind der aktuelle Stand und eine künftige Vision zu skizzieren und eine Verbindung beider durch mögliche Handlungsfelder zu schaffen. Die Breite des Themas darf dabei die nötige Tiefe nicht vernachlässigen, so dass eine kontinuierliche Abgrenzung – auch im Fortgang der Arbeit – erforderlich ist. Um dieser Vielfalt gerecht zu werden, wird mit einem Methodenmix gearbeitet.

Bevor die empirische Überprüfung der Arbeitshypothesen geleistet werden kann, sind im Vorfeld eine ganze Reihe an Fragen unterschiedlicher Tiefe und Komplexität zu beantworten. Sie reichen von vergleichsweise einfachen

definitiven Fragen und Sachfragen über die Klärung des Status quo bis hin zu übergreifenden Forschungsfragen des Nutzens offener Einkaufsdaten für verschiedene Akteure und Best Practices.

Herangezogen werden zunächst die vorhandene Forschungsliteratur sowie Quellen wie Rechtstexte, Projektbeschreibungen, Selbstaussagen von Institutionen und Organisationen. Die daraus generierten Erkenntnisse werden ergänzt um die Ergebnisse der eigenen Erhebungen auf Basis der Portalanalyse und der Online-Befragung von Führungskräften und Experten. Der Blick auf bewährte Best Practices sowie ein Leitbild sollen einen möglichen Umsetzungsrahmen für Deutschland in der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten aufzeigen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Die Literatúrauswertung ist ein essentieller methodischer Bestandteil dieser Arbeit. In diesem Kapitel soll kurz das Vorgehen für die Auswahl der genutzten Literatur beschrieben werden, um zu klären und zu begründen, welche Quellen berücksichtigt wurden und welche nicht.

3.1 Die Notwendigkeit einer systematischen Literatúrauswertung

Die systematische Durchsicht vorhandener und relevanter Literatur ist die Basis eines jeden akademischen Projekts. Hierüber können neue Erkenntnisse entstehen, aber auch Lücken identifiziert werden, die eine weitere wissenschaftliche Untersuchung benötigen (Webster & Watson, 2002, S. 13). Boote und Beile unterstreichen: „A substantive, thorough, sophisticated literature review is a pre-condition for doing substantive, thorough, sophisticated research“ (Boote & Beile, 2005, S. 3). Pettycrew und Roberts betonen, dass systematische Literaturdurchsichten dazu beitragen, den Unterschied zwischen realem und angenommenem Wissen aufzuzeigen (Petticrew & Roberts, 2006, S. 2). Ridley stellt heraus, dass es eine Gelegenheit sei, in einen schriftlichen Dialog mit Forschern einzutreten und gleichzeitig zu zeigen, dass man sich mit der zum Thema vorliegenden Literatur beschäftigt, sie verstanden und kommentiert habe (Ridley, 2008, S. 2).

3.2 Vorgehen der Auswertung

Das Vorgehen orientiert sich an den vier Phasen gemäß Tabelle 3.1. Anhand der Forschungsfragen werden unter „Definitionen“ die Suchmethode, die Suchkriterien sowie die Ein- und Ausschlusskriterien festgelegt. Dies soll der Eingrenzung der Literatur dienen sowie eine schnellere Auffindbarkeit sicherstellen. Anschließend werden die zu nutzenden Quellen unter „Auswahl“ festgelegt. In der Phase der „Durchführung“ erfolgt die praktische Analyse und Auswertung der Literatur. Der Abschluss erfolgt unter „Schlussfolgerungen“ mit Ableitung der Bedeutung der gewonnenen Erkenntnisse und dem Aufzeigen etwaiger (wissenschaftlicher) Lücken.

Tabelle 3.1 Vorgehen bei der Literaturoswertung

Phase	Aktivitäten
1. Definitionen	Definition der Suchmethode/-begriffe; Ein-/Ausschlusskriterien
2. Auswahl der Quellen	Beschreibung genutzter Datenbanken/Fundorte
3. Durchführung	Verarbeitung und Auswertung der Literatur
4. Schlussfolgerungen	Zusammenführung der Ergebnisse, Ableitung der Bedeutung, Aufzeigen wissenschaftlicher Lücken, Empfehlungen

Der erste Schritt gehört zur Literatursuche, für die Suchmethode und Suchbegriffe zu definieren sind. Die hier genutzte Suchmethode umfasst die Recherche in den im Anhang in Tabelle A.1 aufgeführten Datenbanken, etwa 30 Hintergrundgespräche mit Experten im Rahmen von fachbezogenen Konferenzen (zum Beispiel International Purchasing and Supply Education and Research Association [IPSERA], European Conference On E-Government [ECEG], Conference for E-Democracy and Open Government Conference [CeDEM]) sowie die Vorwärts- und Rückwärtssuche. Die Vorwärtssuche ergibt Quellen, die die gefundene Literatur zitieren. Die Rückwärtssuche hingegen beschreibt die Suche nach weiteren, zitierten Quellen in der gefundenen Literatur.

Es wurde nach den in Tabelle 3.2 genannten Stichwörtern sowohl in Deutsch als auch Englisch gesucht. Sie wurden in Kombination mit den Schlagworten „Öffentlicher Einkauf“, „offener öffentlicher Einkauf“ und „offene öffentliche Verträge“ (Englisch: Public procurement, open public procurement/sourcing/contracting und open public contracts) verwendet. Nach erfolgter Literaturrecherche wurden die Spalten um eine Einschätzung zum bestehenden Umfang und zu vorhandenen Lücken in der Literatur ergänzt.

Tabelle 3.2 Übersicht über die Suchbegriffe der Literaturrecherche

Suchbegriff Englisch	Suchbegriff Deutsch	Umfang	Lücken in der Literatur
Technology assessment	Technikfolgenabschätzung	→	Theoretische Fundierung
Public awards, public procurement/sourcing/contracting	Öffentliche Vergabe, Beschaffung	→	Beleuchtung des Gesamtprozesses des öffentlichen Einkaufs
e-Government	E-Verwaltung	↑	./.
e-Public Procurement	E-Einkauf	↑	./.
Open Government	Offenes Regierungshandeln	↑	./.
Open Data	Offene Daten	↑	./.
Open Government Data	Offene Verwaltungsdaten	↓	Vorgehensmodelle/praktische Hinweise für spezifische Datentypen wie z. B. öffentliche Einkaufsdaten
Linked Open Public Procurement Data	Verbundene Datensätze, Verknüpfung von Datensätzen	→	Anwendung bestehender Ansätze wie Digiwhist/LOTED auf den nationalen/lokalen Bereich und Ergebnisse
Stakeholder	Zielgruppen, Akteure, Interessensvertreter	→	Quantitative Bewertung möglicher Mehrwerte für einzelne Zielgruppen
Statistics public procurement	Öffentliches Beschaffungsvolumen, Statistiken	↓	Fehlen gesamtheitlicher Statistiken
Above EU-thresholds	Oberschwellenbereich	↑	./.
Below EU-thresholds	Unterschwellenbereich	↓	Fehlende wissenschaftliche Betrachtung Unterschwellenbereich insgesamt
EU Directives Public Procurement, Public Procurement Law	Recht/Vergaberecht öffentlicher Einkauf	↑	./.
Electronic Awards	eVergabe	→	Bewertung der aktuellen Umsetzung der eVergabe in Deutschland
Public procurement process	Gesamtprozess, Prozess öffentlicher Einkauf	↓	Betrachtung des Gesamtprozesses von der Planung bis zur Ausführung
Corruption public procurement	Korruption öffentlicher Einkauf	→	Wirkung von Maßnahmen im öffentlichen Einkauf gegen Korruption in Deutschland

(Fortsetzung)

Tabelle 3.2 (Fortsetzung)

Suchbegriff Englisch	Suchbegriff Deutsch	Umfang	Lücken in der Literatur
Anti-corruption/ integrity public procurement	Antikorruption/In- tegrität öffentlicher Einkauf	→	Siehe oben
Transparency public procurement	Transparenz öffent- licher Einkauf	→	Wirkung der Transparenz im öffentlichen Einkauf gegen Korruption in Deutschland
e-Partizipation	E-Partizipation	→	Quantitativer Nutzen
e-Kollaboration	E-Kollaboration	→	Quantitativer Nutzen, begriffliche Schärfung
Public Sector Information (PSI)	PSI-Richtlinie, Infor- mationsfreiheitsge- setz (IFG), Infor- mationen des öffent- lichen Sektors	↑	Neuerungen noch nicht in nationales Recht umgesetzt, IFG an der Schnittstelle zum öffentlichen Einkauf festigt sich rechtlich weiter
German freedom of information act	Informationsfrei- heitsgesetz	→	
Reuse of public sector information, acts to promote eGovernment	Informationsweiter- verwendungsgesetz (IWG), E-Govern- ment-Gesetz (EGovG)	↑	./.
Introduction/process open (government) data	Vorgehensmodelle offene (Regierungs-) Daten	↓	Fundierte und differenzierte Vorgehensmodelle
Business models	Geschäftsmodelle	↓	Ausbau der Geschäftsmo- delle für öffentliche Ein- kaufsdaten
Cash benefit models	Geldleistungsmodelle	→	./.
Operating/delivery model	Betreibermodelle	→	./.
Architectural framework	IT-Architektur	↑	./.
Open systems	Offene Systeme	↑	./.
Open source software	Quelloffene Software	↑	./.
Linked open data	Vernetzte, offene Daten	→	Erste wissenschaftliche Erhebungen, aber begrenzte Umsetzung auf den öffent- lichen Einkauf
Semantic web	Semantisches Web	→	Siehe oben
Information/data security	Informations- sicherheit	↑	./.

(Fortsetzung)

Tabelle 3.2 (Fortsetzung)

Suchbegriff Englisch	Suchbegriff Deutsch	Umfang	Lücken in der Literatur
Data protection, Data privacy	Datenschutz	↑	./.
Licensing, License Models	Lizenzierung	↑	./.
Open Government Data Portal	Offene Verwaltungsportale	→	Erhebungen zur Verfügbarkeit offener Regierungsdaten auf welchen Portalen, zur Nutzung, Vor- und Nachteile der Portale; kaum Literatur zur künftigen Weiterentwicklung
Open Public Procurement Data Portal, platform	Vergabe-/Bekanntmachungsportale und -plattformen	↓	Weitergehende Analysen zu Vergabeportalen (Verfügbarkeit von Einkaufsdaten auf Portalen) und ihrer Nutzung fehlen insgesamt
Open Participation	Offene Beteiligung/Partizipation	↓	Bewertung der realen Beteiligung und Interessen/Nachfrage der Nutzer nach öffentlichen Einkaufsdaten, Überprüfung strategischer Verankerung
Open Collaboration	Offene Kollaboration	↓	Überprüfung strategischer Verankerung

Legende: ↑: Informationen sind ausreichend vorhanden;
 ↓: Nicht vorhanden; →: Durchschnittlich vorhanden

In Tabelle 3.3 werden die Spezifika für die Auswahl der Quellen dargelegt.

Tabelle 3.3 Ein- und Ausschlusskriterien bei der Auswahl der Quellen

Einschlusskriterien	Ausschlusskriterien
<ol style="list-style-type: none"> 1. Anerkannte und relevante Wissenschafts- und Fachzeitschriften, Bücher, Konferenzbeiträge, Dissertationen, Arbeitspapiere, Berichte 2. Wissenschaftlich anerkannte und relevante sowie zitierfähige Verlage 3. Bedeutung/Reputation des Autors im jeweiligen Kontext 4. Häufigkeit der Zitierung durch andere 5. Qualifizierte Webpräsenzen (siehe unten) 6. Zeitraum 80 % der Quellen: 2009–2019 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Populärliteratur, Vorlesungsskripte, Boulevardzeitschriften 2. Allgemeine, nicht spezifizierte sowie private Webpräsenzen 3. Wikipedia 4. Bachelor-, Seminar- und Hausarbeiten 5. Quelle ist nicht glaubwürdig, nicht genau, nicht nachweisbar 6. Zeitraum: Maximal 20 % der Quellen älter als zehn Jahre

Nicht alle Kriterien sollen nochmal einzeln erläutert werden, zu den qualifizierten Webpräsenzen (Boeglin, 2012, S. 96 f.) sei aber angemerkt, dass sich diese unter anderem durch ihre wissenschaftliche beziehungsweise fachliche (nicht kommerzielle) Ausrichtung auszeichnen. Der Betrieb der Website liegt bei einem anerkannten Verfasser auf seinem Gebiet oder einer Organisation (zum Beispiel Universität, Forschungseinrichtung, Regierung). Die Informationen sind recherchiert und belegt, aktuell und detailliert, Quellen sind angegeben und die Seiteninhalte werden regelmäßig aktualisiert.

Die in dieser Arbeit genutzten Datenbanken sind im Anhang in Tabelle A.1 aufgeführt. Da es sich beim gewählten Thema um ein interdisziplinäres Thema mit Berührung zu den Fachrichtungen Informatik, Verwaltungs- und Politikwissenschaften, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sowie Recht handelt, wurde bei der Auswahl der Datenbanken Wert auf einen möglichst hohen Abdeckungsgrad dieser Fachrichtungen gelegt. Zugleich soll die wissenschaftliche Aussagefähigkeit sichergestellt werden, indem Fachzeitschriften, Arbeitspapiere und Bücher den Vorzug gegenüber Zeitungsartikeln und Blogs erhalten.

3.3 Schlussfolgerungen

Der öffentliche Einkauf ist in der wissenschaftlichen Literatur eher ein Nischenthema. Mit Blick auf E-Procurement und die elektronische Verwaltung (E-Government) gibt es eine gute wissenschaftliche Begleitung, sowohl in Deutschland als auch im internationalen Umfeld. Ähnlich verhält es sich mit Open Data. Jedoch liegt der Schwerpunkt eher auf qualitativen und weniger auf quantitativen Erhebungen.

Während Open Data eher in der Breite erörtert wird, findet sich wenig Literatur zu vertikalen Vertiefungen mit Blick auf bestimmte Datenbestände (ein positives Beispiel für erste vertikale Vertiefungen stellen Geodaten dar).

Studien zu Vergabe- und Bekanntmachungsportalen oder aber zur Berücksichtigung öffentlicher Einkaufsdaten auf bestehenden Portalen der Regierung fehlen mit Blick auf Deutschland. Außerhalb von Deutschland sind sie gelegentlich anzutreffen. Zu Partizipations- und Kollaborationsmöglichkeiten gibt es eher allgemeine deskriptive Literatur und weniger quantitative Studien, zum Beispiel zu Wirkungs- und Nutzenmechanismen unterschiedlicher Methoden. An der Schnittstelle zum öffentlichen Einkauf lassen sich keine empirischen Arbeiten finden. Zu Transparenz und zur Wirkung auf Korruption im öffentlichen Einkauf gibt es im internationalen Umfeld einige qualitative und quantitative Studien, mit Blick auf Deutschland besteht hier noch Nachholbedarf.

In der bestehenden Literatur wird selten der gesamte Prozess des öffentlichen Einkaufs thematisiert, geschweige denn in den Mittelpunkt gerückt; auch der Unterschwellenbereich steht nicht im Zentrum des Interesses. Im Vordergrund befindet sich eher der (statistisch besser erfasste) Oberschwellenbereich, allerdings nicht in Deutschland, sondern im europäischen und internationalen Umfeld.

Technologisch gesehen findet sich erste wissenschaftliche Literatur zum semantischen Web und hier auch mit Blick auf den öffentlichen Einkauf, allerdings nicht zum Einsatz von künstlicher Intelligenz oder Blockchain¹ im öffentlichen Einkauf.

Mit Blick auf Open Government Data-Portale werden die Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung „Government as a Platform“ oder „Smart Government“ initial aufgegriffen, sind aber ausbaufähig. An der Schnittstelle zum öffentlichen Einkauf ist es wichtig, ein Leitbild zu beschreiben und dessen Umsetzung wissenschaftlich begleiten zu lassen.

Die vorliegende Arbeit möchte daher die bestehende Literatur in Deutschland und außerhalb nutzen, um die öffentlichen Einkaufsdaten als ein Bestandteil von Open Government Data vertikal zu vertiefen. Hierbei greift sie auf die bisherigen Forschungsergebnisse im elektronischen Einkauf und zu Open Data zurück. Der erste thematische Bereich, der auf Basis der Literaturanalyse diskutiert wird, ist die Technikfolgenabschätzung.

¹Blockchain steht für eine verteilte, dezentrale Datenstruktur. Transaktionen werden nachvollziehbar, chronologisch und unveränderbar gespeichert. Die Verwaltung erfolgt durch ein Netz anstelle einer zentralen Autorität. Insgesamt kann so die Verarbeitung und Überprüfung von Transaktionen schneller und günstiger erfolgen, da auf Zwischendienste verzichtet werden kann (Urbach, 2019).

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Die Technikfolgenabschätzung als theoretischer Rahmen

4

Die Technikfolgenabschätzung (TFA) bietet den theoretischen Bezugsrahmen, in den diese Arbeit eingebettet wird. Die Diskussion der TFA soll dazu beitragen, die unterschiedlichen Facetten des Themas aus den verschiedenen Perspektiven zu analysieren und hieraus ein Leitbild mit Handlungsempfehlungen zu erstellen. Zum besseren Verständnis der Anwendung in vorliegender Arbeit wird die TFA im Folgenden ausführlich erläutert.

4.1 Definition und Abgrenzung der Technikfolgenabschätzung

Mitte der 1960er Jahre wurde der Begriff „Technology Assessment“ im US-amerikanischen Kongress geprägt. Treibend hierfür war eine Ungleichheit im Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen zwischen der Legislative und der Exekutive in den USA. So konnte die Exekutive aufgrund ihrer Struktur jederzeit auf die neuesten Informationen zugreifen, während die Legislative diese Möglichkeit nicht hatte und sich zeitlich verzögert über andere Wege informieren musste. Daher drohte ein Machtungleichgewicht in Technikentscheidungen. Etwa zeitgleich geriet der Fortschrittsoptimismus durch Grenzen des Wachstums, Umweltprobleme infolge der Technisierung und durch Diskussionen über militär-technische Entwicklungen in die Kritik (Grunwald, 2010, S. 65 ff.). Verschiedene Spannungsfelder resultierten aus dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt, sodass eine Orientierung verlangt wurde (Grunwald, 2010, S. 41 ff.).

In Deutschland hat sich als Übersetzung von „Technology Assessment“ der Begriff der Technikfolgenabschätzung beziehungsweise Technikbewertung durchgesetzt. Die TFA konnte sich als wissenschaftlich begleiteter Ansatz

etablieren, um Gesellschaft und Politik bei Einführung einer Technik mittels Reflektion der zu erwartenden Folgen zu unterstützen. Das Ziel der TFA ist nicht die Festlegung, ob eine Technologie sinnvoll ist oder nicht, sondern das Aufzeigen der Auswirkungen, um fundierte Entscheidungen zu ermöglichen. Grunwald beschreibt drei wesentliche konstituierende Elemente, und zwar

„... die Wissenschaftlichkeit auch in Situationen mit hoher Unsicherheit, die systematische Berücksichtigung auch nicht intendierter Folgen und deren unterschiedliche Wahrnehmung durch Entscheider und Betroffene sowie die Handlungs- und Beratungsorientierung“ (Grunwald, 2010, S. 67).

Mit Folgen sind die Auswirkungen menschlicher Entscheidungen im Zusammenhang mit der Anwendung einer Technik gemeint. Diese können beabsichtigt, aber auch zufällig sein. Diese Folgen können mit dem menschlichen Erfahrungswissen allein nicht abgeschätzt werden, sodass hier die Wissenschaftlichkeit über Hypothesenbildung und eine neutrale Bewertung ansetzen muss. Anschließend entsteht ein wechselseitiger Austausch: Gesellschaftliche Perspektiven werden in der Technikfolgenabschätzung (TFA) berücksichtigt, gleichwohl fließen die wissenschaftlichen Ergebnisse zurück an die Beteiligten außerhalb der Wissenschaft (Grunwald, 2010, S. 117 f.).

Grunwald wendet indes ein, dass die TFA keine wissenschaftliche Disziplin darstelle, da über viele Fragen der TFA kein wissenschaftlicher Konsens bestehe und keine allgemein gültige Einführungsliteratur vorliege (Grunwald, 2010, S. 14). Weiters wird das Fehlen einer expliziten Theorie bemängelt, wenngleich implizite theoretische Annahmen und Positionen ausgetauscht werden (Grunwald, 2010, S. 273 f.). Dieses Argument ist zwar durchaus nachvollziehbar, zum Beispiel bezogen auf die diversen Möglichkeiten beim Projektvorgehen (siehe Abschnitt 4.4) und auf den fehlenden begrifflichen Referenzrahmen (Grunwald, 2010, S. 275 f.). Dennoch ist die TFA eine seit gut 50 Jahren institutionell verankerte und gesellschaftlich anerkannte Vorgehensweise, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen fußt (siehe Abschnitt 4.2).

Historisch ist die TFA im Rahmen der wissenschaftlichen Politikberatung entstanden und wird daher oft auf diese reduziert. Jedoch handelt es sich bei Politikberatung und TFA um zwei Verfahren, wie die Gegenüberstellung in Tabelle 4.1 illustriert.

Tabelle 4.1 Abgrenzung Politikberatung und Technikfolgenabschätzung (in Anlehnung an Bröchler, 1999, S. 53 ff.; Grunwald, 2010, S. 46 ff.)

Unterscheidungsmerkmal	Politikberatung	Technikfolgenabschätzung
Orientierung	Forschungsbasiertes Verfahren, Verpflichtung zur Transparenz über den Forschungsprozess und die -ergebnisse zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit	
Ziele	Nutzung wissenschaftlicher Analysen zur Findung politischer Lösungen, Reduktion von Komplexität, Verbesserung der Transparenz über die Folgen von (Nicht-)Entscheidungen, Aufzeigen von Handlungsempfehlungen	
Adressaten	Dies sind vor allem Parlamente, Regierungen, Verwaltungen im föderalen Mehrebenensystem	Akteure der Politikberatung, aber erweitert um Anwender, Betroffene, Entwickler, Unternehmen und Verbände etc.
Aufgaben	Politikfeldorientiert	Analyse und Bewertung von Technik im Querschnitt verschiedener Politikbereiche
Interesse	Erhöhung der Transparenz über Wirkungen politischen (Nicht-) Handelns für die Politik	TFA ist nicht auf das Teilsystem Politik beschränkt
Methoden	Auswahl aus einer Vielzahl von Methoden und Verfahren; in den letzten Jahren integriert die TFA verstärkt diskursive Verfahren	
Institutionalisierung	Zum Beispiel Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Stiftung Wissenschaft und Politik	Zum Beispiel Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB), Ministerien auf Bundes- und Landesebene (zum Beispiel das Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBWF])
institutionelle Berührungspunkte	Unter anderem das Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), das Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS), Universitäten und Fachhochschulen	

Es zeigt sich, dass Politikberatung und TFA vor allem in der Orientierung, den Zielen, beim Adressaten der Politik und den verwendeten Methoden Gemeinsamkeiten aufweisen. Die TFA lässt sich jedoch von der Politikberatung abgrenzen durch ihren erweiterten Adressatenkreis über die Politik hinaus, ihren querschnittlichen Aufgabenzuschnitt, eine höhere Diskursorientierung und eine institutionelle Verankerung, die eher an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger zu finden ist und weniger im wissenschaftlichen Umfeld (Bröchler, 1999, S. 53 ff.).

Zudem ist die Technikgeneseforschung von der TFA zu unterscheiden. Erstere setzt früher, bereits am Entstehungsprozess von Technologien, an und berücksichtigt auch die Forschung, Entwicklung und Entscheidung bei der Einführung und Anwendung neuer Technologien. Sie kann daher stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung der Technologie nehmen (Zweck, 2013, S. 147).

4.2 Prägende Institutionen

Die erste Institution, die sich mit der TFA befasste und später Vorbildcharakter für weitere Einrichtungen hatte, war das Office of Technology Assessment (OTA), welches im Jahr 1972 im US-amerikanischen Kongress gegründet wurde. Das Leitbild war eine zentrale, neutrale und dennoch politiknahe Beratungseinrichtung, die Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen aus einer Hand für den Kongress bearbeiten konnte. Das OTA bestand bis zum Jahr 1995 und hatte zu diesem Zeitpunkt etwa 200 Mitarbeiter aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen (Grunwald, 2010, S. 67 f.). Seine Hauptaufgaben waren unter anderem der Aufbau einer wissenschaftlichen Beratungskompetenz, Zusammenführung von Informationen für politische Entscheidungsprozesse, Ausarbeitung alternativer Lösungswege und die Abschätzung der hieraus entstehenden Konsequenzen, Einbeziehung externer Experten sowie Integration partizipativer Elemente zur Rückgewinnung des Vertrauens der Öffentlichkeit und Legitimation politischer Entscheidungen (Büllingen, 1999, S. 413 f.). Das OTA publizierte mehr als 700 Studien und zusätzlich Hintergrundpapiere und Workshop-Dokumentationen (Office of Technology Assessment, 2019). Die Schließung der Institution wurde nach den Wahlen 1994 durch die Republikaner aufgrund anderer politischer Prioritäten eingeleitet (Grunwald, 2010, S. 70).

Auf europäischer Ebene ist zum einen das Scientific and Technological Options Assessment (STOA) zu nennen. Es wurde im Jahr 1988 gegründet und ab dem Jahr 1992 in die Verwaltungsstruktur des Europäischen Parlaments integriert

(European Parliament, 2019). Während vor dem Jahr 2005 vor allem interne Mitarbeitende die Berichterstellung verantworteten, werden seitdem verstärkt Externe eingebunden. Die Rolle der Externen wird nun durch ein europäisches Netzwerk parlamentarischer TFA (European Technology Assessment Group [ETAG]) sowie weitere wissenschaftliche Einrichtungen wahrgenommen. Die Koordination, Festlegung der Gesamtausrichtung sowie Beschließung des Arbeitsprogramms erfolgt dabei durch das STOA-Panel, welches sich entsprechend der Anzahl der parlamentarischen Ausschüsse des europäischen Parlaments in Summe aus 24 Mitgliedern zusammensetzt (Grunwald, 2010, S. 71 f.; Wennrich, 1999b, S. 530 f.).

Zum anderen ist das European Parliamentary Technology Assessment (EPTA)-Network aufzuführen, welches im Jahr 1990 ins Leben gerufen wurde und mittlerweile ein Zusammenschluss von 18 parlamentarischen TFA-Einrichtungen in Europa ist. Entscheidungsorgan ist das EPTA-Council (European Parliamentary Technology Assessment, 2019), welches sich aus Vertretern der jeweiligen Länder zusammensetzt (Grunwald, 2010, S. 73 f.; Wennrich, 1999a, S. 535 f.).

In Deutschland wurde im Jahr 1990 das Büro für TFA beim Deutschen Bundestag (TAB) eingerichtet. Auf Basis einer Ausschreibung wird seine Tätigkeit für jeweils fünf Jahre an eine externe Forschungsinstitution vergeben. Seit Anbeginn wird es vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) betrieben, seit 2003 in Kooperation mit dem Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung in Karlsruhe (ISI). Auftraggeber ist der Ausschuss für Bildung, Forschung und TFA, welcher über Arbeitsschwerpunkte und Projekte des TAB entscheidet (Grunwald, 2010, S. 72). Insgesamt beschäftigen sich in Deutschland etwa 48 Institutionen mit dem Thema TFA (Karlsruher Institut für Technologie, 2019).

4.3 Forschungs- und Beratungskonzeptionen der TFA

Vorliegende Arbeit beruht auf einer bestimmten Ausprägung der TFA, von denen es eine ganze Reihe gibt. Die Ursprungsform in den 1970er Jahren wurde wie erläutert durch die Politikberatung geprägt, die dem Staat die Rolle einer zentralen wissenden und steuernden Instanz zuerkannte und die wertfrei, expertenbezogen, systemisch, wissenschaftlich und techniddeterministisch war (Grunwald, 2010, S. 87 ff.). Seitdem gab es Weiterentwicklungen und diverse Ausprägungen. Tabelle 4.2 gibt einen Überblick.

Tabelle 4.2 Ursprungsform Technikfolgenabschätzung und ihre Weiterentwicklung (in Anlehnung an Grunwald, 2010, S. 87 ff.)

Attribut	Ursprungsform	Weiterentwicklung
Politikberatung für einen starken Staat	Ausschließlicher Adressatenkreis der TFA ist die Politik. Damit verbunden ist die Sicht auf den Staat als zentraler Instanz für Wissensbündelung und Kompetenz zur Steuerung der Gesellschaft.	Der Adressatenkreis hat sich seit den Anfängen erweitert um zum Beispiel Bürger, Wirtschaft und Verbände. Dahinter steht ein stärker dezentrales, pluralistisches Staatsverständnis.
Dezisionismus	Im Fokus der TFA stehen Fakten, Wertungen bleiben der Politik vorbehalten.	Die Trennung von Fakten und Wertungen war nicht durchzuhalten. Im Austausch zwischen Experten und Politik entstehen kognitive und normative Aspekte, die in der Folge stärker miteinander in Einklang gebracht wurden.
Experten-TFA	Es werden lediglich Experten in die TFA einbezogen.	Um die Sicht der Betroffenen stärker zu berücksichtigen und dem Leitbild der Demokratisierung gerecht zu werden, müssen Expertenanalysen um partizipative Bestandteile ergänzt werden.
Systemblick	Der Fokus der TFA liegt auf einer systemischen Analyse, da die Folgen von Technik oft Auswirkungen auf ein System mit unterschiedlichen (auch nichtlinearen) Abhängigkeiten besitzen und daher nicht auf einzelne Dimensionen beschränkt werden können.	Dieses Attribut hat nach wie vor unveränderte Relevanz.
Szientismus	Hinter diesem Attribut verbirgt sich der Anspruch, Technikfolgen mit allen Variablen vollständig quantifizieren zu können.	Die Erkenntnis wurde gewonnen, dass sich gesellschaftliche Einflüsse und Folgen nicht mathematisch gestalten lassen.
Technikdeterminismus	Die vorherrschende Sicht ist, dass Folgen durch den Staat modifiziert werden können, weshalb es eine möglichst genaue Prognose der Folgen benötigt. Technikgestaltung spielt keine Rolle.	Die Bedeutung des sozialen Prozesses für die Entstehung von Technik wurde anerkannt und damit auch die Gestaltungsmöglichkeiten in frühen Phasen der Technikenstehung.

Im Laufe der Zeit haben sich weitere Verfahren etabliert, die in der Literatur nicht einheitlich benannt werden. Grunwald führt die partizipative TFA, die folgenorientierte TFA, das Vision Assessment, die Technikbewertung und die rationale Technikfolgenbeurteilung auf (Grunwald, 2010, S. 91 ff.). Simonis geht auf die partizipative TFA, die rationale TFA, die strategische und konstruktive TFA, die parlamentarische TFA, die Technikbewertung und Technology Governance ein (Simonis, 2013).

Die Methoden der TFA sind ebenfalls vielfältig. Sie reichen von systemanalytischen Verfahren (zum Beispiel Stoffstromanalyse, Lebenszyklusanalyse, Ökobilanzierung, Risikoanalyse), über prospektive Verfahren (zum Beispiel Szenariotechnik, Delphi-Verfahren), Beteiligungsverfahren (beispielsweise Konsensus-Konferenz, kooperativer Diskurs, Mediationsverfahren), kommunikative Verfahren bis hin zu diskursanalytischen Verfahren (zum Beispiel Interview, Wertbaumverfahren) (Grunwald, 2010, S. 169 f.).

Vorliegende Arbeit zieht die partizipative TFA heran. Unter der partizipativen TFA werden Instrumente und Methoden zusammengefasst, welche die Beteiligung von Interessenvertretern und Laien neben der Beteiligung von Personen aus Wissenschaft und Politik beinhalten. Ziel ist es, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Sichtweisen in den Prozess zu integrieren. Hierfür sind insbesondere drei Dimensionen maßgeblich (Abels & Alfons, 2013, S. 109 f.):

- Die kognitive Dimension und die Beantwortung der Frage, was getan werden kann. Der Adressat ist die Wissenschaft.
- Die normative Dimension und die Beantwortung der Frage, was getan werden darf und soll. Die Adressaten sind das Recht und die Ethik.
- Die voluntative Dimension und die Beantwortung der Frage, was getan werden will. Der Adressat ist die Politik.

An den Dimensionen wird die Vielfalt der Diskussionsebenen deutlich, die mit Blick auf gesellschaftliche Aspekte der TFA integriert werden können. Daran wird auch klar, dass „weder Politik, noch Recht, Ökonomie, Erziehung oder Ethik [...] je für sich alleine in der Lage [sind], Technik in der funktional differenzierten Gesellschaft zu regulieren“ (Abels & Alfons, 2013, S. 111).

Es lassen sich grundsätzlich zwei Richtungen der partizipativen TFA unterscheiden: Eine eher wissenschafts- oder expertenorientierte Richtung („expert stakeholder pTFA“) und eine, welche stärker partizipativ ist, indem Bürgerbeteiligung miteingeschlossen wird („public pTFA“). In beiden Fällen versuchen

„... ExpertInnen und Laien, Entscheider und Betroffene, GegnerInnen und BefürworterInnen, gemeinsam zu einem argumentativ begründeten Urteil darüber zu kommen, ob eine umstrittene Technik eingeführt werden soll und wie sie gegebenenfalls zu regulieren ist“ (Abels & Alfons, 2013, S. 110).

Die folgenden Verfahren können den Beteiligungsverfahren zugeordnet werden, über die „pTFA im engeren Sinn“, „Erörterungstermin“, „Konsensus-Konferenz“, „erweiterte Konsensus-Konferenz“, „Voting Conference“ bis hin zum „Szenario Workshop“ (Abels & Alfons, 2013, S. 123 ff.). Ebenfalls denkbar sind Diskursverfahren, so zum Beispiel die Diskursanalyse, das Interview oder das Wertbaumverfahren (Grunwald, 2010, S. 185 ff.). Sie alle basieren auf dem Austausch von Argumenten (im Gegensatz zum Verhandeln) und besitzen eher beratenden denn entscheidenden Charakter. Wichtig ist, dass die partizipative TFA strukturell nicht ausreichend in die repräsentative Demokratie eingebunden ist: Sie ermöglicht zwar die Teilnahme am politischen Diskurs und kann Entscheidungen argumentativ vorbereiten, jedoch hat sie (mit Ausnahme des Erörterungstermins) keinen rechtlich wirksamen Einfluss auf das Ergebnis des Verfahrens (Abels & Alfons, 2013, S. 117 f.). Ziel ist dabei nicht zwingend das Erreichen eines Konsenses (wenngleich Verfahren wie Konsensus-Konferenzen dies suggerieren), sondern die Aufbereitung der Fakten und die Beschreibung einer Vorgehensweise, die das Für und Wider berücksichtigt (Grunwald, 2010, S. 94 f.).

Die Erwartungen an die pTFA sind vielschichtig. Mit ihr wird eine Verbreiterung der Wissensbasis verbunden, da die Perspektiven verschiedener Beteiligter und insbesondere lokales und regionales Wissen aufgegriffen werden können. Gleichmaßen fließen unterschiedliche Wertvorstellungen und Interessen ein, die in der Einschätzung der Technikfolgen positiv und negativ berücksichtigt werden können. Über den Prozess der pTFA kann Technikverständnis ausgebildet werden, was zu einer besseren Entscheidungsfähigkeit, mehr Akzeptanz, einer höheren Legitimation politischer Entscheidungen sowie zur Konfliktvermeidung beziehungsweise -bewältigung führen kann. Insgesamt spricht man der pTFA zu, dass sie über die transparente Darlegung der Bewertungskriterien in einem offenen Prozess einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie leisten kann (Grunwald, 2010, S. 91 ff.; Scheffezik, 2003, S. 139).

Die Herausforderungen liegen unter anderem darin, dass über Verfahrensregeln abgesichert wird, dass Beiträge von allen eingebracht werden können und keine Dominanz einzelner Teilnehmer entsteht, dass die Beiträge qualitativ hochwertig sind und die Rolle von Moderatoren und Mediatoren durch die Teilnehmer anerkannt werden. Die Zusammensetzung der Gruppe muss repräsentativ sein, damit die Ergebnisse auch von außen anerkannt werden. Die Ergebnisse selbst

müssen für die Beteiligten nachvollziehbar sein und – insbesondere im Fall eines unerwarteten Ausgangs – mitgetragen werden. Sofern die pTFA auch auf eine politisch verbindliche Entscheidung hinwirken soll, ist es unabdingbar, dass sie in offizielle Verfahren eingebunden wird (Grunwald, 2010, S. 95 ff.).

4.4 Projektvorgehen und Methoden

Für die Strukturierung von Projekten der TFA gibt es in der Literatur mehrere Ansätze. Die Richtlinie 3780 des Verbands Deutscher Ingenieure (VDI) unterscheidet beispielsweise die Phasen der Definition, der Folgenabschätzung, der Bewertung und der Entscheidung (Zweck, 2013, S. 151). Das von der US-amerikanischen Beratungsagentur „Massachusetts Institute Of Technology Research And Engineering“ (MITRE) eingesetzte Vorgehen beinhaltet die Konzeptionsphase, die Systemdefinition, die Potentialabschätzung, die Szenariobildung, die Folgenabschätzung und die Bewertung (Scheffezik, 2003, S. 115 f.). Obwohl die Ansätze hinsichtlich des Detaillierungsgrads voneinander abweichen, unterscheiden sie sich wenig in den Grundelementen und geben gute Anregungen für eine Strukturierung (Grunwald, 2010, S. 122; Scheffezik, 2003, S. 115). Vorliegende Arbeit nimmt diese Anregungen auf und setzt sie in folgende Struktur um:

- Problemdefinition, Beschreibung der zu bewertenden Technologie, der Wirkungsdimensionen und der Akteure (Kapitel 3, 4)
- Beschreibung der Ist-Situation (Kapitel 5, 6)
- Bewertung der Folgen (Kapitel 7, 8, 9)
- Ableitung eines Leitbilds und Analyse politischer Handlungsoptionen (Kapitel 10)
- Allgemeinverständliche Vermittlung der Resultate (Kapitel 11)

4.5 Wissenschaftliche Herausforderungen

Verschiedene Verfahren und Methoden kennzeichnen aktuell die TFA, aber auch die Abwesenheit einer übergreifenden, strukturierenden Theorie. Dies erschwert eine trennscharfe Definition. Festgehalten werden kann lediglich, dass die TFA versucht, politischen Entscheidern eine Orientierung zu bieten, indem sie die Möglichkeiten und Grenzen für heute benötigte Entscheidungen durch Reflektion

auf künftige technische Konsequenzen darlegt (Grunwald, 2010, S. 41). In der Forschungsliteratur mangelt es zudem an einer theoriebasierten empirischen Forschung zur pTFA. Das bedeutet auch, dass bislang mögliche Stärken der pTFA nicht belegt sind (Abels & Alfons, 2013, S. 119). Bedeutsam für den Erfolg des Einsatzes der pTFA scheint eine ausgewogene Rollenverteilung zwischen Experten und Laien zu sein, mit der sowohl eine hohe Legitimation als auch breite Akzeptanz erzielt werden kann (Abels & Alfons, 2013, S. 121).

Trotz der genannten Lücken und der damit einhergehenden wissenschaftlichen Herausforderungen bietet die TFA einen geeigneten Rahmen der Bewertung für diese Arbeit. Positiv betrachtet bietet dies einen Interpretations- und kreativen Anwendungsspielraum, der genutzt werden kann.

Im Zentrum der Untersuchung steht die mögliche Öffnung der Daten des öffentlichen Einkaufs. Die Folgen der Öffnung werden mithilfe der Wirkungsdimensionen Strategie, Organisation, Recht, Technologie, Transparenz, Kollaboration und Partizipation untersucht. Diese Dimensionen finden in allen verwendeten Methoden Berücksichtigung: In der Literaturlauswertung, der strukturierten Online-Befragung, der Portalanalyse und den Best Practices. Abbildung 4.1 zeigt beispielhafte Aspekte der Vertiefung.

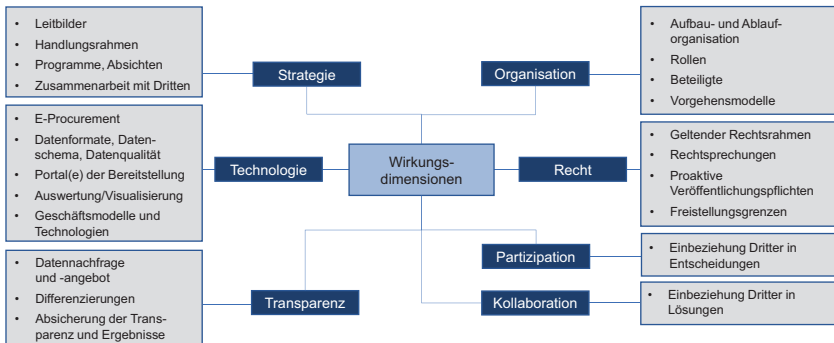


Abbildung 4.1 Wirkungsdimensionen der Analyse und beispielhafte Aspekte der Vertiefung

Unter Einbeziehung der Perspektiven verschiedener Akteure mit unterschiedlichen Erfahrungshintergründen – vor allem im Rahmen der Online-Befragung – findet die pTFA Anwendung (Grunwald, 2010, S. 185 f.).

Die befragten Gruppen bestehen aus Vertretern der Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Medien sowie von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), um die Einbeziehung der Bürgerperspektive sicherzustellen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





5.1 Definitionen

Im Folgenden sollen nun kurz die für vorliegende Arbeit wesentlichen Begriffe definiert werden, insbesondere Public Procurement/öffentlicher Einkauf in Abgrenzung zu Beschaffung und Vergabe, E-Government und Open Government. Zudem gilt es die jeweiligen Definitionen der Schnittmengen (siehe Abbildung 5.1) herzuleiten. Definitionen mit Relevanz für spätere Kapitel werden dort erläutert.

5.1.1 Öffentlicher Einkauf in Abgrenzung zu Vergabe und Beschaffung

Im Zentrum vorliegender Arbeit steht der öffentliche Einkauf. Synonym zu diesem Begriff werden in der Literatur „öffentliche Beschaffung“ und „öffentliche Vergabe“ verwendet. Dies bedarf einer Konkretisierung. In der vorliegenden Arbeit soll die Definition von Christmann, Huland und Meißner (Christmann et al., 2004, S. 5 f.) in Kombination mit der von Eßig (Eßig, 2008, S. 295) verwendet werden. Demnach ist der Einkauf in öffentlichen Verwaltungen der Oberbegriff für die Versorgung der Bedarfsträger mit Lieferungen und Leistungen. Der öffentliche Einkauf ist dadurch charakterisiert, dass der Käufer aus dem öffentlichen Sektor kommt beziehungsweise Güter und Dienstleistungen für den öffentlichen Bedarf einkauft. Dabei bezieht sich „Einkauf“ sowohl auf die Organisationseinheit als auch auf die Funktion (das Einkaufen selbst). In die

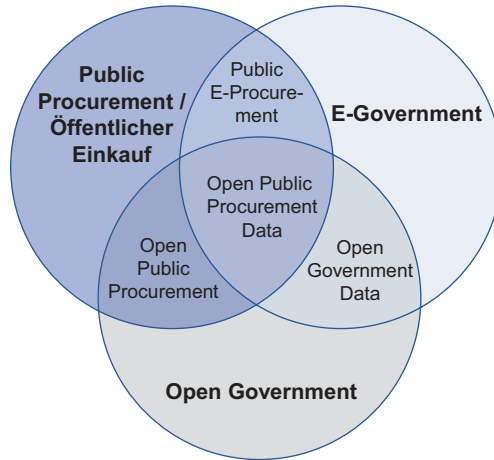


Abbildung 5.1 Begriffliche Abgrenzungen und Überschneidungen

Zuständigkeit des Einkaufs fällt die Koordination von Vergabe und Beschaffung. In dieser Arbeit wird übergreifend vom „öffentlichen Einkauf“ gesprochen.

Der Begriff der Vergabe verweist auf die Auftragsvergabe und den prozessualen Ablauf gemäß den Vergabeordnungen und dem Vergaberecht. Wichtig ist, dass die Vergabe nur einen Teil eines übergeordneten und weiterreichenden Einkaufsprozesses darstellt (siehe Abschnitt 6.3.2). In diesem Zusammenhang taucht auch der Begriff eVergabe auf. Dieser bezieht sich auf die elektronische Abwicklung von Ausschreibungsprozessen (Broens et al., 2012, S. 205). Die Nutzung der elektronischen Abwicklung ist mittlerweile im Vergaberecht vorgeschrieben.¹

Beschaffung umfasst die operative Bestellabwicklung, das heißt den Prozess mit allen Transaktionen von der Bestellanforderung über den Wareneingang bis zur Rechnungsabwicklung (Christmann et al., 2004, S. 5 f.).

5.1.2 E-Government

In der Literatur existieren zu „E-Government“ oder „elektronischem Regierungs- und Verwaltungshandeln“ zahlreiche Definitionen. Maßgeblich für diese Arbeit ist die „Speyerer Definition“ von E-Government:

¹Mit der eVergabe wird sich Abschnitt 6.2.1.10 noch näher befassen.

„Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. [...] Diese Definition umfasst sowohl die lokale oder kommunale Ebene, die regionale oder Landesebene, die nationale oder Bundesebene sowie die supranationale und globale Ebene. Eingeschlossen ist somit der gesamte öffentliche Sektor, bestehend aus Legislative, Exekutive und Jurisdiktion sowie öffentlichen Unternehmen“ (von Lucke & Reiner mann, 2000, S. 1).

In dieser Definition wird vor allem die ebenenübergreifende, verwaltungsinterne Optimierung der Prozesse des öffentlichen Sektors mithilfe von Technologie betont. Damit steht E-Government für das Leitbild der Verwaltungsmodernisierung und des Bürokratieabbaus durch Prozessoptimierung mithilfe der IKT. Manuelle, papiergebundene Arbeitsschritte werden durch elektronische Transaktionen ersetzt. Die Idee, dass Bürger sich aktiv in die Gestaltung des Staats mit einbringen oder gar eine Vernetzung mit Dritten (außerhalb der Verwaltung) erfolgt, wird ebenfalls mit der Leitidee des Open Governments verbunden.

5.1.3 Public E-Procurement

Die Europäische Union (EU) versteht unter Public E-Procurement den

„... von der Bekanntmachung bis zur Bezahlung erfolgende[n] Einsatz elektronischer Verfahren für Kommunikation und Vorgangsbearbeitung durch Einrichtungen des öffentlichen Sektors beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen oder der Ausschreibung öffentlicher Arbeiten“ (Europäische Kommission, 2013, S. 2).

Demnach hat die EU ein recht breites Prozessverständnis: Sie betont den Einsatz von Technologien über den Gesamtprozess von der Bekanntmachung bis zur Bezahlung.

5.1.4 Open Government

Unter „Open Government“ oder „offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ werden sowohl technische wie auch gesellschaftspolitische Entwicklungen gebündelt, die im Kern auf die Öffnung der Politik und Verwaltung für Bürger, Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft, Transparenz, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit abzielen (Groß et al., 2014, S. 6). Im Vordergrund steht die Stärkung des öffentlichen Vertrauens in die Verwaltung, ihre Effizienz und

Effektivität sowie die Demokratie als Ganzes. Dies soll durch die Umsetzung der drei Grundprinzipien Transparenz, Partizipation und Kollaboration erreicht werden, auf die sich auch Barack Obama am 21. Januar 2009 bezog (Obama, 2009).² Hilgers definiert:

„Unter Open Government wird die systematische Öffnung von Staat und Verwaltung im Sinne einer Entgrenzung bisheriger Organisations- und Entscheidungsstrukturen verstanden. Ziel dieser Bestrebungen ist es, unter intensiver Nutzung von Internettechnologien, mehr Transparenz, mehr Teilhabe und eine intensivere Zusammenarbeit mit den verschiedenen Anspruchsgruppen des öffentlichen Sektors zu erreichen. Über Digitalisierung, Vernetzung und Konzepte des E-Government hinausgehend ist Open Government inzwischen in zahlreichen Ländern zum praktischen Leitbild und eigenständigen Reformziel für die Modernisierung von Politik und Gesellschaft geworden“ (Hilgers, 2012, S. 631).

Hilgers baut auf der Definition Obamas auf und grenzt Open Government von E-Government ab. Während E-Government die Einführung und Verbreitung von IKT und damit die Prozessoptimierung im Rahmen der Ablauforganisation zum Ziel hat, stellt Open Government die übergreifende Vernetzung der unterschiedlichen Akteure in den Mittelpunkt und damit die Ausweitung auf Dritte außerhalb der Verwaltung (Hilgers, 2012, S. 631; Klessmann et al., 2012, S. 1). Auch Geiger und von Lucke greifen diesen Gedanken auf, indem sie Open Government als Paradigma basierend auf offenen Daten und E-Government als „Werkzeugkasten“ des Open Governments bezeichnen (Geiger & von Lucke, 2012, S. 266). Obwohl bei E-Government das Ziel ebenfalls eine verbesserte Interaktion mit den verschiedenen Akteuren wie Bürgern und Unternehmen ist, steht dort eher ein von oben nach unten verbreiteter Ansatz sowie die Schaffung der technischen Grundlage im Vordergrund – nicht jedoch die Vernetzung und aktive Einbringung durch die Akteure von unten nach oben sowie in die Breite (zum Beispiel Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft). Open Government geht folglich über das Ziel der Bürgerorientierung im Verwaltungshandeln hinaus, indem es den liberalen Ansatz einer Bürgergesellschaft betont (von Lucke & Große, 2009).

Von Lucke geht in seinem Verständnis von Open Government noch weiter und konkretisiert die Öffnung des gesamten informatischen Ökosystems:

„Open Government als simple Öffnung von Regierung und Verwaltung zusammenzufassen greift zu kurz. Vielmehr wird Open Government als ein Sammelbegriff für eine ganze Reihe unterschiedlicher Konzepte und Visionen verwendet, die sich mit

²Auf diese Grundprinzipien wird in Abschnitt 6.5 noch näher eingegangen.

bestimmten Facetten einer Öffnung von Staat und Verwaltung auseinandersetzen. Hierzu zählen Überlegungen zu Transparenz 2.0, Partizipation 2.0 und Kollaboration 2.0, der Ansatz offener Innovationen, die Öffnung der Gesellschaft, die offene Gesellschaft, Überlegungen zu freien Daten sowie offene Standards, offene Schnittstellen, quelloffene Software und offene Kommunikationssysteme“ (von Lucke, 2012b, S. 3).

Es kann festgehalten werden, dass Open Government ein breites Konzept, Leitbild beziehungsweise Paradigma eines offenen Verwaltungs- und Regierungshandelns darstellt, welches noch nicht einheitlich definiert oder auf einen bestimmten Ansatz reduziert werden kann. E-Government kann als technologischer Wegbereiter angesehen werden – eine weiterführende Diskussion von Open Government fußt jedoch auf einer Auseinandersetzung mit offenen Daten und deren Verwendung durch unterschiedliche Akteure.

5.1.5 Open Data

„Open Data“ bezeichnet eine neue Kultur, Daten des öffentlichen Interesses maschinenlesbar, strukturiert und ohne Zugriffsbeschränkungen zu veröffentlichen. Hiermit soll ermöglicht werden, dass andere Anwendungen über Transaktionen wie Suchen und Filtern die Daten auffinden und weiterverarbeiten können. Die Open Knowledge Foundation (OKFN) Deutschland definiert:

„Offene Daten sind Daten, die von jedermann frei verwendet, nachgenutzt und verbreitet werden können maximal eingeschränkt durch Pflichten zur Quellennennung und ‚sharealike‘“ (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., 2015).

In diesem Kontext geht es um Daten, auf die eine juristische oder natürliche Person keinen alleinigen Anspruch erheben kann. Die Veröffentlichung kann durch die Wissenschaft, die Wirtschaft, NGOs, Bürger, aber auch durch die öffentliche Hand selbst erfolgen. Explizit ausgenommen sind personenbezogene Daten, Daten, deren Öffnung ein Sicherheitsrisiko darstellen, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sowie Verstöße gegen das Urheberrecht (Geiger & von Lucke, 2012, S. 269; Groß et al., 2014, S. 7).

Bei der Öffnung der Daten gilt es zu berücksichtigen, dass es zwischen vollständiger Öffnung von Daten beziehungsweise vollständiger Nicht-Öffnung mehrere Zwischenstufen geben kann. Es handelt sich also nicht um einen festdefinierten Zustand, wie Abbildung 5.2 anhand der vier Kriterien Zugang, Maschinenlesbarkeit, Nutzungskosten, Lizenzierung und Rechte verdeutlicht:

- Meteorologische Informationen (inklusive Klimadaten, Modellrechnungen sowie Wettervorhersagen)
- Soziale Daten (inklusive diverser Statistiken zur Wirtschaft, Beschäftigung, Gesundheit, Bevölkerung und Verwaltung)
- Transportinformationen (inklusive Informationen zu Verkehrsstörungen, Baustellen, öffentlichem Verkehr und Kfz-Registrierung).

Es werden weitestgehend übereinstimmend die zehn Prinzipien der Sunlight Foundation zu offenen Regierungsinformationen angewendet, um Offenheit bewerten zu können. Diese Prinzipien sind: Vollständigkeit, aus der Primärquelle stammend, Aktualität, einfacher physischer und elektronischer Zugang, Maschinenlesbarkeit, Diskriminierungsfreiheit, Verwendung offener Standards, Lizenzfreiheit, Dauerhaftigkeit und angemessene Nutzungskosten (Sunlight Foundation, 2010).

5.1.7 Open Public Procurement (Data)

„Open Public Procurement“ oder „offener öffentlicher Einkauf“ sind Begriffe, die auf einen Teilbereich von Open Government verweisen. Einkauf wird hier im Sinne des Gesamtprozesses von der Planung bis zur Ausführung verstanden. Ein offen angelegter Einkauf informiert nicht nur über den erfolgreichen Bieter als Teil der Vergabe, sondern auch über andere Bestandteile des Prozesses. „Open Public Procurement Data“ oder „Offene öffentliche Einkaufsdaten“ bezeichnen wiederum einen Teilbereich von Open Government Data. Hierbei geht es um die frei zugängliche Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten entlang des gesamten Beschaffungszyklus von der Bedarfsermittlung bis zur Rechnungsprüfung (Open Contracting Partnership, 2013, S. 4).

Im Folgenden können die politischen Positionen zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs vorgestellt werden, die auf die hier geklärten Begriffe zurückgreifen.

5.2 Politische Positionen zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs

Diverse internationale und nationale Strategien und Programme greifen Themen wie Transparenz, Antikorruption, offene Regierungsdaten sowie den öffentlichen Einkauf auf. Sie werden nun hinsichtlich ihres Bezugs zur Öffnung

des öffentlichen Einkaufs skizziert. Aus internationaler Sicht wird die G20³ beleuchtet, anschließend die G8⁴ und die EU. Dann rückt Deutschland auf Bundesebene in den Fokus. Im Anhang findet sich eine Tabelle, die eine Gegenüberstellung der vorgestellten Regierungsprogramme und ihres Bezugs zum offenen öffentlichen Einkauf leistet (Tabelle A.2).

„Vor allem Nichtregierungsorganisationen und Journalist(innen) wollen den Vorsprung des Staates vor der Bevölkerung verkleinern“ (Semsrott, 2016, S. 7). Zwischenstaatliche Organisationen, also Intergovernmental Organizations (IGOs), und NGOs sind Treiber dieses Diskurses, indem sie beispielsweise Transparenz bei öffentlichen Ausschreibungsverfahren verlangen, Verträge überprüfen und das Wirken alternativer Vermögensverwaltungsfonds offenlegen (Morozow & Bria, 2017, S. 53). Die Sicht auf Positionen der IGOs beziehungsweise NGOs schließt sich daher an und wird ebenfalls mit einer tabellarischen Gegenüberstellung beendet (siehe Tabelle A.3 im Anhang), bevor die Ziele des öffentlichen Einkaufs und von Open Public Procurement möglichst präzise gefasst und illustriert werden. Wirtschaft, Wissenschaft und Medien als Akteure, die eher eine begleitende und unterstützende denn eine treibende Funktion wahrnehmen, ergänzen die Ausführungen.

5.2.1 Internationale und nationale Strategien und Programme

5.2.1.1 Der G20-Antikorruptionsplan 2019 bis 2021

Gemäß G20-Antikorruptions-Plan 2019 bis 2021 ist es die Priorität der G20, Korruption vorzubeugen und zu bekämpfen. Der Aktionsplan sieht zwei wesentliche Abschnitte (A und B) vor, in Abschnitt B („Develop further targeted actions where the G20 can best add value“) finden sich unter dem ersten

³Die G20 ist ein informeller Zusammenschluss aus 19 Staaten und der EU, welcher seit 1999 besteht. Die G20 bietet ein Forum zum Austausch globaler Themen an. Zu ihr zählen Argentinien, Australien, Brasilien, Deutschland, die EU, Frankreich, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten, die Volksrepublik China (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2019).

⁴Die G8 ist ein informeller Zusammenschluss der wirtschaftsstärksten Länder der westlichen Welt. Auch hier ist das Ziel eine Zusammenkunft zur Erörterung weltpolitischer Themen. Seit 25. März 2014 zählt Russland aufgrund der Krimkrise nicht mehr zur G8 – seit diesem Zeitpunkt operiert das Gremium wieder als G7. Die G7-Staaten bestehen aus den USA, Deutschland, Japan, Frankreich, Italien, Großbritannien und Kanada (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2019).

Absatz „Stärkung und Förderung der Integrität und Transparenz im öffentlichen und privaten Sektor“ die Absichtserklärungen, die Nutzung offener Daten zu fördern, Korruptionsrisiken im öffentlichen Einkauf, dem Haushalt sowie den Steuerbehörden zu identifizieren und zu artikulieren, die öffentlichen Institutionen zu ermutigen, Antikorruptionsinitiativen zu implementieren und weiterhin Wege zu nutzen, um die gerichtliche Integrität zu schützen und zu stärken sowie Anti-Korruptionsmaßnahmen in besonders anfälligen Sektoren wie zum Beispiel dem Infrastruktur-/Bausektor zu vertiefen (G20, 2010, S. 4; OECD, 2018a, S. 5).

5.2.1.2 Die Open Data-Charter der G8

Im Juni 2013 wurde die Open Data-Charter durch die G8-Staaten unterzeichnet. Die Unterzeichnerländer stimmen darin überein, dass offene Daten eine noch unerschlossene Ressource mit großem Potential sind, mit denen besser miteinander vernetzte Gesellschaften herausgebildet werden können, die die Bedürfnisse der Bürger besser adressieren und Innovationen und Wohlstand unterstützen. Jeder G8-Staat verpflichtet sich, einen eigenen nationalen Aktionsplan zu veröffentlichen, der niederlegt, wie die Open Data-Charter gemäß den gegebenen nationalen Rahmenbedingungen umgesetzt wird. Zudem ist jährlich ein Bericht über Fortschritte zu verfassen. Die fünf Grundprinzipien der Charter umfassen: Offene Daten als Standard; Qualität und Quantität; Nutzbarkeit für alle; Veröffentlichung von Daten für ein verbessertes Regierungshandeln und Veröffentlichung von Daten für Innovationen (Bundesministerium des Innern, 2014b, S. 4). Die Open Data-Charter benennt 14 Datenkategorien: von Unternehmen, Verbrechen und Justiz, Erdbeobachtung, Erziehung, Energie und Umwelt über Finanzen und Verträge, Geodaten, globale Entwicklung, Regierungsverantwortung und Demokratie, Gesundheit, Wissenschaft und Forschung bis zu Statistik, sozialer Mobilität und Gemeinwohl sowie Transport und Infrastruktur. Offene öffentliche Einkaufsdaten werden explizit unter dem Punkt „Finanzen und Verträge“ erwähnt und spezifiziert: Transaktionsvolumina, vergebene Verträge, Ausschreibung, zukünftige Ausschreibungen sowie lokales und nationales Budget (geplant und verausgabt) sollen veröffentlicht werden (G8, 2013). Erstmals werden offene Daten und offene öffentliche Einkaufsdaten hier klar adressiert.

5.2.2 Europäische Strategien und Programme

5.2.2.1 Digitaler Binnenmarkt

Am 06. Mai 2015 wurde die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa durch die Europäische Kommission vorgestellt (Europäische Kommission, 2015). Der „Digitale Binnenmarkt“ ist Bestandteil und Weiterentwicklung der

Strategie „Digitale Agenda für Europa“, die im Mai 2010 verabschiedet wurde. Die Digitale Agenda für Europa unter dem Dachprogramm „Strategie Europa 2020“ soll dazu beitragen, dass Europas Bürger und Unternehmen von den digitalen Technologien maximal profitieren (Europäische Kommission, 2010a; b). Die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt umfasst unter anderem den Aufbau eines europäischen Datenraums (Europäische Kommission, 2017; European Commission, 2019a).

Hauptziel ist die Erschließung des bestmöglichen Nutzens digitaler Daten, um so einen Mehrwert für die Wirtschaft und Gesellschaft zu erzeugen. Zu dem Zweck soll die Wiederverwendbarkeit verschiedenster Daten und ihr freier Verkehr ermöglicht werden. Ein gemeinsamer Datenraum soll als Treiber von Wachstum und Innovationen der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen basierend auf Daten den Weg bereiten. Die Strategie enthält mehrere Schwerpunkte: einen Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie über die Weiterverwendung öffentlicher Informationen (siehe Abschnitt 7.1.1), eine Aktualisierung der Empfehlung aus 2012 bezüglich des Zugangs und der Vorhaltung wissenschaftlicher Informationen sowie einen Leitfaden für die gemeinsame Nutzung von Daten des Privatsektors (European Commission, 2019a).

Diese Ansätze sind verbunden mit der Regulierung des freien Flusses nicht-persönlicher Daten in der EU, welche sicherstellt, dass keine Barrieren – wie zum Beispiel Restriktionen bezüglich Datenlokalisierung – die Entwicklung des europäischen Datenraums beeinträchtigen werden (European Commission, 2019a). An den Ansätzen werden zwar keine expliziten Aktivitäten rund um öffentlichen Einkaufsdaten erkennbar, doch haben sie einen rahmengebenden Einfluss.

5.2.2.2 Europäischer E-Government-Aktionsplan

Für die Europäische Union wurde von der Kommission der Europäische E-Government-Aktionsplan 2016 bis 2020 als Teil der Strategie des „Digitalen Binnenmarkts für Europa“ initiiert. Er soll mittels Bündelung konkreter operativer Maßnahmen dazu beitragen, bestehende Barrieren für den digitalen Binnenmarkt zu reduzieren und die weitere Fragmentierung öffentlicher Stellen zu verhindern. Als Ziel wird formuliert, dass die öffentlichen Stellen der EU bis

„2020 offene, effiziente und inklusive Einrichtungen werden, die grenzübergreifende, personalisierte, nutzerfreundliche und – über alle Abläufe hinweg – vollständig digitale öffentliche Dienste für alle Menschen und Unternehmen in der EU anbieten“ (Europäische Kommission, 2016, S. 2).

Weiters wird die hierfür besondere Bedeutung der Öffnung der Daten zwischen den öffentlichen Verwaltungen sowohl in den Mitgliedsstaaten als auch über Grenzen hinweg herausgestellt. Mit Blick auf die vorliegende Arbeit ist die im ersten von insgesamt 20 Aktionspunkten enthaltene Maßnahme hervorzuheben, die Weiterentwicklung der Mitgliedsstaaten zur vollständig elektronischen Auftragsvergabe und zur Nutzung von Auftragsregistern bis 2019 unter dem Stichwort „E-Procurement“ voranzutreiben.

5.2.3 Nationale Strategien und Programme auf Bundesebene

5.2.3.1 Digitale Verwaltung 2020

Im Rahmen der „Digitalen Agenda 2014–2017“ wurde mit dem Handlungsfeld „Innovativer Staat“ die übergreifende Digitalisierung der Verwaltung festgeschrieben (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie et al., 2014, S. 18 ff.).

Mit dem E-Government-Gesetz (EGovG; siehe auch Abschnitt 7.1.4), welches am 01. August 2013 in Kraft getreten ist, legte die Bundesregierung den rechtlichen Rahmen für die Ausgestaltung des E-Governments auf Bundesebene fest. Hier geht es um durchgängige, elektronisch vernetzte und medienbruchfreie Prozesse zwischen den Beteiligten (Bundesministerium des Innern, 2019b, S. 4). Anschließend beschloss das Bundeskabinett am 08. April 2014 für die 18. Legislaturperiode das Programm „Digitale Verwaltung 2020“, welches die Umsetzung des E-Government-Gesetzes an der Schnittstelle zur Ausgestaltung des Handlungsfeldes „Innovative Verwaltung“ koordinieren soll.

Für die vorliegende Arbeit ist im Zuge der Umsetzung des E-Government-Gesetzes die Erstellung eines Aktionsplans zur Implementierung der Open Data-Charter relevant, zu der sich Deutschland als G8-Land 2013 bekannt hat (Bundesministerium des Innern, 2014a, S. 31 ff.). Im Aktionsplan sind Daten des öffentlichen Einkaufs nicht explizit genannt, allerdings kann der bereits geschaffene Rahmen auf sie angewendet werden (Bundesministerium des Innern, 2017a, S. 78 ff.).

Unter Einzelprojekten des Bundes wird die E-Beschaffung als Maßnahme beim Beschaffungssamt genannt:

„Mit dem neu zu initiiierenden Projekt E-Beschaffung sollen wichtige Prozesse bei Beschaffungen des Bundes standardisiert und digitalisiert werden. Die Beschaffung der Ressorts soll soweit möglich interoperabel gestaltet werden. Dies geschieht aus

Gründen der Generierung von Synergieeffekten auf Basis der bereits bei einigen Ressorts bestehenden standardisierten und digitalisierten Verfahren. In diesem Kontext wird auf das Europäische Vergaberecht verwiesen, das auch Barrierefreiheit ausdrücklich berücksichtigt“ (Bundesministerium des Innern, 2014a, S. 35 ff.).

So sollte ab 2014 der Nutzungsgrad und das Angebot des Kaufhauses des Bundes⁵ erweitert, anschließend in 2014 und 2015 die xVergabe⁶ fokussiert werden. Bis Ende 2015 sollte der Ausbau des Vergabeportals und die Einrichtung eines europaweit einheitlichen Zugriffs für die Bieter abgeschlossen sein. Dies betrifft jedoch nur die Vergabestellen des Bundes; auf eine mögliche Teilnahme der Länder und Kommunen wird hingewiesen. Bis Ende 2017 sollte die Entwicklung eines standardisierten elektronischen Vergabemanagementsystems abgeschlossen sein und folgend bis 2018 die medienbruchfreie Nutzung der E-Rechnung. Hier konnten auf Bundesebene Fortschritte erzielt werden. Offene Einkaufsdaten waren und sind hier aber ebenfalls nicht im Fokus (Bundesministerium des Innern, 2017a, S. 88 ff.).

5.2.3.2 Nationale E-Government-Strategie

Der IT-Planungsrat koordiniert die Zusammenarbeit und Projekte von Bund und Ländern in allen Fragen der IKT in ihrer Anwendung auf den öffentlichen Sektor. Er beschloss am 24. September 2010 eine Nationale E-Government-Strategie (NEGS) bis 2015 (IT-Planungsrat, 2010). Die NEGS ist eine ebenenübergreifend erarbeitete Leitlinie, um E-Government und die IKT der Verwaltungen gemeinsam weiterzuentwickeln. Sie wurde, basierend auf den Erfahrungen von 2010 bis 2015, ab 2015 fortgeschrieben und richtet sich auf fünf Ziele: An erster Stelle wird der Nutzen für Bürger, Unternehmen und die Verwaltung genannt, dann Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Leistungsfähigkeit, an dritter Stelle Informationssicherheit und Datenschutz, an vierter Stelle Transparenz und gesellschaftliche Teilhabe und an fünfter Stelle Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit (IT Planungsrat, 2015).

⁵Kaufhaus des Bundes: Das Kaufhaus des Bundes ist eine elektronische Einkaufsplattform für den Bund und seine zugehörigen Behörden und Einrichtungen. Dabei bündeln vier zentrale Vergabestellen ihre Bedarfe und schließen Rahmenverträge mit der Privatwirtschaft ab (Geschäftsstelle Kaufhaus des Bundes, 2019).

⁶xVergabe: Dies ist eine plattformübergreifende Schnittstelle, die den Zugang von Bietern zu unterschiedlichen Vergabeplattformen standardisieren und vereinfachen soll (Karich, 2017). Siehe dazu ausführlicher Abschnitt 6.4.2.

Für jedes der fünf Teilziele wurden 16 Unterziele festgelegt. Unter dem vierten Teilziel „Transparenz und gesellschaftliche Teilhabe“ findet sich mit dem zwölften Unterziel „Open Data und Informationsfreiheit werden gefördert“ der Hinweis auf offene Daten (IT Planungsrat, 2015, S. 15). Im Kontext der besseren Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns sowie Transparenz wird erläutert, dass

„... offene Informationen aus Politik und Verwaltung, [...] diskriminierungsfrei, adressatengerecht und benutzerfreundlich für die jeweiligen Zielgruppen – unter Beachtung von Datenschutz- und Sicherheitsaspekten – in standardisierten und maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt werden (sollen)“ (IT Planungsrat, 2015, S. 15).

In der nationalen E-Government-Strategie ist damit die optimierte Bereitstellung offener Daten enthalten; die Konkretisierung der Datenbestände oder Benennung offener öffentlicher Einkaufsdaten fehlen jedoch.

5.2.4 Ausgewählte IGOs und NGOs

5.2.4.1 Weltbank

Im Zentrum der Arbeit der Weltbank, einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, steht die Vergabe von zinsgünstigen, projektbezogenen Krediten an Entwicklungsländer mit Blick auf Bildung und Gesundheit, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Umweltschutz, Infrastruktur, große industrielle Bauprojekte und Regierungsführung (Governance) (zum Beispiel Antikorruption, Entwicklung von Rechtssystemen/-institutionen). Über diese Kredite sollen private und ausländische Direktinvestitionen gefördert werden (The World Bank Group, 2019f).⁷ Daher muss sich die Weltbank mit dem Thema „öffentlicher Einkauf“ ebenso befassen wie mit Fragen der Transparenz und Korruption. Es muss ihr ein Hauptanliegen sein, den öffentlichen Einkauf in einer bestimmten Art und Weise abzuwickeln. Angesichts der Größe und Bedeutung der Institution erscheint ein Blick auf ihre Haltung lohnenswert.

⁷Sie vergab 2017 etwa 62 Milliarden US-Dollar an Krediten, Zuschüssen, Beteiligungsinvestitionen und Garantien an Entwicklungs- und Transitionsländer (The World Bank Group, 2017b, S. 21). Die Finanzierung erfolgt durch die Mitgliedsstaaten. Beitragshöhe sowie Stimmrechtsanteil richten sich auch hier nach der Wirtschaftskraft. Weiters dienen die weltweiten Kapitalmärkte der Finanzierung (The World Bank Group, 2019e).

Mit Blick auf den öffentlichen Einkauf versucht die Weltbank in ihrer Doppelrolle als Förderer der Effizienz in den Ländern ihrer Kunden sowie als (Projekt-) Auftraggeber zwei Ziele zu erreichen: Nach außen gerichtet versucht sie, den öffentlichen Einkauf aufgrund seiner Bedeutung für die Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben in den Ländern ihrer Kunden zu optimieren. Nach innen gerichtet versucht sie, genau dies zur Erreichung eigener Ziele wie Wettbewerb, Ökonomie, Effizienz und Transparenz in eigenen Projekten umzusetzen (Independent Evaluation Group, 2014, S. 1).

Folgende Schwerpunkte artikuliert die Weltbank, um die strategische Rolle des Einkaufs zu unterstützen: Verbesserung der Effizienz im öffentlichen Einkauf, sodass mehr Gelder in andere öffentliche Basisdienste wie zum Beispiel Gesundheit, Bildung, Infrastruktur investiert werden können; Modernisierung des Einkaufs, um eine bessere Passfähigkeit, Auswahl, Qualität und einen höheren Mehrwert zu erreichen; bessere nationale Einkaufssysteme, welche nachhaltige Entwicklungsziele unterstützen; Erhöhung der Transparenz im öffentlichen Einkauf durch Nutzung der IKT (The World Bank Group, 2019c). Die Ziele sind zusammengefasst Wirtschaftlichkeit und Effizienz kombiniert mit nachhaltiger Entwicklung.

Auf der Webseite finden sich im „Open Knowledge Repository“ unter dem Suchbegriff „public procurement“ mit weltweitem Bezug etwa 1 400 Einträge (Zeitraum 2010 bis 2019, Stichwort „Procurement“, Stand Oktober 2019). Hier von entfallen etwa 80 % auf den nicht-europäischen/nicht-asiatischen Raum; die restlichen 20 % beziehen sich im Wesentlichen auf Osteuropa. Dies spiegelt den Fokus der Weltbank auf Entwicklungs- beziehungsweise Schwellenländer wider. Zum Thema Open Government Data finden sich etwa 950 Einträge, die Verteilung ist vergleichbar mit der oben genannten. An der Schnittstelle zwischen öffentlichem Sektor, Effizienz, Benchmarking, Antikorruption, Transparenz, Vertragsmanagement sowie Open Government finden sich zahlreiche Publikationen, die jedoch keinen Schwerpunkt zu Open Public Procurement oder Open Contracting herausbilden (The World Bank Group, 2019b). Von 2012 bis 2014 war die Weltbank Gastgeber der OCP (siehe Abschnitt 5.2.4.6 Open Contracting Partnership). Im Blog auf der Website finden sich ein bis zwei Referenzartikel pro Jahr zum Themengebiet (The World Bank Group, 2019a). Demnach scheint die Weltbank Open Public Procurement aktuell keine hohe Bedeutung zuzuweisen.

5.2.4.2 OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) ist eine internationale Organisation mit 36 Mitgliedsstaaten und etwa 2 500 Mitarbeitern, die sich der Demokratie und Marktwirtschaft verpflichtet fühlt (OECD, 2019d).⁸

Die OECD bietet im Arbeitsgebiet „Public Governance“ unter dem Themenschwerpunkt „Public Procurement“ umfangreiches Material. Sie sieht drei Entwicklungsrichtungen: erstens die Gewährleistung von Basisdiensten wie Gesundheit, Infrastruktur und Energie, zweitens die Sicherstellung des Mehrwerts durch Effizienz und Integrität und drittens das Erreichen sozialer, innovativer und umweltschonender Ambitionen. Unter dem zweiten, hier relevanten Thema unterscheidet die OECD nochmals zwischen Bewertung und Effizienz einerseits und Integrität andererseits. Unter Effizienz finden sich überwiegend Ansätze zur Bewertung, zum Vergleich und zur Verbesserung des gesamten Einkaufszyklus und der Systeme sowie zur Bündelung der Einkaufsbedarfe über Leistungsindikatoren.

Unter dem Aspekt der Integrität wird betont, dass diese in allen Phasen des Einkaufsprozesses zum Tragen komme und es meist multilaterale Mechanismen seien, die auf eine Gesamtverbesserung hinwirken. Insgesamt könnten Transparenz, die Einbindung von Stakeholdern, Zugang, E-Procurement sowie Steuerung und Kontrolle zu einer höheren Integrität im öffentlichen Einkauf beitragen (OECD, 2019b). Unter „Digital Governance“ finden sich die Themen Open Government und Open Data. Hier wurde zum Beispiel der Open Government Data Report veröffentlicht, der ebenfalls auf die Bedeutung von Open Contracting und die Nutzung des Open Contracting Data Standard (OCDS) verweist (OECD, 2018b, S. 184 ff.).

Die OECD arbeitet eng mit der Open Government Partnership (OGP) und der OCP zusammen, unter anderem auch im Rahmen der Contracting Five Partnership (OECD, 2019c). Hierzu an späterer Stelle mehr, zunächst jedoch ein kurzer Blick auf eine weitere wichtige NGO.

⁸Die Organisation finanziert sich aus Beiträgen der Mitgliedsstaaten, also aus Steuermitteln. Das Zentralbudget (2017: 374 Millionen Euro) wird nach einem von der Wirtschaftskraft abhängigen Beitragsschlüssel von den Mitgliedern getragen. Mit 20,6 % waren die USA 2017 der größte Beitragszahler, gefolgt von Japan (9,4 %) und Deutschland (7,4 %) (OECD, 2019a).

5.2.4.3 Transparency International

Transparency International (TI) ist eine internationale NGO, die 1993 in Den Haag ins Leben gerufen wurde. Im gleichen Jahr erfolgte die Gründung von Transparency International e. V. mit Sitz in Berlin als gemeinnütziger Verein. Ziel ist die weltweite Reduktion von Korruption sowie die Prävention von Straftaten, die mit Korruption im Zusammenhang stehen (Transparency International e. V., 2019e). TI ist ein Dachverband; Mitglieder des Vereins sind mehr als 100 nationale Vertretungen („National Chapter“), Organisationen auf nationaler Ebene sowie Einzelpersonen, die sich in ihren Heimatländern der Korruptionsbekämpfung widmen (Transparency International e. V., 2019d). Die Schwerpunkte der Arbeit umfassen politische Korruption, Korruption bei öffentlichen Ausschreibungen, Korruption im Privatsektor, internationale Konventionen gegen Korruption sowie Armut und Entwicklung.⁹

Mit Blick auf offene Verträge arbeitet TI International eng mit der OGP zusammen. Beispielsweise wurden Empfehlungen zur Gestaltung nationaler Aktionspläne zusammengefasst, die die Forderungen der Initiative „Open Contracting Partnership (OCP)“ aufgreifen. So soll erstens der OCDS genutzt werden, um maschinenlesbare Daten über den gesamten Einkaufsprozess zu veröffentlichen, zweitens sollten alle Verträge „open by default“ sein, um eine Kultur sozialer Innovationen und den Wettbewerb zu fördern, und drittens sollen die Entwicklung und Implementation von Mechanismen für Konsultationen sowie ein unabhängiges Monitoring durch die Bürger und die Zivilgesellschaft unterstützt werden.

TI Deutschland e. V. agiert mit einem jährlichen Budget von etwa 0,5 Millionen Euro. Die Organisation engagiert sich mit Blick auf den öffentlichen Einkauf unter dem Stichwort „Vergabe“ mit einer eigenen Arbeitsgruppe, deren Kernforderungen lauten (Transparency International Deutschland e. V., 2019b):

⁹Die Finanzierung erfolgt durch verschiedene Quellen, hauptsächlich durch staatliche Organe und internationale Organisationen (etwa 75 %), aber auch durch Stiftungen und Privatpersonen. 2017 zählten zu den größten Spendern des jährlichen Budgets von etwa 22 Millionen Euro unter anderem die Europäische Kommission, das Department of Foreign Affairs, Trade and Development (DFATD) in Kanada und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in Deutschland (Transparency International e. V., 2017, S. 37 ff.). Die Finanzströme werden auf der Homepage veröffentlicht und TI bemüht sich um Unabhängigkeit (Transparency International e. V., 2019f).

- 1) rechtssichere und praktikable Gestaltung des Vergaberechts durch den Gesetzgeber,
- 2) Vermeidung der Überlagerung der Bedarfsdeckung durch vergabefremde Zwecke,
- 3) Definition bundeseinheitlicher Schwellenwerte zur effizienten und sicheren Abwicklung,
- 4) Ausschluss unzuverlässiger Unternehmen, zum Beispiel über das 2017 eingeführte Wettbewerbsregister,
- 5) ein leicht umsetzbarer Rechtsschutz für Bieter,
- 6) Informationen seitens öffentlicher Auftraggeber zum Vergaberecht, zu bestehenden Korruptionsrisiken sowie Möglichkeiten der Korruptionsreduktion sowie
- 7) Aufdeckung und Sanktionierung von Verstößen gegen das Vergabe- und Dienstrecht.

TI Deutschland scheint demnach eher auf traditionellere Forderungen zu setzen, überwiegend die Herstellung und Anwendung des Rechtsrahmens. Sie hat zum Thema „Open Contracting“ bislang keine offiziellen Positionen verfasst, befürwortet aber eine stärkere Transparenz im Unterschwellenbereich (Lantermann, 2015, S. 11).

5.2.4.4 Open Knowledge Foundation Deutschland

Die Open Knowledge Foundation (OKFN) International wurde als Non-profit-Dachorganisation 2004 mit Sitz in Großbritannien gegründet und ist mittlerweile in mehr als 46 Ländern vertreten (Open Knowledge Foundation International, 2019b). Ihr Ziel ist es, Zivilgesellschaften den Wert offener Daten aufzuzeigen und Interessierte zu unterstützen, den Zugang zu diesen Daten zu erhalten und sie nutzen zu können, um so konkrete gesellschaftliche Probleme zu lösen. Die Finanzierung erfolgt durch verschiedene Großunternehmen, Stiftungen, Regierungen, internationale Organisationen und einzelne Spender. Genauere Zahlen gibt sie allerdings nicht transparent bekannt (Open Knowledge Foundation International, 2019a).

Die OKFN Deutschland e. V. ist eine von zehn nationalen Vertretungen¹⁰. Im Jahr 2017 belief sich das zur Verfügung stehende Budget auf etwa 2 Millionen

¹⁰Außer Großbritannien und Deutschland sind dies Belgien, Brasilien, Finnland, Griechenland, Japan, Nepal, Schweden und die Schweiz (Open Knowledge Foundation International, 2019c).

Euro, zu 81 % bereitgestellt durch öffentliche Stellen (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., 2019a). Die Ziele der OKFN Deutschland sind offen zugängliches Wissen und demokratische Teilhabe, die Stärkung der digitalen Mündigkeit und des ethischen Umgangs mit Technologie und Vernetzung (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., 2019e). Seit ihrer Gründung im Jahr 2011 in Berlin hat sie 44 Projekte mit mittlerweile 39 Mitarbeitern und 1 400 Mitgliedern umgesetzt (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., 2019d), unter anderem Kampagnen, Hackathons, Community-Förderungen, Bildungsangebote und eigene Softwarelösungen.

Mit Blick auf den öffentlichen Einkauf ist insbesondere das Projekt „Digiwhist“ von besonderer Relevanz für vorliegende Arbeit. Es wurde zwischen 2015 und 2017 umgesetzt und über das EU-Programm „Horizon 2020“ finanziert. Mit „Digiwhist“ wurde das Anliegen verfolgt, sowohl das Vertrauen in die Regierungen zu steigern als auch die Effizienz der öffentlichen Vergaben in Europa zu verbessern. Zu dem Zweck wurden von 35 Nationen¹¹ simultan Informationen zu öffentlichen Vergaben oberhalb und unterhalb der nationalen Schwellenwerte sowie zur Finanz- und Eigentümerstruktur der Gewinner der Ausschreibungen systematisch gesammelt, strukturiert und analysiert. Während 20 der 28 teilnehmenden Länder auf Daten des Unterschwellenbereichs zugriffen, wurden für Deutschland lediglich Oberschwellenwerte zur Auswertung genutzt (Cosinex GmbH, 2018)¹², was auf den Handlungsbedarf für den Unterschwellenbereich verweist. Die Daten hat man dann wiederum mit aggregierten Haushalts- und Einkommenserklärungen verknüpft, um so Unregelmäßigkeiten aufdecken und hinterfragen zu können. Im Kern sind die Ergebnisse auf 35 Portalen (ein zu entwickelndes Portal pro Land¹³) dargestellt und über <https://opentender.eu/> in einem gemeinsamen, übergreifenden Portal abgebildet worden. Hierüber können die einzelnen Datensätze sowie Dokumente heruntergeladen, interaktive Analysewerkzeuge genutzt sowie mit den Nutzern des Portals kommuniziert werden

¹¹Dies sind die 28 EU-Mitgliedsstaaten, die Europäische Kommission, Armenien, Georgien, Island, Norwegen, Serbien, Schweiz (Hertie School of Governance GmbH, 2019a).

¹²Gegenstand des Projekts sind dabei Vergaben oberhalb und unterhalb der nationalen Schwellenwerte, die zum Stichtag August 2015 online und frei verfügbar waren. Für den Umfang der deutschen Daten wurden nur TED-Daten berücksichtigt und damit lediglich Oberschwellenwerte. Diese betrafen die Auftragsbekanntmachung, die Vergabebekanntmachung und Details zum Vertrag (Cingolani et al., 2016, S. 10 ff.; Hrubý et al., 2016, S. 4).

¹³Für Deutschland ist dies <https://opentender.eu/de/>.

(Hertie School of Governance GmbH, 2019a). In Abschnitt 7.2.1.3 wird hierauf im Zusammenhang mit der Erläuterung von Vorgehensmodellen nochmals eingegangen.

Ebenfalls kommen in Abschnitt 7.2. bei der Erörterung der organisatorischen Umsetzung offener öffentlicher Einkaufsdaten nochmals die Projekte „FragDenStaat“ und das „Transparenzranking“ zur Sprache. Die Projekte rund um „Open Budgets“ und „Offener Haushalt“ zeigen, dass öffentliche Einkaufsdaten auch im Kontext der Haushalts- und Finanzdaten verortet werden können (von Lucke et al., 2012, S. 4). Auf sie wird hier nur verwiesen.

5.2.4.5 Open Government Partnership

Die Open Government Partnership (OGP) wurde am 20. September 2011 von der US-amerikanischen und der brasilianischen Regierung ins Leben gerufen und befasst sich mit Open Government.¹⁴ Bis dato sind 79 Länder mit etwa 3 100 Absichtserklärungen der OGP beigetreten, weitere Länder sind dabei, ihre Mitgliedschaft in der Initiative vorzubereiten. Das Ziel der Initiative ist die Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie der Ansprechbarkeit der Regierungen. Hierüber soll eine Verbesserung in der Regierungsführung sowie der Services für die Bürger erreicht werden. Die Mitglieder der Initiative haben sich verpflichtet, in ihren Ländern Aktionspläne für mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung und Verwaltungsmodernisierung zu erstellen und regelmäßig begutachten zu lassen (Open Government Partnership, 2019a).

Die OGP befasst sich in einem ihrer Schwerpunktthemen mit Antikorruption. Dabei fokussiert sie auf zwei Themen, die aus Sicht der Organisation den größten Einfluss haben: Die Erstellung und die Nutzung von öffentlichen Eigentumsregistern und Transparenz über öffentliche Verträge. Laut OGP verausgaben die weltweiten Regierungen geschätzt 9,5 Billionen US-Dollar jährlich durch öffentliche Verträge. Allerdings sind die Vertragsinformationen der Öffentlichkeit in den meisten Ländern nicht zugänglich. Entsprechend stellen öffentliche Verträge ein großes Risiko für Korruption im öffentlichen Sektor dar. Bis 2018 haben 23 Länder und vier lokale Regierungen erklärt, ihren öffentlichen Vertrags-

¹⁴Die Gründungsländer waren Brasilien, Indonesien, Mexiko, Norwegen, Philippinen, Südafrika, UK und USA (Open Government Partnership, 2019a). Finanziert wird die Initiative durch Beiträge der Mitgliedsstaaten (abhängig von der Wirtschaftskraft des Landes), Hilfsorganisationen sowie private Stiftungen. Das jährliche Budget beläuft sich auf etwa 10 Millionen US-Dollar (Open Government Partnership, 2019c).

erstellungprozess zu öffnen. Deutschland zählt nicht dazu (Open Government Partnership, 2019b).

Die Bundesrepublik gab im Dezember 2016 die Teilnahme an der OGP bekannt. Dies stellt laut Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zusammen mit dem 2017 in Kraft getretenen Open Data-Gesetz (siehe Abschnitt 7.1.4) einen deutlichen Schritt zu mehr Transparenz, mehr Teilhabe und Stärkung der Innovationsfähigkeit Deutschlands dar (Bundesministerium des Innern, 2016). Im August 2017 wurde der erste, einen Zeitraum von zwei Jahren abdeckende „Nationale Aktionsplan“ (NAP) eingereicht. Er umfasst 15 Verpflichtungen mehrerer Bundesressorts. Hierunter fällt kein Projekt zur Stärkung der Transparenz öffentlicher Verträge (ein Hauptpfeiler der OGP zur Antikorruption). Hingegen finden sich unter den Verpflichtungen die Schaffung von Rahmenbedingungen für die OGP-Teilnahme, die Umsetzung von Open Data in die Verwaltungspraxis und die Förderung des Open Data-Umfelds (Bundesministerium des Innern, 2017b).

Der zweite NAP im Jahr 2019 forderte erstmalig unter der Nummer 36 eine Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Open Government Partnership Deutschland e. V., 2019, S. 16 f.). Es seien „Open Data für Planung, Ausschreibung und Vergabeverfahren [zu] implementieren“, und zwar ohne Trennung in Ober- und Unterschwellenbereich. Es wurde empfohlen, die Bereitstellung über das Portal GovData und mithilfe des OCDS umzusetzen. Die regierungsinterne Abstimmung startete Ende Mai 2019 (Open Government Partnership Deutschland e. V., 2019, S. 16 f.). Der Vorschlag wurde sodann im August 2019 abgelehnt. Die Bundesregierung begründete die Ablehnung im Wesentlichen damit, dass die Vergabestatistik ausreichend Transparenz schaffe und das im Aufbau befindliche Wettbewerbsregister bereits ein einzigartiger Vorstoß zur Korruptionsprävention sei (Bundeskanzleramt, 2019c, S. 5). Die Argumentation macht deutlich, dass der Umfang der Forderungen entweder nicht verstanden oder bewusst ignoriert wurde. So ist beispielsweise im Unterschwellenbereich die Transparenz weiterhin unzureichend, ungeachtet der Vergabestatistik (die in Abschnitt 6.2.2 noch genauer erläutert wird).

Seit 01. Oktober 2019 ist Deutschland nun eines von 22 Mitgliedern des Lenkungsausschusses (Braun, 2019; Bundeskanzleramt, 2019b). Möglicherweise kann über diese Vorbildrolle die Öffnung des öffentlichen Einkaufs gezielter vorangetrieben werden.

5.2.4.6 Open Contracting Partnership

Die Open Contracting Partnership (OCP) wurde 2012 gegründet und stand bis 2014 unter der Ägide der Weltbank. Dann wurde sie in ein unabhängiges Programm überführt. Das gesamte verfügbare Einkommen der Organisation belief sich 2017 auf 4,16 Millionen US-Dollar (Open Contracting Partnership, 2019c).¹⁵

Die Idee zur OCP geht auf motivierte Politikexperten und Aktivisten zurück, die glauben, dass bessere offene Daten und ein stärkeres Engagement einer Gruppe Gleichgesinnter öffentliche Projekte, Produkte und Dienstleistungen verbessern können. Entsprechend fasst die Initiative ihre Absicht zusammen: „We open up public contracting through disclosure, data and engagement so that the huge sums of money involved are spent honestly, fairly, and effectively“ (Open Contracting Partnership, 2019a). Die OCP setzt sich für einen Kulturwandel ein, der auch den Wandel von geschlossenen zu offenen Verträgen einschließt („open by default“). Sie unterstützt ein breites Netzwerk an Partnern, die Projekte zur Öffnung des Einkaufs nach vorn bringen sowie den OCDS anwenden, und sie fördert gemeinsames Lernen sowie Best Practices und Transparenz.

Die OCP beschreibt sich selbst als eine Initiative vieler unterschiedlicher Akteure („Multi-Stakeholder-Initiative“), die weltweit mit Partnern in der Regierung, in Unternehmen, der Zivilgesellschaft, im akademischen Bereich, den Medien und mit der lokalen Ebene zusammenarbeitet, um die öffentlichen Einkaufsdaten zu öffnen und so Probleme zu lösen (Open Contracting Partnership, 2019a). Das Kernprodukt der Initiative ist der im Jahr 2014 eingeführte „Open Contracting Data Standard“ (OCDS). Er beschreibt, wie öffentliche Einkaufsdaten strukturiert über den gesamten Einkaufsprozess von der Planung bis zur Implementierung veröffentlicht werden können (Open Contracting Partnership, 2019g). Des Weiteren bietet die Initiative umfangreiches Lernmaterial¹⁶ sowie Umsetzungsbeispiele an. Sie bietet eine gute operative Umsetzungsbegleitung beim Öffnen der Einkaufsdaten (zum Vorgehen siehe Abschnitt 7.2.1.2). 18 Länder wenden den OCDS bereits an; Deutschland gehört nicht dazu (Open Contracting Partnership, 2019j).

¹⁵Finanziert wird die OCP über das Budget der Stadt New York sowie weiterer Institutionen, zum Beispiel 2017: Development Gateway, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Department for International Development (DFID), Hivos, Omidyar Network, Open Society Foundation und die William and Flora Hewlett Foundation (Kluttz et al., 2017, S. 15).

¹⁶Bei den Lernmaterialien ist zum Beispiel die Datenbank aller Softwarelösungen zu Open Contracting interessant (siehe <https://www.open-contracting.org/data-standard/tools/>).

5.2.4.7 Contracting Five (C5) Partnership

Abschließend sei die im Zusammenhang mit der Weltbank schon erwähnte „Contracting Five (C5) Partnership“ skizziert. Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Zusammenarbeit einzelner Experten und Befürworter in Regierungen, die für eine Stärkung der Offenheit, Innovationstätigkeit und Integrität, eine verbesserte Wirtschaft sowie erhöhtes zivilgesellschaftliches Engagement im öffentlichen Vertragswesen und Einkauf stehen (Contracting Five, 2019d). Sie hat insbesondere zum Gegenstand, die technische Zusammenarbeit in der Umsetzung einer Open Data-Richtlinie für den öffentlichen Einkauf sowie Diskussionen rund um die positiven Effekte dieser Anwendungsbeispiele zu fördern, die Anwendung des OCDS zu unterstützen und einen Fokus auf transparente und offene Steuerung zu legen (Contracting Five, 2019c). Die initialen Mitgliedsstaaten auf Basis des Open Government Partnership’s Paris World Summit im Dezember 2016 sind Kolumbien, Frankreich, Mexiko, Großbritannien und die Ukraine. Etwas später kam Argentinien hinzu. Die Finanzierungsstruktur wird nicht näher erläutert (Contracting Five, 2016).

OCP, OGP, Weltbank, EBRD und OECD sind führend mit Blick auf globale Richtlinien und deren Umsetzungen. Sie sind eingeladen, der C5 als inoffizielle Mitglieder und Unterstützer beizutreten. Die OCP und OECD haben bereits organisatorische Unterstützung angeboten (Contracting Five, 2019a).

Im Anhang findet sich eine Tabelle, die eine Gegenüberstellung der vorgestellten IGOs und NGOs und ihres Bezugs zum offenen öffentlichen Einkauf leistet (Tabelle A.3).

5.3 Die Ziele des offenen öffentlichen Einkaufs

Auf Grundlage des gewonnenen Überblicks über Regierungsprogramme und Absichten der zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen die Ziele des öffentlichen Einkaufs erläutert werden, um die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken, die sich aus der Öffnung des öffentlichen Einkaufs für die wesentlichen Akteure ergeben können, nachvollziehen zu können. Damit soll verdeutlicht werden, welchen Beitrag die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten für die allgemeinen Ziele eines öffentlichen Einkaufs leisten kann.

Die Ziele des öffentlichen Einkaufs lassen sich gut anhand des analytischen Bezugsrahmens für öffentliche Einkaufsaktivitäten von Schapper in Kombination mit den drei Säulen des Leitbilds von Open Government

(Transparenz, Partizipation und Kollaboration) gemäß Abbildung 5.3 darlegen. Innerhalb des Kreises befindet sich das Zieledreieck des öffentlichen Einkaufs, welches grundsätzliche Ziele (beispielsweise das beste Preis-Leistungsverhältnis), Steuerungsaufgaben (zum Beispiel über Regulierung, Wettbewerb und faire Zusammenarbeit), aber auch Rechenschaftspflichten über politische Ziele und volkswirtschaftliche Auswirkungen in Einklang bringen muss.

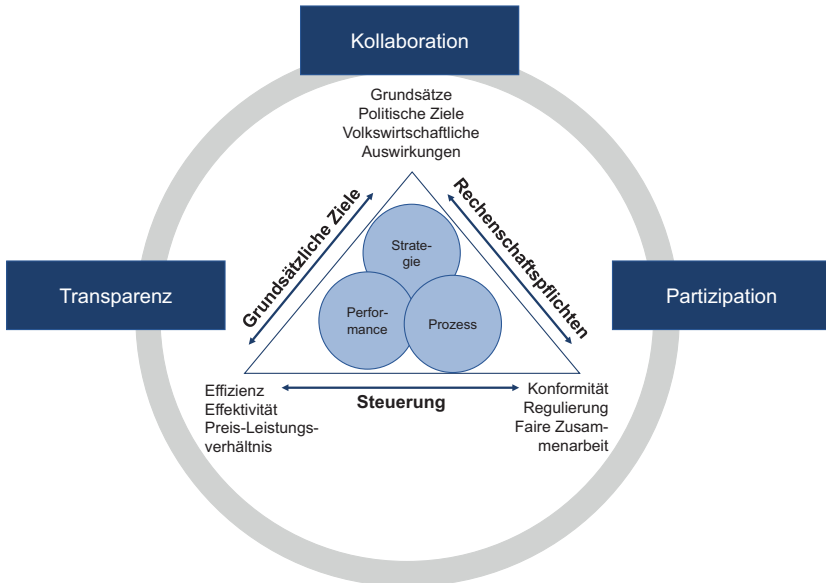


Abbildung 5.3 Bezugsrahmen des offenen öffentlichen Einkaufs (in Anlehnung an Schapper et al., 2006, S. 16, übersetzt durch Verfasserin)

In diesen Bezugsrahmen lassen sich die vielseitigen Unterziele, die zum Beispiel aus den geschilderten politischen Positionen beziehungsweise dem Vergaberecht im Vorgriff auf Abschnitt 6.2.1 abgeleitet werden können, integrieren, wie Tabelle 5.1 illustriert:

Tabelle 5.1 Beispielhafte Ziele des öffentlichen Einkaufs

Effizienz, Effektivität, Preis-/Leistungsverhältnis	Grundsätze, politische Ziele, volkswirtschaftliche Auswirkungen	Konformität, Regulierungen, faire Zusammenarbeit
<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftlichkeit • Sparsamkeit • Wettbewerb • Bessere Passfähigkeit, Auswahl und Qualität der Produkte und Dienstleistungen • Bessere IT-Systeme • Berücksichtigung von Innovationen • Förderung von KMUs 	<ul style="list-style-type: none"> • Einhaltung des Vergaberechts • Reduktion von Korruption • Demokratische/gesellschaftliche Teilhabe 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerung (Governance) des öffentlichen Einkaufs und der Digitalisierung • Rechenschaftspflicht • Integrität und Glaubwürdigkeit • Aufdeckung und Sanktionierung von Verstößen • Entwicklung eines sozialen und nachhaltigen öffentlichen Einkaufs

Die Betrachtung einer möglichen Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten lässt es zu, diese Ziele mit den Leitmotiven des offenen Verwaltungs- und Regierungshandelns – Transparenz, Partizipation und Kollaboration – zu kombinieren. Das folgende Kapitel vertieft nun die unterschiedlichen Akteure und die jeweiligen Stärken und Chancen, aber auch Schwächen und Risiken, die sich aus der Öffnung eines öffentlichen Einkaufs für diese Interessengruppen ergeben könnten.

5.4 Die Akteure des offenen öffentlichen Einkaufs

Mit dem öffentlichen Einkauf kommen unterschiedliche Akteure in Berührung. Gemäß Abbildung 5.4 können dies beispielsweise sein: Akteure des Marktes (Wirtschaft), des Staates (Verwaltung und Politik), des Querschnitts (Medien und Wissenschaft) sowie der Zivilgesellschaft (Bürger und NGOs). Für sie alle können sich aus einer Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten unterschiedliche Potentiale, aber auch Risiken ergeben.

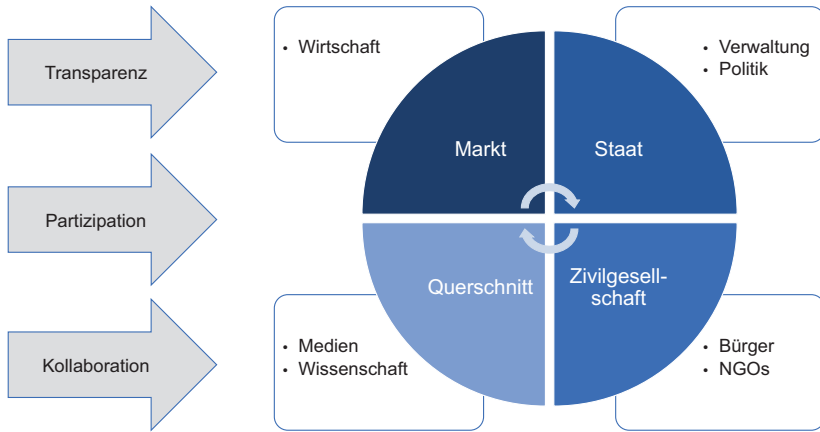


Abbildung 5.4 Akteure des offenen öffentlichen Einkaufs

Die Betrachtung nach einzelnen Gruppierungen und die Aufschlüsselung der Chancen und Risiken ist sinnvoll, da die unterschiedlichen Bedürfnisse der Personengruppen einen differenzierten Umgang mit dem Thema offene öffentliche Daten erfordern.

Vor- und Nachteile der Öffnung des öffentlichen Einkaufs für die Wirtschaft

Die Akteure der Wirtschaft sind rechtlich selbständige Wirtschaftseinheiten, die Güter oder Dienstleistungen am Markt und damit auch dem öffentlichen Sektor anbieten. In der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten ergibt sich für sie vor allem die Chance eines zeit- und kostensparenden Zugangs zu Informationen von Vergabeverfahren und eine größere Teilnahmemöglichkeit. Aktuell bietet nur der ineffiziente Zugang zu verschiedenen Portalen mit teilweise unterschiedlichen Zugangsprozeduren eine breitere Sicht auf Ausschreibungen (siehe Abschnitt 7.3.9.4). Darüber hinaus können Vertreter der Wirtschaft diese Daten aber auch nutzen, um damit selbst Geschäftsmodelle zu entwickeln, zum Beispiel rund um die journalistische Aufbereitung dieser Daten, Bereitstellung von Analyse-Werkzeugen zur gezielten Auswertung der Daten, Software für die Automatisierung der Datenweiterverarbeitung, Erstellung von Berichten oder die Programmierung entsprechender Apps (siehe Abschnitt 7.2.2, Kapitel 8, 9).

Eine mögliche Schwäche könnte sein, dass die Verankerung der Offenlegung öffentlicher Daten in den Verträgen einen neuen Umgang mit dieser ungewohnten Transparenz erfordert, ebenso die Bewertung, was genau als Geschäfts- und Betriebsgeheimnis gilt (siehe Abschnitt 7.1.3). Als Risiko wäre zu benennen,

dass eventuell unangenehme Tatsachen aufgedeckt werden. Tabelle 5.2 fasst die Aspekte nochmal zusammen.

Tabelle 5.2 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Wirtschaft

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachter Zugriff auf Vergabedaten und somit Zeit- und Kostenersparnis bei der Recherche • Möglichkeit der Steigerung der Teilnahme an Vergabeverfahren • Einbeziehung von Lieferantenexpertise vor und bei der Erstellung der Anforderungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Auseinandersetzung damit, dass Vertragsdaten (teilweise) öffentlich gemacht werden • Neubewertung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserte Verfahrens- und Teilnahmetransparenz • Wirtschaftsförderung mittels Daten durch z. B. höheren Wettbewerb, auch für KMUs • Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und -möglichkeiten und damit Steigerung der Innovationsfähigkeit rund um den öffentlichen Einkauf 	<ul style="list-style-type: none"> • Gegebenenfalls Bekanntwerden unangenehmer Tatsachen (z. B. Schlechtleistung) und Erlernen eines angemessenen Umgangs hiermit • Notwendigkeit zur Veränderung bestehender Geschäftsmodelle, z. B. bei Anbietern von Vergabe- und Bekanntmachungsportalen

Vor- und Nachteile der Öffnung des öffentlichen Einkaufs für die Politik

In der Politik geht es zumeist um komplexe Sachverhalte, für die eine gut aufbereitete Informationsgrundlage essentiell ist. In der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten besteht eine große Chance, dass Bewertungsgrundlagen bereitstehen, um fundierte und steueroptimierte Entscheidungen im Sinne der Wähler treffen zu können. Insbesondere kann hiermit ein Beitrag zur Senkung der gesellschaftlichen Kosten geleistet werden, welche durch Korruption entstehen (siehe Abschnitt 6.5.1). Über die transparente Bereitstellung von Verträgen können Wähler im Sinne der Beteiligung hierauf einwirken beziehungsweise diese Entscheidungen besser nachvollziehen. Glaubwürdigkeit und Akzeptanz können gesteigert oder Fehlentscheidungen schneller revidiert und/oder mit Konsequenzen belegt werden.

Voraussetzung ist ein politischer Wille zur Offenlegung, dem die Sorge vor Bekanntwerden korrupter Fälle sowie der Verlust an Glaubwürdigkeit im politischen Handeln gegenübersteht. Das größte Risiko liegt im Ausbleiben sichtbarer Konsequenzen bei Schlechtleistung von Unternehmen oder auch Fehlallokationen der Haushaltsmittel. Tabelle 5.3 fasst die Aspekte nochmals zusammen.

Tabelle 5.3 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Politik

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und somit Senkung der hierdurch entstehenden gesellschaftlichen Kosten • Beitrag zur Wettbewerbsförderung • Erhöhung der Haushaltstransparenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfordernis des politischen Willens zur Transparenz • Sorge vor Bekanntwerden korrupter Fälle und Notwendigkeit einer angemessenen Auseinandersetzung hiermit
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserte Informations- und Entscheidungsgrundlagen • Optimierte Allokation der Haushaltsmittel durch Einbeziehung Dritter bzw. der Bürger in den Entscheidungsprozess • Verbesserte Nachvollziehbarkeit und Glaubwürdigkeit der Entscheidungen • Schnellere Korrektur falscher Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Imageverlust der Politik bei unvorteilhaft geschlossenen Verträgen oder Korruption • Ausbleiben sichtbarer Konsequenzen bei Fehlallokationen

Die Nutzung offener öffentlicher Einkaufsdaten für die Verwaltung

Die Verwaltung agiert eng an der Schnittstelle zum politischen Handeln. Ihre Kernaufgaben sind der Vollzug von Gesetzen und Vorschriften, die Erbringung diverser Dienstleistungen, die Bearbeitung politischer Themen und die Selbstgestaltung der Organisation (Klessmann et al., 2012, S. 63). Diese betreffen auch alle Aufgaben rund um den öffentlichen Einkauf. In diesem Spektrum erzeugt die Verwaltung sehr viele Daten, von denen sie aber gleichzeitig auch profitieren kann, zum Beispiel nach außen gerichtet, wenn es darum geht, bessere Preise zu verhandeln, Schlechtleistungen von Lieferanten schneller zu bewerten oder zusätzliche Unternehmen in den öffentlichen Einkaufsprozess einzubinden oder nach innen gerichtet, um Transparenz über interne Abläufe zu gewinnen und diese zu optimieren. Über eine verbesserte Datenqualität, einen verbesserten Datenaustausch oder die Verknüpfung mit anderen Datenbeständen (siehe Abschnitt 7.3.2.2) könnten so Synergien über Verwaltungseinheiten hinweg gehoben werden, da die neu gewonnene Transparenz den Wissensaustausch erleichtert und Vergleiche zulässt. Weitere Chancen betreffen eine frühzeitige Risikoabwendung durch die Einbindung Dritter (zum Beispiel der Öffentlichkeit) sowie effizientere Nachprüfungsmöglichkeiten für die Rechnungshöfe. Denkbar ist auch eine Verlagerung von Aufgaben der Verwaltung durch die Bereitstellung dieser Daten auf Dritte und somit eine Entlastung.

Jedoch muss der Nutzen der Datenbereitstellung mit ihren Kosten verglichen werden: Nicht alle Datenbestände sind ad hoc maschinenlesbar und in hoher

Qualität verfügbar. Dies kann anfängliche Investitionen erfordern. Der erforderliche Kulturwandel durch die Erweiterung der Deutungshoheit der Daten auf die Öffentlichkeit darf ebenso wenig unterschätzt werden wie die nötigen Qualifizierungen der Mitarbeiter. Risiken können im Desinteresse oder Unwissen im Umgang mit den Daten liegen (Fehlinterpretationen, Nichtanwendung) sowie in Unsicherheit in der Abwägung der Bewertung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Tabelle 5.4 fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 5.4 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Verwaltung

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz im Vergabeverfahren bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle • Bessere Einkaufslösungen und Preise • Beitrag zur Korruptionsbekämpfung • Erhöhung der Haushaltstransparenz • Verbesserte Auswertungsmöglichkeiten, insbesondere mit Blick auf die Verknüpfung mit anderen Datenbeständen (Linked Open Data) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturwandel für die Verwaltung (z. B. Verlust der Deutungshoheit; Umgang mit ‚Fehlern‘) • Nutzen versus Kosten der Öffnung der Datenbestände • Mitarbeiterqualifikationen ggf. unzureichend • Unzureichende Nutzung der Daten durch die Verwaltung selbst
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz über interne Abläufe, Nutzung von Synergieeffekten, Erzielung von Einsparungen • Erhöhte und vereinfachte Nachprüfungsmöglichkeiten (z. B. durch Rechnungshöfe) • Über Hinweisgeber frühzeitige Risikoabwendung • Qualitätssteigerung durch Nutzung von Experten • Entlastung von Aufgaben durch „Customer Self Service“ • Image- und Akzeptanzgewinn 	<ul style="list-style-type: none"> • Desinteresse der Verwaltung und Öffentlichkeit am Angebot offener öffentlicher Einkaufsdaten • Arbeitsaufwand in der Pflege, Bewertung und Bereitstellung der Daten • Abwägung öffentliches Interesse versus Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse • Risiko von Fehlinterpretationen • Zurückhaltung von Daten

Die Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten für die Bürger

Bürger und NGOs sind in dieser Arbeit unter dem Oberbegriff der Zivilgesellschaft zusammengefasst. Ein Synonym für Zivilgesellschaft ist oftmals „Bürgergesellschaft“. Allgemein wird unter dem Begriff meist der Teil der Gesellschaft verstanden, der nicht durch den Staat und seine Organe (Behörden, Verwaltungen) gesteuert und organisiert wird. Bürger sind Privatpersonen, die vorrangig im lokal-kommunalen Bereich agieren und von den dortigen

Ereignissen am ehesten betroffen sind. Mit Blick auf öffentliche Einkaufsdaten ist für die Bürger zum Beispiel die angemessene und nachvollziehbare Verwendung der von ihnen erwirtschafteten Steuermittel relevant, insbesondere im eigenen Wohn- und Arbeitsumfeld. Aufgrund von Informations- und Freiheitsgesetzen haben Bürger einen Anspruch auf Informationen; teilweise ist dies noch eine Holschuld, einige Gesetze betonen aber bereits die aktive Bereitstellungspflicht und eine Bringschuld gegenüber dem Bürger – von „open by demand to open by default“ (siehe Abschnitt 7.1).

Öffentliche Einkaufsdaten müssen in einer leicht verständlichen Form angeboten werden, da sonst Desinteresse an diesen Daten und einer Mitgestaltung entstehen kann. Die Einbindung der Bürger ist wichtig, um zu erfahren, welche Daten eine Relevanz für sie besitzen, zugleich ist es unabdingbar, dieses komplexe Thema verständlich aufzubereiten, damit der Umgang mit den Auswertungen der Daten angemessen erfolgen kann. Die Risiken liegen neben einem ungleichen Zugang zu den Daten im Ausbleiben nachvollziehbarer Konsequenzen bei ungeeigneter Mittelverwendung. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten nur eine Alibifunktion erfüllt und Verträge oder Vertragsdaten mit dem Argument der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entweder umfassend geschwärzt oder vollständig zurückgehalten werden. Die Ergebnisse werden in Tabelle 5.5 zusammengefasst.

Tabelle 5.5 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Bürger

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Einsicht in alle Verträge • Überprüfung der Angemessenheit der Verwendung der Steuermittel 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger müssen informiert und geschult werden, um die Datenangebote bewerten und nutzen zu können • Mindestens zu Beginn Notwendigkeit der Bewerbung des Datenangebots zur Erhöhung der Nutzung im komplexen Fachgebiet des öffentlichen Einkaufs
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung für engagierte Bürger/Vertreter der Zivilgesellschaft • Proaktive Bereitstellung von Informationen als Grundlage für die politische Mitgestaltung • Beitrag zu einer „stabileren“ Gesellschaft, indem demokratiegefährdende Elemente wie Korruption weiter reduziert werden • Optimierte Allokation der Haushaltsmittel durch Einbeziehung der Bürger in den Entscheidungsprozess 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbleiben sichtbarer Konsequenzen bei Bekanntwerden von Schlechtleistung/Fehlallokation von Haushaltsmitteln • Ungleicher Zugang zu den Daten (unzureichende Barrierefreiheit) • Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden über das Interesse der Gemeinschaft gestellt • Fehlinterpretationen aufgrund begrenzten Wissens

Das Potential der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten für Nichtregierungsorganisationen

Die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten bietet ein großes Potential zur Umsetzung des Hauptziels von NGOs, der Erzeugung von Transparenz zur Korruptionsbekämpfung. Überdies bietet die Öffnung NGOs die Chance, sich in einer Expertenrolle zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürger am Vergabeprozess zu beteiligen, so in der Phase der Planung oder der Ausführung (zum Beispiel Monitoring von Ergebnissen), sozusagen als Intermediär. Hier muss allerdings gewährleistet werden, dass Mitwirkende im Thema des öffentlichen Einkaufs entsprechend geschult werden, damit Daten angemessen ausgewertet werden können. Ebenso würde dies eine Weiterentwicklung der NGOs in Richtung eines Qualitätssicherers bedeuten. Tabelle 5.6 stellt die Ergebnisse dar.

Tabelle 5.6 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die NGOs

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz im Vergabeverfahren bei gleichzeitiger öffentlicher Kontrolle als Beitrag zur Korruptionsbekämpfung 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkende müssen geschult werden, die Datenangebote entsprechend bewerten und nutzen zu können • Aufbau von Fachexpertise rund um den öffentlichen Einkauf
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Organisation in der Verfolgung ihrer Ziele • Nutzung der Daten zur Aufklärung spezifischer Sachverhalte • Einbindung als Experten im öffentlichen Vergabeprozess als Vertreter der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlinterpretationen aufgrund begrenzten Wissens • Veränderung der Rolle der Organisation z. B. in Richtung Qualitätssicherer

Der erweiterte Datenzugriff für die Medien

Medien und Wissenschaft werden der Zielgruppe des Querschnitts zugeordnet, da sie für die Gesellschaft übergreifende Aufgaben wahrnehmen. Das vorrangige Ziel der Medien ist die Herstellung von Öffentlichkeit, aber auch die Kontrolle des Staates. Auch Aktivitäten von Bloggern und Bürgerjournalisten können in diesem Sinne als journalistische Tätigkeiten verstanden werden. Als Vertreter können zum Beispiel Correctiv e. V., Mehr Demokratie e. V. oder netzpolitik.org e. V. genannt werden. Mit dem Zugriff auf öffentliche Verträge bietet sich ihnen die Chance einer überprüfbaren Datengrundlage, was die Aussagefähigkeit der eigenen Arbeit verbessern und helfen kann, Sachverhalte aufzuklären. Gleichzeitig bieten sie auch die Chance für neue Geschäftsmodelle, zum Beispiel als

Dienstleister von „Datendreh scheiben“ oder in der Entwicklung des Berufsbilds vom klassischen Journalismus hin zum Berufsbild des Datenjournalisten oder -redakteurs (Klessmann et al., 2012, S. 71).

Auch hier liegen mögliche Schwächen in einer zu geringen Fachkenntnis oder unzureichenden Schulungen der Datenjournalisten zum Verständnis und zur Auswertung der Daten. Ein Risiko kann in der Verschiebung der oben erörterten Rollen liegen. Die Argumente werden in Tabelle 5.7 konsolidiert aufgeführt.

Tabelle 5.7 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Medien

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Transparenz im Vergabeverfahren erleichtert die Aufklärung spezifischer Sachverhalte 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausreichende Schulung der Journalisten in der Bewertung und Nutzung von Datenangeboten • Aufbau von Fachexpertise rund um den öffentlichen Einkauf
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliche Datengrundlage für hochwertigere Recherchen und somit bessere Ausübung der eigenen Kontrollfunktion • Weiterentwicklung der eigenen Rolle hin zum Intermediär in der Aufbereitung der Informationen für den Bürger • Entwicklung weiterer Geschäftsmodelle, z. B. hin zum Datenjournalismus 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlinterpretationen aufgrund begrenzten Wissens • Veränderung der Rolle vom klassischen Journalismus zum Datenexperten

Offene öffentliche Einkaufsdaten als Quelle für die Wissenschaft

Die Wissenschaft ist ein Oberbegriff für zahlreiche Institutionen, die Erkenntnisgewinn mithilfe wissenschaftlicher Methoden im Bereich der Grundlagenforschung und angewandten Forschung anstreben. Die Stärke der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten liegt darin, dass das Datenmaterial vorläge und nicht gesondert aus einer Vielzahl von Quellen erhoben werden müsste. So könnte die Forschung in diesem Themengebiet unter Reduktion des eigenen Aufwands vorangebracht werden.

Das Risiko liegt allerdings auch in einer gegebenenfalls mangelnden Datenqualität, sodass Ergebnisse verfälscht sein könnten. Eine Öffnung von Daten zieht zudem nach sich, dass die Wissenschaft eher bei der Auswertung denn bereits bei Erhebung der Daten ansetzt, was mit einer Veränderung des Selbstverständnisses verbunden wäre. Tabelle 5.8 zeigt die Zusammenstellung der Ergebnisse.

Tabelle 5.8 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten für die Wissenschaft

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Wissensgesellschaft und Partizipation in einem mäßig erforschten Bereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Bezug externer Daten anstelle Erzeugung eigener Datengrundlagen • Wandel in der Rolle der Wissenschaft, da der exklusive Zugang zu Informationen reduziert wird
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Vertiefung und Verbesserung wissenschaftlicher Erkenntnisse rund um den öffentlichen Einkauf • Nutzung einheitlicher bzw. verifizierter Datenquellen, bessere Überprüfbarkeit • Reduktion von Forschungsaufwänden 	<ul style="list-style-type: none"> • Mangelnde Datenqualität • Fehlinterpretation der Daten

5.5 Zwischenfazit: Trotz wirtschaftlicher Relevanz kein konzertierter Fokus auf Öffnung des öffentlichen Einkaufs

Die Darstellung der Begriffe, Haltungen, Ziele und Akteure, die im Zusammenhang mit öffentlichem Einkauf eine Rolle spielen, konnte einige wichtige Aspekte klären. Zunächst erwies sich, dass auf der Seite der internationalen und europäischen Regierungsprogramme die Öffnung der Verwaltungsdaten allgemein im Fokus steht und nicht die Förderung einzelner Datenkategorien. Die Ausrichtung der Einkaufsoptimierung orientiert sich somit überwiegend an der strukturellen und technischen Optimierung in Bezug auf gemeinsame Infrastrukturen, weitere Standardisierung, die transaktionale Prozessierung und eine stärkere ebenenübergreifende Zusammenarbeit der Behörden. Eine Ausnahme ist die G8-Open Data-Charter, in der öffentliche Einkaufsdaten eindeutig als zu öffnende Datenkategorie benannt werden. Die Forderungen nach Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten werden insbesondere durch NGOs artikuliert, in denen Deutschland nach und nach einen aktiveren Part übernimmt, auch wenn dies, gemessen an anderen Mitgliedsstaaten wie zum Beispiel Frankreich, eher zögerlich geschieht.

Sichtlich kann die Offenlegung der öffentlichen Einkaufsdaten eine Vielzahl der Ziele des öffentlichen Einkaufs fördern, in allererster Linie die Unterstützung von Transparenz und Integrität, die dann idealerweise zur Reduktion von Korruption, einer effizienteren Mittelverwendung und einer höheren politischen

Glaubwürdigkeit führt. Hier gehen die Ausführungen mit von Lucke konform, der konstatiert: „Der transparente Umgang mit Zuschlägen, Verträgen, Subventionszahlungen und Entwicklungshilfe [...] trägt zur Haushaltstransparenz, zur öffentlichen Kontrolle und zur Korruptionsbekämpfung bei“ (von Lucke et al., 2012, S. 32).

Die Potentiale der Transparenz und Erhöhung der Integrität bestehen für alle Akteure. Zugleich bietet die Offenlegung der öffentlichen Einkaufsdaten für die einzelnen Akteure neben Stärken und Chancen auch Schwächen und Risiken. Ohne die Vor- und Nachteile fundiert im Einzelnen abwägen zu können, lässt sich feststellen: Über alle Akteure hinweg gibt es eine Indikation, dass eine Öffnung der Einkaufsdaten sinnvoll wäre, da Risiken und Schwächen bearbeitbar erscheinen.

Gleichwohl fehlt ein konzentrierter und konzertierter Fokus darauf, eine solche Öffnung umzusetzen. Insgesamt haben die internationalen und europäischen Regierungsprogramme zwar die Notwendigkeit sowohl der Öffnung der Verwaltungsdaten als auch der Digitalisierung als Treiber einer modernen Verwaltung anerkannt. Doch steht die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten nicht ausdrücklich auf der Agenda. Deutschland ist der OCP bislang nicht beigetreten, doch könnte der Beitritt dazu führen, dass das Thema offene Einkaufsdaten in Zusammenarbeit mit der OKFN und OGP frühzeitig und gesamthaft in seiner Anwendung auf Deutschland vorbereitet werden kann. Als vorteilhaft könnte sich Deutschlands Rolle im Lenkungsausschuss der OGP erweisen.

Die Ausführungen haben auch gezeigt, dass Akteure vieler verschiedener Gruppen auf diversen Ebenen von dem Thema betroffen sind und entsprechend einbezogen werden müssten. Die Berücksichtigung verschiedener Perspektiven scheint notwendig, um die abstrakte Forderung nach Offenlegung der öffentlichen Einkaufsdaten mit konkreten Maßnahmen zu verbinden, die Chancen auszuarbeiten, die Risiken nachzuvollziehen und zu minimieren.

Für die vorliegende Untersuchung ergibt sich aus den bisherigen Erkenntnissen, dass die beiden Faktoren öffentlicher Einkauf und offene öffentliche Einkaufsdaten zunächst einmal genauer betrachtet werden müssen, um auf dieser Grundlage empirisch zu hinterfragen, inwiefern sich konkret für diesen Bereich die Potentiale und Risiken einer Öffnung der öffentlichen Beschaffung darstellen. Im folgenden Kapitel wird daher die Ausgangssituation des öffentlichen Einkaufs in den für diese Arbeit relevanten Themen dargelegt.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Der Status quo des öffentlichen Einkaufs

6

Folgendes Kapitel präsentiert zunächst Zahlen und Fakten zum öffentlichen Einkauf, gefolgt von den rechtlichen Rahmenbedingungen der Vergabe. Die organisatorische Umsetzung zeigt Organisationsformen im öffentlichen Einkauf sowie die Bedeutung des Einkaufsprozesses in einer gesamthaften Betrachtung auf. Die technische Durchdringung fokussiert auf den Stand des elektronischen Einkaufs als Voraussetzung für eine mögliche Öffnung. Anschließend wird die Bedeutung von Transparenz, Korruption, Partizipation und Kollaboration dargelegt.

Anliegen ist, ein möglichst konkretes Bild vom gegenwärtigen Zustand des öffentlichen Einkaufs zu zeichnen, um eine Basis für die nachfolgenden empirischen und analytischen Abschnitte der Studie zu schaffen.

6.1 Statistische Erhebungen zum öffentlichen Beschaffungsvolumen

6.1.1 Das öffentliche Beschaffungsvolumen Deutschlands

Im folgenden Abschnitt werden die vorliegenden Erhebungen in chronologischer Reihenfolge ihres Erscheinens erläutert.

Das BMBF beauftragte im Jahr 2008 die Wegweiser GmbH, die TU Berlin und Orrick Hölters & Elsing¹ mit einer Untersuchung zur „innovativere[n] Beschaffung“. Die Ergebnisse sind nachzulesen in der Publikation „Einkäufer

¹Im Jahr 2013 benannten sich die deutschen Standorte der Kanzlei Örrick Hölters & Elsing in Orrick, Herrington & Sutcliffe um (Wnuck, 2008).

Staat als Innovationstreiber – Entwicklungspotenziale und Handlungsnotwendigkeiten für eine innovativere Beschaffung im öffentlichen Auftragswesen Deutschlands“. Die Autoren versuchen das öffentliche Beschaffungsvolumen für die Jahre 2001 bis 2006 sowie den innovationsrelevanten Anteil am Beschaffungsvolumen zu bestimmen. Insgesamt ermitteln sie Beschaffungsvolumina zwischen etwa 210 Milliarden Euro (2001) und etwa 247 Milliarden Euro (2006). Die Erhebung greift auf Daten des statistischen Bundesamtes und Haushaltspläne aus dem Jahr 2008 zurück; Sachaufwände und Sachinvestitionen gehen in die Berechnung ein. Für Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) wird auf Basis der Angaben zum Materialaufwand innerhalb der Jahres- und Geschäftsberichte auf ein Beschaffungsvolumen hochgerechnet. Eine weitere Detaillierung des Vorgehens wird im Rahmen des Wegweiser-Berichts allerdings nicht vorgenommen (Lorenz et al., 2009).

Die OECD gibt etwa alle zwei Jahre die Publikation „Government at a Glance“ heraus, in Abbildung 6.1 und Tabelle 6.1 sind die dort aufgeführten Zahlen zum Beschaffungsvolumen von 2007 bis 2015 zusammengefasst. Als einer von zwölf Bereichen wird die öffentliche Beschaffung über die Mitgliedsstaaten hinweg verglichen. Das Gesamtbeschaffungsvolumen, die strategische Beschaffung, die elektronische Beschaffung und die zentralisierte Beschaffung sind jeweils mit Indikatoren hinterlegt. Die OECD bedient sich einer annähernd gleichen Methodik wie folgend die EU, somit sind Abweichungen zwischen beiden Erhebungen nur marginal (OECD, 2009a; 2011; 2013; 2015; 2017).

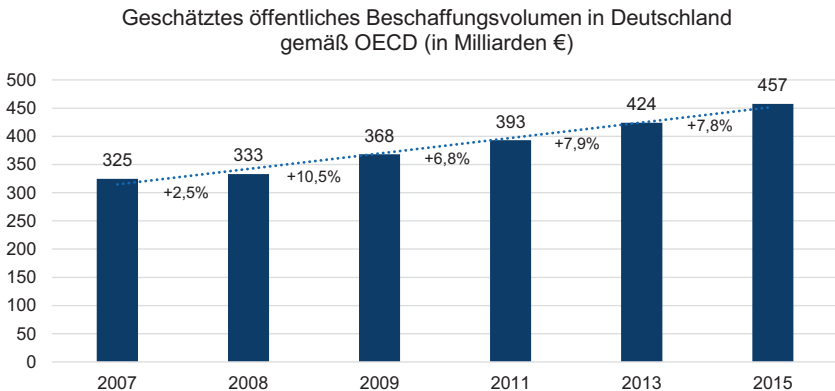


Abbildung 6.1 Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland laut OECD (in Milliarden Euro) (in Anlehnung an OECD, 2009a; 2011; 2013; 2015; 2017)

Tabelle 6.1 Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland gemäß OECD (in Milliarden Euro und als % vom BIP) (in Anlehnung an OECD, 2009a; 2011; 2013; 2015; 2017; Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019)

Kategorie	2007	2008	2009	2011	2013	2015
Öffentliche Beschaffung in Milliarden Euro (geschätzt)	325	333	368	393	424	457
% am BIP in Milliarden Euro	12,9 %	13,0 %	15,0 %	14,5 %	15,0 %	15,0 %
BIP in Milliarden Euro	2.513,23	2.561,74	2.460,28	2.703,12	2.826,24	3.048,86

Für die Entwicklung des Beschaffungsmarktes kann zudem die jährliche Erhebung der EU „Public Procurement Indicators“ herangezogen werden. Sie zieht unter anderem das Gesamtbeschaffungsvolumen, das Gesamtbeschaffungsvolumen als Prozentsatz des BIP, das Volumen und die Anzahl der in der Datenbank Tenders Electronic Daily (TED) veröffentlichten Beschaffungen heran. Laut den EU Public Procurement Indicators entwickelte sich das öffentliche Beschaffungsvolumen für Deutschland von 2011 bis 2015 wie in Abbildung 6.2 und Tabelle 6.2 illustriert:

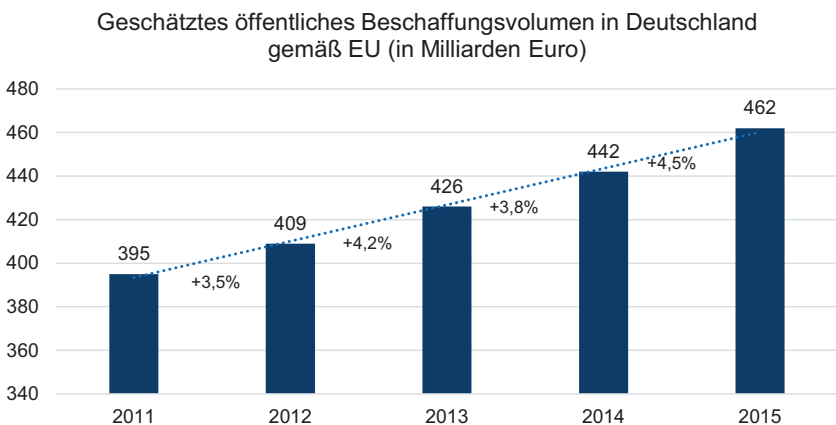


Abbildung 6.2 Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland gemäß EU (in Milliarden Euro) (in Anlehnung an European Commission, 2012a; 2016e)

Tabelle 6.2 Geschätztes öffentliches Beschaffungsvolumen in Deutschland gemäß EU (in Milliarden Euro und als % vom BIP) (in Anlehnung an European Commission, 2012a; 2016e; Statistisches Bundesamt (Destatis), 2019)

Kategorie	2011	2012	2013	2014	2015
Öffentliche Beschaffung in Milliarden Euro (geschätzt)	395	409	426	442	462
% am BIP in Milliarden Euro	14,7 %	14,9 %	15,2 %	15,1 %	15,2 %
BIP in Milliarden Euro	2.693,56	2.745,31	2.811,35	2.927,43	3.030,07

Die Erhebung greift auf die in der Eurostat hinterlegten Statistiken zurück, das heißt auf Haushaltspläne und innerhalb dieser auf die beschaffungsnahen Ausgabeblöcke, zum Beispiel „intermediate consumption“ (mittlere Verbrauchs-/Konsumausgaben), „gross fixed capital formation“ (Bruttoanlageinvestitionen) und „social transfers in kind – purchased market production“ (Sozialleistungen, welche in Form von materiellen Gütern ausgegeben werden). Nicht enthalten in den EU Public Procurement Indicators sind Beschaffungsvolumina für Verteidigung und Sicherheit sowie FEU. In 2011 waren Leistungen staatlicher Versorgungsbetriebe noch berücksichtigt (European Commission, 2012a, S. 1 ff.), die zum Zwecke der Vergleichbarkeit mit den Folgejahren in Abbildung 6.2 jedoch herausgerechnet wurden (European Commission, 2016e).

Eßig und Schaupp führten im Jahr 2016 im Namen des Kompetenzzentrums für innovative Beschaffung (KOINNO) und des Forschungszentrums für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMÖB) eine „Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für eine innovative öffentliche Beschaffung“ durch. Sie nahmen eine Abschätzung des gesamten öffentlichen Beschaffungsvolumens vor, um hieraus das innovationsrelevante Beschaffungsvolumen abzuleiten. In dieser Studie werden sowohl Sozialaufwendungen als auch FEU berücksichtigt, die Daten stammen aus Haushaltsplänen sowie Geschäftsberichten. Insgesamt beläuft sich demnach für das Jahr 2016 das Beschaffungsvolumen auf 348,5 Milliarden Euro. Davon entfallen etwa 32 Milliarden Euro auf den Bund, 26,5 Milliarden Euro auf die Länder, 65 Milliarden Euro auf die Kommunen, 9,5 Milliarden Euro auf Sozialversicherungen und 215,5 Milliarden Euro auf FEU (Schaupp & Eßig, 2016, S. 51).

6.1.2 Verteilung der öffentlichen Vergabe auf Oberschwellen- und Unterschwellenbereich

Nach der Erhebung im Rahmen des Projektes zur Vergabestatistik im Jahr 2014 (Baumann et al., 2014, S. 49 ff.), an welcher 194 Vergabestellen mit einem Gesamt-

beschaffungsvolumen von 5,58 Milliarden Euro teilnahmen², ergibt sich in der Betrachtung der Anzahlen gemäß Tabelle 6.3, dass circa 87 % der Vergaben auf den Unterschwellenbereich (USB) und etwa 13 % auf den Oberschwellenbereich (OSB) entfallen (die Zahlenbasis stammt aus 2013). Dies bestätigend, kommen auch die Autoren des Gutachtens zur öffentlichen Beschaffung aus 2007 zu dem Schluss, „dass Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte etwa 80–90 % aller Vergaben ausmachen“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2007, S. 7).

In der Aufteilung auf unterschiedliche Ebenen entfällt gemäß Tabelle 6.3 die Mehrzahl aller Aufträge auf den Kommunalbereich mit 41 %, gefolgt von der Landes- und Bundesebene (32 % versus 19 %).

Tabelle 6.3 Aufteilung der Vergabeverfahren insgesamt (Anzahl) (in Anlehnung an Baumann et al., 2014, S. 50)

Kategorie der Vergabestelle	n (136 aus 194)	Anteil an allen gemeldeten Vergabeverfahren (nach Anzahl)	Anteil der Verfahren im OSB (Mittelwert; nach Anzahl)	Anteil der Verfahren im USB (Mittelwert; nach Anzahl)
Bund beziehungsweise nachgeordnete Bundesbehörde	17	19 %	12 %	88 %
Landesministerium beziehungsweise nachgeordnete Landesbehörde	24	32 %	18 %	82 %
Gemeinde, Gemeindeverband, Kommunalverband, Kreis	83	41 %	11 %	89 %
Sektorenauftraggeber (gem. § 98 Nr. 4 GWB)	2	0 %	5 %	95 %
Andere	10	0 %	21 %	79 %
Mittelwert	<i>J.</i>	<i>J.</i>	13 %	87 %

²Es ist zu beachten, dass die Repräsentativität der Erhebung gegebenenfalls nicht ausreichend ist (die Beteiligungsquote beträgt 0,6 % bei 194 teilnehmenden Vergabestellen von angenommenen 30 000 Vergabestellen (siehe Abschnitt 6.1) (Kröber et al., 2008, S. 34)); das Vergabevolumen mit 5,58 Milliarden Euro hat einen Anteil von etwa 1,3 % gemessen am Gesamtvolumen von etwa 424 Milliarden Euro für 2013 (OECD, 2015, S. 137). Dennoch ist anzunehmen, dass Tendenzen aufgezeigt werden können.

Neben dem Blick auf die Anzahl ist in Ergänzung auch die Betrachtung des Volumens wichtig. Das Volumen der Aufträge verteilt sich gemäß Tabelle 6.4 zu etwa 64 % auf den Unterschwellenbereich und zu etwa 36 % auf den Oberschwellenbereich. Die Studie der Europäischen Kommission „Study on administrative capacity in the EU“ kommt für Deutschland sogar zu dem Schluss, dass (basierend auf Zahlen der TED aus 2013) nur 6 % aller Vergaben auf den Oberschwellenbereich entfallen und Deutschland das EU-Land mit der diesbezüglich geringsten Quote sei (European Commission, 2016c, S. 89).

In der Aufteilung auf unterschiedliche Ebenen sind gemäß Tabelle 6.4 die Bundesstellen mit 37 % führend, gefolgt von der Landesebene mit 34 % und letztlich der Kommunalebene mit 22 %. Indes nennt die Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?“ für den Kommunalbereich einen Anteil von 40–60 % am gesamten Beschaffungsvolumen (Beck & Schuster, 2013, S. 8). Hier gibt es also ebenfalls statistischen Klärungsbedarf.

Trotz – oder gerade aufgrund – der Unklarheiten in den Zahlen, wird die Bedeutung der Transparenz des Unterschwellenbereichs deutlich: Es handelt sich um einen Bereich, der keinesfalls zu vernachlässigen, sondern vielmehr klar zu beleuchten ist.

Tabelle 6.4 Aufteilung des Vergabevolumens insgesamt (Volumina) (in Anlehnung an Baumann et al., 2014, S. 51)

Kategorie der Vergabestelle	n (76 aus 194)	Anteil an allen gemeldeten Vergabeverfahren (nach Volumen)	Anteil der Verfahren im OSB (Mittelwert; nach Volumen)	Anteil der Verfahren im USB (Mittelwert; nach Volumen)
Bund beziehungsweise nachgeordnete Bundesbehörde	14	37 %	54 %	46 %
Landesministerium beziehungsweise nachgeordnete Landesbehörde	17	34 %	46 %	54 %
Gemeinde, Gemeindeverband, Kommunalverband, Kreis	40	22 %	24 %	76 %
Sektorenauftraggeber (gem. § 98 Nr. 4 GWB)	1	32 %	50 %	50 %
Andere	4	4 %	39 %	61 %
Mittelwert	<i>./.</i>	<i>./.</i>	36 %	64 %

Hierbei zu beachten ist, dass sich der kommunale Bereich über eine weit höhere Zahl von Vergabestellen erstreckt als die Landes- oder Bundesebene. Zur Struktur der Vergabestellen nehmen Rambøll und das Institut für den Mittelstand (IfM) an, dass sich die „angenommenen 30 000 Vergabestellen zu 12 % auf Bundesebene, zu 30 % auf Landesebene und zu 58 % auf kommunale Ebene verteilen“ (Kröber et al., 2008, S. 34). Für Vorgehensmodelle und die Definition passender Maßnahmen ist es daher wichtig, die stark fragmentierte kommunale Ebene in geeigneter Weise zu berücksichtigen.

6.1.3 Verteilung der öffentlichen nationalen Vergaben auf Verfahrensarten

Eine weitere Frage betrifft jene nach der Verteilung der öffentlichen nationalen Vergaben auf die unterschiedlichen Verfahrensarten. Die Verfahrensarten sind die öffentliche Ausschreibung, die freihändige Vergabe mit Teilnahmewettbewerb, die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb, die freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb und die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb.

Zu einer Antwort trägt die Studie „Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber“ aus dem Jahr 2008 bei (Kröber et al., 2008). Die Autoren berechnen die Fallzahlen für nationale Vergaben anhand der Gesamtsumme aller öffentlichen Aufträge von geschätzten 262 Milliarden Euro. Von diesem Betrag werden 5,2 Milliarden Euro in Abzug gebracht für EU-Vergaben, die statistisch erhoben werden müssen. Der Anteil, welcher gemäß Bundesbauverband auf die Vergabeordnung für Bauleistungen Abschnitt A (VOB/A) entfällt, liegt bei etwa 30 Milliarden Euro, sodass für die Vergabeordnung für Dienstleistungen Abschnitt A (VOL/A) noch 226,8 Milliarden Euro verbleiben. Laut Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) darf unterschwellig nicht vergeben werden. Um hieraus Verfahrenszahlen zu ermitteln, mussten Kröber et al. durchschnittliche Auftragswerte schätzen und durch Expertengespräche validieren. Die Auftragswerte sind in der Studie mit 200.000 Euro bei VOB/A-Verfahren und 100.000 Euro bei VOL/A-Verfahren eingeordnet. Es ergeben sich damit pro Jahr etwa 150 000 Vergaben nach VOB/A und etwa 2,27 Millionen Vergaben nach VOL/A (Kröber et al., 2008, S. 142).

Damit lässt sich folgendes Bild für die VOB/A zeichnen:

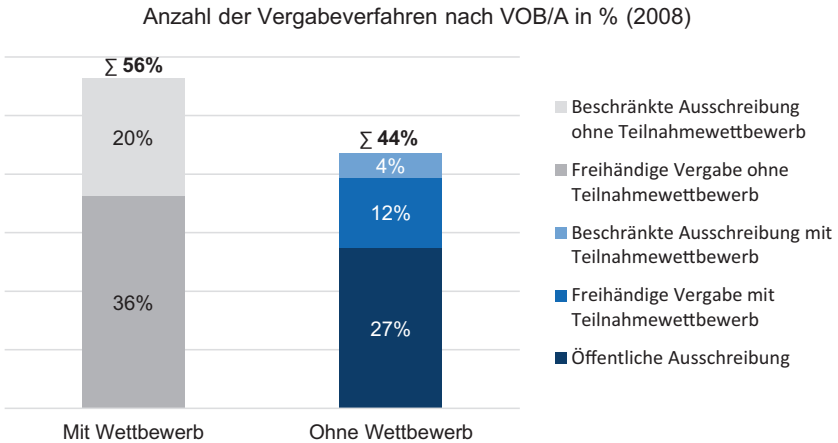


Abbildung 6.3 Anzahl Vergabeverfahren national nach VOB/A nach Verfahrensarten (2008) (in Anlehnung an Kröber et al., 2008, S. 143)

Und für die VOL/A folgt:

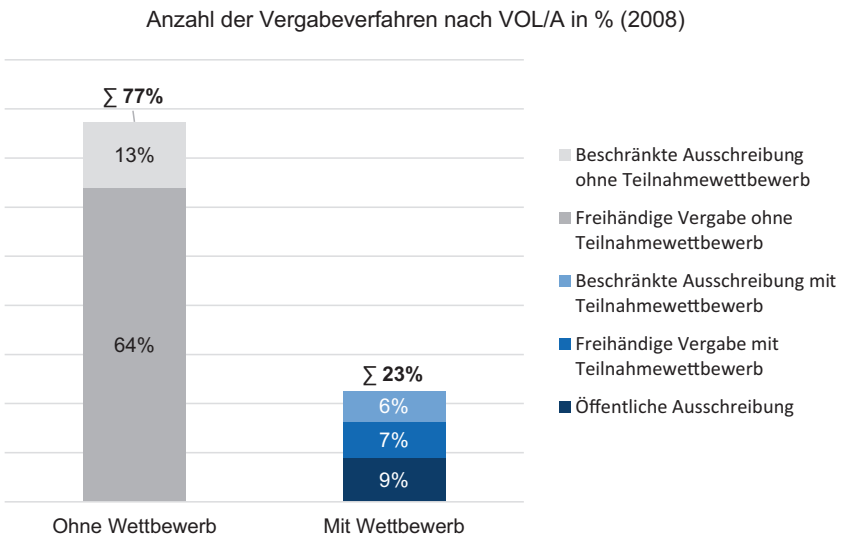


Abbildung 6.4 Anzahl Vergabeverfahren national nach VOL/A nach Verfahrensarten (2008) (in Anlehnung an Kröber et al., 2008, S. 143)

Daraus resultiert, dass der Anteil der öffentlichen Ausschreibung gemäß Abbildung 6.3 bei immerhin 27 % für die VOB/A liegt (zusammen mit der beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb sowie der freihändigen Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb bei knapp 44 %), der Anteil für die VOL/A gemäß Abbildung 6.4 jedoch nur bei knapp 9 % (zusammen mit der beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb sowie der freihändigen Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb bei 23 %). Umgekehrt lag der Anteil der nicht-öffentlichen Verfahren für die VOB/A (beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb und freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb) gemäß Abbildung 6.3 bei 56 % und für die VOL/A gemäß Abbildung 6.4 bei 77 % (Kröber et al., 2008, S. 142 ff.). Zu berücksichtigen ist, dass diese Zahlen mehr als zehn Jahre alt sind. Inwiefern sie eine Näherung an die Realität darstellen, lässt sich ohne Weiteres nicht überprüfen.

In der Studie „Einkäufer Staat als Innovationstreiber“, die sich ebenfalls auf Zahlen aus dem Jahr 2008 bezieht, wurden ähnliche Ergebnisse konstatiert, wobei dort nach föderalen Ebenen, aber nicht nach Vergabeordnungen unterschieden wurde: Das am wenigsten formalisierte und den Wettbewerb am stärksten beschränkende Vergabeverfahren der freihändigen Vergabe wird nach Abbildung 6.5 im nationalen unterschweligen Bereich mit durchschnittlich knapp 41 % am häufigsten genutzt. Insbesondere auf der Ebene des Bundes wurde über die Hälfte der 2008 vergebenen Aufträge hierüber abgewickelt. Ein ergänzender Teilnahmewettbewerb im Vorfeld der freihändigen Vergabe erfolgte bei weiteren 7 % der Studienteilnehmer. Die öffentliche Ausschreibung kommt demgegenüber lediglich auf einen Anteil von etwa 23 %, obwohl dieses Verfahren die Regel ist, von der laut Vergaberecht nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf (Lorenz et al., 2009, S. 86).³

³Wie später ebenfalls noch an den relevanten Stellen aufgegriffen wird, basiert diese Arbeit unter anderem auf der VOB/A in der Fassung aus 2016. Mit der VOB/A in der Fassung aus 2019 steht dem öffentlichen Verfahren nach § 3a Abs. 1 VOB/A die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb gleichberechtigt als Regelverfahren zur Verfügung.

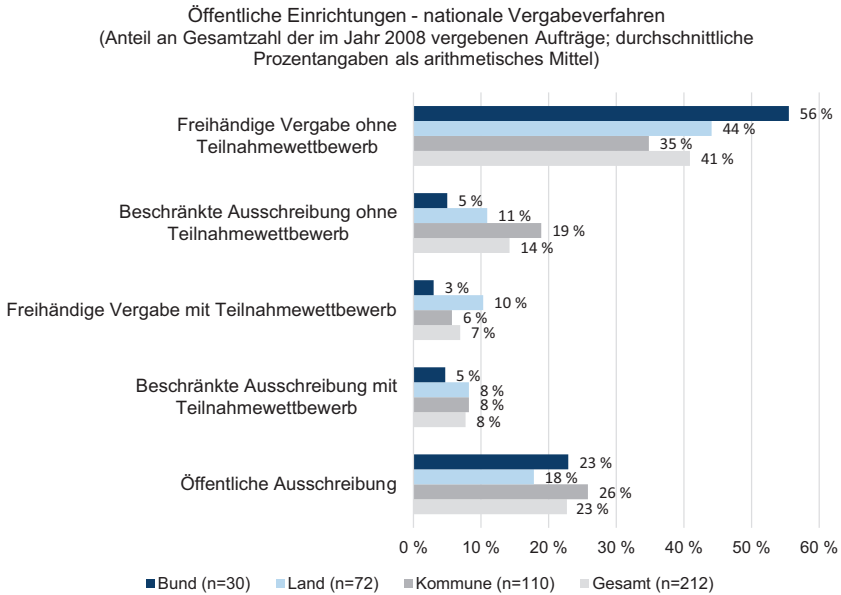


Abbildung 6.5 Anzahl Vergabeverfahren national nach Ebenen (2008) (in Anlehnung an Lorenz et al., 2009, S. 86)

Im Gutachten für die öffentliche Beschaffung attestiert man für Bundesbehörden sogar, dass der Anteil der freihändigen Vergaben im Jahr 2005 88,4 % betrug (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2007, S. 7).

Die Erhebungen zeigen deutlich, dass für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte überwiegend intransparentere Verfahren genutzt werden. Dies müsste im Rahmen einer aktuellen Vergabestatistik (siehe Abschnitt 6.2.2) für den Unterschwellenbereich überprüft werden.

6.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Der öffentliche Einkauf wird einerseits von Rechtsbereichen gekennzeichnet, die unmittelbar seine prozessuale Abwicklung zum Gegenstand haben (siehe Abbildung 6.6), andererseits von Rechtsbereichen, die sich an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Einkauf und Open Data herausgebildet haben (siehe Abbildung 6.7). In beiden Fällen gibt es nochmal die Unterscheidung zwischen

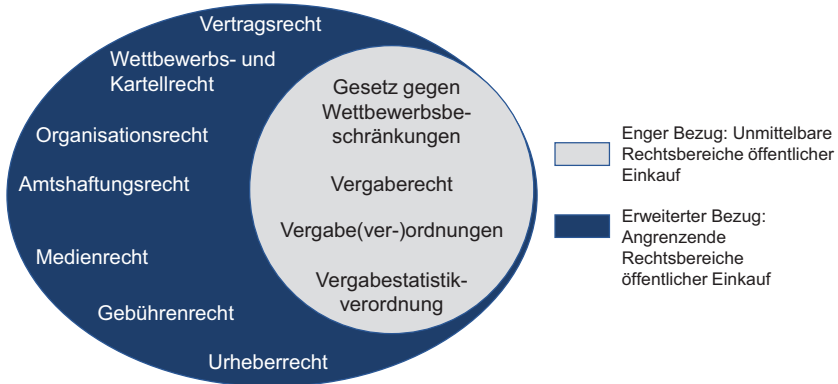


Abbildung 6.6 Rechtsbereiche mit unmittelbarem Einfluss auf den öffentlichen Einkauf

einem engen und einem erweiterten Bezug. Der enge Bezug kennzeichnet die wesentlichen Gesetze, der erweiterte Bezug ergänzende Gesetze.

Bei Rechtsbereichen mit unmittelbarem Einfluss auf den öffentlichen Einkauf besitzen das GWB, das Vergaberecht, die Vergabeverordnungen und die Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) einen engen Bezug und werden daher in diesem Kapitel genauer erläutert.

An der Schnittstelle zwischen öffentlichem Einkauf und Open Data sei an dieser Stelle ein Vorgriff auf Abschnitt 7.1 gestattet: Dort werden die wichtigsten Regelungen und somit das Datenschutzgesetz, die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze, das Informationsweiterverwendungsgesetz und die E-Government-Gesetze vertieft. Sie stehen unter dem Vorbehalt fachspezifischer Regelungen und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder an eine Detailanalyse.

Sämtliche zuvor genannten Rechtsbereiche sind im öffentlichen Recht anzusiedeln. Das öffentliche Recht umfasst alle Regelungen zum Verhältnis des einzelnen Bürgers zum Staat und seinen Einrichtungen und das Verhältnis staatlicher Institutionen untereinander (zum Beispiel Bund, Länder, Kommunen).

Das Rechtssystem kann entlang einer Normenhierarchie beschrieben werden (siehe Abbildung 6.8). Zunächst sind das Völkerrecht und das Europarecht zu nennen. Dies sind überstaatliche, aus Prinzipien und Regeln bestehende Rechtsordnungen. Es folgen die Verfassungen des Bundes und der Länder, also Rechtsdokumente, die auf Bundes- oder Landesebene gelten. Anschließend finden Gesetze Anwendung, das heißt Rechtssätze, die vom Träger der Legislative

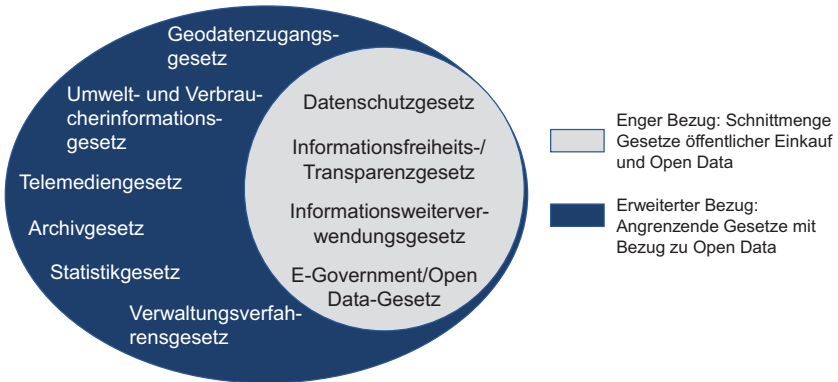


Abbildung 6.7 Rechtsbereiche an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Einkauf und Open Data

in Form und Verfahren, die in der Verfassung vorgeschrieben sind, erlassen werden. Bundesgesetze sind Rechtsvorschriften, die auf Bundesebene erlassen werden. Die Bundeskompetenzen sind in Art. 73 und Art. 74 Grundgesetz (GG) aufgezählt. Landesgesetze sind Rechtsvorschriften, die auf Landesebene erlassen werden. Die Landeskompetenzen werden nicht einzeln benannt. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit dies nicht per Grundgesetz für den Bund vorgesehen ist. Rechtsverordnungen sind Rechtssätze, die von der Exekutive als Teil eines besonderen Verfahrens erlassen werden. Rechtsnormen regeln das Verhältnis von Menschen zueinander oder zum Staat oder zwischen den Hoheitsträgern. Dies können parlamentarische Gesetze sein, Rechtsverordnungen aufgrund von Gesetzen, öffentlich-rechtliche Satzungen oder unter Umständen sogar Gewohnheitsrecht. Verwaltungsvorschriften (VwV) sind wiederum generell-abstrakte Regelungen oder Anordnungen einer Behörde gegenüber nachgeordneten Behörden. Sie beschränken sich auf den verwaltungs-internen Bereich und sind verbindlich für Behörden und deren Bedienstete aufgrund des Weisungsrechts der übergeordneten Instanz (Bundesministerium des Innern, 2019c; RD Pfeffer, o. A., S. 21 ff.).

In der logischen Reihenfolge der Normenhierarchie wird zunächst der Rechtsraum Europa umrissen, bevor die Umsetzungen in nationales Recht ergänzt werden. Länderspezifische Besonderheiten werden nur dort, wo relevant, näher erläutert.



Abbildung 6.8 Normenhierarchie (in Anlehnung an Begerow, 2019)

6.2.1 Das Vergaberecht

6.2.1.1 Struktur des Vergaberechts

Als Vergaberecht werden alle Rechtsnormen bezeichnet, die ein öffentlicher Auftraggeber zu beachten hat, wenn er Güter und Leistungen zur Erfüllung seiner Verwaltungsaufgaben beschafft. Das Vergaberecht ist kein Gesetz, sondern es besteht aus einer Vielzahl von Rechtsquellen (siehe Abbildung 6.9).

Wesentlich für das deutsche Vergaberecht ist der vierte Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§§ 97 ff. GWB). Dieser gilt sowohl für Vergaben oberhalb als auch unterhalb der Schwellenwerte.

Da diese Arbeit auf die nationalen Vergaben unterhalb der Schwellenwerte fokussiert, sind weiters das Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 30 HGrG), die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen (§§ 55 BHO, LHO) sowie in fast allen Ländern separate Landesvergabegesetze anzuwenden. Die Länder haben dabei für ihren Bereich nach Art. 30 GG Gesetzgebungskompetenz. Es zeigt sich somit, dass das nationale Vergaberecht im Wesentlichen im Haushaltsrecht begründet ist und damit eher auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet ist (Gentsch, 2012, S. 26 ff.; Rechten & Röbbke, 2017, S. 68). Jedoch hat sich mit dem Ziel

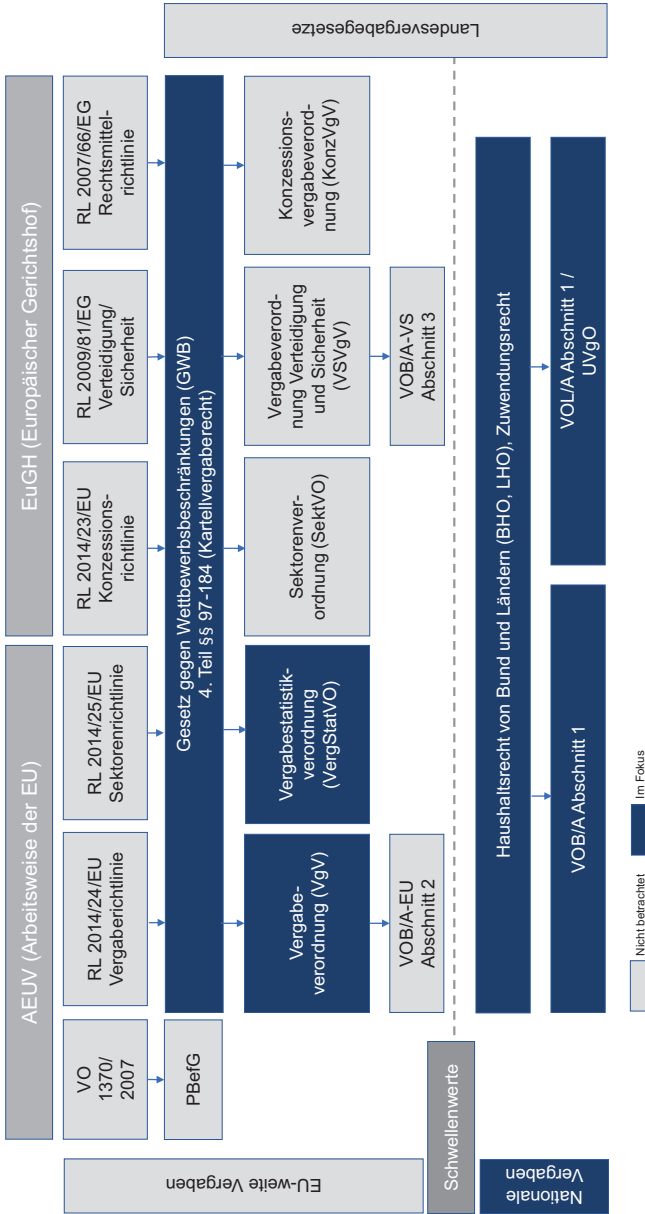


Abbildung 6.9 Struktur des Vergaberechts (in Anlehnung an Rechten & Röbke, 2017, S. 25)

eines europäischen Binnenmarkts die Sichtweise durchaus gewandelt und geht stärker in Richtung Wettbewerb, wobei fraglich ist, wie weitreichend dies in der Praxis gelebt wird (Gentsch, 2012, S. 28).

Auf Verordnungsebene sind neben der Vergabeverordnung (VgV) die VergStatVO zu nennen. Darüber hinaus gilt die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A. Dies sind allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A 2016⁴). In Abschnitt 1 finden sich die Vorgaben für die Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte.⁵ Weiters findet die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A Anwendung. Dies sind allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A 2009⁶). In Abschnitt 1 finden sich auch hier die Vorgaben für die Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte.

In jenen Ländern, wo bereits umgesetzt, gilt die in 2017 auf Bundesebene bekannt gegebene Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO). Die UVgO orientiert sich an der bisherigen VOL/A, rückt jedoch stärker an die Regelungen aus der VgV für die Vergaben im Oberschwellenbereich heran. Sie wird die VOL/A im Zuge der sukzessiven

⁴Die VOB 2016 besteht aus den Teilen A, B und C. VOB/A enthält die Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen. Er unterteilt sich in drei weitere Abschnitte: Abschnitt 1 für die Vergabe von Bauleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte (Basisparagrafen), Abschnitt 2 (VOB/A-EU) für Vergabe von Bauleistungen oberhalb der EU-Schwellenwerte und in Abschnitt 3 (VOB/A-VS) für die Vergabe von verteidigungs- und sicherheitsrelevanten Bauleistungen oberhalb der EU-Schwellenwerte. Teil B (VOB/B) enthält die allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen. Teil C (VOB/C) enthält die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen.

⁵In dieser Arbeit wird noch auf die VOB/A in der Fassung von 2016 Bezug genommen. Dort, wo relevant für diese Arbeit, werden Unterschiede zur neuen Fassung aus 2019 kenntlich gemacht.

⁶Die VOL 2009 besteht aus den Teilen A und B. VOL/A enthält die Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen. Dieser enthält in Abschnitt 1 die Regelungen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte. Die Regelungen, die oberhalb der EU-Schwellenwerte galten (Abschnitte 2 und 3, sog. EG-Paragrafen), sind nun im 4. Teil des GWB und in der Vergabeverordnung (VgV) enthalten. Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Liefer- und Dienstleistungen sind in der VSVgV geregelt. VOL/B enthält die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen. Die VOL/A Abschnitt 1 wird nach und nach durch die UVgO ersetzt – solange hat sie aber noch Bestand (Rechten & Röbbke, 2017, S. 32 f.).

Einführung durch Bund, Länder und Kommunen nach und nach ersetzen.⁷ In einigen Ländern wird den Kommunen die Anwendung der UVgO nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern nur empfohlen.⁸ Den einzelnen Verwaltungsträgern steht es grundsätzlich frei, die UVgO beziehungsweise VOL/A und VOB/A durch Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019c). Landes- oder kommunalspezifische Regelungen werden in dieser Arbeit nur dort, wo relevant, benannt und erörtert.

6.2.1.2 Zweck des Vergaberechts

Der Zweck des Vergaberechts kann in Primär- und Sekundärzwecke unterteilt werden. Primärzwecke ergeben sich unmittelbar aus dem Beschaffungsvorgang und den dazugehörigen Rechten, während der öffentliche Einkauf bei Sekundärzwecken eher unterstützend tätig ist. Sekundärzwecke sind oftmals politisch oder gesellschaftlich motiviert und werden oft noch als vergabefremde Ziele bezeichnet.

Da es sich bei den eingesetzten Haushaltsmitteln von Bund, Ländern und Kommunen um Steuergelder der Bürger handelt, leitet sich als erster Primärzweck Wirtschaftlichkeit ab. Das Haushaltsrecht tendiert somit zu einem Preiswettbewerb, bei welchem ausschließlich der niedrigste Preis entscheidet (Prinzip der Sparsamkeit beziehungsweise Erzielung eines bestimmten Ergebnisses mit geringem Mitteleinsatz). Das Vergaberecht zieht neben dem wirtschaftlichsten Angebot qualitative Faktoren in Betracht (siehe § 127 Abs. 1 GWB) und orientiert sich somit eher an einem Preis-Leistungswettbewerb

⁷Dies erfolgt durch Aufnahme eines Anwendungsbefehls zum Inkrafttreten durch Änderungen in den Verwaltungsvorschriften zu §§ 55 BHO/LHO, Regelungen in den Landesvergabegesetzen sowie auf kommunaler Ebene. Vergabe- und Vertragsordnungen sowie auch die UVgO werden nicht durch den Gesetzgeber erarbeitet, sondern durch privatrechtliche Zusammenschlüsse. Sie besitzen damit keine Rechtsnormqualität. Damit sie eine rechtliche Geltung erlangen, müssen sie durch Einföhrungserlasse oder Verwaltungsvorschriften der Länder beziehungsweise Kommunen eingeföhrt werden. Sie besitzen den Charakter einer Verwaltungsvorschrift (Gentsch, 2012, S. 27; Rechten & Rökke, 2017, S. 33).

⁸Die UVgO wurde bereits eingeföhrt beim Bund, Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Bis zur Einföhrung der UVgO gilt in den anderen Ländern noch die VOL/A Abschnitt 1 (Wagner, 2018).

(Prinzip der Ergiebigkeit beziehungsweise Erzielung des bestmöglichen Ergebnisses mit einem bestimmten Mitteleinsatz) (Eßig, 2008, S. 302).

§ 97 Abs. 1 und 2 GWB erläutert weiter:

„Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt. Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Benachteiligung ist auf Grund dieses Gesetzes ausdrücklich geboten oder gestattet.“

Hier werden neben Wirtschaftlichkeit die Grundprinzipien Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit genannt. Weitere Grundsätze umfassen die Berücksichtigung des subjektiven Bieterrechts sowie die Verwendung elektronischer Mittel.

Ohne Wettbewerb lässt sich schwerlich eine wirtschaftliche Beschaffung erreichen. Der Primärzweck des Wettbewerbs findet sich nicht nur im EU-Vergaberecht (Oberschwellenbereich), sondern auch im Haushaltsrecht. Er gilt somit auch für den Unterschwellenbereich.⁹ Dabei kann Wettbewerb durch eine Vielzahl von Maßnahmen unterstützt werden, zum Beispiel durch die Wahl der Verfahrensart und damit die Nutzung der öffentlichen Ausschreibung, das Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen oder auch die Nutzung der elektronischen Vergabe, um so den Zugang zu Ausschreibungen für Unternehmen zu vereinfachen. Transparenz als weiterer Grundsatz ist ebenfalls eine Voraussetzung, um Wettbewerb zu ermöglichen und zu verstärken. So wird vom Auftraggeber verlangt, die Bieter umfangreich zu informieren, um so eine hohe Beteiligung sicherzustellen und ein nachvollziehbares Vergabeverfahren durchzuführen. Gleichwohl muss dies mit zu schützenden Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einhergehen und kann an dieser Stelle zu Kollisionen führen. Gleichzeitig dient der Transparenzgrundsatz der Vermeidung von Missbrauch öffentlicher Gelder sowie Korruption (Gentsch, 2012, S. 29 f.).

Unter die Sekundärzwecke oder vergabefremde Ziele der öffentlichen Beschaffung fallen zum Beispiel die Berücksichtigung ökologischer Aspekte wie Nachhaltigkeit, sozialpolitischer Zwecke wie die Einhaltung von Mindestlöhnen

⁹Zum Beispiel § 2 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A, § 2 Abs. 2 VOL/A sowie § 2 Abs. 1 UVgO.

oder wirtschaftspolitischer Aspekte wie zum Beispiel die Förderung des Mittelstands oder von Innovationen (EBig, 2008, S. 301 f.; Rechten & Röbbke, 2017, S. 37 ff.).

6.2.1.3 Typologie der Auftraggeber

Der Begriff des Auftraggebers gemäß § 98 GWB umfasst den Einkauf von Waren, Bau- und Dienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber (§ 99 GWB), Sektorenauftraggeber (§ 100 GWB) und Konzessionsgeber (§ 101 GWB).

Öffentliche Auftraggeber sind gemäß § 99 Nr. 1 GWB Gebietskörperschaften (zum Beispiel Bund, Länder, Städte, Gemeinden, Landkreise, Regierungsbezirke, Landesdirektionen) sowie deren Sondervermögen (zum Beispiel Eigenbetriebe von Gebietskörperschaften). Weiters umfassen sie funktionale Auftraggeber gemäß § 99 Nr. 2 GWB – dies sind staatsnahe juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die Aufgaben nichtgewerblicher Art im Interesse der Allgemeinheit wahrnehmen und eine besondere Staatsnähe aufweisen, zum Beispiel Stiftungen oder Umweltschutzverbände. Ebenfalls dazu zählen Verbände gemäß § 99 Nr. 3 GWB und auch die Zuwendungsempfänger gemäß § 99 Nr. 4 GWB, somit natürliche oder juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die Bauvorhaben, die zu mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert sind, umsetzen.

Sektorenauftraggeber sind dabei Auftraggeber aus den Bereichen Wasser, Elektrizität, Gas und Wärme, Verkehrsleistungen, Häfen und Flughäfen sowie fossilen Brennstoffen, die entweder öffentlich oder unter bestimmten Voraussetzungen auch privat sind. Konzessionsgeber sind entweder öffentliche Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber, die Konzessionen vergeben. Private Auftraggeber müssen kein Vergaberecht anwenden.

Im Unterschwellenbereich gilt: Nationales Vergaberecht ist Haushaltsrecht. Hier sind nur die juristischen Personen zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet, die an die Regelungen des BHO und LHO gebunden sind, somit gilt kein funktionaler, sondern ein institutioneller Begriff des Auftraggebers. Dieser beinhaltet nur den Staat und seine Untergliederungen (§ 48 Abs. 1 HGrG). Juristische Personen des Privatrechts sind also vom Vergaberecht ausgenommen, es sei denn, landesrechtliche Anordnungen oder Zuwendungsbescheide erfordern dies (Rechten & Röbbke, 2017, S. 59 ff.).

6.2.1.4 Vergaberechtliche Definition des öffentlichen Auftrags

Öffentliche Aufträge sind nach § 103 Abs. 1 GWB

„entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und einem oder mehreren Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die die Lieferung von Waren, die Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben.“

Da Waren und Dienstleistungen am Markt beschafft werden, ist der Beschaffungszweck ein unverzichtbares Wesenselement des öffentlichen Auftrags.

Davon abzugrenzen sind zum Beispiel Konzessionen. Dabei handelt es sich gemäß § 105 Abs. 1 GWB um entgeltliche Verträge, bei denen die Gegenleistungen zum Beispiel in einem Nutzungs- oder Verwertungsrecht bestehen oder in diesem Recht ergänzt um eine Zahlung. Entgelt bedeutet also nicht nur eine finanzielle Vergütung, sondern jede Art von geldwertem Vorteil.

Weder Schenkungsverträge noch Zuwendungen sind öffentliche Aufträge. Ein Zuwendungsgeber beschafft keine Leistungen, sondern gewährt eine freiwillige Leistung zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes (Rechten & Röbbke, 2017, S. 71 ff.). Leistungen, die ihren Rechtsgrund in Gesetzen oder Verordnungen haben, stellen ebenfalls keinen öffentlichen Auftrag dar.¹⁰

6.2.1.5 Die Verfahrensarten

Verfahrensarten sind, wie Abbildung 6.10 illustriert, die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb, die Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb, die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb, die Verhandlungsvergabe/freihändige Vergabe mit und ohne Teilnahmewettbewerb. Nach Rechtsquellen geordnet stellt sich die Logik wie in Tabelle 6.5 dar.

¹⁰Weitere Ausnahmen finden sich in den §§ 107–109, 116 f., 137–140, 149 f. GWB.

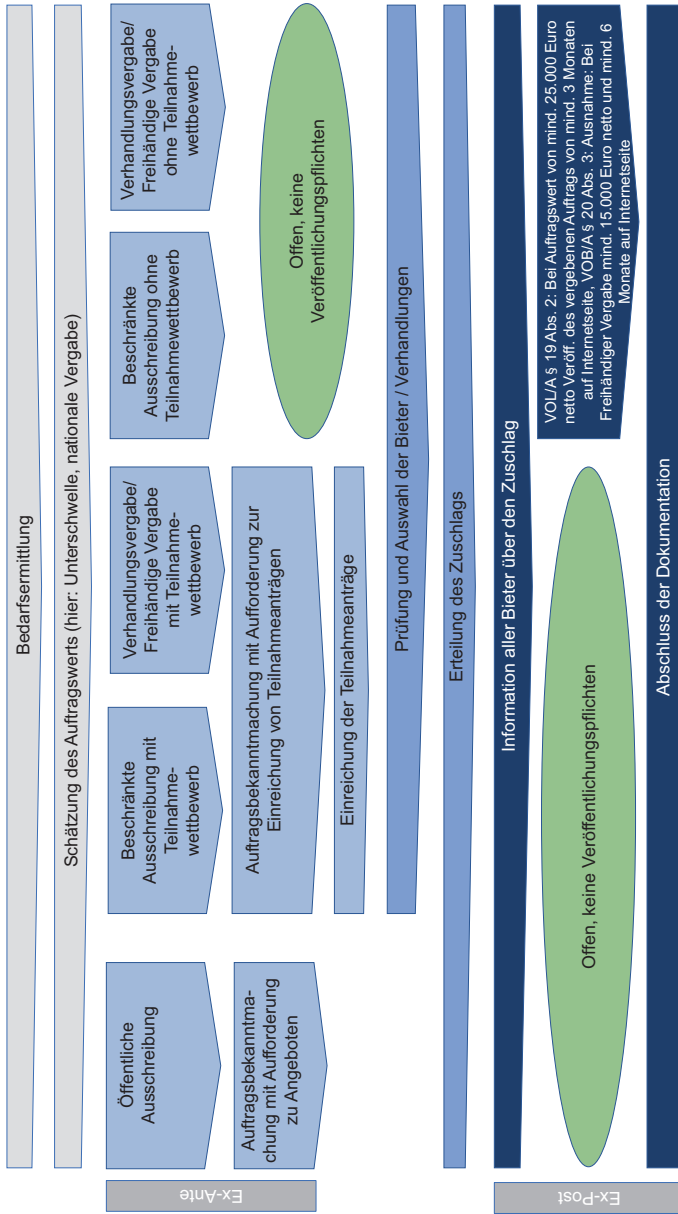


Abbildung 6.10 Übersicht Verfahrensarten und Veröffentlichungspflichten im Unterschwellenbereich (in Anlehnung an Höß et al., 2018)

Tabelle 6.5 Übersicht der Verfahrensarten im Unterschwellenbereich

Nr.	VOL/A	UVGO	VOB/A
1	Öffentliche Ausschreibung		
2	Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb		
3	Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb		
4	Freihändige Vergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb	Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb	Freihändige Vergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb

Die öffentliche Ausschreibung (1) entspricht zusammen mit der beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb (2) dem Regelverfahren. Dies folgt aus den haushaltsrechtlichen Vorgaben des § 30 HGrG, den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder (§§ 55 BHO, LHO) sowie den Gemeindehaushaltsordnungen.¹¹ Im Vergleich zu den in Abschnitt 6.1.3 aufgeführten Zahlen und Fakten scheinen die Regelverfahren in der Praxis jedoch eher die Ausnahme darzustellen.

Die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (3) ist kein Regelverfahren. Sie darf nur unter bestimmten Voraussetzungen genutzt werden, nämlich dann, wenn zuvor eine öffentliche Ausschreibung oder eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb aufgehoben wurde und die ursprünglichen Auftragsbedingungen nicht entscheidend geändert werden beziehungsweise die öffentliche Ausschreibung oder eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre (§ 8 Abs. 2 UVgO; § 3a Abs. 2 VOB/A).

Bei der freihändigen Vergabe laut VOB/A und VOL/A können Aufträge mit oder ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden. Ohne Teilnahmewettbewerb bedeutet, dass sich der Auftraggeber direkt an ein oder mehrere Unternehmen wendet und die Konditionen des Auftrags unmittelbar verhandelt (zum Beispiel § 3 Abs. 3 VOB/A oder § 3 Abs. 1 Satz 3 VOL/A). Mit Einführung der UVgO wird die Verhandlungsvergabe anstelle der freihändigen Vergabe eingeführt (§ 8 Abs. 4 UVgO). Nach § 12 Abs. 1 UVgO kann diese auch mit oder ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden. Bei Verzicht auf den Wettbewerb schreibt aber § 12 Abs. 2 UVgO dem Auftraggeber vor, mindestens drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufzufordern. Doch gibt es auch hier zahlreiche Ausnahmetatbestände.¹²

¹¹Zum Beispiel § 25 GemHVO NRW.

¹²Nachzulesen in § 3 Abs. 2 Satz 2 VOL/A und § 3a Abs. 3 VOB/A und § 8 Abs. 4 Nr. 9–14 UVgO.

6.2.1.6 Schwellenwerte

Die aktuellen Schwellenwerte sind in Tabelle 6.6 aufgeführt¹³. Unterhalb dieser Grenzen gelten die Regelungen für den Unterschwellenbereich, darüber jene für den Oberschwellenbereich gemäß § 106 GWB (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019c).

Tabelle 6.6 Wertgrenzen Vergaberecht in ihrer geltenden Fassung bis 31.12.2019 (in Anlehnung an Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019c)

Typ	Schwellenwerte in €	Rechtsquelle
Bauaufträge und Konzessionsvergabe	5.548.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	Delegierte Verordnung (EU) 2017/2364
Liefer- und Dienstleistungsaufträge von Sektorenauftraggebern	443.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	
Konzessionen	5.548.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	Delegierte Verordnung (EU) 2017/2366
Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Liefer- und Dienstleistungsaufträge	443.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	Verordnung (EU) 2017/2367
Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Bauaufträge	5.548.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	
Liefer- und Dienstleistungsaufträge für oberste, obere Bundesbehörden und vergleichbare Bundeseinrichtungen	144.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	Delegierte Verordnung (EU) 2017/2365
Liefer- und Dienstleistungen	221.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	
Vergabe von Sozialen und anderen Besonderen Dienstleistungen	750.000 zuzüglich Mehrwertsteuer	Richtlinie 2014/24/EU

Unterhalb dieser Grenzen legen die Länder nochmals landesspezifische Minimumwerte fest, bei deren Unterschreitung direkt beschafft werden kann. Sie liegen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge sowie Bauaufträge bei 10.000 bis 100.000 Euro pro Land (Brockhoff et al., 2019, S. 50 ff.). Demnach besteht hier nochmals ein großer Spielraum für direkte Vergaben ohne Kenntnisnahme durch die Öffentlichkeit.

¹³Eine Anpassung dieser Schwellenwerte ist zum 01. Januar 2020 erfolgt (Cosinex GmbH, 2019). Diese Arbeit referenziert bei Veröffentlichung noch auf die bis 31.12.2019 gültigen Werte.

6.2.1.7 Pflichten zur Transparenz im Vergaberecht

Bei öffentlichen Aufträgen besteht eine Transparenzpflicht gegenüber der Öffentlichkeit, die durch die Bekanntgabe der Ausschreibung oder des Teilnahmewettbewerbs und die Publikation vergebener Aufträge erfüllt wird. Ex-ante bedeutet somit die Ankündigung eines Ausschreibungsverfahrens über die Auftragsbekanntmachung (ABM), ex-post bedeutet die Information nach erfolgter Vergabe über die Vergabebekanntmachung (VBM). Tabelle 6.7 stellt dies dar.

Tabelle 6.7 Kurzübersicht der Transparenzpflichten für Bekanntmachungen im Ober- und Unterschwellenbereich

Art der Bekanntmachung	Typ	Transparenzpflicht OSB (= EU-weit)	Transparenzpflicht USB (= National)
Vorinformation	Ex-ante	Ja	Nein, nicht vorgesehen
Auftragsbekanntmachung (ABM)	Ex-ante	Ja	Ja, bei öffentlicher Ausschreibung, beschränkter Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb, freihändiger Vergabe und Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb
Vergabebekanntmachung (VBM)	Ex-post	Ja	Ja, bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb informiert der Auftraggeber gemäß § 30 UVgO beziehungsweise § 19 Abs. 2 VOL/A über jeden vergebenen Auftrag ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto beziehungsweise 15.000 Euro netto bei freihändigen Verfahren laut § 20 Abs. 3 VOB/A (Höß et al., 2018, S. 33)
Bekanntmachung von Auftragsänderungen	Ex-post	Ja	Nein, nicht vorgesehen

Es wird deutlich, dass die Anforderungen an Information und Transparenz bezogen auf den Oberschwellenbereich höher sind als in Bezug auf den Unterschwellenbereich. Dies irritiert vor dem Hintergrund, dass Ausschreibungen und Vergaben im Oberschwellenbereich sowohl nach Volumen als auch nach Anzahl den weitaus geringeren Anteil einnehmen (siehe Abschnitt 6.1).

In den folgenden Ausführungen stehen insbesondere die Auftrags- und die Vergabebekanntmachung im Fokus, da diese für den Unterschwellenbereich im heutigen Vergabeprozess die einzigen verpflichtenden Bekanntgaben gegenüber der Öffentlichkeit darstellen. Somit haben sie eine große Bedeutung sowohl für Transparenz als auch für Beteiligungsmöglichkeiten und letztlich für die Wirtschaftspolitik insgesamt.

6.2.1.8 Nationale Auftragsbekanntmachung

Wenn öffentliche Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag vergeben wollen, müssen sie dies gemäß Transparenzgrundsatz öffentlich anzeigen (§ 37 Abs. 1 GWB, § 12 Abs. 1 VOB/A, § 12 VOL/A und § 28 UvGO). Die Auftragsbekanntmachung im Sinne der ex-ante Veröffentlichung ist der Auftakt des formellen Vergabeverfahrens. Nur mit dieser Information ist es Bewerbern und Bietern möglich, eine Entscheidung für eine Teilnahme oder Nichtteilnahme zu treffen. Daher besitzt die Auftragsbekanntmachung einen hohen Stellenwert und der öffentliche Auftraggeber muss diese aus der Sicht eines möglichen Bewerbers fertigen (Rechten & Rübke, 2017, S. 154 f.).

Bei der Bekanntmachung wird zwischen Vergaben der Oberschwelle und Unterschwellenbereich unterschieden. Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich sind europaweit mithilfe von vorgeschriebenen Standardformularen gemäß Verordnung (EU) Nr. 2015/1986 auszuschreiben und im Supplement zum Amtsblatt (ABL) der EU bekannt zu geben, welches ausschließlich elektronisch herausgegeben wird. Auf der Seite <https://ted.europa.eu> können interessierte Bewerber Einblick in alle aktuellen Bekanntmachungen nehmen (Rechten & Rübke, 2017, S. 154 f.).

Im Unterschwellenbereich muss die Bekanntmachung nur auf nationaler Ebene erfolgen und die Auflagen für die Gestaltung sind für öffentliche Auftraggeber geringer. So sind zum Beispiel keine EU-weiten Bekanntmachungen oder die Verwendung von Standardformularen vorgeschrieben (Rechten & Rübke, 2017, S. 157).

Seit Bekanntgabe der UvGO Bund für Liefer- und Dienstleistungen im Jahr 2017 ist es Pflicht, Auftragsbekanntmachungen auf den Internetseiten des Auftraggebers oder Internetportalen zu veröffentlichen. Zusätzlich – und nun sekundär – können Auftragsbekanntmachungen in den üblichen Printmedien (zum Beispiel Tageszeitungen, amtlichen Veröffentlichungsblättern) veröffentlicht werden. Auftragsbekanntmachungen im Internet müssen zentral über die Suchfunktion des Portals <https://www.service.bund.de/> ermittelt werden können. Im Unterschied dazu fordern § 12 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A und § 12 Abs. 2 VOL/A die Veröffentlichung der Bekanntmachung in Printmedien vor der Veröffentlichung auf Internetportalen. Hier wird das Internet demnach noch als bloße Sekundärquelle genannt.

UVgO, VOL/A und VOB/A listen die Angaben auf, die je nach Auftragsgegenstand mindestens in die Bekanntmachung aufgenommen werden sollen (siehe Tabelle 6.8). UvGO § 28 Abs. 2 entspricht im Wesentlichen § 12 Abs. 2 VOL/A. Ähnliche oder gleiche Inhalte sind in derselben Zeile gegenübergestellt.

Tabelle 6.8 Rechtliche Pflichtangaben zur ex-ante Auftragsbekanntmachung im Unterschwellenbereich nach § 12 VOB/A, § 12 VOL/A und § 28 UvGO (das Kürzel „./.“ bedeutet, dass es hierzu keine Angaben in der Quelle gibt)

VOB/A § 12 Abs. 2	VOL/A § 12 Abs. 2	UvGO § 28 Abs. 2
Name, Anschrift, Telefon-, Faxnummer sowie E-Mailadresse des Auftraggebers (Vergabestelle)	Bezeichnung und die Anschrift der zur Angebotsabgabe auffordernden Stelle, der den Zuschlag erteilenden Stelle sowie der Stelle, bei der die Angebote oder Teilnahmeanträge einzureichen sind	Bezeichnung und die Anschrift der zur Angebotsabgabe auffordernden Stelle, der den Zuschlag erteilenden Stelle sowie der Stelle, bei der die Angebote oder Teilnahmeanträge einzureichen sind
Gewähltes Vergabeverfahren	Art der Vergabe	Verfahrensart
Gegebenenfalls Auftragsvergabe auf elektronischem Wege und Verfahren der Ver- und Entschlüsselung	Form, in der die Teilnahmeanträge oder Angebote einzureichen sind	Form, in der die Teilnahmeanträge oder Angebote einzureichen sind
Art des Auftrags	./.	./.
Ort der Ausführung	Ort der Leistungserbringung	Ort der Leistungserbringung
Art und Umfang der Leistung	Art und Umfang der Leistung	Art und Umfang der Leistung
./.	Gegebenenfalls die Anzahl, Größe und Art der einzelnen Lose	Gegebenenfalls die Anzahl, Größe und Art der einzelnen Lose
Angaben über den Zweck der baulichen Anlage oder des Auftrags, wenn auch Planungsleistungen gefordert werden	./.	./.
Falls die bauliche Anlage oder der Auftrag in mehrere Lose aufgeteilt ist, Art und Umfang der einzelnen Lose und Möglichkeit, Angebote für eines, mehrere oder alle Lose einzureichen	./.	./.

(Fortsetzung)

Tabelle 6.8 (Fortsetzung)

VOB/A § 12 Abs. 2	VOL/A § 12 Abs. 2	UvGO § 28 Abs. 2
Zeitpunkt, bis zu dem die Bauleistung beendet werden soll oder die Dauer des Bauleistungsauftrages; sofern möglich, Zeitpunkt, zu dem die Bauleistung begonnen werden muss	./.	./.
Gegebenenfalls Angaben nach § 8 Abs. 2 Nr. 3 VOB/A zur Zulässigkeit von Nebenangeboten	Gegebenenfalls die Zulassung von Nebenangeboten	Gegebenenfalls die Zulassung von Nebenangeboten
Name und Anschrift, Telefon- und Faxnummer, E-Mailadresse der Stelle, bei der die Vergabeunterlagen und zusätzliche Unterlagen angefordert und eingesehen werden können	Bezeichnung und die Anschrift der Stelle, die die Vergabeunterlagen abgibt oder bei der sie eingesehen werden können	die elektronische Adresse, unter der die Vergabeunterlagen abgerufen werden können oder die Bezeichnung und die Anschrift der Stelle, die die Vergabeunterlagen abgibt oder bei der sie eingesehen werden können
(Bei Teilnahmeantrag:) Frist für den Eingang der Anträge auf Teilnahme, Anschrift an die diese Anträge zu richten sind, Tag, an dem die Anforderungen zur Angebotsabgabe spätestens abgesandt werden	./.	./.
Frist für den Eingang der Angebote; Bindefrist	Teilnahme- oder Angebots- und Bindefrist	Teilnahme- oder Angebots- und Bindefrist
./.	Etwaige Bestimmungen über die Ausführungsfrist	Etwaige Bestimmungen über die Ausführungsfrist
Anschrift, an die die Angebote zu richten sind, gegebenenfalls auch Anschrift, an die Angebote elektronisch zu übermitteln sind	./.	./.

(Fortsetzung)

Tabelle 6.8 (Fortsetzung)

VOB/A § 12 Abs. 2	VOL/A § 12 Abs. 2	UvGO § 28 Abs. 2
Sprache, in der die Angebote abgefasst sein müssen	./.	./.
Datum, Uhrzeit und Ort des Eröffnungstermins sowie Angabe, welche Personen bei der Eröffnung der Angebote anwesend sein dürfen	./.	./.
Gegebenenfalls geforderte Sicherheiten	Die Höhe etwa geforderter Sicherheitsleistungen	Die Höhe etwa geforderter Sicherheitsleistungen
Wesentliche Finanzierungs- und Zahlungsbedingungen und/oder Hinweise auf die maßgeblichen Vorschriften, in denen sie enthalten sind	Die wesentlichen Zahlungsbedingungen oder Angabe der Unterlagen, in denen sie enthalten sind	Die wesentlichen Zahlungsbedingungen oder Angabe der Unterlagen, in denen sie enthalten sind
Gegebenenfalls Rechtsform, die die Bietergemeinschaft nach der Auftragsvergabe haben muss	./.	./.
Verlangte Nachweise für die Beurteilung der Eignung des Bewerbers oder Bieters	Die mit dem Angebot oder dem Teilnahmeantrag vorzulegenden Unterlagen, die die Auftraggeber für die Beurteilung der Eignung des Bewerbers oder Bieters verlangen	Die mit dem Angebot oder dem Teilnahmeantrag vorzulegenden Unterlagen, die der Auftraggeber für die Beurteilung der Eignung des Bewerbers oder Bieters und des Nichtvorliegens von Ausschlussgründen verlangt
Gegebenenfalls Höhe und Bedingungen für die Zahlung des Betrages, der für die Unterlagen zu entrichten ist	Sofern verlangt, die Höhe der Kosten für Vervielfältigungen der Vergabeunterlagen bei Öffentlichen Ausschreibungen	./.
Die Zuschlagskriterien, sofern diese nicht in den Vergabeunterlagen genannt werden, und gegebenenfalls deren Gewichtung	Angabe der Zuschlagskriterien, sofern diese nicht in den Vergabeunterlagen genannt werden	Angabe der Zuschlagskriterien, sofern diese nicht in den Vergabeunterlagen genannt werden

(Fortsetzung)

Tabelle 6.8 (Fortsetzung)

VOB/A § 12 Abs. 2	VOL/A § 12 Abs. 2	UvGO § 28 Abs. 2
Name und Anschrift der Stelle, an die sich der Bewerber oder Bieter zur Nachprüfung behaupteter Verstöße gegen Vergabebestimmungen wenden kann	./.	./.
./.	./.	Gegebenenfalls in den Fällen des § 29 Abs. 3 die Maßnahmen zum Schutz der Vertraulichkeit und die Informationen zum Zugriff auf die Vergabeunterlagen

6.2.1.9 Nationale Vergabebekanntmachung

Im Unterschwellenbereich erfolgen, wie die statistischen Daten in Abschnitt 6.1 aufgezeigt haben, zum Teil Vergaben ohne vorherige allgemeine Bekanntmachung, also ohne ex-ante Transparenz. Dies betrifft insbesondere Vergaben auf der Grundlage beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und freihändiger Vergaben.

Hier sieht das Vergaberecht die Veröffentlichung der vergebenen Aufträge im Nachhinein vor (ex-post Transparenz). Bei beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb informiert der Auftraggeber gemäß § 30 Abs. 1 UVgO oder § 19 Abs. 2 VOL/A über jeden vergebenen Auftrag ab einem Auftragswert von 25.000 Euro netto für die Dauer von drei Monaten und nach § 20 Abs. 3 VOB/A für die Dauer von sechs Monaten auf seiner Internetseite oder Internetportalen. Für freihändige Vergaben gilt gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A eine Veröffentlichungsfrist von sechs Monaten für Vergaben ab einem Auftragswert von 15.000 Euro netto. Tabelle 6.9 listet die verlangten Mindestangaben in der Vergabebekanntmachung auf.

UvGO § 30 Abs. 2 entspricht im Wesentlichen § 19 Abs. 2 VOL/A. Es wird deutlich, dass die Pflichten zur Bekanntmachung ex-post signifikant geringer sind als ex-ante. Das heißt, die Informationsmöglichkeiten unterscheiden sich erheblich je nach gewählter Verfahrensart beziehungsweise zielen insbesondere auf die Erzeugung von Wettbewerb ab (ex-ante), weniger auf die Transparenz in Bezug auf die Art der Umsetzung des Vertrags (ex-post). So gibt es keine Vergabebekanntmachungen für die Verfahrensarten der öffentlichen Ausschreibung, beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsvergabe/Freihändigen Vergabe mit Teilnahmewettbewerb. Für diese werden die Vergabeergebnisse nicht öffentlich bekannt gegeben.

Tabelle 6.9 Rechtliche Pflichtangaben zur ex-post Vergabebekanntmachung im Unterschwellenbereich nach § 20 VOB/A, § 19 VOL/A und § 30 UvGO

VOB/A § 20 Abs. 3	VOL/A § 19 Abs. 2	UvGO § 30 Abs. 1
Auftraggeber	Auftraggeber	Name und Anschrift des Auftraggebers und dessen Beschaffungsstelle
Auftragsgegenstand	Auftragsgegenstand	./.
Vergabeverfahren	Vergabeverfahren	Verfahrensart
Art und Umfang der Leistung	Art und Umfang der Leistung	Art und Umfang der Leistung
Ort der Ausführung	Ort der Ausführung	./.
Name des beauftragten Unternehmens	Name des beauftragten Unternehmens	Name des beauftragten Unternehmens; soweit es sich um eine natürliche Person handelt, ist deren Einwilligung einzuholen oder zu anonymisieren
./.	./.	Zeitraum der Ausführung

6.2.1.10 Vergaberechtsreform und eVergabe

Mit der am 18. April 2016 in Kraft getretenen Vergaberechtsreform wurde die Struktur des Vergaberechts für die Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte neugestaltet. Mit dieser Reform werden die drei EU-Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2014 in deutsches Recht umgesetzt: Die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (2014/24/EU), die Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in den Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (2014/25/EU) und die Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen (2014/23/EU).

Bisher waren die Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Oberschwellenbereich im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt und die Verfahrensregelungen in der VOB/A, der VOL/A und der VOF. Grundsätzliche gesetzliche Regelungen werden auch weiterhin im GWB getroffen, aber die Verfahrensregelungen im Wesentlichen in der VgV und für Vergabeverfahren im Bauleistungsbereich ergänzend in der VOB/A. Die VOL/A wird damit oberhalb der EU-Schwellenwerte nicht mehr angewendet. Die VOF entfällt ersatzlos.

Das GWB enthält im vierten Teil „Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen“ in den §§ 97 ff. Grundlegendes über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen sowie den Rechtsschutz. Der vierte Teil gilt nach

§ 106 GWB für Vergaben, deren prognostizierter Auftrags- oder Vertragswert die jeweiligen Schwellenwerte erreicht oder überschreitet (netto). Der vierte Teil des GWB enthält in § 97 unter anderem auch den Gleichbehandlungs-, den Transparenz- und den Wettbewerbsgrundsatz. Dies sind Grundsätze, die für alle Vergaben Gültigkeit besitzen.

Die Sektorenverordnung (SektVO) und die Verordnung über die Vergabe in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) regeln die Vergaben in diesen besonderen Bereichen.

Gleichzeitig wurde mit der Vergaberechtsreform 2016 festgelegt, dass grundsätzlich die elektronische Datenübermittlung (eVergabe) gilt. Nach einer Übergangszeit ist es verpflichtend, für alle Bekanntmachungen und den Daten- und Dokumentenaustausch auf elektronische Mittel zurückzugreifen. Für den Oberschwellenbereich gilt die Pflicht zur Umstellung auf eine vollständig elektronische Durchführung für zentrale Beschaffungsstellen seit dem 18. April 2017, für alle anderen öffentlichen Auftraggeber ab dem 18. Oktober 2018 (Höb et al., 2018, S. 40 f.).

Für Vergabeverfahren über Liefer- und Dienstleistungen im nationalen Bereich (Unterschwelle) sieht § 38 Abs. 2 und 3 UVgO bis auf wenige Ausnahmen vor, dass öffentliche Auftraggeber ab dem 01. Januar 2019 die Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten in elektronischer Form akzeptieren müssen und ab dem 01. Januar 2020 die ausschließlich elektronische Kommunikation vorschreiben. Dies gilt jedoch nicht für Aufträge unterhalb eines Auftragswerts von 25.000 Euro netto oder wenn eine Auftragsbekanntmachung nicht vorgeschrieben ist (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019a). Für Vergabeverfahren über Bauleistungen gilt § 11 VOB/A, der die elektronische Kommunikation zwar zulässt, aber nicht vorschreibt und auch keine Termine zur verpflichtenden Abgabe elektronischer Teilnahmeanträge und Angebote oder zur ausschließlich elektronischen Kommunikation im Vergabeverfahren vorsieht.

Wichtig zu betonen ist also, dass im Unterschwellenbereich maximal Liefer- und Dienstleistungen im Rahmen der Ausschreibung (nur ein Teilprozess des gesamten öffentlichen Einkaufs) elektronisch verbindlich abgewickelt werden müssen und dies nur in jenen Ländern, in denen die UvGO durch Einführungs-erlasse eingeführt wurde. Das heißt, es wird nur ein sehr beschränkter Anteil aller Daten des Unterschwellenbereichs elektronisch verfügbar sein.

6.2.2 Vergabestatistikverordnung

Nach der VergStatVO auf Basis von § 114 Abs. 2 GWB sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, bestimmte Daten zu öffentlichen Aufträgen zu Beschaffungs-

vorgängen im Oberschwellenbereich (§ 3 VergStatVO und Anlagen 1–7 der VergStatVO je nach Auftraggeber) und eingeschränkt auch im Unterschwellenbereich an das BMWi zu übermitteln (§ 4 VergStatVO).

Die zu übermittelnden Daten des Oberschwellenbereichs entsprechen jenen im Formular zur Mitteilung über vergebene Aufträge. Sie sind nach der Zuschlagserteilung im EU Amtsblatt beziehungsweise in der TED zu veröffentlichen (Europäische Union, 2019b). Für den Unterschwellenbereich müssen für Vergaben oberhalb von 25.000 Euro und bis zu den in § 106 GWB benannten Schwellenwerten (siehe Abschnitt 6.2.1.6) folgende Angaben gemacht werden:

- „[Postleitzahl] und E-Mail-Adresse des [öffentlichen Auftraggebers]
- Verfahrensart (öffentlich/beschränkt/freihändig/sonstiges)
- Auftragswert ohne MwSt.
- Art und Menge der Leistung (sofern quantifizierbar)
- Weitere freiwillige Angaben“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019e).

Diese Angaben entsprechen im Wesentlichen den aktuellen rechtlichen Vorgaben (siehe vertiefend Abschnitt 6.3.2). Auch im Falle einer Öffnung dieser begrenzten Daten wäre es nicht möglich, das Einkaufsvolumen je Lieferant zu ermitteln, da der finale Lieferant als Datum nicht einmal statistisch übermittelt werden muss.

Das BMWi ist seit 2014 dabei, für die Erstellung dieser bundesweiten Vergabestatistik ein Tool zu entwickeln, mit dem künftig elektronisch und weitgehend automatisch relevante Vergabedaten nationaler und EU-weiter Ausschreibungen erfasst und ausgewertet werden können.

Laut einer Befragung durch das Projekt zur Erhebung der Ist-Situation im Jahr 2014 seien die vorhandenen Verfahren zur Übertragung von Daten an die EU arbeitsintensiv, fehleranfällig und verbesserungswürdig. Des Weiteren werden diese Daten vorrangig erhoben, um gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen – sie werden jedoch nicht als strategisches Lenkungsinstrument für den Einkauf genutzt. Eine Analyse der Daten erfolgt weder nach innen gerichtet, zum Beispiel im Rahmen der Nutzung von Synergieeffekten, noch nach außen, um etwa strategische Ziele wie die Förderung von Innovationen oder Nachhaltigkeit oder die stärkere Berücksichtigung von KMUs in den Vergabeprozessen umzusetzen (Baumann et al., 2014, S. 23 ff.).

Deutlich wird auch, dass einige Experten durchaus den Mehrwert einer einheitlichen Vergabestatistik darin sehen, dass

„... systematisch erhobene, erfasste und auswertbare Daten zur transparenteren Gestaltung der öffentlichen Beschaffung in Deutschland und politischen

Rechenschaftslegung, zur Beantwortung parlamentarischer und Bürgeranfragen sowie auch zur Korruptionsbekämpfung beitragen (können)“ (Baumann et al., 2014, S. 30).

Noch darüber hinaus gehen die Forderungen zur Erhebung von Daten im Unterschwellenbereich (Baumann et al., 2014, S. 36 f.). Die befragten Experten seien sich einig über den Mehraufwand, der hieraus für Vergabestellen resultiere, gleichwohl sei es im Zuge umfassender Auswertungen zur Vergabe essentiell, den Unterschwellenbereich genauso wie den Oberschwellenbereich zu erfassen. Bezüglich Tiefe und Umfang der Erfassung gingen die Meinungen allerdings auseinander: Einige Experten würden sich für die gleichen Indikatoren wie für den Oberschwellenbereich aussprechen, andere nur für einen ausgewählten Umfang je nach Ziel (zum Beispiel ausgewählte Indikatoren bei EU-Statistikmeldungen, umfangreiche Indikatoren zur strategischen Steuerung). Allgemein befürworte man Bagatellgrenzen (allerdings ohne konkrete Vorschläge für diese), unterhalb derer keinerlei Erfassungen durchgeführt werden müssen. Interessant ist, dass es bereits einige Vergabestellen gibt, die Daten im Unterschwellenbereich analog jenen des Oberschwellenbereichs erfassen, wie Abbildung 6.11 zeigt.

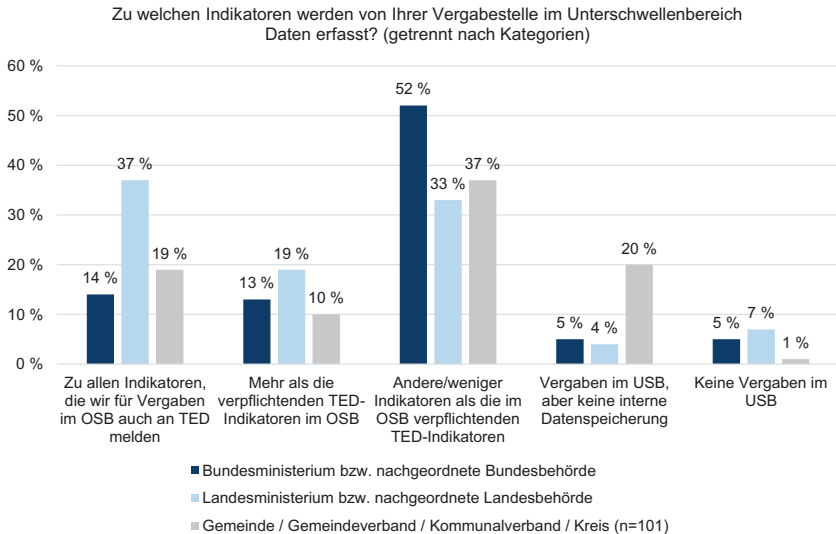


Abbildung 6.11 Erfasste Daten zu Indikatoren der TED im Unterschwellenbereich (in Anlehnung an Baumann et al., 2014, S. 64)

Die Betrachtung getrennt nach Art der Vergabestellen ergibt ein gemischtes Bild. 14 % der Bundesstellen, 37 % der Landesstellen und 19 % der Kommunen melden für den Unterschwellenbereich die gleichen Daten wie für den Oberschwellenbereich. 10 % bis 19 % der Vergabestellen geben sogar an, dass sie darüber hinaus gehen. Dies sind in Summe 27 % der Stellen auf Bundesebene, 56 % auf Landesebene und 29 % auf kommunaler Ebene. Aus dieser Abbildung gehen nicht die Verfahrensarten hervor und daher auch nicht, ob dies nur nationale Vergaben mit EU-Charakter oder auch nationale Vergaben nach VOL/A und VOB/A betrifft. Wesentlich ist, dass die nationalen Vergaben mit EU-Charakter nur einen sehr geringen Anteil einnehmen – laut Vergabestatistik des BMI aus 2017 machen diese gerade einmal knapp 5 % aus¹⁴ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019b). Dennoch sieht man, dass durchaus ein erster Ansatz für eine Datenerhebung vorhanden wäre, der bereits teilweise – vorrangig durch Landesbehörden – genutzt wird (Baumann et al., 2014, S. 64).

Mit der automatisch erzeugten Vergabestatistik wäre es zusammengefasst möglich, eine erste Datenbasis für Bund, Länder und Kommunen für den Oberschwellenbereich (und stark eingeschränkt für den Unterschwellenbereich) zu erhalten (siehe Abschnitt 6.1).

„Erstmals kann damit zum Beispiel das jährliche Beschaffungsvolumen von Bund, Ländern und Kommunen und dessen Verteilung auf Liefer-, Dienst- und Bauleistungsaufträge verlässlich ermittelt werden“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019d).

Jedoch muss auch festgestellt werden, dass die Chancen der neuen Vergabestatistik mit Blick auf weitergehende Einsatzzwecke und Potentiale für den Unterschwellenbereich leider weitgehend ungenutzt geblieben sind.

Die technische und organisatorische Umsetzung der Vergabestatistik erfolgt durch das Statistische Bundesamt (Destatis). Die Inbetriebnahme der Vergabestatistik ist für das Jahr 2020 geplant. Bis zum Einsatz des neuen Vergabestatistiktools gilt § 8 VergStatVO. Hiernach müssen öffentliche Auftraggeber jährlich eine Aufstellung über die im Vorjahr vergebenen öffentlichen Aufträge an das BMWi übermitteln. Dies erfolgt aufgeschlüsselt nach Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen, nach den einzelnen Vergabearten, den

¹⁴Eigene Berechnung basierend auf den Zahlen für 2017, die am 04.März 2019 durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlicht wurden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019b): Im Ergebnis sind dies etwa 2 Milliarden Euro von insgesamt 40 Milliarden Euro (5 %).

Auftragsgegenständen anhand der CVP-Codes sowie nach der Staatsangehörigkeit des erfolgreichen Bieters. Dies umfasst auch mindestens den Wert und die Anzahl der vergebenen Aufträge (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019d).

6.3 Organisatorische Umsetzung des öffentlichen Einkaufs

6.3.1 Organisationsformen des öffentlichen Einkaufs

Der öffentliche Einkauf beschafft Dienstleistungen und Produkte für seine Bedarfsträger. Dabei kann er auf unterschiedliche Organisationsformen zurückgreifen, je nachdem, welcher Grad an organisatorischer (De-)Zentralisierung sinnvoll erscheint – insbesondere vor dem Hintergrund eigener Ressourcen –, wie hoch der Standardisierungsgrad der zu beschaffenden Dienstleistungen und Produkte ist, wie ausgeprägt die Prozessformalisierung ist und inwieweit Spezialkenntnisse erforderlich sind. So können sechs wesentliche Varianten skizziert werden¹⁵ (siehe auch Abbildung 6.12): Dies sind die Beschaffung über eigene Vergabestellen, welche als zentrale organisatorische Einheit intern bei der jeweiligen Behörde angesiedelt sind und ausschließlich für diese beschaffen (Hattenhauer & Butzert, 2016), oder der Einkauf über eine punktuelle Zusammenarbeit als Zusammenschluss öffentlicher Auftraggeber, ohne dass ein Dritter, etwa eine zentrale Beschaffungsstelle, dazwischengeschaltet ist (zum Beispiel bei der Beschaffung von Spezialbedarfen für die Feuerwehr, Krankenhäuser oder Schulen). Sofern Synergieeffekte über eine größere Bündelung der Bedarfe erzielt werden sollen, ist dies mittels zentraler, institutionalisierter Beschaffungsstellen der öffentlichen Hand gemäß § 120 Abs. 4 GWB denkbar¹⁶. Ihre Aufgabe in Form eines Eigenbetriebs, einer Eigengesellschaft oder eines rechtlich unabhängigen Zweckverbands ist die Deckung der Bedarfe der beteiligten, öffentlichen Auftraggeber. Die zentrale Beschaffungsstelle muss

¹⁵Eine Bewertung unter kartellrechtlichen oder wettbewerbsbeschränkenden Gesichtspunkten ist nicht Teil der Arbeit.

¹⁶Dies sind zum Beispiel das Kaufhaus des Bundes, das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB); das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren (BeschA), das Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung (BABZV), das Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH), das Logistikzentrum Baden-Württemberg (LZBW).

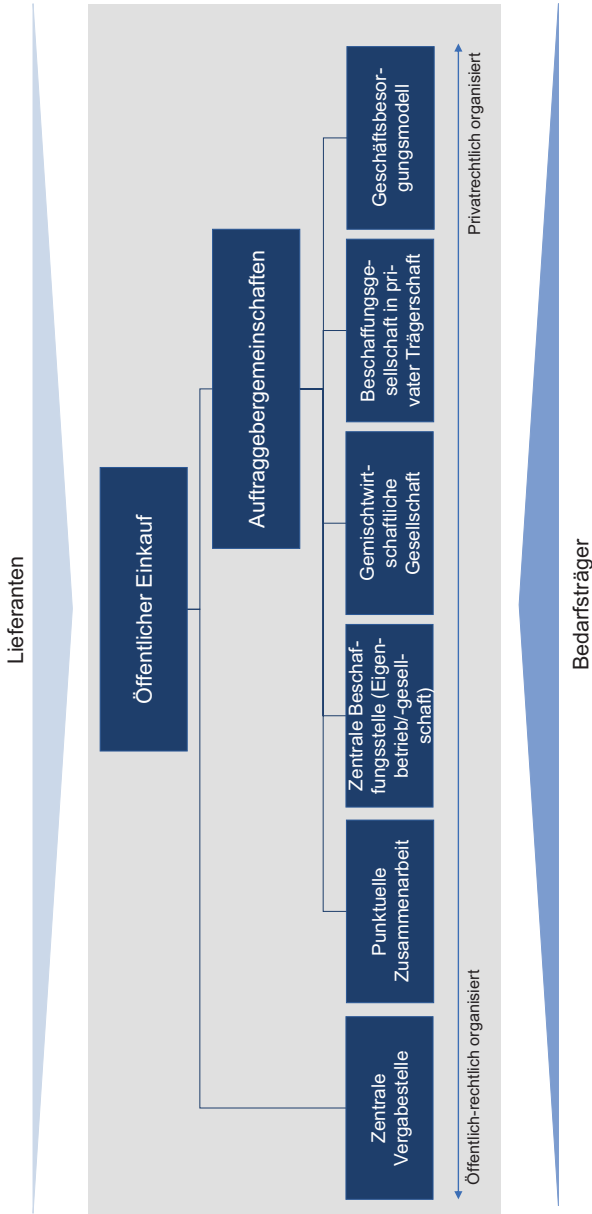


Abbildung 6.12 Organisationsformen des öffentlichen Einkaufs (in Anlehnung an Broens, 2019; Eßig, 2009, S. 311 ff.; Kloster, 2009, S. 6 ff.)

dann die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens einhalten und es muss nach außen erkennbar sein, dass sie als zentrale Beschaffungsstelle tätig wird. Sie ist entweder öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich mit 100 % Besitz durch die öffentliche Hand organisiert. Im Falle einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft handelt es sich um eine zentrale Vergabestelle in privatrechtlicher Form. Die Gesellschafter sind sowohl öffentliche Auftraggeber als auch private Investoren und die Gesellschaft handelt überwiegend für die öffentliche Hand. Auch unabhängige zentrale Beschaffungsstellen können als private Einkaufsagenturen als Vertreter der Kommunen oder als Zwischenhändler tätig werden. Ein Beispiel hierfür ist die TEK-Service AG¹⁷ (TEK-Service AG, 2019). Zu guter Letzt sind unabhängige Beschaffungsstellen zu nennen, die punktuell unterstützend und beratend als privatrechtlich organisierte Geschäftsbesorger tätig werden (Broens, 2019; Christmann et al., 2004, S. 27 ff.; Eßig, 2009, S. 311 ff.; Kloster, 2009, S. 6 ff.). Die (nicht abschließenden) Varianten geben einen Eindruck der Vielfalt der beschaffenden und datenerhebenden Stellen.

6.3.2 Der öffentliche Einkaufsprozess und Anwendung auf diese Arbeit

Die gemeinsame Basis für alle Organisationsformen ist der öffentliche Einkaufsprozess. Vorliegende Arbeit orientiert sich an der Definition gemäß OCDS:

„For public procurement OCDS defines a unique contracting process as: All the planning, tendering information, awards, contracts and contract implementation information related to a single initiation process. An initiation process may be a tender, a direct contract award, or a call to award a concession“ (Open Contracting Partnership, 2019b).

Demnach besteht der Gesamteinkaufsprozess aus fünf Schritten: Planung, Ausschreibung, Bewertung/Vergabe, Vertrag und Ausführung. Dies wird hier leicht modifiziert zu: Planung, Ausschreibung, Bewertung, Vergabe/Vertrag und Ausführung (siehe Abbildung 6.13). Die Vergabe wird dem Vertrag zugeordnet und die Bewertung als eigener Prozessschritt betrachtet, weil für die Transparenz der Prozessschritt der Bewertung inklusive Offenlegung der Selektionskriterien und Vergabeentscheidung sehr wichtig ist (Transparency International e. V., 2005).

¹⁷Die TEK-Service AG ist ein seit 2000 bundesweit tätiger Einkaufsanbieter für Verwaltungen, Organisationen und deren Dachverbände (TEK-Service AG, 2019).

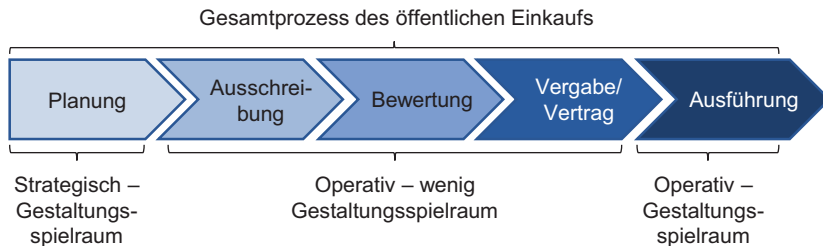


Abbildung 6.13 Gesamtprozess des öffentlichen Einkaufs

Es handelt sich um einen übergreifenden Prozess; angrenzende Subprozesse wie die Lieferantenentwicklung oder die Gestaltung von Logistikprozessen, zum Beispiel Disposition, Transport und Lagerung, werden hier nicht weiter aufgeführt, da sie für die Arbeit nicht relevant sind. Deutlich wird, dass die Vergabe nur einen Ausschnitt des gesamten Prozesses von der Planung der Bedarfe bis hin zur Leistungserbringung darstellt: Sie fokussiert auf die operative, transaktionale Abwicklung von Ausschreibungen (hier die Prozessabschnitte Ausschreibung, Bewertung und Vergabe/Vertrag) (Eßig, 2008, S. 301).

Der alleinige Fokus auf diesen Ausschnitt wäre jedoch unter dem Blickwinkel einer Öffnung des öffentlichen Einkaufs zu begrenzt, da er den Gesamtzyklus der Beschaffung vernachlässigen würde. So können sich gerade bei der Planung der Bedarfe sowie der Kontrolle der Ausführung erhebliche Einfluss- und Optimierungsmöglichkeiten bieten (Christmann et al., 2004, S. 24; Eßig et al., 2013, S. 26 f.; Institut für den öffentlichen Sektor e. V., 2017, S. 21). Diese Prozessabschnitte sind jene mit dem größten Risiko für Korruption (Heggstad & Froystad, 2011, S. 2; Transparency International e. V., 2014b, S. 21).

Des Weiteren werden den Prozessschritten insgesamt 31 Datenpunkte (siehe Tabelle 6.10) zugewiesen, die – zumindest in nicht-elektronischer Form – vorliegen (sollten), da sie zum jeweiligen Zeitpunkt erzeugt wurden. Auf diese Punkte wird in der Portalanalyse (siehe Abschnitt 7.3.9) und in der Online-Befragung (siehe Kapitel 8) Bezug genommen.

Tabelle 6.10 Abgleich der in dieser Arbeit genutzten Daten mit dem reduzierten Datenschema aus Digiwhist (unter Bezug auf Mendes & Fazekas, 2018, S. 18)

Daten	Verwendung
Planung	
Bedarfsanalyse	Nur hier
Marktanalysen	Nur hier
Wirtschaftlichkeitsberechnung	Nur hier
Ausschreibung	
Beschreibung der Ausschreibung	Nur hier
Vergabestelle/Auftraggeber (aggregiert Abteilung, Adresse, ID, Typ aus Digiwhist)	<i>In beiden</i>
Ort der Leistungserbringung/Ausführungsort	Nur hier
Verfahrensart	<i>In beiden</i>
Vergabeverfahren/Vertragsart/Art des Auftrags	<i>In beiden</i>
Eignungskriterien	Nur hier
Zuschlagskriterien	<i>In beiden</i>
Teilnahmefrist	<i>In beiden</i>
Angebotsfrist	<i>In beiden</i>
Ausschreibungs-/Vergabeunterlagen	Nur hier
Einkaufsrichtlinien und Gesetze	Nur hier
Einkaufsmethode (zum Beispiel Rahmenvertrag)	<i>In beiden</i>
Vertragslaufzeit	<i>In beiden</i>
Anzahl der ausgeschlossenen Bieter	<i>Nur in Digiwhist</i>
Exakte Zeit der Angebotseinreichung	<i>Nur in Digiwhist</i>
Eigentümer	<i>Nur in Digiwhist</i>
Eindeutige Ausschreibungsidentität	<i>Nur in Digiwhist</i>
CPV Code (% Auftragsvolumen/Produkt)	<i>Nur in Digiwhist</i>
NUTS Code(s) der Vertragsausführung	<i>Nur in Digiwhist</i>
Status (zum Beispiel storniert, im Prozess)	<i>Nur in Digiwhist</i>
Veröffentlichungsdatum der Ausschreibung	<i>Nur in Digiwhist</i>
Bewertung	
Basisinformationen über Mitbietende	Nur hier
Eignung der Mitbietenden	Nur hier

(Fortsetzung)

Tabelle 6.10 (Fortsetzung)

Daten	Verwendung
Anzahl und Höhe eingegangener Angebote	<i>In beiden</i>
Gewichtung der Zuschlagskriterien	Nur hier
Vergabe	
Finaler Vertrag inkl. Produkte/Leistungen	Nur hier
Finaler Lieferant (aggregiert ID, Steuer-ID, Adresse aus Digiwhist)	<i>In beiden</i>
Zuschlagshöhe/Vertragsvolumen	<i>In beiden</i>
Finale Konditionen und Zahlungsbedingungen	Nur hier
Veröffentlichung des Vertragszuschlags	<i>Nur in Digiwhist</i>
Veröffentlichungsdatum der Vertragsvergabe	<i>Nur in Digiwhist</i>
Veröffentlichungsdatum der Vertragsunterzeichnung	<i>Nur in Digiwhist</i>
Veröffentlichungsdatum der Vertragsfertigstellung	<i>Nur in Digiwhist</i>
Unterauftragnehmer (Name und Identität)	<i>Nur in Digiwhist</i>
Anteil der Unterauftragnehmer	<i>Nur in Digiwhist</i>
Mitglieder des Vergabeausschusses (Name und Identität)	<i>Nur in Digiwhist</i>
Anteil der Mitglieder des Vergabeausschusses	<i>Nur in Digiwhist</i>
Ausführung	
Vertragsänderungen/Nachverhandlungen und Ergebnisse	<i>In beiden</i>
Bewertung der Leistungserbringung (fasst Vertragsenddatum, Information zur Leistungsqualität und Bewertung der Vertragsleistung allgemein aus Digiwhist zusammen)	<i>In beiden</i>
Gesamtdokumentation des Vergabeverfahrens	Nur hier
Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnung	Nur hier
Mängel-/Gewährleistungsverfahren	Nur hier
Zahlungsverkehr/Abrechnung	Nur hier
Ergebnisse Audits, Stichproben, Revision	Nur hier

Die genutzten Datenpunkte gemäß Tabelle 6.10 sind weder abschließend noch ein bereits fixiertes Modell. Sie dienen vielmehr der Veranschaulichung. Die Auswahl der Daten beruht auf folgenden Überlegungen:

Im Zentrum des Interesses steht die Abbildung des Einkaufsprozesses über alle Phasen. Die praktische Abbildbarkeit in der Analyse, aber auch in der späteren Online-Befragung, muss gewährleistet werden. Aus diesem Grund wird auf ein sehr umfangreiches Datenschema wie zum Beispiel jenes im OCDS mit bis zu 364 Daten verzichtet (Open Contracting Partnership, 2019i),

sondern auf maximal 25 bis 30 Datenpunkte zurückgegriffen. Es wird nicht nach Verfahrensart beziehungsweise Vergabeverordnung unterschieden, um die Komplexität nicht unnötig zu erhöhen. Die Quellen des Datenschemas sind die juristischen Vorgaben, eigene Praxiserfahrungen sowie die Implementierungsempfehlungen des Projektes Digiwhist. Letztere enthalten ein reduziertes Datenschema mit etwa 39 Datenpunkten (Mendes & Fazekas, 2018, S. 18).

Einige Kategorien, die bei Digiwhist dem Teilprozess der Vergabe zuzuordnen sind, wurden herausgekürzt – gleichzeitig wurde die Detaillierung begrenzt (zum Beispiel „finaler Lieferant“ ohne Präzisierung der Adresse als separates Datum – dies wird impliziert.), um dafür andere Teilprozesse abzubilden, zum Beispiel die Planung und Ausführung. Im Rahmen eines gegebenenfalls nachgelagerten Projektes kann eine Betrachtung der nun ausgelassenen Daten aber durchaus sinnvoll sein.

Die erhobenen Daten im Planungsprozess geben Auskunft darüber, ob Informationen, welche zur Initiierung der Ausschreibung notwendig sind (ex-ante), veröffentlicht werden (zum Beispiel vorgeschaltete Bedarfsanalysen). Ein hoher Grad an Transparenz in diesem Bereich wäre von öffentlichem Interesse, da unabhängige Akteure überprüfen könnten, anhand welcher Kriterien die ausschreibende Stelle das Vergabeverfahren eröffnet hat.

Die Kriterien, welche im Prozessabschnitt der Ausschreibung geprüft werden, beziehen sich zunächst auf generelle Informationen der Vergabeverfahren. Es geht beispielsweise um die Bezeichnung/Beschreibung der Veröffentlichungen oder um Informationen über die Vergabestelle beziehungsweise den Auftraggeber. Des Weiteren wird in dieser Phase überprüft, welche weiteren – teilweise sensiblen – Informationen bezüglich laufender Ausschreibungen veröffentlicht werden. Dazu zählen beispielsweise Eignungskriterien (wirtschaftliche/finanzielle sowie technische Leistungsfähigkeit des Bewerbers, Mindestjahresumsatz, Bilanzen, ISO-Zertifizierungen) und Fristen (Teilnahme- und Angebotsfristen). Die Daten, welche in der Ausschreibungsphase generiert werden, stellen kritische und notwendige Informationen zur Gewährleistung einer transparenten Vergabe und eines fairen Wettbewerbs dar. Vor allem für potentielle Bieter ist ihre Veröffentlichung von großem Interesse.

In der Prozessphase der Bewertung erfolgt die Prüfung der Eignung der Mitbietenden (basierend auf den zuvor kenntlich gemachten Eignungskriterien), aber auch die Anzahl und Höhe der eingegangenen Angebote und die Gewichtung der Zuschlagskriterien, die zuvor kommuniziert wurden. So ergibt sich eine nachvollziehbare und überprüfbare Bewertungsgrundlage für die Auswahl des finalen Lieferanten.

Die erhobenen Daten in der Vergabephase beziehen sich vor allem auf die ex-post Nachvollziehbarkeit. Eine hohe Transparenz in diesem Bereich ermöglicht Mitbietenden, die den Zuschlag nicht erhalten haben, zu überprüfen, wer

den Zuschlag erhalten hat und welche Faktoren dabei für die Vergabestelle entscheidungskritisch waren. Auch für Aufsichtsorgane und Bürger wäre eine detaillierte Aufbereitung von vergebenen Aufträgen notwendig hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der endgültigen Entscheidungsgrundlage(n) für abgeschlossene Vergabeverfahren. Nur so kann man beispielsweise überprüfen, ob bestimmte Unternehmen in einem bestimmten Zeitraum gegenüber Mitbietenden bevorzugt werden. Alles in allem sind die Kriterien der Vergabephase mit großer Sorgfalt zu betrachten, da eine hohe Transparenz tiefe Einblicke in die detaillierte vertragsrechtliche Ausgestaltung erlaubt und der Entscheidungsprozess der Vergabestelle offengelegt wird.

Anhand der Daten, welche in dieser Phase erhoben werden, lässt sich überprüfen, ob die Annahmen, die in der Planungsphase getroffen wurden und die Ausschreibung maßgeblich beeinflussten, realistisch getroffen wurden: Sind die analysierten Bedarfe erfüllt? Ist der erstellte Business Case eingetreten? Außerdem kann in dieser Phase auch nachvollzogen werden, ob etwaige Nachverhandlungen stattgefunden haben. Eine Transparenz in diesem Bereich ermöglicht folglich Rückschlüsse auf die Leistung der Vergabestellen.

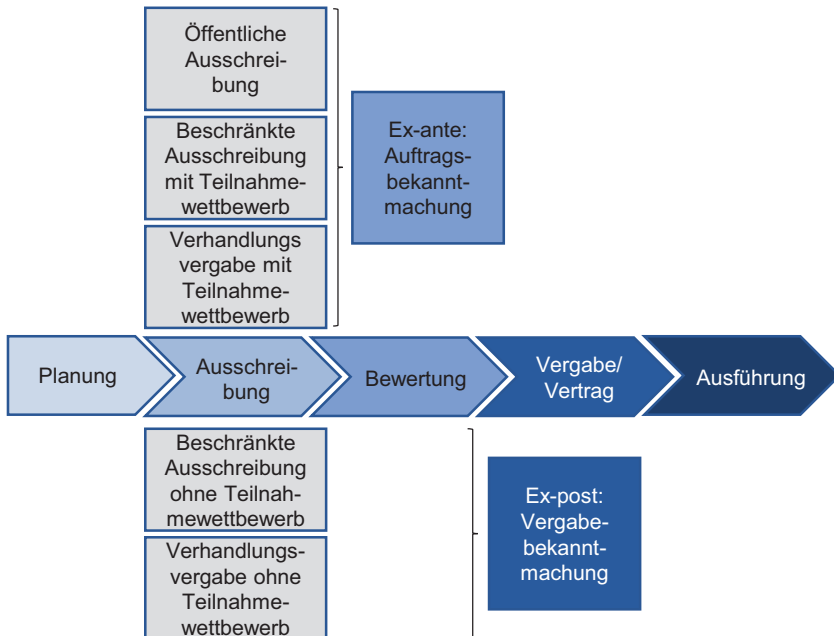


Abbildung 6.14 Zuordnung Bekanntmachungen zum Gesamtprozess des öffentlichen Einkaufs

Die jeweiligen Daten der einzelnen Prozessschritte werden bereits veröffentlicht oder könnten in bestehenden Formaten wie der Auftrags- oder Vergabebekanntmachung veröffentlicht werden (siehe auch Abbildung 6.14). Inwieweit dies der Fall ist und welche Empfehlungen sich hieraus ergeben, wird in Abschnitt 7.3.9.4 im Rahmen der Portalanalyse näher betrachtet.

In der abschließenden Betrachtungsweise muss der Abgleich der Daten mit den juristischen Vorgaben erfolgen, um zu sehen, welche der Daten bereits heute veröffentlicht werden müssen und welche nicht. Tabelle 6.11 führt auf, welche (möglichen) Daten der Veröffentlichungspflicht unterliegen. Sofern in Klammern nicht anders dargestellt, gelten die Aussagen (J = Ja; N = Nein) für beide Bekanntmachungstypen (Auftragsbekanntmachung, Vergabebekanntmachung).

Tabelle 6.11 Pflicht zur Veröffentlichung der Daten gemäß aktuellen Rechtsnormen

Mögliche Daten	Bekanntmachung juristisch erforderlich		
	VOB/A	VOL/A	UvGO
Planung			
Bedarfsanalyse	N	N	N
Marktanalyse	N	N	N
Wirtschaftlichkeitsberechnung	N	N	N
Ausschreibung	VOB/A	VOL/A	UvGO
Beschreibung der Ausschreibung	J	J	J (N: VBM)
Vergabestelle/Auftraggeber	J	J	J
Ort der Leistungserbringung	J	J	J (N: VBM)
Verfahrensart	J	J	J
Vergabeverfahren/Vertragsart	J	J	J
Eignungskriterien	N	N	N
Zuschlagskriterien	N	J (N: VBM)	J (N: VBM)
Teilnahmefrist	J (N: VBM)	J (N: VBM)	J (N: VBM)
Angebotsfrist	J (N: VBM)	J (N: VBM)	J (N: VBM)
Ausschreibungsunterlagen	J (N: VBM)	J (N: VBM)	J (N: VBM)

(Fortsetzung)

Tabelle 6.11 (Fortsetzung)

Mögliche Daten	Bekanntmachung juristisch erforderlich		
Einkaufsrichtlinien und Gesetze	N	N	N
Einkaufsmethode	N	N	N
Vertragslaufzeit	N	J (N: VBM)	J
Basisinformationen Mitbietende	N	N	N
Bewertung	VOB/A	VOL/A	UvGO
Eignung der Mitbietenden	N	N	N
Anzahl/Höhe eingegangener Angebote	N	N	N
Gewichtung der Zuschlagskriterien	N	N	N
Vergabe/Vertrag	VOB/A	VOL/A	UvGO
Finaler Vertrag	N	N	N
Finaler Lieferant	N (J: VBM)	N (J: VBM)	N (J: VBM)
Zuschlagshöhe/Vertragsvolumen	N	N	N
Finale Konditionen/ Zahlungsbedingungen	N	N	N
Ausführung	VOB/A	VOL/A	UvGO
Vertragsänderungen und Ergebnisse	N	N	N
Bewertung der Leistungserbringung	N	N	N
Gesamtdokumentation	N	N	N
Überprüfung Business Case	N	N	N
Mängel-/Gewährleistungsverfahren	N	N	N
Zahlungsverkehr/Abrechnung	N	N	N
Ergebnisse von Audits, Stichproben	N	N	N

Legende: J: Ja, N: Nein, ABM: Auftragsbekanntmachung, VBM: Vergabebekanntmachung

Tabelle 6.11 verdeutlicht, dass die Veröffentlichung von Daten in den Prozessschritten Planung, Bewertung und Ausführung in keiner der Vergabeordnungen und Bekanntmachungsarten vorgesehen ist. Erwartungsgemäß sind die Vorgaben im Bereich der Ausschreibung am größten, im Prozessschritt Vergabe/Vertrag ist lediglich der finale Lieferant im Sinne der Vergabebekanntmachung vorgesehen. Auf dieses Modell werden folgend die Analysen und Ergebnisse in Abschnitt 7.3.9.4 angewandt.

6.4 Technische Durchdringung

6.4.1 Die Verbreitung von public E-Procurement in Europa

Die Ministererklärung von Manchester vom 24. November 2005 sah vor, dass bis 2010 „alle öffentlichen Institutionen in Europa die Fähigkeit haben, 100 % ihres Einkaufs elektronisch abzuwickeln“, und „mindestens 50 % der öffentlichen Beschaffungen mit einem Auftragsvolumen oberhalb des EU-Schwellenwerts auf elektronischem Wege durchgeführt werden“ (UK Presidency of the EU 2005, 2005, S. 4 f.). Da einige Jahre später die eVergabe trotz ambitionierter politischer Ziele immer noch bei nur 5 % aller in der EU durchgeführten Vergabeverfahren lag, wurden 2010 mit dem Grünbuch (Europäische Kommission, 2010c) sowie 2012 mit der „Strategie für E-Procurement“ (European Commission, 2012b) diverse Vorschläge zum Ausbau der E-Beschaffung und zur Erreichung der Ziele der Strategie EU 2020 erarbeitet. In den vergangenen Jahren wurde viel Forschung rund um die Vorteile und Nachteile betrieben¹⁸, daher sei in Tabelle 6.12 im Rahmen einer SWOT-Analyse nur auf wesentliche Aspekte verwiesen, die mit E-Procurement verbunden werden (Cattaneo & Lifonti, 2012; European Commission, 2019b; Panda & Sahu, 2012).

Seitdem wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Vorteile zu verwirklichen und die Hindernisse zu reduzieren. Einer der wesentlichen Treiber war die Vergaberechtsreform in 2016 (siehe Abschnitt 6.2.1.10), aber auch begleitende Projekte auf europäischer Ebene wie zum Beispiel die „Einheitliche Europäische

¹⁸Einen sehr guten Überblick über die Forschungsliteratur bietet Panda & Sahu, 2012.

Tabelle 6.12 SWOT-Analyse Public E-Procurement

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachte und verkürzte Prozesse • Höhere Effizienz und Produktivität • Kosteneinsparungen • Erhöhte Transparenz • Verbesserter Wettbewerb • Korruptionsprävention • Integrierte Datenverarbeitung setzt auf einer bereits vorhandenen Ist-Datenbasis und dem Open Contracting Data Standard auf 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlender Rechtsrahmen • Fehlende Interoperabilität • Starke Fragmentierung • Mangelnder Zugang zu E-Procurement-Systemen
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Größere Innovationsmöglichkeiten • Besseres Einhalten von Compliance-Vorschriften/höhere Revisionssicherheit • Neue Geschäftsmöglichkeiten durch Erleichterung des Zugangs für SMEs zum öffentlichen Beschaffungsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende politische Einwilligung/Absicht • Sorge vor Bekanntwerden von Korruption und damit verbundenen Glaubwürdigkeitsverlusten • Datenschutz und Sicherheitsaspekte • Fehlende Akzeptanz bei den Behörden und Anwendern • Unzureichende Schulungen und finanzielle Ausstattung

Eigenerklärung (ESPD; European Single Procurement Document)“, „eCertis“ und „Pan-European Public Procurement OnLine (PEPPOL)“¹⁹ (European Commission, 2019e).

Flankierend wurde außerdem die Richtlinie 2014/55/EU ins Leben gerufen, welche die elektronische Rechnungsstellung vorsieht. Hiervon erhofft man sich positive Nebeneffekte auf die Automatisierung weiterer Phasen, zum Beispiel der elektronischen Bestellung, Zahlung und Archivierung (Europäische Kommission, 2013, S. 4). Immerhin konstatierte die World Bank Group im Benchmarking Report 2017, dass 154 der 180 untersuchten Länder ein E-Procurement-Portal besaßen (The World Bank Group, 2017a). Somit scheint es hier positive Veränderungen zu geben.

¹⁹ESPD: Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung (ESPD) ist ein Formular für die Eigenerklärung, die in öffentlichen Beschaffungsverfahren verwendet wird. Während früher sämtliche Dokumente bereits bei der Bewerbung vorliegen mussten, ist dies nun nur noch für den Gewinner erforderlich; eCertis: Dies ist ein Web-Dienst, der übersichtlich die Anforderungen an Zertifikate und Nachweise pro Land darlegt; PEPPOL: PEPPOL ist ein internationales Projekt mit dem Ziel der Standardisierung grenzüberschreitender, elektronisch unterstützter öffentlicher Vergabeverfahren mithilfe verschiedener Applikationen innerhalb der EU (Europäische Kommission, 2019c).

Es wurden demnach auf europäischer Ebene wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Anwendung elektronischer Lösungen im öffentlichen Einkauf zu forcieren. Mit Blick auf Technologienutzung/-kompetenz, die elektronische Verwaltung und Vorhaltung von Daten sowie die Akzeptanz bei den Anwendern stellen sie eine wichtige technische Ausgangsbasis für die Öffnung des öffentlichen Einkaufs dar. Allerdings begründen die technischen Möglichkeiten, sofern vorhanden, allein noch keine Öffnung des Einkaufs: Sie sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Zusätzlich müssten diese Maßnahmen nicht nur auf den Oberschwellenbereich, sondern erweiternd auch auf den Unterschwellenbereich angewendet werden.

6.4.2 Die Verbreitung von public E-Procurement in Deutschland

Die Nutzung von E-Procurement bei öffentlichen Vergaben in Deutschland vor der Vergaberechtsreform in 2016 lag anteilig zwischen 5 % und 15 % (Europäische Kommission, 2013; Langenbach, 2016). Obwohl die Vorteile von den Beteiligten gesehen wurden, war kaum Fortschritt in der Umsetzung zu verzeichnen. So gaben in einer im Jahr 2007 durchgeführten Studie die 155 befragten Körperschaften mit 92 % an, die Vorteile zu erkennen, gleichwohl lag die Anwendung der elektronischen Beschaffung nur bei 30 %. Unter den eingesetzten elektronischen Lösungen befanden sich zu 89 % die Verwendung von E-Mail, zu 65 % die Nutzung elektronischer Einkaufsportale im Internet und zu 55 % Preissuchmaschinen im Internet (Thome et al., 2007). Dies zeigt, dass zu diesem Zeitpunkt eher noch von partiellen statt durchgängigen Lösungen gesprochen wurde. Eine Fallstudie aus 2011 bestätigt ebenfalls, dass auf kommunaler Ebene die Vorteile des E-Procurement überwiegend wahrgenommen würden, aber davon auszugehen sei, dass E-Procurement nicht in der Breite genutzt werde, solange die bestehenden Lösungen als heterogen, unreif und teuer angesehen würden (Huntgeburth et al., 2012, S. 9).

Etwa im gleichen Zeitraum wurde das Projekt „xVergabe“ initiiert. Die „xVergabe“ ist ein im Jahr 2007 gegründetes Projekt des Landes Nordrhein-Westfalen, des Bundesverbands Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME) und des Beschaffungsamts des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), welches sich bis zum heutigen Tag fortsetzt. Treiber hierfür war die vielfach bemängelte und fehlende Interoperabilität von mehr als 330 Vergabeportalen in der EU (Bagriantseva, 2014). Aus der Heterogenität der eingesetzten Lösungen resultierte, dass es keine Standardisierung von Soft-

wareprodukten geben konnte und dass Bieter gezwungen waren, sich in unterschiedlichste technische Lösungen einzuarbeiten, um an allen Ausschreibungen teilnehmen zu können. Dies kann gerade bei KMUs zu einem unzumutbaren Zusatzaufwand führen und vom Bieterverfahren abhalten, was folglich den Wettbewerb reduziert. Das Projekt „xVergabe“ hatte aus diesem Grund zum Ziel, einen einheitlichen Bieterzugang zu den unterschiedlichen Vergabeportalen der öffentlichen Hand zu schaffen. Es wurde ein plattformübergreifender Daten- und Austauschstandard definiert (Karich, 2017). Diese Schnittstelle wurde 2015 im Rahmen der Maßnahme „E-Beschaffung“ als Bestandteil des Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“ als nationaler Standard bestätigt (Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, 2015; Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, 2019a). Mit einer einzigen Anwendung wäre damit die Teilnahme an Vergabeverfahren von Bund, Ländern und Kommunen möglich. Im Oktober 2019 wurde schließlich durch den IT-Planungsrat bekannt gegeben, dass die bisherige Arbeitsstruktur ausgesetzt wird und eine neue Beschlussvorlage zu erarbeiten ist (Deutsches Vergabernetzwerk GmbH, 2019). Das bedeutet, dass der Standard immer noch nicht flächendeckend zur Anwendung bereitsteht.

Nachdem die elektronische Vergabe schrittweise ab April 2016 eingeführt wurde, ging man zum Jahresende 2016 davon aus, dass etwa zwei Drittel aller Vergabestellen elektronische Kommunikationsmittel verwenden. Allerdings wurden überwiegend Bekanntmachungen und Vergabeunterlagen elektronisch bereitgestellt. Nur in einem Drittel der Verfahren mussten Angebote elektronisch eingereicht werden (Langenbach, 2016). Der gesamtheitliche Austausch der Unterlagen ist ab Oktober 2018 für den Oberschwellenbereich verpflichtend, ab spätestens Januar 2020 für den Unterschwellenbereich (siehe Abschnitt 6.2.1.10). Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Prinzip der Freiwilligkeit, welches bis zur Vergaberechtsreform im Jahr 2016 galt, wenig Fortschritt nach sich gezogen hat. Erst die „von oben“ verordnete Reform hat für die notwendigen (ersten) Veränderungen im Oberschwellenbereich gesorgt. Aktuell fehlen allerdings Zahlen zum Status quo der gesamthaften Anwendung elektronischer Mittel sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich.

6.5 Transparenz, Korruption, Partizipation und Kollaboration

Die Idee des Open Government mit den Grundpfeilern Transparenz, Partizipation und Kollaboration (siehe Abbildung 6.15) geht mit einem Perspektivenwechsel einher hinsichtlich der Art und Weise, wie Staat, Verwaltung und Bürger miteinander kommunizieren.

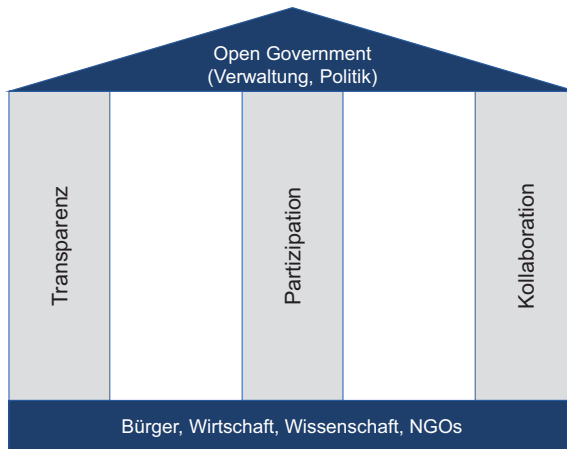


Abbildung 6.15 Drei Säulen des Open Government (in Anlehnung an Leitner, 2018, S. 13)

Transparenz, Partizipation und Kollaboration seien, so Martini

„als Dreiklang innovativer Governance komponiert, dessen Partitur die moderne Verwaltung der Zukunft orchestrieren soll. Der transparente Staat legt seine Entscheidungsgrundlagen offen, er bezieht die Bürger in die Entscheidungen ein und generiert durch das Zusammenwirken einen Mehrwert für das Gemeinwohl“ (Martini, 2014, S. 13).

In dieser Vision sorgt Transparenz für die Offenlegung politischer Entscheidungsfindung und Information der Bürger, die hierüber einbezogen werden. Die Partizipation einzelner Bürger verbreitert das Wissen in der Bevölkerung und erhöht die Qualität der Entscheidungen. So kann eine neue Kultur des Zusammenarbeitens, der Kollaboration, zwischen Staat und Gesellschaft entstehen.

Im Folgenden wird hierauf mit Bezug auf den öffentlichen Einkauf eingegangen. Korruption ist dabei eines der am meisten diskutierten Problemfelder, was sich nicht nur aus den zuvor beschriebenen Prinzipien des Vergaberechts ergibt, sondern auch aus der Wissenschaft (Beck, 2012, S. 41 ff.) und Befragungen der Öffentlichkeit. So waren in einer Umfrage aus dem Jahr 2012 für 95 % der Befragten strafrechtliche Konsequenzen für Amtsträger, die ihre Position missbrauchen, wichtig, für 94 % Regeln und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in Politik und Verwaltung und für 91 % Informationen über das Ausmaß von Korruption, Amtsmissbrauch und persönlicher Vorteilsnahme (Open Government Partnership Deutschland e. V., 2012, S. 9).

6.5.1 Der Zusammenhang zwischen Transparenz und Korruption

Da Transparenz und Korruption gern eine Wechselwirkung zugeschrieben wird (mehr Transparenz wirkt korruptionsvermeidend, weniger Transparenz fördert korruptes Handeln), soll in diesem Kapitel hierauf mit Bezug auf den öffentlichen Einkauf näher eingegangen werden.

6.5.1.1 Definition von Transparenz und Korruption

Der Begriff der Transparenz setzt sich zusammen aus *trans* (lat. darüber, hinüber, jenseits, durch) und *parere* (lat. scheinen). Der Duden führt zahlreiche Synonyme für Transparenz an: Durchscheinen, Durchsichtigkeit, Lichtdurchlässigkeit, Aufrichtigkeit, Durchschaubarkeit, Geradheit, Geradlinigkeit, Nachvollziehbarkeit und Offenheit (Bibliographisches Institut GmbH (Duden), 2019b). Transparenz aus Sicht der Verwaltungswissenschaften bedeutet, „Vorgänge und Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Justiz von außen nachvollziehbar zu machen“ (von Lucke, 2012a, S. 60). Eine höhere Transparenz kann die Steuerbarkeit vereinfachen, Korruption reduzieren und zu einem verbesserten Preis-/Leistungsverhältnis sowie einer höheren Legitimität des politischen Systems führen (Kaufmann, 2005, S. 92).²⁰

²⁰Dies kann sich zum Beispiel in öffentlichen Debatten des Bundestags, in der Informationsfreiheit oder öffentlichen Gerichtsprozessen ausdrücken. Als Gegenspieler der Transparenz werden oftmals Amts- und Geschäftsgeheimnisse angeführt, deren Schutz ein besonderes Interesse erfährt (von Lucke, 2010, S. 397 f.).

Mit Blick auf die Debatte rund um ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln wird Transparenz vorwiegend mit der Veröffentlichung von Datenbeständen des öffentlichen Sektors in Verbindung gebracht mit dem Ziel, eine höhere Verantwortungsbereitschaft zu erzeugen. Darüber hinaus soll Transparenz mithilfe geeigneter Mechanismen Partizipation und Kollaboration ermöglichen oder umgekehrt positiv auf die Verantwortungsübernahme einwirken (Janda, 2011, S. 21 f.; Transparency International e. V., 2014b, S. 22).

Negative Effekte von Transparenz sind die Kosten der Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen im Verhältnis zu ihrem Nutzen (Coppier & Piga, 2006), die Abwanderung von Korruption in neue oder intransparente Bereiche (Bundesverband Materialwirtschaft & Beschaffung des Bundesministeriums des Innern, 2004), die mögliche Reduktion von Wettbewerb (Graells, 2013) und die Offenlegung von Mechanismen, die zur ungewollten Nachahmung führen können (Bac, 2001, S. 93). Es gibt offenbar ein Spannungsfeld zwischen Offenheit und Zurückhaltung von Informationen, das einen reflektierten Umgang erfordert.

Korruption (von lat. *corruptio*) bezeichnet Bestechlichkeit, Bestechung, Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung (Bibliographisches Institut GmbH (Duden), 2019a). TI definiert Korruption als „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“ (Transparency International Deutschland e. V., 2019a). Es bedeutet, dass das Wohl des Einzelnen über das Wohl der Allgemeinheit gestellt wird. Unter Korruption im Vergaberecht werden die Situationen verstanden, in denen ein Teilnehmer im Vergabeverfahren einem Korruptionspartner einen Vorteil gewährt, um einen öffentlichen Auftrag jenseits der vergaberechtlichen Prinzipien zu erhalten. Der Empfänger dieser Vorteile kann dabei der öffentliche Auftraggeber (öffentliche Korruption), aber auch ein Konkurrent im Verfahren sein (private Korruption) (Gentsch, 2012, S. 66).

Ziel von Vertretern der Zivilgesellschaft wie NGOs ist die Bekämpfung der Korruption aufgrund ihrer negativen immateriellen und materiellen Folgen (siehe Abbildung 6.16) auf zum Beispiel Wachstum, Inflation, Fremdkapitalkosten, Ausgaben für Bildung und Infrastruktur und Steuereinnahmen sowie die Glaubwürdigkeit der Akteure in Politik und Verwaltung (Frank, 2004; Glennerster & Shin, 2008; Wensink & de Vet, 2013). Neben Politikverdrossenheit kann dies auch zu demokratie- und damit staatsfeindlichen Entwicklungen führen, die es zu verhindern gilt. Korruption verursache laut TI materielle Schäden und untergrabe „das Fundament einer Gesellschaft“ (Transparency International Deutschland e. V., 2019a).

Da der Vermeidung von Korruption somit eine hohe Bedeutung zukommt, soll sie in den folgenden Kapiteln weiter vertieft werden.

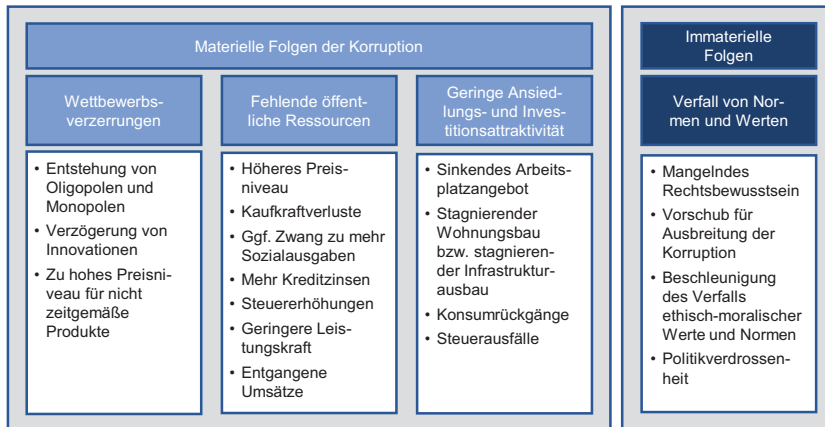


Abbildung 6.16 Materielle und immaterielle Folgen der Korruption (in Anlehnung an Arnold & Truck, 2004, S. 13)

6.5.1.2 Ursachen und Erscheinungsformen von Korruption

Als Ursachen von Korruption können sowohl gesellschaftliche und institutionelle als auch individuelle Faktoren genannt werden, die sich wechselseitig beeinflussen oder überlappen können (Gentsch, 2012, S. 75 ff.; Heggstad & Froystad, 2011, S. 4 ff.; Kühn & Sherman, 2014, S. 20). Zu den gesellschaftlichen Faktoren zählen zum Beispiel die Marktsituation und hiermit verbunden Güterknappheit oder Verteilungsprobleme sowie die Gesetzgebung mit niedrigen Rechts- und Entwicklungsstandards. Institutionelle Faktoren können auf den Aufbau und die Ablauforganisation zurückgehen: Komplexe Verwaltungseinheiten und -abläufe mit einer starken Fragmentierung, ein großer Ermessensspielraum für die Amtsträger sowie wirtschaftliche Monopole mit fehlenden Kontrollen und geringer Transparenz sind als korruptionsförderliche Faktoren zu nennen. Zu den individuellen Faktoren zählen zum Beispiel fehlendes Unrechtsbewusstsein, Leistungsdruck oder Geldnot. Je nach Situation und aufgrund der Schwierigkeit, dass Korruption zumeist im Verborgenen geschieht, muss ein Bündel an Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Es können im Wesentlichen folgende Erscheinungsformen unterschieden werden: Bestechung, Angebotsabsprachen, Betrug und die Nutzung informeller Netzwerke (Hanna et al., 2011, S. 8; Heggstad & Froystad, 2011, S. 7). Das Ausmaß der Korruption wird anhand verschiedener Indizes erhoben (Transparency International e. V. et al., 2016). Schaut man sich die Zahlen für Deutschland an, zum

Beispiel anhand des Corruption Perceptions Index (CPI), so schneidet Deutschland im internationalen Vergleich zumeist im oberen Mittelfeld mit im Durchschnitt acht von zehn Punkten ab und ist somit eines der 20 am wenigsten von Korruption im öffentlichen Sektor betroffenen Ländern der Welt (Korczak et al., 2012, S. 18). Allerdings geben Zahlen des Bundeskriminalamts (BKA) zu denken: Demnach ist im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2017 die Vergabe öffentlicher Aufträge im Vergleich zu allen anderen Bereichen überdurchschnittlich von Korruption betroffen und liegt mit deutlichem Abstand an erster Stelle²¹. Abbildung 6.17 zeigt den Anteil der Erlangung von Aufträgen an allen erlangten Vorteilen im zeitlichen Verlauf.

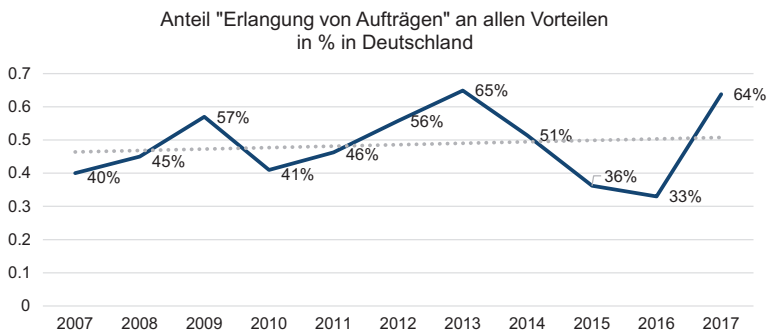


Abbildung 6.17 Anteil „Erlangung von Aufträgen“ an allen Vorteilen (in %) (in Anlehnung an Bundeskriminalamt, 2019)

Die Empfänger der Zuwendungen sind häufig Personen aus Kommunalbehörden, Gesundheitseinrichtungen, Bildungsinstitutionen, Behörden und privaten Betrieben (Bundeskriminalamt, 2019).

Der Bribe Payers Index (BPI)²² zeigt auf, dass Korruption bei öffentlichen Bau- und Konstruktionsaufträgen an erster Stelle steht (Hardoon & Heinrich,

²¹Mit deutlichem Abstand folgen (exemplarisch aus dem Jahr 2017) auf die Erlangung von Aufträgen (63,8 %): Erlangung behördlicher Genehmigungen (13,7 %), sonstige Wettbewerbsvorteile (6 %), Beeinflussung der Strafverfolgung (5 %), Erlangung interner Informationen (1,9 %) (Bundeskriminalamt, 2017, S. 18). Grundlage der Datenzusammenstellung sind Zulieferungen der Landeskriminalämter, des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei und des Zollkriminalamts (Bundeskriminalamt, 2017, S. 2).

²²Der BPI wurde alle drei Jahre beginnend mit dem Jahr 1999 bis zum Jahr 2011 von TI erhoben (Transparency International e. V., 2019a).

2011, S. 15; Transparency International e. V., 2008, S. 11). Ergänzend führt eine Studie auf, dass die Korruption im öffentlichen Einkauf auf nationaler Ebene von 67 % der Befragten wahrgenommen wird, auf regionaler beziehungsweise lokaler Ebene von 62 % der Befragten (European Commission, 2017, S. 37 f.).

Das bedeutet, dass Antikorruptionsmaßnahmen in diesem Bereich essentiell sind und bestehende Maßnahmen möglicherweise über die letzten zehn Jahre nur punktuell zu Verbesserungen geführt haben oder ihr Effekt nicht eindeutig nachweisbar ist. Ebenfalls deutlich wird der Bedarf, Erhebungen zur wahrgenommenen Korruption mit Erhebungen zu realen Fällen zu vergleichen.

6.5.1.3 Die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Korruptionsbekämpfung

In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl internationaler Abkommen gegen Korruption abgeschlossen. Die meisten beinhalten Regeln für einen sicheren öffentlichen Einkauf, so die OECD Anti-Bribery Convention, die United Nations Convention against Corruption (UNCAC), die Accra-Agenda for Action, das World Trade Organisation Agreement on Government Procurement, die Direktiven des EU-Parlaments und des Councils on Procurement (Heggstad & Froystad, 2011, S. 5; Pyman et al., 2018, S. 11).

Auf europäischer Ebene gilt gemäß Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Dies soll mithilfe eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) gemäß Art. 3 Abs. 2 EUV erreicht werden. Hiermit soll vor allem der europäische Binnenmarkt umgesetzt werden, welcher gemäß Art. 67 Abs. 2 Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Vermeidung und Bekämpfung von Kriminalität vorsieht. Hierunter würde auch die Verhinderung der Korruption im öffentlichen Auftragswesen fallen. Zudem ist Art. 325 AEUV als einschlägig zu nennen, welcher die Betrugsbekämpfung zum Schutz der finanziellen Interessen der EU, auch grenzüberschreitend, vorsieht (Gentsch, 2012, S. 40 ff.).

In Deutschland gründet sich der Auftrag zur Korruptionsprävention und -bekämpfung darauf, dass der Staat die Teilnehmer und ihre Rechtsgüter im Vergabeverfahren gegen rechtswidrige Angriffe zu schützen hat. Obwohl im Grundgesetz hierzu keine Konkretisierungen enthalten sind, gehört es zu den Aufgaben eines Staates, seine Bürger vor Kriminalität zu bewahren. Hierzu finden sich im Strafgesetzbuch (StGB) die entsprechenden Straftatbestände. Weiters hat der Staat das Gemeinwesen (also die Gesellschaft als Ganzes, seine Volks- und Marktwirtschaft) zu schützen. Seit 26. November 2015 gilt das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (KorrBekG). Der Name des Gesetzes folgt seinem Vorgänger aus dem Jahr 1997. Es bezweckt eine erweiterte Strafbarkeit der

Korruption im geschäftlichen und privaten Sektor und zwar sowohl in Deutschland wie auch im internationalen Kontext.²³ Im Vergaberecht fordern die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Transparenz ein Engagement in Richtung Bekämpfung der Korruption, da die öffentlichen Gelder sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden müssen, um die Leistungsfähigkeit des Staates gemäß Art. 20 GG sicherzustellen (Gentsch, 2012, S. 34 ff.). Bei Nichteinhaltung der entsprechenden Regeln und Bekanntwerden der Korruption kommen im Wesentlichen strafrechtliche Maßnahmen gemäß StGB (§§ 331–338) zur Anwendung (Jungclaus, 2004, S. 24; Lohner & Behr, 2019).

6.5.1.4 Korruption und Transparenz im öffentlichen Einkauf

Korruption kann entlang des gesamten Prozesses entstehen. Anders ausgedrückt: Es ist nicht möglich, Korruption in einer der Einkaufsphasen auszuschließen und sie kann sehr unterschiedliche Formen annehmen (Gentsch, 2012, S. 67 ff.; Heggstadt & Froystad, 2011, S. 20 ff.; Korczak et al., 2012; Kühn & Sherman, 2014, S. 22 ff.; OECD, 2007a, S. 20; Rozo, 2010). In Tabelle 6.13 ist eine Reihe an Beispielen für Korruptionsrisiken den möglichen Gegenmaßnahmen gegenübergestellt.

Informations- und Kommunikationstechnologien können ein Transmissionsriemen zur vereinfachten Herstellung von Transparenz entlang des Einkaufsprozesses sein – viele der in Tabelle 6.13 aufgeführten Gegenmaßnahmen lassen sich hiermit direkt umsetzen (zum Beispiel Anwendung eines Archivierungssystems) oder besser nutzbar machen (zum Beispiel der Einsatz eines Online-Wettbewerbsregisters, die zentrale Bereitstellung von Informationen) (OECD, 2007b). Allerdings muss sorgfältig reflektiert werden, welche Art der Information bereitgestellt wird und wer welchen Zugriff hierauf hat (OECD, 2007a, S. 55). Letztlich ist die Anwendung von IKT auch kein Allheilmittel gegen Korruption: Sie vermag zwar die Korruption des papiergestützten Verfahrens einzugrenzen; da Korruption aber immer von den handelnden Personen ausgeht, ist für eine nachhaltige und durchgängige Wirksamkeit das

²³Das Gesetz dient „im Wesentlichen der Umsetzung internationaler Vorgaben zur Bekämpfung der Korruption und soll Strafbarkeitslücken, etwa beim Geldwäschetatbestand (§ 261 StGB), schließen. Um mehr Übersichtlichkeit zu gewährleisten, wurden die vorhandenen Korruptionsvorschriften des IntBestG und des EUBestG in das StGB überführt, ferner die Korruptionsstrafbarkeiten im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) grundlegend erweitert und die Strafbarkeit im öffentlichen Sektor (§§ 331, 333 StGB) auf europäische Amtsträger ausgedehnt. Künftig wird zudem auch die Vorteilsgewährung an ausländische Amtsträger bestraft (§ 335a StGB)“ (Ahlbrecht & Dann, 2015).

Tabelle 6.13 Korruptionsrisiken und mögliche Gegenmaßnahmen im öffentlichen Einkaufsprozess (in Anlehnung an Gentsch, 2012, S. 67 ff.; Heggsstadt & Froystadt, 2011, S. 20 ff.; Kühn & Sherman, 2014, S. 22 ff.; Rozo, 2010)

Prozessphase	Korruptionsrisiken im öffentlichen Einkauf	Gegenmaßnahmen
Planung	Gestaltung der Dokumente oder technischen Spezifikationen in der Form, dass sie bestimmte Bieter favorisieren beziehungsweise von vornherein ausschließen, Definition von Zuschlagskriterien, die den Wettbewerb unterbinden, Umgehung offener Vergabeverfahren, Unterschreiten der Schwellenwerte	Erstellung eines Interessenregisters, Nutzung von Integritätspakten, öffentlicher Zugang zu den Planungs- und Bieterdokumenten und ein entsprechender Prozess, um Feedback hierzu aufzugreifen, unabhängiges externes Monitoring durch die Zivilgesellschaft, Orientierung an Normen
Ausschreibung	Teilen unerlaubter oder vertraulicher Informationen mit möglichen Bietern, Zusammenwirken der Bieter, Absprachen mit den Auftraggebern, Nutzung gefälschter Zertifikate	Gleichzeitiger Zugang für alle Bieter zu den gleichen Informationen sowie Einblick in alle Angebote
Bewertung	Verfälschte oder verzögerte Anwendung der Bewertungs- und Vergabekriterien, um spezielle Bieter zu bevorzugen, Interessenkonflikte bei den Mitgliedern der Vergabekommission	Bewertung durch ein Gremium mit entsprechender technischer Expertise und unter Nutzung von Verhaltensregeln (Verhaltenskodizes), öffentliche Bereitstellung vollständiger und zeitnaher Informationen und Entscheidungen für alle Bieter und die Öffentlichkeit, öffentliche Darlegung der Bewertungsergebnisse, ein effektives und unabhängiges Beschwerdemanagement
Vergabe	Unzureichende Information über die Vergabeentscheidung (um Beschwerden zu vermeiden), Verunterzeichnung, de facto Vergabe	Vereinbarte Maximalüberschreitung des Vertragsvolumens, feste Zahlungstermine, Veröffentlichung aller relevanten Veränderungen
Ausführung	Schlechte Qualität, Nichteinhaltung der Spezifikationen, Ausstellung und Genehmigung ungerechtfertigter Veränderungen, die den Umfang und die Gesamtkosten des Vertrages verändern, Akzeptanz falscher Buchungen oder Kostenallokationen, falsche oder doppelte Rechnungen, falsche Angaben zur Fertigstellung des Projektes	Effektives Kontrollsystem mit zum Beispiel unangekündigten Projektbesuchen, unter Umständen mit Teilnehmern der Zivilgesellschaft, externes Monitoring, die Buchhaltung sollte durch Personen ausgeführt werden, die vorher nicht involviert waren, unabhängige Dritte sollten in der finalen Abnahme involviert werden, Durchführung von Performance Audits und Aktualisierung des Business Cases

Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen entscheidend (Fuchs & Helfrich, 2004, S. 31; Kühn & Sherman, 2014, S. 28). Zudem darf nicht unbeachtet bleiben, dass durch IKT neue Korruptionsmöglichkeiten entstehen können. Diese können zum Beispiel in den technischen Bestandteilen oder Schnittstellen begründet liegen oder auf die Systemadministratoren und Nutzer selbst zurückgehen (Elschner, 2004, S. 37; Hannson & Holmgren, 2011). Korruption passt sich ihrer Umwelt an und ist damit ein sich wandelndes Phänomen, welches flexibler Lösungsansätze bedarf.

6.5.1.5 Auswirkungen von Transparenz auf Korruption

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über Studien gegeben, die erstens die Auswirkungen von Transparenz auf Korruption im Allgemeinen und zweitens die Auswirkungen von Transparenz auf Korruption im öffentlichen Einkauf darlegen.

Mit Bezug auf die Auswirkungen von Transparenz auf Korruption im Allgemeinen zeigt ein systematischer Review verschiedener Mikro-Level-Strategien gegen Korruption (Hanna et al., 2011) einen positiven Zusammenhang zwischen Transparenz und Korruption. So konnte nachgewiesen werden, dass Korruption durch entsprechende Auditprogramme (initiiert durch eine glaubwürdige, neutrale Gruppe) reduziert werden konnte, wenn korruptes Verhalten tatsächlich sichtbare Konsequenzen nach sich zog, zum Beispiel durch die Veröffentlichung der Auditergebnisse, die Reduktion künftiger Budgets oder die Kündigung korrupter Mitarbeiter (Brollo, 2010; Olken, 2006; Savedoff, 2007). Gleiches galt, wenn zum Beispiel die Kontrollmöglichkeiten durch die Zivilgesellschaft mit einer zielgerichteten Medienkampagne oder anderen Formen der Informationsbereitstellung verbunden wurden, das heißt, wenn die Möglichkeit einer öffentlichkeitswirksamen Konsequenz bestand (Björkman & Svensson, 2009; Reinikka & Svensson, 2011). Gleichzeitig mahnen die Studienverantwortlichen hier aber zur Vorsicht und verweisen auf die Kultur der jeweiligen Gesellschaft (beispielsweise in Bezug auf ihren Umgang mit Fehlern) sowie die Schutzmöglichkeiten entsprechender Hinweisgeber („whistleblower protection“). Auch die Kombination aus institutionellem Monitoring mit nicht-monetären Anreizen zeigte positive Effekte, wenngleich diese gegebenenfalls über die Zeit nachlassen könnten (Brollo, 2010). Weiters wurde Dezentralisierung als positiver Treiber gesehen, sofern dies mit einer erhöhten Beteiligung der Zivilgesellschaft über alle sozialen Klassen und Interesse an lokalen politischen Entscheidungen verbunden ist. Im anderen Fall könnte die Gefahr einer Verlagerung der Korruption von zentralen auf lokale Stellen entstehen (Björkman & Svensson, 2009; Olken, 2006). An den Beispielen wird ersichtlich, dass ein strukturelles Element

kombiniert mit der Offenlegung von Informationen sowie der Gegenwart oder sogar aktiven Einbindung der Zivilgesellschaft einen positiven Einfluss auf die Vermeidung beziehungsweise Reduktion von Korruption haben (hierzu noch mehr in Abschnitt 6.5.3). Auch die Resultate einer Untersuchung in Brasilien in 2004 zeigen, dass veröffentlichte Auditergebnisse einen starken Einfluss auf die Wahlergebnisse hatten und dies vor allem in Kommunen, in denen das lokale Radio diese Informationen verbreitete (Ferraz & Finan, 2008, S. 703).

Mit Blick auf die Auswirkungen von Transparenz auf Korruption im öffentlichen Einkauf kann als ein Beispiel die Offenlegung von Preisinformationen in Argentinien herangezogen werden: Dort wurden im Jahr 1996 unter Einbeziehung von 33 Kliniken die Preise für medizinische Hilfsmittel offengelegt. In den ersten Monaten des Experiments sanken sowohl die Preise als auch die Varianz hierfür. Im weiteren Verlauf zeigte sich allerdings, dass die Preise wieder anstiegen – hier vermutete man einen Effekt der Gewöhnung an die Veröffentlichung der Informationen, kombiniert mit der Erkenntnis, dass das Verhalten keine Konsequenzen nach sich zog. Demnach hat die reine Offenlegung von Informationen ohne Folgen nur transitorische Effekte (Savedoff, 2007). Weiters zeigte Ohashi für Japan, dass die verbesserte Transparenz im Bieterqualifizierungsprozess im kommunalen Bereich zu einer Reduktion der Einkaufskosten von maximal 3 % führte (Ohashi, 2008, S. 18). Für Russland analysierte man die auf Webseiten verfügbaren Informationen rund um den öffentlichen Einkauf (geplante Ausschreibungen sowie Ergebnisse der Ausschreibungen in Form von Protokollen). Hiermit konnte ebenfalls ein positiver Zusammenhang zwischen Reduktion der Korruption bei höherer Transparenz aufgezeigt werden (Balsevich et al., 2011, S. 20). Auch Bertot, Jaeger und Grimes führen diverse Beispiele auf, in denen Korruption durch mehr Transparenz in den E-Procurement-Systemen im öffentlichen Einkauf reduziert werden konnte, indem öffentliche Ausschreibungen erhöht und Festpreismechanismen reduziert wurden (Bertot et al., 2010, S. 265 f.).

Eine letzte interessante und zunächst widersprüchlich erscheinende Beobachtung ist, dass Länder, die gemäß CPI 2018 eine höhere Korruption aufweisen, sich offensichtlich stärker für eine transparentere Darstellung ihrer öffentlichen Einkaufsaktivitäten einsetzen als Länder, die eine geringere wahrgenommene Korruption besitzen. Dies betrifft zum Beispiel 13 der 18 Länder, die den OCDS bereits einführen.²⁴ Coppier und Piga führten hierzu eine Studie

²⁴Ab einem Platz oberhalb von 57 und einem Score oberhalb von 50 Punkten sind dies Afghanistan (Platz 172), Armenien (Platz 105), Honduras (Platz 132), Indonesien (Platz 89), Kolumbien (Platz 99), Mexiko (Platz 138), Moldawien (Platz 117), Nepal (Platz 124), Nigeria (Platz 144), Paraguay (Platz 132), Sambia (Platz 105), Uganda (Platz 49) und die Ukraine (Platz 120) (Transparency International e. V., 2018b).

durch und kamen zum Ergebnis, dass Korruption im öffentlichen Einkauf eine große Rolle bei der Beeinflussung der Gesamtkorruption eines Landes spielt. So wählen Länder mit einer größeren wahrgenommenen Korruption den Ansatz, die Transparenz vor allem in diesem Bereich zu erhöhen, da sie sich davon den größten Einfluss bei überschaubarem Mitteleinsatz versprechen. Die Autoren empfehlen, dass dieser Ansatz durch die Nutzung von IKT im öffentlichen Einkauf unterstützt werden kann, um so Ausschreibungen und Ergebnisse effizient zu publizieren und die Öffentlichkeit in das Monitoring mit einzubeziehen. „‘Voice’ and ‘Public Governance’ will thus acquire new power thanks to the quality of specifically tailored e-based solutions“ (Coppier & Piga, 2006, S. 16).

6.5.2 Partizipation als wesentlicher Bestandteil der Offenheit

6.5.2.1 Definition

Die Einbeziehung von Dritten in Verwaltungsprozesse und die Mitwirkung an politisch-administrativen Planungs- und Entscheidungsprozessen sind wichtige Bestandteile des neuen Verständnisses der Interaktion zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Einbeziehung und Mitwirkung sollen politische Entscheidungen legitimieren und die gesellschaftliche Betätigung in Selbstorganisationsprozessen stärken, während gleichzeitig Informationen, Wissen und Kompetenzen der Bürger in Verwaltungsentscheidungen Eingang finden (Mietzner et al., 2015, S. 20; Parycek, 2008, S. 5). Die Forderung nach Partizipation der Zivilgesellschaft wird auch immer wieder von NGOs artikuliert (Heggstad & Froystad, 2011, S. 24; Kühn & Sherman, 2014, S. 16; U4 Anti-Corruption Resource Centre et al., 2012, S. 7).

Vor allem die IKT bietet neue Möglichkeiten und Verfahren zur Beteiligung, welche unter dem Begriff E-Partizipation zusammengefasst werden (Wimmer et al., 2015, S. 3). E-Partizipation umfasst die Beteiligung von natürlichen und juristischen Personen an Prozessen der Entscheidungsvorbereitung und -findung in Politik und Verwaltung unter Nutzung moderner IKT (Leitner, 2018, S. 12; Mietzner et al., 2015, S. 20; von Lucke, 2012b, S. 3 f.). Unter dem Begriff der offenen Partizipation werden die zeit- und ortsunabhängigen Formate der Bearbeitung, Gestaltung, Beratung, Diskussion, Entscheidung und Beauftragung

mit Blick auf Problemdefinition, Agenda Setting und Entscheidungsfindung als Teil eines sechsstufigen Politprozesses verstanden, wie in Abbildung 6.18 zusammengefasst (von Lucke, 2012c, S. 5). In Ergänzung zur E-Partizipation steht bei der offenen Partizipation die möglichst zeitnahe und direkte Interaktion mit einem Netzwerk von Vielen im Vordergrund.

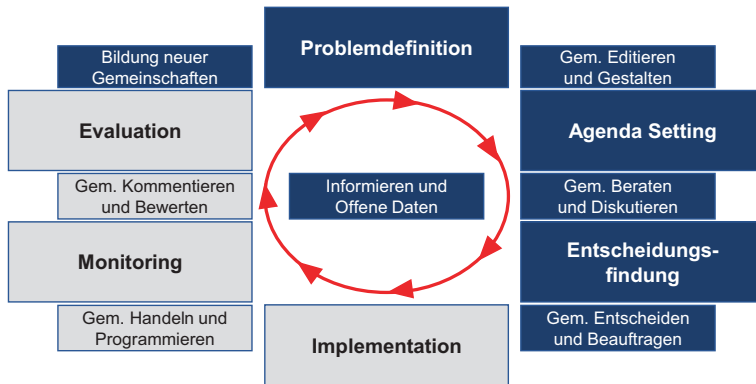


Abbildung 6.18 Schwerpunkte einer offenen Partizipation – politisches Engagement (in Anlehnung an von Lucke, 2012c, S. 6)

Eine erste, grobe Abgrenzung von E-/offener Partizipation und E-/offener Kollaboration bietet Abbildung 6.19 an. Wichtig ist hier zunächst auch die Unterscheidung zwischen Partizipation und Kollaboration: Im Rahmen einer konkreten Entscheidungsfindung wird von Partizipation gesprochen, im Zuge einer entscheidungsunabhängigen Begleitung oder Lösungsfindung von Kollaboration. E-Partizipation/E-Kollaboration ist im Gegensatz zur offenen Partizipation/Kollaboration in der Regel zeit- und/oder ortsgebunden.

Als Stärken der E-Partizipation gelten die Möglichkeiten individualisierter und personalisierter Informationsangebote (zum Beispiel Anpassung des Newsletters auf eigene Interessensbereiche oder Spracheinstellungen) und das höhere Interaktivitäts- und Feedbackpotential. Chancen, die mit der E-Partizipation einhergehen, sind die Erreichbarkeit weiterer Zielgruppen, das Internet, welches viele Technologien integrieren kann, sowie die administrative Ent-

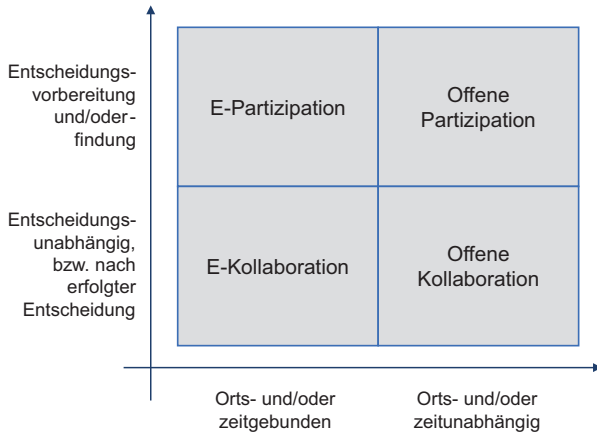


Abbildung 6.19 Einordnung E-/offene Partizipation und E-/offene Kollaboration

lastung (Parycek, 2008, S. 14 ff.). Schwächen liegen vor allem darin, dass die Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess mit entsprechender Rechtsverbindlichkeit gegeben sein muss, da sonst die Gefahr einer Symbolpolitik besteht (Parycek, 2008, S. 26). Zudem ist das mit E-Partizipation verbundene Engagement oftmals zufällig, inkonsistent, zeitlich unklar und nicht ausreichend (Cruickshank & Ryan, 2015, S. 11 ff.). Meinungen und Argumente erfordern eine angemessene Moderation und die hierauf basierenden Entscheidungen müssen transparent und verständlich sein (Mietzner et al., 2015, S. 21; Parycek, 2008, S. 21). Ein Risiko kann sein, dass Internetnutzer gegebenenfalls nicht die Gesellschaft repräsentieren, da sie mehrheitlich weiß, männlich, um die 30 Jahre alt und internetaffin sind (Serdült et al., 2015, S. 27 f.; Wagner & Schlögel, 2014, S. 216). Zudem ist möglich, dass sich Internetnutzer in eine Gruppe Gleichgesinnter zurückziehen, was den Austausch verschiedener Argumente verhindert und damit nicht dem demokratischen Gedanken entspricht (Wagner & Schlögel, 2014, S. 218). Eventuell werden trotz der Beteiligung vieler keine qualitativen Beiträge erzeugt. Außerdem fehlt oftmals die Nutzerorientierung (Parycek, 2008, S. 22 ff.). Tabelle 6.14 fasst Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken zusammen.

Tabelle 6.14 SWOT-Analyse E-Partizipation

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Individualisierte und personalisierte Informationsangebote über z. B. Newsletter, FAQ, Sprache, Layouts, Nutzerprofile möglich • Interaktivitäts- und Feedbackpotential 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess mit entsprechender Rechtsverbindlichkeit ist eine Herausforderung • Das Engagement ist oftmals eher zufällig, inkonsistent und zeitlich unklar, teilweise auch unzureichend • Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse • Moderation und angemessene Kommunikation sind erforderlich, um zu tragbaren Ergebnissen zu gelangen
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Erreichung von zusätzlichen Zielgruppen (z. B. im Ausland lebende Deutsche) • Integration vieler Technologien im Internet (z. B. TV, Smartphones) und Formate (Zeitungsartikel, Podcasts, Videocasting als Sitzungs-Aufzeichnungen bzw. Live-Übertragungen) bis hin zu spielerischen Elementen wie Planspielen • Administrative Entlastung, über z. B. automatische Empfangsbestätigungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Repräsentanz der Mehrheit durch eine Minderheit • Fehlende Nutzerorientierung • Quantität versus Qualität der Beiträge

6.5.2.2 Erscheinungsformen und Anwendung im öffentlichen Einkauf

Partizipation kann verschiedenartig kategorisiert werden: nach den Merkmalen formell/informell, Top-down/Bottom-up, direkt-demokratisch/beratend sowie nach Intensitätsstufen. *Formell* bedeutet, dass gesetzlich fixierte und standardisierte Verfahren genutzt werden und diese an eine verpflichtende Durchführung gebunden sind, während *informelle* Verfahren freiwillig, in ihrer Gestaltung freier und rechtlich nicht geregelt sind. So können informelle Verfahren auch auf die Erarbeitung eines gemeinsamen Ergebnisses ausgerichtet sein – wer wie teilnimmt, kann frei festgelegt werden. *Top-down*-Prozesse werden aus der Politik und Verwaltung initiiert, wohingegen *Bottom-up*-Prozesse durch die organisierte Öffentlichkeit, NGOs, Vereine oder Bürgerinitiativen angetrieben werden. Im Idealfall bedingen sich beide Varianten wechselseitig. Erstere unterliegen formellen Entscheidungsprozessen, Letztere besitzen eher einen informellen Charakter (Albrecht et al., 2008, S. 16; Parycek, 2008, S. 8). *Direkt-demokratische* Formen sind jene, in denen der Bürger direkt abstimmen kann;

deliberative Formen umfassen den Austausch von Argumenten in Diskussionen (Mietzner et al., 2015, S. 20). In Bezug auf *Intensitätsstufen* kann zum Beispiel nach Information (Newsletter, Sitzungsübertragungen etc.), Konsultation (Bürger-Panels, Chats, Diskussionsforen etc.), Kooperation (Online-Mediation, interaktive Planungen etc.) und Mitentscheidung (E-Voting, Online-Umfragen etc.) unterschieden werden (Parycek, 2008, S. 10).

Um aus Sicht des Nutzers partizipieren zu können, sind Interesse, Zugang und Medienkompetenz erforderlich. Der Zugang zum Internet muss zuerst gegeben sein. Das Interesse und die Akzeptanz bei den Nutzern können erhöht werden, indem die Angebote entsprechend beworben werden (Wagner & Schlögel, 2014, S. 215 ff.). Medienkompetenz umfasst das Erlernen technischer Fähigkeiten, Grundlagenwissen über die Funktionsbedingungen des Internets, ein kritischer und reflektierter Umgang mit dem Internet und den dortigen Informationen, Datenschutz und eine angemessene Kommunikation im Netz (Netiquette). Dies kann als gesamtgesellschaftliche, aber insbesondere staatliche Aufgabe verstanden werden (Wagner & Schlögel, 2014, S. 214 f.).

Mit Blick auf die Bereitsteller sorgt eine Multi-Kanalstrategie dafür, dass neben der Online-Kommunikation alternative Wege der Offline-Kommunikation bereitstehen, um so die Erreichbarkeit für unterschiedliche Zielgruppen zu gewährleisten (Barrierefreiheit) und gleichzeitig eine höhere Außenwirkung zu erzielen. Die Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit dient nicht nur der Einhaltung rechtlicher Vorschriften, sondern auch dem Aufbau von Vertrauen. Die erarbeiteten Entscheidungen müssen für die Beteiligten nachvollziehbar sein. Zu guter Letzt ist eine bestmögliche Einpassung in die bestehenden Strukturen unter Berücksichtigung von Benutzerfreundlichkeit anzustreben (Parycek, 2008, S. 18 ff.).

In Tabelle 6.15 sind mögliche Formate (Albrecht et al., 2008, S. 19 ff.) und ihre Zuordnung zu Intensitätsstufen (Information, Konsultation, Kooperation und Mitentscheidung) in den wesentlichen Anwendungen dargestellt. Nicht alle Formate decken alle Intensitätsstufen ab. Die meisten Formate sind auf der Stufe der Information als Basis für eine nachhaltige Beteiligung zu finden. Nur mit Transparenz können informierte Entscheidungen erfolgen. Auf der Stufe der Konsultation erfolgt dann die Rückkopplung und eine wechselseitige Kommunikation, dies kann auch in Kombination mit Offline-Angeboten erfolgen. Auf Ebene der Kooperation können die Beteiligten aktiv konkrete Projekte mitgestalten oder begleiten. Mitentscheidungen sind mithilfe von E-Voting und E-Petitionen möglich.

Tabelle 6.15 Zuordnung der Beteiligungsformate zu Intensitätsstufen (in Anlehnung an Albrecht et al., 2008, S. 24 ff.; Parycek, 2008, S. 12)

Intensitätsstufen / IKT-Formate Partizipation	Information	Konsultation	Kooperation	Entscheidung
Webseiten, Portale, RSS feed, Audio/Video Podcast, Chat, Instant Messaging	x			
Newsletter, Social tagging, Ranking/Rating tool	x		x	
Online-Spiele und Simulationen, interaktive Karten, Webcast, Webblog, Telefon/ Call-Center	x	x		
SMS, E-Mail, Mailing-Liste, Videokonferenz, Online-Forum	x	x	x	
Feedbackformular, Online-Befragung, Quick poll		x		
Wiki, Soziale Netzwerke, Foto/Video Community		x	x	
Virtuelle Welten			x	
E-Petition				x
E-Voting				x

Zugleich muss man die Kombinatorik in Tabelle 6.15 vor dem Hintergrund des jeweiligen Kontextes (hier öffentlicher Einkauf) bewerten, also eine dreidimensionale Betrachtung durchführen. In Bezug auf den öffentlichen Einkauf könnten Beispiele entlang des Vergabeprozesses und der Intensitätsstufen wie in Tabelle 6.16 aussehen (in Klammern stehen mögliche Prozessstufen).

Tabelle 6.16 Beispiele für E-Partizipation im öffentlichen Einkauf (P: Planung, A: Ausschreibung, B: Bewertung, V: Vergabe, Df.: Durchführung)

Intensitätsstufe	Beispiele E-Partizipation im öffentlichen Einkauf
Information	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ankündigung eines Einkaufsplanungsprozesses über ein Portal oder eine Mailingliste zwecks Teilnahme (P) 2. Bereitstellung der Vergabeunterlagen und Bewertungskriterien gegen einen speziellen/kostenpflichtigen Portalzugang (A) 3. Mitteilung der Vergabeentscheidung an die Beteiligten per Mail (V) 4. Zusendung von Sitzungsergebnissen als Protokoll an die Beteiligten per Mail (prozessunabhängig)

(Fortsetzung)

Tabelle 6.16 (Fortsetzung)

Intensitätsstufe	Beispiele E-Partizipation im öffentlichen Einkauf
Konsultation/ Kooperation	5. Öffnung der Angebote in Anwesenheit der Bieter, Bereitstellung eines Sitzungsprotokolls per Mail (B) 6. Nutzung von Feedbackformularen auf Webseiten (prozessunabhängig) 7. Zusammenarbeit/Entscheidungsvorbereitung über Auswertung von Online-Erhebungen (prozessunabhängig) 8. Kommunikationskanal für Hinweisgeber über eine auf dem Portal hinterlegte Mailingliste oder ein Feedbackformular, zum Beispiel Mexiko: https://testigosocial.mx oder Kanada: https://www.ic.gc.ca/eic/site/094.nsf/frm-eng/MBED-AJL22H (P, B, V) 9. Einbindung von Vertretern der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft zur Herbeiführung einer Einkaufsentscheidung oder aber zur Beteiligung bei Veränderungen von Verträgen über zum Beispiel eine Mailingliste, Online-Befragung, Industrietage, Fokusgruppen, persönliche Sitzungen (P, B, V), zum Beispiel Kanada: https://buyandsell.gc.ca/initiatives-and-programs/smart-procurement/about-smart-procurement (P, B, V)

Hieran sieht man, dass es jenseits der klassischen Beteiligungsformate (Mail, Einstellung von Unterlagen über Portale) durchaus weitere Beteiligungsmöglichkeiten im öffentlichen Einkauf entlang des gesamten Einkaufsprozesses gibt, deren Anwendung auch für Deutschland überprüft werden sollte.

Eine besondere Herausforderung ist, dass es sich beim öffentlichen Einkauf um ein zumeist komplexeres Verfahren handelt, das ein tieferes fachliches Verständnis voraussetzt. Es gilt zudem, die unterschiedlichen Korruptionsformen und ihre Investigationsmöglichkeiten, lokale Besonderheiten sowie sektorspezifische Gegebenheiten zu kennen. Um hier einen praktischen Ansatz zu finden, ist es möglich, sich zunächst beispielweise nur auf Teilprozesse des öffentlichen Einkaufs zu fokussieren, besonders korruptionsanfällige Sektoren zu priorisieren, nur hochwertige Einkaufsvorgänge zu untersuchen oder Projekte zu analysieren, auf die die Öffentlichkeit hingewiesen hat (de Simone & Shah, 2012, S. 46 ff.).

Obwohl es zahlreiche Beispiele für Partizipation gibt, ist eine Bezifferung des Nutzens selten vorzufinden (OECD, 2007b). Mit dem „Social Witness Programm“ in Mexiko und der Initiative „Smart Procurement“ in Kanada können dennoch zwei erfolgreiche Beispiele für Partizipation in Bezug auf den öffentlichen Einkauf beschrieben werden, die mithilfe moderner IKT umgesetzt wurden.

„Social Witness Programm“ in Mexiko

Das „Social Witness Programm“ in Mexiko (<http://www.testigosocial.org.mx/>) besteht seit 2004 und sieht vor, dass ab einer gewissen Wertgrenze NGOs und Bürger als „Social Witnesses“ (Zeugen der Zivilgesellschaft) durch das Ministerium ausgewählt werden. Ihre Funktion ist es, Strategien zur Verbesserung der Transparenz, Objektivität und Einhaltung der rechtlichen Vorgaben vorzuschlagen und illegale Verhaltensweisen aufzuzeigen. Sie sind unabhängige und anerkannte Experten und ihre Rolle ist es, gemeinsam mit der einkaufenden Behörde die Ausschreibungsunterlagen zu erstellen und die Vergabeentscheidung zu treffen (de Simone & Shah, 2012, S. 43 f.). Im Jahr 2010 beteiligten sich Zeugen der Zivilgesellschaft an über 120 öffentlichen Einkaufsverfahren (Sheppard & Cantera, 2012, S. 37). Zahlen lassen sich beispielhaft für den Flughafen Mexiko und den Zeitraum 2016 bis 2017 nennen: Das zugewiesene Budget der registrierten Verträge lag bei 151.933,7 Millionen US-Dollar. Der Gesamtbetrag, der vergeben wurde, lag schließlich bei 125.786,9 Millionen US-Dollar (Transparencia Mexicana, 2019). Ein weiteres Beispiel ist jenes für den Einkauf der Bundeskommission für Elektrizität: Hier führte das Programm zu Einsparungen in Höhe von 26 Millionen US-Dollar (Kühn & Sherman, 2014, S. 29; OECD, 2007b, S. 118). Insgesamt konnten die Einkaufskosten gesenkt und die Zahl der Teilnehmer an öffentlichen Ausschreibungen erhöht werden (de Simone & Shah, 2012, S. 43).

„Smart Procurement“ in Kanada

Kanadas „Smart Procurement“-Ansatz besteht aus vier Bestandteilen: frühes Engagement, effektive Steuerung, unabhängiger Rat und Vorteile für Kanadier. Ziel ist es, die bereitgestellten Dienstleistungen für die kanadische Bevölkerung zu verbessern. Die Initiative wird vom Public Works and Government Services Canada (PWGSC) im Office of Small and Medium Enterprises (OSME) geleitet. Diese ist wiederum bei der Behörde Public Services and Procurement Canada (PSPC) angegliedert.

Unter *frühem Engagement* versteht man, dass man einen frühzeitigen und stetigen Dialog zwischen Industrie, Kunden und PWGSC über den gesamten Einkaufsprozess etabliert, der bereits mit der Feststellung der Bedarfe beginnt. Dies soll dazu führen, Risiken zu minimieren, innovative Lösungen zu identifizieren, Sicherheitsanforderungen und andere Einflüsse auf die Projektzeitleiste zu erfahren, Erwartungen zu schärfen und einen stärkeren Wettbewerb zu fördern. Als mögliche Formen des frühen Engagements kommen zum Beispiel Informationsanfragen, Industrietage, informelle Diskussionen, Online-Befragungen, Online-Kollaborationstools, Fokusgruppen und individuelle

Konsultationen mit Lieferanten in Betracht. *Effektive Steuerung* setzt die Spielregeln für die Interaktionen zwischen Anforderern und Lieferanten. Dies beinhaltet zum Beispiel die Schaffung von projektspezifischen Strukturen, um so einen fortwährenden Dialog sicherzustellen, genauso wie die Planung und Kontrolle von Aktivitäten und Ressourcen. Dies kann zum Beispiel in der Praxis über die Etablierung eines Sekretariats oder die Absprache von Regeln des Miteinanders zwischen allen Anspruchsgruppen zur Kommunikation erfolgen. *Unabhängiger Rat* über den gesamten Einkaufsprozess soll sicherstellen, dass neutrale Dritte die Einkaufsaktivitäten in Form von Expertise, Validierung und allgemeinen Rat kommentieren, um so Einkaufsentscheidungen zu optimieren. Unter *Vorteilen für Kanadier* wird verstanden, dass durch die Anwendung der zuvor beschriebenen Mechanismen ein Motor für eine ökonomische Entwicklung geschaffen wird, deren Resultate über einen optimierten Steuermitteleinsatz bei den Kanadiern wieder ankommen (Public Works and Government Services Canada (PWGSC), 2019).

Der Ansatz zeigt sehr fortschrittlich, wie partizipative Bestandteile im öffentlichen Einkaufsprozess integriert werden können. Leider gibt es keine frei zugänglichen Erhebungen zu den Wirkungen und Ergebnissen dieser Ansätze.

6.5.3 Kollaboration als Organisation Vieler zur Einflussnahme auf Wirtschaft und Politik

6.5.3.1 Definition

Bei Kollaboration „geht es um die koordinierte Zusammenarbeit von Personen oder Organisationseinheiten zur Erreichung von gemeinsam vereinbarten Zielen“ (von Lucke, 2012c, S. 2). Von Lucke spricht in dem Zusammenhang von Input, Outcome, Output und Impact: Ressourcen wie zum Beispiel Wissen oder Kapital werden eingebracht, erzeugen ein Ergebnis (Output), haben gesellschaftliche Auswirkungen (Outcome) und bewirken konkrete Veränderungen (Impact). E-Kollaboration umfasst die elektronischen Formen der Zusammenarbeit, Offene Kollaboration beinhaltet darüber hinaus alle offenen Formen der Zusammenarbeit (von Lucke, 2012c, S. 2). Kollaboration setzt in Abgrenzung zur Partizipation nach einer bereits erfolgten Entscheidung in der Implementierung, beim Monitoring von Ergebnissen und der Evaluierung an (von Lucke, 2012c, S. 1); zielt also nicht auf eine Entscheidung ab (Harrison et al., 2012, S. 88). Abbildung 6.20 illustriert die mit Kollaboration verbundenen Bereiche.

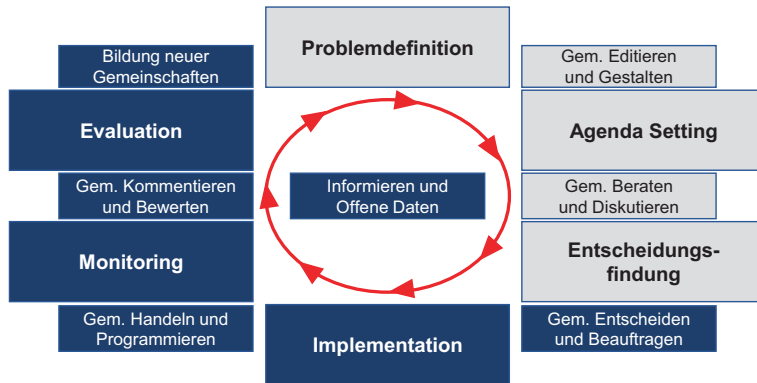


Abbildung 6.20 Schwerpunktbereiche einer offenen Zusammenarbeit – gesellschaftliches Engagement (in Anlehnung an von Lucke, 2012c, S. 6)

Kollaboration betrifft nicht nur die inner- oder interbehördliche, sondern auch die Zusammenarbeit mit externen Akteuren (Janda, 2012, S. 17). Die moderne IKT, beispielsweise E-Mail, Kollaborationsplattformen, Online-Chats etc. erleichtern die Zusammenarbeit (Janda, 2012, S. 26). Da es in den Verwaltungen oftmals an Ressourcen fehlt, kann über die Auslagerung bestimmter Themen (Outsourcing) beziehungsweise Einbeziehung des Wissens von außen (Crowd Sourcing) auf ein zusätzliches Netzwerk an Freiwilligen zurückgegriffen werden (von Lucke, 2012c, S. 3). Die Erwartung ist, dass durch eine offene Zusammenarbeitsform und die Integration vieler Dritter in den politischen Prozess neue und innovative Lösungsansätze für bestehende Probleme gefunden werden können (Edelmann et al., 2012, S. 27; Harrison et al., 2012, S. 89).

Die Hürden sind vergleichbar mit jenen der Partizipation (von Lucke, 2012c, S. 36). Die Wichtigsten in diesem Kontext sind, dass das Bereitstellen von Technologie für eine gelungene Kollaboration nicht ausreicht und dass die Ausrichtung in der Bereitstellung von Service-Infrastrukturen an der Technologie und nicht an den Bedürfnissen der Nutzer erfolgt (Edelmann et al., 2012, S. 25).

Somit wird diese informelle, nicht-hierarchische Art der Kollaboration mit einem breiteren Netzwerk noch nicht vollständig durch öffentliche Verwaltungen genutzt. Die Herausforderungen liegen in der Definition eines Rahmens, der sowohl die Governance, die Rollen wie auch Technologien stimmig zusammenbringt (Edelmann et al., 2012, S. 22). Kollaboration erfüllt dabei keinen Selbstzweck, sondern sollte zielgerichtet eingesetzt werden (Harrison et al., 2012, S. 89).

Es gibt bislang nur wenige Ansätze in der Literatur zur Konzeptualisierung beziehungsweise Messung des Nutzens eingesetzter Kollaborationsformen. Gute Beispiele sind Public Value Frameworks, die versuchen, die Erzeugung eines öffentlichen Nutzens in einem Gesamtbild darzustellen (Edelmann et al., 2012, S. 27; Harrison et al., 2012, S. 89 ff.) oder die Beschreibung der Effektivität von Netzwerken in der Erzeugung von Dienstleistungen (Provan & Milward, 2001, S. 414). Allerdings bedarf es hier noch weiterer wissenschaftlicher Begleitung, um die Abgrenzung und Mehrwerte des Begriffs Kollaboration gegenüber anderen Zusammenarbeitsformen klarer herauszustellen (Wewer, 2014, S. 38 ff.).

Tabelle 6.17 fasst die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken noch einmal abschließend zusammen.

Tabelle 6.17 SWOT-Analyse E-Kollaboration

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Ausgereifte technische Lösungen sind als weiterer Kommunikations- und Kollaborationskanal nutzbar • Nutzung der vorhandenen technischen Lösungen für die innerbehördliche sowie externe Zusammenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Begriffliche Unschärfen • Politische Programme, aber auch Online-Portale, besitzen oft keine Kollaborationsstrategie und -möglichkeit • Abwägung, wo der Einsatz von Kollaboration sinnvoll ist • Verantwortlichkeit, Verbindlichkeit und Dauerhaftigkeit des Engagements sind oftmals unklar
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Durch die Nutzung von IKT in der Zusammenarbeit können Ideen besser ausgetauscht und weiterentwickelt werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Repräsentanz der Mehrheit durch eine Minderheit • Fehlende Erkenntnis, dass das Bereitstellen von Technologie allein nicht ausreicht und damit Risiko einer unzureichenden Nutzung • Finden geeigneter Partner • Qualität der Beiträge und Leistungen

6.5.3.2 Erscheinungsformen und Anwendung im öffentlichen Einkauf

Zu Zeiten des Web 1.0 fand Kollaboration oftmals persönlich zwischen Verwaltung und einzelnen Akteuren oder in Form von Wahlveranstaltungen statt („one to many“) (von Lucke, 2012c, S. 3). Gemäß der Web 2.0-Logik wird der öffentliche Mehrwert nicht mehr allein von den Verwaltungen erzeugt, sondern durch deren Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren (Wirtschaft, Bürger etc.) mithilfe diverser

asynchroner (Blogs, Wikis etc.) und synchroner Formate (Chats, Videokonferenzen etc.). Auch Whiteboards für das Teilen von Applikationen, gemeinsame Plattformen, Portale und Shared Service Center sind zu nennen. Hierdurch entsteht eine Unabhängigkeit von Zeit und Raum (u. a. Janda, 2012, S. 24; von Lucke, 2012c, S. 3 f.). Ein Ziel dieser Zusammenarbeitsformen ist die gemeinsame Abstimmung von Maßnahmen, das Erreichen eines Konsenses und die Dokumentation von Tätigkeiten und Erkenntnissen (Lambropoulos et al., 2009, S. 92).

Eine Besonderheit der Zusammenarbeit ist die zumeist lose verbundene Organisation Einzelner, die sich die Mittel der IKT zunutze machen, um gemeinsam Einfluss auf Politik und Wirtschaft zu nehmen („many to many“). Auch wenn es früher bereits die Zusammenarbeit der Verwaltung mit Interessensverbänden oder Gewerkschaften gab, waren dies dennoch partikuläre Interessensvertretungen – die Möglichkeiten der Kollaboration mit einer Vielzahl von Akteuren im Sinne eines Netzwerks ergibt sich erst durch die weiterentwickelten IKT (Edelmann et al., 2012, S. 27). Diese Art der Koproduktion wird sich fortsetzen, je mehr der Zugang zu Applikationen, Datenbanken und Wissen geöffnet wird und sich die Fähigkeiten entwickeln, hiermit umzugehen. Die reine Bereitstellung der Technologie wird dabei nicht genug sein: Es muss sichergestellt werden, dass die Anwender positive (Online-)Erfahrungen und Interaktionen haben. Das bedeutet, dass Kollaboration nicht einfach geschieht, sondern durchdacht, kanalisiert und begleitet werden muss (Edelmann et al., 2012, S. 24).

Die Anwendung auf den öffentlichen Einkauf kann an der Schnittstelle zur Öffentlichkeit, aber auch nach innen gerichtet erfolgen. „Nach innen“ bedeutet: auf organisatorische Kooperationsformen wie beispielsweise Shared Service Center, zentrale Vergabestellen oder gemischtwirtschaftliche Gesellschaften gerichtet (siehe Abschnitt 6.3.1) (Bakker et al., 2008, S. 3 ff.). Als Vorteile einer Kooperation im öffentlichen Einkauf werden verbesserte Effizienzen und eine höhere Effektivität genannt. Erstere können durch die Reduktion von Transaktionskosten, die Bündelung von Einkaufsaktivitäten und das Erzielen von Skaleneffekten erreicht werden, während eine verbesserte Effektivität durch Qualitätsverbesserungen, optimierte Prozessabläufe und ein verbessertes Lieferantenmanagement erzielt werden kann. Die Nachteile werden in einer Erhöhung der Komplexität des Einkaufsprozesses sowie Koordinationsaufwänden gesehen, aber auch in einem Verlust an Flexibilität und vollständiger Kontrolle (Bakker et al., 2008, S. 1; Harland et al., 2017, S. 3 ff.). Die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten einer Kooperation können somit zwischenbehördlich ebenfalls durch den Einsatz von IKT verbessert werden. Hier kann die elektronische Kollaboration ebenfalls Akzente setzen. Diese werden beispielhaft in Tabelle 6.18 aufgezeigt.

Tabelle 6.18 Beispiele für E-Kollaboration im öffentlichen Einkauf (in Klammern stehen mögliche Prozessstufen; P: Planung, A: Ausschreibung, B: Bewertung, V: Vergabe, Df.: Durchführung)

Intensitätsstufe	Beispiele E-Kollaboration im öffentlichen Einkauf
Information	1. Bereitstellung von Statusberichten, zum Beispiel aus Steering Committees, über ein Portal an die Beteiligten (Df.)
Konsultation/ Kooperation	2. Wissensmanagement mittels Etablierung von Fachnetzwerken, Schulungsangeboten etc. über Portale, Blogs, Webinare, zum Beispiel Deutschland: Das DVNW (https://www.dvnw.de/) oder KOINNO (https://www.koinno-bmwi.de/) (prozessunabhängig) 3. Kommunikationskanal für Hinweisgeber über eine auf dem Portal hinterlegte Mailingliste oder ein Feedbackformular, zum Beispiel Mexiko: https://testigosocial.mx oder Kanada: https://www.ic.gc.ca/eic/site/094.nsf/frm-eng/MBED-AJL22H (P, B, V) 4. Zusammenarbeit über verschiedene Formate wie Hackdays, Workshops, zum Beispiel Deutschland (NRW): https://open.nrw/zusammenarbeit (prozessunabhängig)

Mit Blick auf E-Kollaboration können zum Beispiel Ansätze wie das Deutsche Vergabernetzwerk (DVNW) sowie das KOINNO genannt werden.

Das Deutsche Vergabernetzwerk (<https://www.dvnw.de/>) ist ein internet-basiertes, kostenfreies Portal zur Information, zum Wissensaustausch und Diskurs zu allen Themen des Vergaberechts, aber darüberhinausgehend auch E-Government, öffentlichem Einkauf, Nachhaltigkeit und Sicherheit. Es wendet sich an Experten und Entscheider im Vergaberecht und öffentlichem Sektor und bildet so ein Netzwerk aus Mitgliedern der Verwaltung, Wirtschaft, Rechtspflege, Wissenschaft und Politik möglichst aller föderalen Ebenen. Neben dem internetbasierten Portal gibt es Regionalgruppen, den Vergabernetzwerk-Blog mit aktuellen Themen sowie den Deutschen Vergabetag. Das Portal verstärkt hier den persönlichen, klassischen Kontakt.

Als Inkubator rund um Innovationen im öffentlichen Einkauf kann KOINNO beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angeführt werden. Über die Webseite <https://www.koinno-bmwi.de> erfolgt der Zugang zum Leistungsangebot, welches sich von Beratung über Veranstaltungen, Informationen bis hin zur Weiterbildung erstreckt. Neben Praxisbeispielen, einer Toolbox, Publikationen, E-Learning und einem Newsletter werden auch Konferenzen und Seminare angeboten. Auch hier erfolgt die Kombination klassischer Kommunikationsformen mit IKT.

6.6 Zwischenfazit: Fortgesetzte Intransparenz im Unterschwellenbereich in Deutschland

Der Unterschwellenbereich des öffentlichen Einkaufs steht für den größten Teil der öffentlichen Ausgaben, ist aber im Vergleich zum Oberschwellenbereich mit seinen Berichtspflichten sehr intransparent. So gibt es keine einheitlichen Mechanismen zur Erhebung und Auswertung öffentlicher Einkaufsdaten für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt²⁵, geschweige denn für die Verteilungen der öffentlichen Vergaben nach Anzahl und Volumina auf den Oberschwellen- und Unterschwellenbereich, getrennt nach Verfahrensarten oder föderalen Ebenen. Auch das im Jahr 2014 gestartete Projekt zur einheitlichen Vergabestatistik eignet sich nicht, um flächige Transparenz im Unterschwellenbereich herzustellen, da man sich auf lediglich fünf bereitzustellende Informationen beschränkt, in denen noch nicht einmal der finale Lieferant enthalten ist.

Obschon das Vergaberecht als Regelverfahren die öffentliche Ausschreibung und die beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorsieht, wird dies nur in bis maximal einem Drittel der Verfahren angewendet – somit ist die Regel die Ausnahme.

Die Vergabeordnungen als Teil des Vergaberechts sehen unterschiedliche Pflichten zur Informationsbereitstellung im Allgemeinen und zur Auftrags- und Vergabebekanntmachung im Besonderen vor. Während die Auftragsbekanntmachung nur bei öffentlichen Ausschreibungen und jenen mit Teilnahmewettbewerb gilt, ist die Vergabebekanntmachung nur bei jenen Verfahren vonnöten, die ohne Teilnahmewettbewerb und erst ab einer bestimmten Größenordnung durchgeführt werden. Folglich ist es derzeit also schon aus gesetzlich-strukturellen Gründen nicht möglich, anhand der Bekanntmachungen eine Gesamtschau auf alle geplanten und erfolgten Ausschreibungen/Vergaben zu erhalten. Ein vergleichender Blick auf die zu veröffentlichenden Daten zeigt, dass die Auftragsbekanntmachung sehr viele Daten enthält (siehe Tabelle 6.8), die Vergabebekanntmachung nur sehr wenige Daten (siehe Tabelle 6.9). Auch dies schränkt die Auswertungsmöglichkeiten erheblich ein – ex-ante soll der Wettbewerb gefördert werden, ex-post ist lediglich eine Minimalberichtspflicht zu erfüllen. Dies belegt aber auch, dass sich rein am operativen Prozess orientiert wird, nicht am möglichen strategischen Nutzen, den man aus der Erhebung

²⁵Wie in Abschnitt 6.1.1 dargelegt, gehen die jüngsten Schätzungen aus 2016 von 348,5 Milliarden Euro pro Jahr aus (Schaupp & Eßig, 2016, S. 51).

und Auswertung dieser Daten gewinnen könnte. Allerdings lassen die Vergabeordnungen es durchaus zu, über den Rahmen der verpflichtend zu veröffentlichenden Daten hinauszugehen – es gibt im Vergaberecht keine Veröffentlichungsverbote, was der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten dienen kann (unter Berücksichtigung der Vorschriften anderer Rechtsgebiete, siehe Abschnitt 7.3.5 und 7.1).

Mit der spätestens ab 01. Januar 2020 geltenden Pflicht zur eVergabe wird die Hoffnung verbunden, dass auch im Unterschwellenbereich bald eine fundierte elektronische Datengrundlage vorliegen wird. Allerdings wird nach wie vor nur ein Teilbereich des öffentlichen Einkaufs elektronisch verfügbar sein: die Ausschreibung und ein Teil der Vergabe und dies lediglich für Liefer- und Dienstleistungen. Der Baubereich bleibt vollständig außen vor.

Der Nutzen der Öffnung wird vor allem in einer transparenteren Gestaltung des öffentlichen Einkaufs und in der Korruptionsbekämpfung gesehen. Dabei muss beachtet werden, dass Korruption ein vielschichtiges und interdependentes Problem ist, welches sich flexibel seiner Umgebung anpasst und daher einen Werkzeugkasten unterschiedlichster Maßnahmen erfordert. Der Mitteleinsatz hierfür muss sich am zu erwartenden Nutzen orientieren. Unterstützend kann in diesem Zusammenhang die Beteiligung Dritter im Entscheidungsprozess (Partizipation) sowie in der Lösungsfindung und Umsetzung (Kollaboration) sein. Die IKT bietet hier eine Vielzahl von Einsatzoptionen entlang des gesamten Einkaufsprozesses, die heute allerdings nur begrenzt genutzt werden (im Wesentlichen in der Bereitstellung von Vergabeunterlagen und im Austausch per Mail). Interessante Anregungen wurden mit Bezug auf Mexiko, Kanada, aber auch Deutschland aufgezeigt.

Nachdem in diesem Kapitel der Status quo des öffentlichen Einkaufs beschrieben wurde, dient Kapitel 7 dazu, aufzuzeigen, auf welchen bestehenden Rahmenbedingungen für eine Öffnung des öffentlichen Einkaufs aufgesetzt werden kann.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Bestandsaufnahme offener öffentlicher Einkaufsdaten

7

Die vorherigen Kapitel konnten verdeutlichen, dass Deutschland die Umsetzung von E-Procurement und der eVergabe nur zögerlich angeht. Erst mit dem Schwenk vom Prinzip der Freiwilligkeit zu einer Verpflichtung seitens der Europäischen Kommission kommt es nun zur längst überfälligen Bewegung. In der Folge erhöht sich das Potential der Datenerfassung und -nutzung: Daten, die dann elektronisch vorliegen werden, können einfacher für transparente und optimierte Entscheidungsgrundlagen genutzt werden.

Mit Blick auf die Transparenz des Unterschwellenbereichs sowie die Nutzung der dortigen öffentlichen Einkaufsdaten steht Deutschland allerdings ebenfalls noch am Anfang. Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung und Größe Deutschlands erscheinen die ungenutzten Möglichkeiten bedenklich. So fordert auch die EU Deutschland dazu auf, es möge sich hier stärker engagieren oder gar zum Motor der Bewegung werden und die unterschweligen öffentlichen Einkaufsdaten ebenfalls offenlegen. Die Digitalisierung könne nicht mehr rückgängig gemacht werden, biete aber letztlich eine Chance zur Mitgestaltung des Nutzens für jeden Einzelnen (Schwimann, 2018).

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend der Übergang vom elektronischen öffentlichen Einkauf zum Stand der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten für Deutschland geschaffen. Auch dieses Kapitel greift hierbei die Gliederung nach rechtlichen Rahmenbedingungen, organisatorischer Umsetzung, technischer Durchdringung, Transparenz, Partizipation und Kollaboration auf.

7.1 Rechtliche Rahmenbedingungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

7.1.1 Die Regelung des Zugangs zu öffentlichen Daten: Public Sector Information (PSI)-Richtlinie

Am 26. Juni 2019 wurde die neue Fassung der PSI-Richtlinie ((EU) 2019/1024) veröffentlicht. Sie setzt auf der in 2003 veröffentlichten Erstfassung (2003/98/EG) und deren Überarbeitung aus dem Jahr 2013 (2013/37/EU) auf. Aufgrund der zahlreichen Änderungsbedarfe wurde eine Neufassung erforderlich. Ziel der Richtlinie ist es, nicht personenbezogene Informationen, die den öffentlichen Verwaltungen vorliegen, der Öffentlichkeit proaktiv und möglichst einfach zugänglich zu machen (Open Data). So sollen die mit Steuermitteln erstellten Daten der Allgemeinheit wieder zufließen können, um zum Beispiel in die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle einzugehen und weitere Wirtschaftspotentiale für Europa zu erschließen.

Die novellierte PSI-Richtlinie weitet den Anwendungsbereich auf öffentliche Unternehmen aus (Art. 1), sie regelt den Echtzeitzugang zu dynamischen Daten mithilfe angemessener technischer Mittel und führt eine Verpflichtung zur kostenfreien Bereitstellung für die Weiterverwendung von Daten ein. Eine Ausnahme besteht, wenn für die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung oder Anonymisierung Grenzkosten entstehen. Hierfür können Gebühren berechnet werden (Art. 6). Weiters verweist die Richtlinie auf die Anwendung von Standardlizenzen (Art. 8)¹ und führt die Bereitstellung von Daten mit besonders hohem Wert (High Value Data Sets) in maschinenlesbarem Format über geeignete Application Programming Interfaces (API) und gegebenenfalls als Massen-Download ein. Ihre Weiterverwendung wird mit wichtigen Vorteilen für Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft verbunden (Art. 14).

Insgesamt führt die Richtlinie damit erstmals eine Zugangsverpflichtung ein und wird deswegen auch als „Open Data-Richtlinie“ betitelt. Leider definiert sie nicht, welche Daten als „High Value Data Sets“ gelten, sondern beschreibt ledig-

¹In den Begriffsbestimmungen in Art. 2 (EU) 2019/1024 bezeichnet die „Standardlizenz“ eine Reihe vorgegebener Bedingungen für die Weiterverwendung, die in digitalem Format vorliegen und vorzugsweise mit standardisierten online verfügbaren öffentlichen Lizenzen kompatibel sind.

lich die Kategorien und Kriterien zur Potentialermittlung.² Die Definition der konkreten hochwertigen Daten soll in weiteren Rechtsakten erfolgen (Art. 14). Ebenfalls hat man es bezüglich der Lizenzen versäumt, auf die Präferenz von Lizenzen zur gemeinfreien Widmung (public domain dedication) oder mit Namensnennung (attribution licenses) als ein Ergebnis des EU-Projektes LAPSI³ zu verweisen, was die weitere Interoperabilität erschweren kann (Dulong De Rosnay et al., 2014). Die Mitgliedsstaaten haben nun bis Juli 2021 Zeit, die europäische Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Für Deutschland gilt es, die öffentlichen Einkaufsdaten als hochwertigen Datensatz zu bewerten.

7.1.2 Die Regelung der Weiterverwendung von öffentlichen Daten: Informationsweiterverwendungsgesetz

Am 19. Dezember 2006 ist das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz, IWG) in Kraft getreten, um die europäische Richtlinie 2003/98/EG (PSI-Richtlinie) in nationales Recht umzusetzen. Es regelt im Unterschied zum IFG nicht den *Zugang*, sondern die *Weiterverwendung* öffentlicher Informationen und setzt auf den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen auf. Bei der im IWG geregelten Weiterverwendung geht es um die Nutzung von Informationen öffentlicher Stellen, die auch von Unternehmen verwendet werden können, also nicht nur öffentlichen Zwecken dienen. Dabei ist es nicht relevant, ob mit der Nutzung kommerzielle oder nicht-kommerzielle Ziele verfolgt werden. Im Vordergrund steht die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen mithilfe dieser Daten. Die Bereitstellung muss barrierefrei, zeitnah, in der Regel

²Dies ist das Potential für die Erzielung bedeutender sozioökonomischer oder ökologischer Vorteile und innovativer Dienstleistungen, für eine große Zahl von Nutzern, für die Erzielung von Einnahmen und zur Kombination mit anderen Daten (Art. 14 (EU) 2019/1024). In Anhang 1 der novellierten PSI-Richtlinie (EU) 2019/1024 werden die Kategorien gelistet: Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen, Mobilität.

³Die Europäische Kommission finanzierte zwei Projekte rund um „legal aspects of (reusing) public sector information“ (LAPSI). Hier arbeiteten Wissenschaftler mit den öffentlichen Behörden und Endnutzern zur Bereitstellung öffentlicher Informationen für die Weiterverwendung zusammen. Das erste Projekt lief von Januar 2010 bis Dezember 2012. LAPSI 2.0 lief von Januar 2013 bis Dezember 2014 (European Commission, 2015b).

ohne zusätzliche Entgelte und in offenen Formaten erfolgen. So soll es Unternehmen möglich sein, das Potential dieser Informationen unternehmerisch auszuschöpfen, sodass hierüber zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können. Die neue Richtlinie berücksichtigt, dass seit dem Jahr 2003 die Menge der Daten stark zugenommen hat. Die novellierte PSI-Richtlinie begründet erstmals das Recht auf Weiterverwendung von Informationen, sofern diese der Öffentlichkeit, zum Beispiel aufgrund des IFG, zur Verfügung gestellt werden. Sie war durch die EU-Mitgliedsstaaten bis zum 18. Juli 2015 in nationales Recht umzusetzen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2006). Im Rahmen der neuen PSI-Richtlinie (siehe Abschnitt 7.1.1) wird voraussichtlich eine weitere Anpassung erfolgen.

7.1.3 Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze

Gemäß Art. 5 GG Abs. 1 hat jede Person das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit und damit das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen uneingeschränkt zu informieren, folglich auch über staatliche Informationen. „Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen“ (Ziekow et al., 2012, S. 51 f.). Dieses Grundrecht wird auch über die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze zur Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in Kraft gesetzt.

Auf Bundesebene gilt seit 2006 das Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Bund), landesspezifische Abweichungen werden in späteren Kapiteln, wenn erforderlich, dargestellt (eine Übersicht zu den Gesetzen bietet Tabelle A.4 im Anhang). Das IFG-Bund ermöglicht gemäß § 1 innerhalb bestimmter Grenzen jedem den freien Zugang zu amtlichen Informationen aller Bundesbehörden sowie zu deren Verwaltungsvorgängen. Da der Begriff „amtliche Informationen“ nicht eindeutig und abschließend definiert ist, umfasst dies nicht nur die Akten, die die Verwaltungstätigkeiten dokumentieren, sondern auch Verträge, die der öffentliche Auftraggeber abgeschlossen hat und auf die das Privatrecht anwendbar ist (Rechten & Röbbke, 2017, S. 242). Das Verwaltungsgericht Schleswig hat hierzu ein entsprechendes Urteil im Jahr 2004 gesprochen (VG Schleswig, Urteil vom 31. August 2004, 6 A 245/02).

Es benötigt keine Begründungen, um Informationen nach dem IFG-Bund zu erhalten. Es geht letztlich um ein transparentes Verwaltungshandeln, bei dem

allenfalls ein Ausnahmetatbestand (§§ 3-6 IFG-Bund⁴), der eine Offenheit nicht zulässt, gegenüber dem Antragsteller begründet werden muss.

Gemäß § 6 Satz 2 IFG-Bund darf die Einsicht in Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse nur gewährt werden, sofern eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt (zum Verfahren siehe § 8 IFG-Bund). Das heißt, dass hier der Schutz dieser Informationen über dem Informationsinteresse steht. Allerdings wird auch ausgeführt, dass es an einer Definition des Terminus „Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse“ mangelt, weshalb auf die allgemein geltende, zu § 17 UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) entwickelte Begriffsbestimmung zurückzugreifen ist⁵ (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 50 f.). Aufgrund der Angaben des Geschäftsinhabers hat die Behörde zu prüfen, ob ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse vorliegt und inwiefern die Offenlegung der Informationen einen konkreten wirtschaftlichen Nachteil bedeuten kann. Somit wäre aber gegebenenfalls Einsicht in Teile der Akte möglich, die keine Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse beinhalten (§ 7 Abs. 2 Satz 1 IFG-Bund). Zu beachten ist, dass die Regelungen in den einzelnen Ländern vom IFG-Bund abweichen können. Beispielsweise sind öffentliche Verträge in Schleswig-Holstein gänzlich vom Informationszugangsgesetz ausgeschlossen (§ 11 Abs. 11 IZG), in Rheinland-Pfalz sind Kommunen sogar ausdrücklich gemäß § 7 Abs. 5 LTranspG von der sich aus § 7 Abs. 1 LTranspG ergebenden Veröffentlichungspflicht von Verträgen ausgenommen.

Im Unterschwellenbereich gibt es – anders als im Oberschwellenbereich – kein dem § 165 GWB vergleichbares Recht auf Akteneinsicht für nicht berück-

⁴Dies sind in § 3 IFG-Bund Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, in § 4 IFG-Bund Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, in § 5 IFG-Bund Schutz personenbezogener Daten und in § 6 IFG-Bund Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen.

⁵So auch VG Düsseldorf, Urteil vom 09. Juli 2004 – 26 K 4163/03 (zu § 8 IFG NRW); vergleiche auch VG Schleswig, Urteil vom 31. August 2004 – 6 A 245/02 (zu § 11 IFG SH). Demnach sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse „...Tatsachen, die sich nur auf einen bestimmten Gewerbebetrieb beziehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind, nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse hat“ (BGHSt 41, 140; BGH I StR 764/94 – Urteil vom 10. Mai 1995 (LG Nürnberg-Fürth)) (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2011, S. 51).

sichtigte Bieter. Dies ist auf den nicht vorhandenen Primärrechtsschutz⁶ im Vergaberecht zurückzuführen. Die einzige Möglichkeit ist dort, auf die entsprechenden Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze zurückzugreifen. Da die Vergabeordnungen keinen Rechtsvorschriftencharakter besitzen, greifen diese Gesetze entsprechend (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2018b, S. 23). Auch Personen, die überhaupt nicht am Vergabeverfahren beteiligt sind, können darauf als Anspruchsgrundlage zum Erhalt von Informationen über die Vergabe (während oder nach Abschluss des Prozesses) zurückgreifen. Zu einigen Urteilen in diesem Zusammenhang wird auf Abschnitt 7.1.3.2 verwiesen.

Darüber hinaus verpflichten Spezialgesetze auch Länder ohne Informationsfreiheitsgesetz, Informationen herauszugeben.⁷ Dies ist allerdings nur im vorgesehenen Anwendungsbereich der Spezialnorm und wenn es eine abschließende Regelung ist, zulässig (§ 1 Abs. 3 IFG-Bund). Insgesamt gibt es damit auf Bundesebene fünf Informationsfreiheitsgesetze, auf Landesebene 43 Gesetze und auf kommunaler Ebene über 80 Gesetze, zwei Verordnungen und drei Richtlinien, die den Zugang zu amtlichen Informationen regeln (Semsrott, 2016, S. 21 f.). Die

⁶Für öffentliche Aufträge unterhalb der Schwellenwerte, also das nationale Vergaberecht, gilt lediglich das Haushaltsrecht (§§ 55 BHO, LHO). Das Haushaltsrecht umfasst interne Verwaltungsvorschriften, denen keine Außenwirkung zukommt. Die Bieter können sich somit nicht auf diese Regelungen berufen, was zur Folge hat, dass ihnen kein subjektives Recht auf Einhaltung der nationalen Vergabevorschriften zusteht (Harms, 2013, S. 86 ff.). Auch mit Einführung der UVgO wurde kein Nachprüfungsverfahren vorgesehen. Vereinzelt gibt es ein Rechtsschutzverfahren für Vergaben im Unterschwellenbereich ab bestimmten Auftragswerten (beispielsweise in Sachsen und Thüringen). Wenn öffentliche Aufträge aber unterhalb der EU-Schwellenwerte bleiben, kann der vierte Teil des GWB nicht angewendet werden und damit auch nicht die Bestimmungen zum Nachprüfungsverfahren (§§ 160 ff. GWB – dieser gewährt einen effektiven Primärrechtsschutz des Bieters). Für Vergaben im Unterschwellenbereich sind die Zivilgerichte (nicht die Verwaltungsgerichte) zuständig. Hier kann dann auf Unterlassung vergaberechtlicher Verstöße geklagt werden, es geht also darum, einen Vertragsschluss zu verhindern. Ein bereits erteilter Zuschlag kann im Unterschwellenbereich nicht rückwirkend für unwirksam erklärt werden (ABZ Auftragsberatungszentrum Bayern e.V., 2017; Rechten & Rübke, 2017, S. 245).

⁷Zum Beispiel das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), das Recht auf Zugang zu EU-Dokumenten (vgl. Abschnitt 2.5), Bundesarchivgesetz für Akten, die älter als dreißig Jahre sind (BArchG), das Umwelt- und das Verbraucherinformationsgesetz (UIG und VIG), Regelungen im Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG), Geodatenzugangsgesetz (GeoZG), in § 19 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und in § 8 Melderechtsrahmengesetz (MRRG) sowie Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) (Klessmann et al., 2012, S. 103 f.; Semsrott, 2016, S. 21).

Vielfalt der Regelungen zeigt nochmal die strukturelle Fragmentierung und ist sicher hinterfragenswert.

Die Umsetzung des IFG-Bund in Informations- und Transparenzgesetze in Landesrecht unterscheidet sich dann weiter je nach Land. Es werden drei Entwicklungsstufen unterschieden: 1) Länder ohne gesetzliche Regelungen, 2) Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen, nach denen Informationen auf Antrag herausgegeben werden müssen, und 3) Länder mit Transparenzgesetzen, die Behörden zusätzlich zur eigenständigen Veröffentlichung von zentralen Daten verpflichten.⁸

Leider gibt es nur wenige Untersuchungen über den Ausgang von Verfahren und den (Nicht-)Erfolg der Gesetze. Um eine erste Indikation zu Anspruch und Realität des IFG zu erhalten, werden im Folgenden betrachtet: 1) das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung (InGFA), 2) beispielhafte Rechtsprechungen rund um Verträge und Vergaben an der Schnittstelle zu den Rechtsgebieten Landespresserecht, IFG und Vergaberecht, 3) die Nutzung des Transparenzrankings und 4) eine Auswertung des Portals „FragDenStaat“ (<https://fragdenstaat.de>) mit den Suchbegriffen „Vergabe“ und „Vertrag“.

7.1.3.1 Institut für Gesetzesfolgenabschätzung

Eine Begutachtung des IFG-Bund liegt vom InGFA aus dem Jahr 2012 vor. Hierfür hat man sich die damaligen Rechtsprechungen (allgemein, nicht differenziert nach Themen) angeschaut, ausgewertet und zahlreiche Empfehlungen zur Optimierung des Gesetzes vorgelegt (zum Beispiel die Begutachtung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in der Abwägung zwischen öffentlichem und privatem Interesse) (Herr et al., 2017, S. 113 ff.). Diese Empfehlungen haben allerdings bislang nicht zu einer Änderung des Gesetzes geführt. Die einzige Änderung war im Jahr 2013 die Befreiung des Bundesrechnungshofs von seiner Informationspflicht⁹. Dies ist jedoch keine Weiterentwicklung in Richtung Informationsfreiheit, sondern als Rückschritt zu bewerten. Auch wenn man sich die globale Rangliste nationaler Informationsfreiheitsgesetze anschaut, liegt

⁸1) Bayern, Niedersachsen, Sachsen; 2) Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; 3) Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz.

⁹Siehe Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2395), Geltung ab 18. Juli 2013; FNA: 603-12, 63-1.

Deutschland mit 54 von insgesamt 150 möglichen Punkten auf Platz 116 von 123 bewerteten Ländern (Centre for Law and Democracy, 2019). Dies betrifft alle Kategorien (Zugangsrechte, Umfang, Anfrageprozess, Ausnahmeregelungen, Berufungs- und Beschwerdemöglichkeiten, Bekanntheit des Gesetzes).

7.1.3.2 Beispielhafte Rechtsprechungen

Um einen ersten Einblick in die bisherige Rechtsprechung zu geben, werden einige Beispiele in Kurzform vorgestellt.¹⁰ Die relevanten Rechtsprechungen tangieren bislang überwiegend Unternehmen und Informationsdienstleister und die Rechtsgebiete an der Schnittstelle vom Vergaberecht zum IFG, IWG sowie Presserecht.

Zugang zu Informationen aus abgeschlossenen Vergabeverfahren (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Juli 2018, Az. 12 B 8.17)

An erster Stelle ist das Urteil vom 12. Juli 2018 des OVG Berlin-Brandenburg (Az. 12 B 8.17) zu nennen. Der Kläger beehrte von der Beklagten Informationen zu deren Förderprogramm für die Luftfahrtforschung (LuFo), das sich in Förderperioden und einzelne Förderbekanntmachungen innerhalb dieser Perioden gliedert. Im vorliegenden Verfahren geht es um Informationen zur Projektträgerschaft: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) beauftragte ab dem Jahr 2008 auf der Grundlage einer zuvor erfolgten Ausschreibung einen Projektträger mit der Durchführung der Fördermittelvergabe. Die Beklagte lehnte dies ab. Das Gericht entschied allerdings für den Kläger. Die Begründung zur Entscheidung verdeutlicht:

- 1) Das IFG wird für Informationen über abgeschlossene Vergabeverfahren nicht durch vergaberechtliche Informationsansprüche verdrängt. Somit hat der Kläger gegenüber Bundesbehörden einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Das Bundesministerium für Wirtschaft ist eine Bundesbehörde und die Auskünfte sind amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG.
- 2) Ein Informationsanspruch nach dem IFG kann nur in Extremfällen wegen missbräuchlicher Rechtsausübung ausgeschlossen sein. Hierfür muss sich für einen objektiven Betrachter die sichere Erkenntnis gewinnen lassen, dass es dem Antragsteller nicht um einen, womöglich auch geringen, Erkennt-

¹⁰Die Beispiele erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität. Außerdem können sie keine umfängliche juristische Bewertung ersetzen; eine solche würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

nisgewinn geht, sondern er tatsächlich andere, von der Rechtsordnung missbilligte Ziele verfolgt und den Informationsanspruch lediglich als Vorwand hierzu verwendet.

- 3) Allein eine Vielzahl von Anträgen, die Beharrlichkeit ihrer Verfolgung und das erkennbare Ziel einer vollständigen Durchdringung eines bestimmten Tätigkeitsfeldes oder Aufgabenbereichs einer Behörde und der damit verbundene Aufwand für die in Anspruch genommene Behörde rechtfertigen die Annahme eines Rechtsmissbrauchs noch nicht (Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg, 2019).

Übermittlung von Bekanntmachungen öffentlicher Ausschreibungen an Informationsanbieter durch Vergabestelle (BVerwG, Urteil vom 14. April 2016, Az. 7 C 12.14)

Mit Urteil vom 14. April 2016 (Az. 7 C 12.14) hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 2 des IWG auch zu Informationen Zugang besteht, die eine öffentliche Stelle bereits von sich aus veröffentlicht hat. Dies sind zum Beispiel Ausschreibungsbekanntmachungen, die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG unverzüglich nach Veröffentlichung in einem Publikationsmittel bereitgestellt werden müssen.

Fallgruppe 1) Bekanntmachungen: Ein Informationsdienstleister/Verlag erbittet die Übermittlung der Bekanntmachungen insbesondere nationaler Vergabeverfahren, die er dann auf seinem Internetportal veröffentlichen möchte. Dies können Ausschreibungs- und Vergabebekanntmachungen sein. Die Kommune lehnte dies ab. Das Bundesverwaltungsgericht stellt jedoch fest, dass die Kommune verpflichtet sei, der Klägerin ausschreibungsbezogene Bekanntmachungen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG direkt nach Veröffentlichung im vorgesehenen Publikationsmedium zur Verfügung zu stellen. Entgegen der Auffassung des VGH bestehe ein Zugangsrecht nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG auch dann, wenn eine öffentliche Stelle Informationen von sich aus veröffentliche und damit allgemein zugänglich gemacht habe. Das Urteil bezieht sich dabei auf (Vergabe-)Bekanntmachungen öffentlicher Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 IWG, nicht auf Vergabeunterlagen.

Fallgruppe 2) Informationen zu vergebenen Aufträgen, die nicht veröffentlicht werden (siehe dazu auch Abschnitt 6.2.2): Oftmals fordern einzelne Informationsdienstleister die Zusendung von Informationen zu abgeschlossenen Vergabeverfahren (häufig Auftragnehmer, dessen Adresse, Auftragssumme,

Anzahl der Bieter, Datum der Auftragserteilung), die nicht im Rahmen der ex-post Veröffentlichung bekannt gemacht werden. Dabei beziehen sie sich auf Anspruchsgrundlagen aus den Landespressegesetzen sowie die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Schwerin (Urteil vom 18. Mai 2016, Az. 6 A 75/14) und das oben genannte Urteil des BVerwG. Im Gegensatz zum letztgenannten Urteil seien aber die Forderungen nach Auskunft zu getroffenen Vergabeentscheidungen darauf ausgerichtet, Daten zu erhalten, die eben nicht allgemein zugänglich sind und vom Auftraggeber auch nicht von sich aus vorher veröffentlicht wurden. Das Urteil des BVerwG kann daher nicht auf nicht veröffentlichte Informationen zu vergebenen Aufträgen angewendet werden (Ott, 2016).

Einsicht in den Vertrag über den Bundestrojaner (VG Wiesbaden, Urteil vom 04. September 2015, Az. 6 K 687/15)

Im Jahr 2012 wurde für den Einsatz im Kompetenzzentrum Informationstechnische Überwachung eine Jahreslizenz für einen Bundestrojaner zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung für knapp 150.000 Euro von einer externen Firma gekauft. Diese Firma geriet in die Kritik, da Oppositionelle aus Bahrain von Geheimdiensten ausspioniert worden waren und dabei Trojaner dieser Firma eingesetzt wurden (Kurz, 2015). Der Kläger forderte nun eine vollständige, ungeschwärzte Auskunft über den durch das Beschaffungsamt des BMI mit dieser Firma geschlossenen Vertrag. Das Verwaltungsgericht verpflichtete das BKA, den beantragten Zugang in Bezug auf bestimmte Inhalte ohne Schwärzungen zu gewähren. Für die Zeit nach Abschluss des Vergabeverfahrens – das Gericht zweifelte allerdings an, dass ein solches überhaupt vorlag – werden die Rechte der privaten Vertragspartner nur durch den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus dem Informationsfreiheitsgesetz berücksichtigt. Das Gericht stellte allerdings auch klar, dass Angaben nur dann Geschäftsgeheimnisse sein können, wenn diese im Ansatz kalkulatorisch, preisgestalterisch und damit in sich schutzwürdig sind. Dies ist nur teilweise der Fall. In einigen Punkten besteht zudem kein Zugangsrecht, weil das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Sicherheitsbelange haben könne (Hessisches Ministerium der Justiz, 2015).

Anspruch eines Presseorgans auf Auskünfte zu Vergabeverfahren (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Oktober 2015, Az. OVG 11 S 64.15)

Der Antrag eines Presseorgans wurde abgelehnt, den Antragsgegner zur Auskunft von drei im Einzelnen benannten Vergabeverfahren zu verpflichten, nämlich Name und Anschrift des Auftragnehmers, Auftragssumme, Zahl der Bieter und Datum der Auftragsvergabe. In diesem Fall machte das antragstellende

Presseorgan einen medienrechtlichen Auskunftsanspruch gemäß Rundfunkstaatsvertrag geltend. Dieser gelte aber, so das Gericht, nur für Unternehmen, die journalistisch-redaktionell aufbereitete Angebote vermarkten. Dies orientiere sich an gewissen Kriterien wie zum Beispiel einer bestimmten Strukturierung. Eine rein kommerzielle Kommunikation zähle nicht dazu, da sie sich nicht an Kriterien gesellschaftlicher Relevanz, sondern an wirtschaftlichen Interessen ausrichte (so OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13. August 2014, Az. 11 S 15.14 und VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25. März 2014, Az. 1 S 169.14) (openJur e. V., 2016).

Akteneinsicht durch Bieter bei öffentlichen Vergabeverfahren (VG Stuttgart, Urteil vom 17. Mai 2011, Az. 13 K 3505/09)

Ein Büromaterialhändler hatte sich im Jahr 2006 erfolglos an einer Ausschreibung der Wehrbereichsverwaltung über Drucker-Verbrauchsmaterial beteiligt. Im Jahr 2009 erhielt er auf Nachfrage die Auskunft, dass der Vertrag aufgrund Nichterreichens der Mindestabnahmemengen noch nicht beendet sei. Dies wollte er mithilfe der Lieferanten-Reportings, die auch Aussagen über die gelieferten Mengen enthalten, kontrollieren und forderte daher Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz gemäß § 1 IFG. Dies wurde ihm mit Verweis auf das Vertraulichkeitsgebot im Vergaberecht (§ 22 Nr. 6 Abs. 1 VOL/A 2006 und § 14 Abs. 3 VOL/A 2009) verweigert, so dass er unter Berufung auf § 1 IFG vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart auf Akteneinsicht klagte und Recht erhielt.

Während eines laufenden Vergabeverfahrens ist § 14 Abs. 3 VOL/A (beziehungsweise § 17 Abs. 3 EG VOL/A) vorrangig gegenüber § 1 Abs. 3 IFG: Es besteht grundsätzlich kein Akteneinsichtsrecht. Dies ist nach wie vor nur bei EU-weiten Ausschreibungen nach § 111 GWB möglich.

Anders sieht dies nach Abschluss des Vergabeverfahrens aus. Hier hat ein Bieter unter Umständen nach § 1 IFG das Recht, Akteneinsicht zu erhalten, sofern dies den Zweck hat, die Vertragsabwicklung zu kontrollieren (Bundesanzeiger Verlag, 2011). In dem Urteil verpflichtet das Gericht die Wehrbereichsverwaltung zur Überlassung teilweise geschwärzter Kopien an den Händler. Das Vergaberecht stehe dem Informationsanspruch nicht entgegen. Auch aus den übrigen vergabe- und vertragsrechtlichen Regelungen (GWB und VOL/A) lasse sich eine Beschränkung des Informationsanspruchs nicht herleiten (Bundesanzeiger Verlag, 2011; openJur e. V., 2019).

Schlussfolgerungen

Das Verhältnis zwischen IFG, IWG und Vergabe-, aber auch Presserecht muss weiter geklärt werden. So sind die Vorschriften aus dem Informationsfreiheitsgesetz und den Möglichkeiten des Presserechts mit jenen der Gewährleistung des Geheimwettbewerbs und der Vertraulichkeit von Informationen (zum Beispiel Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse) aus dem Vergaberecht abzuwägen. Die Erläuterungen zu den Beispielurteilen zeigen, dass sich Behörden teilweise vorschnell auf ihr Verweigerungsrecht zurückziehen, eine differenzierte Betrachtung aber durchaus eine vollständige oder zumindest teilweise Offenlegung zulässt. Auch die Interpretation der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse muss weiter geschärft werden – es darf hier nicht bei einer ständigen Forderung bleiben, sondern muss Eingang in die Überarbeitung der Rechtsprechung erhalten. Zum aktuellen Zeitpunkt gibt es weder eine Übersicht über die erfolgten Rechtsprechungen noch eine zusammenfassende Bewertung der Urteile. Ebenfalls wären die Unterschiede zwischen IFG-Bund und den Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzen der Länder und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung darzulegen. Eine entsprechende Analyse erscheint als Orientierungsrahmen für Verwaltungen, aber auch die Öffentlichkeit, sinnvoll.

Durch die Einführung des IFG wurden sowohl die Auskunftsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers, aber noch viel mehr der Presse, gestärkt. Dies sollte man sich rund um die nationalen Vergaben im Unterschwellenbereich noch häufiger zunutze machen.

7.1.3.3 Transparenzranking

Die Basis der Darstellung und Einordnung der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder ist das Transparenzranking¹¹ (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. & Mehr Demokratie e. V., 2019). Im Rahmen dieses Projekts wurden die Gesetze des Bundes und der Länder nach sechs Kriterien erfasst: Informationsrecht, Auskunftspflichten, Ausnahmen, Antragstellung, Gebühren und Informationsfreiheitsbeauftragter. Diese Kriterien haben insgesamt nochmals 40 Indikatoren, die bewertet und gewichtet wurden. Das Ergebnis ist in Abbildung 7.1 illustriert. Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen führen demnach das Ranking an.

¹¹Das Transparenzranking ist ein Projekt der gemeinnützigen Vereine OKFN Deutschland e. V. und Mehr Demokratie e. V., welches im Jahr 2017 durchgeführt wurde (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. & Mehr Demokratie e. V., 2019).

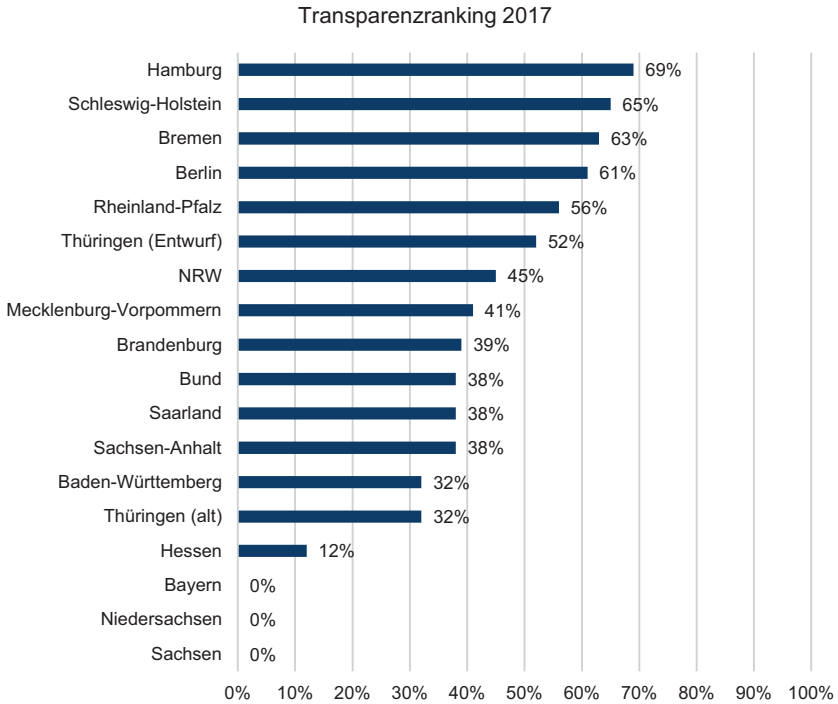


Abbildung 7.1 Transparenzranking 2017 (in Anlehnung an Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. & Mehr Demokratie e. V., 2019)

Tabelle 7.1 bietet eine Gegenüberstellung, wobei der Grad der Erfüllung der Kriterien farblich gekennzeichnet ist.

Tabelle 7.1 Bewertungskriterien Transparenzranking und Erfüllung pro Land (in Anlehnung an Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. & Mehr Demokratie e. V., 2019)

Kriterium	HH	SH	HB	BE	RP	NW	MV	BB	Bund	ST	TH	SL	BW
Informationsrecht	71%	32%	50%	39%	64%	11%	18%	18%	18%	18%	18%	14%	29%
Auskunftspflichten	65%	80%	85%	80%	30%	75%	75%	50%	50%	65%	45%	55%	25%
Ausnahmen	67%	90%	67%	72%	67%	44%	11%	33%	28%	28%	17%	28%	33%
Antragsstellung	71%	71%	36%	64%	50%	50%	43%	57%	43%	50%	50%	50%	57%
Gebühren	80%	70%	80%	50%	60%	60%	70%	50%	70%	20%	10%	0%	0%
IFB	60%	70%	70%	70%	70%	60%	60%	50%	50%	60%	70%	50%	50%
Summe	69%	65%	63%	61%	56%	45%	41%	39%	38%	38%	32%	32%	32%

	0%-30%	Kriterien nicht erfüllt
	31%-70%	Kriterien teilweise erfüllt
	71%-100%	Kriterien erfüllt

Die Auswertung pro Land lässt erkennen, dass keines der Gesetze alle Kriterien voll erfüllt. Jedoch bieten gerade die Vertreter der ersten vier Plätze (Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen, Berlin) in der Kombinatorik ihrer besten Ergebnisse die Chance für eine Blaupause für ein umfassendes, einheitliches Gesetz. Dies wäre ein Ansatzpunkt für jene Länder, die noch gar kein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz erlassen haben.

Bei den Ländern, die Transparenzgesetze erlassen haben (Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz), findet sich unter „Informationsrecht“ unter anderem der Indikator „Open Data“. All diesen Ländern ist gemeinsam, dass sie die Verwaltungen zur proaktiven Bereitstellung und freien Weiterverwendung maschinenlesbarer Daten verpflichten (Transparenzranking 2017, S. 19). Inwieweit die Verankerung der proaktiven Datenbereitstellung als Treiber für die weitere Öffnung verstanden werden kann, zeigt das folgende Kapitel.

7.1.3.4 FragDenStaat

Ein Indiz für das Interesse der Öffentlichkeit einerseits und für den Auskunftswillen und die Auskunftsfähigkeit der Verwaltungen andererseits bietet das Portal „FragDenStaat“ (<https://fragdenstaat.de>). Über das im Jahr 2011 von der OKFN Deutschland (siehe Abschnitt 5.2.4.4) gestartete Portal können Bürger Anfragen an den Staat senden. Bislang ist das Portal noch nicht für wissenschaftliche Auswertungen genutzt worden (Semsrott, 2016, S. 26). Es gab (Stand März 2019) seit Start des Portals im Jahr 2011 861 Anfragen zum Suchwort „Vergabe“ und 1 916 Anfragen zum Suchwort „Vertrag“. Von insgesamt 46 565 Anfragen seit 2011 sind dies immerhin knapp 6 % aller Anfragen.¹² Interessant sind dabei die Datensätze für sich sowie im Vergleich. Wenn eine Anfrage abgeschlossen ist, wird sie mit einem Status versehen: erfolgreich, teilweise erfolgreich, abgelehnt, Information nicht vorhanden, Anfrage eingeschlafen oder Rest¹³. Tabelle 7.2 und Tabelle 7.3 listen auf, wie viele Anfragen mit welchem Status versehen wurden. Zur Farbmarkierung wurden die Zuordnungen unterhalb der Wertetabelle vorgenommen.

¹²Die 11 Anfragen zum Thema Vergabe für „München“ wurden herausgenommen mangels Anzeige von Unterkategorien.

¹³„Rest“ entspricht hier „zurückgezogen aufgrund zu hoher Gebührenforderungen“, „zurückgezogen vom Nutzer“, „wartet auf Antwort“, „Antwort verspätet“, „Gebühr erhoben“.

Tabelle 7.2 Erfolg von Anfragen in der Rubrik „Vergabe“ bei FragDenStaat

Bund/ Land	Anzahl	Erfolgreich	%	Anfrage tw. erfolgreich	%	Anfrage eingeschlafen	%	Abgelehnt	%	Info nicht vorhanden	%	Rest	%
Bund	475	156	33%	133	28%	47	10%	46	10%	46	10%	47	10%
BB	30	4	13%	8	27%	2	7%	3	10%	9	30%	4	13%
BE	42	10	24%	13	31%	5	12%	3	7%	6	14%	5	12%
BW	21	6	29%	1	5%	4	19%	1	5%	7	33%	2	10%
HB	10	4	40%	1	10%	1	10%	1	10%	1	10%	2	20%
HH	64	22	34%	12	19%	7	11%	6	9%	11	17%	6	9%
NW	117	48	41%	19	16%	9	8%	11	9%	15	13%	15	13%
RP	36	17	47%	9	25%	0	0%	4	11%	5	14%	1	3%
TH	11	2	18%	4	36%	1	9%	0	0%	2	18%	2	18%
Summe	806	269	33%	200	25%	76	9%	75	9%	102	13%	84	10%

Rot: < 20%

Gelb: 20-30%

Grün: >30%

Rot: < 10%

Gelb: 10-20%

Grün: >20%

Rot: >20%

Gelb: 10-20%

Grün: <10%

Rot: >15%

Gelb: 10-15%

Grün: <10%

Rot: >15%

Gelb: 10-15%

Grün: <10%

Von 861 Anfragen zum Suchwort „Vergabe“ entfallen 806 Anfragen (etwa 94 %) auf die dargestellten Länder inklusive Bund (siehe Tabelle 7.2). Die restlichen 55 Anfragen verteilen sich auf die übrigen acht Länder und sind nicht weiter auf der Website aufgeschlüsselt. Hoch erscheint die Anzahl der nicht vorhandenen Informationen mit 13 % sowie jene der eingeschlafenen und abgelehnten Anfragen mit jeweils in Summe 9 %. Erfolgreich und teilweise erfolgreich konnten insgesamt 58 % aller Anfragen beantwortet werden. Positiv stechen Rheinland-Pfalz und der Bund hervor (72 % respektive 57 %). Bei den eingeschlafenen Anfragen ist Baden-Württemberg mit 19 % der Spitzenreiter, bei den nicht vorhandenen Informationen sind es Baden-Württemberg und Brandenburg mit 33 % respektive 30 %.

Unter dem Suchwort „Vertrag“ gab es insgesamt 1 916 Anfragen, davon entfallen 1 767 (etwa 92 %) auf die dargestellten Länder inklusive Bund (siehe Tabelle 7.3). Die restlichen 149 Anfragen verteilen sich auf die übrigen acht Länder und sind auf der Website nicht weiter aufgeschlüsselt. Hoch erscheint die Anzahl der nicht vorhandenen Informationen mit 19 % sowie jene der eingeschlafenen und abgelehnten Anfragen mit jeweils in Summe 11 % beziehungsweise 10 %. Erfolgreich und teilweise erfolgreich konnten insgesamt 42 % aller Anfragen beantwortet werden, wobei Rheinland-Pfalz und Hamburg positiv hervorstechen (55 % respektive 47 %). Bei den eingeschlafenen Anfragen liegt Bremen mit 43 % vorn, bei den nicht vorhandenen Informationen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit jeweils 15 %.

Tabelle 7.3 Erfolg von Anfragen in der Rubrik „Vertrag“ bei FragDenStaat

Bund/ Land	Anzahl	Erfolgreich	%	Anfrage tw. erfolgreich	%	Anfrage ein- geschlafen	%	Abgelehnt	%	Info nicht vorhanden	%	Rest	%
Bund	801	277	35%	87	11%	153	19%	80	10%	83	10%	121	15%
BB	54	14	26%	5	9%	10	19%	9	17%	6	11%	10	19%
BE	120	26	22%	14	12%	22	18%	20	17%	6	5%	32	27%
BW	73	16	22%	8	11%	14	19%	12	16%	11	15%	12	16%
HB	63	17	27%	4	6%	27	43%	7	11%	4	6%	4	6%
HH	235	71	30%	40	17%	33	14%	20	9%	23	10%	48	20%
NW	258	65	25%	38	15%	61	24%	26	10%	23	9%	45	17%
RP	86	33	38%	14	16%	12	14%	8	9%	13	15%	6	7%
SH	40	10	25%	4	10%	2	5%	4	10%	4	10%	16	40%
TH	37	7	19%	4	11%	9	24%	6	16%	1	3%	10	27%
Summe	1767	536	30%	218	12%	343	19%	192	11%	174	10%	304	17%

Rot: < 20%

Gelb: 20-30%

Grün: >30%

Rot: < 10%

Gelb: 10-20%

Grün: >20%

Rot: >20%

Gelb: 10-20%

Grün: <10%

Rot: >15%

Gelb: 10-15%

Grün: <10%

Rot: >15%

Gelb: 10-15%

Grün: <10%

Im Vergleich der beiden Auswertungen zu Anfragen in der Rubrik „Vergabe“ und „Vertrag“ zeigt sich, dass für Verträge in den Kategorien erfolgreich, teilweise erfolgreich, Anfrage eingeschlafen eine Verschlechterung festzustellen ist – nur in der Kategorie Information nicht vorhanden kann eine Verbesserung festgestellt werden. Das heißt, Informationen zu Verträgen sind eher vorhanden als zu Vergaben, aber dennoch ist die Quote der eingeschlafenen und abgelehnten Anfragen bei Verträgen deutlich höher als bei Vergaben – die Quote der teilweise erfolgreichen Anfragen ist deutlich niedriger.

Während bei „Vergabe“ neben dem Bund die Länder Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Berlin das Ranking anführen, sind es bei den „Verträgen“ – wiederum neben dem Bund – Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Auffällig ist, dass Schleswig-Holstein bei „Verträgen“ sehr weit vorn ist – möglicherweise, weil öffentliche Verträge explizit vom Informationszugangsgesetz ausgeschlossen sind (§ 11 Abs. 11 IZG Schleswig-Holstein). Auch Bremen führt trotz Benennung des Zugangsrechts zu öffentlichen Verträgen (§§ 6a, 6b BremIFG) in keiner der beiden Rankings das Feld an – der Stadtstaat liegt in beiden Fällen nur im unteren Drittel. Dies kann mit dem Verbesserungsbedarf bei den Regelungen zur Antragstellung zusammenhängen:

„Eine Antragsassistent gibt es nicht. Anonyme Anfragen sind nicht vorgesehen. Überschreitet die Behörde die Antwortfrist oder veröffentlicht Daten anders als vorgesehen nicht, muss sie den oder die Antragsteller/in nicht in Kenntnis setzen und auch nicht mit Sanktionen rechnen“ (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., 2019c).

Insgesamt kann das Portal „FragDenStaat“ mangels fehlender vertiefter Analysen allenfalls eine Indikation zur tatsächlichen Öffnung der Daten geben.

Weitere Einschränkungen dieser Auswertung betreffen die zeitliche Dimension: Über die Internetseite kann man statistisch nicht auswerten, wieviel Zeit zwischen Anfrage und Ergebnis vergangen ist, sie stellt nur das initiale Anfragedatum dar. Weiters beruht die Auswahl der Antwortkategorie auf jener des Antragstellers (nicht jener der Behörde). Somit ist für den Leser der Seite nicht klar, inwieweit Statuszuweisungen überlappend sein können (zum Beispiel ist unklar, ob eine Anfrage zugleich abgelehnt und mit Gebühren behaftet sein kann). Inhaltlich können keine Auswertungen erstellt werden, ohne die Anfragen im Einzelnen durchzugehen (zum Beispiel mit Blick auf Ablehnungsgründe). Es wäre hilfreich, wenn künftig entsprechende Auswertungen im Portal möglich sind.

7.1.4 E-Government-Gesetze

Im Juli 2013 trat auf Bundesebene das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) in Kraft, mit der Änderung durch Art. 12a des Gesetzes vom 13. Juli 2017 das Open Data-Gesetz (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2019). Das Open Data-Gesetz verpflichtet die Bundesbehörden unter anderem dazu, einen elektronischen Zugang zu eröffnen und erleichtert elektronische Nachweise und Bezahlungen. Des Weiteren wurden Grundsätze der elektronischen Aktenführung und des ersetzenden Scannens festgelegt. Wichtig für vorliegende Arbeit sind insbesondere die neue Regelung zur Veröffentlichung von maschinenlesbaren Datenbeständen durch die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung ab 13. Juli 2018 in § 12a Abs. 1 S. 1 EGovG (Bundesministerium des Innern, 2019b, S. 4 f.).

Die Pflicht zur Bereitstellung gemäß § 12a betrifft jene Daten, die die Behörden zuvor zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben. Unbearbeitete Daten im Sinne von Art. 12a Abs. 1 EGovG – sogenannte Rohdaten – basieren nicht auf einem Bearbeitungsvorgang¹⁴. Diese Rohdaten müssen von der Behörde in Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben selbst oder in ihrem Auftrag erhoben worden sein, wobei die Erhebung das aktive Beschaffen meint und eine vollständige Datensammlung umfasst. In zeitlicher Hinsicht gilt die Bereitstellungsverpflichtung nur für Daten, die nach dem 13. Juli 2017 erhoben wurden (§ 19 Abs. 1 S. 1 EGovG). Voraussetzung ist, dass die Daten bei der Behörde elektronisch gespeichert sind und

¹⁴So die Begründung des Gesetzentwurfs in der Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/11614 mit Verweis auf § 2 Nr. 2 IWG (Deutscher Bundestag, 2018, S. 16). Allerdings ist die Frage durchaus berechtigt, ob es solche unbearbeiteten Daten überhaupt gibt beziehungsweise wie diese definiert sind (Hill, 2014).

strukturiert (insbesondere in Tabellen oder Listen) vorliegen¹⁵. Des Weiteren darf kein Hinderungsgrund gemäß §§ 3 bis 6 IFG bestehen, beispielsweise wenn die Daten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten oder datenschutzrechtliche Regelungen entgegenstehen. Wenn die Voraussetzungen zur Veröffentlichung erfüllt sind, sollen die Daten maschinenlesbar und mit Metadaten verbunden auf dem Portal <https://www.govdata.de> bereitgestellt werden (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, 2018). Das bedeutet, dass auch öffentliche Einkaufsdaten über dieses Portal einzustellen sind.

Für die Länder gilt, dass diese entweder bereits eigene E-Government-Gesetze haben oder diese vorbereiten. Den aktuellen Stand zeigt Tabelle A.5 im Anhang.

7.2 Organisatorische Umsetzung

Die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, ist eine Herausforderung, die organisatorische Umsetzung eine andere. Es gibt durchaus Vorgehensweisen zur Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten sowie Ideen zu Geschäftsmodellen, die sich mithilfe offener öffentlicher Einkaufsdaten realisieren lassen könnten. Sie werden im Folgenden skizziert, beginnend mit den Vorgehensweisen.

7.2.1 Vorgehen zur Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Vorgehensweisen zeigen einen systematischen und schrittweisen Weg von der Problemstellung bis zur Lösung auf und können des Weiteren notwendige Voraussetzungen, Chancen und Risiken sowie messbare Erfolgskriterien zutage fördern. Im Folgenden sollen nun konkret OCDS und Digiwhist verglichen werden. Zu Beginn wird das Modell, auf das für diesen Vergleich zurückgegriffen wird, beschrieben, dann werden die Verfahrensweisen OCDS und Digiwhist näher betrachtet. Abschließend werden die Ergebnisse des Vergleichs präsentiert.

7.2.1.1 Vergleichsmodell

Mithilfe eines Vergleichsmodells geht es um die Beantwortung der Frage, was das jeweilige Vorgehen charakterisiert, sodass die Übertragung auf einen realen Kontext leichter möglich ist. Das hier genutzte Vergleichsmodell setzt auf den all-

¹⁵Dies schließt zum Beispiel Anträge, Vermerke, Verwaltungsakte, sonstige Fließtexte und E-Mails aus (Deutscher Bundestag, 2018, S. 18). Auch Bild- und Tonaufnahmen dürften danach nicht dem Datenbegriff des § 12a EGovG unterfallen.

gemeinen, definierenden Eigenschaften von Vorgehensmodellen gemäß Filß, dem Fünf-Sterne Vorgehen der OCP und weiteren einkaufsrelevanten Dimensionen auf (Filß, 2005, S. 50 ff.; Open Contracting Partnership, 2019i). In Summe ergeben sich die acht Dimensionen Abstraktionsstufe, Formalisierungsgrad, Abdeckung des Einkaufsprozesses, Variablen, Datenumfang, Datenqualität, Interaktion und Zukunftsfähigkeit. Ihnen liegen verschiedenen Ausprägungen zugrunde, die in Tabelle A.6 im Anhang näher erläutert sind.

Die „Abstraktionsstufe“ als erste Dimension beschreibt die Art des Modells in den Ausprägungen Metamodell, Methodensammlung, Framework und Vorgehensmodell. Der „Formalisierungsgrad“ zeigt den Umfang des Modells in den Ausprägungen universell, weltlich und atomar. Die Dimension „Abdeckung des Einkaufsprozesses“ nach Abschnitt 6.3.2 führt auf, welche der fünf Phasen des öffentlichen Einkaufsprozesses (Planung, Ausschreibung, Bewertung, Vergabe, Ausführung) durch das Vorgehen adressiert werden. Die Dimension „Datenvariablen“ beschreibt, wie detailliert ein Vorschlagsset an Datenvariablen des öffentlichen Einkaufs aussieht. Die Ausprägungen sind mit minimal, moderat und umfangreich vorgegeben. Die Dimension „Datenumfang“ zeigt, in welcher Form Daten verfügbar gemacht werden. „Datenqualität“ als vorletzte Dimension beschreibt, inwieweit ein Ansatz zur Herbeiführung und Absicherung von Datenqualität beschrieben wird. Dies erfolgt in den Ausprägungen kein Ansatz, moderat und umfangreich. Die siebte Dimension „Interaktion“ stellt dar, inwieweit Interaktionsmöglichkeiten durch das Vorgehen in den Ausprägungen kein Ansatz, moderat und umfangreich gegeben sind. Die letzte und achte Dimension bewertet die „Zukunftsfähigkeit“ des Vorgehens über die zuletzt genannten Ausprägungen. Nach Erläuterung der Vorgehensweisen erfolgt in Abschnitt 7.2.1.4 der Vergleich.

7.2.1.2 Open Contracting Data Standard

Wie bereits in Abschnitt 5.2.4.6 erläutert, wurde der OCDS durch die Initiative OCP und damit überwiegend von Praktikern entwickelt. Er wird bereits in zahlreichen Ländern eingesetzt (Open Contracting Partnership, 2019j), Deutschland zählt allerdings (noch) nicht dazu. Die Initiative stellt ein detailliertes, siebenstufiges Vorgehen dazu bereit, welche öffentlichen Einkaufsdaten wie über den gesamten Einkaufsprozess von der Planung bis zur Implementierung unter Beachtung von Partizipation und Kollaboration publiziert werden können. Das Vorgehen orientiert sich am klassischen Softwareentwicklungsprozess. Zu jedem Prozessschritt werden Hilfsmittel, Tools und Templates vorgeschlagen.

In der Phase „Design“ sollen die Ziele und Prioritäten, Meilensteine, messbare Ergebnisse, das Team, relevante Stakeholder und eine Absichtserklärung festgelegt werden. In der Phase „Map“ geht es darum, über eine Scoping-Analyse

ein tieferes Verständnis für den Rahmen, die vorhandene Rechtsprechung sowie Erfahrung und Fähigkeiten der Stakeholder zu entwickeln. Weiters erfolgt über ein System-Mapping die Analyse, in welchen Datenbanken und wie Informationen im Ist-Zustand abgelegt und gespeichert werden. Dies geht bis auf die Ebene der Feldanalyse und berücksichtigt auch Lokalisierungsanforderungen (zum Beispiel an Sprache). In der Phase „Build“ wird die Architektur festgelegt, das heißt es wird festgelegt, wie die verschiedenen Daten konsolidiert werden, zum Beispiel über Exporte aus bestehenden Systemen oder APIs oder Eigenentwicklungen. Des Weiteren wird die Art der Veröffentlichung definiert, damit Endnutzer diese später verwenden können. In der Phase „Publish“ erfolgt schließlich die Veröffentlichung der Daten über verschiedene, zuvor festgelegte Wege. Hierzu gehört auch die Bereitstellung der Veröffentlichungsrichtlinien, das Bereitstellen einer offenen Lizenz und die Pflege der Daten. In der Phase „Use“ müssen entsprechende Tools benannt und implementiert werden, die es ermöglichen, die Daten zu analysieren, zu visualisieren und zu vergleichen. Nur so kann auch ein Nutzen erzeugt werden. In der Phase „Evaluate“ wird schließlich die Qualität der Datenstruktur der Daten selbst und die Anwenderfreundlichkeit überprüft. Basierend hierauf können Baselines für Vergleiche gesetzt werden. In der letzten Phase „Learn“ wird festgestellt, ob Nutzer die Daten anwenden; zudem geht es darum, Erfahrungen aufzugreifen, Verbesserungen umzusetzen und in der Community zu teilen (Open Contracting Partnership, 2019f).

Die OCP stellt außerdem eine Liste zu veröffentlichender öffentlicher Einkaufsdaten bereit. Diese erstreckt sich über alle Phasen des Einkaufsprozesses und umfasst Stand Juni 2019 364 Einträge. Ihre Anwendung wird entlang der Kategorien „Basic“, „Intermediate“ und „Advanced“ empfohlen und zugeordnet. Diese Kategorien beschreiben den Reifegrad der Öffnung der Einkaufsdaten und unterstützen ein schrittweises Vorgehen (Open Contracting Partnership, 2019i).

Rund um Wissensaufbau und Vernetzung werden auf der Website sehr umfangreiche Quellen bereitgestellt. Sie reichen von unterschiedlichen Dokumenten (zum Beispiel Berichte, Analysen) und Trainingsmaterialien (zum Beispiel Vorlagen zur technischen Erhebung, eine Matrix zur Feldzuordnung, die Vorlage für die Scoping-Analyse) über Werkzeuge, Best Practices, Pilot- und Leuchtturmprojekte und Blogs bis zu Vernetzungsmöglichkeiten im Rahmen von Workshops oder Konferenzen. Zusätzlich bietet die Initiative einen weltweiten Informationsschalter (Helpdesk) zur Klärung von Implementierungsfragen an.

Der OCDS ist der einzige erprobte Standard zur schrittweisen Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten. Deutschland sollte sich hier ebenfalls aktiv

einbinden und unter der Prämisse einer politischen Absichtserklärung bewerten, wie die Anwendung des Standards unter den landesspezifischen Gegebenheiten seinen größten Mehrwert entfalten könnte beziehungsweise welche flankierenden Maßnahmen erforderlich wären. Tabelle 7.4 zeigt in einer SWOT-Analyse zusammenfassend die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken.

Tabelle 7.4 SWOT-Analyse Open Contracting Data Standard

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Sehr detailliertes Vorgehen mit vielen Hilfsmöglichkeiten • Vereinigung von Praktikern mit vielseitigem Erfahrungshintergrund • Das Vorgehen adressiert viele reale Herausforderungen • Breites Netzwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Detailtiefe könnte Erstanwender zurückschrecken lassen • Ein Pilot beziehungsweise iteratives Vorgehen wären gegebenenfalls sinnvoll, um Synergien über die föderalen Ebenen besser bewerten zu können • Zukunftstechnologien werden nicht aufgegriffen
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Erprobtes Vorgehen • Einheitliches und umfängliches Vorgehen auf dem Weg zur Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten auf govdata.de 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht ausreichendes politisches Commitment für die Einführung des Standards • Notwendigkeit von Ressourcen (Personal, Budget)

7.2.1.3 Digiwhist

Das Projekt Digiwhist (Digital Whistleblower) wurde von 2015 bis 2018 durchgeführt und mithilfe des EU Programms Horizon 2020 finanziert. Sechs europäische Forschungsinstitute¹⁶ arbeiteten an dem Projekt. Das Ziel war es, sowohl das Vertrauen in die Regierungen zu erhöhen als auch die Effizienz der öffentlichen Vergaben in Europa zu verbessern. Um dies zu erreichen, hat man von 35 Nationen¹⁷ Informationen zu öffentlichen Vergaben oberhalb und unterhalb der nationalen Schwellenwerte¹⁸ sowie der Finanz- und Eigentümerstruktur

¹⁶Dies waren die University of Cambridge, Großbritannien; Hertie School of Governance, Deutschland; Government Transparency Institute, Ungarn; DATLAB, Tschechien; OKFN Deutschland, Deutschland; Transcrime (Università Cattolica del Sacro Cuore), Italien (Hertie School of Governance GmbH, 2019a).

¹⁷Dies sind die 28 EU-Mitgliedsstaaten, die Europäische Kommission, Armenien, Georgien, Island, Norwegen, Serbien, Schweiz (Hertie School of Governance GmbH, 2019a).

¹⁸Gegenstand des Projekts sind Vergaben oberhalb und unterhalb der nationalen Schwellenwerte, die zum Stichtag August 2015 online und frei verfügbar waren. Für den Umfang der deutschen Daten wurden nur TED-Daten berücksichtigt und damit zu 95 % Oberschwellenwerte. Diese betrafen die Auftragsbekanntmachung, die Vergabebekanntmachung und Details zum Vertrag (Cingolani et al., 2016, S. 10 ff.; Hrubý et al., 2016, S. 4).

der Ausschreibungsgewinner systematisch gesammelt, strukturiert und analysiert. Diese Daten verknüpfte man dann mit aggregierten Haushalts- und Einkommenserklärungen, um so Unregelmäßigkeiten aufzudecken und hinterfragen zu können. Die Ergebnisse sind in 35 landesspezifischen Portalen¹⁹ dargestellt und über <https://opentender.eu/> in einem gemeinsamen übergreifenden Portal abgebildet worden. Hierüber können die einzelnen Datensätze sowie Dokumente heruntergeladen, interaktive Analyse-Werkzeuge genutzt sowie mit den Nutzern des Portals interagiert werden (Hertie School of Governance GmbH, 2019a). Über sieben Arbeitspakete wurden die Projektergebnisse erarbeitet:

- 1) Mapping der legalen und regulatorischen Rahmenbedingungen,
- 2) Quantitative Datensammlung und -bereinigung,
- 3) Entwicklung von Indikatoren für Transparenz, Korruptionsrisiken und qualitativ hochwertige Administration,
- 4) Entwicklung von Transparenz-Werkzeugen²⁰,
- 5) Kommunikation der Projektergebnisse,
- 6) Absicherung der Nachhaltigkeit und
- 7) Projektsteuerung (Mungiu-Pippidi, 2019).

Das Projekt setzte auf bereits bestehenden, öffentlichen Einkaufsdaten auf. Es war somit nicht beabsichtigt, öffentliche Einkaufsdaten initial verfügbar zu machen, wie dies die OCP als Zielsetzung adressiert, sondern vorhandene Daten zu extrahieren, zu strukturieren, zu bereinigen und miteinander zu verknüpfen, um so neue Erkenntnisse zu gewinnen. Das genutzte Datenmodell basierte allerdings auf dem OCDS (Czibik et al., 2015, S. 6) – das Projekt erzeugte beispielsweise eine Mapping-Tabelle der genutzten Daten auf Feldebene in Digiwhist und jenen des OCDS (Czibik et al., 2015, S. 46 ff.). Das Mapping verdeutlicht, dass es Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede gab, da Digiwhist aufgrund seiner europäischen Ausrichtung beispielsweise zusätzliche Felder für die Identifikation der einzelnen Mitgliedsstaaten benötigte.

Insgesamt umfasste das Datenschema von Digiwhist etwa 200 Variablen (Czibik et al., 2015, S. 46 ff.). In einem Implementierungsleitfaden stellte Digiwhist final eine gekürzte Liste von 39 minimal zu veröffentlichenden Variablen bereit. Diese betreffen die Auftragsbekanntmachung, die Auftragsvergabe und die Umsetzung.

¹⁹Für Deutschland ist dies <https://opentender.eu/de/>.

²⁰Dies sind zum Beispiel The European Accountability Mechanisms (EuroPAM; <http://europam.eu/>) und Monitoring European Tenders (MET; <https://monitoringeutenders.eu/>).

Sie orientieren sich weitestgehend am TED-Standard und berücksichtigen keine Variablen für die Planungs- und Bewertungsphase (Mendes & Fazekas, 2018, S. 18). In Abschnitt 6.3.2 wurde hierauf bereits Bezug genommen.

Auf der Website (Hertie School of Governance GmbH, 2019c) befinden sich begleitende Forschungsberichte, aber auch Informationen zu Netzwerken rund um den öffentlichen Einkauf. Besonders interessant sind die herunterladbaren Datensätze, die zu den Bereichen „Public Procurement“, „European Accountability Mechanisms (EuroPAM)“, „Budget“ und „Accountability Mechanisms“ bereitgestellt werden (Hertie School of Governance GmbH, 2019b). Im Rahmen des Projekts wurden darüber hinaus nationale Workshops durchgeführt und die Projektergebnisse auf diversen Konferenzen vorgestellt. Weitere, über das Projektende hinausgehende Mechanismen zur Kommunikation oder Partizipation sind nicht bekannt.

Im Implementierungsleitfaden werden diverse Empfehlungen gegeben. Über das Projekt wurde herausgefunden, dass ⁸²¹ der 35 Länder mehrere nationale und subnationale Portale mit oftmals überlappendem Inhalt besitzen, was für den Anwender verwirrend ist und Barrieren für die Marktteilnahme, unnötige Komplexität, ökonomische Ineffizienz und Korruptionsrisiken erzeugt.

Des Weiteren wird ausdrücklich gefordert, dass Schwellenwerte möglichst niedrig angesetzt werden und dass der gleiche legale Rahmen für den gesamten öffentlichen Einkauf gilt. So verlangt Portugal, dass alle Verträge veröffentlicht werden. Vier Länder (Österreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande) haben keine einheitlichen nationalen Schwellenwerte unter jenen der EU definiert. Dies impliziert laut Digiwhist, dass „they essentially do the bare minimum in terms of public procurement regulatory scope“ (Mendes & Fazekas, 2018, S. 13).

Digiwhist schlägt eine Wertgrenze für Verträge von 20.000 bis 40.000 Euro vor, ab der eine volle Transparenz gewährleistet sein sollte, für Kleinstverträge könne ein vereinfachtes Verfahren gelten (Mendes & Fazekas, 2018, S. 14). Dies wäre für einige Länder eine deutliche Veränderung. Hier reichen die Wertgrenzen, unterhalb derer frei beschafft werden kann, je nach Land und Vergabeordnung von aktuell 10.000 bis 100.000 Euro (Brockhoff et al., 2019, S. 50 ff.).

Weitere Aspekte betreffen eine Verbesserung der Datentiefe, die Verknüpfung mit anderen Daten, die Verbindung von Bekanntmachungen zu Originaldokumenten, das Monitoring der Datenqualität, das Mapping von Veröffentlichungssystemen zu Ausschreibungen, Verträgen und Zahlungsmanagement und die Aufforderung der Verwaltung zur regelmäßigen Nutzung öffentlicher Einkaufsdaten innerhalb und außerhalb der Verwaltung (Mendes & Fazekas, 2018).

²¹Explizit werden Belgien, Frankreich, Deutschland, Island, Italien, Malta, Spanien und UK genannt (Mendes & Fazekas, 2018, S. 10).

Digiwhist ist demnach kein Standard zur Initiierung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten, bietet aber ein unter mehreren Aspekten sehr interessantes Vorgehen, wenn eine Datenbasis besteht. Zum anderen stellt es wichtige Erkenntnisse zur Datenbeschaffung und -verwendung bereit, die bereits bei Anlage eines Datenpools berücksichtigt werden sollten, um künftige Aufwände für die Qualitätssicherung zu begrenzen. Darüber hinaus ist es ein Leuchtturmprojekt in der Verknüpfung öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Daten und der Interpretation der hieraus entstandenen Erkenntnisse (siehe Tabelle 7.5).

Tabelle 7.5 SWOT-Analyse Digiwhist

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Das Vorgehen setzt auf einer bereits vorhandenen Ist-Datenbasis und dem Open Contracting Data Standard auf • Stärken sind die Erfahrungen und Details rund um die Datenerhebung, -extraktion und -bereinigung • Weiters sind die Datenverknüpfungen und hieraus entstandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse sehr bemerkenswert 	<ul style="list-style-type: none"> • Das Projekt war ein einmaliger Auftrag • Es beschreibt eher Kernvoraussetzungen, die für eine Umsetzung vorhanden sein sollten. Es ist kein stufenweises, praktisches Gesamtverfahren
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Mit dem Projekt Digiwhist als Blaupause könnten auch in Deutschland die Unterschwellendaten verknüpft werden - sofern diese z. B. auf govdata.de vorhanden sind 	<ul style="list-style-type: none"> • Das volle Potential des Projekts als Blaupause kann erst mit einer vorhandenen Datenbasis genutzt werden

7.2.1.4 Ergebnis des Vergleichs

Während die OCP mit dem OCDS ein detailliertes praktisches Vorgehen beschreibt, ist Digiwhist eher als Framework einzuordnen: Die Initiative beschreibt die Rahmenbedingungen und Arbeitsergebnisse, bietet aber keine stufenweise Anleitung. Beiden Vorgehensweisen ist ein starker Fokus auf Daten gemein, allerdings mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Die OCP setzt auf die Einführung eines öffentlichen Einkaufsdatenstandards in einem Land über den gesamten öffentlichen Einkaufsprozess – Digiwhist hatte zum Ziel, vorhandene öffentliche Einkaufsdaten (nicht über den gesamten möglichen Einkaufsprozess) mit weiteren Daten zu verbinden und hier eine länderübergreifende, europäische Betrachtung anzuwenden. Somit sind die Anforderungen an das Datenschema etwas unterschiedlich; Digiwhist benötigte zum Beispiel eher Identifikationsmöglichkeiten für die Vielzahl der teilnehmenden Länder, die

OCP benötigte Daten über alle Phasen des öffentlichen Einkaufsprozesses. Die Zukunftsfähigkeit ist bei Digiwhist mit moderat einzustufen, da insbesondere die Verknüpfung der öffentlichen Einkaufsdaten mit anderen Daten im Zentrum steht, um weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Neue Technologien, zum Beispiel künstliche Intelligenz (KI) oder Einsatz von Blockchain, werden durch keine der Initiativen bewertet oder angewendet. In punkto Interaktion geht die OCP recht weit, indem sie zum Beispiel Netzwerkveranstaltungen organisiert und auch Blogs anbietet. Digiwhist nutzte die übergreifende Zusammenarbeit hauptsächlich im Rahmen des Projektes über zum Beispiel nationale Workshops und Konferenzen zur Diskussion und zum Erkenntnisgewinn, weniger jedoch als sich verstetigendes, kommunikatives Element. Dies ist auch dem Wesen des Projektes geschuldet, welches eine zeitlich begrenzte, wissenschaftlich besetzte Initiative darstellte.

Die vergleichende Betrachtung bestätigt, dass beide Ansätze ihre Berechtigung besitzen, jedoch auf unterschiedliche Problemstellungen allein oder in Kombination angewendet werden können. Für die weitere Verwendung mit Blick auf Deutschland ist es wichtig zu verdeutlichen, dass der OCDS hier der einzige Standard ist, den man zunächst anwenden sollte. Inwieweit man ihn dann für Deutschland spezifiziert oder um Daten aus Digiwhist erweitert, wäre Teil der Ist-Analyse und des Sollkonzepts im Rahmen eines Projektes.

Nach Beschreibung der Vorgehensweisen erfolgt nun abschließend die Zuordnung des OCDS und von Digiwhist auf das oben beschriebene Vergleichsmodell in Tabelle 7.6 und Tabelle 7.7.

Tabelle 7.6 Einordnung des OCDS in das Vergleichsmodell (blau bedeutet Erfüllung des Kriteriums)

Kategorien	Ausprägungen				
	Vorgehensmodell	Framework	Methodensammlung	Metamodell	
Abstraktionsstufe	Atomar	Weltlich	Universell		
Formalisierungsgrad	Atomar	Weltlich	Universell		
Einkaufsprozess	Planung	Ausschreibung	Bewertung	Vergabe	Ausführung
Datenvariablen	Minimal	Moderat	Umfangreich		
Datenumfang	1	2	3	4	5
Datenqualität	Kein Ansatz	Moderat	Umfangreich		
Interaktion	Kein Ansatz	Moderat	Umfangreich		
Zukunftsfähigkeit	Kein Ansatz	Moderat	Umfangreich		

Tabelle 7.7 Einordnung Digiwhist in das Vergleichsmodell (blau bedeutet Erfüllung des Kriteriums)

Kategorien	Ausprägungen				
	Vorgehensmodell	Framework	Methodensammlung	Metamodell	
Abstraktionsstufe	Atomar	Weltlich	Universell		
Formalisierungsgrad					
Einkaufsprozess	Planung	Ausschreibung	Bewertung	Vergabe	Ausführung
Datenvariablen	Minimal	Moderat	Umfangreich		
Datenumfang	1	2	3	4	5
Datenqualität	Kein Ansatz	Moderat	Umfangreich		
Interaktion	Kein Ansatz	Moderat	Umfangreich		
Zukunftsfähigkeit	Kein Ansatz	Moderat	Umfangreich		

7.2.2 Geschäftsmodelle

Die Literatur über Geschäftsmodelle spiegelt unterschiedliche Betrachtungsweisen zur Frage wider, wie offene Daten einen Mehrwert erzeugen können. Die Perspektiven reichen von Geschäftsmodellen als Definition, Taxonomie, Bestandteilen, Repräsentationen, Ontologie, Methode bis hin zu Messkriterien (Bonina, 2013, S. 9; Fielt, 2013, S. 87 f.; Osterwalder, 2004, S. 24).

Für die Ausprägung von Geschäftsideen können – angepasst an öffentliche Einkaufsdaten – die acht Geschäftsmodellarchetypen für die Wiederverwendung von öffentlichen Informationen genutzt werden (Ferro & Osella, 2013), kombiniert mit der Ontologie von Osterwalder (Osterwalder & Pigneur, 2009), da sich damit eine Vielzahl vorgefundener Varianten einordnen lassen. Allerdings gilt vor dem Hintergrund der Vielfalt an Perspektiven auf ein Geschäftsmodell, dass dessen Anwendung nicht den Anspruch besitzt, abschließend oder überlappungsfrei zu sein.

Geschäftsmodellarchetypen

Die acht Geschäftsmodellarchetypen bestehen, wie in Abbildung 7.2 skizziert, aus „Premium“, „Freemium“, „Open Source-ähnlich“, „Infrastrukturelle Razor und Blades“, „Nachfrageorientierte Plattform“²², „Angebotsorientierte Platt-

²²Anm. d. Verf.: Der Begriff „Plattform“ wird hier analog zu „Portal“ verwendet.

form²³, „Free as Branded Advertising“ und „White Label Development“. Diese Varianten können entlang der Dimension „Position im Prozess der Mehrwertgenerierung“ sowie „Strategische Vision des PSI-Bereichs“ eingeordnet werden. So gibt es einmal diejenigen, die PSI als Kerngeschäft für sich anwenden (Hauptnutzer und Geschäftsbesorger/„Enabler“) und jene, die hierin eine zusätzliche Werbemöglichkeit sehen (Inserenten und Werbeagenturen) (Ferro & Osella, 2013, S. 2).

Im Rahmen dieser Arbeit ergeben sich insbesondere für die Dimension „PSI als Brot- und Buttergeschäft“ nachvollziehbare Anwendungsmöglichkeiten

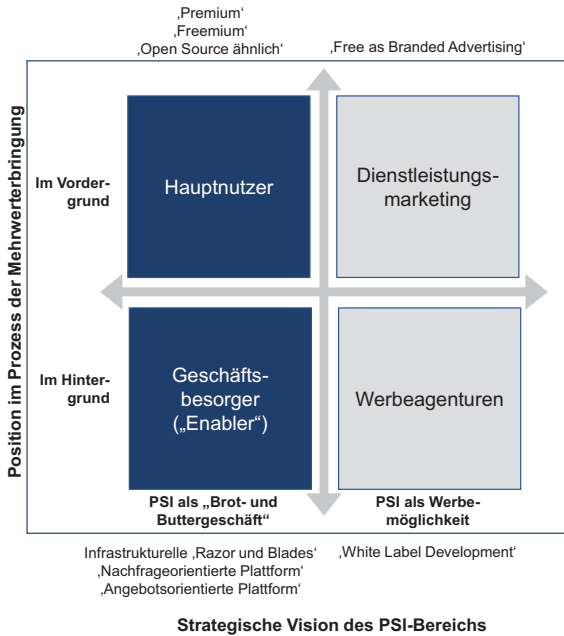


Abbildung 7.2 Archetypische Akteure und Geschäftsmodelle (in Anlehnung an Ferro & Osella, 2013, S. 2, übersetzt durch Verfasserin)

²³Anm. d. Verf.: Der Begriff „Plattform“ wird hier analog zu „Portal“ verwendet.

für den öffentlichen Einkauf, daher soll auf die erstgenannten sechs Geschäftsmodelle fokussiert werden.²⁴

Business Model Canvas

Der Business Model Canvas nach Osterwalder & Pigneur (Osterwalder & Pigneur, 2009, S. 44) hat neun Bestandteile. Eine Organisation bedient eines oder mehrere *Kundensegmente* über Produkte und/oder Dienstleistungen (*Wertbeitrag*). Dieser Wertbeitrag stiftet einen Nutzen beziehungsweise löst Probleme und wird dem Kunden über verschiedene *Kanäle* bereitgestellt, zum Beispiel über Kommunikations-, Distributions- und/oder Vertriebskanäle. Mit jedem Kundensegment werden *Kundenbeziehungen* etabliert, die kurz-, mittel- oder langfristig sein können. Die Einnahmen resultieren aus dem erfolgreichen Wertbeitrag. Dieser wird durch *Schlüsselressourcen* erbracht, zum Beispiel finanzielle Ressourcen, Mitarbeiter, Wissen aufgrund von *Schlüsselaktivitäten*. *Partnerschaften* dienen dazu, einige Aktivitäten auszulagern beziehungsweise von außen Ressourcen einzukaufen. Die *Kostenstruktur* zeigt schließlich die Kostentreiber auf (Osterwalder & Pigneur, 2009, S. 16 f.). Ergänzt wurde der Business Model Canvas um den Bezug zu *öffentlichen Einkaufsdaten* sowie *konkrete Beispiele*.

Anwendung auf öffentliche Einkaufsdaten

Das Kennzeichen des „Premium-Geschäftsmodells“ sind Produkte und Services, die für den Kunden einen hohen Wert besitzen, sodass er bereit ist, hierfür ein Premium-Entgelt zu bezahlen. Über dieses Modell werden kostenpflichtige Dienste angeboten. Im Bereich offener Verwaltungsdaten kann dieses Modell bei der Erfüllung spezieller Wünsche angewendet werden. Die Bezahlung kann sowohl als Abonnement, als Pauschalpreis oder auch in einer Bezahlung pro

²⁴Im Modell „Free as Branded Advertising“ werden die Produkte und Dienstleistungen, die auf öffentlichen Informationen beruhen, von Unternehmen grafisch aufbereitet, mit kommerziellen Botschaften hinterlegt und anschließend veröffentlicht. Ziel dieser Geschäftsform ist es, die Wirtschaftsleistung in anderen Unternehmensbereichen zu fördern, indem die Marketingreichweite erhöht wird (Ferro & Osella, 2013, S. 5). Beim „White Label Development“ entwickeln Unternehmen Produkte oder Services, ohne diese mit einer eigenen Marke zu versehen. Ziel dieses Geschäftsmodells ist es, die Entwicklungen an eines oder mehrere Unternehmen weiterzuverkaufen. Die Kunden können bei Erwerb das Produkt mit ihrem eigenen Markendesign kennzeichnen. White Label Development richtet sich besonders an Unternehmen, welche über die Kapazitäten und Kompetenzen verfügen, ein qualitativ hochwertiges Produkt, beispielsweise eine App, herzustellen und anschließend zu verkaufen. Den Endkunden wird dadurch der Aufwand, ein Produkt oder einen Service selber entwickeln zu müssen, abgenommen. Zugleich kann das Produkt an mehrere Unternehmen veräußert werden und steigert den Gewinn des Herstellers (Ferro & Osella, 2013, S. 5).

Transaktion liegen. Weitere Bezahlvarianten beziehungsweise Abstufungen in den angebotenen Diensten sind möglich (Ferro & Osella, 2013, S. 3). Für öffentliche Einkaufsdaten werden vorrangig durch Plattformanbieter oder Softwareentwickler Smart Assistance-Lösungen zum Auffinden passender Ausschreibungen, Möglichkeiten der Marktsegmentierung oder die Ermittlung eines durchschnittlichen Einkaufspreises, aber auch die Verknüpfung mit anderen Daten, zum Beispiel Unternehmensregistern, angeboten. Diese Dienste können von der Wirtschaft, NGOs und Medien gegen eine Gebühr genutzt werden. Das Preismodell kann je nach Anwendergruppe, Ausgestaltung der Dienste, Art der Zahlung oder Region anders aussehen (siehe Abbildung 7.3).

Schlüssel-partner	Schlüssel-aktivitäten	Wertbeitrag	Kunden-beziehungen	Kunden-segmente
Anbieter von Plattformen, Entwickler	Datenabruf/-strukturierung, Matchmaking, Entwicklung der Anwendungslogik	Bereitstellung hochwertiger Angebote, Open Government Data nutzend	Kurz-/mittelfristig; individualisiert oder standardisiert	Wirtschaft, Medien
Schlüsselressourcen		Beispiele öffentliche Einkaufsdaten	Bereitstellungskanal	
Künstliche Intelligenz, Text Mining, Datenanalyse, Linked Data		„Smart Assistance“ im Finden der passenden Ausschreibungen (Abstufungen in der Bereitstellung gesamter Ausschreibungstexte oder von nur Auszügen möglich), Marktsegmentierung, Ermittlung des durchschnittlichen Einkaufspreises (z.B. der EU), Text Mining zur Datenextraktion aus öffentlichen Dokumenten, Verknüpfung mit anderen Daten, z.B. Unternehmensdaten/News	Open Government Data-Plattformen bzw. andere Internetanwendungen	
Kostenstruktur		Konkrete Beispiele	Mögliche Einnahmequellen	
Softwareentwicklung, CRM		http://www.c4p.io/ https://opencorporates.com http://opengazettes.com/ https://www.tenderlake.com/	Experte versus Unternehmen; Klassik, Profi, Premium; Pauschalpreis, Abonnement, Zahlung pro Transaktion/View/Click; Regionale Unterschiede	

Abbildung 7.3 Charakteristika des Geschäftsmodells „Premium“ für öffentliche Einkaufsdaten

Im Modell „Freemium“ wird ein Teil des Angebots kostenfrei bereitgestellt, während andere Dienste kostenpflichtig sind. So kann der Kunde zum Beispiel kostenfrei Zugriff auf einen bestimmten Teil der Daten, ein bestimmtes Format oder nur einen begrenzten Zeitraum oder nur eine begrenzte Anzahl an API-Abrufen erhalten. Darüber hinausgehende Dienste sind kostenpflichtig (Ferro & Osella, 2013, S. 3), wie die Aufstellung in Abbildung 7.4 illustriert.

Schlüssel-partner	Schlüssel-aktivitäten	Wertbeitrag	Kunden-beziehungen	Kunden-segmente
Anbieter von Plattformen, Entwickler	Datenabruf/-strukturierung, Matching, Entwicklung der Anwendungslogik	Bereitstellung hochwertiger Angebote, der Preis steigt mit der Qualität bzw. dem Umfang des genutzten Angebots	Kurz-/mittelfristig; standardisiert	Wirtschaft, Medien
Schlüsselressourcen		Beispiele öffentliche Einkaufsdaten	Bereitstellungskanal	
Technische Expertise, Data Science, Kommunikation		Unterscheidung freie Dienste (z.B. Einsehen von Informationen oder sogar Informationsbegrenzung, „Schnupperabo“), restliche Dienste wie Download von Daten zur eigenen Verarbeitung oder zusätzliche Auswertungen kostenpflichtig	Open Government Data-Plattformen bzw. andere Internetanwendungen	
Kostenstruktur		Konkrete Beispiele	Mögliche Einnahmequellen	
Softwareentwicklung, CRM		https://www.openopps.com/ https://www.spendnetwork.com/	Unterscheidung in kostenfreie Dienste, kostenpflichtige Downloads oder weitergehende Services gegen Kosten	

Abbildung 7.4 Charakteristika des Geschäftsmodells „Freemium“ für öffentliche Einkaufsdaten

Im Szenario „Open Source ähnlich“ (siehe Abbildung 7.5) werden Daten der Allgemeinheit kostenfrei bereitgestellt. Kennzeichen ist eine Open Source-Lizenzierung. Diese Form der Lizenzierung erlaubt dem Endanwender die Daten zu verwenden, zu verändern und in veränderter Form

Schlüssel-partner	Schlüssel-aktivitäten	Wertbeitrag	Kunden-beziehungen	Kunden-segmente
Öffentliche Verwaltung/IT; beauftragte Dritte bzw. PPPs, NGOs, Entwickler	Datenabruf/-strukturierung, Entwicklung der Anwendungslogik	Bereitstellung von Funktionalitäten rund um Open Government Data in einer offenen Form; über die Weiterverwendung durch die Kunden können zusätzliche Innovationen und Geschäftsmodelle entstehen	Kurz-/mittelfristig/langfristig; standardisiert oder individualisiert	Wirtschaft, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Medien
Schlüsselressourcen		Beispiele öffentliche Einkaufsdaten	Bereitstellungskanal	
Technische Expertise, Kenntnis zu Lizenzbestimmungen, Datenschutz, Data Science		Bereitstellung öffentlicher Ausschreibungen, verknüpft mit anderen Datenbeständen wie Haushalts- und Unternehmensdaten/Lieferantenleistung, Visualisierungs- und Auswertungsmöglichkeiten, resultierend in z. B. Statistiken, Recherchen, Studien	Open Government Data-Plattformen bzw. andere Internetanwendungen	
Kostenstruktur		Konkrete Beispiele	Mögliche Einnahmequellen	
Softwareentwicklung, CRM		http://bi.prozorro.org/ https://openspending.org/ https://opentender.eu/start https://www.publicbi.com/euproc https://redflags.eu/ https://dozorro.org/tools/risk-dozorro	Indirekt über die Weiterverwendung der Daten durch die Kunden; allenfalls Entgelte für Mehraufwände oder Lizenzvarianten	

Abbildung 7.5 Charakteristika des Geschäftsmodells „Open Source ähnlich“ für öffentliche Einkaufsdaten

weiterzugeben. Aus diesen Daten können dann neue Dienstleistungen und Produkte entwickelt werden. In der Regel erfolgt eine Querfinanzierung durch Produkte und Services, für die Gebühren erhoben werden, oder durch die Berechnung von Zusatzaufwänden beziehungsweise Anwendung von Lizenzvarianten (zum Beispiel die Mehrfachlizenzierung) (Ferro & Osella, 2013, S. 3).

Bei dem Modell „Infrastrukturelle Razor und Blades“ gemäß Abbildung 7.6 bieten Unternehmen Produkte zu einem niedrigen Preis an, um mit Komplementärgütern Erlöse zu erzielen. Eine Variante ist, die Speicherung der Datensätze auf einer Cloud Computing-Plattform kostenlos zu ermöglichen. Der Abruf der ersten Datensätze ist dann zum Beispiel kostenfrei, der Abruf ergänzender, hochwertiger Datensätze hingegen kostenpflichtig (Ferro & Osella, 2013, S. 3 f.). Anwendungsfälle für öffentliche Einkaufsdaten sind aktuell noch nicht bekannt.

Schlüssel-partner	Schlüssel-aktivitäten	Wertbeitrag	Kunden-beziehungen	Kunden-segmente
Anbieter von Plattformen und Katalogen, Entwickler	Veröffentlichung von Daten über APIs, Bereitstellung Rechenkapazität	Bereitstellung von Daten oder Komponenten, die teilweise kostenfrei sind, deren Erweiterungen dann aber kostenpflichtig werden	Kurzfristig, standardisiert	Entwickler, Verwaltung
Schlüsselressourcen		Beispiele öffentliche Einkaufsdaten	Bereitstellungskanal	
Cloud-Dienste, Speicherressourcen, Rechenkapazitäten		Aktuell noch unbekannt	Cloud-Computing Plattformen	
Kostenstruktur		Konkrete Beispiele	Mögliche Einnahmequellen	
Management und Entwicklung des IT-Bestands		https://azure.microsoft.com/de-de/ http://www.junar.com/ https://www.opendatasoft.com/de/	Jeweiliges SaaS/PaaS-Modell des Anbieters, Lizenz, Rechenleistung	

Abbildung 7.6 Charakteristika des Geschäftsmodells „Infrastrukturelle Razor und Blades“ für öffentliche Einkaufsdaten

Bei der „nachfrageorientierten Plattform“ (siehe Abbildung 7.7) ist es das Ziel, veredelte Datensätze und Services anzubieten. Diese werden den Kunden auf einer Plattform gegen Bezahlung eines Entgeltes zur Verfügung gestellt. Schlüsselakteure dieses Geschäftsmodells sind die Entwickler, welche die Daten neu aufbereiten, kategorisieren und zusätzliche Services anbieten. Dazu bedienen sie sich der Rohdaten unterschiedlicher Datenquellen und transferieren diese auf die Plattform. Die Mehrwerte für den Kunden liegen in der Kategorisierung der Daten durch Metadaten, in der Nutzung definierter Dienstleistungen und in der Bereitstellung einer standardisierten API, mit welcher sämtliche auf der Plattform gehosteten Datensätze abgerufen werden können. Dies reduziert den zeitlichen Aufwand der Informationsbeschaffung für den Kunden, und zwar noch mehr, wenn ein One Stop Shop-Prinzip angeboten wird. Die Preisgestaltung bei Open Government Data

setzt voraus, dass ein Mehrwert geboten wird. Das Preismodell orientiert sich am Freemium- oder Premium-Modell, je nach Art der angebotenen Funktionen (Ferro & Osella, 2013, S. 4).

Schlüssel-partner	Schlüssel-aktivitäten	Wertbeitrag	Kunden-beziehungen	Kunden-segmente
Anbieter von Plattformen, Entwickler	Datenstrukturierung und -klassifikation, Veröffentlichung von Daten über APIs	Erleichterung des Zugangs zu Open Government Data, Daten sind bereits vorhanden	Lang- oder mittelfristig, standardisiert	Entwickler
Schlüsselressourcen		Beispiele öffentliche Einkaufsdaten	Bereitstellungskanal	
Datenqualität, Anwendungsentwicklung, Data Science, Kommunikation		Anreicherung der Datenqualität, Bereitstellung von Tools zur Datenpflege, Visualisierung und Analyse	Open Government Data Plattformen	
Kostenstruktur		Konkrete Beispiele	Einnahmequellen	
Management und Entwicklung des IT-Bestands, Datenpflege		http://www.c4p.io/ https://fraud.net/ https://www.publicbi.com/euproc https://www.spendnetwork.com/ https://www.tenderlake.com/	Siehe Freemium, Premium	

Abbildung 7.7 Charakteristika des Geschäftsmodells „Nachfrageorientierte Plattform“ für öffentliche Einkaufsdaten

Ziel des Geschäftsmodells der „angebotsorientierten Plattform“ (siehe Abbildung 7.8) ist es, Datenbestände auf einer nicht vom öffentlichen Sektor gehosteten Plattform zur Verfügung zu stellen. Die Verwaltung übermittelt die Datenbestände in Form von Rohdaten an ein externes Unternehmen. Anschließend werden die Datenbestände vom Betreiber der Plattform in ein standardisiertes Format umgewandelt und mit Metadaten hinterlegt. Die Standardisierung erleichtert auch App-Entwicklern die Bereitstellung und Verwertung von Daten. Weitere Möglichkeiten für die Verwaltung ergeben sich aus der Nutzung von Zusatzdiensten wie Cloud Storage. Betreiber der Plattform stellen zudem APIs und grafische Benutzeroberflächen (Graphical User Interfaces; GUI) für den Abruf der Daten zur Verfügung.

Erlöse aus dem Betrieb der Plattform werden infolge von langfristigen Verträgen des Betreibers der Plattform mit öffentlichen Einrichtungen erzielt. In der Regel ist eine vom Leistungsumfang der Plattform abhängige Gebühr zu entrichten (Ferro & Osella, 2013, S. 4).

Schlüssel-partner	Schlüssel-aktivitäten	Wertbeitrag	Kunden-beziehungen	Kunden-segmente
Anbieter von Plattformen, Entwickler	Datenstrukturierung und -klassifikation, Veröffentlichung von Daten über APIs und/oder GUIs	Erleichterung des Zugangs zu Open Government Data, Daten werden von der Verwaltung übermittelt	Kurz-, mittel-, langfristig, standardisiert und individualisiert	Entwickler, Wirtschaft
Schlüsselressourcen		Beispiele öffentliche Einkaufsdaten	Bereitstellungskanal	
Cloud-Dienste, Speicherressourcen, Rechenkapazitäten		Erhalt der Daten von Behörden, Überführung der Einkaufsdaten in ein einheitliches Format, Metadatenstrukturierung, Nutzung von Cloud-Speicher, Bereitstellung von APIs und GUIs	Open Government Data Plattformen	
Kostenstruktur		Konkrete Beispiele	Mögliche Einnahmequellen	
Management und Entwicklung des IT-Bestands, Datenpflege		https://www.govdata.de/	Langfristige Verträge zwischen öffentlicher Verwaltung und Plattform-Anbieter, ggf. basierend auf Datenvolumen, API-Aufrufen, Bandbreitenanforderung	

Abbildung 7.8 Charakteristika des Geschäftsmodells „Angebotsorientierte Plattform“ für öffentliche Einkaufsdaten

7.3 Technische Durchdringung

Im Vordergrund der Betrachtung der Technologieaspekte steht, dass es sich bei der Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten nicht allein um die Offenlegung von Daten handelt. Vielmehr muss das gesamte Datenökosystem in den Blick gefasst werden. So fordert die OKFN: „The open data community should recognise that after more than a decade of open data initiatives, we are not just releasing datasets, we are actively creating data infrastructure“ (Davies et al., 2019, S. 269). Demzufolge ist die Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten über eine Open Government Data-Plattform ein Zusammenspiel zwischen Architektur, Datenkatalogen, Lizenzen, Sicherheits- und Datenschutzbestimmungen, aber auch Anwenderfreundlichkeit.

7.3.1 Ökosystem der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten

Abbildung 7.9 illustriert ein Ökosystem der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten. Zum Begriff „offenes Datenökosystem“ gibt es allerdings noch keine einheitliche Definition und sehr unterschiedliche Ansätze; die Forschung steht hier noch am Anfang (Csáki, 2019, S. 74).

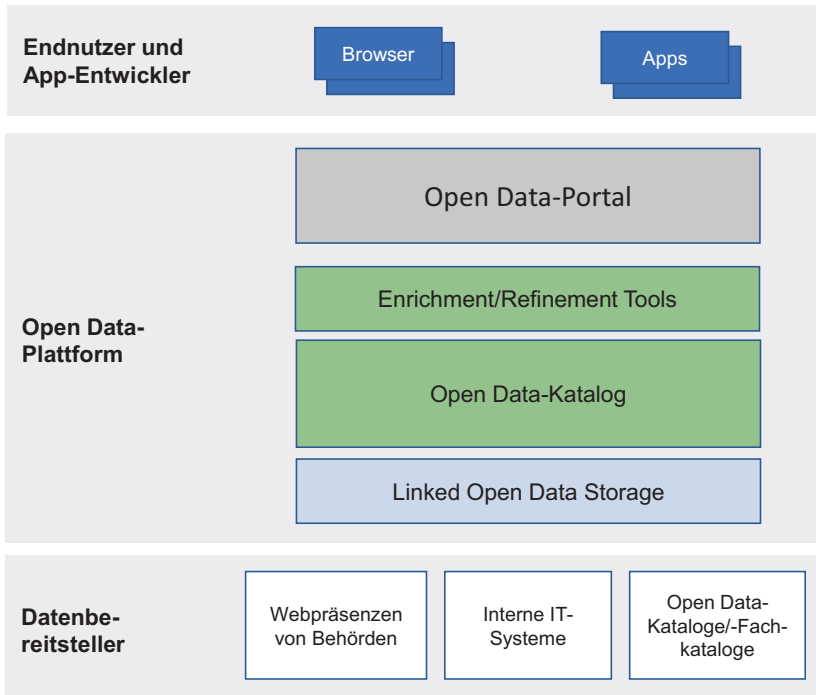


Abbildung 7.9 Ökosystem der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten (in Anlehnung an Alvarez et al., 2012, S. 371; Ding et al., 2012, S. 12; Lapi et al., 2012, S. 7, übersetzt durch Verfasserin)

Der Endnutzer und App-Entwickler erhält auf einer Open Data-Plattform als Herzstück über den Browser oder mobile Applikationen einen Zugang zu den offenen Daten. Mithilfe von APIs erfolgt dann über ein Open Data-Portal der Zugriff auf den Open Data-Katalog. APIs ermöglichen Entwicklern, die bereitgestellten Daten direkt und automatisiert in das eigene Programm zu integrieren beziehungsweise Datenbereitstellern hierüber Daten an die Plattform zu liefern.

Die APIs dienen dem Austausch und der Weiterverarbeitung von Daten unterschiedlicher Quellen und Anbieter. So können Dritte Zugang zu vorher in Datenbanken verschlossenen Daten erlangen. Die API selbst ist eine für Software erstellte Schnittstelle und damit maschinenlesbar (Gründerszene Lexikon, 2019). Je nachdem, welche Daten wie bereitgestellt und veröffentlicht werden sollen, kommen unterschiedliche APIs in Betracht. So erlauben REpresentational State

Transfer (REST)-APIs das Indexieren von Datensätzen anhand von Uniform Resource Locators (URLs) sowie das Auslesen von maschinenlesbaren Daten aus diesen URLs im Kontext der Linked Open Data (Hyland et al., 2019).

Zum Begriff und Wesen des Portals wird folgende Definition herangezogen:

„Ein Portal ist [...] eine Applikation, die [...] einen zentralen Zugriff auf personalisierte Inhalte sowie bedarfsgerecht auf Prozesse bereitstellt. Charakterisierend für Portale ist die Verknüpfung und der Datenaustausch zwischen heterogenen Anwendungen über eine Portalplattform. Eine manuelle Anmeldung an den in das Portal integrierten Anwendungen ist durch Single-Sign-On nicht mehr notwendig, es gibt einen zentralen Zugriff über eine homogene Benutzeroberfläche. Portale bieten die Möglichkeit, Prozesse und Zusammenarbeit innerhalb heterogener Gruppen zu unterstützen“ (Kirchhof et al., 2004).

Ein Open Data-Portal ist demzufolge eine web-basierte Oberfläche, die es den Anwendern erleichtert, wiederverwendbare Informationen zu finden (European Commission, 2019d). Sogenannte „Enrichment oder Refinement Tools“ bieten zusätzliche Funktionalitäten wie zum Beispiel im Bereich der Datenbereinigung, -strukturierung oder -suche.²⁵

Unter einem Open Data-Katalog wird eine strukturierte Sammlung von Metadaten über Datensätze verstanden. Ein Katalog ist typischerweise agnostisch mit Blick auf die Lokation der Daten: Diese können auf dem gleichen Webserver wie der Katalog abgelegt sein (wenn der Katalog einen Datenspeicher beinhaltet) oder die Daten können verteilt im Web abgelegt sein, sodass der Katalog die Remote-Lokationen über eine URL anbindet. Im zweiten Fall ist der Katalog ein Datenaggregator.

Metadaten werden als Sammlung von Daten definiert, die einen Datensatz beschreiben, zum Beispiel Titel, Lizenz, Datenbereitsteller. Die Metadaten können in unterschiedlichen Formaten wie zum Beispiel JSON, XML oder RDF bereitgestellt werden. Datensätze sind eine Sammlung von Daten, die durch einen einzelnen Anbieter gepflegt und publiziert werden und die in verschiedenen Formaten zugänglich oder herunterladbar sind. Ein Datensatz wird normalerweise in einem Open Data-Speicher abgelegt und gehört zu einer oder mehreren Domänen (Simperl et al., 2014, S. 15 f.).

Ein Linked Open Data Store in Form eines RDF Triple Store wird benötigt, wenn die Verarbeitung als Linked Open Data (LOD) im Web erfolgen soll. Ein RDF-Speicher ist eine Datenbank, in der Informationen über semantische Abfragen mittels

²⁵Beispiele für Anwendungen sind hier zu finden: <http://opendata-tools.org/en/data/>.

Tripeln in Form einer Subjekt-Prädikat-Objekt-Beschreibung abgelegt und abgerufen werden können (zum Beispiel Maria ist 35; Maria kennt Max) (Gilbert, 2016).²⁶

In Abgrenzung zu Portalen bilden Plattformen den technischen Unterbau für die Integration von Hard- und Software in ein bestimmtes System. Dabei kann zwischen Netzwerk-, Betriebssystem- und Softwareplattformen, aber auch zwischen Entwicklungs- und Ausführungsplattformen unterschieden werden (von Lucke, 2008, S. 129). Eine offene Daten-Plattform ist eine Softwareplattform, die wesentliche Funktionalitäten wie zum Beispiel das Nutzermanagement, Datenbereitstellung, Management der Metadaten, Speicherung der Datensätze, Zugangskontrolle, Suche und Visualisierung zum Management offener Daten anbietet. Die Datenbereitsteller selbst liefern über zum Beispiel API-Schnittstellen Daten aus verschiedenen Quellen wie Webpräsenzen, internen IT-Systemen, Open Data-Katalogen oder -Fachkatalogen an die Plattform.

7.3.2 Offene Datenkataloge

Im Kern der technologischen Betrachtungen steht der Aufbau und die Nutzung eines offenen Datenkatalogs. Hierbei handelt es sich um eine web-basierte Anwendung, die den Benutzern den öffentlichen Zugang zu Daten gemäß der Definition „offener Daten“ (siehe Abschnitt 5.1.5) über ein Frontend (Portal) ermöglicht. Im Minimum sollte es möglich sein, nach Daten verschiedener Domänen zu suchen, entsprechende Datensätze in offenen Formaten herunterzuladen, die Nutzungsbestimmungen einfach einzusehen sowie andere Angebote wie Metadaten und Dokumente nutzen zu können.

Wichtig ist die Abgrenzung, dass offene Datenkataloge keine Datenmanagement-Systeme sind. Letztere umfassen in der Regel das Management der Daten über ihren vollständigen Lebenszyklus. Dennoch müssen offene Datenkataloge mit den vorhandenen Datenmanagement-Systemen interagieren können. Die allgemeinen Charakteristika eines offenen Datenkatalogs werden im Anhang in Tabelle A.7 dargestellt. Weitere technologische Überlegungen mit Blick auf den Datenkatalog betreffen die Skalierbarkeit und das Datenmanagement: Die Skalierbarkeit des Datenkatalogs muss möglich sein, da zu erwarten ist, dass immer mehr Daten in Kombination mit größeren Datensätzen entstehen und immer mehr Behörden als Datenbereitsteller angebunden werden. Es muss möglich sein, das Volumen bei gleichzeitiger Sicherstellung der Performance zu verarbeiten. Gleiches gilt für die

²⁶Ein Beispiel hierfür ist der Virtuoso Universal Server (<http://virtuoso.openlinksw.com>).

zu erwartende Nachfrage nach Daten. Der Server muss in der Lage sein, Anfragen bei steigenden Nutzerzahlen zu bewältigen. Auch eine Erweiterung des Datenkatalogs um zusätzliche Funktionalitäten muss bei steigenden Zugriffszahlen und Datenvolumina noch möglich sein (Herzog, 2014, S. 3 ff.). In Bezug auf das Datenmanagement ist es möglich, je nach Bedarf drei Ansätze zu verfolgen: zentral aus einer Hand, verteilt über einen Verbundkatalog oder als Hybrid. Eine aktuell häufig genutzte Anwendung ist der Verbundkatalog. Perspektivisch sollte man hierauf aufbauend in Richtung Linked Open Data gehen.

7.3.2.1 Traditionelle Ansätze der Datenhaltung

Datenhaltung im zentralen Katalog

Gemäß dem in Abbildung 7.10 illustrierten Ansatz werden der Datenkatalog und die dazugehörigen Datensätze auf einem gemeinsamen Web- und Dokumentenserver abgelegt. Der Server selbst kann intern oder in einer Cloud bereitgestellt und verwaltet werden. Sofern API-Schnittstellen genutzt werden, können diese separat verwaltet werden. Funktionalitäten wie Blogging, Benutzersupport oder Feedback können in der gleichen Umgebung angeboten werden. Dieser Ansatz eignet sich für zum Beispiel eine kleinere Anzahl von Datensätzen im Datenkatalog (kleiner als 200), kleinere Volumina (kleiner als 100 MB) und wenn intern die Kapazitäten für die Koordination vorhanden sind.

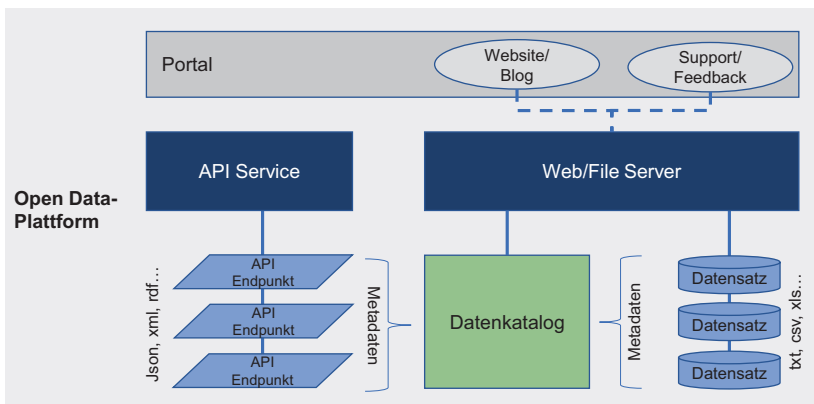


Abbildung 7.10 Datenhaltung im zentralen Datenkatalog (in Anlehnung an The World Bank Group, 2019d, übersetzt durch Verfasserin)

Die Vorteile dieses Modells liegen darin, dass alle Daten auf einer einzigen Plattform gespeichert und verwaltet werden, somit bleibt die gesamte Kataloginfrastruktur in einer Hand. Dies ist zum Beispiel dann hilfreich, wenn nicht alle angebotenen Behörden selbst den öffentlichen Zugang zu ihren Daten anbieten könnten (zum Beispiel mangels eigener IT-Infrastruktur). Außerdem muss der Benutzer nicht auf weitere verlinkte Datenportale navigieren, um die Originaldaten zu erhalten. Der Nachteil bei diesem Modell ist, dass die verantwortliche Behörde auch die Verantwortung für das Management der Daten übernimmt (auch das Änderungsmanagement). Bei stark wachsenden Datensätzen verschiedener Behörden unterschiedlicher föderaler Ebenen kann das herausfordernd sein (The World Bank Group, 2019d).

Datenhaltung im Verbundkatalog

Abbildung 7.11 zeigt, wie das Katalogmanagement dezentralisiert erfolgen kann. Bei Verbundkatalogen können die originären Daten auf verteilten Web-Servern liegen, zum Beispiel auf Servern bei unterschiedlichen Behörden. Diese Behörden warten selbst die Daten und API-Schnittstellen und liefern Metadaten

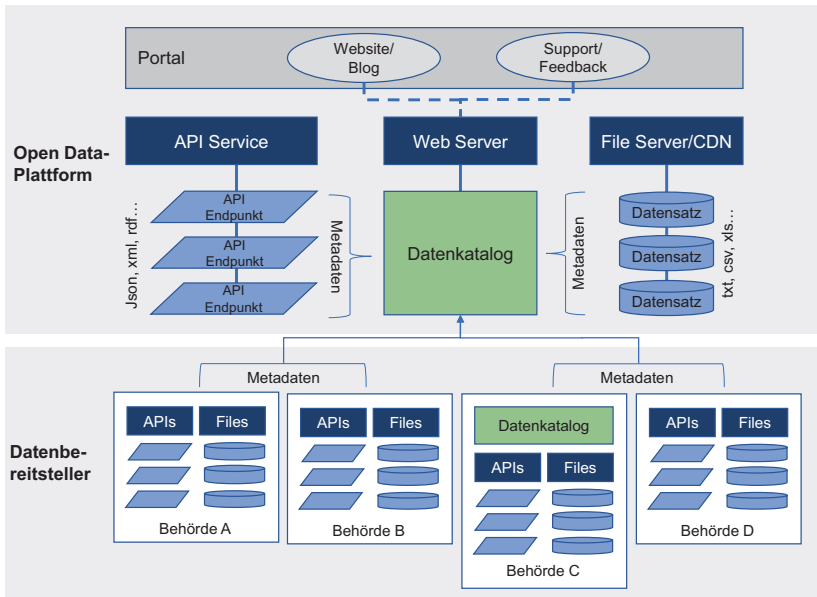


Abbildung 7.11 Datenhaltung im Verbundkatalog (in Anlehnung an The World Bank Group, 2019d, übersetzt durch Verfasserin)

an den zentralen Datenkatalog. Auch denkbar ist, dass eine Behörde selbst einen eigenen Datenkatalog bereitstellt (zum Beispiel für spezifische Daten wie Geodaten) und dann ebenfalls Metadaten an den zentralen Katalog liefert. Der zentrale Datenkatalog selbst würde nur einen Link (URL) zu den originären Daten beinhalten.

Verbundkataloge belassen eine größere Autonomie bei den zuliefernden Behörden, auch in Bezug auf die Sicherstellung des Datenmanagements. In diesem Modell ist es nur erforderlich, die aktuelle URL sowie aktuelle Metadaten anzubieten. Gleichzeitig wird der Benutzer aber gefordert, sich selbstständig über die bereitgestellten URLs zu den originalen Datensätzen zu navigieren, was eine bestimmte IT-Grundkompetenz voraussetzt. Ebenso denkbar sind hybride Modelle, in denen Daten sowohl zentral wie auch verteilt gespeichert werden (Herzog, 2014; Sasse et al., 2017, S. 39 f.; The World Bank Group, 2019d).

Eine Untersuchung von 50 Datenportalen aus dem Jahr 2012 ergab folgende Verteilung: 55 % der Portale nutzten eine Link-Sammlung, 29 % einen Downloadkatalog und 6 % Hybride zwischen Linksammlung und Downloadkatalog, 8 % nutzten integrierte Datenbanken über ein Datenbankmanagement-System, die neben relationalen Daten auch LOD bereitstellten (Braunschweig et al., 2012, S. 4).

7.3.2.2 Linked Open Data als wichtige Weiterentwicklung

Informationen liegen folglich entweder zentral oder verteilt in unterschiedlichen Applikationen und auf unterschiedlichen Webseiten. Die Mittel, um eine Integration herbeizuführen (sogenanntes „Mashing“ der Daten), sind oftmals zu zeitaufwendig und kostspielig. Daten, Metadaten und Informationen sind nicht ausreichend von der Applikationslogik getrennt und ihre Weiterverwendung wird damit erschwert (Bauer & Kaltenböck, 2012, S. 22). Aus diesem Grund ist eine wichtige Weiterentwicklung jene in Richtung LOD und Linked Open Government Data (LOGD). LOGD sind vernetzte offene Verwaltungsdaten, und zwar:

„... jene Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht und über das World Wide Web miteinander vernetzt sind“ (Geiger & von Lucke, 2012, S. 269).

Durch den barrierefreien Zugriff können Zusammenhänge schneller erkannt und verstanden werden. Durch die Kombination einzelner Daten über Organisationsgrenzen und Domänen hinweg kann neues Wissen entstehen und visualisiert werden. Von Lucke betont darüber hinaus, dass dies nicht nur mit Daten, sondern auch mit den auf ihnen beruhenden Informationen in Form von Texten, Bild-, Ton- oder Filmwerken etc. geschehen sollte, da dies eine schnelle Verteilung von Ergebnissen ermöglicht (von Lucke, 2012b, S. 6).

Um den Grad der Vernetzung zu bewerten, hat Tim Berners-Lee das in Tabelle 7.8 skizzierte Fünf-Sterne-Schema eingeführt.

Tabelle 7.8 Fünf-Sterne-Schema zur Beurteilung des Vernetzungsgrades von Daten (in Anlehnung an Berners-Lee, 2006, S. 6, übersetzt durch Verfasserin)

Anzahl der Sterne	Bedeutung
*	Verfügbar im Internet (unabhängig vom Format), aber mit einer offenen Lizenz
**	Verfügbar im Internet als maschinenlesbare, strukturierte Daten (zum Beispiel in Form eines Excels anstelle eines Scans einer Tabelle)
***	Wie 2) zuzüglich eines nicht-proprietären Formats (zum Beispiel als CSV anstelle von Excel)
****	Wie 3) zuzüglich der Nutzung offener Standards des W3C (World Wide Web Consortium: RDF und SPARQL), damit andere Personen auf sie verweisen können
*****	Wie 4) zuzüglich der Vernetzung der eigenen Daten mit Daten anderer Personen, um so Kontext zu erzeugen

Um einen möglichst umfassenden, barrierefreien Zugriff zu ermöglichen (fünf Sterne), müssen offene Standards, offene Schnittstellen (APIs), offene Lizenzen, quelloffene Software sowie Uniform Resource Identifier (URI) und Resource Description Frameworks (RDF) verwendet werden. Diese sorgen für eine offene Kommunikation der Anwendungen und Anwender untereinander und ermöglichen so Interoperabilität (von Lucke, 2012b, S. 6).

Somit entsteht eine Entwicklung vom „Internet der Dokumente“ zum „Internet der Daten“ (Bauer & Kaltenböck, 2012, S. 23). Einige der Vorteile sind, dass hiermit neue Interrelationen und Korrelationen erzeugt und sowohl breitere wie auch tiefere Erkenntnisse gewonnen werden können, neue Mehrwertdienste entstehen und sich Vorteile durch die Optimierung der Wiedernutzung der Daten selbst für alle mit ihnen verbundenen Datensätze ergeben können (Alexopoulos et al., 2018, S. 5; Geiger & von Lucke, 2012, S. 268).

Obwohl es bereits einige Projekte und Ergebnisse in diesem Bereich gibt, ist es ein in der Praxis noch wenig genutzter Ansatz. So besteht zum Beispiel die LOD Cloud mit mehr als 50 Milliarden Fakten aus unterschiedlichsten Domänen wie Geografie, Medien, Biologie etc. Stand März 2019 waren 1 239 Datensätze mit über 16 147 Links verzeichnet (<https://lod-cloud.net/>). Weitere wichtige Projekte waren das Linked Open Data 2-Projekt (LOD2) (Auer et al., 2014) und das Tetherless World Constellation LOGD-Projekt (TWC LOGD) (DiFranzo et al., 2011).

Um Daten zu verknüpfen, werden folgende Schritte empfohlen: Erstellung eines Datenmodells mit entsprechenden Verbindungen, Benennung mit URIs, Wiederverwendung der Bezeichnung so weit wie möglich, Veröffentlichung von menschen- und maschinenlesbaren Beschreibungen, Konvertierung von Daten in RDF, Identifikation einer geeigneten Lizenz und Bekanntgabe der neuen Datensätze (Bauer & Kaltenböck, 2012, S. 33). Auch in der IT-Architektur müssen die Voraussetzungen hierfür eingeplant und geschaffen werden, zum Beispiel über einen Linked Open Data Store (Lapi et al., 2012, S. 12) oder die Verwendung bestimmter Tools, um die Auffindbarkeit der Daten zu erleichtern beziehungsweise diese als Metadaten zu strukturieren, zu speichern und weiterzuverarbeiten.

Mit Blick auf öffentliche Einkaufsdaten im Sinne von Linked Open Public Procurement Data sind Verknüpfungen zu Quellen gemäß Abbildung 7.12 denkbar. Die Entwicklungen hierzu stehen allerdings erst am Anfang.²⁷

²⁷So sind im öffentlichen Einkauf vor allem das LOD2-Projekt (Svátek et al., 2014), Digiwhist (Hertie School of Governance GmbH, 2019b), LOTED (Valle et al., 2010) und MOLDEAS (Alvarez et al., 2012) zu nennen. LOTED (Linked Open Tender Electronic Daily) fokussierte sich auf die Datenextraktion aus einer einzigen Beschaffungsquelle, einfache statistische Aggregationen über einen SPARQL-Endpunkt und auf die Modellierung der rechtlichen Ontologie. MOLDEAS widmete sich in erster Linie der Matchmaking-Aufgabe und verwendete ausgefeilte Computertechniken wie die Verbreitung von Aktivierungen und RDF-Klassifizierungen. Im Rahmen des LOD2-Projekts wurden systematisch viele Phasen der beschaffungsbezogenen Datenverarbeitung (von der Domänenmodellierung über die Datenextraktion, -transformation und -vernetzung in mehreren Richtungen bis hin zum Matchmaking und zur Datenanalyse) sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene behandelt (Svátek et al., 2014, S. 197).



Abbildung 7.12 Ansätze Linked Open Procurement Data

7.3.3 Softwarebereitstellung

Neben der traditionellen Eigenentwicklung kann Open Source Software oder externe Software as a Service (SaaS)-Produkte und -Leistungen oder eine Kombination aus beidem bereitgestellt werden (siehe Abbildung 7.13). Ihre Einordnung findet entlang der Dimension „on premise“ versus „off premise“ (in eigenen Räumen, vor Ort, lokal versus in fremden Räumen, global) sowie entlang der Dimension „closed source“ und „open source“ (nicht zugänglicher versus offener Quellcode) statt.

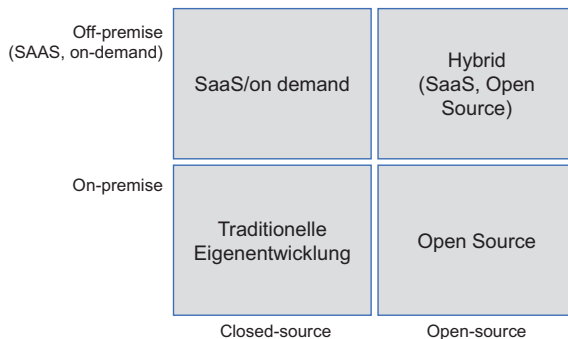


Abbildung 7.13 Einordnung der bereitgestellten Software (in Anlehnung an Benlian, 2011, S. 548, übersetzt durch Verfasserin)

Um eine Entscheidung über die bereitzustellende Software treffen zu können, kann zum Beispiel das Analytical Hierarchy Process-Modell (AHP) mit verschiedenen Kriterien genutzt werden. Beispiele für Software-Paketkriterien sind Funktionalität, Verlässlichkeit, Kosten, Einfachheit der Nutzung; Beispiele für Implementierungskriterien sind Anpassungsmöglichkeiten und -umfang, Einfachheit der Implementierung und Supportmöglichkeiten (Benlian, 2011, S. 549).

Open Source Software ist kostenfrei und kann sehr flexibel verändert werden. Dennoch fallen Kosten für das Hosting der Software, die Pflege des Quellcodes, das Management der Updates und Sicherheitspatches sowie Schulungen an. Für die technischen Anpassungen muss interne IT-Kompetenz vorhanden sein, zum Beispiel in den relevanten Programmiersprachen wie zum Beispiel Python oder Hypertext Preprocessor (PHP). Gleichzeitig wird eine performante und verlässliche Server-Architektur benötigt. In Bezug auf den Support verteilt sich dieser zumeist auf verschiedene, nicht fest organisierte Entwickler- und Nutzergruppen – feste Service Level Agreements oder Erreichbarkeiten sind nicht gegeben.

Im Gegensatz dazu bieten SaaS-Produkte in der Regel proprietäre Produkte eines einzelnen Lieferanten an, welcher dann sowohl die Software als auch das Hosting bereitstellt. Die Wartung, Serververfügbarkeit und -ausfallsicherheit und Skalierbarkeit stellt der Lieferant gegen feste Gebühren sicher. Anpassungen sind jedoch nur in dem Umfang möglich, den der Lieferant zulässt. Der Support wird durch eine definierte Gruppe vorgenommen.

7.3.4 Informationssicherheit

Im Lagebericht 2018 führt das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) aus, dass im Jahr 2018 mehr als 800 Millionen Schadprogramme im Umlauf waren und jeden Tag etwa 390 000 neue Schadprogramm-Varianten erzeugt wurden. Während der Fokus der Angriffe früher auf den Browser, das Betriebssystem sowie JavaScript abzielte, sind die Angriffe nun breiter geworden: Sie umfassen das gesamte IT-Spektrum (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2018, S. 50). Entsprechend ernst ist die Informationssicherheit bei offenen öffentlichen Daten zu nehmen. Informationssicherheit bedeutet die Absicherung von IT-Systemen und Schutz von Informationen, allerdings empfiehlt das BSI über ein einmaliges Konzept hinaus den Aufbau eines Managementsystems für Informationssicherheit, um die Nachhaltigkeit über einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess abzusichern. Das BSI hat hierfür seit 1994 den IT-Grundschutz stetig weiterentwickelt, welcher mittlerweile nicht nur für Behörden, sondern auch für zahlreiche andere Branchen

eine strukturierte Vorlage anbietet. Er besteht aus den BSI-Standards und den IT-Grundschutz-Katalogen²⁸ (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2019a; b).

Der IT-Grundschutz bildet, wie Abbildung 7.14 darlegt, die sicherheitsrelevanten Aspekte des zu untersuchenden Informationsverbundes mithilfe der bestehenden Bausteine nach. Um als Ergebnis ein Modell zu erhalten, nutzt er die Strukturanalyse, die Schutzbedarfsfeststellung und die Modellierung. Sofern der Informationsverbund bereits besteht, wird zusammen mit dem Modell ein Prüfplan ausgegeben, im Falle eines geplanten Informationsverbunds ein Entwicklungskonzept.

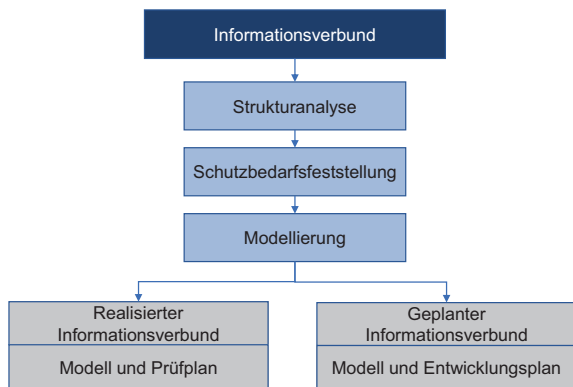


Abbildung 7.14 Vorgehensweise gemäß IT-Grundschutz (in Anlehnung an Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2019c)

Bei der Strukturanalyse werden Informationen zur Informationstechnik, zum Beispiel IT-Systeme und IT-Räume, erfasst. Bei der Schutzbedarfsfeststellung wird anhand von drei Kategorien bewertet, mit welchem Aufwand der IT-Verbund vor Schädigungen der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit geschützt werden muss (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik,

²⁸Die IT-Grundschutz-Kataloge umfassen das Schichtenmodell und die Modellierung, Rollen, Glossar, Bausteine (übergreifende Aspekte, Infrastruktur, IT-Systeme, Netze und Anwendungen), Gefährdungskataloge (elementare Gefährdungen, höhere Gewalt, organisatorische Mängel, menschliche Fehlhandlungen, technisches Versagen, vorsätzliche Handlungen), Maßnahmenkataloge (Infrastruktur, Organisation, Personal, Hardware/Software, Kommunikation, Notfallvorsorge) und Hilfsmittel (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2019b).

2012, S. 69). *Vertraulichkeit* ist der Schutz vor einer unerlaubten Bereitstellung von Informationen. *Integrität* bedeutet, dass Daten unversehrt sind, also nicht unbefugt verändert oder verfälscht wurden. *Verfügbarkeit* bedeutet, dass dem Anwender die benötigten Dienste, Funktionen eines IT-Systems oder Informationen zum gewünschten Zeitpunkt zur Verfügung stehen (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2012, S. 14). Als Teil einer ergänzenden Risikoanalyse muss jede Institution für jedes Risikoszenario und die Art der Daten einzeln festlegen, wie das Ausmaß der Risiken bezüglich der Grundwerte zu interpretieren ist (siehe Tabelle 7.9). Mögliche Schadensszenarien, die es zu berücksichtigen gilt, sind zum Beispiel

„Verstöße gegen Gesetze, Vorschriften oder Verträge, Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts, Beeinträchtigung der persönlichen Unversehrtheit, Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung, negative Innen- oder Außenwirkung und finanzielle Auswirkungen“ (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2016, S. 36).

Tabelle 7.9 Schutzbedarfskategorien bei der Informationssicherheit (in Anlehnung an Klessmann et al., 2012, S. 438)

Schutzbedarf	Schadensauswirkung
Normaler Schutzbedarf	Die Schadensauswirkungen sind begrenzt und überschaubar.
Hoher Schutzbedarf	Die Schadensauswirkungen können beträchtlich sein.
Sehr hoher Schutzbedarf	Die Schadensauswirkungen können ein existentiell bedrohliches, katastrophales Ausmaß erreichen.

Bei der Modellierung werden die einzelnen Bausteine der IT-Grundschutz-Kataloge den bestehenden Prozessen und dem Informationsverbund zugeordnet. Im Ergebnis wird eine Liste mit Sicherheitsmaßnahmen erstellt. Der Maßnahmenkatalog ist somit eine Art Pflichtenheft (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2012, S. 69 f.). Er umfasst übergreifende Aspekte der Informationssicherheit (Organisation, Personal etc.), Sicherheit der Infrastruktur (Gebäude, Rechenzentren etc.), Sicherheit der IT-Systeme (zum Beispiel Hardware), Sicherheit im Netz (zum Beispiel Netz- und Systemmanagement) und Sicherheit der Anwendungen (zum Beispiel Mail) (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, 2016, S. 37). Aktuell befindet sich der IT-Grundschutz in Überarbeitung (Münch et al., 2017).

Für den vorliegenden Kontext eines offenen Vergabedatenportals gilt es, den bestehenden oder geplanten Informationsverbund entlang dieses Rahmens zu bewerten und entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Aufgrund der Vielzahl

an möglichen Varianten können hier keine spezifischen Empfehlungen für einen (nicht näher definierten) IT-Verbund gegeben werden.

7.3.5 Datenschutz im öffentlichen Einkauf

Mit der fortschreitenden Entwicklung der IKT ist auch die Bedeutung des Datenschutzes gestiegen, da die Datenerfassung, -verarbeitung, -speicherung, -weitergabe und -analyse immer einfacher werden. Ob der Datenschutz als ein Hindernis bei der Öffnung öffentlicher Daten angesehen wird, wird im Zuge der Online-Befragung zu klären sein. An dieser Stelle seien die wesentlichen Aspekte des umfassenden Themenbereichs skizziert.

Am 25. April 2016 trat die sogenannte Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO; (EU) 2016/679) in Kraft. Mit der unmittelbaren Anwendbarkeit der höherrangigen Europäischen Datenschutz-Grundverordnung ersetzt diese seit Mai 2018 nationale datenschutzrechtliche Vorschriften wie das Bundes- und Landesdatenschutzrecht in Deutschland, wenn der entsprechende Sachverhalt durch die DSGVO erfasst wird. Aufgabe des Datenschutzes ist es nach § 1 Abs. 1 DSGVO, „die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten (zu schützen)“. Für öffentliche Stellen des Bundes und für private Unternehmen gilt das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), für öffentliche Stellen der Länder und Kommunalbehörden das jeweilige Landesdatenschutzgesetz. Weitere bereichsbezogene datenschutzrechtliche Regelungen finden sich zum Beispiel im Telekommunikations- und dem Telemediengesetz. Diese individuellen Regelungen gehen dem BDSG vor, welches nur ergänzend wirkt.

Grundsätzlich sind die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene schriftlich eingewilligt hat. Weiters ist gemäß § 5 DSGVO die Datenverarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn sie für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlich sind. Weitere Grundsätze umfassen Transparenz, Rechtmäßigkeit, Treu und Glauben, Datenminimierung, Speicherbegrenzung, Datenrichtigkeit, Rechenschaftspflicht, Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit.

Datenschutz kann mit anderen Zielen kollidieren. Er muss zum Beispiel gegenüber der Informationsfreiheit abgewogen werden. Die Informationsfreiheit steht für die Öffnung von Informationen der öffentlichen Verwaltung. Allerdings unterliegen auch diese Informationen dem Datenschutz. Mit dem Informations-

freiheitsgesetz von 2006 (siehe Abschnitt 7.1.3) wurde mit §5 hier eher zugunsten des Datenschutzes entschieden.

Offene Daten dürfen keinen Personenbezug aufweisen, damit eine Beeinträchtigung des Einzelnen in seinem Persönlichkeitsrecht ausgeschlossen ist. Von den Datenbereitstellern ist bereits vor der Veröffentlichung darauf zu achten, dass eine Anonymisierung der Daten erfolgt. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass aus der Kombination offener Daten in Verwaltungsportalen beziehungsweise deren Verarbeitung mittels Algorithmen durchaus personenbezogene Daten entstehen können (Klessmann et al., 2012, S. 439; Sommer, 2018, S. 4 ff.). § 14 Abs. 2 DSGVO verlangt, dass „der betroffenen Person gegenüber eine faire und transparente Verarbeitung zu gewährleisten“ sei. Die weitere Praxis und Rechtsprechung wird etwaige Regelungslücken und -möglichkeiten aufzeigen.

Hinsichtlich der Anwendung des Datenschutzes auf den öffentlichen Einkauf und die eVergabe müssen zwei Fälle unterschieden werden: erstens die Anmeldung auf einem Vergabe- oder Bekanntmachungsportal und zweitens die Ausschreibungsdokumente im Einkaufsprozess. Bei der Anmeldung auf einem Vergabeportal werden personenbezogene Daten erhoben, um die Nutzung eines Vergabeportals überhaupt zu ermöglichen. Die Anmeldedaten sind zum Beispiel Informationen zur ausschreibenden Stelle, des Bieters, dortige Ansprechpartner mit Namen und E-Mail. Diese Daten sind nur für das Verhältnis des Vergabeportals zum öffentlichen Auftraggeber beziehungsweise Bieter/Bewerber relevant. Umgekehrt werden meist auch Nutzungsdaten erhoben, die Auskünfte über das Verhalten auf dem Portal (Verweildauer, Plattformaktionen etc.) enthalten. Auch diese Nutzungsdaten gelangen nur an den Anbieter des Vergabeportals.

Bei der Nutzung eines eVergabeportals gilt die Verarbeitung personenbezogener Daten als rechtmäßig, wenn sie für „die Erfüllung eines Vertrags [erforderlich ist], dessen Vertragspartei die betroffene Person ist“ (Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO). Der Vertrag besteht zwischen dem Vergabeportalbetreiber mit dem öffentlichen Auftraggeber beziehungsweise Bewerber/Bieter über die Nutzung des Portals. Allerdings sind der Vertragspartner (öffentlicher Auftraggeber) und die Person (in der Regel ein Mitarbeiter), deren Daten verarbeitet werden, meist unterschiedlich. Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO erlaubt jedoch eine Datenverarbeitung bei berechtigtem Interesse des Verantwortlichen für die Datenverarbeitung, wenn nicht die Interessen der hiervon Betroffenen überwiegen. Auch für die Erhebung von Daten über die Nutzung des Portals kann Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO angewendet werden. Das berechtigte Interesse des Portalbetreibers liegt dabei in dem ordnungsgemäßen Betrieb, der Anpassung und Verbesserung seines Vergabeportals. Für die Verarbeitung von Daten, die

über diese Zwecke hinausgehen, wäre eine gesonderte Einwilligung erforderlich (Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO) (Luedtke, 2018).

Im zweiten Fall enthalten viele Ausschreibungsdokumente entlang des gesamten Vergabeprozesses personenbezogene Daten, neben den Namen der Beteiligten sind dies zum Beispiel Unterlagen im Rahmen der Eignungsprüfung. Ähnlich wie im ersten Fall kann mit personenbezogenen Daten, die im Rahmen des Vergabeprozesses auf die Plattform durch die Teilnehmer am Verfahren eingestellt werden, umgegangen werden. Vergabeverfahren haben den Abschluss eines Vertrags zum Ziel und sind gemäß Art. 6. Abs. 1 lit b DSGVO eine vorvertragliche Maßnahme. Auch hier gilt: Meist enthalten die Dokumente Daten des Mitarbeiters, nicht der Vertragspartei, die den Zuschlag erhält. Auch hier kommt Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO zur Anwendung. Nach innen gerichtet kommt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer § 26 BDSG (Regelung Verwendung der Daten von Mitarbeitern) zur Anwendung (Luedtke, 2018).

Des Weiteren ist die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Grundsätze des Art. 5 DSGVO zwingend. Vor allem gelten die Grundsätze der Transparenz und der Zweckbindung. Der Transparenzgrundsatz bedeutet, dass die von der Verarbeitung ihrer Daten betroffenen Personen umfänglich und verständlich über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten informiert werden. Diese Verpflichtung trifft den Betreiber des Vergabeportals gegenüber den Nutzern des Portals und die ausschreibende Stelle gegenüber Bietern/Bewerbern.

Der Zweckbindungsgrundsatz wiederum besagt, dass personenbezogene Daten nur für den vorgesehenen Zweck ihrer Erhebung verwendet werden dürfen. Eine weitergehende Nutzung ist nur mit Erlaubnis gestattet. Endet der Zweck, etwa indem eine Vergabestelle oder ein Bewerber das jeweilige Angebot zurücknimmt, sind auch die jeweiligen personenbezogenen Daten zu löschen.

Hinsichtlich der Speicherung und des Löschens der Daten gilt mit Blick auf die Zweckbindung, dass die Daten nur so lange gespeichert werden dürfen, wie es für den Zweck der Verarbeitung erforderlich ist. Das bedeutet für die Nutzungsdaten und Anmeldedaten, dass sie bei Vertragsende zwischen Plattformbetreiber und öffentlichem Auftraggeber sowie Bewerber/Bieter zu löschen sind. Nach Ende des Vertragsverhältnisses ist zwar eine weitergehende Speicherung teilweise erforderlich, um vergaberechtliche Dokumentationspflichten oder steuerrechtliche Vorgaben aus der Abgabenordnung zu erfüllen oder aber Ansprüche durchsetzen zu können. Sobald diese Pflichten jedoch nicht mehr bestehen, muss eine endgültige Löschung erfolgen (Luedtke, 2018).

Ausgangspunkt der datenschutzrechtlichen Überlegungen der Auftraggeber und Bewerber/Bieter sollte stets die Frage sein, welche personenbezogenen

Daten im Vergabeverfahren verarbeitet werden. Daran anknüpfend sollten die Rollen der handelnden Parteien gemäß DSGVO geklärt werden, das heißt, wer welche Informationspflichten wann zu erfüllen hat, wie die Informationen rechtlich sicher im Gesamtprozess bereitgestellt werden können, welche speziellen Datenschutzbedarfe berücksichtigt werden müssen und was vom Vertragspartner mit Blick auf Datenschutz eingefordert werden kann. Die Verträge sollten auf Basis des geltenden Datenschutzes entsprechende Klauseln und Nutzungsbestimmungen, die über die Offenlegung der Daten informieren, enthalten.

Dies setzt eine tiefere Auseinandersetzung mit dem operativen Einkaufsprozess voraus und addiert – zumindest am Anfang – die Komplexität, da dies in bestehende oder neue Handlungsanweisungen und Richtlinien für die Verwaltungen eingearbeitet werden muss. Weiters muss sorgfältig geprüft werden, wo personenbezogene Daten vorliegen beziehungsweise in der Kombination mit anderen Daten entstehen können. Dort wäre eine Anonymisierung der Daten empfehlenswert.

7.3.6 Lizenzierung

7.3.6.1 Definition und Anforderungen an ein Lizenzmodell

„Eine Lizenz ist die vom Inhaber eines gewerblichen Schutzrechts oder urheberrechtlichen Verwertungsrechts einem Dritten eingeräumte Befugnis, die dem Rechtsinhaber zustehenden Verwertungsrechte auszuüben (Nutzungsrecht)“ (Gabler Wirtschaftslexikon, 2019).

Das Lizenzmodell für offene öffentliche Einkaufsdaten darf, da Lizenzfreiheit eines der zehn Prinzipien ist, denen offene Daten folgen sollten, weder Lizenzkosten verlangen, noch ausschließende, räumlich oder zeitlich beschränkte Rechte beinhalten. Weitere optionale Eigenschaften umfassen zum Beispiel die Praktikabilität oder die Anpassungsmöglichkeit der Nutzungsbestimmungen, ohne neue Lizenzen schaffen zu müssen (Dulong De Rosnay et al., 2014; Klessmann et al., 2012, S. 246 ff.).

Es sollte – auch nach Art. 8 der novellierten PSI-Richtlinie (EU) 2019/1024 – nach Möglichkeit auf Standard-Lizenzen zurückgegriffen werden. In diesem Fall wird auf individuell formulierte Lizenzen verzichtet, die Begriffe und auch rechtlichen Konsequenzen sind bei Nutzung von Standard-Lizenzen für alle Beteiligten klar und sie ermöglichen eine schnellere und effektivere Abwicklung über das Internet. Ein Lizenzmodell sollte die angedachten Nutzungsrechte und Bedingungen enthalten (zum Beispiel kommerziell, nicht-kommerziell).

Im Umfeld offener Daten ist es wichtig, dass die Nutzung von Daten über verschiedene Portale hinweg möglich ist. Daher sollten Lizenzen möglichst kompatibel zu den bereits bestehenden Lizenzmodellen sein. Wenn Bedingungen sich gegenseitig ausschließen, wäre eine durchgängige Nutzung erschwert oder sogar unmöglich und im schlimmsten Fall würde man wieder auf Datensilos zurückfallen.

Sowohl die OKFN als auch OCP empfehlen die Nutzung von Lizenzen zur gemeinfreien Widmung (Public Domain Dedication) oder von Lizenzen mit Namensnennung (Attribute only) (Open Contracting Partnership, 2019d; Open Knowledge Foundation International, 2019e). Beispiele hierfür sind die CC-Zero-Lizenz oder die CC-BY-4.0-Lizenz.

Im Folgenden werden die Deutschland Lizenz, die Creative-Commons (CC)-Lizenzen und die Open Data Commons-Lizenzen kurz erläutert, da sie sich auf offene Daten anwenden lassen. Wichtig ist, dass es hier ein Spannungsfeld geben kann zwischen den Anforderungen der Open Data-Philosophie (möglichst geringe Bedingungen, weitgehende Rechte) und den Ansprüchen der Verwaltung (Schutz bestimmter Daten, Einschränkung von Rechten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen).

7.3.6.2 Kurzvorstellung ausgewählter Lizenzmodelle Datenlizenz Deutschland

Die Datenlizenz Deutschland entsprang einer Kooperation von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zur Erstellung des Open Data-Portals (GovData, siehe Abschnitt 7.3.6.2). Ihre Nutzungsbestimmungen sind für Verwaltungsdaten in Deutschland entwickelt worden und vom „Open Definition“ Advisory Council der OKFN anerkannt (Ministerium für Wirtschaft, 2019d). Die im Juli 2014 veröffentlichte Datenlizenz Deutschland 2.0 gibt es in zwei Ausführungen:

- Die Variante „Zero“ ermöglicht eine einschränkungslose Weiterverwendung (dl-de/zero-2-0) (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019b).
- Die Variante „Namensnennung“ verpflichtet den Datennutzer zur Nennung des jeweiligen Datenbereitstellers (dl-de/by-2-0).

Die Kompatibilität mit anderen weit verbreiteten Open Data-Lizenzen erweist sich allerdings in den meisten Fällen als problematisch. Die Kompatibilitäten

müssen insbesondere mit Blick auf Gewährleistungsrechte, Haftungsausschlüsse und teilweise Vorgaben zum Quellenvermerk im Einzelfall geprüft werden (siehe Tabelle 7.10).

Tabelle 7.10 Kompatibilität der Datenlizenz Deutschland mit CC und ODC (in Anlehnung an Ministerium für Wirtschaft, 2019a, S. 27 ff.)

Art der Kompatibilität	Betroffene Lizenzen	Wesentliche Unterschiede (Bsp.)
Kompatibilität	dl-de/zero-2.0 und alle anderen Lizenzen (außer der ODC-PDDL)	Ausgenommen ist die ODC-PDDL aufgrund ihrer Rechtswahlklausel
Eingeschränkte Kompatibilität	dl-de/by-2.0 und ODbL 1.0	Gewährleistungsrechte und Haftungsausschlüsse, Vorgaben zum Quellenvermerk
	dl-de/by-2.0 und die ODC-BY	Gewährleistungsrechte und Haftungsausschlüsse, Vorgaben zum Quellenvermerk
	dl-de/by-2.0 und die CC-BY-4.0	Gewährleistungsrechte und Haftungsausschlüsse
	dl-de/by-2.0 und der CC-BY-SA 4.0	Share-Alike-Klausel, Vorgaben zum Quellenvermerk
Keine Kompatibilität	dl-de/by-2.0 und ODC-PDDL	Unterschiede bezüglich Namensnennung, Urhebervermerke, Haftungsausschlussklausel, Rechtswahlklausel

Creative Commons

Creative Commons (CC) ist der Name einer im Jahr 2001 gegründeten gemeinnützigen amerikanischen Organisation, die den freien Austausch von Inhalten im Internet unterstützt. Ihr Ziel ist die Vereinfachung der Lizenzierung über vorgefertigte Standardlizenzverträge. Eine Besonderheit der CC Lizenzen ist, dass jeweils länderspezifische Anpassungen dieser Lizenzen bestehen, die für mehr als 50 Länder an die nationale Rechtslage angepasst und übersetzt wurden.

Die CC-Lizenztypen bestehen aus vier Grundelementen (Tabelle 7.11). Durch ihre Kombination ergeben sich insgesamt sechs CC-Lizenzen, die in der Version 4.0 nach deutschem Recht zur Verfügung stehen. Sie sind in Tabelle 7.12 aufgeführt.

Tabelle 7.11 Rechtemodule Creative Commons (in Anlehnung an Creative Commons, 2019, übersetzt durch Verfasserin; Klessmann et al., 2012, S. 249 ff.)

Kürzel	Name des Moduls	Kurzerläuterung
by	Namensnennung (englisch: Attribution)	Der Name des Urhebers muss genannt werden.
nc	Nicht kommerziell (Non-Commercial)	Das Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
nd	Keine Bearbeitung (No Derivatives)	Das Werk darf nicht verändert werden.
sa	Weitergabe unter gleichen Bedingungen (Share Alike)	Das Werk muss nach Veränderungen unter der gleichen Lizenz weitergegeben werden.

Tabelle 7.12 Kernlizenzen Creative Commons (in Anlehnung an Creative Commons, 2019, übersetzt durch Verfasserin; Klessmann et al., 2012, S. 249 ff.)

Kürzel	Vollständige Bezeichnung
CC0	kein Copyright, wenn möglich
by	Namensnennung
by-sa	Namensnennung, Weitergabe unter gleichen Bedingungen
by-nd	Namensnennung, keine Bearbeitung
by-nc	Namensnennung, nicht kommerziell
by-nc-sa	Namensnennung, nicht kommerziell, Weitergabe unter gleichen Bedingungen
by-nc-nd	Namensnennung, nicht kommerziell, keine Bearbeitung

Hier relevant sind insbesondere die Lizenzen CC0, CC BY und CC BY SA, da sie der Definition „freie Lizenz“ nach der Open Definition entsprechen (Tsiavos, 2014, S. 7). Die *CC0-Lizenz* besagt, dass Nutzungsbedingungen und Namensnennungen entfallen, es wird auch auf urheberrechtliche und sonstige Schutzrechte verzichtet. Kopien, Veränderungen und die kommerzielle Nutzung sind ohne weitere Bedingungen möglich. Die *CC-BY-4.0-Lizenz* fordert die Nennung des Namens oder Pseudonyms des Rechteinhabers beziehungsweise Lizenzgebers. Weitere verpflichtende Nennungen sind der Titel des Inhalts, ein Hinweis auf die originäre Ressource und eine Kennzeichnung im Fall von Veränderungen. Im Unterschied zur *CC-BY-4.0-Lizenz* fordert die *CC-BY-SA-4.0-Lizenz*, dass das Ergebnis der Veränderung nur unter identischen oder vergleichbaren Bedingungen des Lizenzvertrags weitergegeben werden darf. Der neu entstandene Schutzgegenstand darf also keine weitergehenden Lizenzbedingungen

(beispielsweise ein Verbot der Vervielfältigung oder der kommerziellen Nutzung) erhalten.

Vorteilhaft ist, dass die CC-Lizenzen bereits vielfach genutzt werden und entsprechend bekannt sind. Dies bietet eine gewisse Rechtssicherheit, Einzelverhandlungen reduzieren sich. Auch die Einschränkungsmöglichkeiten über die Kombination der Rechtemodule bietet Flexibilität. Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Lizenzen berücksichtigt sich verändernde rechtliche Rahmenbedingungen.

Die Nachteile beziehen sich unter anderem auf die nicht klare Definition der kommerziellen Nutzung, was vor allem bei der Erhebung von Nutzungsgebühren von Bedeutung ist. Eine Haftung des Lizenzgebers umfasst nur Schäden aus der Verletzung des Lebens, des Körpers oder der Gesundheit bei mindestens nachgewiesener Fahrlässigkeit, für alle anderen Schäden wird nur bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz gehaftet. Eine freiwillige Haftung darüber hinaus gibt es nicht. In dem Fall, dass Rechte Dritter am Schutzgegenstand bestehen, könnte der Nutzer jedoch auf Schadensersatz verklagt werden. Eine Erstattung des zu leistenden Schadensersatzes vom Lizenzgeber ist dabei nicht möglich (Klessmann et al., 2012, S. 249 ff.).

Open Data Commons

Open Data Commons (ODC) ist ein Projekt der OKFN, das sich mit rechtlichen Lösungen für freie offene Daten befasst. Hierzu zählen auch Lizenzen für freie Datenbanken und deren Inhalte. Zu diesen Lizenzen gehören die Attribution License (ODC BY), die Open Database License (ODC ODbL) und die Public Domain Dedication and License (ODC PDDL). Für die einzelnen ODC-Lizenzen gibt es Entsprechungen bei den Creative-Commons-Lizenzen.

Alle ODC-Lizenzen erlauben ein Kopieren, Bearbeiten und (Weiter-)Verteilen von Daten beziehungsweise Datenbanken für beliebige Zwecke auch derart, dass weitere Werke anhand ihrer Daten hergestellt oder abgeleitet werden dürfen. Unterschiede liegen in der Art, wie die Daten beziehungsweise Datenbanken verwendet werden dürfen, sowie in den im Gegenzug zu erbringenden Leistungen des Nutzers.

Die *ODC-BY-Lizenz* stimmt im Wesentlichen mit der Creative-Commons-BY-4.0-Lizenz überein. Bearbeitungen und das Recht zur kommerziellen Nutzung sind ebenfalls zulässig. Die *ODC ODbL* ist mit ihren Nutzungsbestimmungen vergleichbar mit der Creative-Commons-BY-SA-4.0-Lizenz. Namensnennung und die Weitergabe erfolgen unter gleichen Bedingungen. Die *ODC PDDL* ist das Gegenstück zur Creative-Commons-Zero-Lizenz. Vervielfältigungen, Veränderungen und die kommerzielle Anwendung von Daten sind

ohne die Pflicht zur Namensnennung möglich. Sie stellt somit die freieste der drei Lizenzen dar – was für den ursprünglichen Rechteinhaber die größte Einbuße darstellt, da bei ihm keine Rechte verbleiben (Klessmann et al., 2012, S. 251 f.; Open Knowledge Foundation International, 2019d).

7.3.6.3 Anwendung von Lizenzmodellen auf den öffentlichen Einkauf

Mit Blick auf den öffentlichen Einkauf ist zu beachten, dass Behörden oft Dritte beauftragen, Dienste auszuführen. Diese Dritten müssen ebenfalls informiert und verpflichtet sein, die entsprechenden Daten als offene Daten bereitzustellen. Hier sind zwei Wege denkbar: Einerseits lässt sich dies als Geschäftsbedingung im Vertrag aufnehmen. Andererseits ist es möglich, das Eigentum an den Daten zu erhalten, um diese selbst veröffentlichen zu dürfen. Entsprechende Nutzungsbestimmungen müssen unter anderem (Dulong De Rosnay et al., 2014, S. 14 f.; Open Data Institute, 2019):

- die Quellenangaben beinhalten,
- die Rechte zur Veröffentlichung von Daten Dritter als offene Daten enthalten,
- die Zugriffsrechte auf die Daten, die im Rahmen einer Dienstleistung erbracht werden, definieren,
- aufzeigen, dass die Daten den beauftragenden Behörden gehören,
- die genutzten Standardlizenzen anführen und
- die Schritte zur Handhabung persönlicher Daten beziehungsweise zur Datenschutz-Folgeabschätzung enthalten.

7.3.7 Geldleistungsmodelle

Die Datenangebote staatlicher Stellen können kostenfrei oder auch gegen eine monetäre Leistung bereitgestellt werden, was unter den Oberbegriff der Geldleistung gefasst wird. Im Falle einer Geldleistungspflicht können sowohl privatrechtliche Entgelte als auch öffentlich-rechtliche Gebühren anfallen. Gebühren werden von verschiedenen Rechtsnormen adressiert.

Gemäß Novellierung der PSI-Richtlinie ((EU) 2019/1024) sieht Art. 6 vor, dass die Weiterverwendung von Dokumenten kostenfrei ist, allerdings Grenzkosten für die Reproduktion, Bereitstellung und Verbreitung erhoben werden können. Davon ausgenommen sind öffentliche Stellen, die einen erhöhten Kostendeckungsbedarf haben, Bibliotheken, Museen, Archive und öffentliche Unternehmen. In diesen Fällen darf eine angemessene Gewinnspanne erhoben

werden. Die Gesamtkosten müssen nach objektiven, transparenten und nachprüf-
baren Kriterien berechnet werden.

Das IWG ist die nationale Umsetzung der PSI-Richtlinie (die im Juli 2019
noch nicht an die novellierte PSI-Richtlinie angepasst war). Gemäß § 5 Abs. 1
IWG sind Entgelte für die Weiterverwendung von Informationen auf die Kosten
der Bearbeitung und Weiterverbreitung beschränkt. Eine Ausnahme stellen gemäß
§ 5 Abs. 2 IWG öffentliche Stellen dar, die einen wesentlichen Teil der Kosten
zur Erfüllung ihrer Aufgaben decken müssen.

Laut IFG-Bund hat jede Person das Recht, amtliche Informationen von
Bundesbehörden einzusehen. Dies kann mit Gebühren oder Auslagen für den
Antragsteller verbunden sein. Einfache Auskünfte sind gebührenfrei, je nach
Aufwand kann eine Maximalgebühr von 500 Euro plus Auslagen gemäß
Gebührenordnung des IFG verlangt werden. Die Regelungen der Länder-IFG
können hiervon abweichen (siehe zum Beispiel Verwaltungsgebührenordnung
(VerwGebO) IFG NRW) (Klessmann et al., 2012, S. 294).

Im BHO gibt es keinen speziellen Passus zu Geldleistungen für die Daten-
bereitstellung, sondern nur allgemeine Bestimmungen zu Geldleistungen
(§ 63 Abs. 3 BHO: Regelungen zur unentgeltlichen Abgabe von Vermögens-
gegenständen, § 40 BHO: Andere Maßnahmen von finanzieller Bedeutung
und in § 7 BHO: Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Ver-
waltungshandelns). Im Zentrum steht dabei wirtschaftliches Verwaltungshandeln
(Klessmann et al., 2012, S. 295).

Gemäß Verwaltungskostengesetz (VwKostG) kann eine Behörde, die
Gebühren erheben darf, eine Gebührenordnung erlassen. Hierbei kommt ins-
besondere § 3 VwKostG zur Anwendung. Danach ist die Höhe der Gebühr nach
Aufwand zu berechnen und kostendeckend zu handeln (Klessmann et al., 2012,
S. 295).

Diese rechtlichen Vorgaben müssen bei Definition eines Geldleistungsmodells
durch die öffentliche Verwaltung betrachtet werden. Gleichzeitig gibt es einen
Trend „zur geldleistungsminimalen respektive geldleistungsfreien Bereitstellung
von Daten öffentlicher Stellen“ (Klessmann et al., 2012, S. 296). Jedoch wird
auch die Erhebung von anfallenden Zusatzkosten zunehmend festgeschrieben. So
soll den öffentlichen Stellen ermöglicht werden, einen Teil des Aufwands für die
Datenbereitstellung zu kompensieren (Klessmann et al., 2012, S. 286).²⁹

²⁹In diesem Zusammenhang ist auch die jüngste Rechtsprechung interessant, nach welcher
öffentliche Auftraggeber Vergabeportalen nicht kostenfrei Auskunft erteilen müssen. Im
dargelegten Fall handelte es sich nicht um presserechtliche Auskünfte, die kostenfrei erteilt
werden müssen, sondern um kommerzielle Zwecke (BVerwG, 21.03.2019, 7 C 26.17).

In der Praxis werden öffentliche Einkaufsdaten aktuell wie folgt bereitgestellt:

- GovData-Portal: Grundsätzlich ist die Bereitstellung der Daten kostenfrei, wenn es nicht anders in den Nutzungsbestimmungen des jeweiligen Datensatzes dargelegt ist (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019c). Andernfalls greifen die Bestimmungen des IFG-Bund.
- Open.NRW: Grundsätzlich ist die Bereitstellung der Daten auf Open.NRW kostenfrei, wenn es nicht anders in den Nutzungsbestimmungen des jeweiligen Datensatzes dargelegt ist (Ministerium für Wirtschaft, 2019f). In der VerwGebO IFG NRW können nach Anlage Ziffer 1.3.3 bei außergewöhnlichem Verwaltungsaufwand, insbesondere, wenn Daten zum Schutz privater Interessen anonymisiert werden müssen (§ 10 Abs. 2 IFG), bis zu 1.000 Euro Gebühren anfallen.
- Bremer Transparenzportal: Die Einsicht in elektronische Daten nach §11 BremIFG ist kostenfrei, ansonsten greift die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem BremIFG. Für die Erteilung einer schriftlichen oder elektronischen Auskunft (Anlage Ziffer 4) oder Herausgabe von Duplikaten sowie Zurverfügungstellung von Akten (Akteneinsicht) oder sonstigen Informationsträgern (auch in elektronischer Form) (BremIFG, Anlage Ziffer 5) können bei besonderem Aufwand bis 500 Euro anfallen (bei mehr als acht Stunden Aufwand) (Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, 2006).
- Hamburger Transparenzportal: Generell erfolgt die Datenbereitstellung auf dem Transparenzportal kostenfrei (Freie und Hansestadt Hamburg, 2019a). Nach der Gebührenordnung für Amtshandlungen nach HmbTG können Kosten für den Zugang zu (anderen als im Transparenzportal bereitgestellten) Informationen entstehen. Die maximale Höhe beträgt 500 Euro für einen besonders hohen Prüfaufwand (Ziffer 1.3.1.2.).

7.3.8 Betreibermodelle

Die Studie „Open Government Data Deutschland“ differenziert drei wesentliche Betreibermodelle für Open Government Data: föderale Betreibermodelle, Länderportale und Betreibermodelle in Fachdaten-Netzwerken. In einem föderalen Betreibermodell werden bestehende oder neu eingerichtete Organisationen mit dem Betrieb und der Koordination beauftragt. Ein Beispiel hierfür ist der IT-Planungsrat, der den Betrieb querschnittlicher Anwendungen wie Governikus oder die Behördennummer 115 übernommen hat (Bundesministerium des Innern, 2019a). Nach Projektende geht die Verantwortung für die Anwendungen auf eine Betreiberorganisation über. Das kann eine bestehende Behörde oder Gesellschaft von Bund und Ländern sein oder eine neu gegründete Organisation als Geschäfts- und

Koordinierungsstelle (Klessmann et al., 2012, S. 350 f.). Als Beispiel kann hier das Datenportal GovData genannt werden. Weitere Varianten lassen sich auf Länderebene finden. Übereinstimmend ist, dass fachliche und technische Verantwortung oftmals in verschiedene Hände vergeben werden, sowohl intern wie auch extern, und dass eine ressourcenschonende Aufstellung erfolgt.

Ein weiteres Betreibermodell ergibt sich aus der Etablierung von Open Government Data in Fachdaten-Netzwerken. Hier ist es üblich, dass Koordinierungsstellen bei Fachbehörden von Bund und Ländern eingerichtet werden und auf Basis von Verwaltungsvereinbarungen agieren. In einem gemeinsamen Entscheidungs- und Steuerungsgremium von Bund, Ländern und Kommunen werden Entscheidungen getroffen. Dieses Gremium berichtet wiederum an den IT-Planungsrat (zum Beispiel im Fall der Geodateninfrastruktur Deutschland; GDI-DE) (Klessmann et al., 2012, S. 354 ff.).

Im Falle der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten ist ein ebenenübergreifender Ansatz sinnvoll, da beispielsweise GovData als bestehendes Portal genutzt werden könnte. Für einen Überblick über Anforderungen und Aufgaben eines Betreibers sei auf Abbildung 7.15 verwiesen. Die Hauptaufgaben

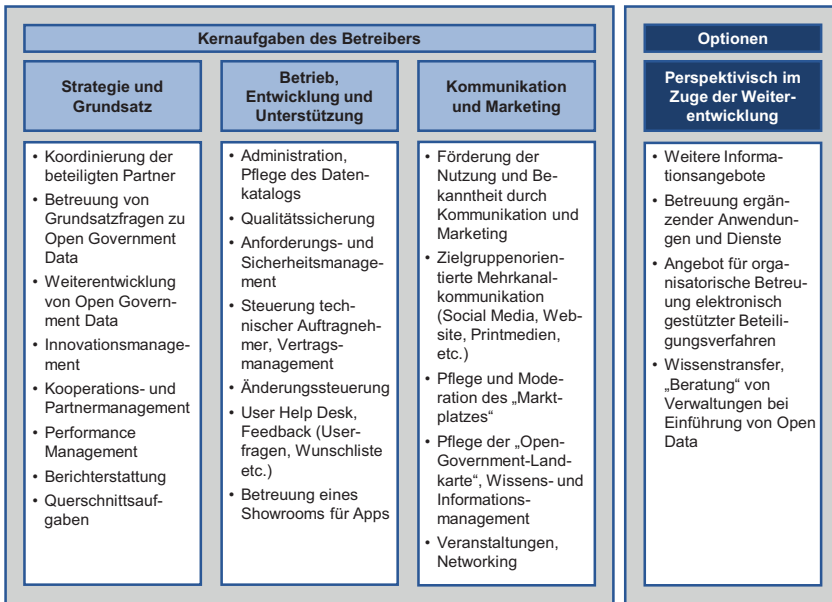


Abbildung 7.15 Kernaufgaben des Betreibers (in Anlehnung an Klessmann et al., 2012, S. 367)

betreffen Strategie und Grundsatz, Betrieb, Entwicklung und Unterstützung sowie Kommunikation und Marketing. Demnach geht das Spektrum weit über rein technische Aufgaben hinaus. Möglicherweise ergibt sich hieraus ein weiteres Betätigungsfeld für die Rechnungshöfe und Beschaffungsstellen.

Bei den institutionellen Umsetzungsformen können insbesondere eine *Koordinierungsstelle*, das *Kooperationsmodell* oder das *Partnermodell* eingesetzt werden. Die *Koordinierungsstelle* als öffentlich-öffentliches Modell würde insbesondere strategisch-steuernde sowie kommunikative Aufgaben wahrnehmen und den technischen Betrieb an einen IT-Dienstleister auslagern. Finanziert würde die Koordinierungsstelle über Vereinbarungen mit Bund und Ländern. Das *Kooperationsmodell* als ebenfalls öffentlich-öffentliches Modell beinhaltet, dass der Betrieb durch einen bestehenden Betreiber eines anderen öffentlichen Open Data-Portals oder eines Fachdatenportals wahrgenommen wird. Beim *Partnermodell* wird ein privater Dienstleister beauftragt, der dann auf Vertragsbasis oder im Rahmen einer zu gründenden öffentlich-privaten Partnerschaft agiert. Die Bezahlung erfolgt entweder entgeltbasiert oder aber durch die Erzeugung von Erlösen aus Zusatzdienstleistungen (Klessmann et al., 2012, S. 370 f.).

Die *Koordinierungsstelle* hat die Vorteile einer hohen politischen und strategischen Außenwirkung, klarer Verantwortlichkeiten sowie eines für alle Teilnehmer gleichberechtigten Zugangs. Hingegen ist ihr Nachteil, dass sie extra geschaffen, budgetiert und mit Personal ausgestattet werden muss. Das *Kooperationsmodell* kann auf bestehende Strukturen und Erfahrungen zurückgreifen und sofort genutzt werden. Während die IT-Fachkompetenz und Einbindung in bekannte Netzwerke sehr hoch ist, ist das Potential, eine Signalwirkung nach außen zu erzeugen, eher gering. Beim *Partnermodell* wird schließlich die Chance zur Erlangung von Open Data-Kompetenzen an externe, private Dienstleister weggegeben, gleichwohl ist dieses Modell ressourcentechnisch skalierbar und es orientiert sich am aktuellsten Wissen rund um die technische und kommunikative Bereitstellung von Open Data-Portalen (Klessmann et al., 2012, S. 372 ff.).

Mit Blick auf eine mögliche Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten über das GovData-Portal scheint das bestehende Betreibermodell ebenfalls gut genutzt werden zu können. Weitere Varianten müssten vor dem Hintergrund eines konkreten Anwendungsfalls geprüft werden.

Nach Vorstellung der allgemeinen und technologisch konstituierenden Merkmale soll nun ein Blick in die aktuelle Praxis mit Blick auf Verwaltungsportale, die bereits heute öffentliche Einkaufsdaten unterschiedlicher Art bereitstellen, ergänzt werden. Dies beinhaltet auch die in Abschnitt 2.3 erwähnte Portalanalyse.

7.3.9 (Offene) Verwaltungsportale mit öffentlichen Einkaufsdaten

7.3.9.1 Verwaltungsportale

Zur Schärfung des Verständnisses ist zunächst die Definition von „Verwaltungsportal“ hilfreich. Unter Verwaltungsportalen können

„leicht bedienbare, sichere und personalisierbare Zugangssysteme verstanden werden, über die Anwender mit Rücksicht auf ihre Zugriffsberechtigungen einen Zugang zu Informationen, Anwendungen, Prozessen und Personen aus Parlament, Regierung, Verwaltung, Justiz und öffentlichen Unternehmen erhalten, die ihrerseits in diversen Systemen der öffentlichen Hand bereitgestellt oder eingebunden und durch das Portal erschlossen werden“ (von Lucke, 2008, S. 119).

Für Verwaltungsportale lassen sich, wie in Abbildung 7.16 dargelegt, vier aufeinander aufbauende Entwicklungsstufen darstellen (von Lucke, 2008, S. 120):

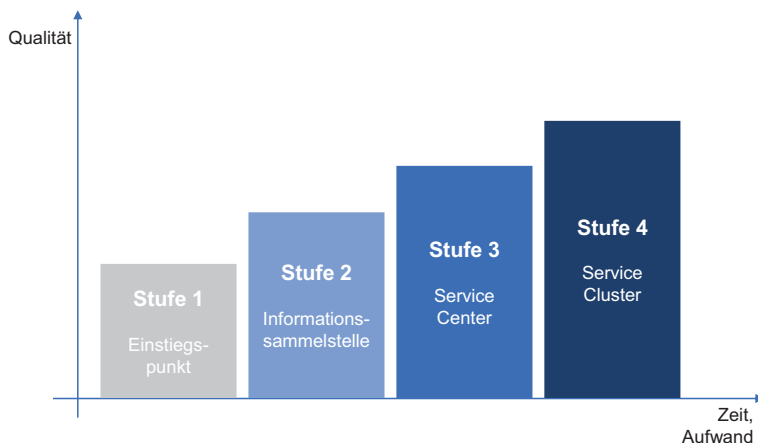


Abbildung 7.16 Idealtypische Entwicklungsstufen von Verwaltungsportalen (in Anlehnung an von Lucke, 2008, S. 120)

Die erste Stufe des „Einstiegs-punkts“ besitzt den Charakter eines Wegweisers: Der Zugang zu Informationen und Verwaltungsleistungen wird gezielt über Verzeichnisse der jeweils zuständigen Stellen angeboten. In der zweiten Entwicklungsstufe steht die Bündelung von Informationen aus verschiedenen Quellen und ihre Weitergabe im Vordergrund. Da die Informationen aus verschiedenen Quellen stammen, ist hier eine fachkundige Analyse und Aufbereitung

erforderlich, um Aktualität und Qualität der Informationen gewährleisten zu können. Die dritte Stufe des „Service Centers“ ermöglicht die rechtlich verbindliche Durchführung von Verwaltungsverfahren. Ein Beispiel hierfür ist die Beantragung von Verwaltungsleistungen. Eine notwendige Voraussetzung ist die Integration der relevanten Datenbanken und Verzeichnisse, sodass Daten bereits automatisch und personalisiert in Formulare übernommen werden können. Letztlich entsteht aus der Verbindung einzelner Service Center ein Service Cluster und somit ein Verbund von Verwaltungsportalen. Unabhängig vom Portal ist somit der Zugriff auf alle eingebundenen Informations- und Transaktionsangebote möglich, die ein nahtloses Interagieren und Kommunizieren im Sinne eines „Seamless Government“ (nahtloses Regieren) ermöglichen (von Lucke, 2008, S. 120 ff.).

Mit Bezug zum öffentlichen Einkauf (siehe Tabelle 7.13) bieten Einstiegspunkte Verzeichnisse mit übergeordneten Informationen zu aktuellen Ausschreibungen, Ansprechpartnern und Portalen. Informationssammelstellen bereiten Meldungen zu Ausschreibungen redaktionell auf und stellen teilweise ergänzte Ausschreibungstexte inklusive der dazugehörigen Dokumente bereit. Die Service Center gehen noch einen Schritt weiter und integrieren auch die Angebote der Verkäufer, indem sie diese ohne Öffnung entgegennehmen und bis zum Fristende und Öffnung aller Angebote aufbewahren. Der Mehrwert entsteht durch die Zuordnung der Ausschreibung auf die Angebote – über entsprechende Analysen können sofort die Anbieter und ihre Preisstrukturen verglichen werden, auch die Historie (wie oft hat ein Anbieter bereits einen Zuschlag zu welchem Preis erhalten, wie ist die Preisentwicklung), Bieterkartelle können leichter aufgedeckt und Bewertungssysteme integriert werden. In der letzten Ausbaustufe stehen Service Cluster, die im Sinne eines One Stop Shops eine einzige Anlaufstelle für Vergabestellen und Anbieter bilden. Hier entfällt die Anmeldung auf diversen Portalen, um ein möglichst umfassendes Bild aller Ausschreibungen als Interessent zu erhalten. Die Verwaltung gibt einmalig ihre Ausschreibung ein, die entsprechend auf allen relevanten Portalen automatisch eingestellt wird – der Interessent erhält eine Übersicht aus einem Portal über alle Ausschreibungen (von Lucke, 2008, S. 247 ff.).

In einer weiteren Unterscheidung können Offene-Daten-Portale sowie Vergabe³⁰- und Bekanntmachungsportale auftreten. Offene-Daten-Portale bieten eine Vielzahl unterschiedlicher Regierungsdaten über Kategorien oder Domänen offen an, zu denen auch öffentliche Einkaufsdaten gehören können. Typische Beispiele für Domänen sind Soziales, Energie, Gesundheit, Verkehr, Umwelt, Justiz, Haushalts- und Finanzdaten, Raum- und Geodaten. Vergabe- und Bekanntmachungsportale beinhalten hingegen ausschließlich öffentliche Einkaufsdaten.

³⁰Oft wird der Begriff „Ausschreibungsportal“ synonym zu „Vergabeportal“ verwendet.

Tabelle 7.13 Ansatzpunkte für die Entwicklung von Ausschreibungsportalen (in Anlehnung an von Lucke, 2008, S. 247 f.)

Einstiegspunkt	Informationssammelstelle
<ul style="list-style-type: none"> • Verzeichnis der Ausschreibungen • Verzeichnis von Ausschreibungsplattformen 	<ul style="list-style-type: none"> • Katalog der Ausschreibungen mit umfangreichen Informationen • Übersicht der Gebote und Zuschlag
Service Center	Service Cluster
<ul style="list-style-type: none"> • Entgegennahme von Angeboten • Öffnung der Angebote nach Ablauf • Zuschlag nach Ablauf der Frist • Kontakt nach Ablauf der Frist zwischen Käufer und Verkäufer • Zuschlag nach freihändiger Vergabe • Bewertungssystem 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbund von Ausschreibungsportalen • Ausschreibungsmeldestelle • Ausschreibungsübersicht • Verbund von Verwaltungsportalen • Beschaffungsverbünde • Einkaufsgenossenschaften

Offene-Daten-Portale sollen insbesondere die Transparenz des Verwaltungshandelns gegenüber den unterschiedlichen Anspruchsgruppen fördern, Vergabe- und Bekanntmachungsportale sollen den Interessenten möglichst barrierefrei Zugang zu den Informationen verschaffen, um am Vergabeverfahren teilnehmen zu können. Das heißt, hiermit werden vor allem die Veröffentlichungspflichten des Vergaberechts entlang der prozessualen Abwicklung erfüllt.

Während Bekanntmachungsportale nur als Informationsmedium und somit als Einstiegspunkt eingesetzt werden³¹, unterstützen Vergabeportale die elektronische Kommunikation zwischen Vergabestelle und Anbieter im Rahmen der förmlichen Vergabeverfahren. Sie decken damit einen größeren Teil des Vergabeprozesses als Bekanntmachungsportale ab, indem sie über die Funktion der Bekanntmachungen hinaus auch die Bereitstellung der Vergabeunterlagen, die Unterstützung der Kommunikation sowie die elektronische Angebotsabgabe anbieten. Sie stellen damit eine Informationssammelstelle dar. Alle diese Portale können auf jeder föderalen Ebene vorkommen (Bund, Länder, Kommunen).

Im Folgenden werden die relevantesten Verwaltungsportale mit Blick auf öffentliche Einkaufsdaten analysiert. Dabei wird auf Bundesebene das Open Government-Portale GovData erläutert, folgend die vier Open Government-Portale der Länder Hamburg, Bremen, NRW und Rheinland-Pfalz sowie schließlich die 26 wesentlichen Vergabe- und Bekanntmachungsportale auf Bundes- und Länderebene. Die Auswahl der OGD-Länderportale erfolgte vor dem Hintergrund der bestehenden Transparenzgesetze (Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz)

³¹Zum Beispiel <https://ted.europa.eu> für europaweite Ausschreibungen oder <https://www.service.bund.de> für alle Ausschreibungen in Deutschland.

beziehungsweise den bereits fortgeschrittenen Bemühungen (Nordrhein-Westfalen). Als Kriterium für die Selektion der 26 Vergabe- und Bekanntmachungsportale galt, dass diese durch die öffentliche Verwaltung verantwortet werden.

7.3.9.2 Offenes Verwaltungsportal GovData auf Bundesebene

Im Jahr 2012 wurde die Initiative zur Entwicklung eines zentralen Verwaltungsdatenportals für Deutschland (<https://www.govdata.de>) ins Leben gerufen³² mit dem Ziel, die in der Verwaltung vorhandenen „Datenschätze“ besser nutzbar zu machen, „... sodass durch neue Ideen sowie Kombination und Analyse neue Erkenntnisse aus den vorhandenen Daten gewonnen und neue Anwendungsfelder erschlossen werden können“ (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019c). Im Februar 2013 begann der Pilotbetrieb des vom Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS) entwickelten Portals und zum 01. Januar 2015 erfolgte die Liveschaltung (Catal et al., 2018, S. 149). Hiermit ging die Verantwortung für das bundesweite Datenportal des Bundes „GovData“ vom BMI auf die Stadt Hamburg über. Die Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData der Finanzbehörde Hamburg beauftragte die Seitenbau GmbH daraufhin mit dem umfassenden Ausbau des bis dahin bestehenden Pilotportals (Seitenbau GmbH, 2019). Die Anwendung GovData ist dem IT-Planungsrat zugeordnet und der Betrieb erfolgt auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung, welcher bislang der Bund und zehn Länder beigetreten sind.³³

Eine Grundvoraussetzung für die Aufnahme als Datensatz ist das Vorliegen klarer Nutzungsbestimmungen (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019c). Stand Juli 2019 konnte man 31 194 Datensätze über 13 Data Catalogue

³²Auf Bundesebene wurde im August 2010 das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ beschlossen. Nach Verabschiedung der NEGS im September 2010 beschloss der IT-Planungsrat im Jahr 2011 das Projekt „Förderung des Open Government“ als eines von sieben Steuerungsprojekten. Mitte 2012 veröffentlichte das Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS) die Studie „Open Government Data Deutschland“. Eine wesentliche Empfehlung der Studie war es, ein ebenenübergreifendes Datenportal aufzubauen (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019c).

³³Dies sind Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen (beteiligt sich nur an der Finanzierung, ist der Vereinbarung aber nicht beigetreten), Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2014).

Vocabulary (DCAT)-Kategorien³⁴ einsehen, welche über 41 Datenbereitsteller geliefert wurden (siehe Tabelle A.8 im Anhang). Die Zulieferungen zu den Stichworten „Verträge“ und „Vergaben“ ergeben genau zwei Metadatensätze von insgesamt 31 194 Datensätzen. Dies sind die Datensätze des Portals Open.NRW sowie der Stadt Bonn. Mit Blick auf ganz Deutschland ist dies stark ausbaufähig. Die Analyse ist in Tabelle 7.14 zusammengefasst.

Tabelle 7.14 Auswertung des GovData-Portals auf Bundesebene in Bezug auf öffentliche Einkaufsdaten (in Anlehnung an Palka et al., 2013, übersetzt durch Verfasserin)

Kriterien	Bund
Webseite	https://www.govdata.de
Datenangebot	Dokumente und Datensätze
Quantitäten zu den Schlagworten „Verträge“ und/oder „Vergaben“	Insgesamt 31 194 Datensätze; davon 2 zu Vergabe und Verträgen im öffentlichen Einkauf
Formattyp Dokumente	PDF/Verweis auf HTML-Seite
Berners-Lee	3 Sterne
Metadaten	Der Metadatensatz ist als XML und RDF herunterladbar
Datenzugang	Maschinenlesbar
Datenformat	Nicht proprietär
Feedback	Kommentar und Rating zum Datensatz möglich
Art der Partizipation und Kollaboration	Information, direkter Kontakt, Blog
Kosten der Nutzung	Frei
Art der Datenbereitstellung	Wiederkehrend
Aktualisierungszeitpunkte	Unbekannt
Informationssuche	Volltext und Filter
Auswertungsmöglichkeit auf der Seite	Nein
Visualisierungsmöglichkeit auf der Seite	Nein
Abruf	Juli 2019

³⁴Dies sind Bevölkerung und Gesellschaft; Bildung, Kultur und Sport; Energie; Gesundheit; Internationale Themen; Justiz, Rechtssystem und öffentliche Sicherheit; Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft und Nahrungsmittel; Regierung und öffentlicher Sektor; Regionen und Städte; Umwelt; Verkehr; Wirtschaft und Finanzen; Wissenschaft und Technologie (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019a).

Aus der Technologieperspektive betrachtet (siehe Abbildung 7.17) wurde das GovData-Portal mit offener Software auf Basis eines Verbundkatalogs entwickelt. GovData wird über den webbasierten Online-Dienst GitHub über <https://github.com/> bereitgestellt (GitHub Inc., 2019). Basis der Entwicklung ist die Portalsoftware Liferay, ein Open Source Content Management-System, welches wie die Plattform in Java entwickelt wurde. Für den Betrieb wird das Comprehensive Knowledge Archive Network (CKAN) verwendet. CKAN ist ein für offene Daten weit verbreiteter Metadaten-Katalog mit vollständiger REST-API, der in Linux-Umgebungen eingesetzt wird. Zur Anbindung an Java-Anwendungen wurde eine Java-Client-Bibliothek für die CKAN-API genutzt. Unterstützt wird CKAN 2.x. Es können auch andere Datenkataloge angeschlossen werden. Als Persistenz-Komponente dient ein Datenbank-Server. CKAN arbeitet nur mit PostgreSQL zusammen, Liferay mit allen vom Hibernate-Framework unterstützten Datenbanken, somit auch PostgreSQL. Das Portal unterstützt verschiedene Methoden für den Datenimport/-export, unter anderem die Bereitstellung per Web-Formular, CKAN-API (Im- und Export) sowie automatisches Importieren der Metadaten aus einem entfernten Datenkatalog (Harvesting) über im Wesentlichen das neue Metadatenmodell DCAT-AP.de (Catal et al., 2018, S. 149 f.; Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, 2012; GitHub Inc., 2019). DCAT-AP.de (<https://www.dcat-ap.de>) wurde im Juni 2018 als formaler Austauschstandard für allgemeine offene Verwaltungsdaten und somit alle deutschen Open Data-Portale vom IT-Planungsrat beschlossen. DCAT-AP.de ist die deutsche (kompatible) Adaption des DCAT-AP für Datenportale in Europa (Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, 2019b).

Eine Anbindung von GovData an das Open Data-Portal der EU (<http://data.europa.eu/euodp/en/home>) besteht ebenfalls (European Commission, 2019c). Die Metadaten werden nun im RDF/XML-Format exportiert und nicht mehr im JSON-Format und können in dieser Struktur perspektivisch ebenso als LOD angeboten werden (sofern ein Triple Store mit entsprechender SPARQL-Abfrage implementiert wird, siehe Abschnitt 7.3.2.2).

Die Anwender können auch über mobile Applikationen auf das Portal zugreifen und so nach den für sie relevanten Daten suchen; die Entwickler können über entsprechende Programmierschnittstellen (APIs) Zugriff auf die Metadaten erhalten. So wird es Entwicklern ermöglicht, eigene Anwendungen unter Nutzung der offenen Daten zu erstellen (Catal et al., 2018, S. 150). Leider fehlen Analyse- und Visualisierungswerkzeuge noch gänzlich, um die recherchierten Daten besser auszuwerten, ebenso mangelt es an Angaben zu Nutzer- und Zugriffszahlen sowohl für das Portal als auch für die einzelnen Kategorien.

Auf GovData wird die Datenlizenz Deutschland 2.0 Zero oder mit Namensnennung genutzt, die Datensätze sind unter verschiedenen – größtenteils offenen – Nutzungsbestimmungen verfügbar, so sind etwa 75 % der Datensätze im Juli 2019 frei verfügbar (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019b). Entwicklungsfelder sind jene in Richtung Linked Open Data, die Verbesserung von Visualisierungs- und Auswertungsmöglichkeiten sowie die Ergänzung der Prüfung der technischen Verfügbarkeit der Metadaten um eine inhaltliche Prüfung.

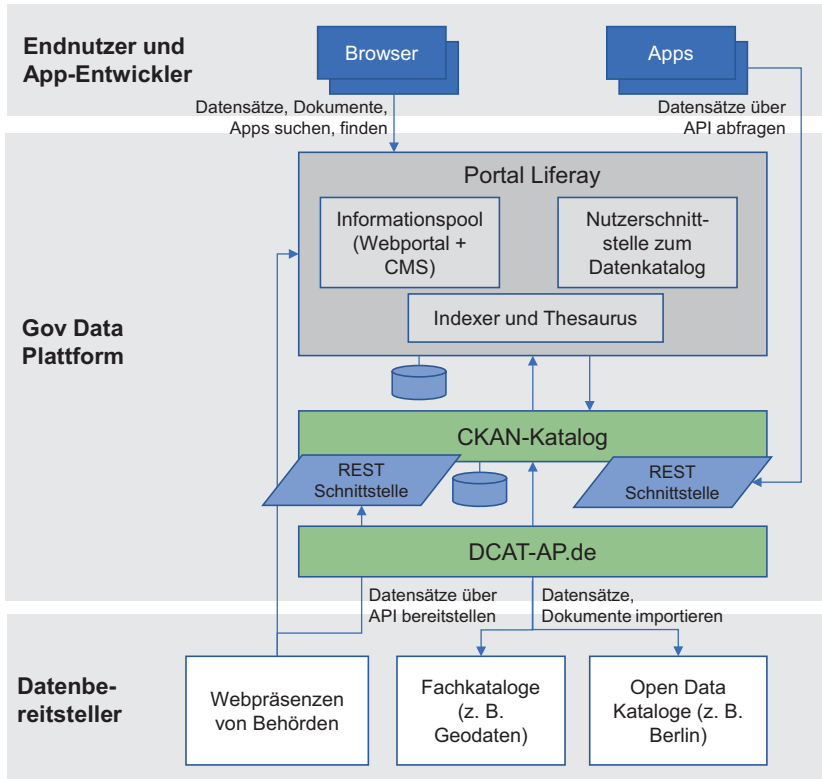


Abbildung 7.17 Architektur der GovData-Plattform (in Anlehnung an Catal et al., 2018, S. 150; Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, 2012)

7.3.9.3 Offene Verwaltungsportale der Länder

Im Rahmen der Open Government-Bewegung in Deutschland wurden aufgrund der föderalen Struktur nach und nach Open Data-Portale auf Länder- und Kommunalebene etabliert. So sind etwa 86 Portale mit offenen Verwaltungsdaten

auf allen föderalen Ebenen vertreten (Tursics, 2019). Sie unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich Organisation, eingesetzter Technologie, bereitgestellter Daten, Betreiber- und Geldleistungsmodellen. Von diesen 86 Portalen werden über sechs Portale öffentliche Einkaufsdaten bereitgestellt, vier von ihnen sind Länderportale. Auf diese soll nun konkreter eingegangen werden.

7.3.9.3.1 Hamburgisches Transparenzgesetz

Treiber des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG) war eine Volksinitiative von TI Deutschland e. V., dem Chaos Computer Club e. V. sowie Mehr Demokratie e. V. Kernforderung war die umfassende Pflicht zur Veröffentlichung bislang verwaltungsinterner Informationen. Im Ergebnis trat das HmbTG am 06. Oktober 2012 in Kraft (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 2012).

„Um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen“ (§ 1 Abs. 1 HmbTG), werden hierüber seit der Online-Schaltung des Transparenzportals Hamburg zum 01. Oktober 2014 im Dezember 2018 bereits 100 000 Datensätze der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (Isermann, 2018). Das Transparenzgesetz zeigt, dass es weg vom Amtsgeheimnis hin zu größtmöglicher, proaktiver Offenheit geht, nämlich von einem Informationsrecht zu einer Informationspflicht. Im Katalog des § 3 Abs. 1 HmbTG werden insgesamt 15 Anwendungsbereiche genannt.

Für Hamburg erscheint in den Frequently Asked Questions (FAQs) der Hinweis, dass es unterschiedliche Nutzungsbestimmungen für die Nutzung der Datensätze, Dokumente und Anwendungen gibt. Die Lizenz ist in der jeweiligen Detailansicht hinterlegt (Freie und Hansestadt Hamburg, 2019a). Das Portal selbst wird durch die „Fachliche Leitstelle Transparenzportal“ betreut, die im Januar 2015 für den Regelbetrieb im Hamburger Staatsarchiv eingerichtet wurde und aus drei Mitarbeitern besteht (Freie und Hansestadt Hamburg, 2019b).

Mit Bezug zum öffentlichen Einkauf werden in § 3 Abs. 1 Nr. 4 HmbTG „Verträge der Daseinsvorsorge“ genannt. Unter Daseinsvorsorge werden

„... nach deutschem Staats- und Verfassungsrecht [...] wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitische Leistungen verstanden, die mit staatlichen Mitteln erbracht werden. Die Daseinsvorsorge erfasst somit Aufgaben, an deren Erfüllung ein besonderes allgemeines Interesse besteht, und deckt sich damit in weiten Teilen mit der öffentlichen Leistungsverwaltung“ (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, 2006, S. 2).

Hierunter fallen zum Beispiel die Wasser- und Energieversorgung, aber auch Verträge mit Krankenhäusern sowie in Bezug auf den öffentlichen Nahverkehr.

§ 2 Abs. 10 Satz 2 HmbTG enthält einen abschließenden Katalog derjenigen Aufgaben, die zum Bereich der Daseinsvorsorge im Sinne dieses Gesetzes zählen. Nach § 10 Abs. 2 HmbTG sind Verträge, sobald sie die Schwelle von 100.000 Euro übersteigen, in Zukunft sofort bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen und werden erst nach einem Monat wirksam. So haben die Bürger 30 Tage Zeit, Bedenken zu äußern. Die Volksinitiative hatte ursprünglich auf die Veröffentlichung sämtlicher Verträge abgezielt, sich dann aber hier kompromissbereit gezeigt aufgrund der großen Auslegungsmöglichkeit von „Daseinsvorsorge“ (Lohmeyer, 2012, S. 129). In §§ 4-7 HmbTG finden sich allerdings auch weitgehende Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten, öffentlicher Belange und von Geschäftsgeheimnissen. In § 3 Abs. 2 HmbTG finden sich weitere Veröffentlichungsgegenstände, beispielsweise Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG). Jedoch dürften wirtschaftliche Interessen der Stadt nicht erheblich beeinträchtigt werden.

Mit Abruf im Juli 2019 finden sich 2 888 Verträge der Daseinsvorsorge und sonstige Verträge von öffentlichem Interesse über den Zeitraum 2014 bis 2019. Davon sind 2 887 als Dokumente im PDF-Format und ein Datensatz hinterlegt. Für jedes Dokument sind die Metadaten in unterschiedlichen Formaten herunterladbar (zum Beispiel RDF, XML, JSON).³⁵ Es ist bedeutsam, dass im Transparenzportal insgesamt zu 90 % der Informationstyp Dokumente eingestellt wurde, gefolgt von Datensätzen mit 10 % (Herr et al., 2017, S. 65).

Im Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes aus dem Jahr 2017 finden sich unterschiedliche Rückmeldungen. So wird beispielsweise bemängelt, dass nicht alle Verträge gefunden werden konnten und dass es zu viele Schwärzungen gebe (Herr et al., 2017, S. 163 ff.). § 11 HmbTG regelt die Antragsberechtigung, das heißt den Antrag auf Zugang zu Informationen. Hier zählten Verträge in vielen Jahren zu den am stärksten nachgefragten Informationen (Herr et al., 2017, S. 192 f.). Dies bedeutet, dass es eine Nachfrage nach öffentlichen Verträgen gibt, diese jedoch noch nicht immer durch das vorhandene Angebot befriedigt werden konnte.

Dem entgegen stehen die benannten Überarbeitungsbedarfe. Im Wesentlichen beziehen sie sich darauf, dass die Informationspflichten zu Verträgen sowie Veröffentlichungspflichten und Auskunftsrechte zu internen Unterlagen zu weit gehen, dass die Unterschiede zwischen verwaltungsinternen und externen

³⁵Nach Zeiträumen ergibt sich folgende Verteilung: 2014: 867 Verträge, 2015: 697 Verträge, 2016: 442 Verträge, 2017: 320 Verträge, 2018: 322 Verträge, 2019 bis Juli 2019: 240 Verträge (Herr et al., 2017, S. 192 f.).

Verträgen nicht ausreichend berücksichtigt werden, dass eine bedingte Ausnahmeregelung von der Veröffentlichungspflicht befürwortet werde (zum Beispiel für laufende Verträge). Zudem werden eine Präzisierung im Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewünscht und bessere Unterscheidungen, die etwa die Auskunftspflicht über Verträge genauer zugunsten des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen regeln (Herr et al., 2017, S. 243 f.). Eine weitere Kritik erfährt § 10 Abs. 2 HmbTG, in dem die Monatsfrist aufgeführt wird. Hier reichen die Wünsche von Hinweisen, über Präzisierung und Einschränkung bis hin zur vollständigen Streichung (Herr et al., 2017, S. 248 f.). Diese – teils gegensätzlichen Forderungen – unterstreichen die Notwendigkeit eines fortgesetzten Diskurses.

In Bezug auf Kosten/Nutzen wurden über den Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2017 insgesamt 68 Fälle genannt, in denen fiskalische Schäden entstanden, indem eine Informationserteilung durch Streichung von § 8 Nr. 4 HmbIFG-2009 erfolgte. Diese Schäden beliefen sich auf 1 Million Euro. Alle Fälle traten bei einer einzigen veröffentlichungspflichtigen Stelle auf (Herr et al., 2017, S. 71 f.). Man kann annehmen, dass der entstandene Schaden – verteilt über vier Jahre – überschaubar ist. Leider fehlt im Evaluationsbericht die Bezifferung des abgewandten Schadens durch die erzeugte Transparenz. Dies wäre eine sinnvolle Ergänzung für den folgenden Berichtszeitraum.

Schlussfolgernd hat Hamburg einen respektablen Vorstoß in der Offenlegung bestimmter Verträge gemacht, die überwiegend als Dokumente praktisch einsehbar sind. Für die weitere Verarbeitung kann ein maschinenlesbares Metadatenformat genutzt werden. Allerdings ist offen, wie vollständig die Daten sind, welche Qualität sie aufweisen und – aufgrund geschwärzter Stellen – welchen Grad der Öffnung. Hierfür würde eine vertiefende Analyse benötigt. Im Zeitraum 2012 bis 2017 wurden 325 Anfragen auf Informationsauskunft abgelehnt. Gut zwei Drittel entfielen dabei auf den Schutz personenbezogener Daten (Herr et al., 2017, S. 73). Für entsprechende Auswertungen der veröffentlichten Informationen fehlen auf der Webseite selbst entsprechende Applikationen. Der Evaluationsbericht zeigt weitergehende, auch juristische, Diskussionsbedarfe auf, die in der Praxis entstanden sind und nun adressiert werden müssen.

7.3.9.3.2 Bremer Informationsfreiheitsgesetz

Seit 2006 gibt es in Bremen das „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen“ (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG) vom 16. Mai 2006, welches zuletzt am 28. April 2015 geändert wurde. Von Beginn an sah das Gesetz nicht nur eine antragsbedingte Auskunftspflicht vor, sondern auch eine antragsunabhängige Pflicht zur Offenlegung bestimmter

Informationen. Mit der letzten Neuerung wurden die antragsunabhängigen Veröffentlichungspflichten noch einmal präzisiert. Die Pflicht zu einer aktiven Veröffentlichung von den im Gesetz genannten Informationsgegenständen wurde von einer „Soll-Vorschrift“ zu einer „Muss-Vorschrift“ umgestaltet und um ein subjektiv einklagbares Recht auf Offenlegung ergänzt. Neben Verträgen der Daseinsvorsorge³⁶ gemäß § 6a müssen nun auch Verträge gemäß § 6b, die von den Behörden oder landeseigenen Betrieben abgeschlossen werden, unaufgefordert veröffentlicht werden, sofern sie über einem Vertragswert von 50.000 Euro liegen. Gleiches gilt für Gutachten ab einem Wert von 5.000 Euro. Zudem wurde Bürgern das Recht eingeräumt, auf eine Veröffentlichung klagen zu können. Der rechtliche Rahmen wird durch das Bremer IFG abgebildet. Im Mai 2008 wurde nach einer mehrmonatigen Pilotphase das Bremer Informationsregister, das Transparenzportal, in Betrieb genommen (Senatorin für Finanzen, 2017, S. 14). Zum Mai 2018 waren 67 681 Suchergebnisse zu verzeichnen (Hagen et al., 2018, S. 9).

Auf dem Transparenzportal Bremen werden folgende Lizenzen genutzt: CC0 1.0; CC BY 3.0, CC BY-SA 3.0, CC BY-NC-SA 3.0, CC BY-NC-ND 3.0, amtliches Werk, lizenzfrei nach § 5 Abs. 1 Urhebergesetz (UrhG) und die Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes. Die Bedingungen, zu denen eine Nutzung der hinterlegten offenen Daten gestattet wird, stehen im jeweiligen Datensatz (Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, 2019a; b).

2016 hatte die Linkspartei eine „Kleine Anfrage“³⁷ an den Senat gestellt (Senatorin für Finanzen, 2016), wie viele Verträge im abgelaufenen Jahr abgeschlossen und wieviel davon veröffentlicht worden waren. Die Antwort

³⁶Gemäß § 6a Abs. 2 BremIFG ist ein Vertrag der Daseinsvorsorge ein Vertrag, den eine Stelle im Sinne von § 1 Abs. 1 BremIFG abschließt und mit dem die Beteiligung an einem Unternehmen der Daseinsvorsorge übertragen wird, der Leistungen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand hat oder mit dem das Recht an einer Sache zur dauerhaften Einbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge übertragen wird. Zur Daseinsvorsorge gehören insbesondere die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Energieversorgung, die Wohnungswirtschaft, die stationäre Krankenversorgung und die Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten.

³⁷„Kleine Anfrage“ bezeichnet in deutschen Parlamenten die abgegrenzte Fragestellung eines Abgeordneten oder einer Partei an die Exekutive (zum Beispiel die Regierung) (Deutscher Bundestag, 2019).

lautete: Von insgesamt 193 abgeschlossenen Verträgen zwischen 2015 und 2016 waren nur 16 veröffentlicht worden.³⁸ Es wurde seitens des Senats kommentiert, dass man noch in rechtlicher Prüfung der Dokumente sei und dass man – trotz Gesetz – die öffentlichen Stellen nicht zur Veröffentlichung verpflichten könne. Die Linkspartei richtete zum 05. Dezember 2017 erneut eine „Kleine Anfrage“ an den Senat. In dieser wurde unter anderem erfragt, wie viele Verträge wie in § 6b BremIFG beschrieben seit Inkrafttreten der Novellierung von den Behörden des Landes abgeschlossen worden seien und wie viele dann gemäß § 11 (4a) IFG im Informationsregister/Transparenzportal oder auf den entsprechenden Internetseiten der senatorischen Behörden veröffentlicht worden seien. Es wurde eine Liste der seit Mai 2015 oberhalb der Wertgrenzen abgeschlossenen Verträge erbeten, die auflisten sollte, wann die fehlenden Verträge in das Transparenzregister eingestellt werden. Außerdem verlangte die Linkspartei eine detaillierte rechtliche Begründung dafür, warum in den veröffentlichten Verträgen die Vertragssummen geschwärzt wurden. Die „Kleine Anfrage“ wurde im Februar 2018 detailliert beantwortet. Als Grund für die Schwärzungen wurde unter anderem der fehlende rechtliche Hinweis des Vertragspartners auf die Veröffentlichungspflicht der Verwaltung und der im Nachhinein initiierte Prozess des Nachholens aufgeführt (Senatorin für Finanzen, 2018, S. 5 f.). Zum 31. Januar 2017 gab es schließlich 320 veröffentlichte Verträge und Vereinbarungen (Senatorin für Finanzen, 2017, S. 17), zum Stichtag 31. Dezember 2017 waren es 612 Verträge und Vereinbarungen (Hagen et al., 2018, S. 10). Im Juli 2019 sind unter „Verträge und Vereinbarungen“ schließlich 1 234 Dokumente überwiegend im PDF-Format bereitgestellt (automatisch ist dies nicht über die Webseite auswertbar). Im Bereich Daten findet sich unter „Verträge“ ein als XML herunterladbarer Datensatz der Beschreibungen der Verträge und Vereinbarungen des Landes Bremen.

Der Bericht des Senats wird jährlich erstellt und im Transparenzportal bereitgestellt. Die Seitenaufrufe betragen im Jahr 2017 durchschnittlich 40 200 pro Monat (Hagen et al., 2018, S. 12 f.).

³⁸„Beim Umweltsenator zum Beispiel sind es 22 abgeschlossene Verträge, veröffentlicht wurde davon keiner. Der Senator für Inneres schloss 17 Verträge ab, davon veröffentlicht: null. Universität Bremen: 36, veröffentlicht: nada. Selbst ein Vertrag, den das Kulturressort mit der landeseigenen Wirtschaftsförderung abgeschlossen hat, wurde nicht veröffentlicht. Nur die Hochschule Bremerhaven machte zwei von acht Verträgen zugänglich sowie das Finanzressort die Hälfte der 28 abgeschlossenen Verträge“ (Baeck, 2016).

Bremen hat ein weit gehendes Informationsfreiheitsgesetz – trotz der Tatsache, dass sich die Anzahl der veröffentlichten Verträge nochmals erhöht hat, scheint es hier aber noch Nachholbedarf zu geben. Selbstkritisch reflektiert die Beauftragte für Informationsfreiheit im Jahr 2018:

„Insgesamt hat sich die Zahl auffindbarer Verträge leider bisher nicht signifikant erhöht. Besonders Verträge zwischen der Verwaltung und privaten Dritten sind kaum auffindbar. Sofern Verträge eingestellt wurden, wurden diese an vielen Stellen geschwärzt. Insbesondere die verbreitete Unkenntlichmachung des Gesamtpreises einer vertraglichen Leistung zeigt, dass Schwärzungen nicht immer von Ausschlussgründen gedeckt sind. Die Vertragssumme fällt regelmäßig nicht unter die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) von einer Veröffentlichung ausnimmt. Gerade an den Gesamtkosten einer vertraglichen Leistung besteht ein gesteigertes Interesse der Öffentlichkeit. Bei der Veröffentlichung von Verträgen bedarf es dringend einer erhöhten Anstrengung der einzelnen Ressorts“ (Sommer, 2018, S. 10 f.).

Sie empfiehlt einerseits Schulungsveranstaltungen für die Mitarbeiter zur einheitlichen Auslegung der Rechtsvorschriften, zugleich geht die Aufforderung an die Vertragspartner, bei Vertragsabschluss die entsprechenden Passagen zu kennzeichnen, die schutzbedürftig sind, sowie die Definition der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse an die EU-Richtlinie über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen anzupassen. Auch heute muss der private Vertragspartner eine Begründung abgeben, warum er bestimmte Passagen für schutzwürdig hält – eine pauschale Verweigerung der Information wegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist nicht ausreichend. Obwohl sich die Verwaltung bei der Entscheidung zur Öffnung der Informationen formell über den privaten Vertragspartner hinwegsetzen kann, muss dieser die Möglichkeit des Widerspruchs haben. Ein solcher Widerspruch kostet allerdings Zeit. Es wird daher angeregt, im Falle von Dissens ein Drittbeteiligungsverfahren zu nutzen beziehungsweise die beweissichere und abschließende Klärung bereits vor Vertragsabschluss herbeizuführen (Sommer, 2018, S. 10 ff.).

7.3.9.3.3 Die Open.NRW-Strategie

Die Open.NRW-Strategie, die vom nordrhein-westfälischen Kabinett am 27. Mai 2014 verabschiedet wurde (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW, 2014a; b), ist die Grundlage für die Umsetzung des Open Government-Gedankens in Nordrhein-Westfalen als größtem Flächenland der BRD mit etwa 18 Millionen Einwohnern (Stand Dezember 2018) (Statista

Research Department, 2019). In der Strategie ist bereits die Kooperation mit den nordrhein-westfälischen Kommunen verankert. Als Ergebnis wurde 2016 die „Rahmenvereinbarung zum Open Government Pakt NRW“³⁹ zur Umsetzung der Open.NRW-Strategie beschlossen (Jäger et al., 2016). Allerdings setzte die Rahmenvereinbarung ebenfalls auf eine freiwillige Mitwirkung. Erweiternd findet sich nun im Entwurf der Digitalstrategie für NRW aus 2018 ein verpflichtendes Bekenntnis zu Open Data, denn er besagt:

„Ein Open-Data-Gesetz und die technischen Grundlagen zur umfassenden Veröffentlichung der Daten werden noch in diesem Jahr auf den Weg gebracht. Die Landesregierung stellt soweit wie möglich alle Daten allen entgeltfrei zur Verfügung. [...] Der Zugang zu den offenen Verwaltungsdaten erfolgt über das Open.NRW-Portal als zentralem Knoten für Verwaltung, Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger“ (Ministerium für Wirtschaft, 2018, S. 52).

Der finale Stand der Digitalstrategie wurde im April 2019 veröffentlicht (Ministerium für Wirtschaft, 2019b); der Passus rund um ein Open Data-Gesetz ist in der finalen Fassung nicht mehr zu finden (Ministerium für Wirtschaft, 2019e).

Als rechtlicher Rahmen für NRW ist neben dem E-Government-Gesetz NRW (EGovG NRW)⁴⁰ das IFG NRW vom 27. November 2001 zu nennen (letztmals geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Mai 2018) (Justiz des Landes NRW, 2019). Über dieses konnte man bisher bereits den Zugang zu bestimmten Informationen beantragen. Allerdings gab es Überlegungen, mithilfe der Initiative „NRW blickt durch“⁴¹ ein Transparenzgesetz in Anlehnung an das Hamburger Vorbild zu verabschieden. Der Gesetzesentwurf vom 18. Februar 2014, welcher auch die proaktive Öffnung von Verträgen der Daseinsvorsorge und sonstigen Verträgen sowie Vergabeentscheidungen beinhaltete (Bund der Steuerzahler e. V. et al., 2014, S. 9), wurde dem Landtag übergeben, dort allerdings nicht verabschiedet. Als erstes Flächenland ging NRW dann mit dem Portal Open.NRW (<https://open.nrw/>) im Jahr 2015 einen ersten Schritt in Richtung aktive und antragsfreie Öffnung ausgewählter Daten.

Mit Liveschaltung des Portals im März 2015 (Ministerium für Wirtschaft, 2015) standen 467 Datensätze bereit, ein Jahr später waren es schon 1 488

³⁹Als gemeinsame Erklärung der Arbeitsgruppe Open Government, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände, des Dachverbands Kommunaler IT-Dienstleister (KDN) und der Landesverwaltung zusammensetzte.

⁴⁰Laut Pressemitteilung der Landesregierung NRW umfasst die e-Government-Strategie NRW auch die Novellierung des EGovG NRW. Ein Gesetzesentwurf sei für das erste Quartal 2019 geplant (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2018).

⁴¹Initiatoren waren der Bund der Steuerzahler e. V., Mehr Demokratie e. V. und TI Deutschland e. V. (Bund der Steuerzahler e. V. et al., 2014, S. 2).

Datensätze (Ministerium für Wirtschaft, 2016, S. 4) und im Februar 2019 dann 3 753 Datensätze. Open.NRW ist ebenfalls an das Portal GovData angeschlossen.

Auf Open.NRW sind die redaktionellen Inhalte mit CC BY 3.0 dargestellt, bei den Daten und Bildern sind diese jeweils vom Bereitsteller hinterlegt. Hauptsächlich wird die Datenlizenz Deutschland 2.0 mit Namensnennung genutzt und in der Regel werden die Daten zur freien, auch kommerziellen, kostenlosen Nutzung herausgegeben. Sollten Datensätze in Ausnahmefällen kostenpflichtig sein, wird dies angegeben. Die jeweiligen Lizenzbedingungen sind explizit bei jedem Datensatz aufgeführt (Ministerium für Wirtschaft, 2019c; d). Die Geschäftsstelle Open.NRW übernimmt dabei die Aufgabe des organisatorischen und der Landesbetrieb IT.NRW die des technischen Betreibers der Open.NRW-Plattform (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW, 2014a, S. 9).

Unter dem Stichwort „Vergabe“ in der Suchmaske des Bereichs „Open Data“ finden sich unter Open.NRW drei relevante Einträge. Hierunter werden die Metadatenätze des Vergabemarktplatzes NRW (JSON, XML) sowie jene der Stadt Bonn (JSON) und der Stadt Köln (JSON) angeboten. Auf den jeweiligen Marktplätzen finden sich dann die dazugehörigen Dokumente. Der Vergabemarktplatz NRW hat weitere sieben Vergabemarktplätze angeschlossen: Land NRW, Metropole Ruhr, Rheinland, Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW), Westfalen, Stadt Köln und die Wirtschaftsregion Aachen. Inwieweit alle Kommunen hierüber erfasst sind, vermag sich von außen allenfalls durch Detailrecherche der einzelnen angebotenen Marktplätze sagen lassen. Der Vergabemarktplatz NRW verfügt mit seiner seit 2019 neuen Schnittstelle der Cosinex GmbH über die Möglichkeit einer erweiterten Suche nach beabsichtigten Ausschreibungen, Ausschreibungen und vergebenen Aufträgen. Es kann nach Art der Vergabeordnung (VOB/A, VOL/A, UVgO, SektVO, Sonstige) sowie nach Postleitzahl, Region und Radius selektiert werden. Unter Auftragsgegenstand kann nach inhaltlichen Schlagworten gesucht werden.

Bei Selektion von „Alle“ erhält man insgesamt 5 359 Informationen (Stand 08. Juli 2019). Der älteste Eintrag stammt aus dem Jahr 2011, die neuesten Datensätze aus dem Jahr 2019. Selektiert man nach vergebenen Aufträgen, erhält man 3 395 Treffer. Leider gibt es keine weiteren Auswertungs- oder Eingrenzungsmöglichkeiten, es kann zum Beispiel nicht nach Zeitraum oder nach Formattyp eingeschränkt werden, auch weiß man nicht, ob es sich um vollständige Informationen handelt (im Sinne von: Sind die dargelegten Datensätze für eine Kommune wirklich vollständig für alle Ausschreibungen und alle Verträge?). Die Informationen sind weitestgehend nicht maschinenlesbar, sie bieten über „Aktion“ Absprungpunkte in die Details. Die Details sind als PDF bereitgestellt, die Informationen innerhalb der PDFs sind in unterschiedlicher

Vollständigkeit vorhanden. Die Evaluationsberichte sowie Nutzungsstatistiken des Open.NRW-Portals sind öffentlich nicht einsehbar.

NRW hat mit dem Open.NRW-Portal einen technischen Rahmen geschaffen, über den Datensätze zu öffentlichen Einkaufsdaten zentral bereitgestellt werden. Vor allem mit der Anbindung an den Vergabemarktplatz NRW und vor dem Hintergrund, dass es für NRW kein Transparenzgesetz gibt, ist dies umso mehr zu würdigen.

Mit Blick auf Vollständigkeit, Qualität und Zeitraum der Daten ergeben sich für NRW ähnliche Fragestellungen wie beim Transparenzportal Hamburg. Auch sind zentrale und flächige Auswertungen der Daten noch nicht möglich – hier bedarf es geschulter beziehungsweise IT-kompetenter Anwender.

7.3.9.3.4 Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz ist zum 01. Januar 2016 das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG) in Kraft getreten. Damit war Rheinland-Pfalz das erste Flächenland mit einem Transparenzgesetz. Dieses ersetzt das vorherige Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetz. Es kehrt die Holschuld des bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes in eine Bringschuld der Landesverwaltung um. Weiters beinhaltet Teil 2 die Einführung einer Transparenzplattform. Unter § 7 Abs. 1 (4) LTranspG (Veröffentlichungspflichtige Informationen) finden sich dann „die wesentlichen Inhalte von Verträgen von allgemeinem öffentlichem Interesse mit einem Auftragswert von mehr als 20 000,00 EUR, soweit es sich nicht um Beschaffungsverträge oder Verträge über Kredite und Finanztermingeschäfte handelt.“ Die Kommunen sind gemäß § 7 Abs. 5 LTranspG ausdrücklich von der sich aus § 7 Abs. 1 LTranspG ergebenden Veröffentlichungspflicht ausgenommen. Gemeinden und Gemeindeverbände trifft nur eine Veröffentlichungspflicht für Organisationspläne und Umweltinformationen. Des Weiteren gibt es Beschränkungen für den Landtag, die Gerichte sowie Strafverfolgungs- und Vollstreckungsbehörden, den Rechnungshof und andere Behörden sowie Sparkassen und den Öffentlichen Rundfunk. Das Transparenzportal <https://tpp.rlp.de/> soll innerhalb von drei Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes mit den entsprechenden Informationen umgesetzt sein (Trennheuser & Quarz, 2015, S. 2). Stand August 2019 beinhaltete das Portal keinerlei Informationen zu Vergaben und Verträgen.

Die Bewertung der Auswirkungen des Gesetzes durch die Landesregierung erfolgt gemäß § 23 LTranspG vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes mit Bericht an den Landtag. Bislang liegt nur ein Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit aus 2016 vor. In diesem Bericht finden sich allerdings noch keine Aussagen rund um Verträge und/oder Vereinbarungen (Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, 2016).

7.3.9.3.5 Zwischenfazit: Erste Resultate auf Ebene der Länder

Insgesamt zeigt sich, dass nicht nur Länder, die ein Transparenzgesetz erlassen haben, einen respektablen Vorstoß in Richtung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten unternommen haben (Beispiel NRW). Zudem müssen Länder, die ein Transparenzgesetz haben, in der Offenlegung der öffentlichen Einkaufsdaten nicht unbedingt weiter fortgeschritten sein (Beispiel Rheinland-Pfalz). Allerdings ergeben sich anhand der verfügbaren Evaluationsberichte übereinstimmend praktische Anlaufschwierigkeiten und zu klärende Fragen. Diese betreffen vor allem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie die Schwärzung von Passagen und ein handhabbarer und rechtssicherer Umgang im Alltag, die weitere Öffnung oder sogar wieder Reduktion der Öffnung bestimmter Daten.

In Bezug auf die Darlegung der Daten befinden sich die Entwicklungen im Bereich von zwei bis drei Sternen gemäß des Schemas von Berners-Lee (Berners-Lee, 2006, S. 6). Weitere Schritte sollten erwogen werden, um hier perspektivisch auch im Bereich der fünf Sterne die vollen Potentiale ausschöpfen zu können. Und letztlich sollte im Rahmen der Benutzerfreundlichkeit auch über Auswertungsmöglichkeiten nachgedacht werden. Insgesamt wäre eine weitestgehende Harmonisierung zu begrüßen.

In Anlehnung an einige Kriterien von Palka können die zuvor beschriebenen Portale wie in Tabelle 7.15 eingeordnet werden.

Tabelle 7.15 Auswertung der Open Data-Portale auf Landesebene in Bezug auf öffentliche Einkaufsdaten (in Anlehnung an Palka et al., 2013, übersetzt durch Verfasserin)

Kriterium	Bremen	Hamburg	NRW
Webseite	https://www.transparenz.bremen.de/dokumente-1464	http://transparenz.hamburg.de/transparenzportal-hamburg/	https://open.nrw
Datenangebot	Dokumente und Datensätze	Dokumente und Datensätze	Datensätze
Quantitäten zu den Schlagworten „Verträge“ und/oder „Vergaben“	1 234 Dokumente (Suche über Dokumente, Stichwort Vergabe) plus 1 Datensatz (Suche über Daten, Stichwort Verträge)	2 887 Dokumente plus 1 Datensatz (Suche über Verträge)	3 Datensätze (beinhaltet den Vergabemarktplatz NRW sowie die Städte Bonn und Köln ^a)
Formattyp Dokumente	PDF/Verweis auf HTML-Seite	PDF	XML, JSON

(Fortsetzung)

Tabelle 7.15 (Fortsetzung)

Kriterium	Bremen	Hamburg	NRW
Berners-Lee	2 Sterne	3-4 Sterne	3 Sterne
Metadaten und Formate	Der Datensatz ist als XML herunterladbar	Die Dokumente sind in den Details zum Datensatz als RDF, JSON, XML, TTL, N3, JSONLD herunterladbar	3 Datensätze als JSON oder XML herunterladbar
Datenzugang	Dokumente: Nicht maschinenlesbar, Download möglich	Dokumente: Nicht maschinenlesbar, Download möglich	Datensätze: Maschinenlesbar
Datenformat	Nicht proprietär		
Feedback	Direkt zum Datensatz möglich, sofern fehlerhaft	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen
Kosten der Nutzung	Frei		
Art der Datenbereitstellung	Wiederkehrend		
Aktualisierungszeitpunkte	Unbekannt		
Informationssuche	Volltext und Filter		
Art der Partizipation und Kollaboration	Information, direkter Kontakt	Information, direkter Kontakt	Information, teilweise Kommentare, direkter Kontakt, Workshops, Diskurse
Auswertungsmöglichkeit auf der Seite	Nein		
Visualisierungsmöglichkeit auf der Seite	Nein		
Abruf	Juli 2019		

^a Bonn: <https://opendata.bonn.de/dataset/ausschreibungen-vergabeverfahren>; Köln: <https://www.offenedaten-koeln.de/dataset/vergaben-und-ausschreibungen-koeln>.

Bezüglich der Open Data-Portale werden diverse Lizenzen und Nutzungsbestimmungen angewendet. Diese scheinen sich an den üblich genutzten offenen Lizenzen zu orientieren, bedeuten aber für den Nutzer eine datenschutzspezifische Analyse. Eine Kompatibilität der Lizenzen untereinander ist nicht durchgängig gegeben, was zum Beispiel die Weiterverwendung erschweren kann, insbesondere in der Kombination von Daten (siehe Abschnitt 7.3.6).

Am Beispiel von NRW als größtem Flächenland Deutschlands kann man in Abbildung 7.18 gut sehen, wie eine Verbindung der Portale heute aussieht: Das EU Open Data-Portal (<http://data.europa.eu/euodp/en/home>) liest Metadaten aus dem GovData-Portal aus, GovData liest im obigen Fokus Metadaten aus Open.NRW aus, Open.NRW liest Metadaten aus dem Vergabemarktplatz NRW aus. Dieser wiederum beinhaltet die tatsächlichen Dokumente im PDF-Format. Der Benutzer muss also verstehen, dass die originären Detailinhalte nur über den Vergabemarktplatz NRW einsehbar sind. Dies setzt ein gewisses Grundverständnis des Zusammenhangs voraus. Gleichzeitig wird an diesem Beispiel deutlich, wie hoch die Anzahl der Datenbereitsteller bereits heute ist. Vor diesem Hintergrund ist eine vollständige Integration der unterschiedlichen Strukturen im Backend nicht zu empfehlen. Bislang gibt es keine Analysen über die anderen Länder und die dortigen Portale beziehungsweise Portalverbindungen, dies wäre zu ergänzen. Grundsätzlich fehlt eine Portalstrategie – hier bleibt abzuwarten, was die neu gegründete FITKO diesbezüglich aufgreifen wird (Aufbaustab Föderale IT-Kooperation (FITKO), 2019; Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, 2019c).

7.3.9.4 Vergabe- und Bekanntmachungsportale auf Bundes- und Landesebene

7.3.9.4.1 Organisation

Die Vergabestellen von Bund und Ländern verfügen über etwa 26 verschiedene elektronische Vergabe-/Bekanntmachungsportale (Handelskammer Hamburg, 2019), des Weiteren gibt es etwa neun privatwirtschaftlich organisierte Portale (siehe Tabelle A.9 im Anhang). Die einzelnen Vergabeportale sind untereinander nicht interoperabel und besitzen keinen einheitlichen Bieterzugang. Dies bedeutet, dass ein Bieter die Vergabeportale aller Anbieter kennen und sich in die für ihn relevanten Vergabeportale einarbeiten muss, damit er sich an allen für ihn wichtigen Ausschreibungen elektronisch beteiligen kann. Die elektronische Veröffentlichung von Ausschreibungen erfolgt darüber hinaus in den jeweiligen Ausschreibungsorganen, die von der Vergabestelle ausgewählt werden (zum Beispiel auf <https://www.service.bund.de>, in der hessischen Ausschreibungsdatenbank, im Deutschen Ausschreibungsblatt etc.). Teilweise nutzen die Unternehmen auch Ausschreibungsdienste, welche alle öffentlichen Bekanntmachungsinformationen

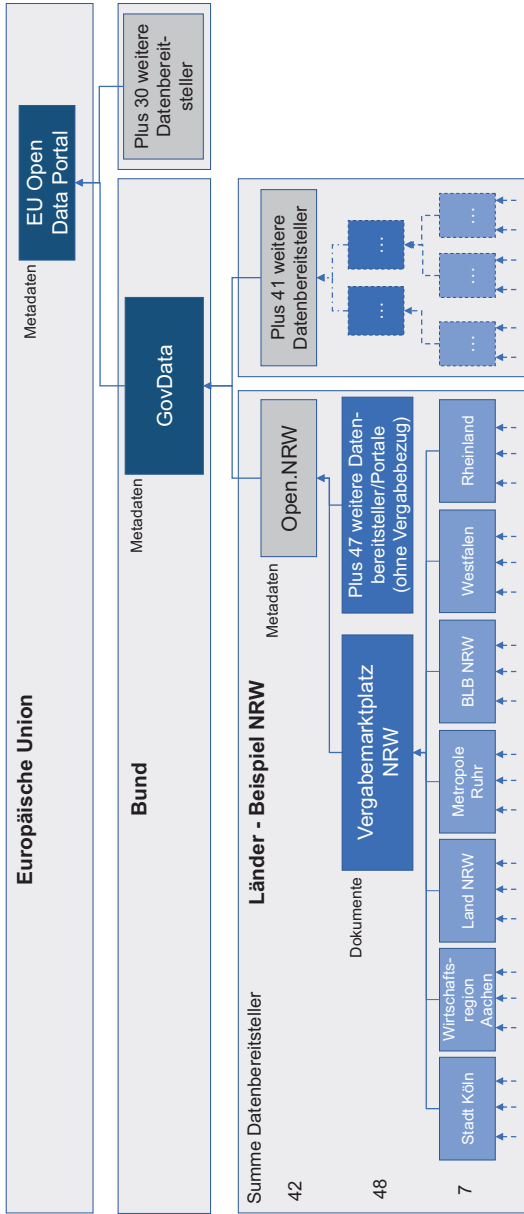


Abbildung 7.18 Kaskade der Datenbereitstellung am Beispiel von NRW

durchsehen und die relevanten für die Unternehmen zusammenstellen. Anschließend muss der Zugriff des Bieters auf das jeweilige Vergabeportal erfolgen, um die Vergabeunterlagen bereitzustellen. Dies stellt sich als großes Hindernis dar, da der Bewerber sich in die jeweiligen Techniken, Formate und Prozesse der Vergabeportale einarbeiten muss. Weiterhin kann es erforderlich sein, bereits in der Anforderungsphase Software installieren zu müssen. Dies kann sich je nach Portal unterscheiden.

Es erscheint aufschlussreich, sich die registrierten Vergabestellen beziehungsweise angemeldeten Vergabeverfahren anzuschauen, sofern diese überhaupt veröffentlicht werden. Beispielsweise wirbt das Vergabeportal des Bundes (<https://www.evergabe-online.de>, Stand Mai 2019) mit 1 101 aktiven Vergabestellen und 3 228 aktiven Vergabeverfahren. Der private Anbieter Healy Hudson GmbH (<https://www.deutsche-evergabe.de>) wirbt mit 11 199 Vergabestellen, 6 535 Bekanntmachungen und 127 184 Unternehmen (Stand Mai 2019). Das bedeutet, dass jedes Portal einen bestimmten Teilnehmerkreis und bestimmte Daten abdeckt, sodass es für Bietende erforderlich ist, möglichst viele Portale zu nutzen, um eine möglichst hohe Abdeckung zu erreichen. Anhand der Daten der Portale kann allerdings keine Aussage zur Vollständigkeit oder gar Qualität der Vergabestellen und Einkaufsdaten getroffen werden.

7.3.9.4.2 Umfang der Analyse

Um die Frage zu beantworten, welche öffentlichen Einkaufsdaten im Status quo veröffentlicht werden, wird im Rahmen vorliegender Untersuchung eine Analyse der Vergabe- und Bekanntmachungsportale der Verwaltung in Deutschland auf Bundes- und Landesebene mit Blick auf vorhandene öffentliche Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich durchgeführt. Der Steckbrief gemäß Tabelle 7.16 zeigt die Inhalte:

Tabelle 7.16 Steckbrief zur Analyse der Vergabeportale

Thema	Ausprägung
Gegenstand der Analyse	26 Vergabe- und Bekanntmachungsportale der Verwaltung in Deutschland auf Bundes- und Landesebene mit Blick auf vorhandene öffentliche Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich
Nicht Gegenstand der Analyse	Portale privater Anbieter; Oberschwellenbereich; bestimmte Warengruppen/Sektoren; keine Unterscheidung nach Vergabeordnungen; Vergleich der Funktionalität, Technik und Anwenderfreundlichkeit der Portale; kommunale Portale

(Fortsetzung)

Tabelle 7.16 (Fortsetzung)

Thema	Ausprägung
Recht	VOB/A (2016), VOL/A (2010), UvGO-Bund (2017)
Analysemethode	Manuelle Sichtung von bis zu vier Beispielen pro Portal
Ziel der Analyse	Folgende Fragen sollen beantwortet werden: – Auf welchen Portalen werden welche öffentlichen Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich dargelegt? – In welchen Formaten werden diese bereitgestellt? – Gehen diese über den rechtlichen Rahmen hinaus? – Welche allgemeinen Schlussfolgerungen und Beobachtungen gibt es rund um die Portale mit Blick auf Betreibermodelle, Technologie und Bedienbarkeit?
Untersuchte Portale	26 Portale, davon 14 privatwirtschaftlich und 12 öffentlich betrieben; Publikation in den Kategorien Ausschreibungen über Auftragsbekanntmachungen und vergebene Aufträge über Vergabebekanntmachungen
Zeitraum	Juni-Juli 2018

Von den 26 betrachteten Portalen werden 14 privatwirtschaftlich und 12 öffentlich betrieben. Einen Überblick bietet Tabelle A.10 im Anhang. Die Analyse wurde (schematisch) entlang der Matrix in Tabelle 7.17 durchgeführt:

Tabelle 7.17 Schema der Auswertung

Prozess	Ausschreibungen (ABM)	Vergebene Aufträge (VBM)
Planung	Datenerhebung	
Ausschreibung		
Bewertung		
Vergabe		
Ausführung		

Die Analyse orientiert sich in einer ersten Dimension am Aufbau der Portale, die zumeist nach „Ausschreibungen“ und „vergebenen Aufträgen“ unterteilen: Unter Ausschreibungen werden sämtliche veröffentlichte Ausschreibungsbekanntmachungen zu öffentlichen Ausschreibungen, beschränkten Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb sowie Verhandlungsvergaben/Freihändigen Vergaben mit Teilnahmewettbewerb zusammengefasst. Vergebene Aufträge fassen Veröffentlichungen der ex-post

Vergabebekanntmachungen zu vergebenen beschränkten und vergebenen Verhandlungsvergaben/freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb zusammen. Die erhobenen Daten orientieren sich schließlich in einer zweiten Dimension am zuvor skizzierten Vergabeprozess (siehe Abschnitt 6.3.2). Darüber hinaus gehende Erkenntnisse und Entwicklungstendenzen wurden in die Themenfelder Organisation, Internetauftritt und Qualität der Daten eingeteilt. Eine Begriffsschärfung dieser Kategorien erfolgt im jeweiligen Abschnitt. Die Analyse stellt die veröffentlichten Daten in den Vordergrund – sie leistet keinen detaillierten Portalvergleich mit Blick auf zum Beispiel Technik oder Anwenderfreundlichkeit, da dies für die Beantwortung der Frage, welche öffentlichen Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich verfügbar sind, unerheblich ist.

Im Zuge der Auswertung wurde überprüft, ob die Veröffentlichungen den rechtlichen Vorgaben entsprechen, darüber hinaus gehen oder hinter den Veröffentlichungspflichten zurückbleiben. Der Gesetzgeber hat in den Vergabeordnungen (siehe Abschnitt 6.1.2) definiert, welche Informationen verpflichtend zu veröffentlichen sind. Nicht alle Portale bieten zugleich Informationen zu Ausschreibungen und vergebenen Aufträgen an – einige Portale bieten nur einen Dienst an. Das Landesportal Thüringen verweist auf <https://www.evergabe-online.de> – welches bereits Teil der Auswertung ist – und wird daher ebenfalls nicht gesondert untersucht. In der Auswertung summieren sich daher die auswertbaren Portale auf nur 23, obwohl 26 existieren.

Die Auswertungen in Tabelle 7.21 und Tabelle 7.25 zeigen in der Spalte „Ergebnisse der Analyse“, welche Daten in welcher Prozessphase von wie vielen Portalen veröffentlicht werden („vorhanden“). „Unterschiedlich“ bedeutet, dass die Information in den erhobenen Beispielen mal vorhanden war und mal nicht. „Nicht vorhanden“ bedeutet, dass das Datum nicht vorhanden war. Die Angabe „n/r“ (nicht relevant) bedeutet, dass die Information zum jeweiligen Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung nicht verfügbar sein konnte (zum Beispiel steht der finale Lieferant bei der Ausschreibung noch nicht fest, sondern erst nach der Vergabe) oder aber nicht sinnvoll ist (zum Beispiel ist die Veröffentlichung einer Zuschlagsfrist bei der Bekanntmachung eines vergebenen Auftrags nicht mehr relevant). In der Spalte „Recht“ wird aufgeführt, ob eine Pflicht zur Veröffentlichung gemäß Vergabeordnung besteht („ja“) oder nicht („nein“) beziehungsweise, inwieweit dies dort verschieden je nach Vergabeordnung geregelt ist („unterschiedlich“).

7.3.9.4.3 Auftragsbekanntmachung

Für die Auftragsbekanntmachung gilt, dass die Daten aus den Prozessphasen Planung und Ausschreibung zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung vorliegen

könnten. Für die Prozessphasen Bewertung, Vergabe und Ausführung sind zum Zeitpunkt der Auftragsbekanntmachung noch keine Daten verfügbar, können also auch nicht veröffentlicht werden (n/r).

Abbildung 7.19 zeigt ohne Abgleich gegen die juristischen Vorgaben, welche Daten in der Phase Planung und Ausschreibung vorhanden sind, welche nicht und wo dies unterschiedlich ist. Es lässt sich feststellen, dass keine einzige untersuchte Veröffentlichung Daten enthält, die in die Planungsphase fallen, weder Bedarfs- und Marktanalysen noch Business Cases. Das geplante Vertragsvolumen wird in 91 % der Fälle nicht veröffentlicht.

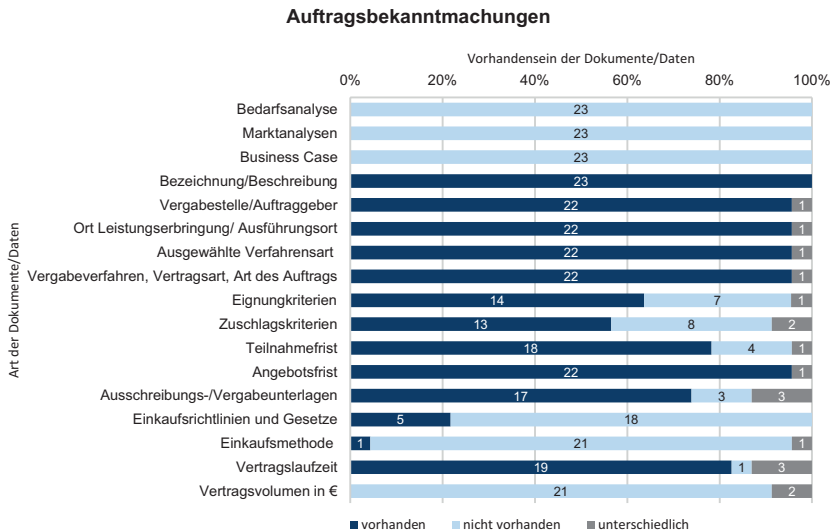


Abbildung 7.19 Übersicht veröffentlichte Daten Auftragsbekanntmachungen

Die Daten, die in der Phase der Ausschreibung bereitgestellt werden, können folgend in die drei Gruppen 1) entsprechen den juristischen Vorgaben, 2) weichen positiv davon ab und 3) weichen negativ davon ab unterteilt werden.

1) Veröffentlichte Daten entsprechen den juristischen Vorgaben

Fast 100 % aller untersuchten Veröffentlichungen beinhalten Angaben zur Bezeichnung/Beschreibung des Auftrags, der Vergabestelle, dem Ort der Leistungserbringung, der ausgewählten Verfahrensart, der Angebotsfrist sowie Angaben zur Kategorisierung des Vergabeverfahrens (siehe Tabelle 7.18). Dies ist nicht überraschend, da es sich hierbei um Hygienefaktoren zur Auffindbarkeit von Ausschreibungen handelt.

Tabelle 7.18 Veröffentlichte Angaben wie rechtlich vorgegeben (Auftragsbekanntmachung)

Veröffentlicht wie rechtlich erforderlich (ohne Nennungen zu „unterschiedlich“)	Anzahl Nennungen	In % (n = 23)
Bezeichnung/Beschreibung	23	100 %
Vergabestelle/Auftraggeber	22	96 %
Ort Leistungserbringung/Ausführungsort	22	96 %
Ausgewählte Verfahrensart	22	96 %
Vergabeverfahren, Vertragsart oder Art des Auftrags	22	96 %
Teilnahmefrist	18	78 %
Angebotsfrist	22	96 %
Ausschreibungs-/Vergabeunterlagen	17	74 %

Die Angabe der Einkaufsmethode und des Vertragsvolumens wird in 91 % der untersuchten Veröffentlichungen ausgelassen – juristisch ist das korrekt. Allerdings wäre vor allem mit Blick auf das Vertragsvolumen mehr Transparenz wünschenswert im Sinne einer besseren Kontrolle, zum Beispiel späterer Vertragsänderungen oder -anpassungen. Die Vertragslaufzeit wird in 83 % der Fälle angegeben – laut UvGO beziehungsweise VOL/A ist dies Pflicht, laut VOB/A allerdings nicht.

2) Veröffentlichte Daten gehen über die juristischen Vorgaben hinaus

Tabelle 7.19 zeigt, dass Eignungskriterien in 61 % der Fälle angegeben werden, obwohl dies rechtlich nicht erforderlich ist. Ebenfalls positiv weichen mit 22 % die Angabe der Einkaufsrichtlinien und mit 4 % die Angabe der Einkaufsmethode ab. Zuschlagskriterien (nicht Gegenstand der Tabelle) werden in 57 % der Fälle angegeben – diese müssen laut UvGO beziehungsweise VOL/A veröffentlicht werden, laut VOB/A (Fassung 2016) allerdings nicht.⁴²

⁴²Neu: In der VOB/A 2019 sind laut § 12 Abs. 1 Nr. 2 r) Zuschlagskriterien in den Vergabeunterlagen beziehungsweise in der Auftragsbekanntmachung anzugeben.

Tabelle 7.19 Mehr veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (Auftragsbekanntmachung)

Mehr veröffentlicht als rechtlich erforderlich (ohne Nennungen zu „unterschiedlich“)	Anzahl Nennungen	In % (n = 23)
Eignungskriterien	14	61 %
Einkaufsrichtlinien	5	22 %
Einkaufsmethode	1	4 %

3) Veröffentlichte Daten bleiben hinter den juristischen Vorgaben zurück

Die Teilnahmefrist wird zwar in 78 % der Fälle hinterlegt, aber in 17 % der Fälle fehlt sie. In 13 % der Fälle sind keine Ausschreibungsunterlagen vorhanden, obwohl dies vorgeschrieben ist (siehe Tabelle 7.20).

Tabelle 7.20 Weniger veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (Auftragsbekanntmachung)

Weniger veröffentlicht als rechtlich erforderlich (ohne Nennungen zu „unterschiedlich“)	Anzahl Nennungen	In % (n = 23)
Teilnahmefrist	4	17 %
Ausschreibungsunterlagen	3	13 %

Bezüglich der Bereitstellung von Vergabeunterlagen bieten die Portale diese mehrheitlich (in 74 % der Fälle) als PDF-Download an. Negativ fällt hier die baden-württembergische Lösung auf. Dort wird ausschließlich mit dem privatwirtschaftlichen Vergabeportal „Vergabe24“ zusammengearbeitet. Dort können Vergabeunterlagen nur kostenpflichtig über ein Kiosk-System bestellt werden, was eine Registrierung voraussetzt.

Fazit

Die veröffentlichten Daten orientieren sich überwiegend an den juristischen Vorgaben. Es gibt einige positive, aber auch negative Ausreißer. Die fehlende oder darüberhinausgehende Offenlegung scheint keiner Kontrolle zu unterliegen (Tabelle 7.21).

Tabelle 7.21 Veröffentlichte Daten im Abgleich mit den juristischen Vorgaben (Auftragsbekanntmachung)

Auftragsbekanntmachung (n=23)	Ergebnisse der Analyse			Recht
Planung	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Bedarfsanalyse	0 %	100 %	0 %	Nein
Marktanalysen	0 %	100 %	0 %	Nein
Business Case	0 %	100 %	0 %	Nein
Ausschreibung	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Bezeichnung/Beschreibung	100 %	0 %	0 %	Ja
Vergabestelle/Auftraggeber	96 %	0 %	4 %	Ja
Ort Leistungserbringung/ Ausführungsort	96 %	0 %	4 %	Ja
Ausgewählte Verfahrensart	96 %	0 %	4 %	Ja
Vergabeverfahren, Vertragsart oder Auftragsart	96 %	0 %	4 %	Ja
Eignungskriterien	61 %	30 %	4 %	Nein
Zuschlagskriterien	57 %	35 %	9 %	Verschieden
Teilnahmefrist	78 %	17 %	4 %	Ja
Angebotsfrist	96 %	0 %	4 %	Ja
Ausschreibungs-/Vergabeunterlagen	74 %	13 %	13 %	Ja
Einkaufsrichtlinien und Gesetze	22 %	78 %	0 %	Nein
Einkaufsmethode (z.B. Rahmenvertrag, Single Source...)	4 %	91 %	4 %	Nein
Vertragslaufzeit	83 %	4 %	13 %	Verschieden
Vertragsvolumen in €	0 %	91 %	9 %	Nein
Basisinformationen Mitbietende	n/r	n/r	n/r	Nein
Bewertung	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Eignung der Mitbietenden (fachliche Eignung, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit)	n/r	n/r	n/r	n/r
Anzahl und Höhe eingegangener Angebote	n/r	n/r	n/r	n/r
Gewichtung der Zuschlagskriterien	n/r	n/r	n/r	n/r
Vergabe	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Finaler Vertrag inkl. Produkte/Leistungen	n/r	n/r	n/r	n/r
Finaler Lieferant/beauftragtes Unternehmen	n/r	n/r	n/r	n/r
Zuschlagshöhe/Vertragsvolumen	n/r	n/r	n/r	n/r
Finale Zahlungsbedingungen/Konditionen	n/r	n/r	n/r	n/r
Ausführung	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Vertragsänderungen und Ergebnisse	n/r	n/r	n/r	n/r
Bewertung der Leistungserbringung	n/r	n/r	n/r	n/r
Gesamtdokumentation	n/r	n/r	n/r	n/r
Überprüfung Business Case	n/r	n/r	n/r	n/r
Mängel-/Gewährleistungsverfahren	n/r	n/r	n/r	n/r
Zahlungsverkehr/Abrechnung	n/r	n/r	n/r	n/r
Ergebnisse von Audits, Stichproben	n/r	n/r	n/r	n/r

7.3.9.4.4 Vergabebekanntmachung

Für die Vergabebekanntmachung gilt, dass die Daten aus den Prozessphasen Planung, Ausschreibung, Bewertung und Vergabe theoretisch vorliegen könnten. Für die Prozessphase der Ausführung wären zum Zeitpunkt der Vergabebekanntmachung noch keine Daten verfügbar, sodass diese dort auch nicht veröffentlicht werden könnten (n/r).

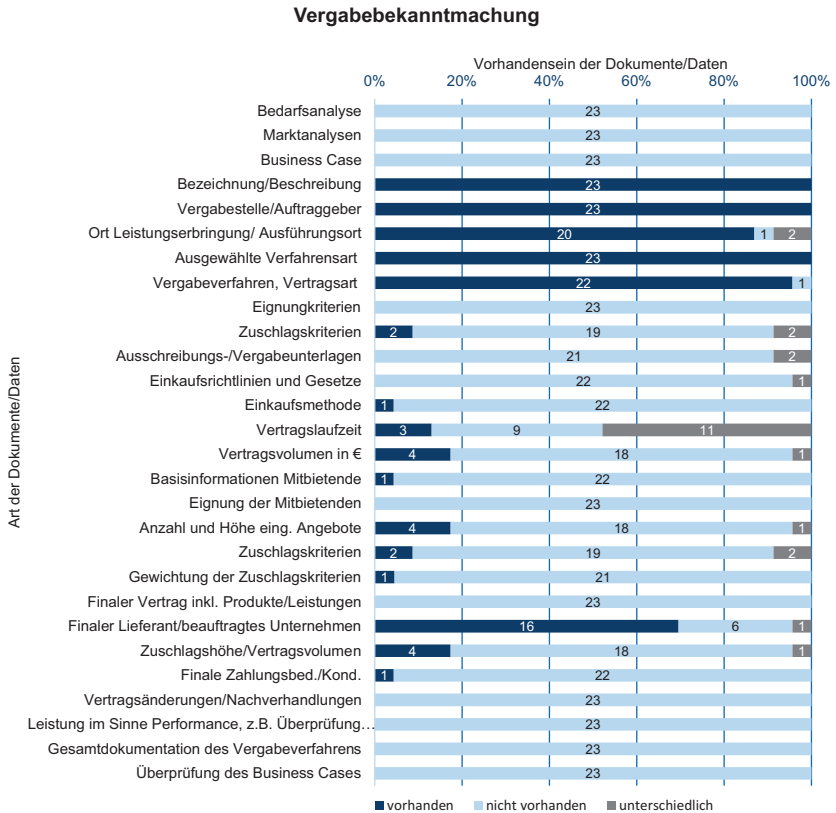


Abbildung 7.20 Übersicht veröffentlichte Daten Vergabebekanntmachung

Abbildung 7.20 zeigt, welche Daten in den jeweiligen Phasen des öffentlichen Einkaufs vorhanden sind, welche nicht und wo dies unterschiedlich ist. Auch hier enthält keine einzige untersuchte Veröffentlichung Daten, die in die Planungsphase fallen – weder Bedarfs- und Marktanalysen noch die Veröffentlichung eines Business Cases. Aber auch im späteren Verlauf des Einkaufsprozesses werden kaum Daten bereitgestellt. Jene, die bereitgestellt werden, können in die 3 Gruppierungen 1) entsprechen den juristischen Vorgaben, 2) weichen positiv davon ab und 3) weichen negativ davon ab unterteilt werden.

1) Veröffentlichte Daten entsprechen den juristischen Vorgaben

Insbesondere in der Phase der Ausschreibung hält man sich in fast allen Fällen an die Vorgaben zur Veröffentlichung (siehe Tabelle 7.22).

Tabelle 7.22 Veröffentlichte Angaben wie rechtlich vorgegeben (Vergabebekanntmachung)

Veröffentlicht wie rechtlich vorgeben (ohne Nennungen zu „unterschiedlich“)	Anzahl Nennungen	In % (n=23)
Vergabestelle/Auftraggeber	23	100 %
Ausgewählte Verfahrensart	23	100 %
Vergabeverfahren, Vertragsart oder Art des Auftrags	22	96 %

Die Bezeichnung/Beschreibung wird in 100 % der Fälle, der Ort der Leistungserbringung/Ausführungsort in 87 % der Fälle angegeben. Laut VOL/A und VOB/A ist dies Pflicht, laut UvGO allerdings nicht. Ähnlich verhält es sich mit der Vertragslaufzeit. Diese ist nur in 13 % der Fälle angegeben – laut VOL/A und VOB/A ist dies keine Pflicht, laut UvGO muss veröffentlicht werden. Juristisch nicht erforderlich und auch nicht vorhanden sind zu 96 % Basisinformationen über Mitbietende, Einkaufsrichtlinien und die Einkaufsmethode, zu 91 % die ursprünglichen Ausschreibungsunterlagen. Eignungs- und Zuschlagskriterien werden zu 100 % respektive 83 % nicht veröffentlicht. Dabei wären vor allem bei den vergebenen Aufträgen die finalen Eignungs- und Zuschlagskriterien von öffentlichem Interesse. Nur so kann für die Bürger oder Aufsichtsbehörden transparent aufgezeigt werden, welche Entscheidungsgrundlage die jeweilige Vergabe besaß.

In der Phase der Bewertung werden (juristisch ebenfalls nicht verpflichtend) zu 100 % keine Angaben zur Eignung der Mitbietenden bereitgestellt und zu 83 % keine Informationen über die Gewichtung der Zuschlagskriterien. Es ist somit nicht möglich, die Vergabeentscheidung auch nur annähernd von außen nachzuvollziehen. Und schließlich gibt es in der Phase der Vergabe (juristisch ebenfalls nicht verpflichtend) zu 100 % keine Veröffentlichung des finalen Vertrags und zu 96 % keine Veröffentlichung der finalen Zahlungsbedingungen/Konditionen.

2) Veröffentlichte Daten gehen über die juristischen Vorgaben hinaus

Obwohl in der Phase der Bewertung und Vergabe kaum Angaben gemacht werden, gibt es dennoch ein paar Ausnahmen (siehe Tabelle 7.23). In 17 % der Fälle werden das Vertragsvolumen, die Anzahl und Höhe der eingegangenen Angebote (zum Beispiel in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern) und die Zuschlagshöhe bekannt gegeben. In 9 % der Fälle werden die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung sowie Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen veröffentlicht. Nur eine einzige Veröffentlichung (Mecklenburg-Vorpommern) enthält Basisinformationen zu Mitbietenden.

Tabelle 7.23 Mehr veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (Vergabebekanntmachung)

Mehr veröffentlicht als rechtlich erforderlich (ohne Nennungen zu „unterschiedlich“)	Anzahl Nennungen	In % (n = 23)
Vertragsvolumen	4	17 %
Anzahl und Höhe eingegangener Angebote	4	17 %
Zuschlagshöhe	4	17 %
Zuschlagskriterien	2	9 %
Ausschreibungs-/Vergabeunterlagen	2	9 %
Gewichtung Zuschlagskriterien	2	9 %
Einkaufsrichtlinien	1	4 %
Einkaufsmethode	1	4 %
Basisinformationen Mitbietende	1	4 %
Finale Zahlungsbedingungen	1	4 %

3) Veröffentlichte Daten bleiben hinter den juristischen Vorgaben zurück

Negativ fällt auf, dass der finale Lieferant nur in 70 % der Fälle angegeben wird – in 26 % der Fälle wird er nicht hinterlegt trotz der juristischen Vorgabe (siehe Tabelle 7.24). Dies ist im Zuge der Transparenz allerdings ein sehr wichtiges Kriterium, um beispielsweise Häufungen erkennen und hinterfragen zu können.

Tabelle 7.24 Weniger veröffentlicht als rechtlich vorgegeben (Vergabebekanntmachung)

Weniger veröffentlicht als rechtlich erforderlich (ohne Nennungen zu „unterschiedlich“)	Anzahl Nennungen	In % (n = 23)
Finaler Lieferant	6	26%

Fazit

Das Ergebnis der Veröffentlichungen ist für die Vergabebekanntmachung weniger einheitlich als für die Auftragsbekanntmachung – eine Orientierung an den juristischen Vorgaben ist vorhanden, es wird aber mehr veröffentlicht als erforderlich. Dennoch ist die Transparenz nur punktuell vorhanden. Sensiblere Informationen wie der finale Lieferant, das Vertragsvolumen, Eignungskriterien und Eignung sind nur in wenigen Fällen offengelegt. Dabei sind es vor allem diese Informationen, welche relevante Datenauswertungen ermöglichen (Tabelle 7.25).

Tabelle 7.25 Veröffentlichte Daten im Abgleich mit den juristischen Vorgaben (Vergabe-bekanntmachung)

Vergabebekanntmachung (n=23)	Ergebnisse der Analyse			Recht
	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Planung				
Bedarfsanalyse	0 %	100 %	0 %	Nein
Marktanalysen	0 %	100 %	0 %	Nein
Business Case	0 %	100 %	0 %	Nein
Ausschreibung	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Bezeichnung/Beschreibung	100 %	0 %	0 %	<i>Verschieden</i>
Vergabestelle/Auftraggeber	100 %	0 %	0 %	Ja
Ort Leistungserbringung/Ausführungsort	87 %	4 %	9 %	<i>Verschieden</i>
Ausgewählte Verfahrensart	100 %	0 %	0 %	Ja
Vergabeverfahren, Vertragsart oder Auftragsart	96 %	4 %	0 %	Ja
Eignungskriterien	0 %	100 %	0 %	Nein
Zuschlagskriterien	9 %	83 %	9 %	Nein
Teilnahmefrist	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	Nein
Angebotsfrist	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	Nein
Ausschreibungs-/Vergabeunterlagen	0 %	91 %	9 %	Nein
Einkaufsrichtlinien und Gesetze	0 %	96 %	4 %	Nein
Einkaufsmethode (z.B. Rahmenvertrag, Single Source...)	4 %	96 %	0 %	Nein
Vertragslaufzeit	13 %	39 %	48 %	<i>Verschieden</i>
Vertragsvolumen in €	17 %	78 %	4 %	Nein
Basisinformationen Mitbietende	4 %	96 %	0 %	Nein
Bewertung	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Eignung der Mitbietenden (fachliche Eignung, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit)	0 %	100 %	0 %	Nein
Anzahl und Höhe eingegangener Angebote	17 %	78 %	4 %	Nein
Gewichtung der Zuschlagskriterien	9 %	83 %	9 %	Nein
Vergabe	Vorhanden	Nicht vorh.	Unterschiedlich	Pflicht?
Finaler Vertrag inkl. Produkte/Leistungen	0 %	100 %	0 %	Nein
Finaler Lieferant/beauftragtes Unternehmen	70 %	26 %	4 %	Ja
Zuschlagshöhe/Vertragsvolumen	17 %	78 %	4 %	Nein
Finale Zahlungsbedingungen/Konditionen	4 %	96 %	0 %	Nein
Ausführung	Vorhanden	Nicht vorh.	Verschieden	Pflicht?
Vertragsänderungen und Ergebnisse	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>
Bewertung der Leistungserbringung	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>
Gesamtdokumentation	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>
Überprüfung Business Case	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>
Mängel-/Gewährleistungsverfahren	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>
Zahlungsverkehr/Abrechnung	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>
Ergebnisse von Audits, Stichproben	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>	<i>n/r</i>

7.3.9.4.5 Bereitstellung und Betrieb

Dieses Themenfeld behandelt die Bereitstellung und den Betrieb der Vergabe- und Bekanntmachungsportale. Es lässt sich festhalten, dass bereits hinsichtlich der zuständigen Aufsichtsbehörden auf der Landesebene eine große Diversi-

tät herrscht: Relativ häufig ist das Innenministerium (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen) oder das Finanzministerium (Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt) verantwortlich. Teilweise sind Staatskanzleien, Ministerien für Verkehr, Bau oder Umwelt und Anstalten des öffentlichen Rechts (zum Beispiel IT-Dienstleister, Gebäudemanagement) für die Vergabeportale zuständig.

Die Hälfte aller Länder führt mehr als ein Vergabeportal – und dies mit jeweils unterschiedlichen Veröffentlichungen und Zuständigkeiten. So gibt es allein in Schleswig-Holstein drei verschiedene Portale, jeweils betrieben vom Gebäudemanagement Schleswig-Holstein, dem Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz sowie vom Landesbetrieb für Straßenbau und Verkehr.

Der Vergleich zwischen den Ländern fördert darüber hinaus erhebliche Unterschiede im Bereich des technischen Supports und Betriebs der Portale zutage. 56 % aller untersuchten Portale werden von privaten IT-Dienstleistern betrieben, das heißt, die Länder haben den Betrieb und Support ausgelagert. Als wichtigste privatwirtschaftliche Akteure sind hier die Healy Hudson GmbH (<https://evergabe.de/>), die RIB Software AG (Auftragsplattform iTWO-Tender) und die Cosinex GmbH (Entwickler und Betreiber einiger Länder-Portale) zu nennen. Der Rest der Portale wird intern beim IT-Dienstleister des Landes entwickelt und betrieben. Dies ist zum Beispiel in Niedersachsen der Fall. Sachsen-Anhalt und Thüringen sind wiederum die einzigen Länder, welche das Vergabeportal des Bundes (<https://www.evergabe-online.de>) verwenden.

Solch eine Diversität bezüglich der genutzten Portale kann sich negativ auf die Interoperabilität auswirken. Es kommt erschwerend hinzu, dass jedes einzelne Portal über einen eigenen Client-Zugang, beziehungsweise über eine eigene Zugangs- und Veröffentlichungslogik verfügt. Eine geringe Akzeptanz und Nutzung bei den (potentiellen) Nutzern der verschiedenen Portale scheint zwangsläufige Folge zu sein. Dass man versucht, diesem Zustand durch die Schnittstelle „xVergabe“ entgegenzuwirken, indem ein einziger Zugang auf alle Vergabeverfahren und -portale geschaffen wird, ist höchst sinnvoll.

7.3.9.4.6 Die Uneinheitlichkeit des Internetauftritts

Die beschriebene strukturelle Diversität hat zur Konsequenz, dass sich die Internetauftritte der Portale ebenfalls stark unterscheiden. Dies betrifft das Layout, die Logik des Portals, die Anwenderfreundlichkeit der angebotenen Funktionen wie zum Beispiel die Suchfunktion oder auch die Verknüpfung mit anderen Plattformen: Keines der Portale ist identisch. Ausgenommen davon sind jene Länder, welche sich zur Nutzung von privatwirtschaftlichen Portalen entschieden haben. Hier sind die Benutzeroberflächen – gleicher Anbieter vorausgesetzt – identisch.

Es fehlt wiederum an Standards bezüglich der übersichtlichen Gestaltung des Internetauftritts. Die Suchfunktionen sind teilweise unbrauchbar und

PDF-Downloads oftmals nur über Workarounds verfügbar. Darunter leidet die Anwenderfreundlichkeit der Webseiten stark: Man braucht teilweise mehr als vier Klicks, um zu der Information zu gelangen, für die man auf die Webseite gekommen ist. Auch solche Faktoren beeinflussen selbstverständlich die Akzeptanz der elektronischen Vergabeportale bei den Bietern.

Positiv zu bewerten ist die Auflösung von Zugangsbeschränkungen. Das Einsehen der Veröffentlichungen sowie der Download von Vergabeunterlagen und Bekanntmachungen ist, falls überhaupt möglich, mehrheitlich kostenlos und ohne Registrierung möglich. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist das bundesweite Portal des Beschaffungsamts des BMI <https://www.evergabe-online.de>. Das Portal ist ein positives Beispiel für ein übersichtliches und logisches Layout, eine detaillierte und sinnvolle Suchfunktion sowie eine hohe Qualität der bereitgestellten Daten.

Zusammenfassend lässt sich bei den Internetauftritten ebenfalls eine hohe Divergenz feststellen. Vor allem vor dem Hintergrund der Akzeptanzfrage gilt es, funktionale Standards zu implementieren, welche die Benutzerfreundlichkeit der Vergabeportale stärken. Dies beinhaltet beispielsweise Fragen nach dem optischen und logischen Aufbau der Portale (Hierarchieebenen etc.). Aber auch die Optimierung der Suchfunktionen, das Angebot von PDF-Downloads sowie der Einsatz sinnvoller Auswertungsmöglichkeiten müssen im Rahmen einer Standardisierung berücksichtigt werden. Um ein genaueres Bild zu zeichnen, müsste eine Analyse der Anwenderfreundlichkeit durchgeführt werden.

7.3.9.4.7 Qualität der Daten

Bezüglich der Qualität der bereitgestellten Daten ist auffällig, dass offenbar kein standardisiertes Muster zum Erstellen von Bekanntmachungen jeglicher Art existiert. Selbst innerhalb der Portale weichen die veröffentlichten Bekanntmachungen stark voneinander ab, zum einen optisch und logisch, zum anderen hinsichtlich der bereitgestellten Informationen. Für den Anwender ist es schwer, anhand der diversen Vergabeordnungen und -verfahren die Unterschiede nachzuvollziehen. Hier ist im Fall der Veröffentlichung der öffentlichen Einkaufsdaten ein entsprechender Schulungsbedarf zu erwarten.

Dazu kommt, dass Begrifflichkeiten uneinheitlich verwendet werden: Die Rubrik, in denen Informationen von schon vergebenen Aufträgen veröffentlicht werden, heißt manchmal „Vergebene Aufträge“, dann wieder „Zuschlagsbekanntmachungen (ex post)“; die „Vergabeart“ wird manchmal „Vertragsart“ genannt. Schon allein das macht es für einen Außenstehenden schwieriger, die benötigten Informationen zu finden.

Die Datenbereitstellungsformate sind durchgängig über alle Portale PDF-Dokumente und/oder Verweise auf HTML-Seiten. Aus diesen müssten die Daten dann aufwendig ausgelesen und weiterverarbeitet werden, da ein direktes

Importieren als Datensatz nicht möglich ist. Mit Blick auf eine potentielle Öffnung der Daten müssten hier maschinenlesbare Formate forciert werden.

Diese Punkte betreffen lediglich die Art der Bereitstellung, sie umfassen weder Kriterien zur Beschreibung und Bewertung der inhaltlichen Qualität und Aktualität der Daten beziehungsweise Dokumente noch einen verankerten Gesamtprozess zur Pflege und Kontrolle der Datenqualität.

7.3.9.5 Zwischenfazit: Inkonsistente und fragmentierte Datenlage

Von Lucke ordnet öffentliche Ausschreibungsportale in Deutschland überwiegend als Einstiegspunkt oder Informationssammelstelle ein, weil es an einer durchgängigen Verbindung der Portale untereinander und dem automatischen Zuordnen der Ausschreibungen zu Angeboten sowie ihren Auswertungen mangelt. Ein Beispiel für eine Weiterentwicklung in Richtung Service Center wurde beispielsweise durch das BMI mit <https://www.evergabe-online.de> verfolgt, stellt damit aber eine Ausnahme dar (von Lucke, 2008, S. 249 f.). Im Zuge der Open Government Data-Bewegung gewinnen die Möglichkeiten des Service Centers oder Service Clusters an Bedeutung. Die technologischen Möglichkeiten, einen Verbund über die Nutzung von Metadaten und LOD zu erzeugen, ohne eine zeit- und kostspielige Integration der gesamten Infrastruktur herbeizuführen, bestehen durchaus (siehe auch das Beispiel Portugal in Abschnitt 7.4.1.).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die verfügbaren Daten überwiegend an der vorherrschenden Rechtslage orientieren. Es gibt einige positive Ausnahmen, die mehr veröffentlichen als erforderlich, dies ist jedoch die Minderheit. Zudem gibt es negative Ausreißer, das heißt, es wird weniger publiziert als vorgeschrieben, was anscheinend nicht kontrolliert oder beanstandet wird.

Bezüglich des öffentlichen Einkaufsprozesses findet sich der Schwerpunkt der Veröffentlichung in den Prozessphasen Ausschreibung, Bewertung und Vergabe; zur Planung und Ausführung finden sich keine Daten. Die Qualität bereitgestellter Daten ist zu hinterfragen. Insgesamt lassen sich über die Summe aller Portale keine Rückschlüsse auf die Gesamtheit der öffentlichen Einkaufsdaten und Kennzahlen wie „Anzahl“ oder „Volumen“ ziehen. Es müsste beim Betreiber und/oder Datenbereiter genauer recherchiert werden, welchen Vollständigkeitsgrad die Datensätze haben und wie ihre Aktualisierung erfolgt.

Wenngleich die Heranziehung der Beispiele pro Portal nicht repräsentativ ist, lassen sich Tendenzen aufzeigen. Sofern man die Analyse ausweiten wollte, müsste man Methoden wie zum Beispiel Web-Crawling überdenken. Einen abschließenden Blick bietet die SWOT-Analyse in Abbildung 7.21.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Einkaufsinformationen sind (in unterschiedlichem Maß) verfügbar - somit ist eine Bereitstellung im Sinne von Open Data möglich • Downloads von Unterlagen sind zumeist möglich (steigende Tendenz) • Mehrheitlich keine Zugangsbeschränkungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Daten sind nicht vollständig vorhanden (decken z. B. nur einen bestimmten Zeitraum ab oder bestimmte Vergabestellen) • Aktualität und Aktualisierungsgrad der Daten ist unklar • Daten können nicht für eine gesamthafte Auswertung genutzt werden • Unterschiedliche Begriffe können verwirren • Portale sind nicht interoperabel • Bedienbarkeit der Portale
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Die übergreifende Nutzung der „xVergabe“ stellt eine Chance zur Prozessvereinfachung und Kosteneinsparung dar (wenn dies fortgesetzt wird) • Der Ansatz eines Portalverbunds müsste thematisiert werden (siehe von Lucke) 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Vielzahl der nicht interoperablen Portale zahlt auch negativ auf die Bereitstellung offener Daten ein

Abbildung 7.21 SWOT-Analyse zu den untersuchten Portalen

7.4 Die Wirkung offener öffentlicher Einkaufsdaten auf Transparenz, Partizipation und Kollaboration

7.4.1 Internationale Beispiele zur Erhöhung der Transparenz

Die Effekte von Transparenz, die aus der Öffnung von Daten entsteht, können, wie in Abschnitt 6.5.1 dargelegt, vielfältig sein. Einige internationale Beispiele illustrieren dies, auf die nun Bezug genommen wird.

Offene Einkaufsdaten können unter anderem zu einem verbesserten wirtschaftlichen Handeln und zur Reduktion von Korruption führen. Ein Beispiel für positive wirtschaftliche Effekte ist das Portal BASE in Portugal (<http://www.base.gov.pt/Base/en/Homepage>), eingeführt im Januar 2008. Es stellt der Öffentlichkeit alle Informationen zum öffentlichen Auftragswesen zentral zur Verfügung. Die Anwendung der vollelektronischen Vergabeverfahren erfolgt dabei nicht über ein zentrales Portal, sondern auf mehreren Portalen, um so den privaten Markt für elektronische Portale (und Plattformen) weiterzuentwickeln. BASE ist allerdings das einzige Portal, welches alle Informationen von allen anderen Portalen konsolidiert und bereitstellt und so ein Instrument der Rechenschaftspflicht und

Transparenz geworden ist. Sobald eine Bekanntmachung über die Eröffnung eines Vergabeverfahrens im nationalen Amtsblatt erscheint, wird der Inhalt automatisch an BASE übertragen. Auch die Vergabe- und Beschaffungsplattformen übermitteln diese Informationen automatisch an BASE. Entsprechend wird – gleichermaßen automatisch – eine Datenbasis erzeugt. Die übermittelten Daten unterscheiden sich je nach Vertragsart und Vergabeverfahren. Es werden auch statistische Informationen zu Verträgen geliefert, die sich die Anwender in Wertetabellen darstellen lassen können. Gleichzeitig werden die Daten zur Entwicklung von Studien, Indikatoren und Statistiken verwendet (EPSA – European Public Sector Award, 2017). Die Implementierung dieses Portals ergab drei Jahre nach Etablierung Einsparungen in Höhe von 7,8 Millionen Euro bei einem Gesamtauftragswert von 39 Millionen Euro. Allerdings waren hierfür gut 800 öffentliche Organisationseinheiten und 1 389 Personen in das Projekt involviert (OECD, 2007b, S. 35). Insgesamt konnte durch E-Procurement die Prozesstransparenz in der Wahrnehmung der einkaufenden Behörden deutlich erhöht werden (Costa et al., 2013, S. 244). Besonders positiv stechen die gesamthafte Betrachtung und Offenlegung des öffentlichen Einkaufsprozesses hervor, der automatisierte Abgleich der Daten und die enge Verschränkung mit den amtlichen Statistiken.

Mit Blick auf die Wirkung von Transparenz auf Korruption ist das Portal „ProZorro“ aus der Ukraine interessant. Im Jahr 2014 betrug das jährliche öffentliche Einkaufsvolumen der Ukraine etwa 10 Milliarden Euro. Hiervon wurde die Hälfte oberhalb der Schwellenwerte und die andere Hälfte unterhalb der Schwellenwerte beschafft. Der Anteil der Korruption belief sich auf etwa 20 % des Bruttosozialprodukts (Galuschak et al., 2018, S. 60). Zu diesem Zeitpunkt formierte sich die Initiative „ProZorro“, die von Aktivisten (insbesondere TI) und Einkaufsexperten ins Leben gerufen wurde. Die Initiative umfasste Vertreter aus der Gesellschaft, der Wirtschaft und Politik, welche die Vision eines besseren öffentlichen Einkaufs teilten. So begann man mit der gemeinsamen Entwicklung eines Konzepts rund um das E-Procurement-System der Ukraine, welches später breite Unterstützung erlangte. Die Grundsätze waren: Wettbewerb unter den Teilnehmern, maximale Einsparungen und Effizienz, Transparenz in allen Beschaffungsphasen, Nichtdiskriminierung der Teilnehmer, objektive und unparteiische Bewertung der Ausschreibungsvorschläge und Prävention von Korruption und Missbrauch (Tkachenko, 2016, S. 475). Über Crowd Sourcing konnte eine Open Source Software entwickelt und im Februar 2015 der erste Pilot des neuen Einkaufssystems lanciert werden (Urjumelashvili & Marghania, 2015).

Als Datenmodell wurde der OCDS genutzt. Externe, kommerzielle Seiten⁴³ sind ebenfalls an das Portal angebunden (Tkachenko, 2016, S. 474). Zu diesem Zeitpunkt hatte die Initiative bereits 100 institutionelle und individuelle Teilnehmer. Seitdem haben sich mehr als 80 Behörden registriert und wickeln ihre Einkäufe unterhalb der Schwellenwerte hierüber ab. Die durchschnittlichen Ersparnisse liegen bei 12 % (Urjumelashvili & Marghania, 2015). Es wurde erwartet, dass ab 01. April 2016 alle Behörden hieran angebunden sind und somit alle Einkäufe unterhalb der Schwellenwerte hierüber abgewickelt werden. Im Jahr 2016 erhielt ProZorro die World Procurement Awards und die Open Government Awards, im Jahr 2017 den Davos Award (bei 86 Bewerbern aus 30 Ländern und fünf Kontinenten (Galuschak et al., 2018, S. 61)). Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist, dass nur die Kontrolle durch die Teilnehmer selbst und durch eine breite Öffentlichkeit das Ausmaß von Missbrauch verringern kann (Galuschak et al., 2018, S. 62) (siehe hierzu vertiefend Abschnitt 7.4.3).

Die Ergebnisse des Projektes wurden über einen „Monitoring, Evaluation and Learning-Plan“ (Open Contracting Partnership, 2017) erfasst und begleitet. Mit Blick auf Wirtschaftlichkeit konnte die durchschnittliche Anzahl der Gebote pro Ausschreibung zwischen Januar 2015 und März 2017 um 15 % erhöht werden. Es konnte eindeutig eine Verstärkung des Wettbewerbs wahrgenommen werden. Gleichzeitig stieg die Anzahl der Lieferanten um 45 %, sodass sich potentielle Einkäufe nun auf eine breitere Lieferantenbasis stützen (Frauscher et al., 2017).

Es wurde ein positiver Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Ersparnissen festgestellt: Je mehr Anbieter sich bewerben, desto mehr Ersparnisse werden erzielt. Die Einsparungen bei Ausschreibungen mit mehr als drei Anbietern betragen etwa 20 % (Frauscher et al., 2017), bei mehr als fünf Anbietern sogar 30 % (Granickas, 2018). Insgesamt führte dies im Durchschnitt für die Ukraine zu Ersparnissen von 9,7 %. Bei 45 % Einkaufsvolumen vom jährlichen BIP in Höhe von 112 Milliarden US-Dollar (im Jahr 2017) (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018) sind dies etwa 4,9 Milliarden US-Dollar Einsparungen pro Jahr.

Des Weiteren wurde im Zuge einer Befragung unter 300 Unternehmen herausgefunden, dass die Befragten glaubten, dass ProZorro signifikant (27 %) oder teilweise (53 %) die Korruption reduziert (Frauscher et al., 2017). Allerdings gilt auch hier die Schwierigkeit der tatsächlichen Messung jenseits von Wahrnehmung. Gemäß CPI von TI ließ sich eine Verbesserung von Rang 142 auf Rang

⁴³Zum Beispiel: <https://smartender.biz>, <https://privatmarket.ua>, <https://public-bid.com.ua>, <https://newtend.com>, <https://bid.e-tender.biz>, <https://zakupki.prom.ua>, <https://www.dzo.com.ua> (Tkachenko, 2016, S. 474).

120 im Jahr 2018 feststellen (Transparency International e. V., 2014a; 2018a). Insgesamt lässt sich durch den engmaschigen und integrierten Ansatz ein Erfolg auf vielen Ebenen feststellen.

7.4.2 Beispiele für Partizipation in einem offenen, öffentlichen Einkauf

Wie in Abschnitt 6.5.1.5 erläutert, setzt die offene Partizipation unabhängig von der Entscheidung an. Die Beispiele in Tabelle 7.26 zeigen, dass auch für den öffentlichen Einkauf diverse Ansätze für offene Partizipation so oder in abgewandelter Form genutzt werden könnten – Umsetzungswille und Kreativität vorausgesetzt.

Tabelle 7.26 Beispiele für offene Partizipation im öffentlichen Einkauf (P: Planung, A: Ausschreibung, B: Bewertung, V: Vergabe, Df.: Durchführung; in Klammern stehen mögliche Prozessstufen)

Intensitätsstufe	Beispiele offene Partizipation im öffentlichen Einkauf
Information	1. Zugriffsmöglichkeit auf öffentliche Wettbewerbsregister, Lieferantenleistung über ein Portal (P)
Konsultation/ Kooperation	2. Feedbackmöglichkeit über soziale Netzwerke, zum Beispiel Ukraine: https://twitter.com/the_prozorro (prozessunabhängig) 3. Einbindung der Zivilgesellschaft in den Entscheidungsprozess zum Beispiel bei der Vergabe oder auch bei erforderlichen Änderungen (denkbar bei beispielsweise Großprojekten) über öffentliche Anhörungen, die aufgezeichnet und über ein Portal verfügbar gemacht werden (P, B, Df.) 4. Kostenfreie Bereitstellung der Vergabeunterlagen und Bewertungskriterien über ein Portal mit Möglichkeit der Online-Kommentierung (A) 5. Öffnung der Angebote mit den Bietern und anwesenden Experten per Video und/oder Publikation eines Sitzungsprotokolls über ein Portal (B) 6. Bereitstellung der Vergabebekanntmachung und Verträge über Portale mit Möglichkeit der Online-Kommentierung (V) 7. Zusammenarbeit/Entscheidungsvorbereitung über verschiedene Formate wie Hackdays, Workshops, zum Beispiel Deutschland (NRW): https://open.nrw/zusammenarbeit (prozessunabhängig) 8. Öffentliche Kommentierung von Datensätzen auf Open Government Data-Portalen, zum Beispiel Deutschland: https://www.govdata.de/web/guest/suchen/-/details/ausschreibungen-des-vergabemarktplatzes-nrw (prozessunabhängig)

Als ein Beispiel kann die Erarbeitung des zweiten NAP im Rahmen einer Online-Konsultation in Deutschland angeführt werden. Ziel war es, Anregungen für den zweiten NAP im Rahmen der OGP, an der auch Deutschland teilnimmt, zu erhalten. Das Bundeskanzleramt unterstützte interessierte NGOs logistisch dabei, an drei Präsenzterminen die über eine Online-Beteiligung generierten Vorschläge zu präzisieren. Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses flossen in die Erstellung eines Aktionsplans durch die Bundesregierung im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der OGP ein. Bis Ende August 2019 erfolgten die Einschätzungen der Bundesregierung zu den einzelnen Vorschlägen sowie eine abschließende Rückmeldung an alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Konsultationsprozess. Mit dem Kabinettsbeschluss im August/September 2019 erhält der NAP politische Verbindlichkeit (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019d).

Über die Website <https://www.govdata.de> wurde die Öffentlichkeit zum Mitmachen bei Vorbereitung des zweiten NAP aufgerufen. Hierzu wurde gefragt, welche Maßnahmen, die dem Leitbild von „Open Government“ entsprechen, in welchen der Politikfelder wie zu Verbesserungen beitragen könnten. Es wurde unter anderem eine klare Zeitleiste für den Konsultationsprozess hinterlegt (Bundeskanzleramt, 2019a). Der aktive, die Öffentlichkeit einbeziehende Konsultationsprozess lief vom 26. März bis zum 15. Mai 2019. Man setzte bewusst auf eine Kombination klassischer und offener Formate unterstützt durch IKT. Vom 26. März bis 26. April 2019 war es möglich, über die Plattform „Your Priorities“ <https://ogpde.yrpri.org> Ideen einzureichen und zu diskutieren (Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, 2019d). Insgesamt gingen 107 Vorschläge ein (Peters, 2019b).

Ein Arbeitstreffen am 09. April 2019 hatte zum Ziel, die eingereichten Ideen qualitativ und redaktionell weiterzuentwickeln – etwa 20 Personen nahmen teil. Das Arbeitstreffen vom 09. Mai 2019 beinhaltete ebenfalls einen kleinen Teilnehmerkreis von etwa 20 Personen und wurde vor Ort in Berlin durchgeführt. Zusätzlich wurde eine Remote-Mitarbeit angeboten (Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., 2019b).

Im Multi-Stakeholder Workshop am 15. Mai 2019 waren wiederum etwa 20 Personen anwesend, die das Erreichte, Verbesserungsvorschläge sowie die nächsten Schritte besprachen. Es wurde insbesondere der Wunsch einer frühzeitigeren Vorbereitung adressiert sowie eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und NGOs. Weiters wurde angeregt, die Verwaltungsmitarbeiter stärker einzubeziehen, aber auch wirtschaftliche Aspekte von Open Government intensiver zu beleuchten (Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund), 2019). 42 Vorschläge wurden abschließend an die Bundesregierung weitergereicht (Peters, 2019b). Anschließend wurden diese Vorschläge durch die

Bundesregierung kommentiert. Alle Ergebnisse und Teilnehmerlisten sind online und barrierefrei einsehbar.⁴⁴

Positiv herauszuheben ist die klare Zeitleiste und Kommunikation, die Möglichkeit, für die Öffentlichkeit Anregungen online abzugeben, der Versuch, unterschiedliche Formate zu kombinieren sowie die transparente Darstellung der Ergebnisse auf der Website. Mit Blick auf die Teilnehmerlisten fällt allerdings auf, dass die Beteiligung an den Präsenzworkshops sehr gering war (nur jeweils etwa 20 Teilnehmer). Diese stammten überwiegend aus dem Bundeskanzleramt auf Verwaltungsseite und aus der OGP sowie OKFN auf Seiten der NGOs und erfassen damit keineswegs alle wesentlichen Gruppen, zum Beispiel fehlten Vertreter der Wirtschaft, Wissenschaft und der Medien. Das heißt, hier könnte man sich künftig noch breiter im Sinne der Akteure aufstellen und auch stärker (gegebenenfalls mit mehr Zeitvorlauf) für die Teilnahme am NAP werben. Dies ist wichtig, damit derartige Formate nicht Gefahr laufen, nach Involvierung der Öffentlichkeit lediglich eine Alibifunktion zu erfüllen (Peters, 2019a).

7.4.3 Kollaborationsmöglichkeiten im offenen öffentlichen Einkauf

Der zugrunde liegende Prozess für offene Kollaboration ist die Auslagerung von Tätigkeiten, die ursprünglich innerhalb einer Organisation umgesetzt wurden, auf eine Masse an Personen über das Internet (Crowd Sourcing) (von Lucke, 2012c). Mittlerweile gibt es eine Vielzahl an Umsetzungsoptionen offener Kollaboration. Dies sind unter anderem die Einladung von Akteuren über Webseiten, die gemeinsame Programmierung in Form von Hackathons oder mithilfe von Labs; die Möglichkeit, Datensätze auf Open Government Data-Portalen direkt zu kommentieren, Gremienarbeit sowie Begutachtung, Monitoring und Evaluation (von Lucke, 2012c, S. 6).

Bei den bisher untersuchten Portalen finden sich jedoch rund um den öffentlichen Einkauf allenfalls Möglichkeiten, per E-Mail in Kontakt zu treten (alle Portale). Nur bei GovData können Datensätze kommentiert und bewertet werden. Das bedeutet, dass man hier überwiegend auf Web 2.0-Anwendungen setzt und noch viel Raum für die Etablierung geeigneter offener Kollaborationsmechanismen besteht.

⁴⁴Siehe <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/machen-sie-mit--1591044> und <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/71118924>.

Hierfür sollte eine Strategie definiert werden, die eine Vision, Handlungsfelder, Maßnahmen und Messkriterien für die Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahmen enthält. Durch die jeweiligen öffentlichen Behörden muss geprüft werden, inwieweit eine Mitwirkung der Öffentlichkeit sinnvoll und rechtlich zulässig ist und wie mit möglichen Nachteilen umgegangen wird. Das umfasst die Bewertung der Risiken genauso wie die Erarbeitung von Beendigungsoptionen und auch Sanktionen, sofern sich Beteiligte nicht angemessen verhalten. Ein weiteres Handlungsfeld umfasst den Datenschutz und die Sicherstellung des Schutzes personenbezogener Daten sowie die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze und den Schutz von Amts-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. In einem Prozess der Kollaboration muss gewährleistet werden, dass diese Rechte gewahrt bleiben. Gleiches betrifft die Sicherstellung der Informationssicherheit. Organisatorisch sollten die Verwaltungen offene Kollaborationsformen weitestgehend in ihre bestehenden, internen Prozesse integrieren – in Bezug auf die technische Umsetzung, die interne und externe Kommunikation zum Beispiel mit Blick auf den Umgang mit direktem Feedback unterschiedlicher Anspruchsgruppen sowie die Vermarktung (von Lucke, 2012c, S. 35 ff.).

Weitere Perspektiven betreffen die Vernetzung der Verwaltungseinheiten wie Vergabestellen untereinander. Ziel könnte sein, voneinander zu lernen, da Ausschreibungstexte möglicherweise vereinfacht oder beschleunigt werden könnten oder sich Ansätze für eine Einkaufskooperation ergeben. Denkbar ist auch die Einrichtung von Feedback-Mechanismen zwischen Öffentlichkeit und Verwaltungen beziehungsweise Aufsichtsbehörden oder die Einbeziehung der Öffentlichkeit in frühen Phasen der Nutzenanalyse/Machbarkeitsstudie oder der Planung. Gleichermäßen interessant erscheint die Integration neutraler Dritter in den Auswahlprozess des finalen Lieferanten. Inwieweit dies befürwortet oder abgelehnt wird, wird sich in der Online-Befragung zeigen (siehe Abschnitt 8.2.3).

Tabelle 7.27 zeigt Beispiele für offene Kollaborationen im öffentlichen Einkauf. Dies sind einerseits allgemeine Ansätze, die gegebenenfalls für den öffentlichen Einkauf angepasst übernommen werden könnten, oder bereits bestehende, spezifische Umsetzungsbeispiele für den öffentlichen Einkauf (in Klammern stehen mögliche Prozessstufen).

In dem Zusammenhang sei nochmals ein Blick auf das Beispiel aus der Ukraine geworfen: In Bezug auf die gemeinsame Erstellung des Einkaufsportals ProZorro in der Ukraine war eine der wichtigsten Erkenntnisse, dass nur die Kontrolle durch die Teilnehmer selbst und durch eine breite Öffentlichkeit das Ausmaß von Missbrauch verringern kann (Galuschak et al., 2018, S. 62). Ein gutes Ergebnis war dort zum Beispiel die Zusammenarbeit zwischen NGOs und Verwaltungen mit Blick auf die Integrität im öffentlichen Einkauf. Gemeinsam

Tabelle 7.27 Beispiele für offene Kollaboration im öffentlichen Einkauf (P: Planung, A: Ausschreibung, B: Bewertung, V: Vergabe, Df.: Durchführung)

Intensitätsstufe	Beispiele offene Kollaboration im öffentlichen Einkauf
Information	1. Bereitstellung von Statusberichten und Sitzungsergebnissen aus Sitzungen über ein Portal, zum Beispiel Deutschland (Bonn): http://video.bonn.de (prozessunabhängig)
Konsultation/ Kooperation	2. Einbindung von Vertretern der Zivilgesellschaft zur Überprüfung des Projektfortschritts beziehungsweise bei Projektänderungen (zum Beispiel bei Großprojekten) in zum Beispiel Steering Committees per Videokonferenz (Df.) 3. Bereitstellung von Sitzungsergebnissen per Video, Publikation eines Protokolls über ein Portal, zum Beispiel http://video.bonn.de (prozessunabhängig) 4. Gemeinsame Programmierung von Lösungen, zum Beispiel international über https://github.com (prozessunabhängig) 5. Gemeinsames zivilgesellschaftliches Monitoring, zum Beispiel DoZorro und RiskZorro in der Ukraine: https://dozorro.org/ und https://dozorro.org/tools/risk-dozorro (prozessunabhängig) 6. Gemeinsame Erstellung von Einkaufsportalen/Apps, zum Beispiel ProZorro in der Ukraine: https://prozorro.gov.ua/ (prozessunabhängig) 7. Verbindung unterschiedlicher Daten mit dem öffentlichen Einkauf, zum Beispiel international: https://opentender.eu/ , https://redflags.com , https://theybuyforyou.eu (prozessunabhängig)

analysieren sie Ausschreibungen und reagieren bei Auffälligkeiten. In sechs Monaten konnten so etwa 5 000 Ausschreibungen geprüft und etwa 1 200 Maßnahmen ergriffen werden, zum Beispiel Anpassungen der Ausschreibungen, Sanktionen oder Strafverfolgung (Frauscher et al., 2017; Granickas, 2018).

Des Weiteren führte man das Monitoring-Portal <https://dozorro.org/> für Feedback durch die Öffentlichkeit ein, ein Business Intelligence-Tool <http://bi.prozorro.org> für weitergehende Analysen und das Tool <https://dozorro.org/tools/risk-dozorro>, um Korruptionsrisiken zu identifizieren. Seit November 2016 haben 60 000 Ukrainer allein DoZorro besucht und 1 700 Personen haben dort Feedback hinterlassen. Sieben Behörden haben DoZorro als Monitoringkomponente in ihre Portalstrategie mit eingebunden, um hierüber Feedback zu erhalten (Frauscher et al., 2017). Das meiste Feedback kam von Unternehmen, ab Mai 2017 wurde DoZorro um einen verbesserten Zugang für die Zivilgesellschaft erweitert (Frauscher et al., 2017). Gemeinsam hatten diese Plattformen 2017 etwa 220 000 Nutzer (Granickas, 2018).

Ende 2017 hat das Parlament, den Empfehlungen TI Ukraine folgend, der Kontrolle des öffentlichen Einkaufs über das System ProZorro durch die Öffentlichkeit zugestimmt (Beschluss 4738-d). Es werden automatische Risikoindikatoren genutzt, um verdächtige Verfahren zu identifizieren. Der Prozess wird vollelektronisch durchgeführt und die Ergebnisse werden öffentlich dargelegt (Kluttz et al., 2017, S. 13; Transparency International Ukraine, 2017). Insgesamt suchen jeden Monat 200 000 Ukrainer nach ProZorro oder hiermit verbundenen Schlagworten (Granickas, 2018). Insgesamt stiegen die Suchzugriffe über Google zwischen Januar 2015 von 680 pro Monat auf mehr als 191 000 im Februar 2017. Die Öffentlichkeit hat offenbar die Veränderungen nachvollzogen und verstanden, dass ihr ein transparenter öffentlicher Einkauf einen Mehrwert bietet.

7.5 Zwischenfazit: Nur punktuelle Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten in Deutschland trotz technologischer Basis

Insgesamt kann in Deutschland bislang lediglich von einer zögerlichen Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten gesprochen werden, da dies allenfalls punktuell in nur wenigen Ländern und Kommunen erfolgt. In der Gesamtschau ergibt sich, dass eine durchgängige Umsetzungsstrategie für die ebenenübergreifende Bereitstellung offener Verwaltungsdaten, somit auch öffentlicher Einkaufsdaten, über ein gemeinsames Portal zu fehlen scheint.

Die bestehenden Gesetze (IFG, IWG, EGovG) haben die Zugangsrechte der Bürger, die Bereitstellung offener Daten durch die Verwaltung sowie die Weiterverwendungsmöglichkeiten durch Dritte verbreitert. Dies geht auch aus den beispielhaft genannten Urteilen hervor, die gleichzeitig den Bedarf an weiterer Differenzierung aufzeigen (zum Beispiel Informationsanspruch gemäß IFG gegenüber Vertraulichkeitsgebot gemäß Vergaberecht). Die 6 % aller Anfragen auf dem Portal „FragDenStaat“ zu Vergaben und Verträgen belegen durchaus Interesse vor dem Hintergrund der Komplexität des öffentlichen Einkaufs, der Vielzahl öffentlicher Themenfelder, von denen der Einzelne noch betroffen ist, und der Tatsache, dass jede Anfrage mit einer gewissen Mühe sowie einer zeitlichen Investition verbunden ist. Gleichzeitig gibt es Kritiken und Verbesserungsvorschläge, zum Beispiel des InGFA, die nicht ignoriert, sondern dort wo sinnvoll (gegebenenfalls in einem gemeinsamen Abwägungsprozess) aufgegriffen werden sollten. Trotz dieser Kritiken, zum Beispiel in Bezug auf eine benötigte Schärfung von Definitionen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, sind hier-

mit zusätzliche Chancen für alle Beteiligten verbunden. Diese Möglichkeiten sollte man sich stärker als bislang zunutze machen.

Für die Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten bietet sich ein ebenenübergreifendes Portal an, wie es mit GovData bereits existiert. GovData wird über eine Koordinierungsstelle der Finanzbehörde Hamburg organisiert, während der technische Ausbau über eine externe Firma (Seitenbau GmbH) erfolgt. In der technischen Bereitstellung sind Aspekte der Architektur, die genutzten Datenkataloge, Lizenzen, Sicherheits- und Datenschutzbestimmungen sowie Anwenderfreundlichkeit zu betrachten. Dieses Ökosystem muss den Ansprüchen einer durchlässigen, offenen Verarbeitung von Daten genauso standhalten wie den Ansprüchen an Vertraulichkeit der Daten. Mit Blick auf öffentliche Einkaufsdaten ist dies erfüllt und könnte genutzt werden. Im Zuge des weiteren technischen Ausbaus sind Aspekte wie die Verknüpfung offener öffentlicher Einkaufsdaten als LOGD zu beachten. Erste Schritte wurden im Jahr 2018 bereits unternommen, indem das Metadatenschema DCAT-AP.de eingeführt wurde. Des Weiteren werden die Einführung eines Triple Stores mit SPARQL-Abfrage sowie verbesserte Auswertungs- und Visualisierungsmöglichkeiten auf der Seite erwogen.⁴⁵

Die Portale der Länder Hamburg, Bremen und NRW zeigen ebenfalls erste Ansätze in der Veröffentlichung von Dokumenten und Datensätzen rund um öffentliche Vergabeverfahren und Verträge. Jedoch sind diese überwiegend nicht maschinenlesbar und sie lassen mangels vollständiger Daten, Zeit- und Aktualisierungsangaben keine umfassenden Auswertungen zum öffentlichen Einkauf zu. Es zeichnet sich jedoch ab, dass Länder, die bereits einen aktiven Zugang zu Informationen anbieten, eher bereit und in der Lage sind, Auskünfte zu erteilen – die Entwicklung zu „open by default“ scheint ein richtiger Schritt zu mehr Transparenz zu sein. Dies ist auch die deutliche Forderung im 6. Tätigkeitsbericht der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – verbunden mit einer weiteren Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten und -dokumente (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2018a, S. 114 und S. 117 f.).

Die 26 auszugsweise analysierten Vergabe- und Bekanntmachungsportale stellen seit von Luckes Feststellung vor etwa zehn Jahren immer noch überwiegend Einstiegspunkte und Informationssammelstellen dar. Sie verfügen vor allem über Dokumente, die die Prozessphasen der Ausschreibung sowie teil-

⁴⁵Gemäß Hintergrundgespräch mit Ralph Nörenberg am 23. Juli 2019. Ralph Nörenberg ist der zuständige Projektleiter der Seitenbau GmbH für das GovData-Portal.

weise Vergabe betreffen. Weitestgehend orientiert man sich bei der Bereitstellung von Informationen an den Vergabeordnungen, doch gibt es auch einige (wenige) Ausnahmen, die mehr Daten als juristisch erforderlich bereitstellen. Zu den Prozessphasen der Planung, Bewertung und Ausführung gibt es insgesamt keinerlei Daten. Die Partizipations- oder Kollaborationsmöglichkeiten sind bei allen untersuchten Portalen im Wesentlichen auf den direkten Kontakt beschränkt. Sie sollten ausgebaut werden, da die in diesem Kapitel aufgeführten Beispiele durchaus auf positive Ergebnisse verweisen.

Zu der Frage, welche Daten überhaupt bereitgestellt werden sollten und wie ein Musterdatenschema aussehen könnte, bietet sich die Anwendung des OCDS an. Dies ist aktuell der einzige internationale Standard, der eine umfangreiche Datensammlung über den gesamten öffentlichen Einkaufsprozess hinweg beinhaltet. Er ist mit den real genutzten Feldern in den Bestandssystemen sowie speziellen Anforderungen, die sich aus den deutschen Vergabeverfahren und -varianten ergeben, abzugleichen. Abschließend fasst die SWOT-Analyse in [Abbildung 7.22](#) die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten zusammen.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhter Wettbewerb und Preisreduktion • Ein Mittel zur weiteren Korruptionsbekämpfung • Verbesserte Haushaltstransparenz • Monitoring durch die Öffentlichkeit • Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidungen und Erhöhung der politischen Glaubwürdigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Politischer Wille zur Transparenz erforderlich • Zusammenarbeit über Verwaltungsgrenzen hinweg mit diversen Anspruchsgruppen als Basis • Intensiver politischer Diskurs notwendig • Konsequenzen bei Fehlverhalten müssen sichtbar sein • Abschätzung von Nutzen versus Kosten der Öffnung der Datenbestände
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Öffentlicher Einkauf mit 15 % am BIP bietet ein großes Potential für Einsparungen durch Transparenz • Projekt „Vergabestatistik“ und Pflicht zur eVergabe • Föderalismus bietet Chance zur Nutzung von Synergieeffekten • Daten liegen bereits teilweise in den Systemen und Vergabe-/Bekanntmachungsportalen vor • Neue Beteiligungsformen über IKT sind möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerichtliche Auseinandersetzung bei Neubewertung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen • Ansehensverlust der Regierung bei unvorteilhaft geschlossenen Verträgen • Mangelnde Datenqualität und fehlender elektronischer Abdeckungsgrad • Nachfrage und Wissen der Öffentlichkeit zum Umgang mit diesen Daten noch zu gering

Abbildung 7.22 SWOT-Analyse offene öffentliche Einkaufsdaten

Die Stärken offener öffentlicher Einkaufsdaten können im erhöhten Wettbewerb und in möglichen Preisreduktionen gesehen werden, aber auch in der Eindämmung von Korruption. Dies kann in verbesserter Haushaltstransparenz münden, was eine Optimierung der Nutzung der Steuermittel zur Folge haben kann. Hierdurch könnten Glaubwürdigkeit und Nachvollziehbarkeit gestärkt werden. Das Potential zur Einsparung ist im Bereich des öffentlichen Einkaufs hoch – würden nur 5 % der geschätzten Ausgaben in Höhe von 350 Milliarden Euro eingespart werden, wären dies 12,5 Milliarden Euro jährlich. Weitere Chancen, dieses Thema zu treiben, bietet die breitere Verankerung des Unterschwellenbereichs in der Vergabestatistik und eVergabe. Dies setzt allerdings den Willen zur Umsetzung bei den politischen Entscheidern voraus, aber auch die Zusammenarbeit über Verwaltungsgrenzen hinweg mit unterschiedlichen Akteuren. Der Nutzen der Öffnung sollte größer sein als die damit verbundenen Kosten und Konsequenzen bei Fehlverhalten dürfen nicht ausbleiben. Risiken bestehen in der weiteren juristischen Auslegung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, mangelnder Datenqualität, Glaubwürdigkeitsverlust bei unvorteilhaften Verträgen sowie einem noch zu geringen Verständnis des öffentlichen Einkaufs. Ebenfalls als Risiko einzustufen ist die Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten, die sich nicht am Verhältnis der eingesetzten Steuermittel orientiert (etwa Veröffentlichung vieler Verträge mit nur geringen Einkaufsvolumina im Verhältnis zur Nicht-Veröffentlichung der Verträge zu großen Bauprojekten). Hier bestünde die Gefahr eine Alibipolitik.

Diese vielen theoretisch erörterten und anhand von Beispielen illustrierten Aspekte gilt es nun nochmals aus anderer Perspektive, nämlich aus jener von Führungskräften und Experten, zu hinterfragen. Die folgenden Befragungsergebnisse sollen zudem eine Brücke zwischen dem Status quo und einem künftigen Leitbild schlagen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Online-Befragung „Offenes öffentliches Beschaffungswesen“

8

Ziel der empirischen Studie im Rahmen dieser Dissertationsschrift ist die Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen einer Öffnung von öffentlichen Einkaufsdaten. Die Sichtweisen aus der Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik, den Wirtschafts-, Rechts-, Sozial- und Politikwissenschaften sollen interdisziplinär berücksichtigt werden. Im Ergebnis soll ein Leitbild zur Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten durch die Verwaltung unter Berücksichtigung organisatorischer, rechtlicher, (gesellschafts-)politischer und technischer Rahmenbedingungen bereitgestellt werden.

8.1 Design der Befragung

8.1.1 Methodik

Zur Datenerhebung wurde auf eine Online-Befragung zurückgegriffen, weil sie die Möglichkeit bietet, einen Großteil der Antworten in quantitativ verarbeitbarer Form bei einem relativ überschaubaren Zeiteinsatz zu erhalten. Als vorteilhaft können zudem die geringeren Kosten genannt werden, da die Daten digital erhoben und gespeichert werden. Für die Befragten ergibt sich ein geringerer Zeitaufwand, da sie den Zeitpunkt für das Ausfüllen selbst flexibel bestimmen können. Für den Erhebenden sind die Daten sofort digital abruf- und auswertbar. Das bedeutet, dass Zwischenergebnisse zeitnah bereitstehen und während der Erhebung Korrekturen möglich sind. Mit der Online-Erhebung ist eine hohe Reichweite möglich, da die Befragten unabhängig von Zeit und Aufenthaltsort teilnehmen können. Weiters ist die Beeinflussung durch einen Interviewer nicht möglich.

Allerdings gibt es auch Nachteile dieser Methode. Durch die anonyme Befragungssituation besteht die Gefahr, dass die Teilnehmer nicht seriös

antworten und Ergebnisse verzerrt werden könnten. Weiters besteht das Risiko, dass der Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt wird. Dies erschwert die spätere Auswertung beziehungsweise kann die Anzahl auswertbarer Fragebögen reduzieren. Es besteht die Möglichkeit der Verzerrung der Ergebnisse. Es kann nicht abgesichert werden, wer in Person letztlich den Fragebogen ausgefüllt hat; obwohl individualisierte Links verschickt werden, kann dieser weitergeleitet und von einer anderen Person als der eingeladenen einmalig genutzt werden. Gelegenheit zu Rückfragen gibt es in beiden Richtungen nicht, es besteht ein gewisser Interpretationsspielraum. Den Risiken wurde entgegengewirkt, indem die Teilnehmer selektiert wurden (siehe Abschnitt 8.1.4) und die Antwortmöglichkeiten den Fragen so zugeordnet wurden, dass nur dort ein Interpretationsspielraum möglich wurde, wo dieser gewünscht oder unkritisch für das Gesamtergebnis war, wie das folgende Kapitel erläutert.

8.1.2 Aufbau und Strukturierung des Fragebogens

Wichtige Vorarbeiten für die Gestaltung des Fragebogens waren die eigene Literaturrecherche und die in den Kapiteln 4 bis 7 angestellten Überlegungen, Recherchen im Umfeld relevanter Konferenzen und Veranstaltungen in den Jahren 2014 bis 2018, im Vorfeld durchgeführte Hintergrundgespräche mit Wissenschaftlern und Praktikern und Feedback aus dem Pretest. Aus den Vorarbeiten entstanden letztlich 40 Fragen, die sich gemäß Tabelle 8.1 auf acht Themenkomplexe verteilen.

Tabelle 8.1 Aufteilung der Fragen auf Themenkomplexe der Studie

Themenkomplex	Anzahl der Fragen	Davon „Muss“-Fragen
Allgemeine Fragen (AG)	8	5
Organisation (OG)	3	3
Technik (TE)	11	11
Transparenz (TR)	4	4
Partizipation (PA)	1	1
Kollaboration (KO)	1	1
Rechtsprechung (RE)	2	2
Strategie (ST)	10	10
Summe	40	37

Von den insgesamt 40 Fragen waren alle bis auf drei allgemeine Fragen verpflichtend zu beantworten. Um einen Ausfüllzwang zu vermeiden, war allerdings die Antwortoption „keine Antwort“ bei allen Fragen als Standardantwortmöglichkeit enthalten. Die meisten Fragen stammen aus dem Bereich der Technik (11 Fragen) und Strategie (10 Fragen), gefolgt von allgemeinen Fragen (8 Fragen). Der vollständige Fragebogen findet sich im Anhang (siehe Fragebogen A.13). Als Antworttypen wurden die Auswahl, Mehrfachauswahl, der Freitext, die Rangordnung, der Schieberegler und die Skala verwendet. Der Fragebogen orientierte sich in seiner Abfolge an folgenden Abschnitten:

- 1) Ausgangssituation (Ist-Situation der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten)
- 2) Zukunft (Soll-Situation der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten)
- 3) Rand- und Rahmenbedingungen
- 4) Feedback zum Fragebogen

Die Fragen der Themenkomplexe wurden wie in folgenden Tabellen (Tabelle 8.2, Tabelle 8.3, Tabelle 8.4, Tabelle 8.5) dargestellt auf die jeweiligen Abschnitte des Fragebogens aufgeteilt.

1. Ausgangssituation

Tabelle 8.2 Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Ausgangssituation

Code	Nr.	Frage	Antworttyp
AG01	1	Wie umfangreich ist Ihre Erfahrung im öffentlichen Einkauf?	Auswahl
AG02	2	Zu welcher Gruppe zählen Sie sich?	Auswahl
AG03	3	Inwieweit beschäftigen Sie sich bereits mit „Offenen Verwaltungsdaten“ beziehungsweise „Open Government Data“?	Auswahl
ST02	4	Gibt es bei Ihnen in Bezug auf die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten bereits Ansätze, Initiativen oder Programme, um dies zu fördern/zu nutzen?	Auswahl
ST01	5	Können Sie sich vorstellen, dass die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten als Teil „Offener Verwaltungsdaten“ Vorteile für Ihre Organisation bieten kann?	Mehrfachauswahl

(Fortsetzung)

Tabelle 8.2 (Fortsetzung)

Code	Nr.	Frage	Antworttyp
TE09	6	Welche öffentlichen Einkaufsdaten kennen Sie und wie werden diese Ihrer Erfahrung nach heute veröffentlicht?	Skala mit 3 Stufen
TE04	7	Wie werden öffentliche Einkaufsdaten Ihrer Erfahrung nach heute überwiegend in den Verwaltungen gespeichert?	Mehrfachauswahl
TE03	8	Sofern eine elektronische Speicherung der Daten bereits erfolgt: In welchen Formaten werden öffentliche Einkaufsdaten überwiegend gespeichert?	Mehrfachauswahl
TE10	9	Wo werden die von Ihnen benannten Einkaufsdaten heute veröffentlicht?	Offene Nennungen
TE07	10	Welche Anwendungen (unter anderem Datenbanken, Software, Apps), Berichte und Visualisierungen, die auf öffentlichen Einkaufsdaten beruhen, kennen Sie bereits?	Offene Nennungen
ST08	11	Was behindert aktuell die Freigabe öffentlicher Einkaufsdaten am meisten?	Rangordnung mit 3 Rangplätzen
ST07	12	Welche wesentlichen Voraussetzungen müssten noch geschaffen werden, um die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten voranzutreiben?	Rangordnung mit 3 Rangplätzen

2. Zukunft

Tabelle 8.3 Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Zukunft

Code	Nr.	Frage	Antworttyp
TE12	13	Inwieweit stimmen Sie einer Veröffentlichung folgender öffentlicher Einkaufsdaten zu?	Schieberegler mit 11 Zwischenwerten (0 %–100 %)
TE13	14	Wer sollte aus Ihrer Sicht zukünftig Zugriff auf welche veröffentlichten öffentlichen Einkaufsdaten haben?	Mehrfachauswahl
TR07	15	Für welche Art der Projekte sollte die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten mehr oder weniger ermöglicht beziehungsweise eingeschränkt werden?	Schieberegler mit 11 Zwischenwerten (0 %–100 %)
TE06	16	Gibt es aus Ihrer Sicht Warengruppen oder Sektoren, deren Daten nicht veröffentlicht werden sollten? Wenn ja, welche und warum?	Auswahl

(Fortsetzung)

Tabelle 8.3 (Fortsetzung)

Code	Nr.	Frage	Antworttyp
TE11	17	Wo sollten die von Ihnen benannten öffentlichen Einkaufsdaten künftig veröffentlicht werden?	Offene Nennungen
TE20	18	Welche wirtschaftlichen Konsequenzen hätte die Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über den govdata.de-Verbund?	Mehrfachauswahl
TE08	19	Welche Anwendungen, Berichte oder Visualisierungen wären zukünftig aus Ihrer Sicht sinnvoll?	Offene Nennungen
ST10	20	Welche Lösungen könnten mithilfe offener öffentlicher Einkaufsdaten realisiert – und welche Märkte beziehungsweise Geschäftsmodelle erschlossen werden?	Offene Nennungen
ST09	21	Welche wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Impulse können Sie sich durch eine Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten vorstellen?	Rangordnung mit 3 Rangplätzen
OG01	22	Wer könnte welchen Nutzen aus offenen öffentlichen Einkaufsdaten ziehen?	Skala mit 3 Werten
ST05	23	Welche Stärken sehen Sie in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?	Mehrfachauswahl
ST06	24	Welche Schwächen sehen Sie in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?	Mehrfachauswahl
ST03	25	Wo sehen Sie die größten Chancen in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?	Mehrfachauswahl
ST04	26	Welche Risiken sehen Sie in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?	Mehrfachauswahl

3. Rand- und Rahmenbedingungen

Tabelle 8.4 Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Rand- und Rahmenbedingungen

Code	Nr.	Frage	Antworttyp
TR01	27	Inwieweit kann die Öffnung der Einkaufsdaten zu mehr Transparenz führen?	Mehrfachauswahl
PA01	28	Durch welche Maßnahmen in der Beteiligung Dritter kann die Legitimation von öffentlichen Einkaufsentscheidungen in der Zukunft gestützt beziehungsweise verbessert werden?	Mehrfachauswahl

(Fortsetzung)

Tabelle 8.4 (Fortsetzung)

Code	Nr.	Frage	Antworttyp
TR05	29	In welchem Teil des Gesamtprozesses der Beschaffung kann Ihrer Meinung nach durch die Öffnung von öffentlichen Einkaufsdaten Korruption am ehesten reduziert werden?	Schieberegler mit 11 Zwischenwerten (0 %–100 %)
TR06	30	Welche weiteren, flankierenden Maßnahmen sind über die Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens hinweg aus Ihrer Sicht notwendig, um Transparenz nachhaltig abzusichern beziehungsweise Korruption einzudämmen?	Mehrfachauswahl
KO01	31	Welche Mechanismen eignen sich gut, um das Engagement verschiedener Beteiligten rund um offene öffentliche Einkaufsdaten zu fördern?	Mehrfachauswahl
OG03	32	Sind aus Ihrer Sicht zusätzliche Ressourcen (zum Beispiel Mitarbeiter, Budget) zur Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens über die vorhandenen Bordmittel hinaus erforderlich?	Auswahl
RE01	33	Was hat sich aus Ihrer Sicht mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien (2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU) in nationales Recht in 2016/2017 bezüglich der Offenlegung von öffentlichen Einkaufsdaten verändert – was wird sich noch verändern?	Offene Texteingabe
RE02	34	Was müssten weitere europäische und nationale Gesetzgebungen, Richtlinien und Verordnungen noch beinhalten, um die Vision eines offenen öffentlichen Einkaufs Realität werden zu lassen?	Offene Texteingabe
AG09	35	Ist das Transparenzgesetz in Hamburg als Vorreiter oder Blaupause aus Ihrer Sicht ein guter Vorreiter und als vorbildhafte Umsetzung geeignet? Warum beziehungsweise warum nicht?	Auswahl
AG04	36	Welche Projekte beziehungsweise vorbildhaften Umsetzungen (Best Practices) bezogen auf die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten kennen Sie oder sollten wir noch ansprechen?	Offene Texteingabe
OG05	37	Welchen Zeithorizont halten Sie für die Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens in Deutschland für realistisch?	Auswahl

4. Feedback

Tabelle 8.5 Zuordnung der Fragen auf den Abschnitt Feedback

Code	Nr.	Frage	Antworttyp
AG06	38	Können Sie uns weitere Experten rund um die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten nennen? Wen sollten wir in diesem Kontext noch befragen? [Antworten nicht in der Auswertung dargestellt!]	Offene Texteingabe
AG05	39	Haben Sie sonstige Kommentare, Feedback oder Anregungen für uns? [Antworten nicht in der Auswertung dargestellt!]	Offene Texteingabe
AG10	40	Und zu guter Letzt: Haben Sie Interesse am Ergebnis dieser Studie? [Antworten nicht in der Auswertung dargestellt!]	Getrennte Erhebung von Kontaktdaten

Im Fokus der Umfrage stand die Untersuchung der Bereitstellung von Einkaufsdaten vor und nach der Vergabeentscheidung (ex-ante und ex-post) für Deutschland. Relevant waren nationale Ausschreibungen und Vergaben, also der Unterschwellenbereich. Dabei wurde der gesamte Prozess des öffentlichen Einkaufs betrachtet (über die Teilprozesse Planung, Ausschreibung, Bewertung, Vergabe und Ausführung). Im Vordergrund stand die Nachfragesicht, das heißt das aktuelle und künftige Handeln auf Verwaltungsebene mit seinem Einfluss auf die verschiedenen Beteiligten. In den Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wurde nicht nach Bund, Ländern und Kommunen unterschieden.

8.1.3 Auswahl der Stichprobe

Hinsichtlich der Populationsgröße wurde die Annahme getroffen, dass man im Umfeld der öffentlichen Beschaffung bei circa 11 000 Kommunen (Rudnicka, 2019) von mindestens 1 000 Personen ausgehen kann, die mit diesem Thema befasst sind. Es handelt sich um eine offene Grundgesamtheit, da die Zahl nicht abschließend und eindeutig bestimmt werden kann (Kuckartz et al., 2012, S. 52). Als Konfidenzniveau wurde 90 % gewählt, als Fehlerspanne 15 %. Das Konfidenzniveau gibt an, inwieweit die Antworten der Stichprobe die Ansichten der Population präzise reflektieren. Die Fehlerspanne benennt das Ausmaß, in welchem die Antworten der Stichprobe von jenen der Population abweichen dürfen. Das Konfidenzniveau wurde etwas niedriger angesetzt und die Fehlerspanne etwas

höher als üblich, da es sich bei dem untersuchten Thema um ein Nischenthema handelt, welches noch stark diskutiert wird, auch in Abhängigkeit der Betroffenheit einzelner Gruppen. Das heißt, hier sind mit hoher Wahrscheinlichkeit Ausreißer in den Ansichten möglich. Mit diesen Angaben ergibt sich eine Stichprobengröße von 30 Personen. Diese ändert sich auch nicht bei Vergrößerung der Population über die 1 000 Personen hinaus, das bedeutet, selbst mit Bezug auf eine Populationsgröße von 1 Million Personen bleibt die benötigte Stichprobengröße konstant bei 30 benötigten Stichproben. Angeschrieben wurden 161 Führungskräfte und Experten mit einer Verteilung gemäß Tabelle 8.6 (eigene Gruppenzuordnung).

Tabelle 8.6 Anzahl Eingeladene nach Gruppen

Gruppe	Einladung (Anzahl)	Einladung (%)
Verwaltung	75	47 %
Wirtschaft	38	24 %
NGO	29	18 %
Wissenschaft	12	7 %
Journalismus/Medien	7	4 %
Sonstige	0	0 %
Summe	161	100 %

Voraussetzung für eine gute Analyse ist es, die Stichprobe in strukturellen und für die Grundgesamtheit relevanten Merkmalen möglichst real abzubilden (Friedrichs, 1990, S. 243 ff.).

Bei den Einladungen sind Wissenschaft und Journalismus/Medien anteilig schwächer vertreten – diese Verteilung entspricht einem zufriedenstellenden Abbild der Grundgesamtheit. Es liegt nahe, dass in dieser Grundgesamtheit Verwaltungen, Wirtschaft und NGOs den größeren Anteil stellen: Verwaltungen versuchen regelmäßig, ihre Bedarfe über Ausschreibungen am Markt zu decken, NGOs als Vertreter der Zivilgesellschaft treten in diesem Umfeld wiederholt für Transparenz ein.

8.1.4 Bereitstellung des Fragebogens

Die Auswahl der Teilnehmer erfolgte mit Blick auf folgenden Erfahrungshintergrund (Kombinationen möglich):

- Öffentlicher Einkauf/öffentliche Beschaffung
- Offene Regierungsdaten (Open Government Data)

- Digitalisierung/E-Government/Big Data im öffentlichen Sektor
- Verwaltung/Regierung; Wirtschaft; Medien/Journalismus; Wissenschaft; NGO

Es handelt sich folglich um ein nicht-zufallsgesteuertes Verfahren mit einer bewusst gewählten Stichprobe, da die Auswahlkriterien den Teilnehmerkreis einschränken und nicht dem Zufall überließe (Kuckartz et al., 2012, S. 52).

Tabelle 8.7 sind die eingeladenen Teilnehmer nach Organisationszuordnung zu entnehmen. Im Verwaltungsbereich wurden sowohl Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen angefragt; im Wirtschaftsbereich Verbände sowie Industrie- und Handelskammern, Beratungsgesellschaften, Anwaltskanzleien sowie Anbieter von Vergabelösungen. Bei den NGOs erstrecken sich die Eingeladenen von Webdesignern über IT-Entwickler, Journalisten, Hackervereinigungen, Projekte, Vertreter offenen und transparenten Regierungshandelns bis hin zu Organisationen, die eine größere Informations- und Meinungsfreiheit einfordern. Die Wissenschaft ist durch Forschungsinstitutionen vertreten, die sich ebenfalls mit den oben genannten Themenkomplexen bereits tiefer befasst haben. Gleiches gilt für die Vertreter der Medien.

Tabelle 8.7 Organisationszuordnung der Teilnehmer

Wissenschaft	Verwaltung	Wirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> – Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Köln und Bielefeld – Fraunhofer Fokus, Berlin – Freie Universität, Berlin – Technische Informationsbibliothek, Hannover – Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer – Universität Koblenz-Landau – Johannes Kepler Universität, Linz – Universität Twente – Zeppelin Universität, Friedrichshafen 	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr – BMI – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – Deutsches Vergabeportal (DTVP) GmbH – Deutsches Vergabernetzwerk (DVNW) GmbH – KOINNO – IT-Planungsrat – Länder Hamburg, Bremen, NRW, Hessen, – Deutscher Landkreistag – DStGB e. V. – Kommunale Gemeinschaftsstelle – Kommunen Bonn, Köln, Moers – Diverse Vergabestellen – Vitako e. V. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aulinger Rechtsanwälte – Blomstein Rechtsanwälte – Bundesverband Digitale Wirtschaft – Capgemini GmbH – Cosinex GmbH – Deloitte GmbH – Healey Hudson GmbH – DIHK e. V. – Ernst & Young AG – Diverse IHKen – Institut für den öffentlichen Sektor e. V. – Kienbaum Consultants International GmbH – KPMG AG – PwC GmbH – subreport Verlag Schawe GmbH – Zentralverband des deutschen Handwerks e. V.

Tabelle 8.7 (Fortsetzung)

NGO	Medien/Journalismus	
<ul style="list-style-type: none"> – Chaos Computer Club e. V. – Digitale Gesellschaft e. V. – Digiwhist (Projekt) – Forum Informationsfreiheit (FOI) – Kommune 2.0 e. V. – Mehr Demokratie e. V. – Offene Kommunen.NRW Institut e. V. – OKFN e. V. – OCCRP (Projekt) – TI Deutschland e. V. – Verein Deutscher Ingenieure e. V. 	<ul style="list-style-type: none"> – Netzpolitik.org e. V. – Zeitschrift „eGovernment Computing“ – Zeitschrift „der Gemeinderat“ 	–

Die Teilnehmer wurden per E-Mail zur Befragung eingeladen. Im Einladungstext befand sich ein Link zur Befragung, der mit einem individuellen Zugangsschlüssel versehen war. Mehrfachteilnahmen konnten so ausgeschlossen werden. Des Weiteren konnte die Befragung unterbrochen, zwischengespeichert und zu einem späteren Zeitpunkt fortgesetzt werden. Der Fragebogen war vom 18. Oktober bis 22. Dezember 2018 online zugänglich:

- Welle 1: 18. Oktober bis 02. November 2018
- Welle 2: 02. November bis 28. November 2018
- Welle 3: 29. November bis 22. Dezember 2018

Die Datenerhebung erfolgte anonymisiert; ein Rückschluss von den eingegebenen Daten auf den Teilnehmer oder umgekehrt ist nicht möglich. Es war den Teilnehmenden möglich, eine Mailadresse zu hinterlassen, um auf Wunsch die Ergebnisse der Befragung zu erhalten.

8.1.5 Rücklaufquote, Auswertung und eingesetzte Software

Von 161 verschickten Fragebögen wurden 36 vollständig beantwortet. Damit liegt die Rücklaufquote bei 22,5 %. Die Stichprobe repräsentiert damit die Population beim gewählten Konfidenzniveau und bei der gewählten Fehlerspanne.

Mit Blick auf die Teilnahme gemäß Tabelle 8.8 sind NGOs und Wissenschaft im Vergleich zur Einladung prozentual leicht überrepräsentiert; Ver-

Tabelle 8.8 Eingeladene und Teilnehmer der Studie im Vergleich

Gruppe	Einladung (Anzahl)	Einladung/ 161	Teilnahme (Anzahl)	Teilnahme/ 36	Teilm. Anz./ Einkl. Anz.
Verwaltung	75	47 %	14	39 %	19 %
Wirtschaft	38	24 %	7	20 %	18 %
NGO	29	18 %	9	25 %	31 %
Wissenschaft	12	7 %	3	8 %	25 %
Medien	7	4 %	1	3 %	14 %
Sonstige	0	0 %	2	6 %	n./r.
Summe	161	100 %	36	100 %	100 %

waltungen, Wirtschaft und Journalismus/Medien leicht unterrepräsentiert. Dies lässt einen vorsichtigen Rückschluss auf das etwas höhere beziehungsweise niedrigere Interesse am Thema zu. Insgesamt kann mit 22,5 % Rücklaufquote und in Anbetracht des langen Fragebogens mit insgesamt 40 Fragen eine überdurchschnittliche Beteiligung¹ und damit ein solides Interesse am Thema festgestellt werden. Die Ergebnisse lassen einen substantziellen Beitrag zur Formulierung des Leitbilds der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten erwarten.

In der anschließenden Auswertung wurden nur vollständig ausgefüllte Fragebögen berücksichtigt. Bei den Auswertungen handelt es sich in der Regel um Häufigkeitsverteilungen oder Berechnungen von Mittelwerten. Bei den Häufigkeitsverteilungen wurde die gesamte Stichprobe mit $n=36$ Fällen zugrunde gelegt und dann relative Prozentauswertungen berechnet. Auf Dezimalstellen wurde in den Diagrammen zum Zweck besserer Lesbarkeit verzichtet.

Bei den Fragetypen, die mittels Schieberegler auf einer Skala von 0 % bis 100 % über elf Stufen zu beantworten waren, wurden die Ergebnisse wie folgt zusammengefasst:

- Negativ: 0 %, 10 %, 20 %, 30 %
- Mittel: 40 %, 50 %, 60 %
- Positiv: 70 %, 80 %, 90 %, 100 %

¹Zum Vergleich und zur Einordnung der Rücklaufquote mit Studien rund um den öffentlichen Einkauf: Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland 2018: 3220 Befragte, Rücklauf von 182 (=5,6 %) (Schaupp & Eßig, 2018, S. 4); Kommunale Beschaffung im Umbruch: 174 Befragte, Rücklauf von 56 (=32,5 %) (Beck & Schuster, 2013, S. 20); "Einkäufer Staat" als Innovationstreiber: 2306 Befragte, Rücklauf von 265 (=11,5 %) (Lorenz et al., 2009, S. 77); Digitale Beschaffung in der öffentlichen Verwaltung: Etwa 500 Befragte, Rücklauf von 155 (=31 %) (Thome et al., 2007, S. 5); Public e-Procurement: 600 Befragte, Rücklauf von 44 (=7,33 %) (Jansen, 2001, S. 8).

Die Antworten auf offene Fragen wurden gesondert ausgewertet. Es erfolgte – wenn möglich – die Clusterung in Themengebiete und ebenfalls die Nutzung von Häufigkeitsverteilungen.

Einige Fragen haben in ihrer Darstellung sowohl eine Tabelle nach Antworthäufigkeit wie auch nach Antwortreihenfolge im Fragebogen. Dies dient lediglich der besseren Lesbarkeit.

Antworten auf die Fragen zum letzten Teil des Fragebogens (Feedback) mit den Fragen 38 (AG06; Best Practices), 39 (AG05; Feedback zum Fragebogen) und 40 (AG10; freiwillige Angabe der E-Mail) wurden hier nicht dargestellt, da sie für die inhaltliche Auswertung der Studienergebnisse nicht unmittelbar relevant sind. Diese Antworten wurden jedoch mit Blick auf den Fortschritt der Dissertation im Rahmen persönlicher Gespräche erörtert beziehungsweise mit Blick auf die Lehre berücksichtigt.

In Bezug auf die eingesetzte Software erfordert die Nutzung einer Online-Erhebung den Einsatz unterschiedlicher IT-Anwendungen. Dies betrifft die Erstellung des Fragebogens, die statistische Aufbereitung der Daten sowie abschließend die leserfreundliche Visualisierung der Ergebnisse. Für den vorliegenden Online-Fragebogen wurde Sosci-Survey (Version 3.1.06-i) genutzt. Die Programmierung einzelner Fragen erfolgte in PHP und HTML. Die statistische Aufbereitung der Daten erfolgte in Maxqda Analytics Pro und Maxqda Stats (Version 18). Mithilfe von Microsoft Excel (für Microsoft Office 365 ProPlus) erfolgte die Weiterverarbeitung der Daten in Hilfstabellen und die anschließende grafische Aufbereitung.

8.1.6 Abschließender Workshop zur Diskussion der Studienergebnisse

Am 05. Juli 2019 wurde der abschließende Experten-Workshop mit insgesamt acht Teilnehmern durchgeführt. Die Teilnehmer repräsentierten hier die Wirtschaft, Verwaltung, NGOs und Wissenschaft. Die Agenda beinhaltete die Darstellung der Studienergebnisse und anschließend die Diskussion eines möglichen Leitbilds entlang der Kategorien Strategie und Organisation, Recht, Technologie, Transparenz, Partizipation und Kollaboration. Die Anregungen der Teilnehmer wurden anschließend gruppiert und sind in Tabelle 8.9 dargestellt. Eine wesentliche Anregung war, Mehrwerte für die jeweiligen Zielgruppen herauszustellen sowie Best Practices auszubauen und besser zu kommunizieren. Ebenfalls sollte Transparenz nicht als alleiniges Ziel, sondern als Mittel zum Zweck verstanden werden. Die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten sollte in den verschiedenen Rechtsgebieten verankert werden und die Partizipation könne möglicherweise über Tools und Auswertungen gesteigert werden. Die Ergebnisse werden in das Leitbild in Kapitel 10 integriert.

Tabelle 8.9 Rückmeldungen zum Leitbild aus dem Workshop vom 05. Juli 2019

Kategorie	Inhalte
Strategie und Organisation	<p>Mehrwerte:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mehrwerte für die jeweiligen Zielgruppen herausarbeiten – Geschäftsmodelle definieren – Vorteile für kleinere Vergabestellen aufzeigen, zum Beispiel Effizienz steigern und Einsparungen aufzeigen <hr/> <p>Integration:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Diverse Stakeholder in ein gemeinsames Projekt integrieren – Visualisierungsmöglichkeiten mit den Stakeholdern erarbeiten – Auswertungen erstellen: Was kostet die Datenerhebung? – Akteure als Treiber des Wandels verstehen, nicht die Technologie oder Gesetze <hr/> <p>Politische Teilnahme:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Teilnahme Deutschlands in der OCP und Aufnahme der Forderung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten im NAP vorantreiben <hr/> <p>Best Practices:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sektorenübergreifende Best Practices entwickeln – „Offenheit braucht Stars, nicht nur ein Regelwerk“ – Beispiele für Vergabestellen erarbeiten – OCDS und Digiwhist nutzen
Recht	<ul style="list-style-type: none"> – Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten im Recht verankern – Datenschutzrecht mit Blick auf Geschäftsgeheimnisse reformieren – Neue PSI-Richtlinie interpretieren und umsetzen, zum Beispiel im IWG/IFG
Technologie	<p>Umfassende Digitalisierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Alle Teilprozesse mit ganzheitlichem Ansatz digitalisieren <hr/> <p>Umfang der Datenöffnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Umfang klar umreißen: Unterschwellen, welche Daten genau, welche Datenqualität wird gewünscht – Öffentliche Einkaufsdaten mit anderen Datensätzen verknüpfen <hr/> <p>Technische Standards:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Technische Standards für Open Data nutzen – REST API statt Datei verwenden; strukturierte und einheitliche Formate forcieren <hr/> <p>Vorgehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Schrittweises Vorgehen über die Länder etablieren

(Fortsetzung)

Tabelle 8.9 (Fortsetzung)

Kategorie	Inhalte
Transparenz	<p>Transparenz als Mittel, nicht als alleiniges Ziel:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Transparenz ist oft angstbesetzt – Aufklärung, dass es um Optimierung und nicht Anprangern geht – Anderes Framing nutzen – eher Effizienz und Information? – Mehrwerte für die jeweilige Zielgruppe aufzeigen – Transparenz als Chance für die Verwaltung begreifen und hervorheben <hr/> <p>Konkrete Umsetzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ansätze wie Digiwhist nutzen – Gute Beispiele aufbauen statt „naming and shaming“ – Transparenz als natürlichen Teil des Vergabeprozesses etablieren – Geheimhaltung benötigt Erklärung und nicht anders herum – Tools und Microservices für bessere Auswertungen bereitstellen
Partizipation und Kollaboration	<p>Zentraler Zugriff:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Alle Daten auf einem Portal veröffentlichen – Zentralen Zugriff schaffen und Mehrwerte für Startups hervorheben <hr/> <p>Tools und Auswertungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Benchmarking – Möglichkeiten des Vergleichs nutzen – Tools schaffen, von denen auch die öffentliche Hand selbst profitieren kann – Daten für die Öffentlichkeit aufbereiten (was kann man mit den Daten machen) – NGOs und Medien als Intermediäre in der Auswertung von Daten nutzen <hr/> <p>Best Practices:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Best Practices für Informationsaustausch zwischen öffentlichen Auftraggebern schaffen

8.2 Studienergebnisse

Die Studienergebnisse werden in diesem Kapitel vorgestellt und erörtert. Fragen, bei denen eine Mehrfachauswahl oder eine offene Texteingabe möglich war, sind als solche gekennzeichnet. Für die weiteren Zuordnungen sei auf Abschnitt 8.1 beziehungsweise Abschnitt 8.1.2 verwiesen.

8.2.1 Ausgangssituation

Frage 1: Wie umfangreich ist Ihre Erfahrung im öffentlichen Einkauf?

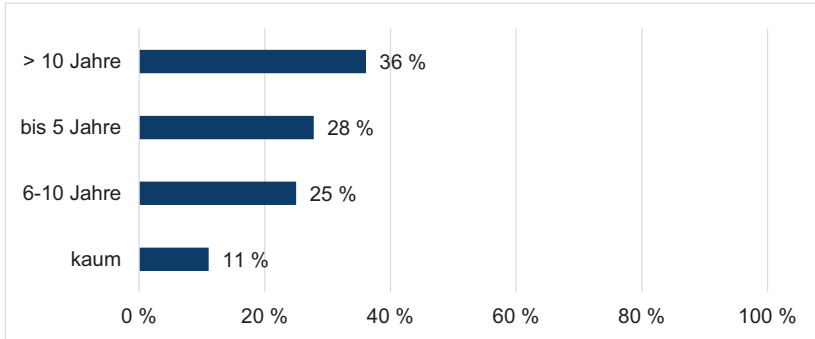


Abbildung 8.1 Erfahrung der Teilnehmer im öffentlichen Einkauf

Tabelle 8.10 Erfahrung nach Antworthäufigkeit

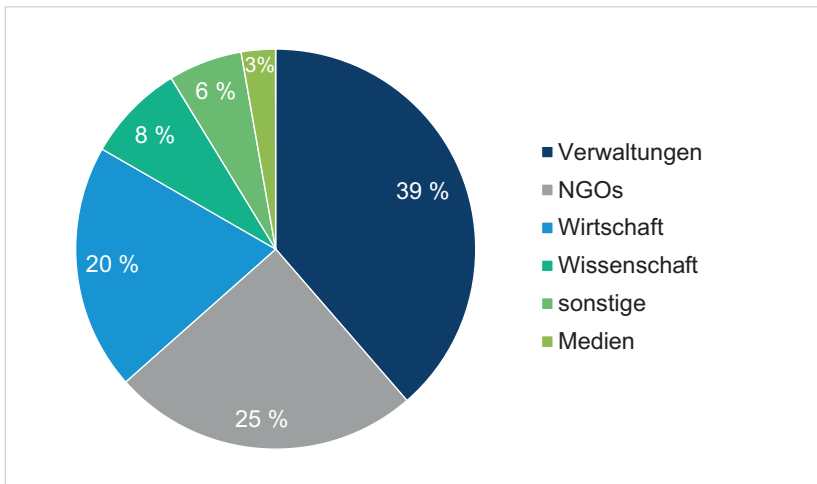
Antworten	Prozent	Anzahl
> 10 Jahre	36 %	13
bis 5 Jahre	28 %	10
6–10 Jahre	25 %	9
kaum	11 %	4
Summe	./.	36

Tabelle 8.11 Erfahrung nach Antwortreihenfolge

Antworten	Prozent	Anzahl
kaum	11 %	4
bis 5 Jahre	28 %	10
6–10 Jahre	25 %	9
> 10 Jahre	36 %	13
Summe	./.	36

Bewertung:

Auf die Frage, über welchen Erfahrungshorizont die Teilnehmer im öffentlichen Einkauf verfügen, antworten 61 %, dass sie mehr als sechs Jahre Erfahrung vorweisen können, 28 % weisen bis zu fünf Jahre Erfahrung auf. Nur 11 % der Teilnehmer besitzen kaum Erfahrung im öffentlichen Einkauf. Das bedeutet, dass der überwiegende Teilnehmerkreis dieser Studie aus (sehr) fachkundigen Führungskräften und Experten besteht (Abbildung 8.1/Tabelle 8.10/Tabelle 8.11).

Frage 2: Zu welcher Gruppe zählen Sie sich?**Abbildung 8.2** Gruppenzugehörigkeit der Teilnehmer**Tabelle 8.12** Gruppenzugehörigkeit der Teilnehmer

Antworten	Prozent	Anzahl
Verwaltungen	39 %	14
NGOs	25 %	9
Wirtschaft	14 %	5
sonstige	11 %	4
Wissenschaft	8 %	3
Medien	3 %	1
Summe	./.	36

Bewertung:

Die befragten Gruppen sind in der Studie unterschiedlich repräsentiert. Den größten Anteil mit 39 % stellen die Verwaltungen, gefolgt von den NGOs mit 25 % sowie der Wirtschaft mit 14 % dar. Im kleineren Maße sind hingegen die Teilnehmer aus Wissenschaft (11 %) und Medien (3 %) repräsentiert (siehe Abbildung 8.2/Tabelle 8.12). Dies spiegelt annähernd die Verteilung der Einladungen wider (siehe Abschnitt 8.1.3).

Unter „sonstige“ wurden noch Dienstleister/eVergabe-Anbieter, Privatwirtschaft (eVergabelösungs-Anbieter), Verwaltung und Verband sowie Rechtsberatung genannt.

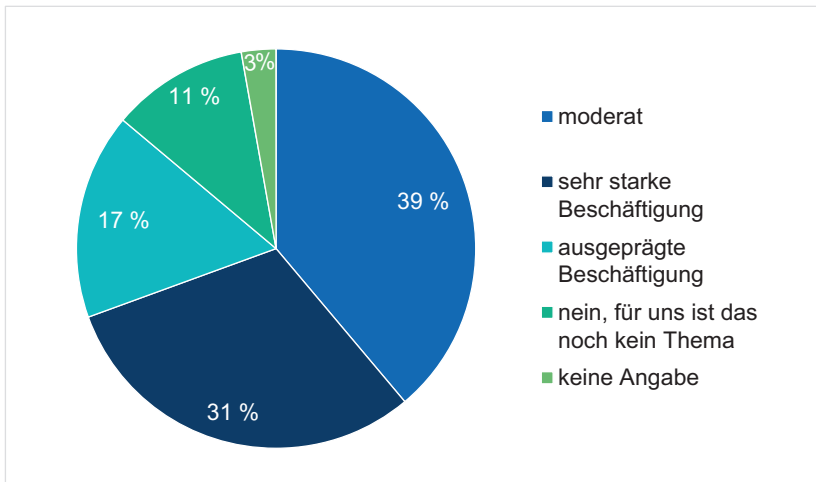
Frage 3: Inwieweit beschäftigen Sie sich bereits mit „Offenen Verwaltungsdaten“ beziehungsweise “Open Government Data”?

Abbildung 8.3 Beschäftigung mit der Veröffentlichung öffentlicher Verwaltungsdaten

Tabelle 8.13 Beschäftigung mit dem Thema nach Antworthäufigkeit

Antworten	Prozent	Anzahl
moderat	39 %	14
sehr starke Beschäftigung	31 %	11
ausgeprägte Beschäftigung	17 %	6
nein, für uns ist das noch kein Thema	11 %	4
keine Angabe	3 %	1
Summe	./.	36

Tabelle 8.14 Beschäftigung mit dem Thema nach Antwortreihenfolge

Antworten	Prozent	Anzahl
sehr starke Beschäftigung	31 %	11
ausgeprägte Beschäftigung	17 %	6
moderat	39 %	14
nein, für uns ist das noch kein Thema	11 %	4
keine Angabe	3 %	1
Summe	./.	36

Bewertung:

Auf die Frage, inwieweit sich die Teilnehmer bereits mit „Offenen Verwaltungsdaten“ befassen, antworten 87 % der Teilnehmer, dass sie sich ausgeprägt, sehr stark und moderat mit offenen Verwaltungsdaten befassen; nur 11 % der Befragten beschäftigen sich noch nicht mit diesem Thema (Abbildung 8.3/ Tabelle 8.13/Tabelle 8.14).

Frage 4: Gibt es bei Ihnen in Bezug auf die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten bereits Ansätze, Initiativen oder Programme, um dies zu fördern/zu nutzen?

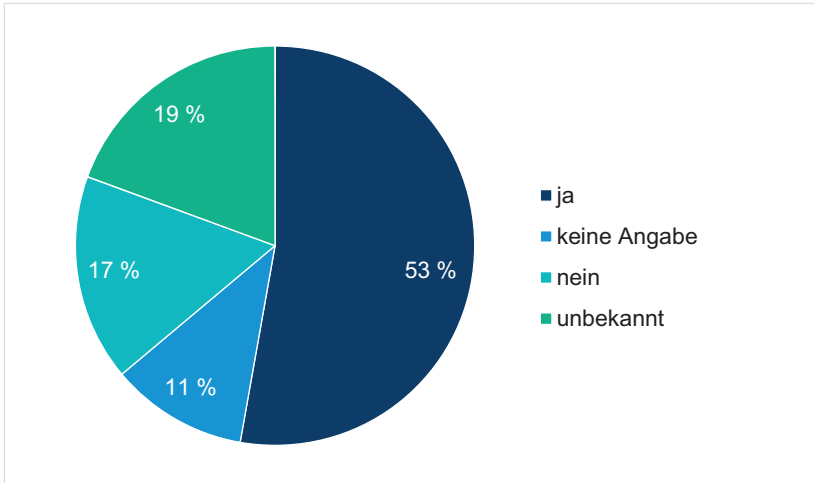


Abbildung 8.4 Förderung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten

Tabelle 8.15 Förderung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
ja	53 %	19
unbekannt	19 %	7
nein	17 %	6
keine Angabe	11 %	4
Summe	./.	36

Bewertung:

Auf die Frage, ob es bei den Teilnehmern in Bezug auf die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten bereits Ansätze, Initiativen oder Programme gibt, um diese zu fördern/zu nutzen, antwortet die Mehrheit von 53 % der Befragten, dass sie bereits Ansätze gestartet hat (siehe Abbildung 8.4/Tabelle 8.15). Die Nennungen wurden Clustern zugeordnet. Diese reichen von ersten Überlegungen

über das Engagement in Initiativen bis zu konkreten Bekanntmachungen öffentlicher Einkaufsdaten auf diversen Portalen. Unter „Überlegungen“ fallen zum Beispiel Ansätze, öffentlichen Auftraggebern mithilfe der öffentlichen Einkaufsdaten eine Preisindikation abhängig von Jahreszeit und Region zu geben. Um Behördenentscheidungen nachvollziehbarer zu machen, wird an anderer Stelle überlegt, sich aktiv für Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze einzusetzen. Unter der „Mitwirkung in Initiativen“ wird unter anderem die Mitarbeit in der Initiative „Digiwhist“ angegeben, aber auch auf EU-Initiativen wie beispielsweise den EU Datathon (siehe <https://publications.europa.eu/en/web/eudatathon>) verwiesen. Eine Nennung umfasste auch den Hinweis auf das Humanist Institute for Cooperation with Developing Countries (HIVOS), welches seit 2016 ein internationales Programm zu Open Contracting anbietet (siehe <https://www.openupcontracting.org>). Weiters wird auf die Projekte mit dem Land NRW verwiesen (hier Vergabe.NRW und Open.NRW). Unter „Bekanntmachungen auf Portalen“ sind die meisten Nennungen zu verzeichnen. Zugunsten der Übersichtlichkeit sind sie in Tabelle 8.16 zusammengefasst:

Tabelle 8.16 Varianten der Bekanntmachungen auf Portalen

Nr.	Varianten der Bekanntmachungen auf Portalen
1	Beabsichtigte Vergaben/Ausschreibungen und vergebene Aufträge im Rahmen von freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen
2	Jährlicher Vergabebericht mit Angabe zum Umfang (Anzahl, Art und Wert der durchgeführten Vergaben) seit 1994 (ab 2004 nur noch elektronisch)
3	Ausgewählte öffentliche Einkaufsdaten/Informationen als Bestandteil des jährlichen Wirtschaftsberichtes
4	Zurverfügungstellung der entsprechenden Schnittstellen für offene Daten bei den eVergabeportalen der Cosinex GmbH, siehe Vergabe.NRW
5	Bereitstellung des internationalen Open Contracting Data Standards
6	Für Beschaffungen werden derzeit schon die Bekanntgaben als Open Data veröffentlicht: https://opendata.bonn.de/dataset/ausschreibungen-vergabeverfahren . Geplant ist im Jahr 2019 die Bereitstellung weiterer Vergabeinformationen als Open Data, sodass das Open Tender-Portal vollumfänglich automatisiert bedient werden kann

Die Nennungen legen nahe, dass sich die Teilnehmer bislang eher weniger in Projekten organisieren, dafür aber bereits konkreter mit der Bereitstellung der Daten auf Portalen befassen.

Der hohe Anteil (47 %) an den Antworten „nein“, „keine Angabe“ und „unbekannt“ bedeutet allerdings, dass sich fast die Hälfte der Befragten noch gar nicht mit diesem Thema auseinandersetzt und hier noch Entwicklungspotential besteht.

Frage 5: Können Sie sich vorstellen, dass die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten als Teil „Offener Verwaltungsdaten“ Vorteile für Ihre Organisation bieten kann?

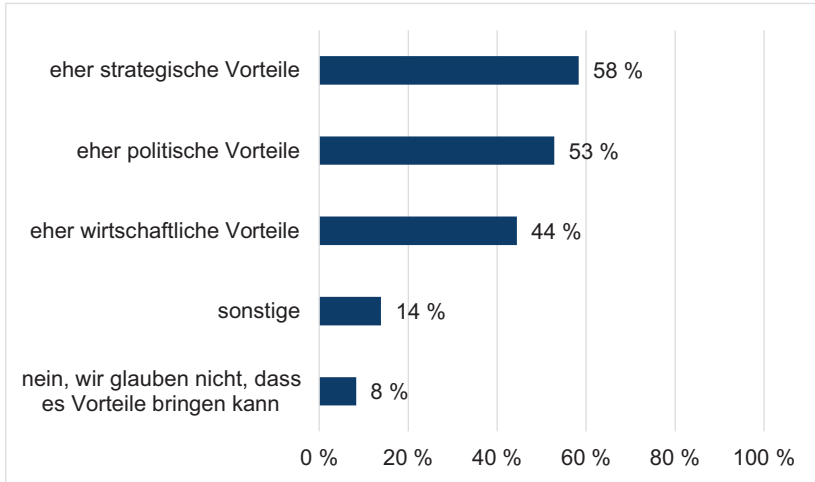


Abbildung 8.5 Wesentliche Vorteile der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.17 Wesentliche Vorteile der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
eher strategische Vorteile	58 %	21
eher politische Vorteile	53 %	19
eher wirtschaftliche Vorteile	44 %	16
sonstige	14 %	5
nein, wir glauben nicht, dass es Vorteile bringen kann	8 %	3
Summe	./.	64
Mittelwert	36 %	13

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl), ob sich die Teilnehmer vorstellen können, dass die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten als Teil „Offener Verwaltungsdaten“ Vorteile für ihre Organisation bieten kann, sieht gemäß Abbildung 8.5/ Tabelle 8.17 nur eine Minderheit von 8 % der Befragten keinen positiven Effekt.

Tabelle 8.18 (Fortsetzung)

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Wirtschaftlichkeitsberechnung	6 %	2	11 %	4	69 %	25	14 %	5
Mittelwert	8 %	./.	14 %	./.	66 %	./.	12 %	./.
Ausschreibung								
Beschreibung der Ausschreibung	94 %	34	3 %	1	0 %	0	3 %	1
Vergabestelle/Auftraggeber	94 %	34	0 %	0	3 %	1	3 %	1
Ort der Leistungserbringung	86 %	31	6 %	2	3 %	1	6 %	2
Verfahrensart	83 %	30	11 %	4	0 %	0	6 %	2
Vergabeverfahren/Vertragsart	89 %	32	8 %	3	0 %	0	3 %	1
Eignungskriterien	78 %	28	6 %	2	11 %	4	6 %	2
Zuschlagskriterien	72 %	26	14 %	5	8 %	3	6 %	2
Teilnahmefrist	94 %	34	3 %	1	0 %	0	3 %	1
Angebotsfrist	92 %	33	3 %	1	0 %	0	6 %	2
Ausschreibungsunterlagen	81 %	29	3 %	1	11 %	4	6 %	2
Einkaufsrichtlinien und Gesetze	53 %	19	19 %	7	22 %	8	6 %	2
Einkaufsmethode	67 %	24	17 %	6	11 %	4	6 %	2
Vertragslaufzeit	78 %	28	17 %	6	0 %	0	6 %	2
Basisinformationen Mitbietende	17 %	6	14 %	5	61 %	22	8 %	3
Mittelwert	77 %	./.	9 %	./.	9 %	./.	5 %	./.
Bewertung								
Eignung der Mitbietenden	3 %	1	17 %	6	75 %	27	6 %	2
Anzahl/Höhe eingeg. Angebote	11 %	4	14 %	5	69 %	25	6 %	2
Gewichtung der Zuschlagskriterien	58 %	21	17 %	6	17 %	6	8 %	3
Mittelwert	24 %	./.	16 %	./.	54 %	./.	7 %	./.

(Fortsetzung)

Tabelle 8.18 (Fortsetzung)

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Vergabe								
Finaler Vertrag	14 %	5	6 %	2	75 %	27	6 %	2
Finaler Lieferant	53 %	19	17 %	6	22 %	8	8 %	3
Zuschlagshöhe/ Vertragsvolumen	17 %	6	17 %	6	56 %	20	11 %	4
Finale Konditionen/ Zahlungsbed.	6 %	2	6 %	2	83 %	30	6 %	2
Mittelwert	22 %	./.	11 %	./.	59 %	./.	8 %	./.
Ausführung								
Vertragsänderungen & Ergebnisse	3 %	1	14 %	5	75 %	27	8 %	3
Bewertung der Leistungserbringung	0 %	0	14 %	5	81 %	29	6 %	2
Gesamtdokumentation	3 %	1	17 %	6	75 %	27	6 %	2
Überprüfung Business Case	3 %	1	11 %	4	81 %	29	6 %	2
Mängel-/Gewähr- leistungsverfahren	3 %	1	8 %	3	83 %	30	6 %	2
Zahlungsverkehr/ Abrechnung	0 %	0	11 %	4	83 %	30	6 %	2
Ergebnisse von Audits, Stichproben	6 %	2	11 %	4	78 %	28	6 %	2
Mittelwert	2 %	./.	12 %	./.	79 %	./.	6 %	./.
Summe	./.	461	./.	123	./.	461	./.	71
Mittelwert Gesamt	41 %	15	11 %	4	41 %	15	6 %	2

Bewertung:

Auf die Frage, welche öffentlichen Einkaufsdaten die Teilnehmer bereits kennen und wie diese heute veröffentlicht werden, bestätigen dies im Mittel nur 8 % der Befragten für den Teilprozess der Planung. Mit 77 % erfährt der Teilprozess der Ausschreibung die höchste Zustimmung. Die Teilprozesse Bewertung und Vergabe liegen mit im Mittel 24 % respektive 22 % auf ähnlichem Zustimmungsniveau. Am Geringsten fällt die Bestätigung mit 2 % für den

Teilprozess der Ausführung aus. Damit sind überwiegende Teile des öffentlichen Gesamtbeschaffungsprozesses für Dritte nicht zugänglich, wie Abbildung 8.6/ Tabelle 8.18 aufzeigt.

Die Ergebnisse bestätigen insgesamt die Resultate der Portalanalyse in Abschnitt 7.3.9.5. Besonders interessant ist, dass auch hier der „finale Lieferant“ von nur 53 % als bereits heute veröffentlichte Information angegeben wird – obwohl dieser in Vergabebekanntmachungen verpflichtend zu nennen ist. Auch dies entspricht den Ergebnissen der Portalanalyse, nach welcher die Angabe des finalen Lieferanten als einzige Angabe hinter den juristischen Vorgaben deutlich zurückbleibt (siehe Abschnitt 7.3.9.4.4).

Frage 7: Wie werden öffentliche Einkaufsdaten Ihrer Erfahrung nach heute überwiegend in den Verwaltungen gespeichert?

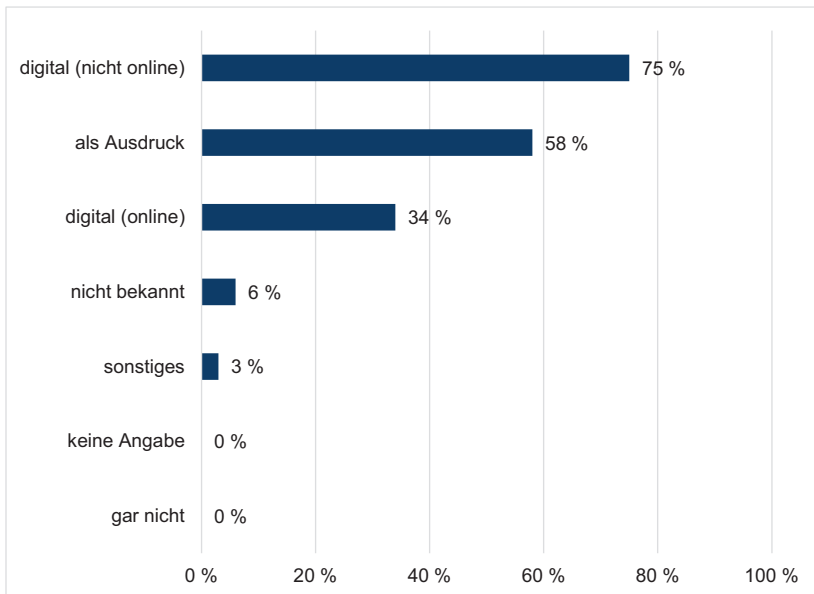


Abbildung 8.7 Aktuelle Art der Datenspeicherung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.19 Aktuelle Art der Datenspeicherung nach Antworthäufigkeit

Antworten	Prozent	Anzahl
digital (nicht online)	75 %	27
als Ausdruck	58 %	21
digital (online)	34 %	12
nicht bekannt	6 %	2
sonstige	3 %	1
gar nicht	0 %	0
keine Angabe	0 %	0
Summe	./.	63
Mittelwert	25 %	9

Tabelle 8.20 Aktuelle Art der Datenspeicherung nach Antwortreihenfolge

Antworten	Prozent	Anzahl
als Ausdruck	58 %	21
digital (nicht online)	75 %	27
digital (online)	34 %	12
gar nicht	0 %	0
nicht bekannt	6 %	2
sonstige	3 %	1
keine Angabe	0 %	0
Summe	./.	63
Mittelwert	25 %	9

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl), wie öffentliche Einkaufsdaten heute überwiegend gespeichert werden, antwortet gemäß Abbildung 8.7/Tabelle 8.19/ Tabelle 8.20 eine Mehrheit von 75 %, dass dies digital (nicht online) erfolgt. Die Digital- und Online-Datenspeicherung wird von 34 % der Befragten bestätigt. Als Ausdruck werden noch 58 % der Daten vorgehalten. Hier besteht deutlich Veränderungspotential zur digitalen Ablage.

Frage 8: Sofern eine elektronische Speicherung der Daten bereits erfolgt: In welchen Formaten werden öffentliche Einkaufsdaten überwiegend gespeichert?

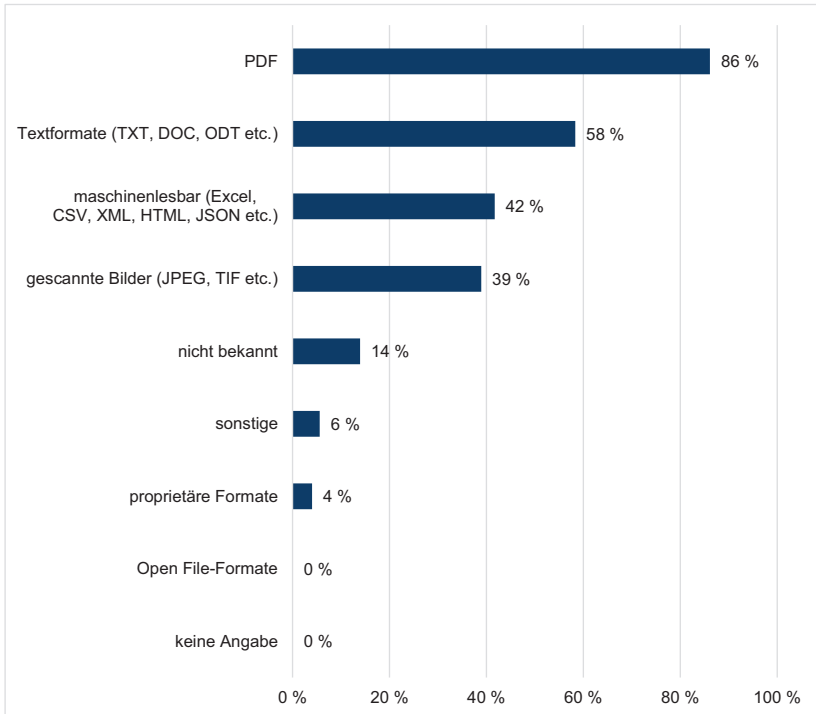


Abbildung 8.8 Aktuelle Formate der Speicherung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.21 Aktuelle Formate der Speicherung öffentlicher Einkaufsdaten

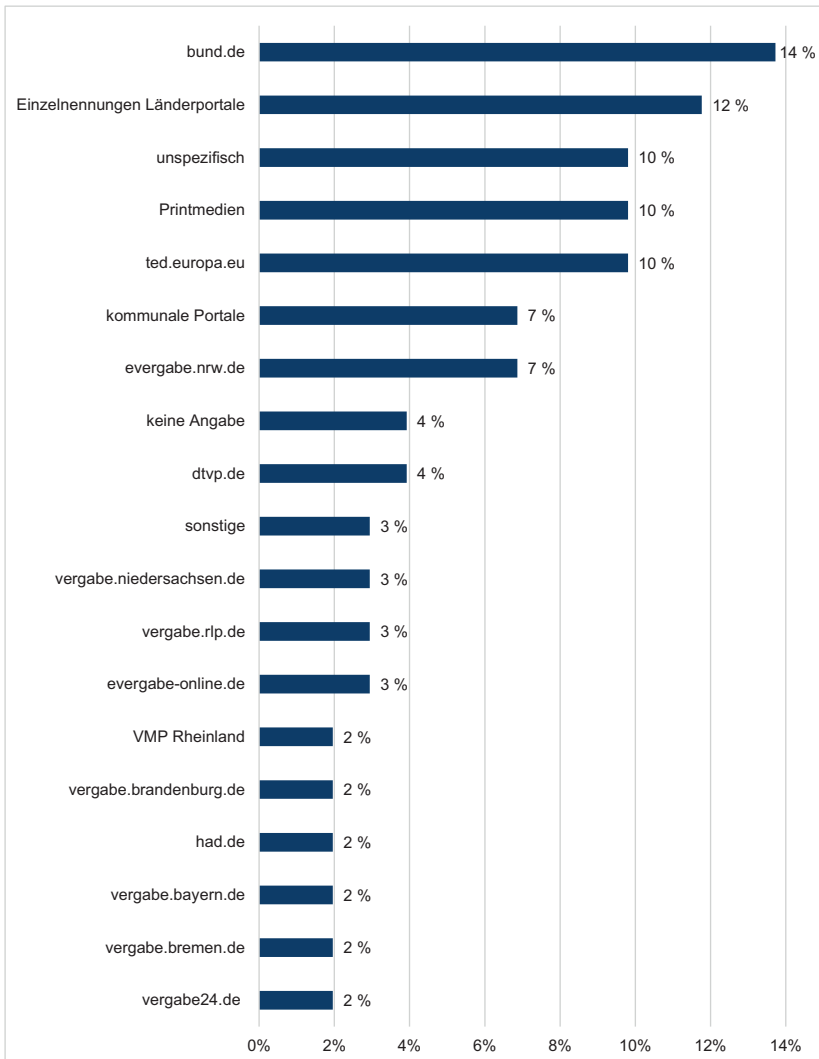
Antworten	Prozent	Anzahl
PDF	86 %	31
Textformate (TXT, DOC, ODT etc.)	58 %	21
maschinenlesbar (Excel, CSV, XML, HTML, JSON etc.)	42 %	15
gescannte Bilder (JPEG, TIF etc.)	39 %	14
nicht bekannt	14 %	5
sonstige	6 %	2
proprietäre Formate	4 %	1
Open File-Formate	0 %	0
keine Angabe	0 %	0
Summe	./.	89
Mittelwert	28 %	10

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl), in welchen Formaten öffentliche Einkaufsdaten heute überwiegend gespeichert werden, bejahen 86 % der Teilnehmer PDF. Textformate werden von 58 % und Bildformate von 39 % der Teilnehmer genannt. In maschinenlesbaren Formaten werden 42 % der Daten bereitgehalten, für Open File-Formate gibt es gar keine Nennungen (0 %) (Abbildung 8.8/ Tabelle 8.21).

Unter „sonstige“ wird noch aufgeführt, dass immer häufiger ZIP-Dateien verfügbar sind, sofern die Daten aus einer eVergabe stammen und ebenfalls strukturiert im Rahmen einer elektronischen Vergabeakte innerhalb der Vergabemanagementsysteme.

Hieran zeigt sich einerseits die Notwendigkeit, den maschinenlesbaren Anteil auszubauen, sofern man die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten unterstützt. Andererseits wird der indirekte Nutzen aus der eVergabe ersichtlich: Durch die Verpflichtung zur elektronischen Abwicklung der Ausschreibung werden öffentliche Einkaufsdaten zunehmend elektronisch verfügbar.

Frage 9: Wo werden die von Ihnen benannten Einkaufsdaten heute veröffentlicht?**Abbildung 8.9** Aktuelle Orte der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten

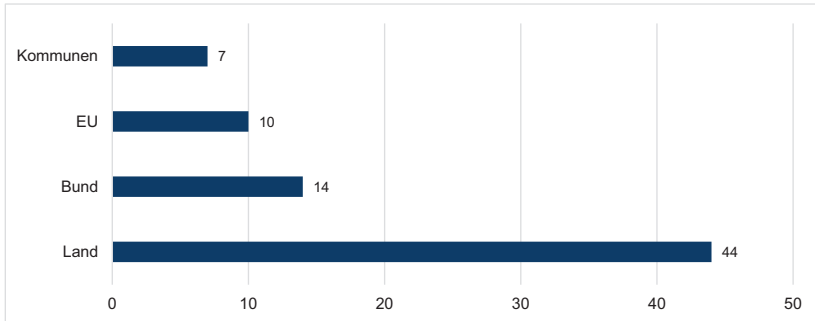


Abbildung 8.10 Aktuelle Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten nach Kategorien

Tabelle 8.22 Aktuelle Orte der Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
bund.de	14 %	14
Einzelnennungen Länderportale	12 %	12
ted.europa.eu	10 %	10
Printmedien	10 %	10
unspezifisch	10 %	10
evergabe.nrw.de	7 %	7
kommunale Portale	7 %	7
dtvp.de	4 %	4
keine Angabe	4 %	4
evergabe-online.de	3 %	3
vergabe.rlp.de	3 %	3
vergabe.niedersachsen.de	3 %	3
sonstige	3 %	3
vergabe24.de	2 %	2
vergabe.bremen.de	2 %	2
vergabe.bayern.de	2 %	2

(Fortsetzung)

Tabelle 8.22 (Fortsetzung)

Antworten	Prozent	Anzahl
had.de	2 %	2
vergabe.brandenburg.de	2 %	2
VMP (Vergabemanagementportal) Rheinland	2 %	2
Summe	100 %	102

Bewertung:

Auf die Frage (offene Nennungen), wo die benannten öffentlichen Einkaufsdaten veröffentlicht werden, wird mit 14 % das Portal <https://service.bund.de> genannt, gefolgt von „Einzelnennungen für Länderportale“ mit 12 % (Abbildung 8.9/Abbildung 8.10/Tabelle 8.22). Hierunter fallen einmalige Nennungen von Portalen der Länder wie beispielsweise <https://www.deutsche-evergabe.de>. Auf die Nutzung von Printmedien und <https://ted.europa.eu> entfallen jeweils 10 % der Nennungen. Zu Printmedien zählen beispielsweise das Amtsblatt der europäischen Union, Tageszeitungen, der Bundesanzeiger oder diverse Printmedien. Unter „kommunale Portale“ (7 % der Nennungen) wurden unter anderem die Vergabeseiten der Städte Köln, Bonn und Wuppertal sowie Vergabemarktplätze der jeweiligen Kommunen angegeben.²

Wenn man die Ergebnisse nochmals nach EU, Bund, Land und Kommunen gruppiert, wie in Abbildung 8.10 geschehen, wird deutlich, dass der größte Anteil der Nennungen auf Länderportale entfällt. Insgesamt bestätigen die Antworten, dass es in Deutschland eine stark dezentrale Portalstruktur gibt, was mit der Portalanalyse in Abschnitt 7.3.9 konform geht.

²<https://www.stadt-koeln.de/wirtschaft/vergabe/aktuelle-auftraege?id=68785&mode=detail>;
<https://opendata.bonn.de/dataset/ausschreibungen-vergabeverfahren>; http://web-application.wuppertal.de/online-vvp/info_bekanntmachung_neu.php.

Frage 10: Welche Anwendungen (unter anderem Datenbanken, Software, Apps), Berichte und Visualisierungen, die auf öffentlichen Einkaufsdaten beruhen, kennen Sie bereits?

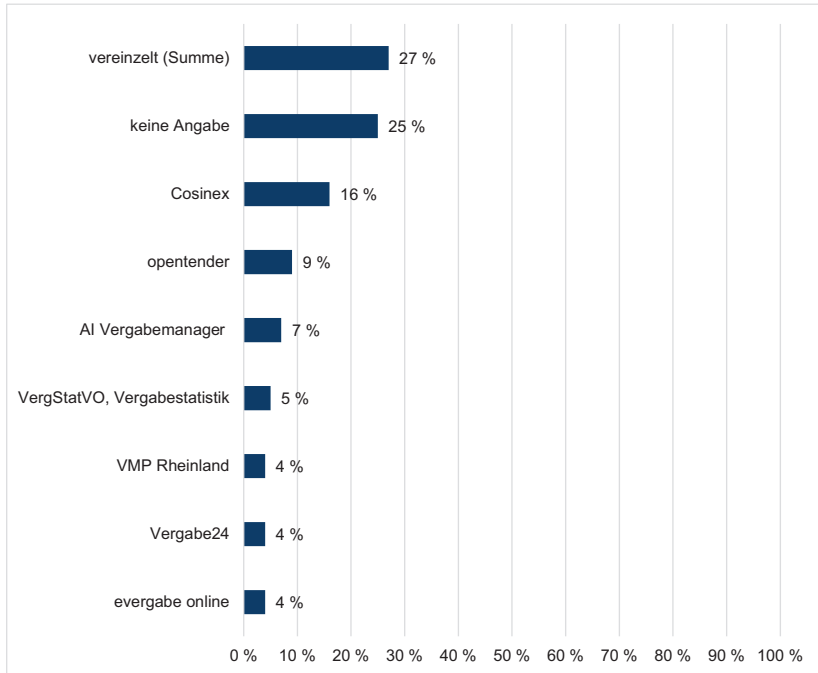


Abbildung 8.11 Aktuelle Anwendungen öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.23 Aktuelle Anwendungen öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
keine Angabe	25 %	14
Cosinex GmbH	16 %	9
opentender	9 %	5
AI Vergabemanager	7 %	4
VergStatVO, Vergabestatistik	5 %	3
evergabe online	4 %	2
Vergabe24	4 %	2
VMP (Vergabemanagementportal) Rheinland	4 %	2

(Fortsetzung)

Tabelle 8.23 (Fortsetzung)

Antworten	Prozent	Anzahl
ava sign	2 %	1
B_I Medien GmbH	2 %	1
Bund	2 %	1
Decision Advisor/Softguide	2 %	1
Deutsches Ausschreibungsblatt	2 %	1
EU SIMAP	2 %	1
evergabe NRW	2 %	1
Heinze Baudatenbank	2 %	1
Open Contracting Partnership	2 %	1
Portale der Länder	2 %	1
RIB Software AG	2 %	1
Staatsanzeiger Baden-Württemberg	2 %	1
subreport Verlag Schawe GmbH	2 %	1
TED Portal	2 %	1
VERIS	2 %	1
Summe	100 %	56
Mittelwert	4 %	2

Bewertung:

Die Antworten auf die Frage (offene Nennungen), welche Anwendungen (unter anderem Datenbanken, Software, Apps), Berichte und Visualisierungen, die auf öffentlichen Einkaufsdaten beruhen, die Teilnehmer bereits kennen, wurden gemäß Abbildung 8.11/Tabelle 8.23 gruppiert. Demnach entfallen 27 % auf Einzelnennungen. Zu diesen zählen beispielsweise die B_I Medien GmbH, <https://www.evergabe.nrw.de>, EU SIMAP (<https://simap.ted.europa.eu/de>), die OCP, Portale der Länder, subreport Verlag Schawe GmbH, die Portale <https://ted.europa.eu> und <https://service.bund.de>. Das macht sowohl die Vielfalt der vorhandenen Anbieter und Lösungen als auch abermals die starke Marktfragmentierung ersichtlich: Aufgrund der nicht vorhandenen Konsolidierung besteht hier noch erhebliches Marktgestaltungspotential für Anbieter im Umfeld öffentlicher Einkaufsdaten. Dieses Potential würde sich durch die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten nochmals erhöhen.

Der Anteil der Antwort für „keine Angabe“ ist mit 25 % recht hoch. Dies könnte dafür sprechen, dass es nicht den einen bekannten Anbieter beziehungsweise die eine etablierte Lösung gibt. Es folgen mit 16 % die Cosinex GmbH, mit 9 % <https://opentender.eu/> und 7 % der Vergabemanager der Administration Intelligence AG (AI-Vergabemanager).

Frage 11: Was behindert aktuell die Freigabe öffentlicher Einkaufsdaten am meisten?

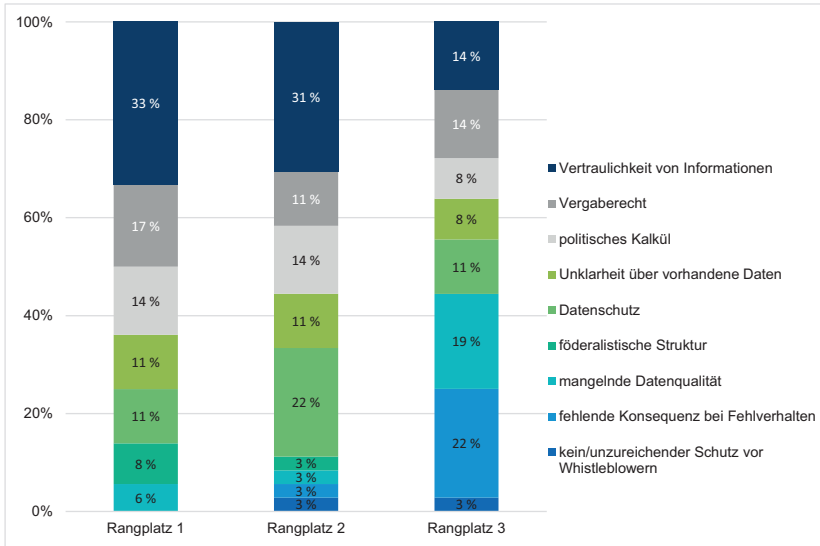


Abbildung 8.12 Hindernisse der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.24 Hindernisse der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Rangplatz 1		Rangplatz 2		Rangplatz 3		Σ
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	
Vertraulichkeit von Informationen	33 %	12	31 %	11	14 %	5	78 %
Vergaberecht	17 %	6	11 %	4	14 %	5	42 %
politisches Kalkül	14 %	5	14 %	5	8 %	3	36 %
Datenschutz	11 %	4	22 %	8	11 %	4	44 %
Unklarheit über vorhandene Daten	11 %	4	11 %	4	8 %	3	30 %
föderalistische Struktur	8 %	3	3 %	1	0 %	0	11 %
mangelnde Datenqualität	6 %	2	3 %	1	19 %	7	28 %
unzureichender Schutz vor Whistleblowern	0 %	0	3 %	1	3 %	1	6 %

(Fortsetzung)

Tabelle 8.24 (Fortsetzung)

Antworten	Rangplatz 1		Rangplatz 2		Rangplatz 3		Σ
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	
fehlende Konsequenz bei Fehlverhalten	0 %	0	3 %	1	22 %	8	25 %
<i>Summe</i>	./.	36	./.	36	./.	36	./.
<i>Mittelwert</i>	./.	./.	./.	./.	./.	./.	33 %

Bewertung:

Als wesentliches Hindernis zur Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten wird gemäß Abbildung 8.12/Tabelle 8.24 an erster Stelle (Summe über alle Rangplätze) mit 78 % der Antworten die Vertraulichkeit der Informationen gesehen. Mit deutlichem Abstand folgt mit 44 % der Datenschutz sowie mit 42 % das Vergaberecht. An vierter Stelle steht mit immerhin 36 % politisches Kalkül. Mit nur 6 % wird ein unzureichender Schutz vor Hinweisgebern/Whistleblowern als Hindernis eingestuft und mit 11 % die föderalistische Struktur. Dies unterstreicht die Erkenntnisse der Literaturrecherche, die bereits den Klärungsbedarf zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aufgezeigt hat (siehe Abschnitt 7.1.3).

Frage 12: Welche wesentlichen Voraussetzungen müssten noch geschaffen werden, um die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten voranzutreiben?

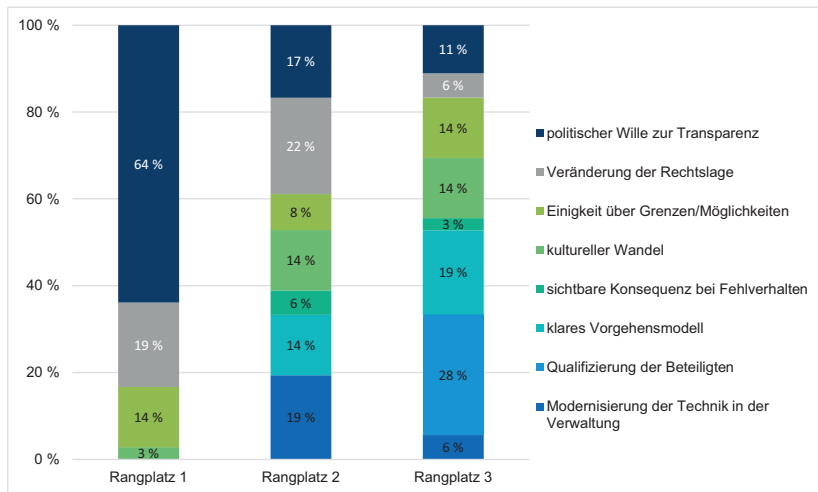


Abbildung 8.13 Voraussetzungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.25 Voraussetzungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Rangplatz 1		Rangplatz 2		Rangplatz 3		Σ
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	
politischer Wille zur Transparenz	64 %	23	17 %	6	11 %	4	92 %
Veränderung der Rechtslage	19 %	7	22 %	8	6 %	2	47 %
Einigkeit über Grenzen/Möglichkeiten	14 %	5	8 %	3	14 %	5	36 %
kultureller Wandel	3 %	1	14 %	5	14 %	5	31 %
Modernisierung der Verwaltungs-Technik	0 %	0	19 %	7	6 %	2	25 %
Qualifizierung der Beteiligten	0 %	0	0 %	0	28 %	10	28 %
klares Vorgehensmodell	0 %	0	14 %	5	19 %	7	33 %
sichtbare Konsequenz bei Fehlverhalten	0 %	0	6 %	2	3 %	1	9 %
Summe	./.	36	./.	36	./.	36	./.
Mittelwert	./.	./.	./.	./.	./.	./.	37 %

Bewertung:

Als weitaus wichtigste Voraussetzung zur Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten wird der politische Wille zur Transparenz gesehen. Sie nimmt laut Abbildung 8.13/Tabelle 8.25 den ersten Platz ein (Summe über alle Rangplätze), und zwar mit einem Wert von 92 % der Antworten. Mit erheblichem Abstand folgt mit 47 % die Forderung nach einer Veränderung der Rechtslage. An dritter Stelle steht die Einigkeit über Grenzen/Möglichkeiten mit 36 %. Mit nur 9 % wird eine sichtbare Konsequenz bei Fehlverhalten als erforderliche Voraussetzung eingestuft.

8.2.2 Künftige Situation

Frage 13: Inwieweit stimmen Sie einer Veröffentlichung folgender öffentlicher Einkaufsdaten zu?

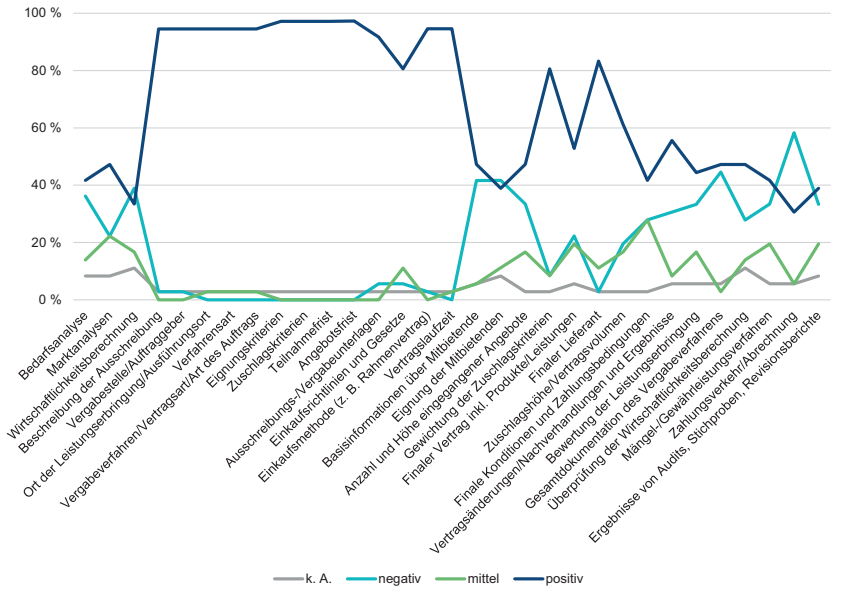


Abbildung 8.14 Künftige Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.26 Künftige Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Planung								
Bedarfsanalyse	42 %	15	14 %	5	36 %	13	8 %	3
Marktanalysen	47 %	17	22 %	8	22 %	8	8 %	3
Wirtschaftlichkeitsberechnung	33 %	12	17 %	6	39 %	14	11 %	4
Mittelwert	41 %	./.	18 %	./.	32 %	./.	9 %	./.

(Fortsetzung)

Tabelle 8.26 (Fortsetzung)

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Ausschreibung								
Beschreibung der Ausschreibung	95 %	34	0 %	0	3 %	1	3 %	1
Vergabestelle/ Auftraggeber	95 %	34	0 %	0	3 %	1	3 %	1
Ort der Leistungser- bringung	95 %	34	3 %	1	0 %	0	3 %	1
Verfahrensart	95 %	34	3 %	1	0 %	0	3 %	1
Vergabeverfahren/ Vertragsart	95 %	34	3 %	1	0 %	0	3 %	1
Eignungskriterien	97 %	35	0 %	0	0 %	0	3 %	1
Zuschlagskriterien	97 %	35	0 %	0	0 %	0	3 %	1
Teilnahmefrist	97 %	35	0 %	0	0 %	0	3 %	1
Angebotsfrist	97 %	35	0 %	0	0 %	0	3 %	1
Ausschreibungsunter- lagen	92 %	33	0 %	0	6 %	2	3 %	1
Einkaufsrichtlinien und Gesetze	81 %	29	11 %	4	6 %	2	3 %	1
Einkaufsmethode	95 %	34	0 %	0	3 %	1	3 %	1
Vertragslaufzeit	95 %	34	3 %	1	0 %	0	3 %	1
Basisinformationen Mitbietende	47 %	17	6 %	2	42 %	15	6 %	2
Mittelwert	91 %	./.	2 %	./.	4 %	./.	3 %	./.
Bewertung								
Eignung der Mitbietenden	39 %	14	11 %	4	42 %	15	8 %	3
Anzahl/Höhe eingeg. Angebote	47 %	17	17 %	6	33 %	12	3 %	1
Gewichtung der Zuschlagskriterien	81 %	29	8 %	3	8 %	3	3 %	1
Mittelwert	56 %	./.	12 %	./.	28 %	./.	5 %	./.

(Fortsetzung)

Tabelle 8.26 (Fortsetzung)

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Vergabe								
Finaler Vertrag	53 %	19	20 %	7	22 %	8	6 %	2
Finaler Lieferant	83 %	30	11 %	4	3 %	1	3 %	1
Zuschlagshöhe/ Vertragsvolumen	61 %	22	17 %	6	20 %	7	3 %	1
Finale Konditionen/ Zahlungsbed.	42 %	15	28 %	10	28 %	10	3 %	1
Mittelwert	60 %	./.	19 %	./.	18 %	./.	4 %	./.
Ausführung								
Vertragsänderungen & Ergebnisse	56 %	20	8 %	3	31 %	11	6 %	2
Bewertung Leistungser- bringung	44 %	16	17 %	6	33 %	12	6 %	2
Gesamtdokumentation	47 %	17	3 %	1	45 %	16	6 %	2
Überprüfung Business Case	47 %	17	14 %	5	28 %	10	11 %	4
Mängel-/Gewähr- leistungsverfahren	42 %	15	20 %	7	33 %	12	6 %	2
Zahlungsverkehr/ Abrechnung	31 %	11	6 %	2	58 %	21	6 %	2
Ergebnisse von Audits, Stichproben	39 %	14	20 %	7	33 %	12	8 %	3
Mittelwert	44 %	./.	12 %	./.	37 %	./.	7 %	./.
Summe	./.	757	./.	100	./.	207	./.	52
Mittelwert	68 %	24	9 %	3	19 %	7	5 %	2

Bewertung:

Auf die Frage, inwieweit welche öffentlichen Einkaufsdaten künftig veröffentlicht werden sollten, befürworten im Mittel 41 % für den Teilprozess der Planung eine solche Veröffentlichung. Mit 91 % erfährt allerdings der Teilprozess der Ausschreibung die höchste Zustimmung. Die Teilprozesse Bewertung und Vergabe liegen mit im Mittel 56 % respektive 60 % auf ähnlichem Zustimmungsniveau. Etwas geringer fällt die Zustimmung mit 44 % für den Teilprozess der Aus-

Tabelle 8.27 Künftiger Zugriff einzelner Gruppen auf öffentliche Einkaufsdaten

Antworten	Öffentl.		Wiss.		Wirtschaft		Verw.		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Planung										
Bedarfsanalyse	53 %	19	50 %	18	56 %	20	72 %	26	11 %	4
Marktanalysen	56 %	20	53 %	19	56 %	20	81 %	29	11 %	4
Wirtschaftlichkeitsberechnung	42 %	15	44 %	16	42 %	15	69 %	25	17 %	6
Mittelwert	50 %	./.	49 %	./.	51 %	./.	74 %	./.	13 %	./.
Ausschreibung										
Beschreibung der Ausschreibung	86 %	31	64 %	23	81 %	29	78 %	28	11 %	4
Vergabestelle/Auftraggeber	83 %	30	61 %	22	83 %	30	75 %	27	3 %	1
Ort der Leistungserbringung	83 %	30	58 %	21	83 %	30	81 %	29	3 %	1
Verfahrensart	81 %	29	61 %	22	81 %	29	78 %	28	6 %	2
Vergabeverfahren/Vertragsart	83 %	30	64 %	23	83 %	30	81 %	29	3 %	1
Eignungskriterien	78 %	28	64 %	23	83 %	30	81 %	29	3 %	1
Zuschlagskriterien	81 %	29	64 %	23	83 %	30	81 %	29	3 %	1
Teilnahmefrist	78 %	28	56 %	20	83 %	30	81 %	29	3 %	1
Angebotsfrist	78 %	28	56 %	20	83 %	30	81 %	29	3 %	1
Ausschreibungsunterlagen	75 %	27	61 %	22	81 %	29	81 %	29	3 %	1
Einkaufsrichtlinien und Gesetze	83 %	30	58 %	21	81 %	29	78 %	28	6 %	2
Einkaufsmethode	75 %	27	58 %	21	81 %	29	81 %	29	3 %	1
Vertragslaufzeit	75 %	27	58 %	21	81 %	29	81 %	29	3 %	1
Basisinformationen Mitbietende	33 %	12	39 %	14	42 %	15	69 %	25	8 %	3
Mittelwert	77 %	./.	59 %	./.	79 %	./.	79 %	./.	4 %	./.
Bewertung										
Eignung der Mitbietenden	25 %	9	39 %	14	31 %	11	72 %	26	19 %	7

(Fortsetzung)

Tabelle 8.27 (Fortsetzung)

Antworten	Öffentl.		Wiss.		Wirtschaft		Verw.		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Anzahl/Höhe eingeg. Angebote	44 %	16	47 %	17	47 %	17	75 %	27	8 %	3
Gewichtung Zuschlagskriterien	53 %	19	58 %	21	61 %	22	81 %	29	8 %	3
Mittelwert	41 %	./.	48 %	./.	46 %	./.	76 %	./.	12 %	./.
Vergabe										
Finaler Vertrag	36 %	13	42 %	15	44 %	16	81 %	29	11 %	4
Finaler Lieferant	61 %	22	50 %	18	61 %	22	78 %	28	8 %	3
Zuschlagshöhe/Vertragsvolumen	50 %	18	47 %	17	47 %	17	75 %	27	8 %	3
Finale Konditionen/Zahlungsbed.	31 %	11	36 %	13	36 %	13	72 %	26	8 %	3
Mittelwert	44 %	./.	44 %	./.	47 %	./.	76 %	./.	9 %	./.
Ausführung										
Vertragsänderungen	44 %	16	42 %	15	44 %	16	78 %	28	11 %	4
Bewertung Leistungserbringung	36 %	13	39 %	14	36 %	13	75 %	27	11 %	4
Gesamtdokumentation	25 %	9	33 %	12	22 %	8	64 %	23	19 %	7
Überprüfung Business Case	28 %	10	39 %	14	25 %	9	69 %	25	17 %	6
Mängel-/Gewährleistungsverf.	19 %	7	33 %	12	19 %	7	64 %	23	17 %	6
Zahlungsverkehr/Abrechnung	17 %	6	33 %	12	19 %	7	64 %	23	19 %	7
Ergebnisse Audits, Stichproben	22 %	8	44 %	16	25 %	9	69 %	25	19 %	7
Mittelwert	27 %	./.	38 %	./.	27 %	./.	69 %	./.	16 %	./.
Summe	./.	617	./.	559	./.	641	./.	843	./.	102
Mittelwert	55 %	20	50 %	18	56 %	20	72 %	26	9 %	3

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl), wer künftig Zugriff auf welche öffentlichen Einkaufsdaten haben sollte, spricht sich gemäß Abbildung 8.15/Tabelle 8.27 eine deutliche Mehrheit für die Verwaltung aus (Spannweite zwischen im Mittel 69 % bis 74 % der Zustimmung je nach Teilprozess; über alle Teilprozesse im Mittel 72 % Zustimmung).

Die Wirtschaft ist die Gruppe mit der zweithöchsten Zustimmung mit einem Mittelwert von 56 % über alle Teilprozesse. Die Spannweite rangiert von im Mittel 27 % im Teilprozess der Ausführung bis 79 % im Teilprozess der Ausschreibung. Das heißt, die Zustimmung variiert hier stärker als bei der Verwaltung. Nach wie vor ist die Zustimmung der Befragten für einen Datenzugriff durch die Wirtschaft in der Phase der Ausschreibung am Höchsten. Es folgen abnehmend die Zustimmungen zum Zugriff auf Daten der Teilprozesse Vergabe, Planung, Bewertung und Ausführung.

An dritter Stelle und nur kurz dahinter steht die Öffentlichkeit mit einem Mittelwert über alle Teilprozesse von 55 % (Spannweite von im Mittel 27 % im Teilprozess der Ausführung bis 77 % im Mittel im Teilprozess der Ausschreibung). Das Verlaufsmuster von Wirtschaft und Öffentlichkeit ist über den Gesamtprozess hinweg identisch. Lediglich bei den Teilprozessen der Bewertung und Vergabe gibt es im Vergleich Abweichungen: Im Teilprozess der Bewertung liegt die Wirtschaft bei einer Zustimmung von 46 %, die Öffentlichkeit bei 41 %. Bei der Vergabe weist die Wirtschaft ebenfalls eine leicht höhere Zustimmung von 47 % gegenüber der Öffentlichkeit von 44 % auf.

An letzter Stelle steht die Wissenschaft mit im Mittel 50 % (Spannweite von im Mittel 38 % im Teilprozess der Ausführung bis 59 % im Mittel im Teilprozess der Ausschreibung). Hier ist die Streuung wieder geringer, allerdings offenbart der Blick in die Teilprozesse ein interessantes Muster: Man möchte demnach der Wissenschaft einen stärkeren Einblick in den Teilprozess der Bewertung gewähren. Mit im Mittel 48 % liegt dieser Wert vor der Wirtschaft mit 46 % und vor der Öffentlichkeit mit 41 %. Noch deutlicher fällt dies für den Teilprozess der Ausführung aus. Hier liegt die Wissenschaft mit 38 % Zustimmung vor der Wirtschaft und Öffentlichkeit mit nur jeweils 27 %. Mit Blick auf den Teilprozess der Ausschreibung sieht man die Wissenschaft allerdings abgeschlagen an letzter Stelle mit nur 59 % Zustimmung gegenüber der Wirtschaft mit 79 % und der Öffentlichkeit mit 77 %.

Frage 15: Für welche Art der Projekte sollte die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten mehr oder weniger ermöglicht beziehungsweise eingeschränkt werden?

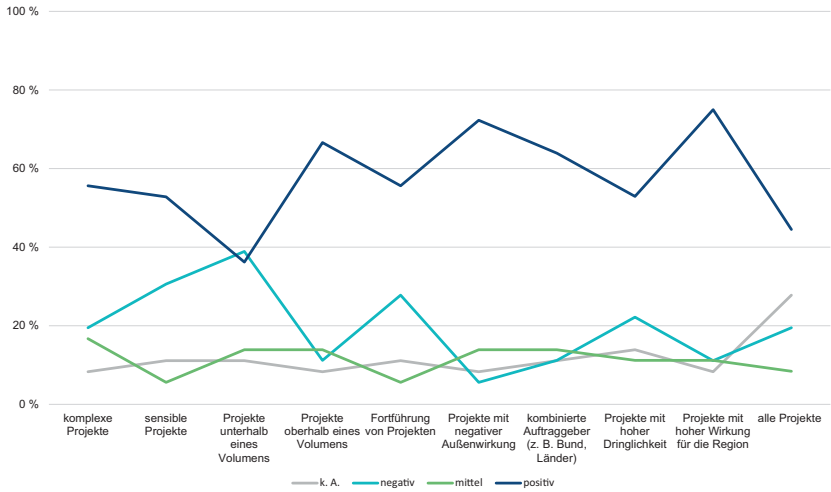


Abbildung 8.16 Einschränkung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Projekte)

Tabelle 8.28 Einschränkung der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Projekte)

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
komplexe Projekte	56 %	20	17 %	6	20 %	7	8 %	3
sensible Projekte	53 %	19	6 %	2	31 %	11	11 %	4
Projekte unterhalb eines Volumens	36 %	13	14 %	5	39 %	14	11 %	4
Projekte oberhalb eines Volumens	67 %	24	14 %	5	11 %	4	8 %	3
Fortführung von Projekten	56 %	20	6 %	2	28 %	10	11 %	4
Projekte mit negativer Außenwirkung	72 %	26	14 %	5	6 %	2	8 %	3

(Fortsetzung)

Tabelle 8.28 (Fortsetzung)

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
kombinierte Auftraggeber	64 %	23	14 %	5	11 %	4	11 %	4
Projekte mit hoher Dringlichkeit	53 %	19	11 %	4	22 %	8	14 %	5
Projekte mit hoher regionaler Wirkung	75 %	27	11 %	4	11 %	4	8 %	3
alle Projekte	45 %	16	8 %	3	20 %	7	28 %	10
Summe	./.	208	./.	41	./.	71	./.	43
Mittelwert	58 %	21	11 %	4	20 %	7	12 %	4

Bewertung:

Auf die Frage, für welche Art der Projekte die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten mehr oder weniger ermöglicht beziehungsweise eingeschränkt werden sollte, lassen sich die Antworten wie folgt zusammenfassen (siehe Abbildung 8.16/Tabelle 8.28): Eine deutliche Zustimmung im Sinne einer stärkeren Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten erhalten Projekte mit hoher Wirkung für die Region (75 %), Projekte mit negativer Außenwirkung (72 %), Projekte mit kombinierten Auftraggebern (64 %) sowie Projekte oberhalb eines bestimmten Volumens in Euro (67 %).

Unterhalb des Mittelwerts, aber immer noch in der Kategorie „positiv“, rangieren „alle Projekte“ (45 %) sowie Projekte unterhalb eines bestimmten Volumens in Euro (36 %). Gleichzeitig sehen 39 % der Befragten in der Kategorie „negativ“ keine Möglichkeit der Eindämmung von Korruption durch die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten für Projekte unterhalb eines bestimmten Volumens.

Dies mag ein Hinweis darauf sein, dass anhand bestimmter Kriterien eine bestimmte Wertgrenze diskutiert und festgelegt werden müsste, unterhalb derer keine Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten erfolgt. Gleichzeitig zeigt dies den Differenzierungsbedarf, aber auch -ansätze auf.

Frage 16: Gibt es aus Ihrer Sicht Warengruppen oder Sektoren, deren Daten nicht veröffentlicht werden sollten? Wenn ja, welche und warum?

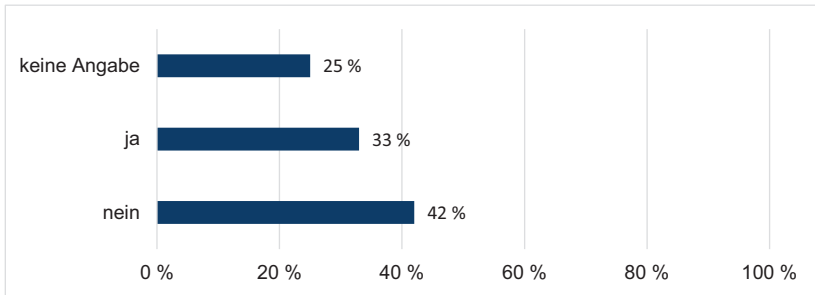


Abbildung 8.17 Einschränkungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten (Warengruppen)

Tabelle 8.29 Einschränkungen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten (Warengruppen)

Antworten	Prozent	Anzahl
nein	42 %	15
ja	33 %	12
keine Angabe	25 %	9
Summe	./.	36

Bewertung:

Auf die Frage, ob es Warengruppen oder Sektoren gibt, deren Daten nicht veröffentlicht werden sollten, antworten 42 % der Teilnehmer gemäß Abbildung 8.17/Tabelle 8.29 mit „nein“, 33 % mit „ja“. Hier werden erläuternd insbesondere die Waren und der Sektor der Landesverteidigung genannt. Bei dieser Frage ist der Anteil von 25 % mit „keine Angabe“ recht hoch, was auf eine gewisse Unentschlossenheit verweist.

So zeigen die Angaben unter „sonstige“ im Freitext weiteren Austauschbedarf auf. Einige Teilnehmer votieren dafür, sicherheitsrelevante Waren beziehungsweise Sektoren, Themen rund um die Polizei sowie (teilweise) Themen der (Landes-)Verteidigung von der Veröffentlichung auszunehmen. Andere Teilnehmer stimmen insoweit zu, als ein schrittweises Vorgehen, zum Beispiel bei Verteidigung und Sicherheit, sinnvoll wäre, weisen aber auch darauf hin, dass

in den meisten Fällen eine Veröffentlichung über einen bestimmten Zeitraum möglich sein sollte. Dies unterstreicht auch die OCP (Open Contracting Partnership, 2019e, S. 34 ff.). Demnach zeichnet sich in diesem Themenfeld ebenfalls Abstimmungsbedarf dazu ab, inwieweit bestimmte Bereiche in punkto Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten sensibler angegangen werden müssten.

Frage 17: Wo sollten die von Ihnen benannten öffentlichen Einkaufsdaten künftig veröffentlicht werden?

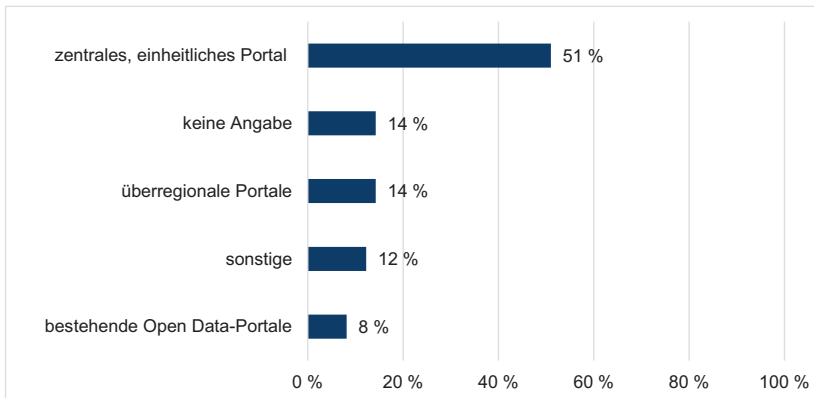


Abbildung 8.18 Künftige Bereitstellungsorte öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.30 Künftige Bereitstellungsorte nach Antworthäufigkeit

Antworten	Prozent	Anzahl
zentrales, einheitliches Portal	51 %	25
keine Angabe	14 %	7
überregionale Portale	14 %	7
sonstige	12 %	6
bestehende Open Data-Portale	8 %	4
Summe	<i>./.</i>	49

Bewertung:

Auf die Frage (offene Nennungen), wo die benannten öffentlichen Einkaufsdaten künftig veröffentlicht werden sollten, wurden die Nennungen in Themenbereiche geclustert (siehe Abbildung 8.18/Tabelle 8.30).

51 % sprechen sich für ein zentrales, einheitliches Portal aus. Hierunter fallen <https://www.service.bund.de> (acht Nennungen), <https://www.govdata.de> (vier Nennungen) und <https://ted.europa.eu> (drei Nennungen) oder allgemeine Nennungen wie „ein einheitliches/zentrales Portal“.

14 % der Teilnehmer befürworten überregionale Portale wie Vergabemarktplätze, Bundesportale, Vergabeportale von Bund und Ländern oder Landesportale. Nur 8 % der Befragten unterstützen die Integration in bestehende Open Data-Portale. „Keine Angabe“ machten 14 % der Befragten. Unter „sonstige“ fallen zum Beispiel Nennungen für das Ratsinformationssystem, Statistikämter, den Vergabemarktplatz Rheinland und den Bundesanzeiger.

Insgesamt zeichnet sich deutlich die Befürwortung eines zentralen Portals für die Offenlegung öffentlicher Einkaufsdaten ab.

Frage 18: Welche wirtschaftlichen Konsequenzen hätte die Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über den govdata.de-Verbund?

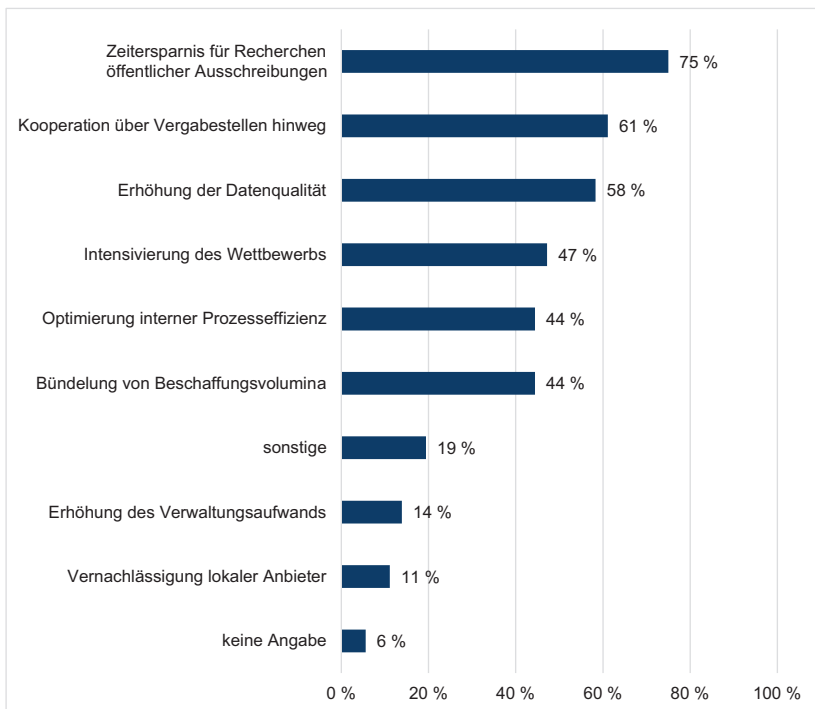


Abbildung 8.19 Wirtschaftliche Folgen der Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über govdata.de

Tabelle 8.31 Wirtschaftliche Folgen der Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über govdata.de

Antworten	Prozent	Anzahl
Zeitersparnis für Recherchen öffentlicher Ausschreibungen	75 %	27
Kooperation über Vergabestellen hinweg	61 %	22
Erhöhung der Datenqualität	58 %	21
Intensivierung des Wettbewerbs	47 %	17
Bündelung von Beschaffungsvolumina	44 %	16
Optimierung interner Prozesseffizienz	44 %	16
sonstige	19 %	7
Erhöhung des Verwaltungsaufwands	14 %	5
Vernachlässigung lokaler Anbieter	11 %	4
keine Angabe	6 %	2
Summe	./.	137
Mittelwert	38 %	14

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl), welche wirtschaftlichen Konsequenzen die Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über den govdata.de-Verbund hätte, nennen gemäß Abbildung 8.19/Tabelle 8.31 drei Viertel der Befragten die Zeitersparnis für Recherchen öffentlicher Ausschreibungen. 61 % sehen als positiven wirtschaftlichen Effekt die Kooperation über Vergabestellen hinweg, 58 % die Erhöhung der Datenqualität sowie 47 % die Intensivierung des Wettbewerbs. Eine Erhöhung des Verwaltungsaufwands sehen nur 14 % als wirtschaftliche Konsequenz, die Vernachlässigung lokaler Anbieter nur 11 %.

Unter „sonstige“ äußern sich 19 % der Befragten – hier werden nochmals Transparenz und die positiven Effekte hinsichtlich der Reduktion von Korruption, von schlechter Planung und von Verwaltungsaufwand bei gleichzeitiger Erhöhung von Beteiligung und Akzeptanz erwähnt.

Interessant ist, dass die oftmals gegen die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten angeführten Befürchtungen, der Verwaltungsaufwand sei hoch und lokale KMUs würden benachteiligt, von den Teilnehmern dieser Studie nicht betont werden.

Frage 19: Welche Anwendungen, Berichte oder Visualisierungen wären zukünftig aus Ihrer Sicht sinnvoll?

Bewertung:

Die Frage (offene Nennungen), welche Anwendungen, Berichte oder Visualisierungen künftig sinnvoll wären, veranlasste zahlreiche Angaben und eine hohe Beteiligung. Nach einer Clusterung der Themen in Tabelle 8.32 ergeben sich die Kategorien Datenbereitstellung, Statistiken/Benchmarking, Datenverknüpfungen, Inhalte, grafische Darstellungen, interessante Portale und Sonstige.

Die Nennungen zeigen einerseits den Bedarf, andererseits aber auch die Kreativität und das (unternehmerische) Potential im Umfeld öffentlicher Einkaufsdaten deutlich auf. Der Bedarf nach Statistiken, Auswertungsmöglichkeiten und sogar der Verknüpfung öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Daten ist vorhanden. (Letzteres zeigt sich auch im Ergebnis der Frage 21: Mit 47 % Zustimmung wird die Verknüpfung öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Daten als gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Impuls gesehen.)

Tabelle 8.32 Sinnvolle Anwendungen aus Sicht der Befragten

Datenbereitstellung	Statistiken/Benchmarking
<ul style="list-style-type: none"> – Die Bundesregierung sollte die Daten in einem leicht zu bearbeitenden Grundformat zur Verfügung stellen (zum Beispiel mit dem OCDS), sodass andere Gruppen (wirtschaftsnahe oder zivilgesellschaftliche, Medien) entsprechende Anwendungen erstellen können. – Eine Datenbank, in der über eine Nutzeroberfläche nach Vergabeordnung und Gewerk differenziert und sowohl Regionen als auch Monate ausgewählt werden können. Zusätzlich sollten Mengenangaben möglich sein. – Möglichkeit einer direkten Datenauswertung – Allgemein verbesserte Transparenz: Vergabeinformationsportale können schneller und kostengünstiger realisiert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Informationen als Grundlage für einen Erfahrungsaustausch zwischen Vergabestellen (wer hat eine vergleichbare Leistung in letzter Zeit ausgeschrieben?) – Benchmarking für Vergabestellen untereinander – Darstellung von Vergabeaktivitäten (gegebenenfalls auch zu Zuschlägen), regional, auch über Kartendarstellungen – Gesamtstatistiken über verschiedene Warengruppen; Vergabestatistik nach Regionen – Nutzung künstlicher Intelligenz auf Basis standardisierter Daten, die verdächtige Prozesse aufdecken und optimieren – Einige Lageberichte per Interessensgebiet (Bildung, Gesundheit), könnten auch von Ministerien erstellt werden. Wichtig ist, dass die Verwaltung selbst die Daten nutzt.

(Fortsetzung)

Tabelle 8.32 (Fortsetzung)

Datenverknüpfungen	Auswertungen
<ul style="list-style-type: none"> – Verknüpfung von Einkaufsdaten mit Haushaltsbudgets und Geodaten – Verknüpfung von Ausschreibungen mit Vertragsdaten – Verbindung von Daten mit weiteren Daten (zum Beispiel: wie viele Ausschreibungen im Vergleich zur Wirtschaftsleistung, wie viele Aufträge gingen aus Bayern nach NRW im Vergleich zum Bruttosozialprodukt und zur Anzahl der Unternehmen?) – Identifier für Auftraggeber und -nehmer; Verknüpfung mit Firmendaten 	<ul style="list-style-type: none"> – Zuschlagshäufungen – Preisentwicklungen – Ausgabenanalyse – Beschaffungsvolumina – Rechnungsberichte in elektronischer Form
Grafische Darstellungen	Interessante Portale
<ul style="list-style-type: none"> – Baumkarte/Kacheldiagramm – Zeitleisten – Netzwerkdarstellungen – Punktsystem – Ampelsystem, rote Flaggen – Visualisierung des Prozesses von der Planung bis zur Umsetzung – Neben Tabellen mehr Grafiken 	<ul style="list-style-type: none"> – https://prozorro.gov.ua/ – https://dozorro.org/ – https://redflags.eu/ – https://opentender.eu/

Frage 20: Welche Lösungen könnten mithilfe offener öffentlicher Einkaufsdaten realisiert – und welche Märkte beziehungsweise Geschäftsmodelle erschlossen werden?

Bewertung:

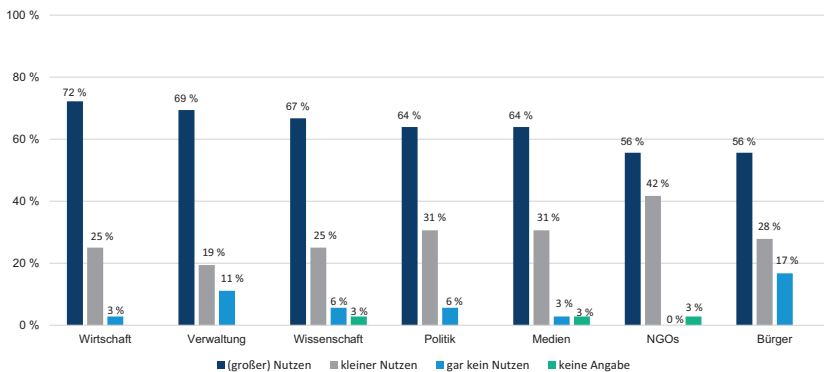
Zur Frage (offene Nennungen), welche Lösungen mithilfe offener öffentlicher Einkaufsdaten realisiert und welche Märkte beziehungsweise Geschäftsmodelle erschlossen werden könnten, gibt es ebenfalls zahlreiche Angaben. Nach deren Clusterung in Themengebiete ergeben sich gemäß Tabelle 8.33 Impulse in folgenden Themengebieten: Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Öffentlichkeit, Systeme/Tools, Transparenz/Korruptionsreduktion, Innovation und Märkte sowie Allgemeines.

Tabelle 8.33 Geschäftsmodelle und Lösungsansätze aus Sicht der Befragten

Transparenz/Korruptionsreduktion	Systeme/Tools	Allgemeines
<ul style="list-style-type: none"> – Stärkung der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität öffentlicher Aufträge; geringere Informationsasymmetrien am Markt – Höhere Transparenz im Verteidigungssektor – Verringerung von Korruption und Vetternwirtschaft, dadurch Verringerung der Kosten, Erhöhung des Nutzens 	<ul style="list-style-type: none"> – Startups und KMUs können spezialisierte Anwendungen anbieten, die wiederum Portale für Dienstleister stellen, welche bisher nicht im öffentlichen Sektor aufgetreten sind. – Eine Vergabe- und Preisdatenbank könnte erstellt und mit Zusatzdiensten auch vermarktet werden. – Tools zur Unterstützung der Prozessqualität bei standardisierten Leistungen – https://opentender.eu/ – Digitaler Marktplatz in UK 	<ul style="list-style-type: none"> – Matchmaking – Zusammenwirken für mehr Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – Verbesserung des Vertrauens der Öffentlichkeit – Bessere Evaluierungsmöglichkeiten der Vergabeverfahren und Verfahrensregeln – Überwachung der Wirksamkeit der Servicebereitstellung – Flexiblere Vergabelösungen, die komplexere Probleme transparent lösen
Öffentlichkeit	Wirtschaft	Verwaltung
<ul style="list-style-type: none"> – Einsparungen von Steuer geldern durch ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis für die öffentlichen Aufträge – Zugang der Bevölkerung zu besseren öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen – Effektiveres Tracking des Vergabeprozesses durch Öffentlichkeit und Medien, besonders bei Projekten, die sehr öffentlich sind 	<ul style="list-style-type: none"> – Verbesserung des Zugangs für KMUs – Leichtere Recherche von Vergabeverfahren – Ermöglichung eines fairen Wettbewerbs um öffentliche Aufträge – Geringere Kosten – Verbesserung von Prozessen bis hin zu Industrie 4.0 	<ul style="list-style-type: none"> – Für die Vergabestellen: Hilfestellung bei der Konzeption von Vergabeverfahren und der Erstellung von Vergabeunterlagen – Standardisierung von Ausschreibungstexten – Zusammenschluss mit anderen Kommunen – Bessere Evaluierungsmöglichkeiten der Vergabeverfahren und Verfahrensregeln
Wissenschaft	Innovationen	Markte
<ul style="list-style-type: none"> – Bessere Recherche von Daten 	<ul style="list-style-type: none"> – Stärkung der Innovationen durch bessere Analyse und gezielteren Einkauf – Ein breiteres Spektrum innovativer Lösungen – Größere Diversifizierung des Marktes – sowohl durch große als auch neue Unternehmen mit Innovationen 	<ul style="list-style-type: none"> – Gesundheit: Bessere, individualisierte Patientenversorgung – Bessere Berücksichtigung ökologischer Aspekte – Energie: Einsparungen – Verkehr: Logistik, ökologisch nachhaltige Verkehrsplanung

Bewertung:

Als wesentlicher Impuls aus der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten wird auf Platz eins mit 64 % die Auswertung öffentlicher Einkaufsdaten gesehen, gefolgt von der Förderung innovativer Beschaffungslösungen auf Platz zwei mit 50 % und auf Platz drei mit 47 % die Verknüpfung öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Daten. Am geringsten wird mit 22 % der Einsatz von Big Data und Business Intelligence als Impuls gesehen (siehe Abbildung 8.20/Tabelle 8.34).

Frage 22: Wer könnte welchen Nutzen aus offenen öffentlichen Einkaufsdaten ziehen?**Abbildung 8.21** Nutzen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten**Tabelle 8.35** Nutzen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Großer Nutzen		Kl. Nutzen		Kein Nutzen		k. A.	
	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.
Wirtschaft	72 %	26	25 %	9	3 %	1	0 %	0
Verwaltung	69 %	25	19 %	7	11 %	4	0 %	0
Wissenschaft	67 %	24	25 %	9	6 %	2	3 %	1
Politik	64 %	23	31 %	11	6 %	2	0 %	0
Medien	64 %	23	31 %	11	3 %	1	3 %	1
NGOs	56 %	20	42 %	15	0 %	0	3 %	1
Bürger	56 %	20	28 %	10	17 %	6	0 %	0
Summe	./.	161	./.	72	./.	16	./.	3
Mittelwert	64 %	23	29 %	10	6 %	2	1 %	0

Bewertung:

Auf die Frage, wer welchen Nutzen aus der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten ziehen könnte, werden, wie Abbildung 8.21/Tabelle 8.35 widerspiegelt, unter „Großer Nutzen“ die Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft als Gruppen mit der höchsten Zustimmung gesehen (72 %, 69 % und 67 % respektive). Politik und Medien liegen mit 64 % im Bereich des Mittelwerts. Mit immer noch 56 %, aber knapp unter dem Mittelwert, werden jeweils Bürger und NGOs genannt.

Unter „Kleiner Nutzen“ sind die größte benannte Gruppe die der NGOs mit 42 % Zustimmung. Unter „Kein Nutzen“ ist die größte benannte Gruppe die der Bürger mit 17 %.

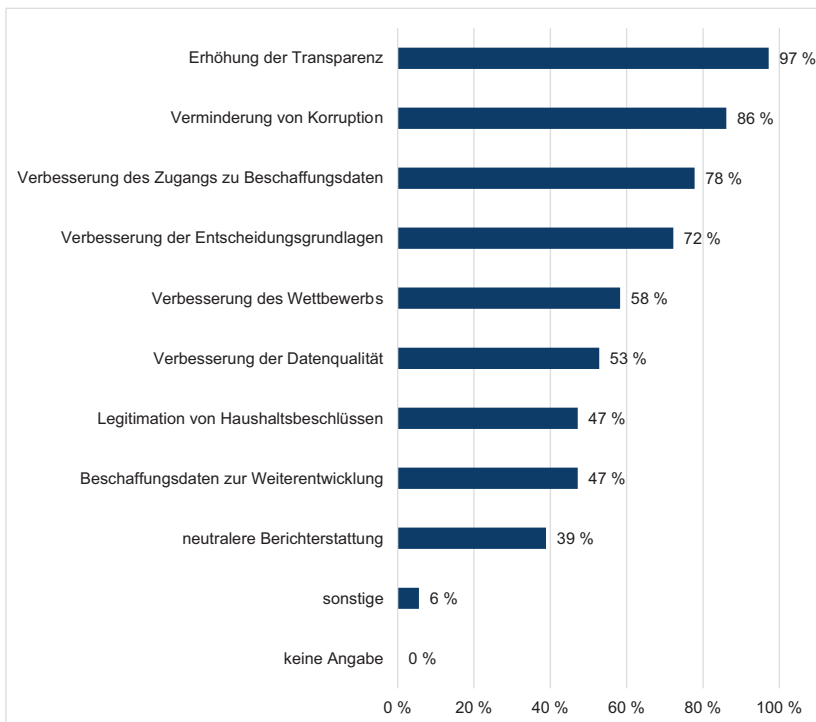
Frage 23: Welche Stärken sehen Sie in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?

Abbildung 8.22 Stärken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.36 Stärken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
Erhöhung der Transparenz	97 %	35
Verminderung von Korruption	86 %	31
Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Einkaufsdaten	78 %	28
Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen	72 %	26
Verbesserung des Wettbewerbs	58 %	21
Verbesserung der Datenqualität	53 %	19
Öffentliche Einkaufsdaten zur Weiterentwicklung	47 %	17
Legitimation von Haushaltsbeschlüssen	47 %	17
neutralere Berichterstattung	39 %	14
sonstige	6 %	2
keine Angabe	0 %	0
Summe	./.	210
Mittelwert	53 %	19

Bewertung:

Bei der Bewertung der Stärken der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Mehrfachauswahl) laut Abbildung 8.22/Tabelle 8.36 wird mit 97 % klar die Erhöhung der Transparenz, gefolgt von der Verminderung der Korruption (86 %) gesehen. Die Zustimmungen im Mittelfeld rangieren zwischen 47 % und 58 % – sie betreffen die Aspekte Verbesserung des Wettbewerbs, der Datenqualität, der öffentlichen Einkaufsdaten zur Weiterentwicklung und die Legitimation von Haushaltsbeschlüssen. Mit 39 % und deutlich unterhalb des Mittelwerts wird eine neutralere Berichterstattung nicht als wesentliche Stärke der Öffnung der Einkaufsdaten angesehen.

In den Nennungen unter „sonstige“ wird noch auf die Verbesserung und Vereinfachung der Durchführung von Vergabeverfahren sowie mehr Bürgerbeteiligung in (ausgewählten) Planungsverfahren verwiesen (beispielsweise in den Projekten „Stuttgart 21“ oder „Berliner Flughafen“).

Frage 24: Welche Schwächen sehen Sie in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?

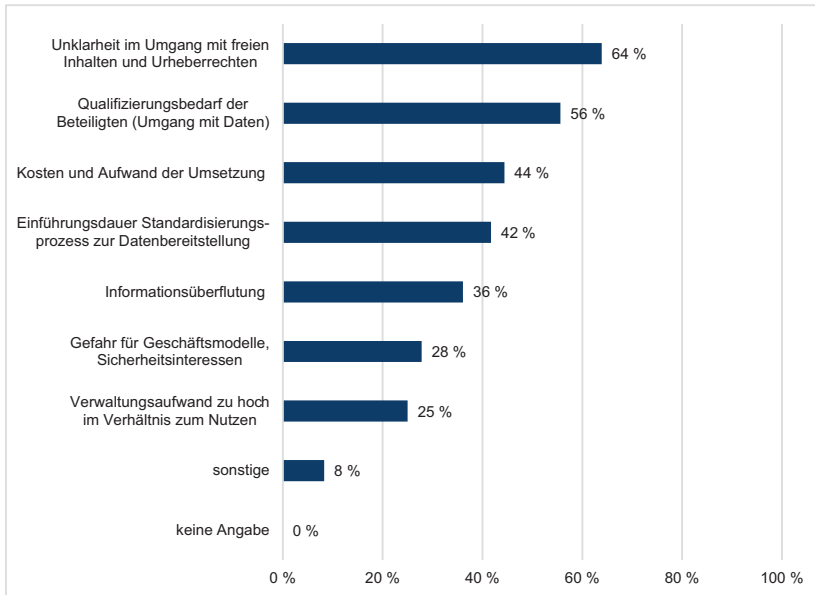


Abbildung 8.23 Schwächen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.37 Schwächen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
Unklarheit im Umgang mit freien Inhalten und Urheberrechten	64 %	23
Qualifizierungsbedarf der Beteiligten (Umgang mit Daten)	56 %	20
Kosten und Aufwand der Umsetzung (zum Beispiel für Datenaufbereitung)	44 %	16
Einführungsdauer für Standardisierungsprozess zur Datenbereitstellung	42 %	15
Informationsüberflutung	36 %	13

(Fortsetzung)

Tabelle 8.37 (Fortsetzung)

Antworten	Prozent	Anzahl
Gefahr für Geschäftsmodelle, Sicherheitsinteressen	28 %	10
Verwaltungsaufwand zu hoch im Verhältnis zum Nutzen	25 %	9
sonstige	8 %	3
keine Angabe	0 %	0
Summe	./.	109
Mittelwert	34 %	12

Bewertung:

Bei der Bewertung der Schwächen der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Mehrfachauswahl) laut Abbildung 8.23/Tabelle 8.37 wird mit 64 % die Unklarheit im Umgang mit freien Inhalten und Urheberrechten gesehen sowie mit 56 % der Qualifizierungsbedarf der Beteiligten in der Nutzung dieser Daten. Dies ist dicht gefolgt von Kosten und Aufwand der Umsetzung (44 %) sowie der Einföhrungsdauer für einen Standardisierungsprozess zur Datenbereitstellung (42 %). Mit 25 % und damit der geringsten Zustimmung wird der Verwaltungsaufwand als zu hoch im Verhältnis zum Nutzen eingestuft, gefolgt von 28 % der Befragten, die eine Gefahr für bestehende Geschäftsmodelle oder Sicherheitsinteressen sehen.

Unter „sonstige“ wird nochmals darauf verwiesen, dass die Einführung einer effizienten, transparenten und rechenschaftspflichtigen Vergabepraxis Investitionen in die Qualifizierung von Behördenmitarbeitern, die Verbesserung der Datenqualität und die Anpassung von Prozessen bedeutet, dass dies aber keine Argumente gegen eine Reform im Sinne von Open Contracting sein können. Es wird aber auch befürchtet, dass aus einer Bedarfsbündelung gegebenenfalls ein Verlust von Aufträgen für KMUs resultieren könnte.

Frage 25: Wo sehen Sie die größten Chancen in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?

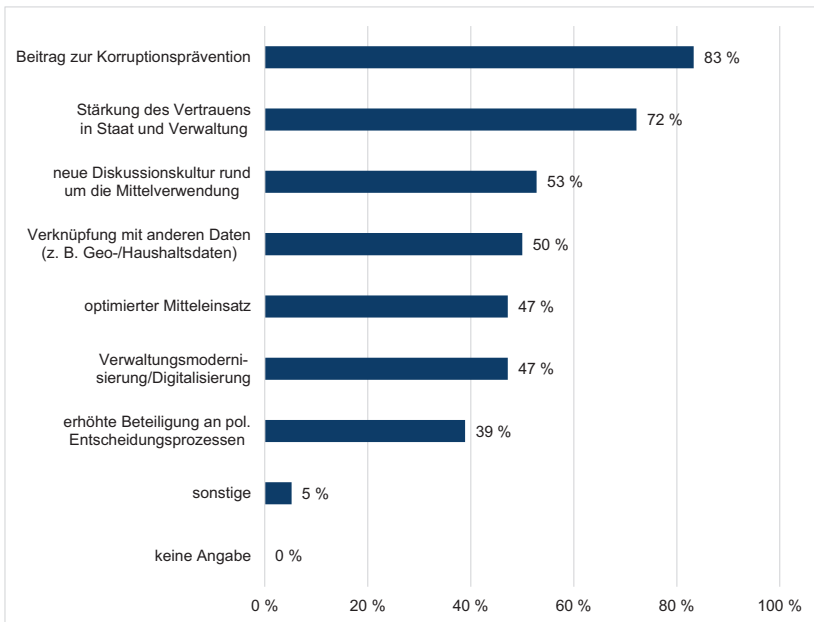


Abbildung 8.24 Chancen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.38 Chancen der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
Beitrag zur Korruptionsprävention	83 %	30
Stärkung des Vertrauens in Staat und Verwaltung	72 %	26
Neue Diskussionskultur rund um die Mittelverwendung	53 %	19
Verknüpfung mit anderen Daten (zum Beispiel Geo-/Haushaltsdaten)	50 %	18
optimierter Mitteleinsatz	47 %	17
Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung	47 %	17
erhöhte Beteiligung an pol. Entscheidungsprozessen	39 %	14
sonstige	5 %	2
keine Angabe	0 %	0
Summe	./.	143
Mittelwert	44 %	16

Bewertung:

Bei der Bewertung der Chancen der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Mehrfachauswahl) gemäß Abbildung 8.24/Tabelle 8.38 wird vor allem der Beitrag zur Korruptionsprävention mit 83 % am höchsten eingestuft – dicht gefolgt von der Stärkung des Vertrauens in Staat und Verwaltung mit 72 %. Im Mittelfeld in einer Bandbreite von 47 % bis 53 % Zustimmung rangieren eine „Neue Diskussionskultur rund um die Mittelverwendung“, die „Verknüpfung mit anderen Daten“; ein „optimierter Mitteleinsatz“ sowie „Verwaltungsmodernisierung/Digitalisierung“. Mit 39 % wird die Chance auf eine erhöhte Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen am geringsten eingestuft.

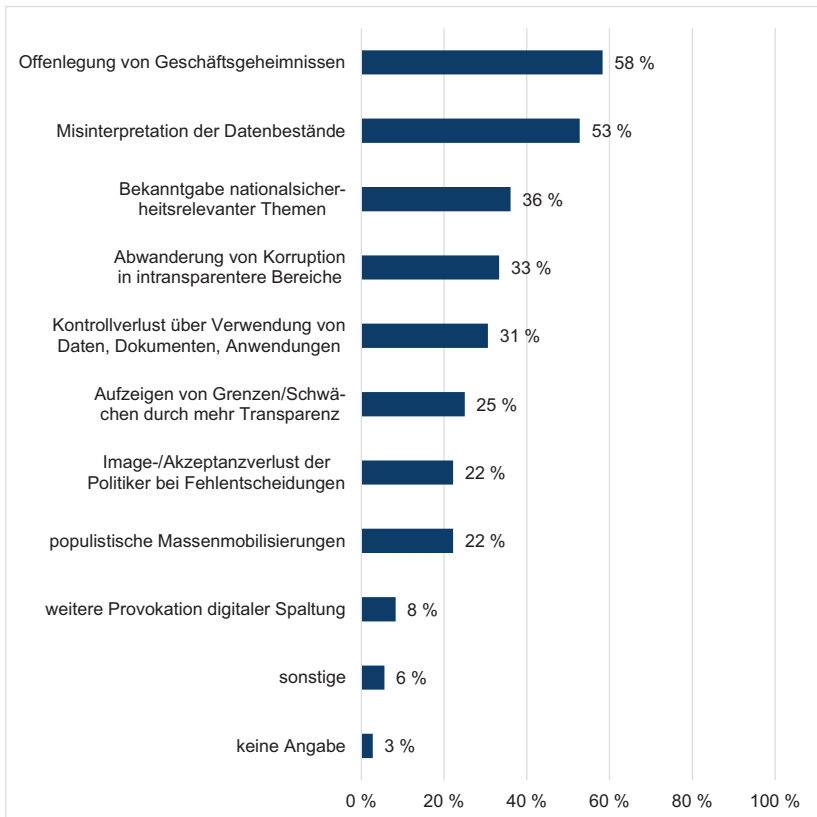
Frage 26: Welche Risiken sehen Sie in der (weiteren) Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten?**Abbildung 8.25** Risiken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.39 Risiken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Prozent	Anzahl
Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen	58 %	21
Fehlinterpretation der Datenbestände	53 %	19
Bekanntgabe nationalsicherheitsrelevanter Themen	36 %	13
Abwanderung von Korruption in intransparentere Bereiche	33 %	12
Kontrollverlust über Verwendung von Daten, Dokumenten, Anwendungen	31 %	11
Aufzeigen von Grenzen/Schwächen durch mehr Transparenz	25 %	9
Populistische Massenmobilisierungen	22 %	8
Image/Akzeptanzverlust der Politiker bei Fehlentscheidungen	22 %	8
weitere Provokation digitaler Spaltung	8 %	3
sonstige	6 %	2
keine Angabe	3 %	1
Summe	./.	107
Mittelwert	27 %	10

Bewertung:

Bei der Bewertung der Risiken der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten (Mehrfachauswahl) gemäß Abbildung 8.25/Tabelle 8.39 wird vor allem die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen mit 58 % sowie die Fehlinterpretation der Datenbestände mit 53 % eingestuft. Das geringste Risiko wird mit 8 % in der weiteren Provokation einer digitalen Spaltung gesehen (kein Datenzugriff für Teile der Bevölkerung aufgrund eines fehlenden Internetzugangs), gefolgt von Image-/Akzeptanzverlust der Politiker bei Fehlentscheidungen (22 %) sowie populistischen Massenmobilisierungen (22 %).

Unter „sonstige“ wird noch geäußert, dass es sich bei den genannten Risikokategorien um Scheinargumente handele, die von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit überfälliger Reformen ablenken sollten beziehungsweise die Überforderung der Beteiligten mit dem Thema zeige.

8.2.3 Rand- und Rahmenbedingungen

Frage 27: Inwieweit kann die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten zu mehr Transparenz führen?

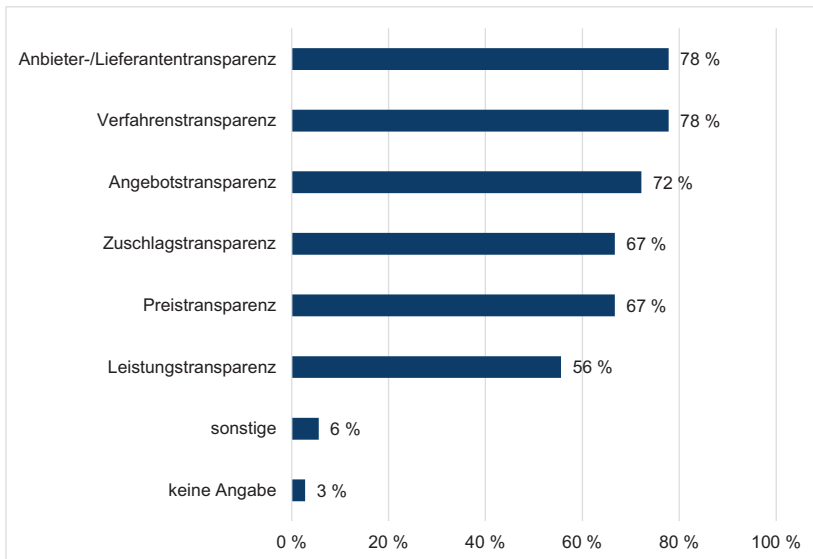


Abbildung 8.26 Auswirkung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Transparenz

Tabelle 8.40 Auswirkung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Transparenz

Antworten	Prozent	Anzahl
Anbieter-/Lieferantentransparenz	78 %	28
Verfahrenstransparenz	78 %	28
Angebotstransparenz	72 %	26
Preistransparenz	67 %	24
Zuschlagstransparenz	67 %	24
Leistungstransparenz	56 %	20
sonstige	6 %	2
keine Angabe	3 %	1
Summe	./.	153
Mittelwert	53 %	19

Bewertung:

Insgesamt wird auf die Frage (Mehrfachauswahl), inwieweit die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten zu mehr Transparenz führen kann, laut Abbildung 8.26/Tabelle 8.40 über alle Antwortmöglichkeiten hinweg die Erhöhung der Transparenz deutlich bejaht. Mit 78 % stimmen die Befragten der Verfahrens- und Anbieter-/Lieferantentransparenz zu; Angebots-, Preis- und Zuschlagstransparenz rangieren im Bereich von 67 % bis 72 %. Die Leistungstransparenz wird mit 56 % am geringsten bewertet.

Unter „sonstige“ finden sich noch Verweise auf die Erhöhung der Rechenschaftspflicht als notwendige Voraussetzung sowie auf die Berücksichtigung der Qualität als Leistungsmerkmal im Rahmen der Leistungstransparenz.

Frage 28: Durch welche Maßnahmen in der Beteiligung Dritter kann die Legitimation von öffentlichen Einkaufsentscheidungen in der Zukunft gestützt beziehungsweise verbessert werden?

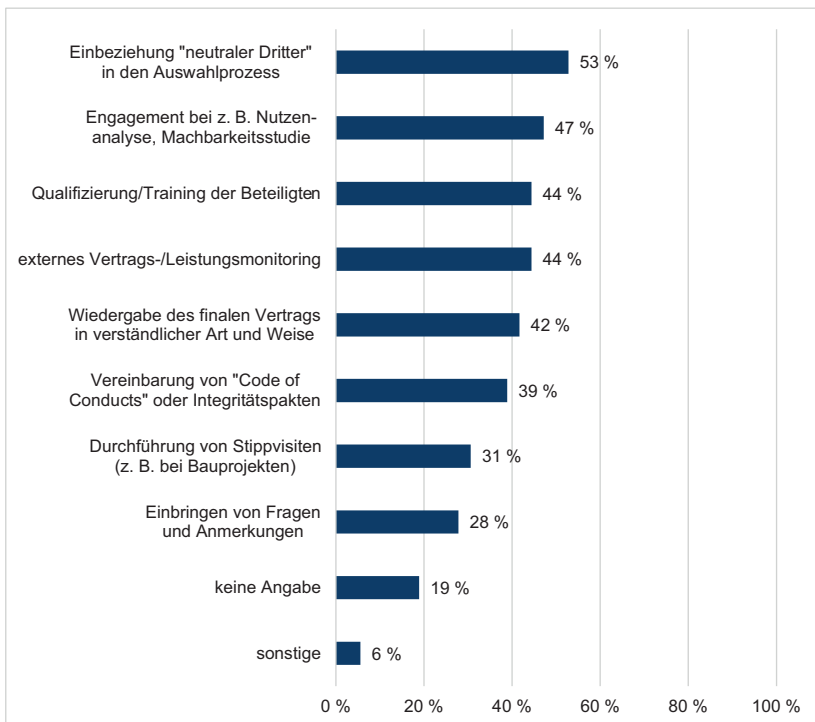


Abbildung 8.27 Maßnahmen zur Beteiligung Dritter

Tabelle 8.41 Maßnahmen zur Beteiligung Dritter

Antworten	Prozent	Anzahl
Einbeziehung „neutraler Dritter“ in den Auswahlprozess	53 %	19
Engagement bei zum Beispiel Nutzenanalyse, Machbarkeitsstudie	47 %	17
externes Vertrags-/Leistungsmonitoring	44 %	16
Qualifizierung/Training der Beteiligten	44 %	16
Wiedergabe des finalen Vertrags in verständlicher Art und Weise	42 %	15
Vereinbarung von „Code of Conducts“ oder Integritätspakten	39 %	14
Durchführung von Stippvisiten (zum Beispiel bei Bauprojekten)	31 %	11
Einbringen von Fragen und Anmerkungen	28 %	10
keine Angabe	19 %	7
sonstige	6 %	2
Summe	./.	127
Mittelwert	35 %	13

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl) nach Maßnahmen in der Beteiligung Dritter zur künftigen Verbesserung der Legitimation öffentlicher Einkaufsentscheidungen führt Abbildung 8.27/Tabelle 8.41 die höchsten Werte der Zustimmung für „Einbeziehung neutraler Dritter in den Auswahlprozess“ (53 %) auf, das „Engagement in frühen Phasen wie der Nutzenanalyse/Machbarkeitsstudie“ (47 %) sowie „Externes Vertrags-/Leistungsmonitoring“ (44 %), welches in den Nennungen identisch mit „Qualifizierung/Training der Beteiligten“ ist (ebenfalls 44 %). Die geringsten Zustimmungen liegen bei der „Durchführung von Stippvisiten“ (31 %) und beim „Einbringen von Fragen und Anmerkungen“ (28 %). Bemerkenswert ist der hohe Anteil von „keine Angabe“ mit 19 %. Auch hier werden die Resultate der Literaturrecherche durch eine Unterstützung der Einbeziehung Externer untermauert.

Frage 29: In welchem Teil des Gesamtprozesses der Beschaffung kann Ihrer Meinung nach durch die Öffnung von öffentlichen Einkaufsdaten Korruption am ehesten reduziert werden?

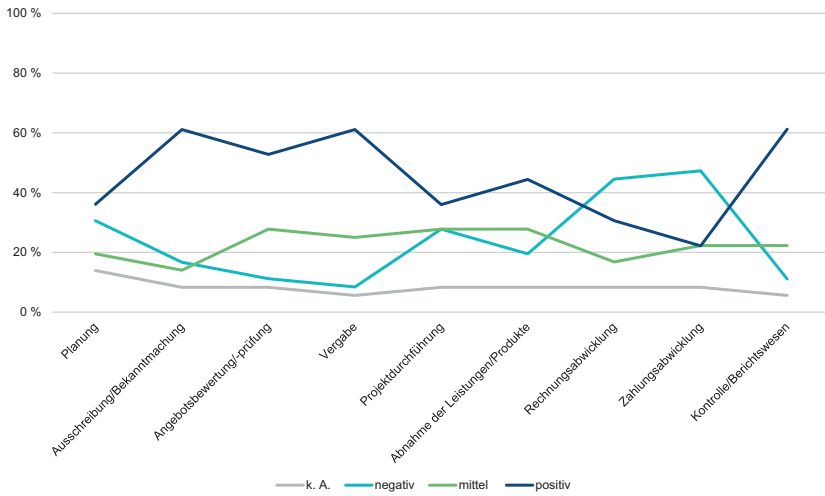


Abbildung 8.28 Einfluss der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Reduktion der Korruption

Tabelle 8.42 Einfluss der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten auf Reduktion der Korruption

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%
Planung	13	36 %	7	20 %	11	31 %	5	14 %
Ausschreibung/ Bekanntmachung	22	61 %	5	14 %	6	17 %	3	8 %
Angebotsbewertung/ -prüfung	19	53 %	10	28 %	4	11 %	3	8 %
Vergabe	22	61 %	9	25 %	3	8 %	2	6 %
Projektdurchführung	13	36 %	10	28 %	10	28 %	3	8 %
Abnahme Leistungen/ Produkte	16	44 %	10	28 %	7	20 %	3	8 %

(Fortsetzung)

Tabelle 8.42 (Fortsetzung)

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%	Anz.	%
Rechnungsabwicklung	11	31 %	6	17 %	16	45 %	3	8 %
Zahlungsabwicklung	8	22 %	8	22 %	17	47 %	3	8 %
Kontrolle/ Berichtswesen	22	61 %	8	22 %	4	11 %	2	6 %
Summe	146	./.	73	./.	78	./.	27	./.
Mittelwert	16	45 %	8	23 %	9	24 %	5	8 %

Bewertung:

Wie in Abbildung 8.28/Tabelle 8.42 ersichtlich, gehen 61 % der Teilnehmer davon aus, dass in den Teilprozessen der Ausschreibung/Bekanntmachung, der Vergabe und der Kontrolle/des Berichtswesens durch die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten Korruption am ehesten reduziert werden kann. Für den Teilprozess der Angebotsbewertung sehen dies noch 53 % der Befragten, für die Phase der Abnahme der Leistungen etwa 44 %. Die geringsten Chancen zur Korruptionsreduktion werden bei der Planung (36 %), Projektdurchführung (36 %) und Rechnungs- und Zahlungsabwicklung (31 % respektive 22 %) gesehen.

Frage 30: Welche weiteren, flankierenden Maßnahmen sind über die Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens hinweg aus Ihrer Sicht notwendig, um Transparenz nachhaltig abzusichern beziehungsweise Korruption einzudämmen?

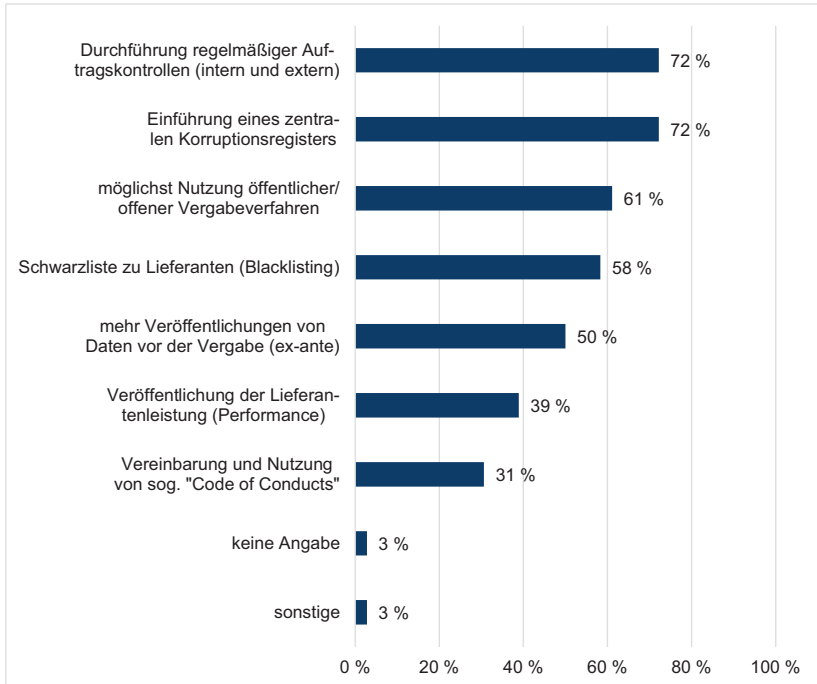


Abbildung 8.29 Weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption

Tabelle 8.43 Weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption

Antworten	Prozent	Anzahl
Durchführung regelmäßiger Auftragskontrollen (intern und extern)	72 %	26
Einführung eines zentralen Korruptionsregisters	72 %	26
möglichst Nutzung öffentlicher/offener Vergabeverfahren	61 %	22

(Fortsetzung)

Tabelle 8.43 (Fortsetzung)

Antworten	Prozent	Anzahl
Schwarzliste zu Lieferanten (Blacklisting)	58 %	21
mehr Veröffentlichungen von Daten vor der Vergabe (ex-ante)	50 %	18
Veröffentlichung der Lieferantenleistung (Performance)	39 %	14
Vereinbarung und Nutzung von „Code of Conducts“	31 %	11
keine Angabe	3 %	1
sonstige	3 %	1
Summe	./.	140
Mittelwert	43 %	16

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl), welche weiteren Maßnahmen über die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten hinaus notwendig sind, um Transparenz nachhaltig abzusichern beziehungsweise Korruption zu reduzieren, erhalten fünf der sieben Antwortmöglichkeiten Zustimmungswerte von mindestens 50 % (siehe Abbildung 8.29/Tabelle 8.43). Am meisten Zustimmung finden mit jeweils 72 % die Durchführung einer regelmäßigen internen und externen Auftragskontrolle sowie die Einführung eines zentralen Korruptionsregisters. Mit 61 % wird die Nutzung öffentlicher/offener Vergabeverfahren sowie 58 % eine Schwarzliste zu Lieferanten befürwortet. Die Veröffentlichung der Lieferantenleistung erhält hingegen nur 39 % und die Nutzung von „Code of Conducts“ nur 31 % Zustimmung.

Unter „sonstige“ wird noch auf die „Einbeziehung von Nutzern und Betroffenen in Planungsverfahren und die Einrichtung und Nutzung von Feedback-Mechanismen zwischen Öffentlichkeit und Aufsichtsbehörden“ verwiesen.

Auch hier wird – in Ergänzung zu Frage 28 – das Potential durch Kontrollmechanismen, sowohl intern wie auch extern, gesehen.

Frage 31: Welche Mechanismen eignen sich gut, um das Engagement verschiedener Teilnehmer rund um offene öffentliche Einkaufsdaten zu fördern?

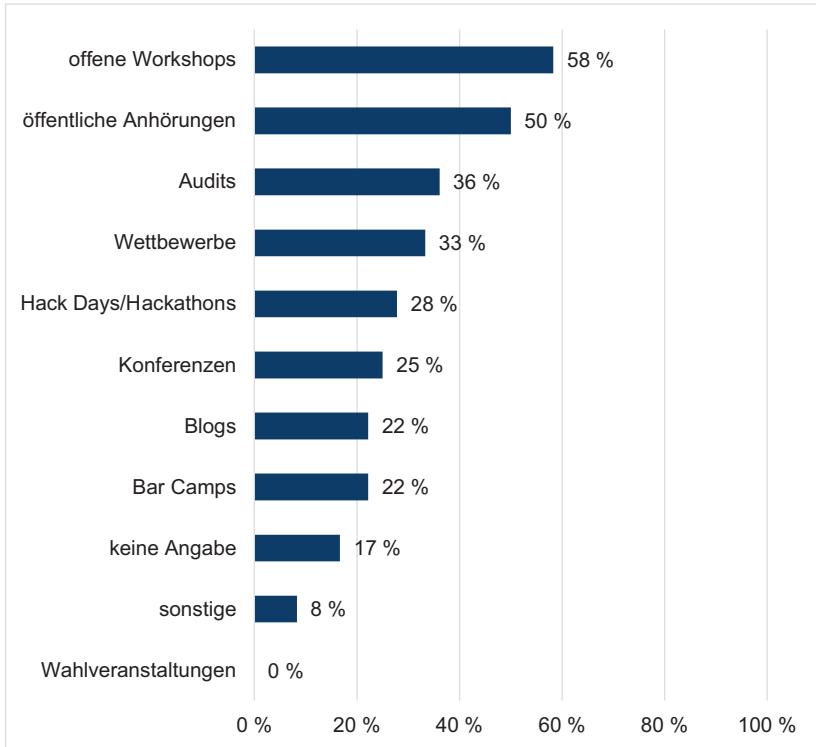


Abbildung 8.30 Mechanismen zur Stärkung des Engagements Dritter

Tabelle 8.44 Mechanismen zur Stärkung des Engagements Dritter

Antworten	Prozent	Anzahl
offene Workshops	58 %	21
öffentliche Anhörungen	50 %	18
Audits	36 %	13
Wettbewerbe	33 %	12
Hack Days/Hackathons	28 %	10
Konferenzen	25 %	9
Bar Camps	22 %	8
Blogs	22 %	8
keine Angabe	17 %	6
sonstige	8 %	3
Wahlveranstaltungen	0 %	0
Summe	./.	108
Mittelwert	27 %	10

Bewertung:

Auf die Frage (Mehrfachauswahl), welche Mechanismen sich gut eignen, um das Engagement verschiedener Beteiligter rund um offene öffentliche Einkaufsdaten zu fördern, spricht sich gemäß Abbildung 8.30/Tabelle 8.44 gut die Hälfte für offene Workshops und öffentliche Anhörungen aus (58 % beziehungsweise 50 %), etwa jeweils ein Drittel für Audits, Wettbewerbe und Hack Days/Hackathons. Etwa ein Viertel befürwortet Konferenzen, Blogs und Bar Camps. Als völlig ungeeignet werden Wahlveranstaltungen mit 0 % gesehen.

Unter „sonstige“ werden noch Bieterdialoge, normative Handlungsanweisungen und die Einbeziehung von Nutzern und Betroffenen in Planungsverfahren und die Einrichtung und Nutzung von Feedback-Mechanismen zwischen Öffentlichkeit und Aufsichtsbehörden genannt. Deutlich wird insgesamt die Abkehr von traditionellen hin zu den moderneren Formaten der E-/offenen Partizipation (Tabelle 8.45).

Frage 32: Sind aus Ihrer Sicht zusätzliche Ressourcen (zum Beispiel Mitarbeiter, Budget) zur Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens über die vorhandenen Bordmittel hinaus erforderlich?

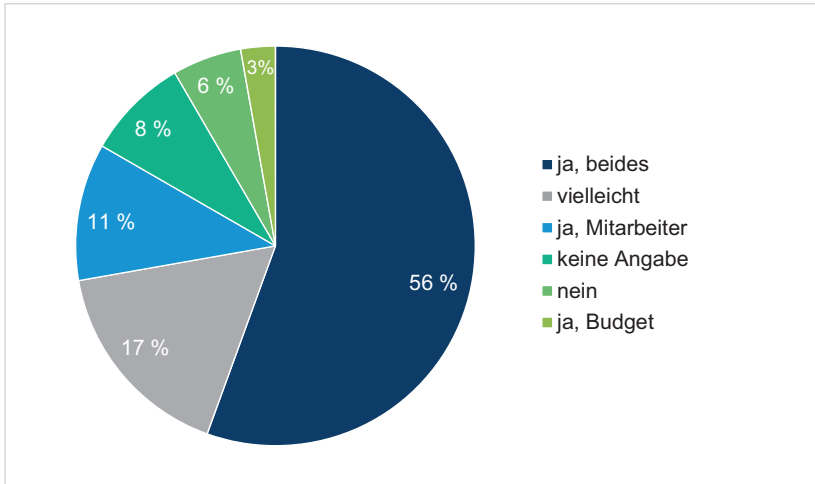


Abbildung 8.31 Benötigte Ressourcen zur Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.45 Benötigte Ressourcen nach Antworthäufigkeit

Antworten	Prozent	Anzahl
ja, beides	56 %	20
vielleicht	17 %	6
ja, Mitarbeiter	11 %	4
keine Angabe	8 %	3
nein	6 %	2
ja, Budget	3 %	1
Summe	100 %	36

Tabelle 8.46 Benötigte Ressourcen nach Antwortreihenfolge

Antworten	Prozent	Anzahl
ja, Budget	3 %	1
ja, Mitarbeiter	11 %	4
ja, Beides	56 %	20
vielleicht	17 %	6
nein	6 %	2
keine Angabe	8 %	3
Summe	100 %	36

Bewertung:

Hinsichtlich der Frage, inwieweit zusätzliche Ressourcen (zum Beispiel Mitarbeiter, Budget) zur Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens über die vorhandenen Bordmittel hinaus erforderlich sind, sieht mehr als die Hälfte der Befragten (56 %) die Notwendigkeit, sowohl Budget als auch Mitarbeiter für die weitere Öffnung dieser Daten bereitzustellen. 11 % der Befragten sehen die Notwendigkeit für weiteres Personal – noch vor zusätzlichem Budget (3 % der Befragten). Dies erscheint vor dem Hintergrund, dass zumindest zu Beginn mit erhöhtem Einführungsaufwand zu rechnen ist, realistisch. Unsicher im Sinne von „vielleicht“ sind 17 % der Befragten. Abbildung 8.31 und Tabelle 8.46 zeigen die Werte.

Frage 33: Was hat sich aus Ihrer Sicht mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien (2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU) in nationales Recht in 2016/2017 bezüglich der Offenlegung von öffentlichen Einkaufsdaten verändert – was wird sich noch verändern?

Bewertung:

Auf die Frage (offene Texteingabe), was sich mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien in nationales Recht in 2016/2017 bezüglich der Offenlegung von öffentlichen Einkaufsdaten verändert hat, bestätigen die Befragten übereinstimmend, dass es keine wesentlichen Änderungen gegeben habe. Begründet wird dies zum Beispiel damit, dass die im Vergaberecht enthaltenen Bekanntmachungspflichten bereits in der Vergangenheit bestanden hätten und mit der Reform im Wesentlichen der Zugriff auf Ausschreibungsunterlagen im Oberschwellenbereich verbessert worden sei.

Positiv wird angemerkt, dass mit der verpflichtenden eVergabe zumindest die Daten im Oberschwellenbereich einfacher elektronisch erzeugt, strukturiert und

ausgewertet werden könnten. Dies trägt aus Sicht der Befragten zur erhöhten Transparenz und Rechenschaft für EU-weite Vergabeverfahren bei. Gleichzeitig erfolge so eine Angleichung einiger Vergabemodalitäten in Europa.

Die Befragten adressieren mit Blick auf künftige Veränderungen aber auch ihre Erwartung, dass im Unterschwellenbereich bald ähnlich gehandelt werden möge, sodass auch für diesen die entsprechenden Daten bereitstehen, um eine größere Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erzielen.

Frage 34: Was müssten weitere europäische und nationale Gesetzgebungen, Richtlinien und Verordnungen noch beinhalten, um die Vision eines offenen öffentlichen Einkaufs Realität werden zu lassen?

Bewertung:

Auf die Frage (offene Texteingabe), was weitere europäische und nationale Gesetzgebungen, Richtlinien und Verordnungen noch beinhalten müssten, um die Vision eines offenen öffentlichen Einkaufs Realität werden zu lassen, wurden vielfältige Antworten gegeben. Diese können in die Kategorien „keine wesentlichen Änderungen“, „konkrete Erweiterungen“ und „Fokus auf Transparenz und Gemeinwohl“ eingeteilt werden.

Unter „keine wesentlichen Änderungen“ wird adressiert, dass es zunächst Umsetzungs- und Vollzugsdefizite zu beseitigen gelte, bevor man weitere Reformen anstrebt.

In die Kategorie „konkrete Erweiterungen“ fallen die gesetzliche Ausdehnung der eVergabe sowie Datenöffnung entlang des gesamten öffentlichen Einkaufsprozesses von der Bedarfsfeststellung bis hin zur Rechnungsabgleichung, und zwar auch für den Unterschwellenbereich. Zugleich solle man die Resultate der Datenöffnung in Auditprozessen und Jahresabschlüssen verankern. Mit Blick auf den Umfang besteht Uneinigkeit und Diskussionsbedarf: Während einige Teilnehmer von bestimmten Daten sprechen, sprechen andere von einer vollständigen Öffnung. Die PSI-Richtlinie, IFG, IWG und Datenschutz sollten weiter durch die Normgeber präzisiert und verschärft werden. Als gutes Beispiel und möglicherweise Vorlage wird das HmbTG angeführt.

Unter dem „Fokus auf Transparenz und Gemeinwohl“ wird ebenfalls die Öffnung des Gesamtprozesses von der Planung bis zur Leistung des Unternehmens befürwortet und auch, dass das Gemeinwohl Vorrang vor unbegründeten Geheimhaltungsinteressen von Unternehmen haben solle. Die Bedeutung der proaktiven Veröffentlichungspflicht und „open by default“-Standards werden betont. Als konkrete Umsetzungswünsche werden die Einführung des OCDS, öffentlich zugängliche Unternehmens- und Lobbyregister sowie Register zum Staatsbesitz

genannt. Außerdem werden der gesetzlich und praktisch umzusetzende Schutz der Hinweisgeber, die Nutzung einer Matrix zur Gemeinwohl-Ökonomie, die ein Unternehmen gesamthaft über verschiedene Kriterien hinweg bewertet, sowie eine verbesserte Strafverfolgung bei Missbrauch und Korruption gewünscht. Des Weiteren solle eine Verknüpfung der öffentlichen Einkaufsdaten mit Staatsbesitz und Umweltkriterien erfolgen, um so Zusammenhänge besser erkennen zu können.

Frage 35: Ist das Transparenzgesetz in Hamburg als Vorreiter oder Blaupause aus Ihrer Sicht ein guter Vorreiter und als vorbildhafte Umsetzung geeignet? Warum beziehungsweise warum nicht?

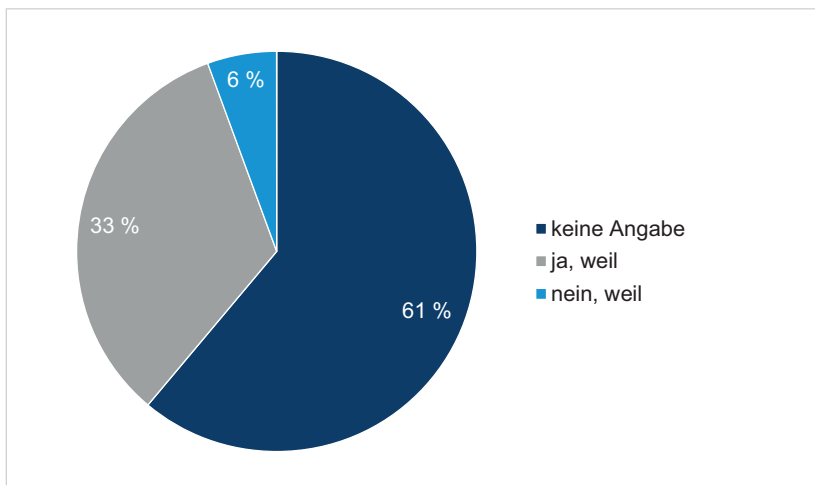


Abbildung 8.32 Bewertung des Transparenzgesetzes in Hamburg als Blaupause

Tabelle 8.47 Bewertung nach Antworthäufigkeit

Antworten	Prozent	Anzahl
keine Angabe	61 %	22
ja, weil	33 %	12
nein, weil	6 %	2
Summe	./.	36

Tabelle 8.48 Bewertung nach Antwortreihenfolge

Antworten	Prozent	Anzahl
ja, weil	33 %	12
nein, weil	6 %	2
keine Angabe	61 %	22
Summe	./.	36

Bewertung:

Auf die Frage, inwieweit das Transparenzgesetz in Hamburg als Vorreiter oder Blaupause geeignet ist, machen 61 % der Befragten keine Angaben. Dies ist die Frage mit dem höchsten Anteil von „keine Angabe“ in dieser Studie. Möglicherweise deutet dies darauf hin, dass einer Mehrheit das Hamburger Transparenzgesetz und -portal gar nicht bekannt ist.

Immerhin 33 % der Befragten bejahen die Frage. Aus ihrer Sicht stellen die mit dem HmbTG gesammelten positiven und negativen Erfahrungen eine gute Richtschnur dar und man habe einen Standard, auf dem man aufsetzen könne. Außerdem wird positiv angemerkt, dass die Informationen proaktiv per Gesetz verfügbar gemacht werden und nicht der expliziten Anfrage der Bürger bedürfen. Für einige ist das HmbTG mangels Alternativen in Deutschland ein gutes Beispiel. Kritisch wird – trotz Einordnung in der Kategorie „ja“ – jedoch angemerkt, dass vollständige Daten und nachvollziehbar redigierte Verträge benötigt werden, eine benutzerfreundliche Bedienbarkeit des Portals, noch umfangreichere Transparenzgesetze sowie eine gesamthafte Steuerbarkeit/Regulierung ausgehend von Aufsichtsbehörden, die hierfür gestärkt werden müssten.

Nur 6 % der Befragten sehen im HmbTG definitiv keine Blaupause. Als Begründungen werden angeführt, dass Veröffentlichungen oftmals geschwärzt, die Informationen schwierig aufzufinden und unvollständig seien. Dies ist im Kern übereinstimmend mit der Kritik, die im Zusammenhang mit den „ja, weil“-Begründungen geäußert wird. Abbildung 8.32, Tabelle 8.47 und Tabelle 8.48 zeigen die Werte.

Frage 36: Welche Projekte beziehungsweise vorbildhaften Umsetzungen (Best Practices) bezogen auf die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten kennen Sie oder sollten wir noch ansprechen?

Bewertung:

Auf die Frage (offene Texteingabe), welche Projekte beziehungsweise Best Practices bekannt sind, reichen die Vorschläge von Hinweisen zur Finanzierung und Förderung, über erste Umsetzungsbeispiele, Portale, Projekte und Initiativen bis hin zu Länderbeispielen. Damit handelt es sich um zahlreiche Einzelnennungen, die sehr divers sind (siehe Tabelle 8.49). Demnach gibt es auch hier noch keine etablierten Standards, was einen Handlungsspielraum für alle Akteure eröffnet.

Tabelle 8.49 Vorgeschlagene Best Practices

Kategorie	Best Practices
Finanzierung/Förderung	– EU Fördermittelvorgaben
Portale	– http://open.nrw.de – https://prozorro.gov.ua/ – https://dozorro.org/ – https://opendata.bonn.de/dataset/ausschreibungen-vergabeverfahren – Landesweit zentrales Vergabeportal des Landes Georgien
Projekte/Initiativen	– http://www.contracting5.org – https://opentender.eu/ (Teil des DIGIWHIST-Projekts) – ICG (Institut für Corporate Governance) Initiative zur „Good Governance“
Länderbeispiele	– Großbritannien, Kanada, Ukraine, Paraguay, Kolumbien, Australien, Portugal, Finnland
Standards	– https://standard.open-contracting.org
Anwendungen	– Ausgabenanalyse

Frage 37: Welchen Zeithorizont halten Sie für die Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens in Deutschland für realistisch?

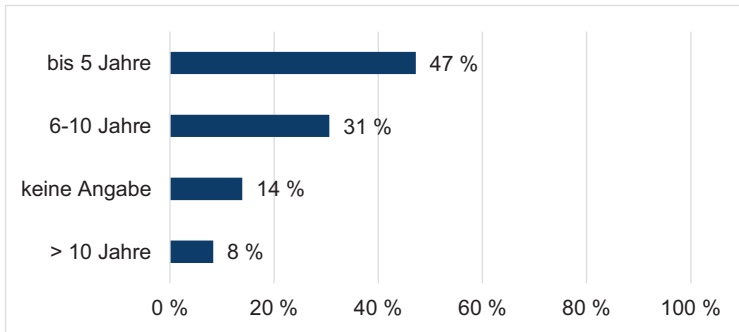


Abbildung 8.33 Geschätzter Zeithorizont zur Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens

Tabelle 8.50 Geschätzter Zeithorizont nach Antworthäufigkeit

Antworten	Prozent	Anzahl
Bis 5 Jahre	47 %	17
6–10 Jahre	31 %	11
keine Angabe	14 %	5
> 10 Jahre	8 %	3
Summe	100 %	36

Tabelle 8.51 Geschätzter Zeithorizont nach Antwortreihenfolge

Antworten	Prozent	Anzahl
Bis 5 Jahre	47 %	17
6–10 Jahre	31 %	11
> 10 Jahre	8 %	3
keine Angabe	14 %	5
Summe	100 %	36

Bewertung:

Auf die Frage, welchen Zeithorizont die Befragten für die Öffnung des öffentlichen Einkaufswesens in Deutschland für realistisch halten, antworten nur 8 % der Befragten, dass sie einen Horizont von >10 Jahren als realistisch einstufen. 31 % schätzen einen Zeitraum von 6–10 Jahren als umsetzbar ein. Knapp die Hälfte der Befragten hält die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten innerhalb von 5 Jahren für möglich (47 %). Abbildung 8.33, Tabelle 8.50 und Tabelle 8.51 führen die entsprechenden Werte auf.

8.2.4 Zusammenhangsanalysen und Vergleiche

Wie unterscheiden sich die Werte der Zustimmung zwischen „heutiger Veröffentlichung“ und unterstützter „zukünftiger Veröffentlichung“ öffentlicher Einkaufsdaten?

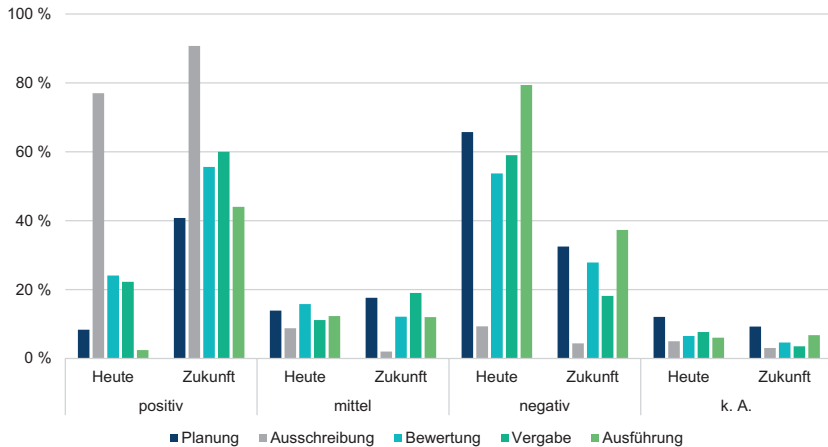


Abbildung 8.34 Vergleich Mittelwerte heutiger und künftiger Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten

Tabelle 8.52 Vergleich Mittelwerte heutiger und künftiger Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten

Antworten	Positiv		Mittel		Negativ		k. A.	
	Heute	Zukunft	Heute	Zukunft	Heute	Zukunft	Heute	Zukunft
Planung	8 %	41 %	14 %	18 %	66 %	32 %	12 %	9 %
Ausschreibung	77 %	91 %	9 %	2 %	9 %	4 %	5 %	3 %
Bewertung	24 %	56 %	16 %	12 %	54 %	28 %	7 %	5 %
Vergabe	22 %	60 %	11 %	19 %	59 %	18 %	8 %	4 %
Ausführung	2 %	44 %	12 %	12 %	79 %	37 %	6 %	7 %

Bewertung:

Um zu verstehen, wie sich das Bild zwischen „heutiger Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten“ (Frage 6) und „künftiger Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten“ (Frage 13) verändert hat, ist ein Vergleich hilfreich. Dieser basiert auf den Mittelwerten der jeweiligen Teilprozesse in den Kategorien „positiv“ (stimme einer Veröffentlichung zu), „mittel“ (unentschlossen) und „negativ“ (stimme einer Veröffentlichung nicht zu). Die Ergebnisse sind in Abbildung 8.34 und Tabelle 8.52 dargestellt.

Mit Bezug auf den Teilprozess der Planung wächst die Zustimmung zu einer Veröffentlichung von Daten deutlich (von 8 % im Mittel auf 41 % im Mittel, dies bedeutet eine Steigerung um etwa das Fünffache). Gleichzeitig sinkt der Wert für eine entsprechende Ablehnung von im Mittel 66 % auf 32 %. Mit Blick auf den Teilprozess der Ausschreibung hat sich die Zustimmung von im Mittel 77 % auf im Mittel 91 % sogar noch weiter erhöht. Die Teilprozesse Bewertung und Vergabe liegen laut den Befragten bei heute 24 % respektive 22 % Zustimmung – künftig befürworten dies 56 % respektive 60 %. Auch hier ist eine deutliche Steigerung erkennbar (um mehr als das Doppelte). Der Teilprozess der Ausführung erfährt die deutlichste Zunahme in der Zustimmung von heute 2 % im Mittel auf künftig 44 % im Mittel – dies entspricht einer Zunahme um das 22-Fache.

Es wird deutlich, dass die Befragten eine stärkere Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten sämtlicher Teilprozesse unterstützen.

8.3 Zwischenfazit: Unterstützung einer differenzierten Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

8.3.1 Zentrale Einschätzungen zur Ausgangssituation

Der Teilnehmerkreis dieser Studie bestand überwiegend aus fachkundigen Führungskräften und Experten, von denen sich fast alle (87 %) bereits moderat bis sehr stark mit offenen Verwaltungsdaten befassen. Konkreter nachgefragt, wie sich dies mit Blick auf öffentliche Einkaufsdaten verhält, antwortet gut die Hälfte, dass sie bereits Ansätze, Initiativen oder Programme nutze, um eine Öffnung dieser Daten zu fördern. Dies scheint damit zu tun zu haben, dass die Mehrheit hierin positive Effekte für ihre Organisation sieht. Nur eine Minderheit von 8 % der Befragten sieht keinen positiven Effekt in der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten für ihre Organisation.

Die Prozessphasen Planung, Bewertung, Vergabe und Ausführung als Bestandteil des öffentlichen Gesamtbeschaffungsprozesses sind heute für Dritte überwiegend nicht zugänglich. Die meiste Zustimmung mit im Mittel 77 % erfährt erwartungsgemäß der Teilprozess der Ausschreibung. Dieses Ergebnis geht konform mit der Portalanalyse in Abschnitt 7.3.9.

Obschon ein Großteil der öffentlichen Einkaufsdaten digital vorliegt, wird nur ein gutes Drittel der Daten heute online und maschinenlesbar bereitgestellt. Mit Blick auf eine künftige Öffnung der Daten müsste dieser Anteil ausgebaut werden. Dies entspricht ebenfalls der durchgeführten Portalanalyse (siehe Abschnitt 7.3.9), in welcher die häufigste Form die Bereitstellung der Daten in PDF-Dokumenten war.

Die Studie bestätigt ebenfalls die Resultate der Portalanalyse in Bezug auf die starke Fragmentierung der Portale und Plattformen, über die öffentliche Einkaufsdaten aktuell zugänglich gemacht werden: Es gibt kein überwiegend genutztes oder zentrales Portal. Vergleichbar fallen die Antworten auf die Frage nach den bekannten Anwendungen, Berichten und Visualisierungen, die auf öffentlichen Einkaufsdaten beruhen, aus. Ein gutes Viertel aller Nennungen (27 %) entfällt auf einmalige Angaben, was ebenfalls eine recht fragmentierte Anbieter- und Produktlandschaft widerspiegelt. Dieser Markt bietet demzufolge noch Geschäftsentwicklungspotential.

Die drei meistgenannten Hindernisse zur Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten sind die Vertraulichkeit der Informationen, der Datenschutz sowie das bestehende Vergaberecht. Wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln diskutiert, sind hier sowohl Aufklärung als auch die Einbindung der Anforderungen in die

jeweiligen Verwaltungsprozesse vonnöten sowie Schärfungen der Definitionen vorzunehmen.

Bei den nötigen Voraussetzungen wird der politische Wille zur Schaffung von Transparenz von überraschend vielen Befragten – nämlich von 92 % – als hoch eingeschätzt. Das bedeutet, dass nahezu alle Befragten dieser Studie der Ansicht sind, dass der politische Wille für eine Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten eine Grundvoraussetzung ist, die momentan zu fehlen scheint. Mit erheblichem Abstand folgt mit 47 % die Forderung nach einer Veränderung der Rechtslage. An dritter Stelle steht die Einigkeit über Grenzen/Möglichkeiten der Öffnung. Auch dies bestätigt, dass es nicht alleine die bestehende Rechtslage oder gar eine unausgereifte Technologie sind, die eine Öffnung verhindern. Vielmehr scheint es an der Kommunikation, an dem Dialog, über gemeinsame Ziele zu mangeln.

8.3.2 Erwartete Entwicklungen

Der Vergleich der Antworten auf die Frage: „Wer hat heute Zugriff auf öffentliche Einkaufsdaten?“, und die Frage: „Wer sollte künftig Zugriff hierauf haben?“, zeigt, dass sich die Befragten eindeutig für eine weitere Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten aussprechen, und zwar durchaus über alle Teilprozesse hinweg, jedoch in unterschiedlichem Maße. Mit einer Zunahme um das 22-Fache ist der Teilprozess der Ausführung Spitzenreiter, mit einer Zunahme um mindestens das Doppelte folgen die Teilprozesse der Bewertung und Vergabe. Uneinigkeit herrscht beim Teilprozess der Planung – Zustimmung und Ablehnung befinden sich hier auf ähnlichem Niveau (trotz Steigerung der Zustimmung um das 5-Fache), was größeren Diskussionsbedarf andeutet.

Wenn es darum geht, wer Zugriff auf welche Teilprozesse haben sollte, zeichnet sich ab, dass in der Sicht der Befragten nicht alle Akteure gleichermaßen Zugriff auf alle öffentlichen Einkaufsdaten haben sollten – eine Differenzierung ist gewünscht, möglicherweise in Abhängigkeit von der vorhandenen und möglichen Kompetenz, die die entsprechenden Akteure einbringen können. So befürworten fast drei Viertel, dass die Verwaltungen Zugriff auf alle Teilprozesse haben sollten. Das ist nicht überraschend. Schaut man auf die anderen Akteure und die einzelnen Teilprozesse, so fällt auf, dass Wirtschaft und Öffentlichkeit in erster Linie Zugriff auf Daten der Ausschreibung erhalten sollen, gefolgt von der Planung und Vergabe. Die Teilprozesse Ausführung und Bewertung stehen hier weniger im Fokus. Die Wissenschaft steht insgesamt an letzter Stelle, man räumt ihr lediglich noch vor Wirtschaft und Öffentlichkeit Zugriff auf die Teilprozesse der Bewertung und Ausführung ein.

Die Mehrheit der Teilnehmer wünscht sich eine gewisse Selektion der zu veröffentlichenden Einkaufsdaten. Ersichtlich wird das daran, dass sich nur ein Drittel für die Offenlegung der Daten aller Projekte und der Daten unterhalb eines bestimmten Volumens ausspricht. Gleichzeitig wird von 75 % der Teilnehmer aber die Offenlegung der Daten von Projekten mit hoher beziehungsweise negativer Außenwirkung befürwortet. In Bezug auf die Einschränkung mit Blick auf bestimmte Warengruppen oder Sektoren ist Diskussionsbedarf zu vermuten, da dies von etwa der gleichen Zahl der Teilnehmer verneint als auch bejaht wird (vor allem hinsichtlich Sicherheit und Verteidigung).

Die Mehrheit der Befragten spricht sich für eine künftige Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über ein zentrales, einheitliches Portal aus. Dieser Wunsch ist vor dem Hintergrund der derzeit bestehenden stark fragmentierten Portal- und Anbieterlandschaft nachvollziehbar.

Wirtschaftliche Konsequenzen der Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten über den govdata.de-Verbund sind laut der Mehrheit der Befragten die Zeitersparnis für Recherchen öffentlicher Ausschreibungen, die Kooperation über Vergabestellen hinweg sowie die Erhöhung der Datenqualität. Interessant und unerwartet ist, dass nur 14 % eine Erhöhung des Verwaltungsaufwands mit der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten verbinden.

Als wesentlicher Impuls wird die Auswertung der Daten gesehen, gefolgt von der Förderung innovativer Beschaffungslösungen sowie der Verknüpfung öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Daten. Dies findet sich auch in den Antworten auf die Fragen nach sinnvollen Anwendungen, Berichten oder Visualisierungen sowie Lösungen und Geschäftsmodelle wieder. Die Nennungen signalisieren einerseits den Bedarf und verweisen andererseits auf die Kreativität und das (unternehmerische) Potential im Umfeld öffentlicher Einkaufsdaten. Der Bedarf nach Statistiken, Auswertungsmöglichkeiten und sogar der Verknüpfung öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Daten ist vorhanden, ebenso wie Ansätze, dieses Potential zu heben. Abschließend wird für alle Akteure ein deutlicher Nutzen konstatiert – an erster Stelle liegen Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft. Politik und Medien liegen an zweiter Stelle, an letzter Stelle die Bürger und NGOs.

8.3.3 Rand- und Rahmenbedingungen

Auf die Frage nach Maßnahmen in der Beteiligung Dritter zur künftigen Verbesserung der Legitimation von Einkaufsentscheidungen erfahren die Einbeziehung neutraler Dritter in den Auswahlprozess, das Engagement in frühen Phasen sowie externes Vertrags- und Leistungsmonitoring am meisten Zuspruch.

Um das Engagement verschiedener Beteiligter zu fördern, spricht sich eine gute Hälfte für offene Formate aus. Dies entspricht den dargestellten Ergebnissen aus der Literatur in Abschnitt 6.5.1, Abschnitt 6.5.3 und Abschnitt 7.4.3.

Etwa zwei Drittel der Befragten stimmen zu, dass durch die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten Korruption am ehesten bei der Ausschreibungsbekanntmachung, der Vergabe und der Projektkontrolle reduziert werden kann. Die geringsten Möglichkeiten werden bei Planung, Projektdurchführung sowie Rechnungs- und Zahlungsabwicklung gesehen. Hier wäre es interessant, wissenschaftliche Erhebungen zu nutzen, um diese Zusammenhänge zu erforschen.

Als Maßnahmen, Korruption nachhaltig zu reduzieren, werden in erster Linie die Durchführung regelmäßiger interner und externer Auftragskontrollen sowie die Einführung eines zentralen Korruptionsregisters bestätigt. Außerdem befürwortet eine Mehrheit die Nutzung öffentlicher Vergabeverfahren sowie eine Schwarzliste zu Lieferanten. Demnach sehen die Experten insbesondere in der Nutzung Dritter beziehungsweise der Öffentlichkeit einen Mehrwert, was durch die Literatur untermauert wird.

In prinzipieller Übereinstimmung konstatieren die Befragten, es habe „keine wesentlichen Änderungen“ infolge der Vergaberechtsreform gegeben. Doch wird positiv angemerkt, dass mit der eVergabe nun Daten im Oberschwellenbereich verbindlich bereitstehen und so eine gute Basis für eine elektronische Auswertung und Strukturierung bilden. Hieran wird die Erwartung geknüpft, dass damit bald für den Unterschwellenbereich ähnlich gehandelt wird. Künftige Vergaberechtsreformen sollten vor allem die gesetzliche Verankerung der Datenöffnung entlang des gesamten Einkaufsprozesses und im Unterschwellenbereich beinhalten. IFG und IWG, aber auch der Datenschutz, sollten weiter präzisiert und verschärft werden.

Die Vorschläge zu Best Practices bestehen aus 13 Einzelnennungen bei 72 Antwortoptionen (zwei optionale Freitextfelder pro Teilnehmer), was einer Rücklaufquote von 18 % entspricht. Die niedrige Quote dürfte darauf zurückzuführen sein, dass es noch keine allgemein anerkannten vorbildhaften Umsetzungen in diesem Bereich gibt. Diese sollten somit noch stärker gefördert, verankert und kommuniziert werden, vor allem vor dem Hintergrund, dass sich mehr als zwei Drittel der Teilnehmer eine Umsetzung dieses Themas in den nächsten zehn Jahren vorstellen können.

Dass es auf internationaler Ebene durchaus Best Practices gibt, wird das nächste Kapitel aufzeigen. So gibt es diverse Lösungsansätze, mit Blick auf Europa zum Beispiel in der Slowakei und in Frankreich. Hier werden Vorgehensweisen erprobt, die für Deutschland wichtige Impulse geben könnten. Gleiches gilt für die drei zukunftsweisenden Technologie-Beispiele, aber auch alle anderen gelisteten Best Practices.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Internationale Best Practices als Vorbild für Deutschland

9

9.1 Identifikation und Einordnung internationaler Best Practices

Best Practices bezeichnen im Allgemeinen erfolgreiche, praxiserprobte Vorgehensweisen, die für eine Nachahmung geeignet sind. Zunächst wurden entlang der sieben Dimensionen Strategie, Organisation, Recht, Technologie, Transparenz, Kollaboration und Partizipation 48 Best Practices recherchiert. Die Ergebnisse sind der Übersichtlichkeit halber in Tabelle A.11 im Anhang dargestellt: Im Ergebnis zeigt sich, dass etwa 70 % der Best Practices eine bis maximal zwei Kategorien abdecken. Von allen Best Practices sind allein 60 % den Kategorien Technologie und Transparenz zuzuordnen. Dies zeigt deutlich, dass aktuell die meisten Ansätze nur einen bestimmten Bedarf adressieren: Nur 30 % weisen eine gesamtheitlichere Abdeckung von drei oder mehr Kategorien auf. Die umfanglichsten Best Practices waren jene einzelner Länder, hier von Frankreich, Mexiko, Portugal, Slowakei, UK und Ukraine. Sie decken in der Regel fünf Kategorien ab. Da eine Analyse und Darstellung aller Länder den Rahmen der Arbeit sprengen würde, wurde sich auf die Länder fokussiert, die der EU angehören, eine parlamentarische Republik darstellen und eine ähnliche Staatsstruktur wie Deutschland aufweisen (föderal oder regionalisiert). So ist die Vergleichbarkeit am Ehesten gegeben. Damit verblieben Frankreich und die Slowakei für eine Detailanalyse.

9.2 Ausgewählte Länderbeispiele in Europa

9.2.1 Slowakei

9.2.1.1 Korruption in der Slowakei

Die Slowakei wurde lange mit einer im Vergleich zu anderen EU-Staaten hohen Korruptionsquote in Verbindung gebracht (European Commission, 2016d, S. 192). Ein Beispiel hierfür ist der „Notice Board Scandal“ aus dem Jahr 2007: Das slowakische Innenministerium hatte eine Ausschreibung über etwa 120 Millionen Euro mit einem Aushang am Schwarzen Brett innerhalb des Ministeriums publik gemacht. So konnten nur Unternehmen mit Verbindungen zum Innenministerium an der Ausschreibung teilnehmen und letztlich gewann ein Unternehmen mit nachweislichen Verbindungen zum damaligen Parteichef der Regierungspartei Ján Slota (Clare et al., 2016, S. 5). Dieser und ähnliche Skandale führten zu Bürgerprotesten (Šipoš, 2015). In deren Gefolge wiederum kam es zu weitreichenden Reformen, die den Bürgern mehr Einsichtsrechte ermöglichten beziehungsweise die Zentralisierung des Einkaufs fokussierten (European Commission, 2016d, S. 193). Im CPI-Ranking stieg die Slowakei um elf Plätze von Platz 66 im Jahr 2011 auf Platz 57 im Jahr 2018 (Transparency International e. V., 2011; 2018b); das Land verzeichnete damit einen der stärksten Aufwärtstrends weltweit.

Dies bedeutete allerdings nicht, dass es nach 2011 keine Korruption mehr gegeben hätte. Eine wahrgenommene Korruption bestätigten 66 % der befragten Unternehmen gemäß Flash Eurobarometer aus 2014 für die nationale Ebene und 70 % für die regionale/lokale Ebene (European Commission, 2014, S. 74 f.). Dies entspricht einer hohen empfundenen Korruption. Zum Teil hat das mit der politischen Struktur zu tun: Die Slowakei ist ein „regionalisierter Staat“, was bedeutet, dass kein vollständiger Föderalismus im Rahmen eines Zweikammern-Systems vorliegt, es aber eine gewisse Autonomie im definierten Umfang gibt (Berge & Grasse, 2004, S. 73).¹ Die etwa 2 700 Gemeinden sind in ihrer Beschaffung autonom, was die lokalen Korruptionsrisiken erhöht. Etwa 1 000 der Gemeinden haben nur maximal 1 000 Einwohner.

¹Das durchgeführte Interview bestätigte ebenfalls, dass eine starke Dezentralisierung vorliegt (persönliches Experteninterview mit Isabelle Adam am 07. März 2019; Isabelle Adam ist als Analyst am Global Transparency Institute (GTI) in Ungarn tätig. Dort befasst sie sich hauptsächlich mit Anti-Korruption im öffentlichen Einkauf sowie der Auswirkung von Transparenzreformen).

Der Anteil der Ausschreibungen am BIP von insgesamt 73,6 Milliarden Euro im Jahr 2013 betrug 12 %. Somit entfielen auf den öffentlichen Einkauf etwa 8,48 Milliarden Euro. 57 % der Ausschreibungen liefen über die TED und betrafen folglich den Oberschwellenbereich, entsprechend entfielen 43 % auf den nationalen Unterschwellenbereich (European Commission, 2016d, S. 189).

9.2.1.2 Der rechtliche Weg der Slowakei zu mehr Transparenz im öffentlichen Einkauf

Die Slowakei war im Jahr 2006 eines der ersten zentraleuropäischen Länder mit einem eigenen Vergabegesetz (Dekret 25/2006) nach den Vorgaben der damaligen EU-Richtlinien (European Commission, 2016d, S. 189). Die Slowakei war folglich sehr schnell in der Umsetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht. Schon Jahre zuvor hatte die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes (Dekret 211/2000) im Jahr 2000 erstmalig für eine Eindämmung der Korruption sorgen sollen. Unter Berufung auf dieses Gesetz konnte jede Person oder Organisation staatliche Informationen anfordern, allerdings entsprach dies noch dem Ansatz „Transparenz auf Nachfrage“. Im Jahr 2011 wurde mit der Einführung des Dekrets 546/2010 ein Wandel hin zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen angestoßen. Das Dekret erklärt die Online-Veröffentlichung des Großteils aller öffentlichen Verträge als verpflichtend – die Regelung geht sogar so weit, dass solche Verträge gar nicht in Kraft treten beziehungsweise ungültig werden, sofern sie nicht veröffentlicht sind (Nationalrat der Slowakischen Republik, 2010; Schneider, 2015, S. 3 f.; Šípoš et al., 2015).²

Ebenfalls 2011 trat die Slowakei der OGP bei, bekannte sich zu hundertprozentiger Offenheit im öffentlichen Einkauf und untermauerte dies mit entsprechenden Aktionsplänen rund um die Öffnung von Regierungsdaten (Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society, 2017; Open Contracting Partnership, 2019h; Schneider, 2015). Hierzu gehörte auch die Erstellung des eigenen Open Data-Portals <https://data.gov.sk/> (Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, 2019a). Dies umfasste im Oktober 2019 etwa 2 100 offene Datensätze unterschiedlicher Qualität (Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, 2019b). Im Experteninterview³ stellte sich heraus, dass häufig Daten fehlen, zum Beispiel die Anzahl aller Mitbewerber, das Vertragsunterzeichnungsdatum und Daten von vor 2011.

²§ 47a Abs. 1 und 4 des Dekrets 546/2010.

³Persönliches Experteninterview mit Isabelle Adam (GTI Ungarn) am 07. März 2019.

Um die Datenqualität zu erhöhen, wurden Gegenmaßnahmen im Nationalen Aktionsplan 2017–2019 beschlossen, zum Beispiel die Qualifizierung der Datenbereitsteller (Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society, 2017, S. 9).

Darüber hinaus gibt es seit 2013 ein Datenschutzgesetz (Dekret 122/2013). Dieses sieht ebenfalls vor, dass Verträge veröffentlicht werden müssen, sobald eine der im Gesetz benannten Organisationen hierzu verpflichtet ist. Dies sind alle öffentlichen Einrichtungen auf allen Staatsebenen, Staatsunternehmen und Unternehmen, die ursprünglich von der öffentlichen Hand gegründet, aber später privatisiert wurden (Nationalrat der Slowakischen Republik, 2013). Des Weiteren muss der Vertrag mit öffentlichen Finanzierungen zusammenhängen (Allen & Overy LLP, 2011). Laut Interview gab es nach der Offenlegung viel Protest und die Grauzone der Betriebsgeheimnisse sei teilweise von staatseigenen Firmen ausgenutzt worden, die für sich Ausnahmen geltend machen wollten.⁴

9.2.1.3 Die Öffnung des öffentlichen Einkaufs in der Slowakei

Der öffentliche Einkauf ist im Zuge der oben genannten Reformen stark zentralisiert worden (European Commission, 2016d). So verfügt die Slowakei über ein zentralisiertes Vergabesystem und eine zentrale Beschaffungsbehörde, das „Office for Public Procurement“, mit über 200 Beamten. Die Aufgaben der Behörde reichen von der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Vergabeverfahren über die jährliche Veröffentlichung von Vergabestatistiken bis hin zur Verhängung von Finanzsanktionen bei Verstößen (Office for Public Procurement, 2019). Der Bereich oberhalb der Wertgrenzen wird in Tabelle 9.1 angegeben (OTC; „over the thresholds contracts“). In der Slowakei wird dabei nach dem Staat Slowakei als Einkäufer unterschieden, nach dem öffentlichen Einkauf („Public procurer“), dem Einkäufer („Procurer“) und allen Einkäufern („all procurers“)⁵

⁴Persönliches Experteninterview mit Isabelle Adam (GTI Ungarn) am 07. März 2019.

⁵Ein „öffentlicher Einkäufer“ umfasst den Staat Slowakei, die Regionen, Kommunen, öffentliche Kooperationen untereinander sowie Unternehmen im öffentlichen Interesse ohne Gewinnerzielungsabsicht. Ein „Einkäufer“ ist ein privates Unternehmen, welches durch den öffentlichen Einkauf finanziert und kontrolliert wird oder einen Sonderstatus per Gesetz besitzt und ein Geschäft innerhalb von sieben definierten Sektoren (zum Beispiel Transport, Post, Energie) betreibt (Miskuf et al., 2017, S. 16).

Tabelle 9.1 Schwellenwerte, Einkäufer und Vertragsdefinition (in Anlehnung an Miskuf et al., 2017, S. 17, übersetzt durch Verfasserin)

Wertgrenze	Einkäufer	Vertragsdefinition
135.000 Euro	Slowakei	Lieferung von Gütern und Dienstleistungen
135.000 Euro	Öffentlicher Einkäufer	Lieferung von gesetzlich definierten Gütern der Verteidigung
209.000 Euro	Öffentlicher Einkäufer (außer Slowakei)	Lieferungen von Gütern und Dienstleistungen
209.000 Euro	Öffentlicher Einkäufer	Lieferungen von gesetzlich nicht definierten Gütern der Verteidigung
750.000 Euro	Öffentlicher Einkäufer	Lieferungen von gesetzlich definierten Dienstleistungen
418.000 Euro	Einkäufer	Lieferungen von Gütern und Dienstleistungen
1.000.000 Euro	Einkäufer	Lieferungen von gesetzlich definierten Leistungen der Verteidigung
5.225.000 Euro	Alle Einkäufer	Bauleistungen
5.225.000 Euro	Alle Einkäufer	Konzessionen
135.000 Euro	Slowakei	Blueprint Wettbewerb
209.000 Euro	Öffentlicher Einkäufer (außer Slowakei)	Blueprint Wettbewerb
418.000 Euro	Einkäufer	Blueprint Wettbewerb

Die nationalen Wertgrenzen (Unterschwelle) sind in Tabelle 9.2 aufgeführt. Oberhalb dieser Grenzen und unterhalb jenen in Tabelle 9.1 handelt es sich um den nationalen Unterschwellenbereich UTC („under the thresholds contracts“). Unterhalb dieser Wertgrenzen sind die Kleinverträge LVC („low value contracts“) angesiedelt (Miskuf et al., 2017, S. 18).

Tabelle 9.2 Wertgrenzen und Vertragsdefinitionen UTC (in Anlehnung an Miskuf et al., 2017, S. 18, übersetzt durch Verfasserin)

Wertgrenze	Vertragsdefinition
15.000 Euro	Standardisierte Güter (mit Ausnahme von Nahrungsmitteln), Dienstleistungen, Bauvorhaben (ausgenommen Verteidigung und Sicherheit)
40.000 Euro	Nahrungsmittel
50.000 Euro	Güter (ausgenommen Nahrungsmittel)
50.000 Euro	Dienstleistungen (ausgenommen Verteidigung und Sicherheit)
150.000 Euro	Bauvorhaben
200.000 Euro	Verteidigung und Sicherheit

Die Ausschreibungen für standardisierte Güter und Dienstleistungen für den Unterschwellenbereich müssen über das ECS (Electronic Contracting System; https://www.eks.sk/Stranka/Information_of_EKS) als Online-Portal abgewickelt werden (Ausnahme: Nahrungsmittel), für den Oberschwellenbereich und Kleinstvergaben (LVC) ist dies nicht obligatorisch (XEKS, 2019). ECS ist eine zentrale Handelsplattform, die verpflichtend für den öffentlichen Einkauf ist. Sie bietet die voll automatisierte Auftragsabwicklung und besteht aus den Sub-Systemen eines elektronischen Marktplatzes, eines dynamischen Einkaufssystems sowie elektronischer Unterstützung in der Informationsbereitstellung und Kommunikation. ECS ist wiederum ein Teil von EVO (<http://www.uvo.gov.sk/portal-evo>), welches das zentrale E-Procurement-Portal der Slowakei ist. Die E-Procurement-Aktivitäten der Slowakei sind insgesamt in eine zentrale E-Government-Strategie eingebettet (European Commission, 2016a).

Die Prozeduren für den Unterschwellenbereich sind sehr viel weniger formalisiert. Laut einer Erhebung aus 2012 sind folgende Informationen zu veröffentlichen (Budapest Institute for Policy Analysis Ltd., 2012, S. 24):

- Ausschreibungsunterlagen
- Vergabeverfahren
- Leistungsbeschreibung
- Präqualifizierungsdokumente
- Präqualifizierungsbewertungen
- Angebots- und Teilnahmefrist
- Kriterien zur Bewertung der Qualität
- Vertragsvolumen
- Zuschlagskriterien
- Finaler Bewertungsreport
- Angabe der Komiteemitglieder, welche die Angebote bewertet haben
- Anzahl vergebener Verträge
- Unterschriebener Vertrag und weitere Modifikationen
- Vertragsnummer
- Name, Vorname des Gewinners/Verlierers; Identitätsnummer des Lieferanten, alternativ Geburtsdatum des Lieferanten
- Kopien der Angebotsdokumente
- Anzahl vergebener Verträge
- Keine Unterlagen hinsichtlich Leistung oder Vertragserfüllung
- Keine Unterlagen bezüglich Klagen gegen das Vergabeverfahren oder Zuschlagsempfehlungen

Die zu veröffentlichenden Informationen betreffen demnach die Prozessstufen Ausschreibung, Bewertung und Vergabe, jedoch nicht die Planung und Ausführung.

Der Transparenz dienlich ist, dass die Bereitstellung der Daten eher anhand von Text- und weniger anhand von PDF-Formaten erfolgt: „Slovakia is the only country where the electronic bulletin is published in a way to create an appropriate and accurate, machine-readable, automatic database on public procurement“ (Budapest Institute for Policy Analysis Ltd., 2012, S. 23). Dies unterstützt die datengetriebene Auswertung zur Kontrolle durch zum Beispiel NGOs und hilft dabei, selbst entwickelte Apps mit Daten zu bestücken (zum Beispiel <https://tender.sme.sk/en/>) (Transparency International e. V., 2019c)⁶. Des Weiteren ist es verpflichtend, die Verträge in einem zentralen Vertragsregister (<https://www.crz.gov.sk/>) (Government Office of the Slovak Republic, 2019) zu hinterlegen.

Flankiert wurden diese Bemühungen durch Maßnahmen in der Partizipation Dritter. Im Jahr 2015 wurde die Web-Anwendung Electronic Collective Petition (ECP) auf dem OGD-Portal <http://www.slovensko.sk> gestartet. Hierüber können Bürger ihre Anforderungen eingeben. Die Regierung muss diese berücksichtigen, wenn mindestens 15 000 Unterstützer in 30 Tagen erreicht wurden. Sofern die Anforderungen die Exekutive betreffen, muss innerhalb von 60 Tagen eine Rückmeldung erfolgen, sofern rechtliche Veränderungen nötig sind, ist eine Rückmeldung innerhalb von sechs Monaten vorgesehen (Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society, 2017, S. 6).

Ein weiterer Bestandteil im NAP 2017–2019 ist die Erarbeitung von Schulungsmaterialien (Handbücher, Methoden, e-Learning) in Zusammenarbeit mit den Ministerien für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Sport, um so die Beteiligung der Öffentlichkeit zu erhöhen (Open Contracting Partnership, 2019h).

9.2.1.4 Ergebnisse der slowakischen Maßnahmen

Im Ergebnis wurden vom 01. Januar 2011 bis Oktober 2019 fast zwei Millionen Verträge im zentralen Vertragsregister <https://www.crz.gov.sk/> veröffentlicht. Diese Verträge (sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene) wurden

⁶Seit 2009 hat TI Slowakei ein Online-Portal basierend auf öffentlichen Einkaufsdaten aufgebaut (tenders.sme.sk). Das Portal visualisiert öffentliche Einkäufe nach Einkäufern, Lieferanten, Sektoren und Regionen und bietet herunterladbare, strukturierte Daten an. So konnten sehr viel umfangreichere Analysen durchgeführt werden (Furnas, 2013).

von Ministerien, zentralen staatlichen Verwaltungsstellen, öffentlichen Einrichtungen und nachgeordneten Organisationen dieser Einrichtungen ab dem 01. Januar 2011 geschlossen. Wie erwähnt, tritt ein solcher Vertrag gemäß Dekret 546/2010 erst am Tag nach seiner Veröffentlichung im zentralen Vertragsregister in Kraft. Die Verträge sind ungeschwärzt als PDF-Dokument einsehbar und herunterladbar. Maschinenlesbare Daten sind allerdings nicht verfügbar (Government Office of the Slovak Republic, 2019). Des Weiteren hat sich die Anzahl der Online-Ausschreibungen von 2 % auf über 50 % erhöht und die Anzahl der Bieter von 1,6 auf 3,7 pro Ausschreibung (Šípoš & Turček, 2015, S. 4). Vor dem neuen Transparenzgesetz im Jahr 2011 schöpften weniger als 5 % der Bevölkerung ihre informationsfreiheitsrechtlichen Rechte aus; im ersten Jahr danach nutzten 11 % der Bürger das zentrale Vertragsregister (demnach doppelt so viele), 8 % im Durchschnitt in den Jahren danach. Das bedeutet, dass sich die Öffentlichkeit viel stärker engagiert, wenn die Daten proaktiv bereitstehen im Vergleich zur passiven Datenabholung. Des Weiteren ist der Datenjournalismus präsenter geworden: Die Anzahl der berichteten Fälle zum öffentlichen Einkauf stieg um 25 % in den vier Jahren nach der verpflichtenden Veröffentlichung zwischen 2011 und 2014 (Šípoš et al., 2015, S. 11). Die Besucherstatistiken der Vertragsportale (<https://www.crz.gov.sk/> und <http://www.otvorenezmluvy.sk/>) spiegeln wider, dass beide zusammen im Jahr 2014 etwa 54 000 Besuche pro Monat verzeichneten, ein Drittel mehr als in 2012 (Šípoš et al., 2015, S. 8 f.). Darüber hinaus stieg die Geschäftsentwicklung in diesem Umfeld an, da Firmen ihre Dienste zur Datenauswertung und -aggregation anboten (Šípoš et al., 2015, S. 11).

Allerdings besteht weiterer Handlungsbedarf. Öffentliche Einkaufsdaten werden noch nicht mit anderen Daten kombiniert (Furnas, 2013), wenngleich es über Digiwhist erste Ansätze gibt (Government Transparency Institute (GTI), 2019). Die Konsequenzen falschen Handels müssen von außen wahrnehmbar werden, da sie sonst nicht die Glaubwürdigkeit in Staat und Regierung verstärken (Furnas, 2013)⁷. So bestätigte das Interview, dass zumeist interne Sanktionen

⁷Die Lehrer hatten Informationen über die Beschaffung von Blumen durch das Bildungsministerium in Höhe von 9.900 Euro und einen Vertrag über 36 Flaschen Alkohol für je 132 Euro eingereicht. Diese kleinen Beispiele zeichnen ein Bild einer Art kontextualisierter, öffentlicher und partizipatorischer Kontrolle, die ohne Online-Veröffentlichung nicht möglich gewesen wäre. Schließlich führte das Finanzministerium eine Prüfung der Beschaffungstätigkeit des Bildungsministeriums durch. Nach Angaben des „Slovak Spectator“ stellte man fest, dass das Bildungsministerium „einen schweren Verstoß gegen die Vergaberegeln begangen hat“, schlug jedoch keine andere Möglichkeit vor, als dass der Bildungsminister Čaplovič „solche Probleme künftig vermeiden“ sollte (Vilíková, 2013).

greifen, indem beispielsweise Mitarbeiter ausgetauscht würden. Dies sei zwar „gesichtswahrend“, führe allerdings nicht dazu, dass Konsequenzen nach außen sichtbar werden.⁸ Die Datenqualität muss weiter erhöht werden – momentan fehlt bei 10 % aller veröffentlichten Verträge mindestens eine verbindliche Information (Clare et al., 2016). Des Weiteren könnte es sinnvoll sein, den OCDS der OCP zu nutzen, um den Radius der veröffentlichten Daten zu erweitern sowie den Prozess weiter zu strukturieren (Open Contracting Partnership, 2019j). Es hat sich darüber hinaus herausgestellt, dass es für einige Bereiche nicht sinnvoll war, alle Verträge und Dokumente zu veröffentlichen, da die entstehenden Kosten den Nutzen überstiegen. Für diese wurden Ausnahmen eingeführt, zum Beispiel für Friedhöfe, Wasserbetriebe, Studentenwohnheime (Clare et al., 2016). Weitere Ausnahmen betreffen staatliche Unternehmen, die nur die Verträge außerhalb ihres Kerngeschäftes veröffentlichen müssen, sowie öffentliche Sendeanstalten, die ihre Künstlerverträge nicht veröffentlichen müssen (Šípoš, 2015).

Für den Zeitraum 2017 bis 2019 wurde ein weiterer NAP mit insgesamt 68 Maßnahmen erarbeitet, welcher sich zum Zeitpunkt der Erstellung vorliegender Arbeit noch in Umsetzung befindet. Fünf Expertengruppen befassen sich mit den Themenfeldern offene Daten/Transparenz, Partizipation, offene Bildung und Forschung, offene Rechtsprechung und Software-Applikationen. Eine übergreifende Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern verschiedener Behörden, koordiniert die Expertengruppen (Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society, 2017, S. 5 ff.).

Versuche, die Veröffentlichungspflicht bei öffentlichen Verträgen zu umgehen, möchte man künftig durch ein Kontrollsystem unterbinden, mit welchem die Pflicht zur Veröffentlichung besser überprüft werden kann. Die Veröffentlichungspflicht soll von fünf auf zehn Jahre ausgeweitet und den Kommunen die Möglichkeit der Veröffentlichung der Verträge in der zentralen Vertragsdatenbank ermöglicht werden (Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society, 2017, S. 15). Im Zwischenbericht aus dem Jahr 2018 wurden entsprechende Fortschritte bestätigt (Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society, 2018, S. 37 f.). Es wurde ein Vorschlag zur Änderung des Dekrets 211/2000 eingereicht, welcher unter anderem folgende Vorschläge zur Anpassung beinhaltet:

⁸Persönliches Experteninterview mit Isabelle Adam (GTI Ungarn) am 07. März 2019.

Öffentliche Unternehmen haben keine Möglichkeit, die Veröffentlichungspflicht zu umgehen, sie werden nun verpflichtend in das Gesetz aufgenommen. Gleiches betrifft Quasi-Monopole, zum Beispiel öffentliche Unternehmen, die die Erhebung der Autobahngebühren sicherstellen oder den öffentlichen Transport organisieren. Eine weitere Neuerung ist die Einführung einer Klage, wenn ein Vertrag trotz Verpflichtung nicht veröffentlicht wurde. Die Klage kann dazu führen, dass der Auftragnehmer die Leistung zurückzahlen muss. Im zentralen Vertragsregister verdoppelt sich die Bereitstellungspflicht der Verträge von fünf auf zehn Jahre. Im System werden Funktionen eingerichtet, die Manipulationen an Verträgen sichtbar machen. Kleinen Kommunen wird die Möglichkeit gegeben, das zentrale Vertragsregister ebenfalls für ihre Vertragsveröffentlichungen zu nutzen, um zu vermeiden, dass sie eigene Portale erstellen müssen. Abschließend wird nochmals unterstrichen, dass Fachleute vorab die Bereitstellung der Informationen auf personenbezogene Daten, Geschäftsgeheimnisse, Verschlussachen etc. überprüfen. Somit sollen die Personen, die Daten veröffentlichen und die in der Regel keine Experten, sondern Laien sind, vor Irrtümern geschützt werden (Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky, 2017).

9.2.1.5 Die Maßnahmen der Slowakei als Best Practices

Nach vielen Korruptionsskandalen hat sich die Slowakei 2011 zu einem harten Durchgreifen entschieden. Im Zentrum steht eine klare Gesetzgebung, ergänzt um flankierende Maßnahmen im Sinne einer Öffnung des öffentlichen Einkaufs. Diese Maßnahmen zielen auf die Veränderung der öffentlichen Einkaufsorganisation hin zu stärkerer Zentralisierung, auf eine intensive Interaktion zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und des Staates sowie auf die Nutzung der IKT als Treiber. Mit fast zwei Millionen veröffentlichten Verträgen von 2011 bis 2019 für den Oberschwellen- und Unterschwellenbereich konnten sichtbare Erfolge erzielt werden:

„The Slovak experience shows that a shift to proactive publishing systems as well as more open and transparent procedures – especially in electronic methods – can significantly repel the misuse of public funds, and may also lead to more effective and cheaper procurements“ (Budapest Institute for Policy Analysis Ltd., 2012, S. 25).

Die Erhöhung der Datenqualität sowie Notwendigkeit von Schulungen, aber auch systemische Kontrollen zur Einhaltung der Veröffentlichungsvorgaben ergeben sich naturgemäß als Aufgaben, die im Zuge einer fortschreitenden Umsetzung und Weiterentwicklung zu bewältigen sind. Perspektivisch kann es für die

Slowakei sinnvoll sein, den OCDS zu nutzen und alle Phasen des Einkaufs einzubeziehen. Als zukünftige Chancen können die Entwicklung hin zu LOD angesehen werden und der Nachweis, dass Einkaufspreise tatsächlich sinken und der Allgemeinheit zugutekommen. Ein zu reduzierendes Risiko ist, dass sich Sanktionierungen auf den Innenbereich verlagern, sodass sie für die Öffentlichkeit nicht mehr sichtbar sind und damit unwirksam werden.

Abbildung 9.1 zeigt abschließend eine SWOT-Analyse für die Slowakei.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Starke Reformen im Jahr 2011 einhergehend mit starker Zentralisierung des öffentlichen Einkaufs und Verpflichtung zur Veröffentlichung aller Verträge • Wettbewerbszunahme • Stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch Medienkommunikation • Anstieg des Datenjournalismus und Auswertung von Verträgen • Hohe Frequentierung der Webseiten mit veröffentlichten Verträgen zeigen ein hohes öffentliches Interesse • Starke Zusammenarbeit zwischen NGOs und Vertretern des Staates • Moderate Kosten für die Softwareeinführung und -wartung 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Datenqualität und -vollständigkeit ist nötig • Fortbildung rund um Daten (Qualität, Datenanalyse) für die Bereitsteller und Nutzer ist erforderlich • Anwendung internationaler Standards wie z. B. OCDS ggf. sinnvoll zur weiteren Strukturierung und Verbreiterung • Kosten-Nutzen-Bewertung: In manchen Bereichen war es nicht sinnvoll, alle Verträge zu veröffentlichen, da die Kosten den Nutzen überstiegen (z. B. Friedhöfe) • Sicherstellung der Einhaltung der verbindlichen Vorgaben ist nicht flächendeckend möglich mangels Ressourcen
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung bestehender Daten um Vernetzung mit anderen Daten, basierend auf dem Beispiel Digiwhist • Ausweitung der Öffnung auf die Prozessphasen „Planung“ und „Ausführung“ • Verbesserte Wahrnehmung, dass Korruption geringer wird • Preissenkungen bzw. effizientere Verwendung der Steuermittel 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe personelle Kapazität im „Office of Public Procurement“, um z. B. die Ausführung der Verträge zu verfolgen • Sichtbare Konsequenzen an der Außenkante fehlen – eher Verlagerung auf interne Sanktionierung (Fluktuation Mitarbeiter). Dies kann ggf. die Glaubwürdigkeit bei Bürgern reduzieren, da rein interne Sanktionen nicht sichtbar sind

Abbildung 9.1 SWOT-Analyse Slowakei

9.2.2 Frankreich

9.2.2.1 Dezentralisierung und Fragmentierung

Frankreich verfügt (Stand Dezember 2018) über ein BIP von 2,35 Billionen Euro (Urnersbach, 2019) und ein öffentliches Ausschreibungsvolumen von etwa 200 Milliarden Euro, von denen 95 % oberhalb von 25.000 Euro liegen (Dingremont, 2018, S. 2). Etwa 18 % der Ausschreibungen laufen über die TED und sind damit dem Oberschwellenbereich zuzuordnen, 82 % der Ausschreibungen betreffen demzufolge den Unterschwellenbereich (European Commission, 2016b, S. 76). Im Bereich des öffentlichen Einkaufs bejahen 50 % der befragten Unternehmen gemäß Flash Eurobarometer aus 2014, dass Korruption auf der nationalen Ebene erfolgt, 56 % bejahen dies für die regionale/lokale Ebene (European Commission, 2014, S. 74 f.). Frankreich belegt beim TI Korruptionsindex Platz 21 mit 72 Punkten von insgesamt 100 Punkten. Dieser Wert unterlag in den letzten zehn Jahren nur geringen Schwankungen (Transparency International e. V., 2019b).

Frankreich ist politisch mit 18 Regionen als „regionalisierter Staat“ einzustufen (Berge & Grasse, 2004, S. 73; Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 2019). Es agiert dezentral, aber nicht föderal. So existiert zum Beispiel kein Zwei-Kammern-System und die Regionen haben keine Gesetzgebungskompetenzen, dennoch besitzen sie Befugnisse zur regionalen Wirtschaftsentwicklung oder Verkehrsplanung (Vogel, 2005).

Für die Vergabe bedeutet dies, dass es aufgrund der Dezentralisierung eine hohe Anzahl von Aufsichtsbehörden, aber auch eine hohe Anzahl von Ausschreibungen gibt: „France stands out as having the highest number of procurement procedures per year within the EU. The majority of these contracts are public works carried out at the local and regional levels“ (European Commission, 2016b, S. 76).

9.2.2.2 Die komplexe Regulierung des öffentlichen Einkaufs

Frankreich verfügt als eines der Länder der ersten Stunde über ein Informationsfreiheitsgesetz (Gesetz Nr. 78-753), das bereits 1978 in Kraft trat (University College London (UCL), 2019). Der „Code des Marchés Publics“ (CMP) aus dem Jahr 2006 (Dekret Nr. 2006-975) integrierte zum ersten Mal das EU-Recht (2004/17/EC und 2004/18/EC) in nationales Recht (European Commission, 2016b, S. 76). Der frühere Art. 133 (Dekret Nr. 2006-975) (Secrétariat général du Gouvernement, 2016a) verpflichtete die Einkäufer, eine Liste der im Vorjahr abgeschlossenen Verträge zu veröffentlichen. Allerdings waren die meist verteilt veröffentlichten Daten nicht standardisiert, sodass sowohl der Zugang als auch die Auswertung für Bürger

schwierig war. Um ein Ökosystem öffentlicher Auftragsdaten zu erzeugen, war eine Standardisierung erforderlich. Es folgten diverse Verordnungen mit Detaillierungen, die später aufgehoben oder modifiziert wurden.

Der Open Data-Vorstoß gelang schließlich im Jahr 2016 durch das „Gesetz für eine digitale Republik“ (Secrétariat général du Gouvernement, 2016b). Es ist ein umfassendes Gesetz, das Datenschutz, Informationsrechte und Open Data berücksichtigt (Proust & Goossens, 2016). Das Dekret vom 14. April 2017 (Secrétariat général du Gouvernement, 2017) spezifizierte darauf folgend die Daten und Formate, die auf den Einkäuferprofilen für reguläre Verträge, aber auch für Verträge rund um Verteidigung und Sicherheit sowie Konzessionen hinterlegt werden müssen (Tales, 2019; Wickberg, 2018, S. 30). Unterhalb von 25.000 Euro Vertragsvolumen gibt es eine Freistellungsschwelle.

Die wesentlichen aktuellen Regeln zum öffentlichen Einkauf stehen in der Verordnung 2018-1074 und dem Dekret 2018-1075 (Secrétariat général du Gouvernement, 2018). Hiermit wurde in einer konsolidierenden Kodifizierung versucht, die zuvor sehr unterschiedlichen Gesetzestexte zusammenzuführen. Im Ergebnis entstand ein Gesetz mit 1 747 Artikeln (Brenot et al., 2019). Die allgemeinen Grundsätze orientieren sich an jenen der EU-Rechtsprechung: Gleichbehandlung zwischen Wettbewerbern, freier Zugang zu Aufträgen, Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Effizienz (Verordnung 2018-1075, Art. L.3). Dies zeigt bereits, wie komplex der öffentliche Einkauf in Frankreich reguliert ist.

Frankreich hat die Öffnung des öffentlichen Einkaufs parallel zur Anpassung der Rechtsprechung in Aktivitäten mit Nichtregierungsorganisationen verankert. So wird im ersten NAP 2015 bis 2017 und in seiner Fortführung im zweiten NAP 2018 bis 2020 deutlich die Absichtserklärung Nr. 2 „Increasing transparency in public procurement“ benannt (République Française, 2017, S. 9). Darüber hinaus ist Frankreich seit 2014 Mitglied in der OGP und dort seit 2015 Mitglied im Lenkungsausschuss. Von 2016 bis 2017 war Frankreich Co-Präsident. Darüber hinaus partizipiert Frankreich in der OCP. Es nutzt zwar den OCDS noch nicht (Open Contracting Partnership, 2019j), hat jedoch eine Übersetzung des Standards ins Französische vorgenommen. Als eines von fünf Gründungsmitgliedern ist es seit 2016 Teil der C5-Initiative und hat dort seit 2018 den Vorsitz inne (Contracting Five, 2019b), allerdings gibt es hierzu keine veröffentlichten Aktivitäten (siehe auch Abschnitt 5.2.4.7). Darüber hinaus engagiert sich Frankreich im Digiwhist-Projekt (Government Transparency Institute (GTI), 2019).

9.2.2.3 Die Öffnung des öffentlichen Einkaufs in Frankreich

Das Finanz- und Wirtschaftsministerium ist hauptverantwortlich für den rechtlichen Rahmen der öffentlichen Vergabe. Darüber hinaus ist eine Institution namens „Etab“ ein weiterer wichtiger Akteur zur Öffnung der Einkaufsdaten.

Etalab ist Teil der interministeriellen Direktion „Digitales und Informationssysteme/Kommunikation des Staates (DINSIC)“. Es ist unter anderem zuständig für die Entwicklung und den Betrieb des Open Data-Portals <https://www.data.gouv.fr> (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat, 2019b).⁹

Der Einkauf erfolgt in den Bereichen Dienstleistungen, Güter und Bauvorhaben. Für den Oberschwellenbereich gelten die EU-Regularien (forum vergabe e. V., 2017) – sofern die EU-Wertgrenzen erreicht werden, muss ein formalisiertes Ausschreibungsverfahren angewendet werden (Dekret 2018-1075, Kap. 4). Die nationalen Wertgrenzen sind in Abbildung 9.2 dargestellt.

Kategorien	Nationale Vergaben			EU-Vergaben
Art der Vergabe	Direktvergabe für Produkte und Dienstleistungen	Freie Form oder angepasste Veröffentlichungen	Nationale Ausschreibungen (Veröffentlichung im BOAMP oder JAL)	EU-relevante Verträge (Veröffentlichung im BOAMP und OJEU)
Zentrale Vergabestellen inkl. Universitäten	25.000 Euro	25.000 bis 89.999,99 Euro (allgemein) oder 25.000 bis 144.000 Euro (Ausnahmeregelung für öffentliche Einrichtungen mit Forschungsauftrag. Optionale Verwendung der im Dekret vorgeschriebenen formalisierten Verfahren)	90.000 bis 143.999,99 Euro (Produkte und Dienstleistungen); 90.000 bis 5.547.999,99 Euro (Bauleistungen) (Verpflichtende Nutzung formalisierter Prozesse wie im Dekret beschrieben)	5.548.999 Euro (Bauleistungen); 144.000 Euro (Produkte und Dienstleistungen)

Abbildung 9.2 Nationale Wertgrenzen Frankreich (in Anlehnung an Estermann & Kupriyanova, 2018, S. 35, übersetzt durch Verfasserin)

⁹Weitere Aufgabenbereiche: Schaffung von Transparenz öffentlicher Maßnahmen, Beteiligung der Öffentlichkeit und Koproduktion mit der Gesellschaft, soziale Innovationen, Stärkung des Vertrauens der Bürger, verbesserte Verwaltungsfunktionen, Beitrag zum internationalen Einfluss Frankreichs.

Unter 25.000 Euro (exklusive Mehrwertsteuer) können Verträge ohne vorherige Bekanntmachung und Wettbewerb (Dekret 2018-1075, Kap. 2, Art. R2122-8) vergeben werden. Darüber hinaus gelten weitere Ausnahmen, zum Beispiel für Verträge über Dienstleistungen mit dem Gewinner eines Wettbewerbs (Dekret 2018-1075, Kap. 2, Art. R2122-6) oder für Forschungs- oder Experimentierzwecke (Dekret 2018-1075, Kap. 2, Art. R2122-10). Die Auftraggeber werden aufgefordert, die Verträge nicht systematisch an die gleichen Wirtschaftsteilnehmer zu vergeben (Law Business Research Ltd., 2019).

Oberhalb von 25.000 Euro und unterhalb der EU-Schwellenwerte können „angepasste“ Verfahren („procedures adaptées“) anwendet werden (Dekret 2018-1075, Kap. 3). Bei Verfahren zwischen 25.000 Euro und bis 90.000 Euro (exklusive Mehrwertsteuer) können die Ausschreibungsstellen selbst wählen, in welchem Umfang sie veröffentlichen möchten oder welche genauen „Terms and Conditions of Procedure“ sie wählen (Holterbach & Dubrulle, 2019).

Bei Vertragsvolumina ab 90.000 Euro (exklusive Mehrwertsteuer) ist eine Veröffentlichung im Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) über <https://www.boamp.fr> oder in einer anderen zugelassenen Zeitung (Dekret 2018-1075, Kap. 5, Art. R2131-12) zwingend. Zu den anderen berechtigten Zeitungen zählen zum Beispiel das „Journal d’annonces légales“ (JAL), aber auch Tages- und Lokalzeitungen (zum Beispiel „Republic Lorrain“ im Großraum Metz).

Die EU Richtlinie 2014/24 sieht E-Procurement verbindlich für alle Verträge im Oberschwellenbereich vor. Dies wurde in nationales Recht umgesetzt (Dekret 2018-1075, Kap. 2, Art. 2132-7). Demnach müssen alle Ausschreibungen über 25.000 Euro (exklusive Mehrwertsteuer) ab 01. Oktober 2018 elektronisch publiziert werden müssen. Eine Ausnahme sind unter anderem Ausschreibungen, die unterhalb der Schwellenwerte des formalisierten Verfahrens liegen (Dekret 2018-1075, Kap. 2, Art. 2132-12, Abs. 1) oder Ausschreibungen, die mit elektronischen Mitteln nicht sicher abgewickelt werden könnten (Dekret 2018-1075, Kap. 2, Art. 2132-12, Abs. 7).

Alle Aufträge über 25.000 Euro (exklusive Mehrwertsteuer) müssen ab 01. Oktober 2018 (Dekret 2018-1075, Kap. 2, Art. R2132-2 ff.) mit Käuferprofilen über eine elektronische Plattform abgewickelt werden. Dies war zwar zuvor bereits für Ausschreibungen ab 90.000 Euro verpflichtend (Secrétariat Général-Service de la Communication Ministère de l’Économie et des Finances, 2018), wurde aber nun nochmals verstärkt.

Die minimal in Form von JSON oder XML bereitzustellenden Daten sind:

- Identität (ID)
- Système d'identification du répertoire des établissements (SIRET)-ID und Name des öffentlichen Einkäufers
- SIRET-ID und Name der Firma
- Datum der Notifikation
- Datum der Veröffentlichung der Daten
- Vertragsgegenstand
- Vertragssumme exklusive Steuern
- Vertragsdauer (in Monaten)
- CPV-Code
- Vertragserfüllungsort (INSEE-Code oder postalischer Code)
- Art des Vertrags
- Verfahrensart
- Art des Preises (zum Beispiel fest, nach Aufwand)
- Anpassungen der Dauer, Beträge oder Firmen

Des Weiteren sind auf <https://www.data.gouv.fr> Vertragsdaten von 2011 bis aktuell 2017 in einer Excel-Tabelle hinterlegt (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat, 2019c). Diese spiegeln zwar nicht den Gesamtwert des öffentlichen Einkaufs wider¹⁰, zeigen jedoch einen Ansatz, wie eine solche vereinfachte Darstellung aussehen kann. Die Darstellung orientiert sich an den minimalen Veröffentlichungspflichten: das Berichtsjahr, der öffentliche Auftraggeber, die Beschaffungsstelle, der Auftragnehmer, das SIRET-Attribut, das Veröffentlichungsdatum, die Postleitzahl, die Stadt, Einkaufskategorie, Vertragsgegenstand, Budget, Betrag und ob es sich um ein KMU handelt (Direction interministérielle du numérique et du

¹⁰Das Beispiel aus dem Jahr 2013 addiert nur etwa 6,6 Milliarden Euro über etwa 14 000 Zeilen (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat, 2019c). Der öffentliche Einkauf wird allerdings auf 200 Milliarden Euro geschätzt (Dingremont, 2018).

ystème d'information et de communication de l'Etat, 2014). Diese Daten werden mit dem Open Data-Portal der französischen Regierung verknüpft. Hierüber ist die Visualisierung und Auswertung historischer und aktueller Ausschreibungen möglich (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat, 2019a).

Flankiert werden diese Bemühungen von einer starken Vereinfachung der Angebotsabgabe mit Beschluss aus dem Jahr 2017: Die Firmen erhalten eine SIRET-Nummer, die für die Ausschreibungsstelle ausreicht, um alle notwendigen Informationen zu bekommen. Des Weiteren muss hierfür das Käuferprofil der ausschreibenden Stelle erstellt werden (eigenes Datenbanksystem im Hintergrund). Rechnungen können von Unternehmen an Auftraggeber über die Nutzung eines speziellen Zahlungsportals namens „Chorus Pro“ vollständig elektronisch übermittelt werden (Hartmann, 2017) (Verordnung Nr. 2014-697).

Im ersten NAP 2015 bis 2017 findet sich, wie bereits erwähnt, die Öffnung des öffentlichen Einkaufs als Maßnahme. Sie wird in Bezug auf ihre potentielle ökonomische Auswirkung als „transformativ“ eingeordnet (andere Kategorien sind „keine“, „minimal“ und „moderat“). Gegenstand der Maßnahme sind die Standardisierung der Datenformate für alle öffentlichen Ausschreibungen, um potentiellen Bietern den Zugang zu vereinfachen, die Veröffentlichung der Daten des BOAMPs und der Käuferprofile sowie eine Verstärkung der Offenlegung vergebener öffentlicher Ausschreibungen (Verpflichtung für den Oberschwellenbereich, Freiwilligkeit für den Unterschwellenbereich). In den entsprechenden Verträgen sollen künftig Klauseln enthalten sein, die die Öffnung der Daten ermöglichen (Wickberg, 2018, S. 28).

Trotz zahlreicher rechtlicher Veränderungen konnten im geplanten Zeitraum die Maßnahmen nicht vollständig umgesetzt werden, sodass diese im zweiten NAP 2018 bis 2020 fortgeführt werden. Zudem befürchtet man, dass sich mangels Kapazität die lokalen Umsetzungen trotz der Bemühungen auf der nationalen Ebene verzögern werden (Wickberg, 2018, S. 31).

Im zweiten NAP 2018 bis 2020 wurden dann die Aktivitäten gemäß Tabelle 9.3 festgelegt. Es wurde unterstrichen, dass vollständige Transparenz im öffentlichen Einkauf nur mit einem intensiven Training und starker Vereinfachung erfolgen kann (République Française, 2017, S. 10). Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es noch keinen Zwischenbericht der Ergebnisse.

Tabelle 9.3 Nationaler Aktionsplan 2018 bis 2020 in Frankreich für Maßnahme 2 „Increasing transparency in public procurement“ (in Anlehnung an République Française, 2017, S. 10, übersetzt durch Verfasserin)

Maßnahmen	Zeitleiste
– Design eines „einzigen Prozesses“ der Einkaufsdaten	März 2017-September 2018
– Implementierung des Prozesses auf dem Portal data.gouv.fr	April 2018
– Erarbeitung des Umfangs der Daten, welcher über die essentiellen Daten gemäß Gesetz hinausgehen soll – Diese Daten sollen in Kooperation mit Entwicklern, öffentlichen Einkäufern etc. über Open Labs erarbeitet werden (das erste Open Lab fand am 25. September 2017 statt)	Zweites Open Lab in 2018, anhaltende Arbeit bis Ende 2019
– Entwicklung und Implementierung innovativer Nutzungsmöglichkeiten öffentlicher Einkaufsdaten im Rahmen der zwei Testfälle: Bretagne und Okzitanien	Ende 2018
– Verbreitung dieser Praktiken in anderen Regionen: Integration weiterer Regionen und Veröffentlichung ihrer Daten im gleichen Format	Ab Januar 2018
– Verbreitung dieser Standards in der internationalen Gemeinschaft über die C5-Initiative	Ab Januar 2018
– Integration weiterer Länder in der C5-Initiative und Werbung für die Nutzung internationaler Standards in diesen Ländern	Frühjahr 2018
– Entwicklung einer Richtlinie für Unterstützung und Training für die öffentlichen Stellen, die in die digitale Transformation des öffentlichen Einkaufs involviert sind	2020

Begleitet werden diese Maßnahmen ebenfalls durch Aktivitäten rund um die Beteiligung der Bürger. Frankreichs Bürger haben Zugang zum Portal <http://www.vie-publique.fr>. Dieses bietet zentral umfangreiche Informationen rund um das öffentliche Leben, aktuelle Debatten und die Funktionsweise der öffentlichen Institutionen. Seit November 2014 führt dieses Portal auch die Konsultationen und öffentlichen Debatten sowie Zusammenfassungen der Ergebnisse auf, so dass eine einfachere Beteiligung möglich ist (Open Government Partnership, 2019d).

9.2.2.4 Ergebnisse der Maßnahmen Frankreichs

Frankreich hat in den vergangenen Jahren diverse Anpassungen seiner Rechtsprechung vorgenommen. Änderungen der Inhalte zielen auf eine stärkere Offenlegung öffentlicher Einkaufsdaten – die Vereinfachung der Rechtsstruktur zielt auf stärkere Konsolidierung. Das Land engagiert sich stark in den Nichtregierungsorganisationen OGP und OCP. Ab Oktober 2018 wurde die Veröffentlichung zu Vergaben über 25.000 Euro (exklusive Mehrwertsteuer) rechtsverbindlich. Des Weiteren kann die Bereitstellung von bestimmten Vertragsdaten auf data.gouv.fr für den Zeitraum 2011 bis 2017 als erster Erfolg gewertet werden. Frankreich forciert E-Procurement-Lösungen stark, zum Beispiel über die Nutzung des Käuferprofils, was nicht nur für eine Vereinfachung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, sondern gleichzeitig für mehr Transparenz sorgt. Interessante organisatorische Lösungen sind die Schaffung der DINSIC für intersektorale Herausforderungen und die dort angesiedelte Organisationseinheit Etalab sowie die Nutzung eines „General Data Administrators“. Hierüber werden klare Zuständigkeiten für die Förderung der beabsichtigten und ernstgemeinten digitalen Transformation des öffentlichen Einkaufs geschaffen.

Aktuell nicht bekannt sind die Ergebnisse in Bezug auf die Nutzung der bereits veröffentlichten Einkaufsdaten sowie ihre Effekte auf Einsparungen, bessere Preise oder eine erhöhte Lieferqualität. Vertiefend müsste man ebenfalls verstehen, wie die Daten aggregiert werden (Prozess, Datenbereitstellung, Datenqualität) (Tales, 2019). Die Freiwilligkeit zur Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich muss beobachtet und gegebenenfalls rechtsverbindlich gestaltet werden. Hierzu wären weitere, begleitende Erhebungen hilfreich.

9.2.2.5 Die Maßnahmen Frankreichs als Best Practices

Die Situation in Frankreich ist geprägt von einem sehr komplexen institutionellen Arrangement mit einem umfangreichen Gesetzesrahmen. Im Hinblick auf Open Contracting nimmt Frankreich durch den NAP und das Mitwirken in diversen Organisationen die Rolle eines Vorreiters ein: Es erklärt sich verbindlich zur Schaffung von Transparenz im öffentlichen Einkauf bereit und verpflichtet sich zur Bereitstellung der Informationen in maschinenlesbaren Formaten.

Die Ausführungen zeigen allerdings auch, dass bereits die Standardisierung der öffentlichen Einkaufsdaten (allein für den Oberschwellenbereich) mehr Zeit als gewünscht in Anspruch nimmt. Das bedeutet, dass trotz einer guten strategischen Verankerung und Anpassung des rechtlichen Rahmens die Umsetzung eine besondere Herausforderung darstellt. Somit verbleibt das Risiko, dass sich Ergebnisse verzögern und sich das aktuelle Momentum reduziert.

Ergänzend zu den bereits zuvor geschilderten Stärken und Schwächen könnte Frankreich perspektivisch als weitere Chance die Verknüpfung der vorhandenen öffentlichen Einkaufsdaten mit anderen Regierungsdaten aufgreifen sowie die Darlegung der Einkaufsdaten auch auf andere Teilprozesse wie Planung und Ausführung ausweiten. Dies scheint allerdings erst dann sinnvoll, wenn eine Routine bei den Prozessen zur Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten eingekehrt ist. Abbildung 9.3 zeigt abschließend die SWOT-Analyse für Frankreich.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Seit dem Jahr 1978 verfügt Frankreich über ein Informationsfreiheitsgesetz – der Zugang zu amtlichen Informationen ist ein hohes Gut in Frankreich • Klares politisches Engagement in punkto „Offene Daten“ und „Offene öffentliche Einkaufsdaten“ • Gesetzliche Verpflichtung zur Darlegung detaillierter Daten ab 25.000 € Vertragsvolumen exklusive Mehrwertsteuer und Nutzung von Käuferprofilen • Veröffentlichung einer Vielzahl von Vertragsdaten auf dem zentralen Open Government Portal „www.gouv.france.fr“ für die Jahre 2011-2017 • Flankierende Maßnahmen rund um Standardisierung und E-Procurement (z. B. elektronische Rechnung) • Interessante organisatorische Lösungen (DINSIC, „General Data Administrator“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Es werden zwar Vertragsdaten veröffentlicht, jedoch keine gesamthaften Verträge • Freiwilligkeit der Veröffentlichung für den Unterschwellenbereich; Pflicht beschränkt sich auf den Oberschwellenbereich • Es gibt kaum/keine Berichte zu Erfahrungen rund um die Auswertung dieser Daten, weiters gibt es kaum Zusammenhangsanalysen zur Korruption • Inwieweit die veröffentlichten Daten vollständig und qualitativ hochwertig sind, bleibt unklar
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Trennung zwischen dem Umfang gesetzlicher Veröffentlichungspflichten im Rahmen des Vergabeprozesses und im Rahmen von Open Data • Ausweitung auf den Unterschwellenbereich, auf die Phasen „Planung“ und „Ausführung“ sowie Darlegung kompletter Verträge • Vernetzung bestehender Daten mit anderen Daten, basierend auf dem Beispiel Digiwhist 	<ul style="list-style-type: none"> • Beherrschbarkeit der institutionellen Komplexität • Weitere Standardisierung als Voraussetzung für die weitere Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten

Abbildung 9.3 SWOT-Analyse Frankreich

9.2.3 Vergleich der Länderbeispiele und Implikationen für Deutschland

Die genannten Länderbeispiele zeigen, wie die Öffnung des öffentlichen Einkaufs erfolgen kann. Beide Länder haben trotz ihrer Unterschiede in Bevölkerungszahl, BIP und öffentlichem Einkaufsvolumen in den letzten fünf bis acht Jahren deutliche Fortschritte erzielt. Auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede soll nun abschließend eingegangen werden.

Gemeinsamkeiten

Beiden Ländern gemeinsam ist zunächst eine schriftlich niedergelegte politische Zusage, diese Öffnung, auch als Teil der E-Government-Strategie, verbindlich umsetzen zu wollen (European Commission, 2015a, S. 8 ff.; 2016a, S. 14 ff.). Vergleichbar ist auch der Ansatz der Standardisierung und Zentralisierung, wengleich auch unterschiedlich (in der Slowakei in Bezug auf den Einkauf, in Frankreich in Bezug auf den Rechtsrahmen). Diese Bestrebungen werden durch zusätzlich gegründete Organisationseinheiten unterstützt (in der Slowakei durch das „Office for Public Procurement“, in Frankreich durch „Etablab“). Eine weitere, signifikante Parallele ist auch die Beteiligung in Nichtregierungsorganisationen (Slowakei seit dem Jahr 2011, Frankreich seit dem Jahr 2014) wie der OGP und OCP. Damit steigt die Selbstverpflichtung zur Umsetzung sowohl durch Formulierung von NAPs als auch infolge der Erwartungshaltung von außen.

Unterschiede

Frankreich fokussierte zunächst auf die Vereinheitlichung eines sehr komplexen und historisch gewachsenen Rechtsrahmens, während die Slowakei bereits neue Gesetze erlassen konnte und hiervon auch sichtbar Gebrauch gemacht hat. Die Slowakei konnte somit etwas schneller mit der konkreten Umsetzung beginnen, die vermutlich durch eine insgesamt geringere Anzahl öffentlicher Behörden vereinfacht wurde. Die Slowakei zeigt sich deutlich radikaler, indem sie beispielsweise die Gültigkeit der Verträge an deren Veröffentlichung knüpft und Klagen zulässt. Eine fehlende Öffnung kann sogar die Rückzahlung der Leistungen durch den Auftragnehmer nach sich ziehen. Hier erscheint Frankreich gemäßiger und fokussiert zunächst eher auf die Anpassung von Strukturen und Abläufen.

Während die Slowakei bereits vollständige Verträge für den Ober- und Unterschwellenbereich veröffentlicht (allerdings als PDF), macht Frankreich eher selektive Daten öffentlich (als Excel), und zwar bislang nur für den Oberschwellenbereich verbindlich und lediglich freiwillig für den Unterschwellenbereich. Die bereitzustellenden Daten für den Unterschwellenbereich gehen in

jedem Fall bei beiden Ländern über jene in Deutschland hinaus. Auch im Hinblick auf die Kontrolle messbarer Ergebnisse stellt sich die Slowakei sehr fortschrittlich dar und hat begleitend diverse Indikatoren und Messungen genutzt, um die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zu überprüfen. Insgesamt erscheint die Abstimmung in der Slowakei zwischen Politik, NGOs und Gesellschaft enger, Anpassungen scheinen schneller vorgenommen werden zu können. Dies mag damit zu tun haben, dass die Slowakei von Beginn an Partizipation als wichtiges Element in ihren Maßnahmen integriert und hier auch kurze Antwort- und Umsetzungsfristen festgelegt hat. Frankreich setzte hier zunächst auf eine ergänzende Organisationsstruktur (hier Etalab). Dies erscheint in Anbetracht der Größe und Fragmentierung Frankreichs sinnvoll. Mittlerweile hat Frankreich auch Maßnahmen zur Beteiligung der Bürger aufgegriffen.

Differentialdiagramm zur Visualisierung

Um einen strukturierteren und auch visuellen Vergleich beider Länder zu ermöglichen, wurden basierend auf den vorherigen sieben Wirkungsdimensionen 22 weitergehende Kriterien zur Bewertung gebildet. Die Basis für die Kriterienliste bilden die verwendete Literaturrecherche (u.a. Granickas, 2016; Mendes & Fazekas, 2018; OECD, 2009b; Open Contracting Partnership, 2019f) und bisher gewonnene Erkenntnisse aus der Dissertation. Die Auswahl der Kriterien ist zugunsten einer ausgewogenen Verteilung über die sieben Dimensionen erfolgt. Somit ist die Kriterienliste keine erschöpfende Darstellung zur generellen Bewertung von Best Practices, sondern eher ein praktisches Prüfschema. Anschließend wurde jedes Kriterium für jedes Land bewertet. Das Ergebnis zeigt Tabelle A.12, die der Übersichtlichkeit halber im Anhang zu finden ist.

Auch das Verlaufsmuster des Differentialdiagramms zeigt noch einmal deutlich, dass sich die Slowakei und Frankreich in den Wirkungsdimensionen Strategie, Organisation und Recht auf ähnlichem Niveau bewegen, aber dabei unterschiedliche Aspekte betonen. Mit Blick auf Transparenz, Partizipation und Kollaboration sind die größten Abweichungen zwischen beiden Ländern zu verzeichnen: Hier erscheint die Slowakei deutlich aktiver als Frankreich. Die geringste Beteiligung ist für beide Länder in der Dimension „Technologie“ zu verzeichnen, da hier die zukunftsgerichteten Technologien noch keinen Einzug erhalten haben. Aus diesem Grund werden in Abschnitt 9.3 ergänzend drei zukunftsweisende Beispiele diesbezüglich vorgestellt.

Ableitungen für Deutschland

Für Deutschland ergibt sich daraus eine interessante Beobachtung: Aufgrund seiner Größe und seines föderalen Aufbaus wird Deutschland vermutlich ähnlichen strukturellen Herausforderungen wie Frankreich begegnen, die mit vergleichbaren Maßnahmen gelöst werden könnten. Für eine zügige und schlagkräftige Umsetzung wäre dann eine Orientierung an den Ideen der Slowakei wünschenswert. Eine Kombination klassischer mit agilen Vorgehensweisen bietet sich dabei für eine potentielle Umsetzung an. Insgesamt erscheint es hilfreich, diese Veränderungen für den öffentlichen Einkauf – genauso wie Frankreich – als digitale Transformation einzuordnen. Hiermit wird eine mehrjährige, intensive und vielschichtige Entwicklung anstelle einzelner Aktivitäten angekündigt, was sicherlich angemessen ist und die richtige Erwartungshaltung setzt. Die Implikationen hieraus werden in Kapitel 10 im Leitbild und in den Handlungsempfehlungen konkreter aufgegriffen.

9.3 Zukunftsweisende technologische Beispiele

Ergänzend werden in diesem Kapitel drei zukunftsweisende Beispiele vorgestellt, die insbesondere die Kategorien Technologie und Transparenz abdecken und außerdem Preisträger des EU Datathons¹¹ waren. Ihre Präsentation wird anhand einer Kurzdarstellung erfolgen.

C4P – Künstliche Intelligenz, Automation und Textmining im öffentlichen Einkauf

Anbieter der C4P-Plattform ist das gleichnamige Unternehmen, welches im Jahr 2017 gegründet wurde und seinen Sitz in Brüssel hat (C4P, 2017a, S. 2). Die geographische Abdeckung umfasst die EU. Die Zielgruppen sind insbesondere die öffentliche Verwaltung, die Wirtschaft, aber auch die Bürger (C4P, 2017a, S. 6).

C4P bietet unter Nutzung von künstlicher Intelligenz, Machine Learning, Automation und Textmining¹² Informationen zum öffentlichen Einkauf der EU. Konkrete Anwendungsmöglichkeiten umfassen Informationen zum Einkaufsverhalten, zur aktuellen Leistungsfähigkeit bestehender Unternehmen,

¹¹„Der EU Datathon 2019 ist ein Wettbewerb, der die Weiterverwendung offener EU-Daten aus dem Offenen Datenportal der EU fördert“ (Europäische Union, 2019a).

¹²Text Mining ist das maschinelle Auslesen unbekannter Informationen aus nicht oder wenig strukturierten Texten (Geierhos, 2018b).

zur Marktsituation, zu den vermutlich besten Firmen für eine Zusammenarbeit sowie Preisinformationen (zum Beispiel das durchschnittliche Preislevel). Über Textmining können passende Ausschreibungen gezielter gefunden werden als über generische und oftmals falsche CPV-Codes. Weiters können passende Ausschreibungen automatisch für eine Weiterqualifizierung über die Plattform an die jeweiligen Einkäufer in den Unternehmen versendet werden. Basierend auf den eigenen Präferenzen kann so eine verbesserte Jahresplanung aufgebaut werden. Über die Marktsegmente, in denen die eigene Organisation tätig ist und in welchem Umfang, sowie neue Marktsegmente können laut C4P Informationen in nur wenigen Minuten zusammengestellt werden (C4P, 2017b).

Aktuell umfasst die Plattform 133 einkaufende Organisationen, 4 300 Lieferanten, 23 Sektoren und etwa 3,5 Milliarden Euro Einkaufsvolumen (C4P, 2019). Die Kosten für die Nutzung der Plattform sind auf der Homepage nicht hinterlegt; sie sind angebotsbasiert. Grundsätzlich soll ein Freemium-Modell angeboten werden: Frei soll die Nutzung eines eingeschränkten Umfangs der Plattform für Bürger und Universitäten sein; das Premium-Modell mit vollem Umfang findet dann Anwendung für alle anderen Nutzer (C4P, 2017a, S. 9). C4P war der Gewinner des EU Datathons 2017 (European Union, 2017).

Tenderlake – Smart Assistance für passende öffentliche Ausschreibungen

Tenderlake Ltd. ist ein Unternehmen, welches im Jahr 2016 gegründet wurde und seinen Hauptsitz in UK hat. Im Jahr 2018 machte das Unternehmen einen Umsatz von 7,8 Millionen Pfund und besaß 52 Mitarbeiter. Tenderlake bietet als „Smart Assistant“ einen Service basierend auf künstlicher Intelligenz zur Analyse von Ausschreibungsbekanntmachungen in UK und Europa an.

Als Teil der Produktpalette bietet Tenderlake den European Procurement Data Atlas an, Tenderlake Foresight und Tenderlake Bespoke.

Der European Procurement Data Atlas ist eine webbasierte und interaktive Datenbank, die öffentliche Einkaufsdaten der letzten sechs Jahre einheitlich dargestellt in Euro beinhaltet (auf Anfrage sind auch Daten bis zu zehn Jahre rückwirkend erhältlich). Basierend hierauf können diverse Analysen zur Beantwortung zum Beispiel folgender Fragen bereitgestellt werden:

- Wie hoch ist die öffentliche Verausgabung in welchem Land und in welchen Industrien?
- Welcher Anteil der Verträge in Prozent wird außerhalb des Landes vergeben (pro Land und Industrie)?
- Nach welchem Muster werden Verträge (nach Anzahl und Volumen) in welchen Ländern und Industrien durch welche Art von Einkäufern vergeben?

- Welche Produkte und Dienstleistungen lassen das meiste Wachstum in welchem Land und für welche Einkäufer erwarten?
- Wie ist die Verteilung auf welche Vertragsarten in welchen Ländern?
- Welcher Anteil der Angebote wurde über SMEs eingereicht – wie sieht die zu erwartende Entwicklung aus?

„Tenderlake Foresight“ analysiert historische Einkaufsmuster und bietet eine Aussage darüber, wer wahrscheinlich einen Bedarf an dem angebotenen Produkt/Dienstleistung in den kommenden Monaten haben wird. Dies kann genutzt werden, um zum Beispiel Geschäftsentwicklungsmöglichkeiten stärker hierauf auszurichten und eine größere Anlagerendite zu erhalten.

„Tenderlake Bespoke“ beinhaltet die individuelle Beantwortung von Anfragen rund um die Nutzung öffentlicher Einkaufsdaten (Tenderlake Ltd., 2019d).

Tenderlake wird bereits von etwa 3 500 Organisationen genutzt. Die Suche kann in 24 Sprachen erfolgen, während die Auftragsbekanntmachungen automatisch in Englisch übersetzt werden. Das Unternehmen war Gewinner des EU Datathons 2018 und wurde außerdem durch Google und die Financial Times als Top 100 „Digital Champion“ in Europa in der Kategorie „Using technology for social challenges“ geehrt (Tenderlake Ltd., 2019a; The Financial Times Ltd., 2019). Mit Blick auf das Preismodell wird ein „Professional“-Paket und ein „Enterprise“-Paket angeboten (Tenderlake Ltd., 2019c).

PublicBI – Echtzeitanalyse öffentlicher Einkaufsdaten

Sitz des Unternehmens PublicBI bestehend aus zwei Personen ist Deutschland (PublicBI, 2018, S. 12). Es wurde 2017 gegründet und bietet Echtzeit-Analyse und Darstellung eines Dashboards über alle EU-relevanten öffentlichen Einkäufe an. Diverse Selektionsmöglichkeiten umfassen jene nach Land, Jahr, Verfahrensart, Lieferant und Vertragsart. Zielgruppen sind die Wirtschaft und Bürger (PublicBI, 2018, S. 15).

Die Daten basieren im Wesentlichen auf offenen Daten der EU der letzten zwölf Jahre. Diese wurden angereichert durch zum Beispiel Ländercodes, Sprachcodes, das BPI der Länder und Inflationsraten. Basierend auf einer Datenbereinigung können so Dashboards und Visualisierungen angeboten werden, die für alle zugänglich, interaktiv und cloudbasiert sind. Ihre Nutzung setzt keine Programmierkenntnisse voraus und die Öffentlichkeit kann Feedback und Anfragen im Sinne einer kollaborativen Entwicklung stellen (PublicBI, 2018, S. 8 f.).

Das Angebot ist aktuell kostenfrei und soll in Richtung eines Geschäftsmodells weiterentwickelt werden. Ziel ist es, zum Beispiel vermehrt Trendanalysen anzubieten, mehrere Dimensionen abzubilden, mehrere Datensätze zu ergänzen und Korrelationen zu entdecken, die Datenqualität zu steigern, mit anderen Datenanbietern zusammenzuarbeiten und über Mustererkennung fehlende Werte zu ergänzen (PublicBI, 2018, S. 10). PublicBI war zweiter Gewinner des EU Datathons 2018.

Schlussfolgerungen

Die drei Beispiele zeigen eindrücklich die Anwendung neuer Technologien auf den öffentlichen Einkauf. Durch die bereits bestehende Anzahl der Nutzer, aber auch durch die Umsatzhöhe im Beispiel von Tenderlake nach nur drei Jahren, wird der Bedarf deutlich. Während C4P und Tenderlake schon etwas weiter fortgeschritten sind, steht PublicBI noch am Anfang seiner Entwicklungsmöglichkeiten. Aber auch dieses Unternehmen überzeugt bereits jetzt durch das frei verfügbare Angebot eines umfänglichen Echtzeit-Dashboards. Alle drei Beispiele könnten auch sehr gut für den deutschen Markt angewendet beziehungsweise ausgebaut werden.

9.4 Zwischenfazit: Vielfalt bestehender Lösungsansätze auch für Deutschland nutzbar

Die in diesem Kapitel, aber auch im Laufe der Arbeit vorgestellten Best Practices geben diverse Anregungen, wie die Öffnung des öffentlichen Einkaufs umgesetzt werden kann. Wichtig erscheint eine Einbettung in ein gesamthafes Vorgehen bestehend aus mehreren Maßnahmen wie Frankreich und die Slowakei eindrücklich zeigen. Die vorgestellte Kriterienliste kann helfen, weitere Länderbeispiele zu bewerten und – bei weiterer Anwendung – Muster und Präferenzen zu erkennen. Einzelne Best Practices können ganzheitliche Maßnahmen vervollständigen und darüber hinaus gute Anregungen für eigene Geschäftsmodelle geben.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Leitbild und Handlungsfelder zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs in Deutschland

10

Die ausführliche Bestandsaufnahme, die Ergebnisse der Online-Befragung und der Blick auf die Best Practices bilden die Grundlage, um in diesem Kapitel ein Leitbild für die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten zu entwerfen. Bei Leitbildern

„... handelt es sich um Umsetzungen von Visionen, mit denen ein in unbestimmter Zukunft vorstellbarer oder wünschbarer Zustand beschrieben werden soll. Visionen sollen als Leitideen Zuversicht und Aufbruchstimmung ausstrahlen, aber auch eine Herausforderung bedeuten und Änderungsbereitschaft signalisieren“ (von Lucke, 2008, S. 21).

Anhand der Formulierung von Maßnahmen kann ein Leitbild weiter präzisiert und idealerweise auch in der Praxis wirksam werden. In Anlehnung an die vorhergehenden Kapitel erfolgt eine allgemeine Beschreibung des Leitbilds für die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten, bevor die jeweiligen Handlungsfelder entlang der Wirkungsdimensionen Strategie und Organisation, Recht, Technologie, Transparenz, Partizipation und Kollaboration vertieft werden (siehe Abbildung 10.1).

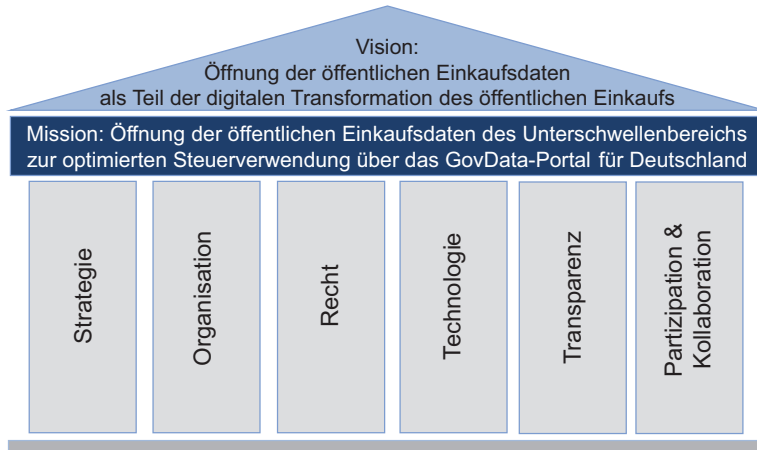


Abbildung 10.1 Leitbild der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

10.1 Vision

Die oben angestellten Überlegungen konnten die Notwendigkeit der Transparenz im Unterschwellenbereich aufzeigen und die technologischen Möglichkeiten zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs nachweisen. Die Literaturobwertung und die Online-Erhebung zeigen eine deutliche Befürwortung dieser Öffnung entlang des Gesamtprozesses des öffentlichen Einkaufs. Wenngleich das sinnvolle Ausmaß diskutiert und differenziert werden muss, wird insgesamt eine stärkere Öffnung gewünscht (siehe Abschnitt 8.3). Mit den Wünschen und Möglichkeiten hält die Entwicklung in diesem Bereich bisher nicht Schritt. Um dies zu ändern, kann zunächst die Beschreibung einer Vision hilfreich sein. Eine Vision stellt einen wünschenswerten Zustand mit einem Zeithorizont von etwa fünf bis zehn Jahren dar. Visionen sollten verständlich formuliert sein, holistisch ansetzen, messbare Ziele beinhalten und unterschiedliche Erwartungshaltungen vereinen (Kaczorowski, 2014, S. 186).

Als Teil einer übergeordneten Vision erscheint es sinnvoll, die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten in das Konzept des urbanen Datenraums einzuordnen. Dieser Ansatz wird vielfach diskutiert, meist im Zusammenhang mit Datenwirtschaft, aber auch Smart Government und Smart-City-Ansätzen. Eine *Datenwirtschaft* umfasst die Gesamtheit personenbezogener und nicht-personenbezogener Daten des öffentlichen und privaten Sektors sowie den vollständigen Kreislauf von der Erhebung bis zur Löschung von Daten, welche verschiedene Akteure bedient (beispielsweise Unternehmen, Bürger, Wissenschaft) (Schieferdecker et al., 2018,

S. 22). *Datenräume* beinhalten digitale Daten (zum Beispiel Rohdaten, Metadaten, Informationen) und ermöglichen digitale Dienste. Sie beinhalten eine Dateninfrastruktur, auf deren Basis dezentral Daten zwischen den Akteuren ausgetauscht und verknüpft werden können, es wird durch ein Netzwerk an Akteuren gestaltet und kann auch einen räumlichen Geltungsbereich haben. Es gibt Datenräume somit dezentral auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, in Unterscheidung nach Industrie und Verwaltung sowie nach Domänen (zum Beispiel Mobilität, Energie oder Finanzen). Der *urbane Datenraum* enthält alle Daten, die für eine Kommune relevant sind und stellt somit die Datenbasis einer *Smart City* dar. Auf dieser Basis können weitere Anwendungen erstellt werden. Die Öffnung der Datenbestände ist dabei ein Ziel, jedoch geht es insbesondere um den Aufbau von domänen- und bereichsübergreifenden sowie horizontalen Diensten. Sie sollen dazu beitragen, dass kommunale Prozesse von Anfang bis Ende besser analysiert und organisiert werden können. Somit stellen Open Data-Portale und auch das GovData-Portal gemäß Tabelle 10.1 im Sinne von „Government as a Platform“ unter Open Government den Beginn dar, finden aber ihre Fortsetzung im Smart Government-Konzept, welches cyberphysische Systeme berücksichtigt und die Abwicklung von Prozessen mit intelligent vernetzten Informations- und Kommunikationstechniken unterstützt. Schließlich wird dies auf der Stufe des taktilen Internets um Echtzeitberechnungen im Rahmen des Real-Time Governments ergänzt (Barns, 2018, S. 13; Schieferdecker et al., 2018, S. 29 ff.; von Lucke, 2016, S. 8).

Tabelle 10.1 Häfler Stufenmodell für die weitere Entwicklung des World Wide Webs (in Anlehnung an von Lucke, 2016, S. 8)

Web	Beschreibung	Art der Kommunikation	Stufe
Web 5.0	Taktiler Internet	Netzwerkkommunikation nahezu in Echtzeit	Real-Time Government
Web 4.0	Internet der Dinge und Internet der Dienste	Smarte Objekte, cyberphysische Systeme	Smart Government
Web 3.0	Internet der Daten, Semantisches Web	Linked Data, Open Data, Big Data, Big Data Analytics	Open Government Data
Web 2.0	Internet der Menschen, Internet zum Mitmachen	Netzwerkkommunikation über Social Media	Open Government
Web 1.0	Internet der Systeme, World Wide Web	Netzwerkkommunikation über das World Wide Web	Electronic Government

Somit würde die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten als Teil des GovData-Portals einen dezentralen urbanen Datenraum darstellen. Dieser Datenraum kann durch Erweiterung – zum Beispiel mittels funktionsübergreifender Verknüpfung mit anderen Datenbeständen, die wiederum cyberphysisch verbunden sein können – zusätzliches Potential entfalten. Dies können zum Beispiel die Objekte einer Smart City-Infrastruktur wie Straßenlaternen, Kameras oder Einrichtungen des Gesundheitswesens sein (Tenderlake Ltd., 2019b). Schließlich werden Echtzeitkalkulationen weiteren Mehrwert generieren (von Lucke, 2019, S. 50 ff.).

Angewendet auf den öffentlichen Einkauf könnte ein „digitaler Vertrag“ unmittelbar Informationen zur Leistungsfähigkeit beschaffter und eingebundener smarterer Objekte erhalten – bei einem Ausfall oder bereits proaktiv mithilfe künstlicher Intelligenz durch Mustererkennung könnte automatisiert und rechtssicher für definierte Bereiche eine Neubeschaffung angestoßen werden (unter Nutzung sogenannter „Smart Contracts“¹). In anderen Bereichen könnten Angebote automatisiert auf unterschiedliche Kriterien (Preis, Korruptionsrisiken etc.) hin ausgewertet und eine Vorauswahl passender Bieter vorgenommen werden, wie auch einige Best Practices bereits aufzeigen konnten. So konstatiert Hill:

„Bei Auftragsvergabe-, Verteilungs- oder Koordinierungsaufgaben der Verwaltung, etwa im Bereich der Wirtschaftsverwaltung oder der Daseinsvorsorge, kann KI regel- und gleichheitsorientierte Lösungen bieten und Optimierungsvorschläge (...) entwickeln“ (Hill, 2018b, S. 289).

Diese neuen technischen Möglichkeiten erfordern allerdings auch eine bewusste Auseinandersetzung damit, welche Prozesse und Entscheidungen automatisiert und durch KI getrieben werden sollten und wo der menschliche Ermessensspielraum wichtig ist (Hill, 2018b, S. 290). Es gilt also, KI im Kontext des öffentlichen Einkaufs zu hinterfragen und an geeigneter Stelle einzubinden. So könnte sich der öffentliche Einkauf zum intelligenten Steuerer entwickeln.

Eine weitere Dimension betrifft unterschiedliche Bereitstellungsformen wie in Abbildung 10.2 dargestellt. So werden öffentliche Einkaufsdaten aktuell nur im begrenzten Rahmen offener Verwaltungsdatenportale als Data Repositories bereitgestellt, obwohl sie gleichermaßen im Rahmen von sogenannten *Data*

¹„Smart Contracts“ sind digitale Verträge, die auf Computerprotokollen und der Blockchain-Technologie aufbauen. Sie bieten eine effizientere Abwicklung gegenüber herkömmlichen Verträgen. Eine bekannte Plattform, die smarte Verträge anbietet, ist Ethereum (Schiller, 2019).

Data Repositories	Data Showcases	City Scores	Data Marketplaces
Offene Datenportale <ul style="list-style-type: none"> • Bieten Zugang zu Regierungsdaten in zumeist maschinenlesbaren Formaten • Die Daten sind normalerweise nicht ausgerichtet an Vorgaben oder Leistungszielen • Erstellt durch Verwaltungen 	City Dashboards <ul style="list-style-type: none"> • Bieten Zugang zu Datenvisualisierungen in Abstimmung mit städtischen Prioritäten • Die hierfür genutzten Daten sind nicht immer erhältlich oder maschinenlesbar • Erstellt durch Verwaltungen oder in Zusammenarbeit mit Forschungsinstitutionen 	Score Cards <ul style="list-style-type: none"> • Integrieren mehrere Datensätze, um so Leistungsmessungen gegen konkrete Ziele zu ermöglichen • Die genutzten Daten sind nicht immer erhältlich • Erstellt durch Verwaltungen 	Data Stores <ul style="list-style-type: none"> • Bieten Zugang zu maschinenlesbaren Daten • Datenzugang und -nutzung durch externe Parteien wird unterstützt (inklusive der Weitervermarktung) • Leistungsmessung ist eine von vielen möglichen Anwendungen • Erstellt durch Verwaltungen oder den privaten Sektor
Ziele <ul style="list-style-type: none"> • Innovationen rund um Datendienste • Transparenz 	Ziele <ul style="list-style-type: none"> • Datenvisualisierungen • Transparenz 	Ziele <ul style="list-style-type: none"> • Leistungsmessung 	Ziele <ul style="list-style-type: none"> • Innovationen rund um Datendienste

Abbildung 10.2 Urbane Datenplattformen (in Anlehnung an Barns, 2018, S. 7, übersetzt durch Verfasserin)

Showcases, City Scores und Market Places einsetzbar wären, wo weitere Anwendungsmöglichkeiten offenständen (Barns, 2018, S. 7).

Innerhalb der Dimensionen *Bereitstellungsstufen* und *Bereitstellungsformen* (siehe Abbildung 10.3) können dann die Geschäftsideen aus der durchgeführten Studie Berücksichtigung finden (siehe Abschnitt 8.2.2; Fragen 19 und 20).

Die Vision könnte somit abstrakt formuliert wie folgt lauten:

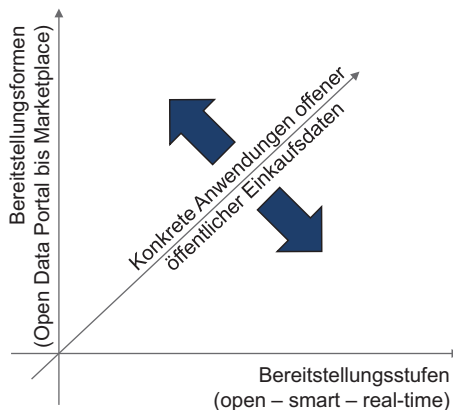


Abbildung 10.3 Einordnung der Vision öffentlicher Einkaufsdaten zwischen Bereitstellungsstufen und -formen

Spätestens im Jahr 2030 werden öffentliche Einkaufsdaten – also die für den Oberschwellenbereich und insbesondere jene für den Unterschwellenbereich – zentral über das GovData-Portal als eigener urbaner Datenraum („Public Procurement Data Space“) als Dokument und maschinenlesbar angeboten. Gleichzeitig stehen Auswertungen und Visualisierungsoptionen bereit, die einer breiten Öffentlichkeit die eigenständige und benutzerfreundliche Analyse der Daten ermöglichen. Zudem ist die Kombination öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Daten als LOD sowie Echtzeitauswertungen über fehlerhafte Verfahren oder Preise im Verhältnis zur vergangenen und aktuellen Lieferantenperformance möglich. Die offenen öffentlichen Einkaufsdaten stehen zusätzlich in digitalen Marktplätzen oder als Bestandteil von City Scores zur Verfügung. Ergänzt wird das Angebot öffentlicher Einkaufsdaten in festgelegten Bereichen durch smarte Verträge. Insgesamt wird so eine Kontrolle staatlicher Ausgaben durch Dritte möglich. Es entstehen neue Geschäftsmodelle und Unternehmen können einfacher an Ausschreibungen teilnehmen. Die erzielten Einsparungen erleichtern nachweislich die Investition von Steuermitteln in anderen Bereichen, was insgesamt zu einer höheren Glaubwürdigkeit der Politik und Zufriedenheit der Bürger führt.

Um diese Vision verwirklichen zu können, ist die Erarbeitung verschiedener Handlungsfelder nötig, auf die nun eingegangen wird.

10.2 Handlungsfelder

10.2.1 Strategie

Um einen sichtbaren Fortschritt zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs im Unterschwellenbereich zu erzielen und den verschiedenen Anforderungen unterschiedlicher Zielgruppen gerecht zu werden, erscheint es sinnvoll, in zwei Richtungen zu arbeiten.

1. Verankerung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten in den politischen Programmen, Aufnahme in den dritten NAP der OGP sowie Teilnahme Deutschlands in der Initiative „Open Contracting Partnership“

Zunächst sollte die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten in den politischen Programmen Deutschlands fest verankert werden, zum Beispiel in der Fortführung der „Digitalen Verwaltung“ oder in der „NEGS“. Die aktuellen Programme sind bis circa 2020 ausgelegt (siehe Abschnitt 5.2.3). Sobald es an die Definition des nächsten Fünfjahreszeitraums geht, sollte die Öffnung

des öffentlichen Einkaufs dort aufgenommen werden. Gleichzeitig sollte sich Deutschland in den relevanten NGOs stärker positionieren. Der Forderung nach Öffnung des öffentlichen Einkaufs im NAP (Open Government Deutschland e. V., 2019; Open Government Partnership Deutschland e. V., 2019, S. 16 f.) sollte spätestens mit dem dritten NAP im Jahr 2021 nachgekommen werden – umso mehr, da Deutschland nun auch Teil des Lenkungsausschusses ist und damit eine Vorbildfunktion einnehmen sollte. Der Konsultationsprozess sollte breiter angelegt und auf Teilnehmer der Wirtschaft, Wissenschaft und Medien ausgeweitet werden. Damit einhergehend sollte Deutschland ebenfalls Mitglied in der OCP werden (Open Government Partnership Deutschland e. V., 2019, S. 16 f.). Um allein diesen Schritt zu erreichen, kann es im Vorfeld erforderlich sein, das Bewusstsein der politischen Vertreter für dieses Thema mithilfe verschiedener Gremien zu schärfen, damit ein offener öffentlicher Einkauf nicht nur ein Schlagwort bleibt (Granickas, 2016, S. 10).

2. Aufsetzen eines interdisziplinären und ebenenübergreifenden Projekts zur Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten

Darüber hinaus könnte ein interdisziplinär besetztes Projekt zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs sinnvoll sein, welches die strategischen und operativen Fragestellungen vorbereitet, zur Entscheidung und in die Umsetzung bringt. Dieses Projekt sollte Teilnehmer aus verschiedenen Zielgruppen (Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft, NGOs, Politik, Medien, Bürger – siehe Abschnitt 5.4) und föderalen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) integrieren, um möglichst frühzeitig eine umfassende Perspektive auf das Thema zu gewinnen. Dies wird auch in Erfahrungsberichten als Vorteil eingestuft: „In open contracting and public spending, a collaborative partnership between government, civil society and the private sector is often referred to as the ‘golden triangle’“ (Granickas, 2016, S. 13). Da die stark fragmentierte kommunale Ebene einen Anteil von bis zu 40–60 % am gesamten Beschaffungsvolumen trägt (Beck & Schuster, 2013, S. 8; Bundesministerium des Innern & Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004, S. 3), sollte diese besonders berücksichtigt werden. Dieses Projekt sollte von einer gemeinsamen Stelle koordiniert werden. Diese könnte auf Bundesebene, aber auch bei einem Land angesiedelt sein, welches dann die übergreifende Projektsteuerungsaufgabe übernimmt.

Die Teilnahme und das Projektvorgehen müssen abgestimmt und zugesichert sein. Der zeitliche Umfang der Teilnahme sollte klar benannt werden, um Teilnehmer nicht zu frustrieren und im Verlauf des Projekts zu verlieren. Als Projektvorgehensweise bieten sich neben traditionellen Vorgehensweisen auch agile Methoden an. Da es sich beim öffentlichen Einkauf um ein komplexes Thema

handelt, kann mit Agilität der Vielfalt und den stetigen Veränderungen möglicherweise besser begegnet werden (Hill, 2015, S. 416). Denkbar ist ein stetiger Fortschritt, der sich an kürzeren Teilprojektphasen orientiert. Weiters muss festgelegt werden, in welcher Reihenfolge der Anbindung welcher Datenquellen welche Daten über den Projektverlauf veröffentlicht werden. Ebenfalls wichtig erscheint ein Kommunikationskonzept, welches einerseits regelmäßig über den Projektfortschritt informiert, andererseits kontinuierliche Teilhabe im Sinne von Partizipation und Kollaboration mit Multiplikatoren des Projektes sowie der breiten Öffentlichkeit zulässt.

10.2.2 Organisation

3. Besetzung des Projektes mit verschiedenen Akteuren

Es erscheint sinnvoll, dass unterschiedliche Organisationen des öffentlichen Einkaufs in dem unter Handlungsfeld 2 skizzierten gemeinsamen Projekt vertreten sind. Hier sollten sowohl Teilnehmer mit ersten Erfahrungen in der Öffnung öffentlicher Verwaltungsdaten, idealerweise Einkaufsdaten, als auch Teilnehmer, für die dies noch Neuland ist, aufgenommen werden. Mit Blick auf die föderale Verankerung (Bund, Land, Kommune) könnten dies zum Beispiel jene Bundes- und Landesbehörden sein, die bereits als Einkaufskooperationen organisiert sind (siehe Abschnitt 6.3.1), Vergabestellen unterschiedlicher Größen, Vertreter von GovData als zentralem Datenportal, der bestehenden Transparenzportale (zum Beispiel Hamburg, Bremen) oder der Vorreiter-Kommunen (zum Beispiel Köln, Bonn). Weiterhin denkbar sind Teilnehmer statistischer Ämter oder der Rechnungshöfe.

Aus der Wirtschaft sollten sowohl Anbieter und Betreiber von Vergabe- und Bekanntmachungsportalen als auch Vertreter von Organisationen, die regelmäßig an Ausschreibungen der öffentlichen Hand teilnehmen (zum Beispiel Verbände, aber auch Unternehmen selbst), in Betracht kommen. Ebenso relevant erscheinen Vertreter querschnittlicher (Nichtregierungs-)Organisationen oder Projekte, die sich bereits konkret mit öffentlichen Einkaufsdaten auseinandersetzen oder auseinandergesetzt haben (zum Beispiel „Code for Germany“, „Digiwhist“).

Die Auswahl der richtigen Vertreter im Sinne einer repräsentativen Mischung und einer offenen, konstruktiven Einstellung und ihre möglichst frühe Beteiligung scheint eine wichtige Voraussetzung für den Projekterfolg zu sein.

4. Definition und Nutzung von Standards

Ein weiterer Aspekt der Organisation ist die Entscheidung gegen oder für die Nutzung von Standards als Grundlage für das Projekt. Standards bieten den Vorteil, dass sie die Sammlung und Strukturierung öffentlicher Einkaufsdaten, ihre Weiterverwendung sowie das Monitoring vereinfachen (siehe Abschnitt 7.2.1). Der OCDS als aktuell einziger internationaler Standard sollte mit Blick auf ein Musterdatenschema sowie die Anwendbarkeit des Vorgehens für Deutschland überprüft und – falls erforderlich – angepasst werden (Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, 2017, S. 42; Granickas, 2016, S. 8). Dies sollte als Teil der Bestandsanalyse erfolgen (siehe Handlungsfeld 10). Die Nutzung von Standards wird als Best Practice auch in der Online-Befragung genannt (siehe Abschnitt 8.3.3, Frage 36).

5. Erarbeitung von Geschäftsmodellen und User Stories pro Anwendergruppe

Als Teil der gemeinsamen Arbeit sollten Geschäftsmodelle, praktische Beispiele und Anwendererzählungen (sogenannte „User Stories“) entwickelt werden, die die quantitativen und qualitativen Mehrwerte benennen. So können die wichtigsten Themen identifiziert und umgesetzt werden, was die Gefahr reduziert, sich in der Vielfalt der möglichen Aspekte zu verlieren. Gleichzeitig werden auf diese Weise die Bedarfe der einzelnen Akteure noch einmal konkret adressiert. Dies unterstützt eine der zentralen Anforderungen aus dem finalen Workshop (siehe Abschnitt 8.1.6). Die User Stories sollten von einer Kosten-/Nutzenschätzung begleitet werden, die im Projektverlauf an Genauigkeit gewinnt. Gleichzeitig können Verwaltungen so frühzeitig Vorschläge zur Deckung der Kosten in Form von Geldleistungsmodellen erarbeiten.

10.2.3 Recht

6. Ausweitung der Berichtspflichten auf den Unterschwellenbereich und den gesamten öffentlichen Einkaufsprozess im Recht sowie in der Statistik

Das Vergaberecht wird über Bund, Länder und Kommunen in unterschiedlichen Regelungen umgesetzt. Dies ist der föderalen Struktur geschuldet, weshalb es eine besondere Herausforderung ist, auf Vereinheitlichungen „von oben“ hinzuwirken. Dies macht nochmals den Vorteil einer gemischten Projektbesetzung möglichst aller föderalen Ebenen deutlich, da so die Themen adressatengerecht in unterschiedlichen Gremien eingesteuert werden können.

Aktuell gibt es nur wenige Veröffentlichungspflichten für den Unterschwellenbereich (siehe Abschnitt 6.1). Die Einschränkungen orientieren sich im Wesentlichen an anderen Rechtsgebieten wie dem Datenschutz oder dem Informationsfreiheitsgesetz. Eßig ergänzt:

„So lange die oben skizzierten Prinzipien der ordnungsgemäßen Vergabe eingehalten und das vorgeschriebene Vergabeverfahren [die Phasen Ausschreibung und Vergabe betreffend, Anm. d. Verf.] fehlerfrei durchgeführt wird, steht es der öffentlichen Beschaffung frei, alle skizzierten Elemente des strategischen Beschaffungsprozesses zu bearbeiten“ (Eßig, 2008, S. 301).

Dies lässt also einen Handlungsspielraum zu, den man für die Öffnung des öffentlichen Einkaufs nutzen sollte, wie die Städte Hamburg und Bremen bereits zeigen. Für das IFG-Bund ist es so, dass öffentliche Einkaufsdaten bereits durch den Begriff der „amtlichen Informationen“ abgedeckt sind. Demnach müssen öffentliche Einkaufsdaten gar nicht immer explizit erwähnt sein, um sie anfordern zu können (Open Contracting Partnership, 2019e, S. 5 f.). Gleichzeitig sollten die Definitionen rund um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten geschärft werden (siehe hierzu auch Abschnitt 10.2.5, Handlungsfeld 13).

Unstrittig erscheint, dass eine stärkere Verpflichtung zur Veröffentlichung im Unterschwellenbereich über die Verankerung im Recht eine größere Sogwirkung für die Veröffentlichungen hätte. Die eVergabe hat eindrücklich gezeigt, dass das Setzen auf Freiwilligkeit nicht zu maßgeblichen Fortschritten geführt hat (siehe Abschnitt 6.2.1.10). Die Ausweitung der verpflichtenden eVergabe auf den Baubereich, eine insgesamt breitere Veröffentlichungspflicht für den Unterschwellenbereich mit einer festzulegenden Mindestschwelle in Euro sollten im Vergaberecht, aber auch in der VergStatVO verankert werden. Dies muss einerseits alle Phasen des Einkaufs (von der Planung bis zur Ausführung) (siehe Abschnitt 6.3.2) und andererseits ein umfangreicheres Datenspektrum (siehe Abschnitt 6.3.2 und Abschnitt 7.3.9) betreffen. Die Anregungen im finalen Workshop (siehe Abschnitt 8.1.6) und die Ergebnisse der Online-Befragung (siehe Abschnitt 8.2.3, Fragen 33 und 34) untermauern dies ebenfalls. Weiters könnte diskutiert werden, einen weiteren Bekanntmachungsstatus einzuführen: Neben der Ausschreibungs- und Vergabebekanntmachung könnte dies eine Projektabschlussinformation sein, sodass ad hoc auswertbar wäre, welche Projekte in welchem Zeitraum bereits umgesetzt wurden.

Parallel sollte man nicht nur auf eine konsolidierte, veränderte Rechtsprechung warten, sondern auf der Basis der bestehenden Rechtsvorschriften einen Lösungsraum erarbeiten. Das Warten kann andernfalls zulasten konkreter

Ergebnisse in einer überschaubaren Zeit gehen. In diesem Fall erscheint die ausgearbeitete Argumentation über Geschäftsmodelle sowie mehrwertige Anwendungsbeispiele (siehe Abschnitt 10.2.2) hilfreich.

Es sollte auch darauf hingewirkt werden, die statistischen Ämter in der Rolle der Datenbereitstellung zu unterstützen, da die Aufbereitung und Plausibilisierung von Daten bereits ihr tägliches Kerngeschäft sind. Wie im Beispiel gezeigt: Das Statistikeramt in der Slowakei ist der Hauptlieferant von Daten für das slowakische Open Data-Portal (Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society, 2017, S. 5).

7. Definition öffentlicher Einkaufsdaten als „High Value Data Set“

Es gilt vor dem Hintergrund der neuen PSI-Richtlinie (EU 2019/1024) die Definition öffentlicher Einkaufsdaten als „High Value Data Set“ unter „Statistik“ in der nationalen Umsetzung der neuen Richtlinie zu berücksichtigen (siehe Abschnitt 7.1.1). Um den Interpretationsspielraum einzugrenzen, ist es sinnvoll, Begriffe wie „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ zu präzisieren, so wie dies bereits partiell (zum Beispiel vom InGFA) eingefordert wurde (siehe Abschnitt 7.1.3.1). Die erarbeiteten Ergebnisse sind in die jeweiligen Gremien der unterschiedlichen Ebenen einzubringen.

10.2.4 Technologie

8. Zentrale Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten auf dem GovData-Portal

Technologisch gibt es mit dem GovData-Portal bereits einen soliden Ansatzpunkt. Dort können auch öffentliche Einkaufsdaten zentral und im Sinne der Definition von „open“ eingestellt werden. Die Umfrage förderte den klaren Wunsch der Befragten nach zentraler Bereitstellung zutage (siehe Abschnitt 8.2.2, Frage 17). Der Prozess der Bereitstellung müsste im Rahmen des Projektes erarbeitet werden. Die Angebote zur Interaktion, also zur Partizipation und Kollaboration, sind bei dem GovData-Portal insgesamt noch ausbaufähig. Es sollten nicht nur verschiedene Formate (Online-Lab, Forum, Feedbackformen etc.), sondern auch Werbung in der Öffentlichkeit zur Nutzung des Portals in Betracht gezogen werden, um es von einem datenzentrierten zu einem nutzerzentrierten Portal weiterzuentwickeln (OECD, 2018b, S. 170 f.). Interessant für den öffentlichen Einkauf sind die geplanten Erweiterungen der Plattform in Richtung LOGD sowie Auswertungs- und Visualisierungsmöglichkeiten (siehe Abschnitt 7.3.9.2).

Darüber hinaus sollten perspektivisch Technologien wie Blockchain und KI berücksichtigt werden. Ein Beispiel hierfür ist Kanada, das mithilfe von Blockchain-Technologie die Registrierung der Lieferanten im öffentlichen Einkauf vorantreiben möchte. Die Ausgangssituation ist, dass Regierungen, Bürger und Unternehmen häufig die gleichen Informationen anfragen (zum Beispiel Name, Adresse). Die Überprüfungen finden mehrfach und wiederholt über unterschiedliche Kanäle (online, offline, Papier) statt, obwohl die Informationen bereits bei anderen Behörden vorliegen. Bedingt durch technische und rechtliche Vorgaben gibt es somit eine Vielzahl einzelner und verteilter Datenhaltungen. Mithilfe von Blockchain soll es möglich werden, dass die Daten nur einmalig erhoben („tell us once“) und dann automatisch bei zusätzlichen Anfragen behördenübergreifend weiterverwendet werden können („validate once“) (Serghi, 2018).

9. Verschränkung von technologie-/entwicklungsaffinen sowie anwenderorientierten Rollen in der Ausarbeitung der Konzepte

Als Mitwirkende sind einerseits die technischen Rollen interessant wie zum Beispiel Architekten, Solution Consultants, Datenanalysten und Entwickler. Andererseits ist aber auch die Integration der Nutzerperspektive durch die Anwender der Daten essentiell, da eine Technologie nur dann ihre Stärke entfaltet, wenn sie tatsächlich genutzt wird. Die Nutzer sollten unterschiedlichen Gruppen entstammen, damit ein möglichst breites Feedback berücksichtigt werden kann (siehe Abschnitt 10.2.6). Wie der Prozess des Feedbacks organisiert sein könnte, ist unter Handlungsfeld 14 in Abschnitt 10.2.6 spezifiziert.

10. Bestandsaufnahme und Entwicklung eines Musterdatenschemas

In einer Bestandsaufnahme sollten bestehende Systeme, verfügbare Dokumente und Daten, ihre Unterschiede und die aktuelle Datenqualität im Vordergrund stehen. Die realen Daten müssen mit dem in Abschnitt 10.2.2 festgelegten Standard abgeglichen werden (Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, 2017, S. 42). Gegebenenfalls machen sie Anpassungen des Standards für Deutschland erforderlich. Der Abgleich zwischen dem Standard und der Realität hilft, nach und nach das für Deutschland passende Musterdatenschema als Teil eines Sollkonzepts zu entwickeln und anzuwenden. Die Ergebnisse könnten dann in das Projekt zur Vergabestatistik genauso einfließen wie in die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten über GovData.

11. Erarbeitung des Sollkonzepts inklusive der Verankerung von Datenqualität

Das Sollkonzept beinhaltet neben dem Musterdatenschema künftige Prozesse der Datenbereitstellung, der -plausibilisierung und -bereinigung sowie Auswertungs- und

Visualisierungsmöglichkeiten. Datenqualität herzustellen und aufrechtzuerhalten ist essentiell für eine belastbare Transparenz (Mendes & Fazekas, 2018, S. 21 f.). Ein klarer Prozess mit Verantwortlichen (und gegebenenfalls die Einführung der Rolle eines „General Data Administrators“ wie in Frankreich, siehe Abschnitt 9.2.2.4) sowie eine regelmäßige Kontrolle können hier unterstützen. Darüber hinaus sind Innovationsthemen wie LOD und KI für den öffentlichen Einkauf zu bewerten (Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, 2017, S. 42; Mendes & Fazekas, 2018, S. 19). Gegebenenfalls kann ein Pilot entwickelt werden, der erste Anwendungsmöglichkeiten aufzeigt und den Nutzern hilft, konstruktives Feedback zu geben.

10.2.5 Transparenz

12. Transparenz im Spannungsfeld einer veränderten Fehlerkultur und nachweislich zu lösenden Problemen

Die Befragungsergebnisse zeigen in Bestätigung der theoretischen Erkenntnisse aus der Literatur, dass eine der größten Stärken der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten die Erhöhung der Transparenz ist (92 % Zustimmung), insbesondere im Umfeld der Verfahrens-, Anbieter- und Lieferantentransparenz (78 % Zustimmung), unmittelbar gefolgt von einer Verminderung der Korruption (86 % Zustimmung), primär in den Teilprozessen der Ausschreibung/Bekanntmachung, Vergabe und Kontrolle. Als größte Chance wird die Korruptionsprävention mit 83 % Zustimmung angesehen (siehe Abschnitt 8.2.2, Fragen 23 und 25 und Abschnitt 8.2.3, Fragen 27 und 29). Für die Befragten ist der positive Zusammenhang zwischen Transparenz und Korruptionsreduktion somit eindeutig. Auch die erörterte Literatur gibt hierzu Belege (siehe Abschnitt 6.5.1).

Im finalen Workshop (siehe Abschnitt 8.1.6) wurde thematisiert, dass Transparenz oft angstbesetzt sei, da man hierunter zuvorderst „Anprangern“ und „Vorführen“ verstehe. Wichtig sei, anstelle von „bashing“ oder „naming and shaming“ in einen kritischen Diskurs zu treten. Es sollten viel stärker die Optimierungsmöglichkeiten und Chancen in den Vordergrund gerückt werden. Dies verdeutlicht, dass der Umgang mit Fehlern eine gezielte Auseinandersetzung benötigt, unter Umständen sogar die bestehende Kultur auf den Prüfstand stellt. Mögliche erste Fragen, die diesen Diskurs treiben, könnten sein: Wie ist die aktuelle Fehlerkultur? Was ist die gewünschte Fehlerkultur? Was wird akzeptiert und wo werden Grenzen gezogen? Wandelt sich dies mit dem zeitlichen Verlauf des Projekts und zunehmendem Wissensaufbau der Beteiligten?

Eine interessante Anregung war, über das „Drehen der Spielregeln“ ein Umdenken in Gang zu setzen, welches Transparenz sukzessive zu einer Selbstverständlichkeit werden lässt: Nicht die Transparenz der Daten benötigt eine Berechtigung, sondern ihre Geheimhaltung. Dies wurde auch in der Online-Befragung durch die Forderung unterstützt, dass das Gemeinwohl Vorrang vor unbegründeten Geheimhaltungsinteressen haben sollte (siehe Abschnitt 8.3.3, Frage 34). Zugleich wurde nochmals betont, dass Transparenz an sich nicht das Ziel sei, sondern Mittel zum Zweck. Mit der gewonnenen Transparenz müssten konkrete Probleme gelöst oder Optimierungen erreicht werden. Dies könnte Bestandteil der bereits erwähnten Anwendererzählungen („User Stories“) werden (siehe Abschnitt 10.2.2, Handlungsfeld 5).

13. Definition eines stufenweisen Vorgehens zur Öffnung der Daten sowie Festlegung der zu öffnenden Datentypen, Warengruppen und Projekte

Das Handlungsfeld adressiert, welche Daten wann und wie und für wen bereitgestellt werden. Dies kann sehr unterschiedlich sein, je nach Art der Daten und Geheimhaltungspflichten (zum Beispiel nationale Sicherheit) und je nachdem, zu welchem Zeitpunkt die Daten vorliegen und wann sie in welchem Rhythmus der Aktualisierung bereitgestellt werden und für welche Interessensgruppen (nicht alles ist für alle wichtig/richtig).

Im Vordergrund sollte die Ausgewogenheit zwischen Umfang der Daten und Umsetzbarkeit des Vorgehens stehen, da zu viele Daten möglicherweise erste Umsetzungsbeispiele verkomplizieren und verlangsamen. Es bietet sich an, zunächst mit Basisdaten zu beginnen und diese kontinuierlich auszubauen, dem Grundsatz „build a simple system and let it evolve“ (O’Reilly, 2011, S. 21) folgend und gemäß dem stufenweisen Vorgehen der OCP in Abbildung 10.4 (Open Contracting Partnership, 2019i). Ähnlich dem Fünf-Sterne-Schema

Kategorie	Level 1	Level 2	Level 3	Level 4	Level 5	Erläuterungen
Erweiterung					F	<ul style="list-style-type: none"> Plus Erweiterungen und Verknüpfungen zu anderen Datensätzen (z. B. Ort, Budget)
Fortgeschritten				E		<ul style="list-style-type: none"> Verfügbar über API Persistente URLs
			D			<ul style="list-style-type: none"> Anpassungen und Updates (in JSON) Vertragsdetails (in JSON) Physischer und finanzieller Status (in JSON)
Mittel			C			<ul style="list-style-type: none"> Ausschreibungs- und Vergabebekanntmachungen und Vertragsdaten strukturiert mit festen IDs und Klassifikation als JSON
		B				<ul style="list-style-type: none"> Ausschreibungs- und Vergabebekanntmachungen als strukturierte und herunterladbare CSV-Daten
Basis	A					<ul style="list-style-type: none"> Nur Ausschreibungs- und Vergabebekanntmachungen als PDF

Abbildung 10.4 Grade der Veröffentlichung (in Anlehnung an Open Contracting Partnership, 2019i, übersetzt durch Verfasserin)

von Berners-Lee (Berners-Lee, 2006, S. 6) sieht dies ebenfalls fünf Stufen der Öffnung für öffentliche Einkaufsdaten vor.

Weitere Möglichkeiten der Abschichtung könnten die schrittweise Öffnung der Daten nach Empfänger sein (zum Beispiel Öffnung gegenüber der Wissenschaft vor Öffnung gegenüber der breiten Öffentlichkeit) oder die Abschichtung nach Sektoren (zum Beispiel allgemeine öffentliche Einkaufsdaten vor Verteidigung und Sicherheit) oder Projekten (Projekte mit hoher Bedeutung für die Region vor Projekten unterhalb eines bestimmten Volumens). Das eröffnet die Chance, sich von kleineren zu größeren Empfängergruppen zu steigern oder sich mit zunehmendem Fach- und Projektverständnis von weniger komplexen bis hin zu komplexeren Datenbeständen zu entwickeln.

Die Studienergebnisse (siehe Abschnitt 8.2) geben hierzu ebenfalls Anregungen. Die Antworten auf Frage 14 legen nahe, dass nicht alle Akteure gleichermaßen Zugriff auf alle Daten haben sollten. Auf Basis dieser Angaben könnte der Zugang zu offenen öffentlichen Einkaufsdaten wie exemplarisch in Tabelle 10.2 skizziert geschaffen werden. In die Tabelle wurden die Studienergebnisse aus Frage 14 in die Kategorien „Zugang“, „kein Zugang“ und „teils-teils“ überführt. Auch dies sollte Bestandteil einer vertiefenden Diskussion sein. Frage 15 konstatiert, dass Daten für Projekte mit einer hohen beziehungsweise negativen Außenwirkung mit 75 % Zustimmung für eine Öffnung der Daten an erster Stelle stehen, und zwar noch vor „Projekten unterhalb eines bestimmten Volumens“ (36 %) und „allen Projekten“ (45 %). Hier ist eine Abwägung zwischen punktueller und struktureller Offenheit wichtig. Frage 16 zeigt bezüglich der Einschränkung von Daten bestimmter Sektoren oder Warengruppen eine etwa gleich hohe Anzahl von Ablehnungen und Befürwortungen, sodass dort (und vor allem mit Blick auf Verteidigung und Sicherheit) noch grundsätzlicher Abstimmungsbedarf besteht.

Es muss betont werden, dass die Antworten auf all diese Fragen kein „entweder – oder“ sein können, sondern eine Differenzierung erfordern: Ein Vertrag besteht nicht ausschließlich aus sensitiven Informationen und es bedarf einer genauen Prüfung und auch Definition, welche Informationen aufgrund Personenbezugs, Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen² oder nationaler Sicherheitsbedenken schützenswert sind. Diese Differenzierung sollte auch in die geltende Rechtsprechung einfließen.

²Die OCP gibt zur möglichen Differenzierung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eine gute Anregung, wie dies aussehen könnte (Open Contracting Partnership, 2019e, S. 5 f.).

Tabelle 10.2 Zukünftiger Zugriff auf offene öffentliche Einkaufsdaten (basierend auf der Studie, Frage 14)

Phase	Akteure			
	Öffentlichkeit	Wissenschaft	Wirtschaft	Verwaltung
Planung				
- Bedarfsanalyse	x	x	x	x
- Marktanalysen	x	x	x	x
- Wirtschaftlichkeitsberechnung	(x)	(x)	(x)	x
Ausschreibung				
- Beschreibung der Ausschreibung	x	x	x	x
- Vergabestelle/Auftraggeber	x	x	x	x
- Ort der Leistungserbringung	x	x	x	x
- Verfahrensart	x	x	x	x
- Vergabeverfahren/Vertragsart	x	x	x	x
- Eignungskriterien	x	x	x	x
- Zuschlagskriterien	x	x	x	x
- Teilnahmefrist	x	x	x	x
- Angebotsfrist	x	x	x	x
- Ausschreibungsunterlagen	x	x	x	x
- Einkaufsrichtlinien und Gesetze	x	x	x	x
- Einkaufsmethode	x	x	x	x
- Vertragslaufzeit	x	x	x	x
- Basisinformationen Mitbietende	Nein	(x)*	(x)*	x
Bewertung				
- Eignung der Mietbietenden	Nein	(x)*	Nein	x
- Anzahl/Höhe eingeg. Angebote	(x)*	(x)*	(x)*	x
- Gewichtung der Zuschlagskriterien	x	x	x	x
Vergabe/Vertrag				
- Finaler Vertrag	(x)*	(x)*	(x)*	x
- Finaler Lieferant	x	x	x	x
- Zuschlagshöhe/Vertragsvolumen	x*	(x)*	(x)*	x
- Finale Konditionen/Zahlungsbed.	Nein	(x)*	(x)*	x
Ausführung				
- Vertragsänderungen/Ergebnisse	(x)*	(x)*	(x)*	x
- Bewertung der Leistungserbringung	(x)	(x)	(x)	x
- Gesamtdokumentation	Nein	Nein	Nein	x
- Überprüfung Business Case	Nein	(x)	Nein	x
- Mängel-/Gewährleistungsverfahren	Nein	Nein	Nein	x
- Zahlungsverkehr/Abrechnung	Nein	Nein	Nein	x
- Ergebnisse von Audits, Stichproben	Nein	(x)	Nein	x
	x	Zugang	> 49 %	
	(x)	Teils-teils	35-49 %	
	Nein	Kein Zugang	< 35 %	
	*	Ggf. Schutz personenbezogener Daten/ Geschäftsgeheimnisse		

10.2.6 Partizipation und Kollaboration

14. Nutzung eines erweiterten Projektteams sowie Erarbeitung einer Partizipations- und Kollaborationsstrategie

Bezüglich Partizipation und Kollaboration empfiehlt es sich, neben einem Projekt-Kernteam einen erweiterten Kreis an Anwendern der verschiedenen Zielgruppen einzuladen. Gemeinsam sollte eine Partizipations- und Kollaborationsstrategie erarbeitet werden, die die verschiedenen Werkzeuge/Mechanismen und ihre Ziele darlegt. Wichtig ist es, über den Gesamtverlauf des Projektes konkrete Mitarbeit und Feedback zu ermöglichen, aber auch die Weiterverwendung der öffentlichen Einkaufsdaten innerhalb und außerhalb der eigenen Organisationen zu erhöhen (Mendes & Fazekas, 2018). Dies fußt auf der Erkenntnis, dass die transparente Bereitstellung von Daten nicht zwangsläufig zu einer Nutzung führt (Granickas, 2016, S. 10). So kann unter anderem Feedback zu den gewünschten und benötigten Daten (Nachfrage- und Anbietersicht), zu ihrer Priorisierung, zur Einfachheit der Analysemöglichkeiten, zur Vollständigkeit, zu Qualität und Weiterverwendungsmöglichkeiten der Daten (Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, 2017, S. 42; Mendes & Fazekas, 2018, S. 21) oder der Bedienerfreundlichkeit des Portals erhoben werden.

Gleichzeitig sollten diese Mechanismen dazu genutzt werden, dass Dritte konkrete öffentliche Einkaufsentscheidungen begleiten. In der Studie sprechen sich 53 % der Befragten für die Einbeziehung „neutraler Dritter“ in den Auswahlprozess und 47 % für ein frühes Engagement in der Nutzenanalyse/Machbarkeitsstudie aus (siehe Abschnitt 8.2.3, Frage 28). Die Formen können dabei ebenfalls unterschiedlich sein. Sie können von persönlichen über elektronische bis hin zu offenen Partizipations- und Kollaborationsformen oder einer Kombination dieser reichen. Von Lucke schlägt zum Beispiel die Einrichtung von Fachgruppen zum offenen Vergabewesen möglichst aller föderalen Ebenen oder einen Arbeitskreis zwischen Verwaltung und NGOs vor (Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, 2017, S. 42).

15. Identifikation von Informations- und Schulungsbedarfen für die Öffentlichkeit und Entwicklung entsprechender Angebote

Im Handlungsfeld 15 sollte man die Anforderungen an Informationen und Schulungen aufnehmen, um so die öffentlichen Einkaufsdaten und ihre Verwendung im Prozess zu erklären, die Datenstruktur und -formate zu erörtern, Auswertungs- und Visualisierungswerkzeuge sowie Feedbackmöglichkeiten vorzustellen. Diese Schulungen können ebenfalls über verschiedene Formate bereit-

gestellt werden (zum Beispiel Online-Schulungen, Recordings). Sie sollen einer mangelnden Nutzung und falschen Interpretation der Daten entgegenwirken, und zwar in Bezug auf alle Akteure. Dies gewinnt umso mehr an Bedeutung, da immer mehr Daten bereitstehen. Auch hier gilt es, klar abzugrenzen, welche Daten mit welchen Methoden (zum Beispiel technisch-statistisch, kulturell, strategisch, intuitiv, narrativ) ausgewertet werden. Eine rein technisch-statistische Auswertung mag für einige Daten sinnvoll sein, in bestimmten Fällen aber durch andere Verfahren ergänzt werden (Hill, 2014, S. 215 ff.). Die Studie unterstreicht ebenfalls den Qualifizierungsbedarf (siehe Abschnitt 8.2.2, Frage 24).

10.3 Zeitliche Umsetzung

Um eine Einschätzung zur zeitlichen Umsetzbarkeit zu erhalten, wurden die Handlungsfelder in ein Raster aus „Komplexität der Umsetzung“ und „Nutzen“ mit Blick auf die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten eingeordnet (siehe Abbildung 10.5). Mit einem mittleren bis hohen Nutzen, aber begleitet von einer hohen Umsetzungscomplexität, erscheinen die Handlungsfelder, die rechtliche und organisatorische Veränderungen zum Ziel haben. Hier bedarf es aufgrund der föderalen Strukturen und verschiedenen Akteure umfänglicher Abstimmungsrunden. Dies wiederum setzt neben Fachwissen eine hohe Führungskompetenz voraus. Hingegen wird eine niedrigere bis mittlere Umsetzungscomplexität bei Themen angenommen, die klarere Arbeitsergebnisse besitzen und insbesondere eine hohe Fachexpertise erfordern.

Hieran zeigt sich, dass es zwar einzelne Handlungsfelder gibt, die bei geringer Komplexität mindestens einen mittleren Nutzen aufzeigen, diese aber dennoch nicht losgelöst von den anderen Handlungsfeldern vorgezogen und umgesetzt werden könnten. So ist die Schaffung von Partizipations- und Kollaborationsmöglichkeiten (15) sicherlich leichter umsetzbar, würde aber ohne die Vorarbeiten in anderen Handlungsfeldern keinen Nutzen stiften. Das bedeutet, dass Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Handlungsfeldern bestehen, die erarbeitet und berücksichtigt werden müssen.

Zeitlich ergibt sich für die Aufteilung von Zielen und Aktivitäten ein sinnvoller Zeithorizont von kurzfristig (1–3 Jahre), mittelfristig (3–5 Jahre) und langfristig (> 5 Jahre). Dies erfolgt in Anlehnung an die Einschätzung der Teilnehmer der Studie, die mehrheitlich davon ausgehen, dass die Öffnung des öffentlichen Einkaufs nicht mehr als fünf Jahre benötigen wird (siehe Abschnitt 8.2.3).

Die Empfehlung lautet, wie in Abbildung 10.6 dargestellt, kurzfristig einerseits die Basis zu schaffen und andererseits die Öffnung öffentlicher Einkaufs-

1. Verankerung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten in den politischen Programmen sowie Teilnahme Deutschlands in der Initiative „Open Contracting Partnership“
2. Aufsetzen eines interdisziplinären und ebenenübergreifenden Projekts zur Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten
3. Besetzung des Projektes mit verschiedenen Akteuren
4. Definition und Nutzung von Standards
5. Erarbeitung von Geschäftsmodellen und User Stories pro Anwendergruppe
6. Ausweitung der Berichtspflichten auf den Unterschwellenbereich und den gesamten öffentlichen Einkaufsprozess im Recht sowie in der Statistik
7. Definition öffentlicher Einkaufsdaten als „High Value Data Set“ in der Umsetzung der neuen PSI-Richtlinie ((EU) 2019/1024) in nationales Recht
8. Zentrale Veröffentlichung öffentlicher Einkaufsdaten auf dem GovData-Portal
9. Verschränkung von technologie-/entwicklungsaffinen sowie anwenderorientierten Rollen in der Ausarbeitung der Konzepte
10. Bestandsaufnahme Erarbeitung eines Musterdatenschemas
11. Erarbeitung des Sollkonzepts inklusive der Verankerung von Datenqualität
12. Transparenz im Spannungsfeld einer veränderten Fehlerkultur und nachweislich zu lösenden Problemen
13. Definition eines stufenweisen Vorgehens zur Öffnung der Daten sowie Festlegung der zu öffnenden Datentypen, Warengruppen und Projekte
14. Nutzung eines erweiterten Projektteams sowie Erarbeitung einer Partizipations- und Kollaborationsstrategie
15. Identifikation von Informations- und Schulungsbedarfen für die Öffentlichkeit und Entwicklung entsprechender Angebote

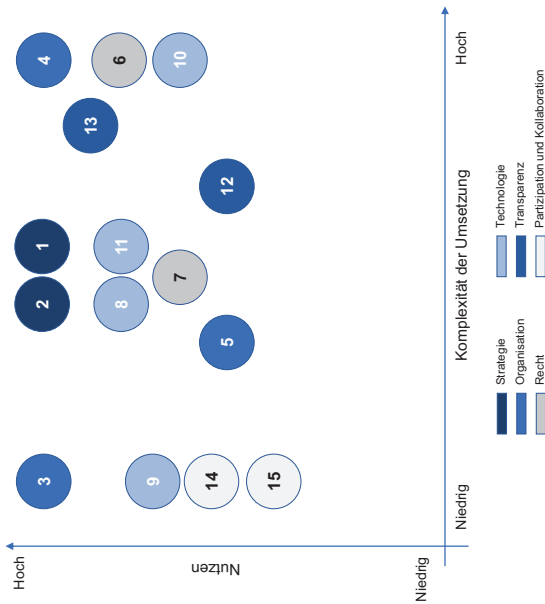


Abbildung 10.5 Komplexität versus Nutzen der Handlungsfelder

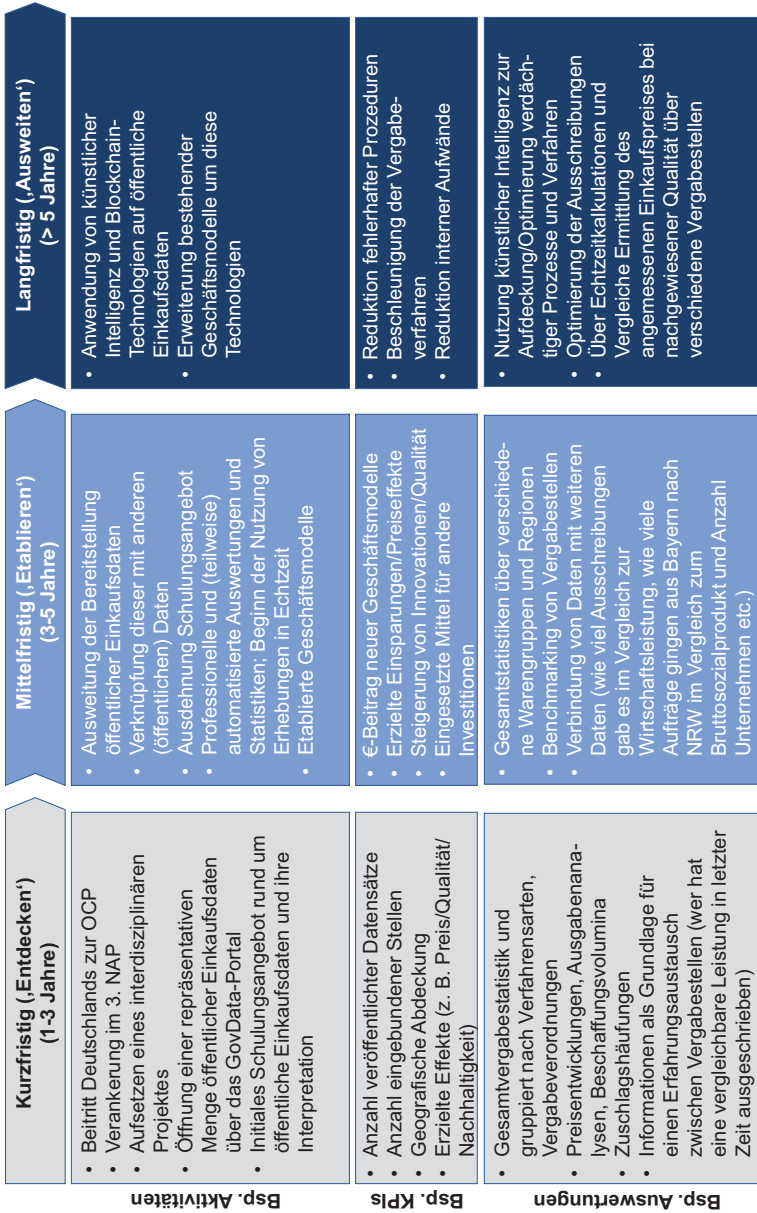


Abbildung 10.6 Zeitlicher Umsetzungsvorschlag inklusive Beispiel-KPIs und -Auswertungen

daten zu „entdecken“, sich dieses komplexe Thema also nach und nach zu erarbeiten. Hierzu gehört als Ergebnis allerdings auch die Bereitstellung einer repräsentativen Menge öffentlicher Einkaufsdaten über das GovData-Portal. Wie dies geschieht, muss dann festgelegt werden (zum Beispiel über Steuerung des Datenumfangs oder des Vorgehens; gegebenenfalls Beginn mit einzelnen Modellkommunen/Piloten und später flächige Einbindung weiterer Organisationseinheiten und Teilnehmer). Mittelfristig sollte sich die Bereitstellung öffentlicher Einkaufsdaten etablieren. Linked Open Public Procurement Data sollten verfügbar sein (siehe Abschnitt 7.3.2.2). Neue Geschäftsmodelle sind bereits am Markt vorhanden und bekannt. Langfristig, hier jenseits des 5-Jahreszeitraums, sollten Technologien wie KI und Blockchain Eingang in den Umgang mit öffentlichen Einkaufsdaten gefunden haben.

10.4 Zwischenfazit: Potentiale eines offenen öffentlichen Einkaufs über Handlungsfelder aktiv erschließbar

Die Definition einer Vision sowie die Erarbeitung konkreter Handlungsfelder sind hilfreich, um die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten genauer zu bewerten und die Umsetzung zeitlich einzuordnen. Eine pauschale Befürwortung der Öffnung ist genauso fragwürdig wie pauschale Ablehnung: Die Komplexität des Themas erfordert eine mehrschichtige Betrachtung aus verschiedenen Blickwinkeln; allerdings darf dies nicht zulasten konkreter Ergebnisse gehen. Neue Ansätze wie agile Arbeitsweisen bieten interessante Lösungsansätze, um diesen und anderen Herausforderungen zu begegnen und die mit der Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten verbundenen Chancen zu nutzen. Ein abschließender Blick auf die ganze vorliegende Untersuchung mit ihren Teilergebnissen wird hierzu eine Gesamteinschätzung vornehmen.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





11.1 Stärken und Chancen, Schwächen und Risiken

Vorliegende Arbeit hat in mehreren Schritten und Teiluntersuchungen die Stärken und Chancen, aber auch die Schwächen und Risiken der Öffnung des öffentlichen Einkaufs erörtert. Sie werden an dieser Stelle nochmals zusammengefasst und illustriert (siehe Abbildung 11.1).

Die Stärken der Öffnung des öffentlichen Einkaufs liegen zuvorderst im wirtschaftlichen Potential. Die skizzierten Beispiele anderer Länder, die (wenngleich zaghaften) Ansätze der (Bundes-)Länder und Kommunen sowie die Aussagen von Experten in der durchgeführten Befragung sind motivierend. Die Befragten befürworten eine weitere Öffnung entlang des gesamten Einkaufsprozesses und liefern zahlreiche Geschäftsideen. Die Technologien hierfür inklusive eines zentralen Portals über GovData sind bereits vorhanden und können ebenenübergreifend genutzt werden. Auch die Daten sind zumindest für die Teilprozesse Ausschreibung und Vergabe vorhanden und könnten (unter dem Vorbehalt der Datenqualität) ebenfalls verwendet werden.

Als Chance kann die ausstehende Verankerung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten im dritten NAP gesehen werden, mit der die Selbstverpflichtung zur Umsetzung des Themas zum Tragen käme. Hiermit könnte Deutschland von einer eher passiven Rolle in die eines echten Mitgestalters wechseln. Moderne Konzepte wie agile Arbeitsweisen können die Verstetigung der Ergebnisse

Elektronisches Zusatzmaterial Die elektronische Version dieses Buches enthält Zusatzmaterial, das berechtigten Benutzern zur Verfügung steht
https://doi.org/10.1007/978-3-658-31687-7_11

absichern und so eine vorzeitige Ermüdung der Beteiligten abwenden. Die sichtbarste Chance ist jene auf Darstellung der Umwidmung von Steuermitteln über zum Beispiel eine bessere Qualität oder Nachhaltigkeit oder ihren optimierten Einsatz. Darüber hinaus bietet sich die Möglichkeit an, die öffentlichen Einkaufsdaten als hochwertiges Datenset in der PSI-Richtlinie sowie als Teil einer „Smart City“ einzubinden.

Jedoch müssen auch die Schwächen benannt werden. Sie liegen in der starken Fragmentierung mit zahlreichen Ansprechpartnern und unterschiedlichen Interessenslagen. Alle auf ein gemeinsames Ziel einzuschwören bei gleichzeitiger Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse, ist eine der zentralen Herausforderungen. Die Komplexität des öffentlichen Einkaufs mit seinen zahlreichen Rechtsvorschriften ist eine weitere Schwäche bei der Erarbeitung zentraler Konzepte und Standards. So ist auch nicht anzunehmen, dass eine schnelle Veränderung des Vergaberechts oder eine flächige Anwendung ohne deutliche Vorschriften erfolgt. Daher ist es nötig, in Alternativen zu denken. Diese Möglichkeit ist gegeben, da das Vergaberecht kein Veröffentlichungsverbot beinhaltet (lediglich andere Gesetze erfordern die Berücksichtigung entsprechender Vorgaben). Darüber hinaus sind die Kommunen die öffentlichen Stellen, über die die Mehrheit des öffentlichen Einkaufs abgewickelt wird. Ihre lokale Mitarbeit wird essentiell sein, könnte sich aber aufgrund mangelnder Kapazitäten verzögern.

Ein maßgebliches Risiko zur Umsetzung liegt im zu geringen politischen Interesse und Willen zur Transparenz, beispielsweise, weil die Offenlegung sensibler Daten erfolgen könnte, was mit einem Verlust von Glaubwürdigkeit verbunden wäre. Die Akzeptanz muss von allen Seiten hoch sein, um einer übergreifenden Koordination den Weg zu bereiten. Trotz aller Bemühungen kann es sein, dass die Nachfrage der Öffentlichkeit und ihr Interesse an dem Thema gering bleibt. Schließlich ist noch anzuführen, dass eine mangelnde Datenqualität Fehlinterpretationen zur Folge hat. Diese Risiken müssen frühzeitig adressiert werden, was im Folgenden aufgegriffen wird.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliches Potential der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten • Positivbeispiele anderer Länder, erste eigene Ansätze sowie Vielzahl an Ideen in der Studie • Studienergebnisse ermuntern zu „mehr“ • Technologien und ein zentrales Portal (GovData) sind bereits vorhanden und erfordern keine dezentralen/lokalen Eigenentwicklungen • (Teilweises) Vorhandensein der Daten in den Systemen und Vergabe-/Bekanntmachungsportalen 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentierte föderale Struktur, Komplexität des Themas sowie Diversität der Akteure erschweren Abstimmungen • Unterschiedliche Akteure erfordern individuelle Anwendungsfälle (User Stories) • Notwendigkeit des Denkens in Alternativen, da die aktuelle Rechtslage keine verbindliche Öffnung des Unterschwellenbereichs vorsieht • Verzögerung lokaler Mitarbeit mangels Kapazität
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Selbstverpflichtung durch Verankerung des Themas im 3. NAP • Veränderung aus einer passiven Rolle in die eines Mitgestalters • Nutzung agiler Arbeitsweisen für kontinuierliche Ergebnisse • Nachweis eines sichtbar besseren Einsatzes der Steuermittel und Optimierung der Glaubwürdigkeit • Verankerung dieser hochwertigen Daten als Teil der „Smart City“-Konzepte • Zunehmende Förderung über die EU, z. B. den EU Datathon 	<ul style="list-style-type: none"> • Politischer Wille zur Transparenz ggf. zu gering • Gefahr der Offenlegung sensibler Daten • Notwendigkeit eines geeigneten Sponsors bzw. Koordination mit hoher Akzeptanz für alle • Nachfrage und Wissen der Öffentlichkeit zum Umgang mit diesen Daten noch zu gering • Ansehensverlust der Regierung bei unvorteilhaft geschlossenen Verträgen • Mangelnde Datenqualität

Abbildung 11.1 SWOT-Analyse Öffnung des öffentlichen Einkaufs

11.2 Optimierungsansätze

Optimierungsansätze können an drei Stellen ansetzen: erstens an der Reduktion von Schwächen, um Chancen besser zu nutzen. Zweitens können Stärken verwendet werden, um Risiken in Chancen zu verwandeln. Und drittens können Risiken rechtzeitig adressiert werden, um sie nach Möglichkeit von vornherein zu vermeiden.

Reduktion von Schwächen zur Nutzung von Chancen

Um vorhandene Schwächen zu reduzieren, muss die starke, dem Föderalismus geschuldete Fragmentierung der bestehenden Verwaltungsstrukturen in den Mittelpunkt der Überlegungen gestellt werden. Es bietet sich an, Vertreter der

verschiedenen Ebenen zusammenzubringen, um so ein möglichst umfassendes Abbild der Realität bei der Erarbeitung notwendiger Konzepte zu erhalten und damit die Umsetzungsfähigkeit abzusichern. Eine notwendige Erweiterung ist die Integration anderer Akteure, die nicht aus der Verwaltung kommen, zum Beispiel Vertreter der Wissenschaft oder der Wirtschaft. Nur so kann sich ein zielführender Diskurs ergeben, der die unterschiedlichen Bedarfe angemessen berücksichtigt. Damit die jeweiligen Arbeitsgruppen nicht zu groß sind, sollte auch hier nochmals abgewogen und strukturiert werden: Welche Gremien sind solche mit Entscheidungsfunktion, wer unterstützt mit Führungskompetenz und wer eher mit Expertenwissen?

Die Komplexität des öffentlichen Einkaufs verlangt eine Klärung von Gemeinsamkeiten und Differenzen. Ein grundlegendes Verständnis aufzubauen wird gerade am Anfang Zeit kosten, die aber genutzt werden kann, um aus den Erkenntnissen des laufenden Klärungsprozesses nach und nach aktualisierbare Wissensdokumentationen zu entwickeln. Diese können dann im Projektverlauf weiteren Teilnehmern oder sogar der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Bezüglich eventuell mangelnder Kapazität in den Kommunen sollte das Vorgehensmodell ausreichend diskutiert werden. Es bieten sich zum Beispiel Modellkommunen, Pilotprojekte oder die Nutzung von Innovation Labs als Einstieg in die agile Erarbeitung von Standards an (Hill, 2018a, S. 162 f.), die dann anschließend über mehrere Wellen ausgerollt werden. Möglicherweise können Multiplikatoren aufgebaut werden, die dem Projekt übergreifend für den Wissensaustausch zur Verfügung stehen.

Nutzung von Stärken zur Verwandlung von Risiken in Chancen

Die vorhandenen Geschäftsideen geben Anregungen und ihre Umsetzung kann den Effekt haben, dass „durch Taten Fakten geschaffen werden“. Der Appell lautet also, die bereits vorhandenen Daten für erste Auswertungen und Visualisierungen zu nutzen. Kritisch hervorzuheben ist: Obwohl sie eine Öffnung des öffentlichen Einkaufs befürworten, scheinen viele Experten das Hamburger Transparenzportal nicht hinreichend zu kennen (auf die Frage, inwieweit das Hamburger Transparenzportal ein Vorbild für weitere Umsetzungen sei, nutzten 61 % der Teilnehmer die Antwortoption „keine Angabe“, siehe Abschnitt 8.2.3, Frage 35). Dies legt die Vermutung nahe, dass selbst das spärlich Vorhandene noch zu wenig genutzt und/oder vermarktet wird.

Die ersten Ansätze der Länder und Kommunen müssen weiter unterstützt werden, um daraus Standards zu entwickeln, die dann sukzessive flächendeckend verwendet werden können.

Schutz vor Risiken

Ein probates Mittel gegen geringes politisches Interesse ist die Kommunikation über Multiplikatoren wie NGOs oder Medienvertreter innerhalb und außerhalb des politischen Systems. Dies betrifft auch die nochmalige Forderung nach Aufnahme der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten in den dritten NAP. Um Handlungsdruck aufzubauen, könnte auch eine zunehmende Berichterstattung anhand bereits bestehender Daten und deren Auswertung genutzt werden. In diesem Punkt würde man sich bestehende Stärken zu eigen machen, um Risiken in Chancen zu verwandeln. Die zunehmende Nachfrage nach Einsicht in öffentliche Verträge unter Nutzung der IFGs kann ein weiteres deutliches Signal setzen. Zusammengefasst ist es erforderlich, die Aufmerksamkeit von mehreren Seiten aktiv auf die Öffnung des öffentlichen Einkaufs zu lenken.

Die Gefahr einer Offenlegung sensibler Daten muss durch eine sorgfältige Begutachtung vor Veröffentlichung und Schwärzung entsprechender Passagen oder Anonymisierung personenbezogener Daten verlässlich gebannt werden (siehe Abschnitt 7.1.3 und 7.3.5). Hierzu ist es nötig, begleitend Schulungen durchzuführen und die Überprüfung personenbezogener und sensibler Daten in den Verwaltungsprozessen als eigenen Schritt aufzunehmen, gegebenenfalls unter Nutzung von Software-Automatismen, um den Arbeitsaufwand einzugrenzen.

Um eine übergreifende Koordination zu ermöglichen, könnten die Arbeitsgruppen sowie Entscheidungsgremien aus verschiedenen Repräsentanten zusammengesetzt sein, um so nach allen Seiten eine möglichst hohe Akzeptanz sicherzustellen.

Um die Nachfrage der Öffentlichkeit nach diesem Thema zu bewerten, sollte, wie in Abschnitt 10.2.6 in den Handlungsfeldern 14 und 15 erwähnt, frühzeitig eine Strategie zur Partizipation und Kollaboration entwickelt werden.

11.3 Abschließende Bewertung der Arbeitshypothesen

Mit dieser Arbeit sollten vier Arbeitshypothesen überprüft werden. Auf das Ergebnis wird nun eingegangen.

Arbeitshypothese 1: Öffentliche Einkaufsdaten sind grundsätzlich vorhanden und können für eine Veröffentlichung genutzt werden.

Gemäß der Portalanalyse in Abschnitt 7.3.9 und der Online-Befragung in Kapitel 8 sind bereits heute Einkaufsdaten vorhanden, die für die Veröffentlichung genutzt werden können. Wenngleich sich diese Daten bislang nur auf

die Teilprozesse der Ausschreibung und Vergabe beziehen, lassen sich damit erste Resultate erzielen und weitere Schritte können sich anschließen. Für entsprechende Aktivitäten gibt es bereits Beispiele auf Ebene des Bundes, einiger Länder (Hamburg, Bremen, NRW) sowie einiger Kommunen (Köln, Bonn, Wuppertal). Eine Ausdehnung auf den gesamten öffentlichen Einkaufsprozess wäre später denkbar. Doch ist wiederum auf den Differenzierungsbedarf zu verweisen: Welche Daten sollen zuerst veröffentlicht werden? Gibt es Daten, die gar nicht veröffentlicht werden sollen? Hinzu kommen mögliche Einschränkungen durch das Gesetz (personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) und die Notwendigkeit, viele Aspekte in den täglichen Verwaltungsprozessen zu verankern, zum Beispiel die Überprüfung der Verträge auf schützenswerte Daten oder die Aufnahme entsprechender Klauseln zur Offenlegung von Daten.

Trotz möglicherweise operativer Herausforderungen kann die Arbeitshypothese insgesamt bestätigt werden.

Arbeitshypothese 2: Mit der Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten auf einem Portal können attraktive Geschäftsmodelle Anwendung finden.

In Abschnitt 7.2.2, Kapitel 8 und 9 wurden theoretisch diskutierte Ansätze und tatsächlich existente Beispiele für Geschäftsmodelle im Umfeld der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten aufgezeigt. So kann aufgrund der Komplexität des Themas für die Allgemeinheit ein Bedarf an Schulungen zur Vertiefung des Fachwissens zum öffentlichen Einkauf sowie die angemessene Auswertung der Daten entstehen. Für Unternehmen besteht sicher ein Bedarf an „Smart Assistance“, wenn es darum geht, effizient passende Ausschreibungen zu finden, durchschnittliche Marktpreise zu ermitteln oder die Wahrscheinlichkeit eines Vergabeerfolgs vorab über einen Algorithmus bewerten zu lassen. Für Verwaltungen kann die Notwendigkeit der Ermittlung angemessener Einkaufspreise und des Abgleichs sowie der schnelleren Erstellung von Ausschreibungsunterlagen entstehen. Ausgeweitet auf Statistikämter und Rechnungshöfe sind diverse Auswertungs- und Visualisierungsmöglichkeiten sowie Berichte interessant.

Da der Markt insgesamt stark fragmentiert ist und sich noch keine durchgängigen Präferenzen ausgebildet haben (siehe Abschnitt 8.2.1), besteht sowohl für neue als auch bestehende Marktteilnehmer deutliches Geschäftsentwicklungspotential. Die Arbeitshypothese kann somit bestätigt werden.

Arbeitshypothese 3: Durch eine erhöhte Transparenz ist es möglich, den Einkaufsgrundsätzen gemäß Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Rechnung zu tragen (unter anderem Wettbewerb, Korruptionsbekämpfung und Wirtschaftlichkeit).

Es erwies sich, dass die Anforderungen der Rechtsprechung durch eine erhöhte Transparenz nicht korrumpiert, sondern im Gegenteil unterstützt werden können. So kann durch eine erhöhte Transparenz im Rahmen der Offenlegung öffentlicher Einkaufsdaten mehr Wettbewerb entstehen und ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung geleistet werden, wie die in Kapitel 9 skizzierten internationalen Best Practices und die theoretischen Erkenntnisse aus Abschnitt 6.5.1 verdeutlichen. Allerdings darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass neue Formen der Korruption entstehen können, denen möglicherweise durch andere Mittel begegnet werden muss. Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist, dass Korruption langfristig nur durch ein Bündel an Maßnahmen eingedämmt werden kann, zum Beispiel indem Negativfälle auch nach außen publik gemacht werden und sichtbare Konsequenzen erfahren. Das bedeutet, dass erhöhte Transparenz einen Beitrag zur Korruptionsprävention leisten kann, jedoch nicht alleinig.

Unter dieser Einschränkung kann die Arbeitshypothese bestätigt werden.

Arbeitshypothese 4: Offene öffentliche Einkaufsdaten tragen zu optimierten Entscheidungen in der Wirtschaft und in der Verwaltung bei.

Zu dieser Arbeitshypothese finden sich zwar internationale Hinweise und Bestätigungen (siehe unter anderem Abschnitt 6.5, 7.4 und Kapitel 9), allerdings besteht mit Blick auf Deutschland Vertiefungsbedarf. Das bedeutet, dass im Zuge der weiteren Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten zunächst Fälle definiert werden sollten, für die optimierte Entscheidungen erwartet werden. Die Art der erwarteten Optimierung muss dann mithilfe von messbaren Leistungsindikatoren festgelegt werden, zum Beispiel mit Blick auf reduzierte Preise, eine verbesserte Qualität, eine erhöhte Innovationsfähigkeit oder eine optimierte Nachhaltigkeit. Erst durch eine engmaschige Beobachtung und Überprüfung wird es möglich, Effekte abzuschätzen und transparent darzulegen, zum Beispiel eine Umwidmung von Steuermitteln oder erzielte Qualitätsverbesserungen zu verdeutlichen.

Somit kann hier aktuell ein positiver Zusammenhang vermutet werden, der Nachweis für Deutschland wäre noch zu erbringen.

11.4 Beantwortung der leitenden Forschungsfragen

Auf Basis der Arbeitshypothesen werden nun die leitenden Forschungsfragen zusammenfassend beantwortet.

Ob, warum und für wen kann eine Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich in Deutschland sinnvoll sein?

Die Auswertung der Arbeitshypothesen zeigt, dass eine Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten im Unterschwellenbereich für Deutschland sinnvoll sein kann: Eine erhöhte Transparenz unter Nutzung der vorhandenen Technologie kann zu einem optimierten Steuermiteileinsatz führen. Somit können bereits vorhandene Mittel effizienter eingesetzt und an die Stellen gelenkt werden, an denen aktuell Missstände beklagt werden. Profiteure können dabei sowohl die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Medien, die Politik, der Bürger wie auch die Verwaltung selbst sein, also alle Akteure. Dies gilt unter dem Vorbehalt einer differenzierten Betrachtung der Erfordernisse (welche Daten sollen für wen und wann bereitgestellt werden) und der Beachtung der geltenden Rahmenbedingungen.

Wie kann dies praktisch und technisch unter Berücksichtigung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen?

Das dargelegte Leitbild und die aufgezeigten Handlungsfelder können Impulse geben, um von einem Transformations- zu einem Implementierungsfahrplan zu gelangen. Um den Fokus auf die praktischen Erfordernisse zu halten, sind dabei insbesondere Partizipation und Kollaboration mit Dritten wichtige Begleitelemente. Die „Dritten“ können ein wichtiges Korrektiv darstellen, wenn es darum geht, geeignete Leuchtturmprojekte auszuwählen, die Umsetzung sicherzustellen sowie als Kontrollinstanz zu dienen. Trotz geltender Rahmenbedingungen ist es wichtig, das Gestaltungspotential zu erkennen und Gestaltungswillen zu besitzen. Technologisch steht das Portal GovData zur Nutzung bereit, rechtlich gibt es zwar zu beachtende Grundsätze, aber keine Verbote. Bei der konkreten Gestaltung und Ausprägung können die identifizierten internationalen Best Practices, aber auch die durch die Studienteilnehmer dargelegten Ideen sowie bereits existenten Geschäftsmodelle helfen. Die beschriebenen Erfolge unterstützen dabei, die Initiative für die Öffnung des öffentlichen Einkaufs zu ergreifen.

11.5 Unerwartete Forschungsergebnisse

Als ein unerwartetes Ergebnis der Arbeit stach in der Online-Befragung die klare Befürwortung der Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten über den Gesamtprozess des Einkaufs hervor, mit einer besonders deutlichen Befürwortung des Teilprozesses der Ausführung. Ebenfalls unerwartet war die Vielzahl der Ideen für Geschäftsmodelle (siehe Abschnitt 8.2.2, Fragen 19, 20 und Abschnitt 8.2.3, Frage 36) sowie die beträchtliche Anzahl internationaler Best Practices, die in Tabelle 9.1 zusammengetragen und für zwei Länder ausführlich erläutert werden konnten. Es gibt interessanterweise bereits einige Vergabestellen in Deutschland, die Daten für den Unterschwellenbereich analog zum Oberschwellenbereich erheben. Die Gleichartigkeit der Erhebung wird auch durch Experten des Projektes zur Vergabestatistik befürwortet (siehe Abschnitt 6.2.2). Erstaunlich deutlich wurde schließlich der fehlende politische Wille als das größte Hindernis in der Offenlegung der öffentlichen Einkaufsdaten bezeichnet. Durch die Portalanalyse in Abschnitt 7.3.9, aber auch die Online-Befragung (Abschnitt 8.2.1, Fragen 9 und 10), wurde abermals die Fragmentierung der Anbieter und Portale ersichtlich, für die es trotz Initiativen wie FITKO immer noch keine gemeinsame Stoßrichtung zu geben scheint.

11.6 Methodenkritik

Methodenmix

Einerseits zeigte die Literaturrecherche die Forschungslücken rund um den öffentlichen Einkauf. Andererseits erschien es aufgrund der Komplexität des Themas sinnvoll, mehrere Perspektiven einzufangen und sich nicht vorschnell zu beschränken. Aus diesen Gründen wurde auf einen Methodenmix zurückgegriffen, der neben qualitativen auch quantitative Erhebungen beinhaltete. Gleichwohl brachte die Anwendung verschiedener Methoden den Nachteil mit sich, dass mehrere Stränge verfolgt wurden, die hintereinander behandelt werden mussten. Der Aufwand und der Umfang an Material erwiesen sich als immens. Es war eine besondere Herausforderung, hieraus eine breite und zugleich auch ausreichend tiefe Betrachtung auf das vorliegende Thema zu generieren.

Technikfolgenabschätzung

Die TFA als theoretischer Rahmen für die Arbeit bot ein gutes Fundament für eine breite Analyse. Sie erlaubte ein hohes Maß an Interdisziplinarität, begrenzte aber in einzelnen Bereichen die Tiefe.

Online-Befragung

Als positiv neben der umfangreichen Literaturrecherche kann die gute Rücklaufquote von 22,5 % bei der Online-Befragung trotz der Vielschichtigkeit des Themas hervorgehoben werden. Es hat sich bestätigt, dass der Fragebogen eine umfängliche Erhebung in einem überschaubaren Zeitraum und mit einem absehbar zeitlichen Aufwand zuließ. Gleichzeitig zeigt das Verfahren aber auch seine Flexibilität für den Durchführenden, bei Bedarf eine weitere Befragungswelle unkompliziert hinzuzufügen und Erinnerungen zu versenden, sowie für die Teilnehmer, sich einen für sie geeigneten Antwortzeitpunkt zu suchen. Hierauf zahlte auch die Möglichkeit ein, den Fragebogen zu einem beliebigen Zeitpunkt unterbrechen und später fortsetzen zu können. Es gab nur wenige Fragen, bei denen der Anteil bei den Antwortmöglichkeiten „keine Angabe“ über 10 % lag (Fragen 10, 16, 17, 28, 31, 35, 37). Daraus kann man schließen, dass sowohl der Fragenkatalog wie auch die Antwortmöglichkeiten ausreichend umfangreich definiert waren.

Selbstkritisch muss angemerkt werden, dass die Ausfülldauer des Fragebogens mit 30–40 Minuten sicher zu lang gewesen ist (trotz Hinweis bei der Einladung). Dies kann daraus geschlossen werden, dass einige Teilnehmer den Fragebogen begonnen, aber nicht abgeschlossen haben. Weiters kamen einige Teilnehmer aus NRW, was möglicherweise einen Einfluss auf die Antworten gehabt haben kann, da NRW in seinen Bemühungen rund um die Öffnung offener Verwaltungs- und Einkaufsdaten bereits einige Fortschritte erzielt hat (Krabina & Wiedemann, 2019; Tursics, 2019). Bei der Online-Befragung wurde ein praktikables Datenschema verwendet – im Verlauf weiterer Forschung oder auch in der realen Umsetzung der Ergebnisse in Projekten sollten weitere Datenfelder des öffentlichen Einkaufs in Bezug auf ihre Öffnung bewertet werden.

Zusammengefasst hat die Methodik die an sie gestellten Erwartungen trotz der Komplexität des Themas sehr gut erfüllt – bei künftiger Wiedernutzung sollten allerdings Frageumfang und -dauer zugunsten einer höheren Antwortquote reduziert werden. Die Problematik der fehlenden Rückfragemöglichkeit stellte kein Hindernis für die aktuelle Auswertung dar, da nur jene Fragen offene Antwortmöglichkeiten enthielten, bei denen eine gewisse Interpretation durch die Teilnehmer tatsächlich gewünscht war. Eine möglicherweise nicht ganz

überschneidungsfreie oder nicht vollständig logische Einordnung der Antworten wurde an dieser Stelle in Kauf genommen.

Portalanalyse

Ebenfalls positiv zu werten ist die Korrelation der Ergebnisse zwischen Portalanalyse und Online-Befragung, obschon die Stichproben pro Portal möglicherweise nicht repräsentativ waren. Dies wäre bei künftiger Forschung eine Optimierungsmöglichkeit: Sofern bei einer Portalanalyse ein anderer Umfang in die Bewertung einfließen soll, sollte eine andere Methode wie zum Beispiel Web-Crawling¹ eingesetzt werden. Ein weiterer Vorteil wäre, dass hiermit noch differenzierter nach Vergabeverfahren unterschieden werden könnte.

Best Practices

Die Identifikation und Einordnung der Best Practices erfolgte generisch entlang der Kategorien Strategie, Organisation, Recht, Technologie, Transparenz, Partizipation und Kollaboration, um auch hier einen zunächst breiten Blick auf das Thema zu gewinnen. Die Detaillierung eines Bewertungsschemas für die Länderbeispiele bot die Möglichkeit eines differenzierteren Vergleichs. Um künftig Best Practices noch zielgerichteter als solche zu erkennen, bietet es sich an, das Identifikationsschema zu verfeinern.

11.7 Wissenschaftliche Lücken und weiterführende Fragestellungen

Forschung soll die Zukunft in den Blick fassen, den Horizont erweitern und Denkanstöße für die Praxis liefern. Die Forschung rund um die Öffnung des öffentlichen Einkaufs ist in Deutschland insgesamt ausbaufähig, um hier in die Rolle eines Vorbilds oder Treibers zu kommen. Mangels eigener Literatur musste die vorliegende Arbeit auf eine Vielzahl fremdsprachiger Literatur sowie eigene Datenerhebungen zurückgreifen. Dies betrifft vor allem den Unterschwellenbereich, der im Unterschied zum Oberschwellenbereich nur wenig Betrachtung findet, aber auch den gesamten Prozess des öffentlichen Einkaufs.

Darüber hinaus ist das zeitnahe Aufschließen zu bereits bestehenden Entwicklungen in anderen Ländern wie der Slowakei oder Frankreich wichtig, die

¹Web Crawling umfasst das gezielte Durchsuchen des World Wide Webs nach festgelegten Kriterien mithilfe eines Tools (Geierhos, 2018a).

belegen, dass eine Öffnung trotz Schwierigkeiten möglich ist und nachvollziehbare qualitative und quantitative Effekte aufzeigen kann. Die Ergänzung der internationalen Wissenschaft um quantitative Belege wie zum Beispiel die Erforschung des Nutzens von Partizipations- und Kollaborationsmöglichkeiten sowie der Effekte der Datenöffnung auf die Reduktion von Korruption entlang des gesamten Einkaufsprozesses und die reale Umwidmung von Steuermitteln wäre ein weiterer wichtiger Beitrag. Bei der weiteren Vertiefung von Best Practices wäre es wichtig, Muster (Gemeinsamkeiten und Unterschiede) zu erforschen und zu erkennen, was hiervon für Deutschland anwendbar ist.

Etwas weiter in die Zukunft gedacht sollte insbesondere der Nutzen aus der Verbindung öffentlicher Einkaufsdaten mit anderen Regierungsdaten (LOGD) und die Integration neuer Technologien wie Blockchain und KI erforscht und angegangen werden. Hier besteht erheblicher Aufholbedarf.

Weiterführende Fragestellungen beziehen sich auf die Fortführung dieses Themas. Sie können durch Forschungsbeiträge oder durch die Praxis aufgegriffen werden und sollen konkrete Anregungen für flankierende Schritte geben. Nicht abschließend ergeben sich folgende Fragen, die den bekannten Wirkungsdimensionen zugeordnet wurden:

Strategie

- Welche quantitativen, wirtschaftlichen Potentiale können konkret aus der Öffnung des öffentlichen Einkaufs für Deutschland entstehen?
- Inwieweit unterstützt dies die Entwicklung hin zu einem strategischen öffentlichen Einkauf?

Organisation

- Wie kann die FITKO die ebenenübergreifende Bereitstellung offener öffentlicher Einkaufsdaten unterstützen? Welche anderen flankierenden Organisationen, Behörden, Programme und Gremien gibt es in Deutschland, die hier einen Beitrag leisten könnten? Wie kann dieser Beitrag aussehen?

Recht

- Wie kann der Unterschwellenbereich in die Vergabestatistik einfließen? Wie ist der aktuelle Stand der Umsetzung der eVergabe für den Unterschwellenbereich?
- Wie sehen aktuelle Rechtsprechungen rund um die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze aus? Was lässt sich daraus, auch im Vergleich der Länder, ableiten?

Technologie

- Wie sieht die Landschaft der Verwaltungsportale in Deutschland heute aus und was bedeutet dies für den Ansatz einer föderalen Portalstrategie (basierend auf dem ersten geschilderten Eindruck in Abschnitt 7.3.9.3.5)?
- Wie kann ein auf Deutschland angepasstes Datenschema unter Beachtung der bestehenden Systemlandschaft aussehen?
- Welche Anwendungsfälle im öffentlichen Einkauf eignen sich für den Einsatz von Prozessautomatisierung, künstlicher Intelligenz und Blockchain? Wie können „Smart Contracts“ optimal genutzt werden? Wie wirken sich die neuen Technologien auf Führungskonzepte und Entscheidungsfindung aus?

Transparenz

- Wie können die Reduktion von Korruption, aber auch die Verbesserung von Qualität, Innovation und Nachhaltigkeit durch die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten konkret gemessen werden? Welche Schäden konnten konkret durch eine Öffnung der Daten abgewendet werden im Verhältnis zu den Nachteilen, die aus einer proaktiven Datenbereitstellung entstanden sind? In welchem Teil des Einkaufsprozesses kann Korruption besonders erfolgreich reduziert werden?
- Wie kann die Vermarktung von schon existierenden erfolgreichen Projekten verbessert werden? Wie kann deren Weiterentwicklung betrieben werden?

Partizipation und Kollaboration

- Wie wird sichergestellt, dass der zeitliche Vorlauf für den dritten NAP ausreichend für eine Beteiligung und Kommentierung ist und eine Erörterung der Vorschläge nicht nur schriftlich, sondern auch mündlich in entscheidungsrelevanten Gremien erfolgen kann?
- Wie kann Kollaboration gegenüber anderen Zusammenarbeitsformen klarer abgegrenzt und bezüglich ihrer Mehrwerte quantifiziert werden?

11.8 Einschätzung der Verfasserin und Ausblick

Die Öffnung des öffentlichen Einkaufs ist ein sensibles Thema, welches viele Akteure und Interessen betrifft und allein deshalb eine differenzierte Betrachtung erfordert. Der gemeinsame Nenner aller verschiedenen Interessen sollte aber das Gemeinwohl für unsere Gesellschaft und Demokratie sein. Unstrittig sind die hiermit verbundenen Chancen. Aktuell scheint es jedoch so, dass vor einer übergreifenden Auseinandersetzung mit diesem Thema zurückgeschreckt wird. So gehen die Impulse zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs überwiegend von NGOs aus. Jedoch wäre genau diese übergreifende Auseinandersetzung essentiell, um die vorhandenen Herausforderungen und Risiken auszuloten und in Chancen zu verwandeln. Die Gefahr besteht, dass in der Zwischenzeit andere Länder nach vorn schreiten, während Deutschland das Potential in diesem Bereich nicht ausschöpft. Motivierend ist die Einschätzung der Studienteilnehmer, wonach eine Öffnung innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre denkbar sei. Die in der Befragung festgestellte Bereitschaft für eine weitere Öffnung legt nahe, sich mit diesem Thema zukünftig ausführlich zu befassen. Die Politik sollte dieses Momentum aufgreifen, denn nur – und auch das hat die Studie bestätigt – mit einem politischen Willen zur Transparenz kann die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten Realität werden: „Open contracting is no technocratic fix. It strikes at the very heart of politics. It threatens powerful networks of corruption“ (Sanjay Pradhan zitiert in Kluttz et al., 2017, S. 8). Die Technologie ist längst vorhanden – für den nächsten Schritt sind nun ein klares politisches Bekenntnis, die Verankerung im dritten NAP und ein Impuls zur Umsetzung erforderlich.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



Rechtsquellenverzeichnis

Europa

Vertrag über die Europäische Union (EUV) (Konsolidierte Fassung) (ABl. C 326/13 vom 26.10.2012).

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Konsolidierte Fassung) (ABl. C 326/47 vom 26.10.2012).

Gesetz zu dem Protokoll vom 27.09.1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz – EUBestG) vom 10.09.1998 (Bundesgesetzblatt (BGBl.) II S. 2340), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.11.2015 (BGBl. I S. 2025).

Verordnung (EU) 2017/2367 der Kommission vom 18.12.2017 zur Änderung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren (ABl. L 337/22 vom 19.12.2017).

Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 04.05.2016, S. 1, berichtigt ABl. L 314 vom 22.11.2016, S. 72, ABl. L 127 vom 23.05.2018, S. 2).

Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung) (ABl. L 172/56 vom 26.06.2019).

Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 06.04.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (Abl. L 133 S. 1 vom 16.04.2014).

Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94/243 vom 28.03.2014).

Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94/6 vom 08.03.2014).

Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94/1 vom 08.03.2014).

Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 175/1 vom 07.06.2013).

Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. L 134/1 vom 30.04.2004).

Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134/114 vom 30.04.2004).

Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Abl. L 345/90 vom 31.12.2003).

Delegierte Verordnung (EU) 2017/2366 der Kommission vom 18.12.2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren (ABl. L 337/21 vom 19.12.2017).

Delegierte Verordnung (EU) 2017/2365 der Kommission vom 18.12.2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren (ABl. L 337/19 vom 19.10.2017).

Delegierte Verordnung (EU) 2017/2364 der Kommission vom 18.12.2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren (ABl. L 337/17 vom 19.12.2017).

Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 der Kommission vom 11.11.2015 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Vergabe-bekanntmachungen für öffentliche Aufträge und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 842/2011 (ABl. L 296 vom 12.11.2015, S. 1).

Deutschland

Gesetze

Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) als Art. 1 Gesetz vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097 (Nr. 44)), Geltung ab 25.05.2018; FNA: 204-4 Datenschutz.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.03.2019 (BGBl. I S. 404), Geltung ab 04.04.2019.

Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (KorrBekG) vom 20.11.2015 (BGBl. I S. 2025), Geltung ab 25.11.2015.

Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (KorrBekG) vom 13.08.1997 (BGBl. I S. 2038), Geltung ab 19.08.1997.

Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2395), Geltung ab 18.07.2013; FNA: 603-12, 63-1.

Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG), Art. 1 Gesetz vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749, 2015 I 678); zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz vom 21.06.2019 (BGBl. I S. 846), Geltung ab 01.08.2013, abweichend siehe Art. 31 EVerwFG; FNA: 206-6.

Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) Gesetz vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 Gesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122); Geltung ab 01.01.1970; FNA: 63-14 Bundshaushalt.

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) Gesetz vom 03.07.2004 (BGBl. I S. 1414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.04.2019 (BGBl. I S. 466), Geltung ab 26.04.2019; FNA 43-7.

Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG) Gesetz vom 13.12.2006 (BGBl. I S. 2913 (Nr. 60)); zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 08.07.2015 (BGBl. I S. 1162), Geltung ab 19.12.2006; FNA: 772-3 Sonstiges Wirtschaftsrecht.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.07.2005 (BGBl. I S. 2114, berichtigt 2009 S. 3850), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151), Geltung ab 01.11.2018.

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG) vom 16.05.2006 (Brem.GBl. 2006, S. 263), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.03.2019 (Brem. GBl. 2019, S. 55), Geltung ab 01.08.2006.

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen IFG NRW) vom 27.11.2001 (GV. NRW, S. 806), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17.05.2018 (GV. NRW, S. 244, 278, 404), Geltung ab 01.01.2002.

Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19.06.2012 (HmbGVBl. S. 271), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.05.2018 (HmbGVBl. S. 145, 154), Geltung ab 06.10.2012.

Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.01.2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 89, 279), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 13.12.2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 773), Geltung ab 27.01.2012.

Landestransparenzgesetz (LTranspG) vom 27.11.2015 (GVBl. 2015, 383), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.12.2018 (GVBl. S. 448), Geltung ab 01.01.2016.

Verordnungen

Bundeshaushaltsordnung (BHO) Gesetz vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 11 Gesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122), Geltung ab 01.01.1970; FNA: 63-1 Bundeshaushalt.

Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung – VergStatVO) Art. 4 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624, 691 (Nr. 16)); Geltung ab 18.04.2016, abweichend siehe Art. 7 VergRModVO; FNA: 703-5-8 Kartellrecht.

Vergabeverordnung (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – VgV) Art. 1 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), Geltung ab 18.04.2016, zuletzt geändert durch Verordnung vom 12.07.2019 (BGBl. I S. 1081), Geltung ab 18.07.2019; FNA 703-5-5 Kartellrecht.

Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO) Art. 2 der Verordnung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624, 657 (Nr. 16)); zuletzt geändert durch Art. 5 Gesetz vom 10.07.2018 (BGBl. I S. 1117), Geltung ab 18.04.2016; FNA: 703-5-6 Kartellrecht.

Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit (VsVgV) zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG Verordnung vom 12.07.2012 (BGBl. I S. 1509 (Nr. 33)); zuletzt geändert durch Art. 2 Verordnung vom 12.07.2019 (BGBl. I S. 1081), Geltung ab 19.07.2012; FNA: 703-5-3 Kartellrecht.

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) in der Ausgabe 2019 (Banz AT vom 19.02.2019 B2).

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) in der Ausgabe 2016 (Banz AT 01.07.2016 B4), Geltung ab 01.10.2016.

Vergabe- und Vertragsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) in der Ausgabe 2009 (Banz vom 08.12.2009), Geltung ab 10.06.2010.

Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) in der Ausgabe 2009 (Banz vom 29.12.2009), Geltung ab 11.06.2010.

Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) in der Ausgabe 2017 vom 02.02.2017 (berichtigt durch Banz AT 08.02.2017 B1), Geltung (Bund) ab 02.09.2017.

Rechtsprechungen

Bundesverwaltungsgericht Leipzig, Urteil vom 21.03.2019, Az. 7 C 26.17, Fundstelle <https://www.bverwg.de/>, Kein presserechtlicher Auskunftsanspruch für ein Wirtschaftsunternehmen mit vornehmlich außerpublizistischem Geschäftszweck.

Bundesverwaltungsgericht Leipzig, Urteil vom 14.04.2016, Az. 7 C 12.14, Fundstelle <https://www.bverwg.de/>, Übermittlung von Bekanntmachungen öffentlicher Ausschreibungen an Informationsanbieter durch Vergabestelle.

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12.07.2018, Az. 12 B 8.17, Fundstelle VPRRS 2018, 0351, Zugang zu Informationen aus abgeschlossenen Vergabeverfahren.

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.10.2015, Az. OVG 11 S 64.15, Fundstelle openJur 2016, 1600, Anspruch eines Presseorgans auf Auskünfte zu Vergabeverfahren.

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.08.2014, Az. 11 S 15.14, Fundstelle openJur 2014, 18691, Auftraggeber muss gewerblichem Online-Portal keine Auskunft erteilen.

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 25.03.2014, Az. 1 S 169.14, Fundstelle openJur 2014, 7774, Begriff der journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedienangebote; Sammlung von Ausschreibungen.

Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 09.07.2004, Az. 26 K 4163/03, Fundstelle openJur 2011, 29071, Amtskette des Bürgermeisters.

Verwaltungsgericht Schleswig, Urteil vom 31.08.2004, Az. 6 A 245/02, Einsicht in Wärmelieferungsverträge.

Verwaltungsgericht Schwerin, Urteil vom 18.05.2016, Az. 6 A 75/14, Fundstelle openJur 2015, 12479, Medien- bzw. presserechtlicher Auskunftsanspruch.

Verwaltungsgericht Stuttgart, Urteil vom 17.05.2011, Az. 13 K 3505/09, Fundstelle openJur 2012, 64243, Akteneinsicht durch Bieter bei öffentlichen Vergabeverfahren.

Verwaltungsgericht Wiesbaden, Urteil vom 04.09.2015, Az. 6 K 687/15, Fundstelle JurionRS 2015, 35939, Einsicht in den Vertrag über den Bundestrojaner.

Bundes- und Landtagsdrucksachen

BT-Drs. 18/11614 (18. Wahlperiode): Deutscher Bundestag. Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes.

LT-Drs. 19/1755 (19. Wahlperiode): Bremische Bürgschaft. Zweiter Bericht des Senats gemäß § 12 BremIFG über die Veröffentlichungen nach § 11.

LT-Drs. 19/1584 (19. Wahlperiode): Bremische Bürgschaft: 12. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit.

LT-Drs. 19/757 (19. Wahlperiode): Bremische Bürgschaft: Antwort des Senats vom 29.09.2016 auf die “Kleine Anfrage der Fraktion ‘Die Linke’”.

LT-Drs. 17/170: Landtag Rheinland-Pfalz: Zweiter Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2014/2015.

LT-Drs. 16/5173: Landtag Rheinland-Pfalz. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der rheinland-pfälzischen Landesregierung für ein Landestransparenzgesetz.

Slowakei

Zákon č. 211/2000 Z. z.; Zákon o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) zo 17.05.2000; Platnosť od 13.07.2000, Účinnosť od 01.07.2016.

Gesetz Nr. 211/2000; Gesetz über den freien Zugang zu Informationen und über Änderungen bestimmter Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz vom 17.05.2000, gültig ab 13.07.2000, geändert am 01.07.2016.

Zákon č. 25/2006 Z. z.; Zákon o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov zo 14.12.2005, Platnosť od 25.01.2006, Účinnosť od 18.04.2016.

Gesetz Nr. 25/2006; Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und über die Änderung bestimmter Rechtsakte vom 14.12.2005, gültig ab 25.01.2006, geändert am 18.04.2016.

Zákon č. 546/2010 Z. z.; Zákon, ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony zo 09.12.2010, Platnosť od 30.12.2010, Účinnosť od 01.01.2011.

Gesetz Nr. 546/2010; Gesetz zur Änderung des Gesetzes Nr. 40/1964 Zivilgesetzbuch in der jeweils gültigen Fassung sowie zur Änderung und Ergänzung bestimmter Rechtsakte vom 09.12.2010; gültig ab 30.12.2010; geändert am 01.01.2011.

Zákon č. 122/2013 Z. z.; Zákon o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov zo 30.04.2013; Platnosť od 28.05.2013, Účinnosť od 15.04.2014, Účinnosť od 24.05.2018.

Gesetz Nr. 122/2013; Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten und zur Änderung bestimmter Gesetze vom 30.04.2013; gültig ab 28.05.2013, geändert am 15.04.2014 und 24.05.2018.

Frankreich

Loi n° 78-753 du 17.07.1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal; Version consolidée au 23.08.2019.

Gesetz Nr. 78-753 vom 17.07.1978 über verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit sowie über verschiedene verwaltungstechnische, soziale und steuerliche Bestimmungen; konsolidierte Fassung vom 23.08.2019.

Décret n° 2018-1075 du 03.12.2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique, JORF n°0281 du 05.12.2018, texte n° 21, NOR: ECOM1818600D.

Dekret Nr. 2018-1075 vom 03.12.2018 über den aufsichtsrechtlichen Teil des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen, JORF Nr. 0281 vom 05.12.2018, Text Nr. 21, NOR: ECOM1818600D.

Décret n° 2016-360 du 25.03.2016 relatif aux marchés publics, NOR: EINM1600207D.

Dekret Nr. 2016-360 vom 25.03.2016 über das öffentliche Beschaffungswesen, NOR: EINM1600207D.

Décret n° 2016-86 du 01.02.2016 relatif aux contrats de concession, NOR: EINM1527677D.

Dekret Nr. 2016-86 vom 01.02.2016 in Bezug auf Konzessionsverträge, NOR: EINM1527677D.

Décret n° 2006-975 du 01.08.2006 portant code des marchés publics; JORF n°179 du 4 août 2006 page 11627, texte n° 20, NOR: ECOM0620003D.

Dekret Nr. 2006-975 vom 01.08.2006 über den Code des Marchés Publics; JORF Nr. 179 vom 04.08.2006, Seite 11627, Text Nr. 20; NOR: ECOM0620003D.

Arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique, JORF n°0099 du 27.04.2017, texte n° 25, NOR: ECFM1637256A.

Dekret vom 14.04.2017 über die wesentlichen Daten im öffentlichen Auftragswesen, JORF Nr. 0099 vom 27.04.2017, Text Nr. 25, NOR: ECFM1637256A.

Ordonnance n° 2018-1074 du 26.11.2018 portant partie législative du code de la commande publique; JORF n°0281 du 05.12.2018, texte n° 20; NOR: ECOM1818593R.

Verordnung Nr. 2018-1074 vom 26.11.2018 über das Gesetz des öffentlichen Auftragswesens; JORF Nr. 0281 vom 05.12.2018, Text Nr. 20; NOR: ECOM1818593R.

Ordonnance n° 2015-899 du 23.07.2015 relative aux marchés publics, NOR: EINM1506103R, Version consolidée au 23.08.2019.

Verordnung Nr. 2015-899 vom 23.07.2015 in Bezug auf die öffentlichen Märkte, NOR: EINM1506103R; konsolidierte Fassung vom 23.08.2019.

Ordonnance n° 2014-697 du 26.06.2014 relative au développement de la facturation électronique; JORF n°0147 du 27.06.2014 page 10622; texte n° 32, NOR: FCPX1413059R.

Verordnung Nr. 2014-697 vom 26.06.2014 zur Entwicklung der elektronischen Rechnungsstellung; JORF Nr. 0147 vom 27.06.2014, Seite 10622; Text Nr. 32, NOR: FCPX1413059R.

Bibliografie

- Abels, G. & Alfons, B. (2013).** Partizipative Technikfolgenabschätzung und -bewertung. In G. Simonis (Hrsg.). *Konzepte und Verfahren der Technikfolgenabschätzung* (S. 109–128). Wiesbaden, Deutschland: Springer VS.
- ABZ Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. (2018).** E-Vergabe-Plattformen und Anbieter in Deutschland. München, Deutschland: ABZ Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. Online: <https://www.abz-bayern.de/abz/inhalte/Anhaenge/uebersicht-e-vergabe-anbieter-deutschland.pdf> (Stand: 13.07.2019).
- ABZ Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. (2017).** September 2017: Primärrechtsschutz bei nationalen Vergabeverfahren. München, Deutschland: ABZ Auftragsberatungszentrum Bayern e. V. Online: <https://www.abz-bayern.de/abz/inhalte/Aktuelles/thema-des-monats2/september-2017-primarrechtsschutz-bei-nationalen-vergabeverfahren.html> (Stand: 31.08.2019).
- Ahlbrecht, H. & Dann, M. (2015).** Mehr Arbeit für Compliance- und Rechtsabteilungen. *Deutscher AnwaltSpiegel*, Ausg. 22, S. 10–12.
- Albrecht, S., Kohlrausch, N., Kubicek, H., Lippa, B., Märker, O., Trénel, M., Vorwerk, V., Westholm, H. & Wiedwald, C. (2008).** eParticipation – Electronic Participation of Citizens and the Business Community in eGovernment: Study on Behalf of the Federal Ministry of the Interior. Bremen, Deutschland: Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib).
- Alexopoulos, C., Loukis, E., Mouzakis, S., Petychakis, M. & Charalabidis, Y. (2018).** Analysing the Characteristics of Open Government Data Sources in Greece. *Journal of the Knowledge Economy*, Ausg. 9 (Nr. 3), S. 721–753.
- Allen & Overy LLP (2011).** Amendment to the Public Procurement Act. Bratislava, Slovakia: Allen & Overy LLP. Online: <http://www.allenoverly.com/archive/Documents/Legacy/60734.pdf> (Stand: 29.06.2019).
- Alvarez, J. M., Labra, J. E., Cifuentes, F., Alor-Hernández, G., Cuahtémoc, S. & Luna, J. A. G. (2012).** Towards a Pan-European E-Procurement Platform to Aggregate, Publish and Search Public Procurement Notices Powered by Linked Open Data: the Moldeas Approach. *International Journal of Software Engineering and Knowledge Engineering (IJSEKE)*, Ausg. 22 (Nr. 3), S. 365–383.

- Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland (2017).** Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland: Zivilgesellschaftliche Empfehlungen für den nationalen Aktionsplan OGP. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: https://www.researchgate.net/publication/315758978_Arbeitskreis_Open_Government_Partnership_Deutschland_Zivilgesellschaftliche_Empfehlungen_fur_den_nationalen_Aktionsplan_Open_Government_Partnership_-_23_Marz_2017_-_Kompakte_Zusammenstellung_fur_die_B (Stand: 08.03.2019).
- Arnold, U. & Truck, N. (2004).** Gesamtwirtschaftliche Schäden von Korruption. In Beschaffungsamt (Hrsg.). e-Vergabe – Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe (S. 13–17). Frankfurt am Main/Bonn, Deutschland: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.; Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern.
- Auer, S., Bryl, V. & Tramp, S. (2014).** Linked Open Data – Creating Knowledge Out of Interlinked Data. Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London, Switzerland/Germany/NY (USA)/Netherlands/United Kingdom: Springer International Publishing AG.
- Aufbaustab Föderale IT-Kooperation (FITKO) (2019).** Fit für die digitale Verwaltung. Fit für die Zukunft. Frankfurt am Main, Deutschland: Aufbaustab Föderale IT-Kooperation (FITKO). Online: <https://www.fitko.de/Start#fim> (Stand: 27.07.2019).
- Bac, M. (2001).** Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene? *Public Choice*, Aug. 107 (Nr. 1–2), S. 87–96.
- Baeck, J.-P. (2016).** Das Pustekuchen-Gesetz. Berlin, Deutschland: taz Verlags u. Vertriebs GmbH. Online: <https://taz.de/Vertraege-doch-nicht-oeffentlich!/5287103/> (Stand: 05.11.2019).
- Bagriantseva, V. (2014).** Technical Overview. Bonn, Deutschland: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern. Online: <https://www.xvergabe.org/display/xv/Technical+Overview> (Stand: 16.06.2019).
- Bakker, E., Walker, H., Schotanus, F. & Harland, C. (2008).** Choosing an organisational form: the case of collaborative procurement initiatives. *International Journal of Procurement Management*, Aug. 1 (Nr. 3), S. 297–317.
- Balsevich, A., Pivovarova, S. & Podkolzina, E. (2011).** Information Transparency in Public Procurement: How it works in Russian regions. Paper No. WP BRP 01/EC/2011. Moscow, Russia: Higher School of Economics Research.
- Barns, S. (2018).** Smart Cities and Urban Data Platforms: Designing interfaces for smart governance. *City, culture and society*, Aug. 12, S. 5–12.
- Bauer, F. & Kaltenböck, M. (2012).** Linked Open Data: The Essentials: A quick start guide for decision makers. Vienna, Austria: edition mono/monochrom.
- Baumann, M., Boggild, N., Borkowski, L., Dorschfeldt, D., Gädckens, C., Michels, J., Mutschler-Siebert, A., Suchanek, A. & Wallau, F. (2014).** 1. Zwischenbericht – Statistik der öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Grundlagen und Methodik. Düsseldorf, Deutschland: Kienbaum Management Consultants GmbH.
- Beck, L. (2012).** Anticorruption in Public Procurement – A Qualitative Research Design (Dissertation). Passau, Deutschland: Universitätsbibliothek der Universität Passau.
- Beck, S. & Schuster, F. (2013).** Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf? Berlin/Düsseldorf, Deutschland: Institut für den öffentlichen Sektor e. V., KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

- Begerow, M. (2019).** Rechtswissenschaft verstehen. Berlin, Deutschland: Begerow, Markus. Online: <https://www.rechtswissenschaft-verstehen.de/lexikon/normenhierarchie/> (Stand: 14.10.2019).
- Benlian, A. (2011).** Is traditional, open-source, or on-demand first choice? Developing an AHP-based framework for the comparison of different software models in office suites selection. *European Journal of Information Systems*, Aug. 20, S. 542–559.
- Berge, F. & Grasse, A. (2004).** Föderalismus in Belgien: vom Bundesstaat zum Staatenbund? Berlin, Deutschland: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Online: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b9f4c427-9382-3167-c8e9-6e44c29a7871&groupId=252038 (Stand: 29.06.2019).
- Berners-Lee, T. (2006).** Linked Data. Cambridge, MA (USA): World Wide Web Consortium (W3C). Online: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html> (Stand: 31.10.2019).
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2010).** Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, Aug. 27, S. 264–271.
- Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2015).** IT-Planungsrat etabliert XVergabe als nationalen Standard. Bonn, Deutschland: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern. Online: http://www.bescha.bund.de/SharedDocs/Aktuelles/Wissenswertes/2015/pm_it_planungsrat_xvergabe_nationaler_standard.html (Stand: 16.06.2019).
- Bibliographisches Institut GmbH (Duden) (2019a).** Korruption. Berlin, Deutschland: Bibliographisches Institut GmbH (Duden). Online: <https://www.duden.de/recht-schreibung/Korruption> (Stand: 31.08.2019).
- Bibliographisches Institut GmbH (Duden) (2019b).** Transparenz. Berlin, Deutschland: Bibliographisches Institut GmbH (Duden). Online: <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/Transparenz> (Stand: 31.08.2019).
- Björkman, M. & Svensson, J. (2009).** Power to the people: Evidence from a randomized field experiment on community-based monitoring in Uganda. *Quarterly Journal of Economics*, Aug. 124, S. 735–769.
- Boeglin, M. (2012).** Wissenschaftlich arbeiten Schritt für Schritt. München, Deutschland: Wilhelm Fink.
- Bonina, C. M. (2013).** New business models and the value of open data: definitions, challenges and opportunities. NEMODE–3K Small Grants Call. London, United Kingdom: Engineering and Physical Sciences Research Council. Online: <http://www.nemode.ac.uk/wp-content/uploads/2013/11/Bonina-Opedata-Report-FINAL.pdf> (Stand: 26.07.2019).
- Boote, D. N. & Beile, P. (2005).** Scholars before researchers: On the Centrality of the Dissertation Literature Review in Research Preparation. *Educational Researcher*, Aug. 34 (Nr. 6), S. 3–15.
- Braun, H. (2019).** Letter of Candidacy. Berlin, Deutschland: Bundeskanzleramt. Online: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/04/Germany_2019_Letter-of-Candidacy-for-OGP-SC.pdf (Stand: 16.06.2019).
- Braunschweig, K., Eberius, J., Thiele, M. & Lehner, W. (2012).** The state of open data. Limits of current open data platforms. Dresden, Deutschland: Technische Universität Dresden. Online: <https://pdfs.semanticscholar.org/f567/00355734c88ecb04005b84eb80362e35803f.pdf> (Stand: 17.07.2019).

- Brenot, V., Mignon, E. & Billery, H. (2019).** France: The Public Procurement Code: A Great Tool. New York, NY (USA): Mondaq Ltd. Online: <http://www.mondaq.com/france/x/769166/Government+Contracts+Procurement+PPP/The+Public+Procurement+Code+A+Great+Tool> (Stand: 29.06.2019).
- Bröchler, S. (1999).** Wissenschaftliche Politikberatung und Technikfolgenabschätzung und -bewertung (TA). In S. Bröchler, G. Simonis & K. Sundermann (Hrsg.). Handbuch Technikfolgenabschätzung (Teil 1) (S. 53–71). Berlin, Deutschland: edition sigma rainer bohn verlag.
- Brockhoff, S., Chandna, R., Kuß, M., Markpert, T., Mey, J. H., Oriwol, P., Scherer-Leydecker, C., Steiff, J. & Wanger, V. (2019).** Germany. In CMS Legal Services EEIG (Hrsg.). Public Procurement Guide (S. 48–62). London, United Kingdom: CMS Legal Services EEIG.
- Broens, M. (2019).** Organisation des öffentlichen Einkaufs. Köln, Deutschland: Reguviss Fachmedien GmbH. Online: https://www.bundesanzeiger-verlag.de/xaver/vergabeportal/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27vergabeportal_13174002315%27%5D (Stand: 07.06.2019).
- Broens, M., Glock, C. & Curtaz, C. (2012).** Hinderungsgründe für den Einsatz der elektronischen Vergabe in der öffentlichen Verwaltung. In C. Glock & M. Broens (Hrsg.). Public eProcurement – Grundlagen, Perspektiven und Implementierungshilfen (S. 203–216). Würzburg, Deutschland: B+G Wissenschaftsverlag.
- Brollo, F. (2010).** Who Is Punishing Corrupt Politicians – Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian Anti-Corruption Program: Boston University – Department of Economics – The Institute for Economic Development Working Papers Series. Boston, MA (USA): Boston University.
- Budapest Institute for Policy Analysis Ltd. (2012).** Transparency and accountability in public procurements: The case of Visegrad countries. Budapest, Hungary: K-Monitor Public Association. Online: https://adatbasis.k-monitor.hu/files/page/v4_ppstudy_kmonitor.pdf (Stand: 29.06.2019).
- Büllingen, F. (1999).** Office of Technology Assessment (OTA). In S. Bröchler, G. Simonis & K. Sundermann (Hrsg.). Handbuch Technikfolgenabschätzung (Teil 2) (S. 411–416). Berlin, Deutschland: edition sigma rainer bohn verlag.
- Bund der Steuerzahler e.V., Mehr Demokratie e.V. & Transparency International Deutschland e.V. (2014).** Vorschlag für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz für Nordrhein-Westfalen. Köln, Deutschland: Mehr Demokratie NRW e.V. Online: https://www.nrw-blickt-durch.de/fileadmin/user_upload/pdf/nrw_transparenzgesetz.pdf (Stand: 25.02.2019).
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2019a).** BSI-Standards. Bonn, Deutschland: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. Online: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/ITGrundschutzStandards/ITGrundschutzStandards_node.html (Stand: 31.08.2019).
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2019b).** IT-Grundschutz-Kataloge. Bonn, Deutschland: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. Online: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/ITGrundschutzKataloge/itgrundschutzkataloge_node.html (Stand: 20.07.2019).
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2019c).** Schichtenmodell und Modellierung. Bonn, Deutschland: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

- Online: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/ITGrundschutzKataloge/Inhalt/_content/allgemein/modellierung/02001.html (Stand: 20.07.2019).
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2018).** Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2018. Bonn, Deutschland: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2016).** Überblick IT-Grundschutz. Bonn, Deutschland: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2012).** Leitfaden Informationssicherheit. Bonn, Deutschland: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Bundesanzeiger Verlag (2011).** VG Stuttgart: Vergaberecht steht Auskunftsanspruch nach IFG nicht entgegen! Köln, Deutschland: Reguvis Fachmedien GmbH. Online: <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/vergabe/news/nachrichten-vergaberecht/nachrichtendetail/artikel/vg-stuttgart-vergaberecht-steht-auskunftsanspruch-nach-ifg-nicht-entgegen-4812.html> (Stand: 17.07.2019).
- Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2018a).** 6. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017. Bonn, Deutschland: Silber Druck oHG.
- Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2018b).** Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – Text und Erläuterungen. Bonn, Deutschland: Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.
- Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2011).** Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – Text und Erläuterungen. Aufl. 3. Bonn, Deutschland: Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.
- Bundeskanzleramt (2019a).** Konsultationen im OGP-Prozess: Machen Sie mit! Berlin, Deutschland: Bundeskanzleramt. Online: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/machen-sie-mit-1591044> (Stand: 24.08.2019).
- Bundeskanzleramt (2019b).** Open Government Deutschland: Kandidatur für den OGP-Lenkungsausschuss erfolgreich. Berlin, Deutschland: Bundeskanzleramt. Online: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/kandidatur-fuer-den-ogp-lenkungsausschuss-erfolgreich-1608452> (Stand: 10.07.2019).
- Bundeskanzleramt (2019c).** Rückmeldung der Bundesregierung zu den Vorschlägen aus dem Konsultationsprozess im Rahmen der Erarbeitung eines 2. Nationalen Aktionsplans zur Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP). Berlin, Deutschland: Bundeskanzleramt. Online: <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1659374/6df5c9d56a89546d87dde35c98c8f6c6/antwortideen-data.pdf?download=1> (Stand: 24.08.2019).
- Bundeskriminalamt (2019).** Bundeslagebilder Korruption. Wiesbaden, Deutschland: Bundeskriminalamt. Online: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Korruption/korruption_node.html (Stand: 20.05.2019).
- Bundeskriminalamt (2017).** Bundeslagebild Korruption 2017. Wiesbaden, Deutschland: Bundeskriminalamt. Online: <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2017.html;jsessionid=E36AAC12491EA88F2D22A56BCA025DE1.live0602?nn=28078> (Stand: 01.09.2019).
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2019).** Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG). Berlin,

- Deutschland: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Online: <http://www.gesetze-im-internet.de/egovg/> (Stand: 07.05.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019a).** IT-Planungsrat: Anwendungen. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: <https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Anwendungen/anwendungen.html?nn=6848604> (Stand: 24.08.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019b).** Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/e-government-gesetz-minikommentar.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 07.05.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019c).** Normtypen und Normenhierarchie. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/Hb_vorbereitung_rechts_u_verwaltungsvorschriften/Teil_I_%20Rahmenbedingungen/1.1_Normtypen_und_Normenhierarchie/1.1_normtypen_node.html (Stand: 31.08.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2017a).** Digitale Verwaltung 2020 – Evaluierungsbericht 2016. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/evaluierungsbericht-digitale-verwaltung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 27.10.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2017b).** Erster Nationaler Aktionsplan (NAP) im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ogp-aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 27.10.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2016).** Demokratie heißt Zuhören und die Hand reichen. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/12/bekanntgabe-der-teilnahme-an-open-government-partnership.html> (Stand: 26.02.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2014a).** Digitale Verwaltung 2020 – Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Stand: 27.10.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2014b).** Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: <https://www.bmv.g.de/resource/blob/20686/55536214b782b9d04c7ae29b0f12c29a/g-01-nationaler-aktionsplan-open-data-data.pdf> (Stand: 04.11.2019).
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat & Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004).** Bekanntmachung des Beschlusses der Bundesregierung zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des

- Innern, für Bau und Heimat; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Online: https://e-beschaffung.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/KdB/kabinettsbeschl_Optimierung_Besch.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 29.03.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a).** Elektronische Vergabe. Berlin, Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/elektronische-vergabe.html> (Stand: 10.03.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b).** Jährliche statistische Gesamtaufstellung nach § 8 Absatz 1 VergStatVO. Berlin, Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eu-vergabestatistik-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (Stand: 22.03.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019c).** Übersicht und Rechtsgrundlagen auf Bundesebene. Berlin, Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html> (Stand: 29.01.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019d).** Vergabestatistik. Berlin, Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabestatistik.html> (Stand: 10.03.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019e).** Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen. Berlin, Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/vergabestatistikverordnung-vergstatvo-konsolidierte-nicht-amtliche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Stand: 22.03.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2006).** Informationsweiterwendungsgesetz. Berlin, Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Gesetze/Technologie-Innovation/iwg.html> (Stand: 07.05.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat & Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014).** Digitale Agenda 2014–2017. München, Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Online: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/440736/10336b16d4db7c419d03bbec424c9e5e/2014-08-20-digitale-agenda-data.pdf?download=1> (Stand: 27.10.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007).** Gutachten Nr. 2/07: Öffentliches Beschaffungswesen. Berlin, Deutschland: Harzdruckerei Wernigerode GmbH.
- Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. & Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2004).** e-Vergabe – Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe. Frankfurt am Main/Bonn, Deutschland: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.; Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern.
- C4P (2019).** Monitor. Plan forward. Discover. Brussels, Belgium: C4P. Online: <http://www.c4p.io/#app> (Stand: 19.10.2019).
- C4P (2017a).** C4P. In (Hrsg.). EU Datathon 2017. Brussels, Belgium: European Commission.
- C4P (2017b).** The C4P Platform. Brussels, Belgium: C4P. Online: <http://www.c4p.io/the-c4p-platform/> (Stand: 19.10.2019).

- Catal, F., Tcholtchev, N., Lämmel, P. & Schieferdecker, I. (2018).** Urbane Datenplattformen in der Cloud. In E. Hertzsch (Hrsg.). *Mensch und Technik in der Smart City* (S. 143–158). Berlin, Deutschland: Deutsches Institut für Normung e. V.
- Cattaneo, G. & Lifonti, R. (2012).** Study on eProcurement – Measurement and Benchmarking Markt 2011/097/C. Framingham, MA (USA): IDC. Online: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/752a64d3-3c33-11e6-a825-01aa75ed71a1/language-en> (Stand: 18.08.2019).
- Centre for Law and Democracy (2019).** Global Right to Information Rating. Halifax, Canada: Centre for Law and Democracy. Online: <https://www.rti-rating.org/country-data/> (Stand: 24.08.2019).
- Christmann, K., Huland, D. & Meißner, B. (2004).** *Einkaufen für Kommunen – Modern, wirtschaftlich und rechtsicher: Die neue Kommunalverwaltung.* Heidelberg/München/Berlin, Deutschland: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH.
- Chui, M., Farrell, D. & Jackson, K. (2014).** How government can promote open data and help unleash over 3 trillion in economic value. New York, NY (USA): McKinsey. Online: [https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20sector/our%20insights/how%20government%20can%20promote%20open%20data/how_govt_can_promote_open_data_and_help_unleash_over_\\$3_trillion_in_economic_value.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20sector/our%20insights/how%20government%20can%20promote%20open%20data/how_govt_can_promote_open_data_and_help_unleash_over_$3_trillion_in_economic_value.ashx) (Stand: 31.10.2019).
- Cingolani, L., Fazekas, M., Martínez B. Kukutschka, R. & Tóth, B. (2016).** D1.1 Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe. Cambridge, United Kingdom: University of Cambridge. Online: https://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/01/DIGIWHIST_D1_1-AccessToTenderInfo.pdf (Stand: 15.06.2019).
- Clare, A., Sangokoya, D., Verhulst, S. & Young, A. (2016).** Open Contracting and Procurement in Slovakia: Establishing Trust in Government Through Open Data. Brooklyn, NJ (USA): The GovLab at NYU Tandon School of Engineering. Online: <http://odimpact.org/files/case-study-slovakia.pdf> (Stand: 17.08.2019).
- Contracting Five (2019a).** Accession. o. O.: Contracting Five. Online: <http://www.contracting5.org/accession/> (Stand: 02.03.2019).
- Contracting Five (2019b).** France. o. O.: Contracting Five. Online: <http://www.contracting5.org/membership/france/> (Stand: 02.03.2019).
- Contracting Five (2019c).** Strategy. o. O.: Contracting Five. Online: <http://www.contracting5.org/about/our-strategy/> (Stand: 02.03.2019).
- Contracting Five (2019d).** Who we are. o. O.: Contracting Five. Online: <http://www.contracting5.org/about/who-we-are/> (Stand: 02.03.2019).
- Contracting Five (2016).** Contracting Five Draft Declaration. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/12/C5declaration.pdf> (Stand: 28.02.2019).
- Coppier, R. & Piga, G. (2006).** Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? *Rivista di Politica Economica*, Ausg. 96, S. 185–206.
- Cosinex GmbH (2019).** Neue EU-Schwellenwerte ab 01.01.2020. Bochum, Deutschland: Cosinex GmbH. Online: <https://blog.cosinex.de/2019/10/17/neue-eu-schwellenwerte-ab-01-01-2020/> (Stand: 05.11.2019).
- Cosinex GmbH (2018).** Ein Blick nach Brüssel – Entwicklungen im öffentlichen Auftragswesen. Bochum, Deutschland: Cosinex GmbH. Online: <https://blog.cosinex.de/2018/06/08/ein-blick-nach-bruessel-entwicklungen-vergaberecht/> (Stand: 03.08.2019).

- Costa, A. A., Arantes, A. & Valadares Tavares, L. (2013).** Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. *Journal of Purchasing & Supply Management*, Aug. 19 (Nr. 4), S. 238–246.
- Creative Commons (2019).** Creative Commons licenses. Mountain View, CA (USA): Creative Commons. Online: <https://creativecommons.org/share-your-work/licensing-types-examples/> (Stand: 13.07.2019).
- Cruickshank, P. & Ryan, B. (2015).** The Communities of Practice model for understanding digital engagement by hyperlocal elected representatives. In E. T. Tambouris, H. J. Scholl, M. J. Janssen, M. A. Wimmer, K. Tarabanis, M. Gascó, B. Klievink, I. Lindgren, M. Milano, P. Panagiotopoulos, T. A. Pardo, P. Parycek & Ø. Sæbø (Hrsg.). 14th IFIP EGOV and 7th ePart conference 2015. (S. 11–18). Thessaloniki, Greece: IOS Press.
- Csáki, C. (2019).** Collecting Requirements for Designing an Open Data Ecosystem Visual Model Notation. In S. Virkar, O. Glassey, M. Janssen, P. Parycek, A. Polini, B. Re, P. Reichstädter, H. J. Scholl & E. Tambouris (Hrsg.). *Proceedings of Ongoing Research, Practitioners, Posters, Workshops, and Projects of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2019* (S. 71–79). San Benedetto Del Tronto, Italy: IFIB.
- Czibik, Á., Tóth, B. & Tóth, I. J. (2015).** D2.3 Data Template for information on public procurement tendering and its actors. Kecskemét, Hungary: Átlátható Kormányzás Kutatóintézet Kft. Online: https://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/01/DIGIWHIST_D2-3_submitted.pdf (Stand: 17.06.2019).
- Dapp, M. M., Balta, D., Palmethofer, W. & Krcmar, H. (2016).** Open Data. The Benefits – Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland. Sankt Augustin/Berlin, Deutschland: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
- Davies, T., Walker, S. B., Rubinstein, M. & Perini, F. (2019).** The State of Open Data – Histories and Horizons. Cape Town/Ottawa, South Africa/Canada: African Minds and International Development Research Centre (IDRC).
- de Simone, F. & Shah, S. (2012).** Civil Society Procurement Monitoring: Challenges and Opportunities. In E. Bohórquez & D. Devrim (Hrsg.). *A New Role for Citizens in Public Procurement* (S. 41–49). City of Mexico, Mexico: Transparencia Mexicana.
- Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz (2016).** Zweiter Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2014/2015. LT-Drs. 17/170. Mainz, Deutschland: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz.
- Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2019a).** Nutzungsbedingungen und Lizenzregelungen. Bremen, Deutschland: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. Online: https://www.transparenz.bremen.de/detail.php?gsid=&template=20_glossar_d&lang=de&begriff=N (Stand: 13.07.2019).
- Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2019b).** Übersicht verwendete Lizenzen. Bremen, Deutschland: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. Online: https://www.transparenz.bremen.de/startseite/nutzungsbedingungen/uebersicht_der_verwendeten_lizenzen-50092 (Stand: 13.07.2019).
- Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2006).** Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz. Bremen, Deutschland: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. Online: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.67772.

- de&asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d (Stand: 27.07.2019).
- Deutscher Bundestag (2019).** Parlamentsbegriffe: Kleine Anfrage. Berlin, Deutschland: Deutscher Bundestag. Online: https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/K/kleine_anfrage-245476 (Stand: 24.08.2019).
- Deutscher Bundestag (2018).** Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes. BT-Drs. 18/11614 (18. Wahlperiode). Berlin, Deutschland: Deutscher Bundestag.
- Deutsches Vergabernetzwerk GmbH (2019).** IT-Planungsrat bittet FITKO um Beschlussvorschlag zur Aktualisierung des Standards XVergabe (Vergabeblog.de vom 07/11/2019, Nr. 42408). Berlin: Deutsches Vergabernetzwerk GmbH. Online: <https://www.vergabeblog.de/2019-11-07/it-planungsrat-bittet-fitko-um-beschlussvorschlag-zur-aktualisierung-des-standards-xvergabe/> (Stand: 08.11.2019).
- DiFranzo, D., Ding, L., Erickson, J. S., Li, X., Lebo, T., Michaelis, J., Graves, A., Williams, G. T., Zheng, J. G., Flores, J., Shangquan, Z., Gervasio, G., McGuinness, D. L. & Hendler, J. (2011).** TWC LOGD: A Portal for Linking Open Government Data. *Journal of Web Semantics*, *Ausg. 9* (Nr. 3), S. 325–333.
- Ding, L., Peristeras, V. & Hausenblas, M. (2012).** Linked Open Government Data. *IEEE Computer Society*, S. 11–15.
- Dingremont, B. (2018).** Digital transformation of the Publics Procurement. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32209> (Stand: 30.08.2019).
- Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (2019a).** BOAMP. Paris, France: DINSIC. Online: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/boamp/> (Stand: 29.06.2019).
- Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (2019b).** Le Blog d'Etatlab. Paris, France: DINSIC. Online: <https://www.etalab.gouv.fr/qui-sommes-nous> (Stand: 30.06.2019).
- Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (2019c).** Marchés publics conclus recensés sur la plateforme des achats de l'Etat Paris, France: DINSIC. Online: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/marches-publics-conclus-recenses-sur-la-plateforme-des-achats-de-letat/> (Stand: 29.06.2019).
- Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (2014).** Marchés publics conclus recensés sur la plateforme des achats de l'Etat en 2013. Paris, France: DINSIC. Online: https://www.data.gouv.fr/s/resources/liste-des-marches-publics-conclus/20141118-165656/Liste_marches_conclus_2013.xls (Stand: 01.07.2019).
- Dulong De Rosnay, M., Tsiavos, P., Artusio, C., Ellis, J., Ricolfi, M., Sappa, C., Vollmer, T. & Tarkowski, A. (2014).** D5.2. Licensing Guidelines. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/legal-aspects-public-sector-information-lapsi-thematic-network-outputs> (Stand: 13.07.2019).
- Edelmann, N., Höchtl, J. & Sachs, M. (2012).** Collaboration for Open Innovation Processes in Public Administrations. In Y. Charalabidis & S. Koussouris (Hrsg.). *Empowering Open and Collaborative Governance – Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making* (S. 21–37). Berlin/Heidelberg, Deutschland: Springer.

- Elschner, M. (2004).** Gesamtwirtschaftliche Schäden von Korruption. In Beschaffungsamt (Hrsg.). e-Vergabe – Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe (S. 37–57). Frankfurt am Main/Bonn, Deutschland: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.; Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern.
- EPSA – European Public Sector Award (2017).** Public Contracts Portal (BASE). Vienna, Austria: Federal Chancellery of Austria. Online: [https://www.epsa-projects.eu/index.php/Public_Contracts_Portal_\(BASE\)](https://www.epsa-projects.eu/index.php/Public_Contracts_Portal_(BASE)) (Stand: 03.08.2019).
- Eßig, M. (2009).** Public Procurement in Germany. In K. V. Thai (Hrsg.). International Handbook of Public Procurement (S. 307–322). Boca Raton, FL (USA): Taylor & Francis Group.
- Eßig, M. (2008).** Öffentliche Beschaffung: Bedeutung und Ansatzpunkte zur konzeptionellen Weiterentwicklung. In Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.). Best Practice in Einkauf und Logistik (S. 295–303). Aufl. 2. Wiesbaden, Deutschland: GWV Fachverlage GmbH.
- Eßig, M., Jungclaus, M., Scholzen, F.-S. & Thi, T. H. V. (2013).** Das Konzept der exzellenten öffentlichen Beschaffung. In M. Eßig & Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik, (Hrsg.). Exzellente öffentliche Beschaffung: Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf (S. 9–39). Wiesbaden, Deutschland: Springer Gabler.
- Estermann, T. & Kupriyanova, V. (2018).** A comparative analysis of public procurement frameworks and practices in universities in Portugal and selected EU member states. Brussels, Belgium: European University Association.
- Europäische Kommission (2017).** Aufbau einer Europäischen Datenwirtschaft. COM(2017) 9 final vom 10.01.2017. Brüssel, Belgien: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2016).** EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020: Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. COM(2016) 179 final vom 19.04.2016. Brüssel, Belgien: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2015).** Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa. COM(2015) 192 final vom 06.05.2015. Brüssel, Belgien: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2013).** Durchgängig elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. COM(2013) 453 final vom 26.06.2013. Brüssel, Belgien: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2010a).** Eine Digitale Agenda für Europa. KOM(2010) 245 endgültig vom 19.05.2010. Brüssel, Belgien: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2010b).** Europa 2020. KOM(2010) 2020 endgültig vom 03.03.2010. Brüssel, Belgien: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2010c).** Grünbuch zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU. KOM(2010) 571 endgültig vom 18.10.2010. Brüssel, Belgien: Europäische Kommission.
- Europäische Union (2019a).** EU Datathon. Brussels, Belgium: Europäische Union. Online: https://europa.eu/newsroom/events/eu-datathon-2019_de (Stand: 11.11.2019).
- Europäische Union (2019b).** SIMAP – Standardformulare für das öffentliche Auftragswesen. Brüssel, Belgien: Europäische Union. Online: <http://simap.ted.europa.eu/de-DE/web/simap/standard-forms-for-public-procurement> (Stand: 22.03.2019).
- European Commission (2019a).** Building a European Data Economy. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy> (Stand: 22.02.2019).

- European Commission (2019b).** e-Procurement. Brussels, Belgium: European Commission. Online: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement_en (Stand: 08.05.2019).
- European Commission (2019c).** EU Open Data Portal: About. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://data.europa.eu/euodp/en/about> (Stand: 27.07.2019).
- European Commission (2019d).** Open data portals. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data-portals> (Stand: 20.07.2019).
- European Commission (2019e).** Transition to e-procurement. Brussels, Belgium: European Commission. Online: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/transition_en (Stand: 16.06.2019).
- European Commission (2017).** Special Eurobarometer 470 – Report – Corruption. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission (2016a).** eGovernment in Slovakia. Brussels, Belgium: European Commission. Online: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Slovakia%20-%20February2016_v1_00.pdf (Stand: 29.06.2019).
- European Commission (2016b).** Public procurement – Study on administrative capacity in the EU – France Country Profile. In European Commission (Hrsg.). Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds (S. 76–82). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission (2016c).** Public procurement – Study on administrative capacity in the EU – Germany Country Profile. In European Commission (Hrsg.). Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds (S. 83–90). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission (2016d).** Public procurement – Study on administrative capacity in the EU – Slovakia Country Profile. In European Commission (Hrsg.). Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds (S. 189–196). Brussels, Belgium: European Commission.
- European Commission (2016e).** Public Procurement Indicators 2015 – DG GROW G4 – Innovative and e-Procurement. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20679> (Stand: 26.03.2019).
- European Commission (2015a).** eGovernment in France. Brussels, Belgium: European Commission. Online: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20France%20-%20February%202016%20-%202018%2000_v3_01.pdf (Stand: 22.10.2019).
- European Commission (2015b).** Legal aspects of public sector information (LAPSI) thematic network outputs. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/legal-aspects-public-sector-information-lapsi-thematic-network-outputs> (Stand: 24.08.2019).
- European Commission (2014).** Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Flash Eurobarometer 374). Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2014/surveyKy/1077> (Stand: 08.10.2019).

- European Commission (2012a).** Public Procurement Indicators 2011. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKewj3-fqV9uHIAhVJLVAKHXcIBjQQFjABegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocsroom%2Fdocuments%2F15454%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fnative&usg=AOvVaw3NnwraW99gkX2C8K-KTrwX> (Stand: 26.03.2019).
- European Commission (2012b).** A strategy for e-procurement. COM(2012) 179 final dated 20/04/2012. Brussels, Belgium: European Commission.
- European Parliament (2019).** Panel for the Future of Science and Technology (STOA). Luxembourg, Luxembourg: European Parliament. Online: <http://www.europarl.europa.eu/stoa/en/home/highlights> (Stand: 10.08.2019).
- European Parliamentary Technology Assessment (2019).** Welcome to the network of parliamentary technology assessment! Stockholm, Sweden: European Parliamentary Technology Assessment. Online: <https://eptanetwork.org/> (Stand: 10.08.2019).
- European Union (2017).** EU Datathon 2017. Brussels, Belgium: Publications Office of the European Union. Online: <https://op.europa.eu/en/web/eudatathon/2017-news> (Stand: 19.10.2019).
- Ferraz, C. & Finan, F. (2008).** Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, S. 703–744.
- Ferro, E. & Osella, M. (2013).** Eight Business Model Archetypes for PSI Re-Use. Cambridge, MA (USA): World Wide Web Consortium (W3C). Online: https://www.w3.org/2013/04/odw/odw13_submission_27.pdf (Stand: 26.07.2019).
- Fielt, E. (2013).** Conceptualising Business Models: Definitions, Frameworks and Classification. *Journal of Business Models*, Ausg. 1 (Nr. 1), S. 85–105.
- Filß, C. (2005).** Vergleichsmethoden für Vorgehensmodelle (Master Thesis): Fakultät Informatik. Dresden, Deutschland: Technische Universität Dresden.
- forum vergabe e. V. (2017).** Neue EU-Schwellenwerte für 2018–2019 veröffentlicht – Update mit Bekanntmachung im BAnz. Berlin, Deutschland: forum vergabe e. V. Online: <http://www.forum-vergabe.de/news-detail/neue-eu-schwellenwerte-fuer-2018-2019-veroeffentlicht-update-mit-bekanntmachung-im-banz-7114/> (Stand: 29.06.2019).
- Frank, B. (2004).** Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Ausg. 73 (Nr. 2), S. 184–199.
- Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS (2012).** The Open Data Research Portal: Architektur der Open Government Plattform für Deutschland. Berlin, Deutschland: Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS. Online: <http://open-data.fokus.fraunhofer.de/architektur-der-open-government-plattform-fur-deutschland/> (Stand: 01.09.2019).
- Frauscher, K., Granickas, K. & Manasco, L. (2017).** Learning Insights: Measuring results from open contracting in Ukraine. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/2017/04/19/learning-insights-measuring-results-ukraine/> (Stand: 31.08.2019).
- Freie und Hansestadt Hamburg (2019a).** Transparenzportal Hamburg – Fragen und Antworten. Hamburg, Deutschland: Freie und Hansestadt Hamburg. Online: http://transparenz.hamburg.de/fragen-und-antworten/#anker_8 (Stand: 13.07.2019).
- Freie und Hansestadt Hamburg (2019b).** Transparenzportal Hamburg – Wer betreut das Transparenzportal? Hamburg, Deutschland: Freie und Hansestadt Hamburg. Online: <http://transparenz.hamburg.de/fltransparenzportal/> (Stand: 27.07.2019).

- Friedrichs, J. (1990).** Methoden empirischer Sozialforschung. Aufl. 14. Opladen, Deutschland: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Fuchs, R. & Helfrich, C. (2004).** Korruptionsvobereitung und -bekämpfung bei elektronischen Vergabe- und Beschaffungsprozessen: Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe. Bonn, Deutschland: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.; Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern.
- Furnas, A. (2013).** Case Study: Open Contracting in the Slovak Republic. New York, NY (USA): Open Contracting Partnership. Online: https://www.open-contracting.org/2013/08/14/case_study_open_contracting_in_the_slovak_republic/ (Stand: 29.06.2019).
- G8 (2013).** G8 Open Data Charter. London, United Kingdom: Government Digital Service (Cabinet Office) UK. Online: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex> (Stand: 07.11.2019).
- G20 (2010).** G20 Anti-Corruption Action Plan – G20 Agenda for Action on Combating Corruption – Annex III. Paris, France: OECD Publishing. Online: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf (Stand: 15.09.2014).
- Gabler Wirtschaftslexikon (2019).** Lizenz. Wiesbaden, Deutschland: Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. Online: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/lizenz-38383> (Stand: 13.07.2019).
- Galuschak, M. P., Galuschak, O. & Garasymchuk, N. M. (2018).** Reform of public procurement in Ukraine as a step on the way to Euro integration. *СХІДНА ЄВРОПА: ЕКОНОМІКА, БІЗНЕС ТА УПРАВЛІННЯ*, Aug. 1 (Nr. 12), S. 59–66.
- Geierhos, M. (2018a).** Crawler. Paderborn, Deutschland: Universität Paderborn. Online: <http://www.enzyklopaedie-der-wirtschaftsinformatik.de/lexikon/technologien-methoden/crawler-fokussiert-nicht-fokussiert/crawler-fokussiert-nicht-fokussiert/?searchterm=Web%20Crawling> (Stand: 05.11.2019).
- Geierhos, M. (2018b).** Text Mining. Paderborn, Deutschland: Universität Paderborn. Online: <http://www.enzyklopaedie-der-wirtschaftsinformatik.de/lexikon/technologien-methoden/text-mining> (Stand: 05.11.2019).
- Geiger, C. P. & von Lucke, J. (2012).** Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data). *Journal for eDemocracy (JeDEM)*, Aug. 4 (Nr. 2), S. 265–278.
- Gentsch, J. (2012).** Staatliche Beschaffung und Korruptionsprävention: Mit einem Vorschlag für eine europäische Regelung zur Berücksichtigung von Compliance-Maßnahmen auf Bieterseite. Baden-Baden, Deutschland: Nomos.
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (2019a).** Das Datenportal für Deutschland. Hamburg, Deutschland: Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData. Online: <https://www.govdata.de/> (Stand: 01.09.2019).
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (2019b).** Datenlizenz Deutschland. Hamburg, Deutschland: Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData. Online: <https://www.govdata.de/lizenzen> (Stand: 13.07.2019).
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (2019c).** Fragen und Antworten zu GovData. Hamburg, Deutschland: Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData. Online: <https://www.govdata.de/web/guest/faq> (Stand: 07.07.2019).
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (2019d).** Online-Konsultation zum 2. Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) gestartet Hamburg, Deutschland: Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData. Online: <https://www.govdata.de/neues/-/blogs/online-konsultation-zum-2-nationalen-aktionsplan-im-rahmen-der-open-government-partnership-ogp-gestartet> (Stand: 24.08.2019).

- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (2014).** Verwaltungsvereinbarung GovData tritt in Kraft Hamburg, Deutschland: Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData. Online: <https://www.govdata.de/neues/-/blogs/verwaltungsvereinbarung-govdata-tritt-in-kraft> (Stand: 24.08.2019).
- Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, (2019a).** 17. Sitzung des IT-Planungsrats. Berlin, Deutschland: Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2015/Sitzung_17.html?pos=5 (Stand: 16.06.2019).
- Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, (2019b).** Entscheidung 2018/30 – Standardisierungsbedarf “Metadatenstruktur für offene Verwaltungsdaten”. Berlin, Deutschland: Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2018/Sitzung_26.html?pos=9 (Stand: 13.07.2019).
- Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, (2019c).** FITKO. Berlin, Deutschland: Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Ma%C3%9Fnahmen/F%C3%B6derale%20IT-Kooperation/FITKO_node.html (Stand: 27.07.2019).
- Geschäftsstelle Kaufhaus des Bundes (2019).** Informationsportal Kaufhaus des Bundes (KdB). Bonn, Deutschland: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern. Online: http://www.kdb.bund.de/KdB/DE/Startseite/home_node.html (Stand: 05.11.2019).
- Gilbert, E. (2016).** Triplestores 101: Storing Data for Efficient Inferencing. Los Angeles, CA (USA): Dataversity Education, LLC Online: <https://www.dataversity.net/triplestores-101-storing-data-efficient-inferencing/#> (Stand: 05.11.2019).
- GitHub Inc. (2019).** GovData – The German Open Data Portal. San Francisco, CA (USA): GitHub Inc. Online: <https://github.com/GovDataOfficial/GovDataPortal> (Stand: 13.07.2019).
- Glennerster, R. & Shin, Y. (2008).** Does Transparency Pay? IMF Staff Papers, Ausg. 55 (Nr. 1), S. 183–209.
- Government Office of the Slovak Republic (2019).** Central register of contracts. Bratislava, Slovakia: Government Office of the Slovak Republic. Online: <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=114372> (Stand: 29.06.2019).
- Government Transparency Institute (GTI) (2019).** Making Public Tenders More Transparent. Budapest, Hungary: Government Transparency Institute (GTI). Online: <https://opentender.eu/sk/> (Stand: 29.06.2019).
- Graells, A. S. (2013).** The difficult balance between transparency and competition in public procurement: Some recent trends in the case law of the European Courts and a look at the new Directives. University of Leicester School of Law Research Paper Ausg. 13 (Nr. 11).
- Granickas, K. (2018).** Learning insights: The latest impacts emerging from Ukraine’s Prozorro reforms. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/2018/01/12/learning-insights-latest-impacts-emerging-ukraines-prozorro-reforms/> (Stand: 31.08.2019).
- Granickas, K. (2016).** Open contracting lessons from 15 countries – A synthesis report. Den Haag, Netherlands: Hivos.

- Groß, M., Habel, F.-R. & Siegfried, T. (2014).** Open Data in Kommunen. Berlin/Köln, Deutschland: DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund, KGSt Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e. V. Online: https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publicationen/Positionspapiere/Open%20Data%20in%20Kommunen%20-%20Positionspapier%20von%20DStGB,%20KGSt%20und%20Vitako/Positionspapier%20Open%20Data%20Vitako_KGSt_DStGB.pdf (Stand: 19.08.2019).
- Gründerszene Lexikon (2019).** Application Programming Interface. Berlin, Deutschland: Vertical Media GmbH. Online: <https://www.gruenderszene.de/lexikon/begriffe/application-programming-interface-api?interstitial> (Stand: 20.07.2019).
- Grunwald, A. (2010).** Technikfolgenabschätzung – eine Einführung. Aufl. 2. Berlin, Deutschland: edition sigma.
- Hagen, M., Heilemann-Jeschke, C. & Richardt, H. (2018).** Zweiter Bericht des Senats gemäß §12 BremIFG über die Veröffentlichungen nach §11. LT-Drs. 19/1755 (19. Wahlperiode). Bremen, Deutschland: Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft.
- Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (2012).** Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG). Ausg. HmbGVBl. Nr. 29, S. 271–276.
- Handelskammer Hamburg (2019).** Zentrale Vergabeplattformen in den Bundesländern, im Bund und in der EU. Hamburg, Deutschland: Handelskammer Hamburg. Online: <https://www.hk24.de/blob/hhihk24/produktmarken/beratung-service/unternehmensfuehrung/auftragsberatung/downloads/3520946/0ede873ba6b3405ab6df99bd19646f0f/Vergabeplattformen-der-Bundeslaender-data.pdf> (Stand: 29.01.2019).
- Hanna, R., Bishop, S., Nadel, S., Scheffler, G. & Durlacher, K. (2011).** The effectiveness of anti-corruption policy: what has worked, what hasn't, and what we don't know – a systematic review. London, United Kingdom: University of London.
- Hansson, L. & Holmgren, J. (2011).** Bypassing public procurement regulation: A study of rationality in local decisionmaking. *Regulation & Governance*, S. 368–385.
- Hardoon, D. & Heinrich, F. (2011).** Bribe Payers Index. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/bpi_2011 (Stand: 26.05.2019).
- Harland, C., Patrucco, A. S., Lynch, J., Sabri, Y., Telgen, J. & Tátrai, T. (2017).** Collaborative Public Procurement: a conceptual framework. In (Hrsg.). 27th IPSERA Conference 2018. Athens, Greece.
- Harms, S. (2013).** Unionsrechtliche Vorgaben für den Rechtsschutz im Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte. Baden-Baden, Deutschland: Nomos.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinova, J. & Pardo, T. (2012).** Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, Ausg. 17, S. 83–97.
- Hartmann, D. (2017).** Öffentliche Ausschreibung in Frankreich. Berlin, Deutschland: Alaris Avocats. Online: <https://www.alaris-law.com/de/oeffentliche-ausschreibung-in-frankreich/> (Stand: 29.06.2019).
- Hattenhauer, D. & Butzert, C. (2016).** Die neue zentrale Beschaffungsstelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Köln, Deutschland: Heuking Kühn Lüer Wojtek Partnerschaft mbB. Online: <https://www.heuking.de/de/news-events/fachbeitraege/die-neue-zentrale-beschaffungsstelle-des-gesetzes-gegen-wettbewerbsbeschraenkungen-gwb.html> (Stand: 27.04.2019).

- Heggstad, K. K. & Froystad, M. (2011).** The basics of integrity in procurement. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, CMI Chr. Michelsen Institute. Online: <https://www.u4.no/publications/the-basics-of-integrity-in-procurement.pdf> (Stand: 18.05.2019).
- Herr, M., Müller, C., Engewald, B., Piesker, A. & Ziekow, J. (2017).** Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, Deutschland: Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA).
- Hertie School of Governance GmbH (2019a).** About the project. Berlin, Germany: Hertie School of Governance GmbH. Online: <https://digiwhist.eu/about-digiwhist/> (Stand: 26.02.2019).
- Hertie School of Governance GmbH (2019b).** Data – Explore diverse procurement datasets from around Europe. Berlin, Germany: Hertie School of Governance GmbH. Online: <https://digiwhist.eu/resources/data/#public-procurement> (Stand: 16.06.2019).
- Hertie School of Governance GmbH (2019c).** DIGIWHIST: The Digital Whistleblower – Fiscal Transparency, Risk Assessment and Impact of Good Governance Policies Assessed. Berlin, Germany: Hertie School of Governance GmbH. Online: <https://digiwhist.eu/#project> (Stand: 16.06.2019).
- Herzog, T. (2014).** Technology Options for Open Government Data Platforms. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <https://opendatatoolkit.worldbank.org> (Stand: 16.07.2019).
- Hessisches Ministerium der Justiz (2015).** Einsicht in den Vertrag über den Bundestrojaner. Wiesbaden, Deutschland: Hessisches Ministerium der Justiz. Online: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE190035030> (Stand: 17.08.2019).
- Hilgers, D. (2012).** Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen. Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ausg. 82, S. 631–660.
- Hill, H. (2018a).** Empfehlungen für die Verwaltungspraxis in Zeiten von Unsicherheit und Nichtwissen. Verwaltung & Management, Ausg. 24 (Nr. 4), S. 161–166.
- Hill, H. (2018b).** Was bedeutet Künstliche Intelligenz (KI) für die Öffentliche Verwaltung? Verwaltung & Management, Ausg. 24 (Nr. 6), S. 287–294.
- Hill, H. (2015).** Wirksam verwalten – Agilität als Paradigma der Verwaltung. Verwaltungs-Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrecht, Ausg. 106 (Nr. 4).
- Hill, H. (2014).** Aus Daten Sinn machen: Analyse- und Deutungskompetenzen in der Datenflut. Die Öffentliche Verwaltung, Ausg. 6/2014, S. 213–221.
- Holterbach, K. & Dubrulle, J.-B. (2019).** International Comparative Legal Guides France: Public Procurement 2019. London, United Kingdom: Global Legal Group. Online: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/france> (Stand: 29.06.2019).
- HöB, A., Müller, S., Schlange-Schöningh, A. & Busse, L. (2018).** Richtig ausschreiben: Checkliste für öffentliche Auftraggeber. München, Deutschland: ABZ Auftragsberatungszentrum Bayern e. V.
- Hrubý, J., Fazekas, M., Pošepný, T., Krafka, J., Říha, M., Mikeš, M. & Mrázek, T. (2016).** D2.4 – Raw data. Cambridge, United Kingdom: University of Cambridge. Online: <http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/06/D2.4-final.pdf> (Stand: 15.06.2019).

- Huntgeburth, J., Parasie, N., Steininger, D. & Veit, D. (2012).** Increasing the Adoption of E-Procurement Services at the Municipal Level. *e-Service Journal*, Ausg. 8 (Nr. 3), S. 3–23.
- Hyland, B., Ateazing, G., Pendleton, M. & Srivastava, B. (2019).** Linked Data Glossary. Cambridge, MA (USA): World Wide Web Consortium (W3C). Online: <https://www.w3.org/TR/ld-glossary/#representational-state-transfer-rest> (Stand: 20.07.2019).
- Independent Evaluation Group (2014).** The World Bank Group and Public Procurement. Washington, D.C. (USA): International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) (2019).** Dokumentation Workshop 15.05.2019. Bonn, Deutschland: Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund). Online: <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/72645422> (Stand: 24.08.2019).
- Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (2017).** Beschaffung strategisch ausrichten. *Public Governance*, Ausg. Herbst/Winter 2017, S. 19–22.
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) (2019).** Régions – Départements. Montrouge, France: Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Online: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676564?sommaire=3696937&q=France+regions#titre-bloc-3> (Stand: 29.06.2019).
- Isermann, E. (2018).** Transparenzportal Hamburg – 100.000. Datensatz im Transparenzportal veröffentlicht. Hamburg, Deutschland: hamburg.de Beteiligungs GmbH. Online: <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/11945114/transparenzportal-hamburg-100000ster-datensatz/> (Stand: 13.07.2019).
- IT-Planungsrat (2010).** Nationale E-Government-Strategie: Beschluss des IT-Planungsrats vom 24. September 2010. Berlin, Deutschland: Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- IT Planungsrat (2015).** Nationale E-Government-Strategie – Fortschreibung 2015. Berlin, Deutschland: Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/NEGS.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 29.01.2019).
- Jäger, R., Göppert, V., Klein, M., Wohland, A. & Kahlen, G. (2016).** Rahmenvereinbarung zum “Open Government Pakt für NRW”. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Online: https://open.nrw/sites/default/files/atoms/files/rahmenvereinbarung_zum_open_government_pakt_nrw.pdf (Stand: 24.02.2019).
- Janda, T. (2012).** Open Government – Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Staatsleitbild: Transparenz, Partizipation, Kollaboration – Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung. Kiel, Deutschland: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.
- Janda, T. C. (2011).** Mehr Transparenz und Partizipation durch Open Government Data. *Zeitschrift für moderne Verwaltung*, Ausg. 17 (Nr. 5), S. 227–238.
- Jansen, S. A. (2001).** Public Electronic Procurement: Wittener Diskussionspapiere. Witten, Deutschland: Universität Witten/Herdecke.
- Jungclaus, M. (2004).** Rechtliche Konsequenzen von Korruption. In E. u. L. e. V. Bundesverband Materialwirtschaft, Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (Hrsg.). *e-Vergabe – Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe* (S. 24–30).

- Bonn, Deutschland: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V.; Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern.
- Justiz des Landes NRW (2019).** Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen. Köln, Deutschland: Wolters Kluwer Deutschland GmbH. Online: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=146728,1 (Stand: 13.07.2019).
- Kaczorowski, W. (2014).** Die smarte Stadt – Den digitalen Wandel intelligent gestalten. Stuttgart, Deutschland: Richard Boorberg Verlag.
- Karich, C. (2017).** Herzlich Willkommen auf der xVergabe Internetseite. Bonn, Deutschland: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern. Online: <https://www.xvergabe.org/> (Stand: 16.06.2019).
- Karlsruher Institut für Technologie (2019).** open TA – Fachportal Technikfolgenabschätzung: NTA-Mitglieder. Karlsruhe, Deutschland: Karlsruher Institut für Technologie. Online: <https://www.openta.net/mitglieder> (Stand: 10.08.2019).
- Kaufmann, D. (2005).** Myths and Realities of Governance and Corruption. Munich, Germany: University Library of Munich. Online: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf (Stand: <https://ssrn.com/abstract=829244>).
- Kirchhof, A., Gurzki, T., Hinderer, H. & Vlachakis, J. (2004).** Was ist ein Portal? Definition und Einsatz von Unternehmensportalen. Online: <https://riemke.net/wp-content/uploads/2010/10/Whitepaper-Was-ist-ein-Portal-Gurzki3.pdf> (Stand: 14.11.2018).
- Klessmann, J., Denker, P., Schieferdecker, I. & Schulz, S. E. (2012).** Open Government Data Deutschland: Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- Kloster, A. (2009).** Auftraggebergemeinschaften der öffentlichen Hand. Frankfurt am Main, Deutschland: Peter Lang GmbH.
- Klutz, C., Hayman, G., Neumann, G., Hussain, H., Granickas, K., Frauscher, K., Wikrent, K., Manasco, L., Marchessault, L., Goumballa, M. & Ramirez, S. (2017).** Annual Report 2017. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2018/02/OCP-AnnualReport2017.pdf> (Stand: 08.03.2019).
- Korczak, D., Bossmann, M., Pfefferkorn, P. & Huber, B. (2012).** Nationaler Integritätsbericht Deutschland. Berlin, Deutschland: Transparency International Deutschland e. V.
- Krabina, B. & Wiedemann, M. (2019).** Open Data in Kommunen: Welche Daten stellen Kommunen als Open Data zur Verfügung? Ein Musterdatenkatalog für Nordrhein-Westfalen. LebensWerte Kommune, Ausg. 2.
- Kröber, R., Fieseler, J. & Kirch, T. (2008).** Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber. Berlin/Bonn, Deutschland: Rambøll Management GmbH, Institut für Mittelstandsforschung Bonn, Leinemann & Partner Rechtsanwälte.
- Kuckartz, U., Ebert, T., Rädiker, S. & Stefer, C. (2012).** Evaluation Online: Internetgestützte Befragung in der Praxis: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühn, S. & Sherman, L. B. (2014).** Curbing corruption in public procurement – A practical guide. Berlin, Germany: Transparency International e. V.

- Kurz, C. (2015).** Urteil gegen das BKA: Teilerfolg beim Staatstrojaner-Vertrag. Berlin, Deutschland: netzpolitik.org e. V. Online: <https://netzpolitik.org/2015/urteil-gegen-das-bka-teilerfolg-beim-staatstrojaner-vertrag/> (Stand: 17.08.2019).
- Lambropoulos, N., Kamyli, P., Pappimitriou, S., Vivitsou, M., Gkikas, A., Minaoglou, N. & Konetas, D. (2009).** Hybrid Synergy for Virtual Knowledge Working: Handbook of Research on Electronic Collaboration and Organizational Synergy. Hershey/London, PA (USA)/United Kingdom: Information Science Reference.
- Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg (2019).** Entscheidungen der Gerichte in Berlin und Brandenburg. Berlin, Deutschland: Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg. Online: http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/279b/bs/10/page/sammlung.psm?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdocdoc=yes&doc.id=MWRE180002732&doc.part=L&doc.price=0.0#focuspoin (Stand: 17.07.2019).
- Langenbach, I. (2016).** Ein halbes Jahr nach der Vergaberechtsreform. Köln, Deutschland: Heuking Kühn Lüer Wojtek Partnerschaft mbB. Online: https://www.awv-net.de/upload/pdf/Newsletter/Dr_Isabel_Langenbach_Ein_halbes_Jahr_nach_der_Vergaberechtsreform.pdf (Stand: 10.05.2019).
- Lantermann, C. (2015).** Bessere Einsichtsrechte bei nationalen Vergaben notwendig. Scheinwerfer, Ausg. 20 (Nr. 66), S. 11.
- Lapi, E., Tcholtchev, N., Bassbouss, L., Marienfeld, F. & Schieferdecker, I. (2012).** Identification and Utilization of Components for a linked Open Data Platform. In (Hrsg.). IEEE 36th Annual Computer Software and Applications Conference Workshops. Izmir, Turkey: IEEE.
- Law Business Research Ltd. (2019).** Public Procurement – France. London, United Kingdom: Law Business Research Ltd. Online: <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/28/public-procurement-france/> (Stand: 29.06.2019).
- Leitner, M. (2018).** Einleitung. In M. Leitner (Hrsg.). Digitale Bürgerbeteiligung: Forschung und Praxis – Chancen und Herausforderungen der elektronischen Partizipation. Wiesbaden, Deutschland: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Lohmeyer, S. (2012).** Open Hamburg – Offene Verwaltungsdaten als Impuls für die Hamburgische Stadtentwicklung (Dissertation). Hamburg, Deutschland: Universität Hamburg.
- Lohner, A. & Behr, N. (2019).** Anti-Corruption in Germany. München, Germany: Baker McKenzie. Online: <https://globalcompliance.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-germany/> (Stand: 26.05.2019).
- Lorenz, O., Lange, M., Blind, K., Weber, M. & Krohn, W. (2009).** “Einkäufer Staat” als Innovationstreiber. Berlin, Deutschland: Wegweiser GmbH, Technische Universität Berlin, Orrick Hölters & Elsing.
- von Lucke, J. (2019).** Ausblick digitale Beschaffung (Vortrag für den Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH am 15.10.2019). Unveröffentlichte Arbeit, Friedrichshafen: Zeppelin Universität.
- von Lucke, J. (2016).** Vorwort. In B. Fadavian, G. Hartmann, F. Keppeler, J. von Lucke & S. Novoselic (Hrsg.). Smart Government – Intelligent vernetztes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Zeiten des Internets der Dinge und des Internets der Dienste (S. 7–9). Friedrichshafen, Deutschland: The Open Government Institute (TOGI).
- von Lucke, J. (2012a).** Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung. In J. von Lucke & D. Heckmann (Hrsg.). Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open

- Government, Open Government Data und Open Budget 2.0. Berlin, Deutschland: epubli GmbH.
- von Lucke, J. (2012b).** Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung – Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen. In J. von Lucke (Hrsg.). Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0. Berlin, Deutschland: e-publi GmbH.
- von Lucke, J. (2012c).** Open Government Collaboration – Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten. In J. von Lucke (Hrsg.). Open Government in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2013 – Wie steht es mit dem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln? Berlin, Deutschland: e-publi GmbH.
- von Lucke, J. (2010).** Transparenz 2.0 – Transparenz durch E-Government: Transparenz – Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen. Wiesbaden, Deutschland: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- von Lucke, J. (2008).** Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung. Köln, Deutschland: Josef Eul Verlag.
- von Lucke, J., Geiger, C. P., Hoose, A. & Schreiner, M. (2012).** Open Budget 2.0 und Open Budget Data – Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten. In J. von Lucke (Hrsg.). Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0. Berlin, Deutschland: e-publi GmbH.
- von Lucke, J. & Große, K. (2009).** Brave New Open Government. In M. Scholz & A. Funk (Hrsg.). DGRI Jahrbuch 2013. Köln, Deutschland: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- von Lucke, J. & Reiner mann, H. (2000).** Speyerer Definition von Electronic Government. Speyer, Deutschland: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Online: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii> (Stand: 15.03.2015).
- Luedtke, A. (2018).** Aspekte des Datenschutzes für die E-Vergabe – DSGVO und E-Vergabe. Bochum, Deutschland: Cosinex GmbH. Online: <https://blog.cosinex.de/2018/09/19/aspekte-des-datenschutzes-fuer-die-e-vergabe/> (Stand: 23.07.2019).
- Martini, M. (2014).** Transparenz, Partizipation, Kollaboration als Leitbilder einer digitalen Zeitenwende. In H. Hill, M. Martini & E. Wagner (Hrsg.). Transparenz, Partizipation, Kollaboration: Die digitale Verwaltung neu denken (S. 11–15). Baden-Baden, Deutschland: Nomos.
- Mendes, M. & Fazekas, M. (2018).** DIGIWHIST Recommendations for the Implementation of Open Public Procurement Data – An Implementer’s Guide. Budapest, Hungary: Government Transparency Institute (GTI).
- Mietzner, D., Vandenhouten, R. & Hartmann, F. (2015).** Collaborative Problem Solving for Regional Development? – A New Approach of Public Participation. IOS Press, S. 19–26.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW (2014a).** Die Open.NRW-Strategie – Teil 1. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW (2014b).** Die Open.NRW-Strategie – Teil 2. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW.
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2019a).** Datenlizenzen für Open Government Data – Rechtliches Kurzgutachten – Handreichung zu den Nutzungsrechtregelungen gebräuchlicher Open Data Lizenzen

- und Empfehlungen. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW.
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2019b).** Die Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen 2019. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: <https://www.digitalstrategie.nrw/digitalnrw/de/journal/51354/post/18/title/die+strategie+fuer+das+digitale+nordrhein+westfalen+2019> (Stand: 13.07.2019).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2019c).** Open.NRW: Nutzungsbedingungen. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: <https://open.nrw/nutzungsbedingungen> (Stand: 13.07.2019).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2019d).** Open.NRW: Warum werden auf dem Open.NRW Portal unterschiedliche Lizenzen verwendet? Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: <https://open.nrw/faq> (Stand: 13.07.2019).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2019e).** Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen 2019 – Teilhabe ermöglichen – Chancen eröffnen (Endfassung). Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: https://www.digitalstrategie.nrw/digitalnrw/de/home/file/fileId/308/name/Digitalstrategie_NRW_Endfassung_Final.pdf (Stand: 13.07.2019).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2018).** Strategie für das digitale Nordrhein-Westfalen: Teilhabe ermöglichen – Chancen eröffnen. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: https://www.digitalstrategie.nrw/digitalnrw/de/home/file/fileId/144/name/Digitalstrategie_NRW_Erstfassung_Final.pdf (Stand: 24.02.2019).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2016).** Sachstandsbericht zur Umsetzung der Open.NRW Strategie. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: https://open.nrw/sites/default/files/atoms/files/open_nrw_-_sachstandsbericht_2016.pdf (Stand: 24.02.2019).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW (2015).** Open.NRW ist online. Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: <https://open.nrw/opennrw-ist-online> (Stand: 25.02.2019).
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW, (2019f).** Open.NRW: Fragen und Antworten – Sind die Daten kostenpflichtig? Düsseldorf, Deutschland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW. Online: <https://open.nrw/faq> (Stand: 27.07.2019).
- Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky (2017).** Novela infozákona: d'alší krok k zvyšovaniu transparentnosti verejnej správy. Bratislava, Slovensko: Ministerstvo Spravodlivosti Slovenskej Republiky. Online: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2248> (Stand: 10.10.2019).

- Miskuf, R., Torcoli, F. & Miskuf, E. (2017).** Guide to country specific elements on public procurement: Slovakia. Bergamo, Italy: PEDAL Consulting.
- Morozow, E. & Bria, F. (2017).** Die Smarte Stadt neu denken – Wie urbane Technologien demokratisiert werden können. Berlin, Deutschland: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Münch, I., Schildt, H. & Klein, B. (2017).** Modernisierung des IT-Grundschutzes. In (Hrsg.). CeBIT 2017. Hannover, Deutschland: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Mungiu-Pippidi, A. (2019).** WP1. Legal and Regulatory Mapping. Berlin, Germany: Hertie School of Governance GmbH. Online: <https://digiwhist.eu/work-packages/wp1-legal-and-regulatory-mapping/> (Stand: 16.06.2019).
- Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (2019a).** data.gov.sk. Bratislava, Slovensko: Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby. Online: <https://data.gov.sk/en/> (Stand: 29.06.2019).
- Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (2019b).** Statistics. Bratislava, Slovensko: Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby. Online: <https://data.gov.sk/> (Stand: 10.10.2019).
- Nationalrat der Slowakischen Republik (2013).** Act No. 122/2013 Coll. on Protection of Personal Data and on Changing and Amending of other acts, resulting from amendments and additions executed by the Act. No. 84/2014 Coll. Bratislava, Slovakia: Ministerstvo spravodlivosti SR. Online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/84/20140415> (Stand: 29.06.2019).
- Nationalrat der Slowakischen Republik (2010).** Das Gesetz vom 9. Dezember 2010 Änderungsgesetz Nr. 40/1964 slowakisches Zivilgesetzbuch in der jeweils gültigen Fassung sowie zur Änderung und Ergänzung bestimmter Rechtsakte. Bratislava, Slowakei: Ministerstvo spravodlivosti SR. Online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/546/20110101> (Stand: 29.06.2019).
- O'Reilly, T. (2011).** Government as a Platform. Innovations Technology Governance Globalization, Ausg. 6 (Nr. 1), S. 13–40.
- Obama, B. (2009).** Memorandum for Heads of Departments and Agencies. Washington, D.C. (USA): White House. Online: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf> (Stand: 07.11.2019).
- OECD (2019a).** Member Countries' Budget Contributions for 2017. Paris, France: OECD Publishing. Online: <http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm> (Stand: 01.03.2019).
- OECD (2019b).** Public Procurement. Paris, France: OECD Publishing. Online: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (Stand: 28.02.2019).
- OECD (2019c).** Transparency. Paris, France: OECD Publishing. Online: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/transparency/> (Stand: 03.03.2019).
- OECD (2019d).** Who drives the OECD's work. Paris, France: OECD Publishing. Online: <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/> (Stand: 28.02.2019).
- OECD (2018a).** G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2019–2021 and Extract from G20 Leaders Communiqué. Paris, France: OECD Publishing. Online: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD\(2018\)10&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD(2018)10&docLanguage=En) (Stand: 03.08.2019).
- OECD (2018b).** Open Government Data Report – Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact (Digital Government Studies). Paris, France: OECD Publishing.

- OECD (2017)**. Government at a Glance 2017. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2015)**. Government at a Glance 2015. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2013)**. Government at a Glance 2013. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2011)**. Government at a Glance 2011. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2009a)**. Government at a Glance 2009. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2009b)**. OECD Principles for Integrity in Public Procurement. Paris, France: OECD Publishing. Online: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> (Stand: 17.10.2018).
- OECD (2007a)**. Bribery in Public Procurement. Paris, France: OECD Publishing. Online: <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf> (Stand: 21.05.2019).
- OECD (2007b)**. Integrity in Public Procurement – Good Practice from A to Z. Paris, France: OECD Publishing. Online: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf> (Stand: 20.08.2019).
- Office for Public Procurement (2019)**. Activity report of the office for public procurement for the year 2018. Bratislava, Slovakia: Office for Public Procurement. Online: <https://www.uvo.gov.sk/introduction-of-the-office-for-public-procurement/activity-report-of-the-office-46b.html> (Stand: 29.06.2019).
- Office of Technology Assessment (2019)**. OTA Publications. Paris, France: OECD Publishing. Online: https://www.princeton.edu/~ota/ns20/pubs_f.html (Stand: 10.08.2019).
- Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society (2018)**. Mid-term Evaluation Report – Open Government Partnership National Action Plan for years 2017–2019. Bratislava, Slovakia: Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society. Online: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/2018/strednodoba_hodnotiaca_sprava/2018_07_31-OGP%202017-2019_Midterm-ENG.pdf (Stand: 10.10.2019).
- Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society (2017)**. National Action Plan of the Slovak Republic 2017–2019. Bratislava, Slovakia: Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for the Development of the Civil Society. Online: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/otvorene_vladnutie/akcne_plany/2017_2019/Slovakia-OGP-nap-2017-english.pdf (Stand: 29.06.2019).
- Ohashi, H. (2008)**. Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works. Review of Industrial Organization, Aug. 34 (Nr. 3), S. 267–285.
- Olken, B. A. (2006)**. Corruption and the costs of redistribution: Micro evidence from Indonesia. Journal of Public Economics, Aug. 90, S. 853–870.
- Open Contracting Partnership (2019a)**. About. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/about/#our-story-and-team> (Stand: 02.03.2019).
- Open Contracting Partnership (2019b)**. The Contracting Process. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: http://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/contracting_process/ (Stand: 27.07.2019).
- Open Contracting Partnership (2019c)**. Financing. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/about/financing/> (Stand: 02.03.2019).

- Open Contracting Partnership (2019d).** Licensing. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://standard.open-contracting.org/latest/en/implementation/licensing/> (Stand: 13.07.2019).
- Open Contracting Partnership (2019e).** Mythbusting Confidentiality in Public Contracting. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2018/07/OCP18-Mythbusting.pdf> (Stand: 19.06.2019).
- Open Contracting Partnership (2019f).** The Open Contracting Journey. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/implement/#/> (Stand: 15.06.2019).
- Open Contracting Partnership (2019g).** Open Data Standard. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/data-standard/> (Stand: 02.03.2019).
- Open Contracting Partnership (2019h).** Slovak Republic. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.opengovpartnership.org/members/slovak-republic/> (Stand: 29.06.2019).
- Open Contracting Partnership (2019i).** What to publish. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <http://standard.open-contracting.org/latest/en/implementation/levels/> (Stand: 15.06.2019).
- Open Contracting Partnership (2019j).** Worldwide. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/worldwide/#/> (Stand: 28.02.2019).
- Open Contracting Partnership (2017).** Ukraine: MEL-Framework. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership. Online: <https://docs.google.com/document/d/1ObOEIu2L4tFHjwzpojhmY7xw-e2E5p6GaVdRR8nDvtU/edit> (Stand: 31.08.2019).
- Open Contracting Partnership (2013).** Towards a new norm of disclosure and participation. Washington, D.C. (USA): Open Contracting Partnership.
- Open Data Institute (2019).** Guide – How to embed open data into the procurement of public services. London, United Kingdom: Open Data Institute. Online: <http://training.theodi.org/Procurement/Guide/> (Stand: 13.07.2019).
- Open Government Deutschland e. V. (2019).** Ergebnisse des Kick-off zum 2. Nationalen Aktionsplan am 6. März 2019. Berlin, Deutschland: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Online: <https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Internationales/Ergebnisdokumentation.html> (Stand: 17.08.2019).
- Open Government Partnership (2019a).** About OGP. Washington, D.C. (USA): Open Government Partnership. Online: <https://www.opengovpartnership.org/about/> (Stand: 24.08.2019).
- Open Government Partnership (2019b).** Anti-corruption. Washington, D.C. (USA): Open Government Partnership. Online: <https://www.opengovpartnership.org/theme/anti-corruption> (Stand: 26.02.2019).
- Open Government Partnership (2019c).** Finances and Budget. Washington, D.C. (USA): Open Government Partnership. Online: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp/legal-and-financial/finances-and-budget> (Stand: 03.03.2019).
- Open Government Partnership (2019d).** France – Current Action Plan. Washington, D.C. (USA): Open Government Partnership. Online: <https://www.opengovpartnership.org/members/france/> (Stand: 29.06.2019).

- Open Government Partnership Deutschland e. V. (2019).** Ergebnisse der Konsultation zum zweiten Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Open Government Partnership (OGP). Bonn, Deutschland: Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund). Online: https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/74087611?op=preview&back_url=71118924%3fclient_size%3d1366x632 (Stand: 10.07.2019).
- Open Government Partnership Deutschland e. V. (2012).** Open Government – Demokratie neu erleben: Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung: Eine Studie des Arbeitskreises Open Government Partnership Deutschland. Gütersloh, Deutschland: Bertelsmann Stiftung.
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (2019a).** Finanzierung. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <https://okfn.de/finanzierung/> (Stand: 03.03.2019).
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (2019b).** Redaktions-Sprint OGP Prozess. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <https://opengovpartnership.de/redaktions-sprint-ogp-prozess/> (Stand: 24.08.2019).
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (2019c).** Transparenzranking Bremen. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <https://transparenzranking.de/laender/bremen/> (Stand: 17.08.2019).
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (2019d).** Verein und Dachorganisation. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <https://okfn.de/verein/> (Stand: 26.02.2019).
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (2019e).** Was wir machen in Kürze zusammengefasst. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <https://okfn.de/profil/> (Stand: 01.11.2019).
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (2015).** Open Data – Eine Einführung. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <http://okfn.de/opendata/> (Stand: 17.03.2015).
- Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. & Mehr Demokratie e. V. (2019).** Transparenzranking. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: www.transparenzranking.de (Stand: 27.07.2019).
- Open Knowledge Foundation International (2019a).** Funders. London, United Kingdom: Open Knowledge Foundation International. Online: <https://okfn.org/team/funders/> (Stand: 03.03.2019).
- Open Knowledge Foundation International (2019b).** Global Network. London, United Kingdom: Open Knowledge Foundation International. Online: <https://okfn.org/about/our-impact/global-network/> (Stand: 26.02.2019).
- Open Knowledge Foundation International (2019c).** Network. London, United Kingdom: Open Knowledge Foundation International. Online: <https://okfn.org/network/> (Stand: 26.02.2019).
- Open Knowledge Foundation International (2019d).** Open Data Commons is the home of a set of legal tools to help you provide and use Open Data. London, United Kingdom: Open Knowledge Foundation International. Online: <https://opendatacommons.org/> (Stand: 13.07.2019).
- Open Knowledge Foundation International (2019e).** Open Definition 2.1. London, United Kingdom: Open Knowledge Foundation International. Online: <https://opendefinition.org/od/2.1/en/> (Stand: 13.07.2019).

- openJur e. V. (2019).** VG Stuttgart, Urteil vom 17.05.2011 – 13 K 3505/09. Hamburg, Deutschland: openJur e. V. Online: <https://openjur.de/u/353991.html> (Stand: 17.08.2019).
- openJur e. V. (2016).** OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.10.2015 – OVG 11 S 64.15. Hamburg, Deutschland: openJur e. V. Online: <https://openjur.de/u/874405.html> (Stand: 17.07.2019).
- Osterwalder, A. (2004).** The Business Model Ontology – A Proposition in a Design Science Approach (Dissertation). Lausanne, Switzerland: Ecole des Hautes Etudes Commerciales de l'Université de Lausanne.
- Osterwalder, A. & Pigneur, Y. (2009).** Business Model Generation: A handbook for visionaries, game changers, and challengers (preview). Amsterdam, Netherlands: Modderman Drukwerk. Online: <http://radio.shabanali.com/business-model-generation-osterwalder.pdf> (Stand: 27.07.2019).
- Ott, M. (2016).** Auftraggeber müssen Bekanntmachungstexte auf Basis des Informationsweiterverwendungsgesetzes auch anderen Ausschreibungsdiensten überlassen (BVerwG, Urt. v. 14.04.2016 – 7 C 12.14) (Vergabeblog.de vom 23/06/2016, Nr. 26307). Berlin, Deutschland: Deutsches Vergabernetzwerk GmbH. Online: <https://www.vergabeblog.de/2016-06-23/auftraggeber-muessen-bekanntmachungstexte-auf-basis-des-informationsweiterverwendungsgesetzes-auch-anderen-ausschreibungsdiensten-ueberlassen-bverwg-urt-v-14-04-2016-7-c-12-14/> (Stand: 18.07.2019).
- Palka, W., Jurisch, M., Leicht, M., Wolf, P. & Krcmar, H. (2013).** Classification Schemes for Open Government Data Provision. In (Hrsg.). 13th European Conference on eGovernment (ECEG). Sonning Common, United Kingdom: Academic Conferences & Publishing International Ltd.
- Panda, P. & Sahu, G. P. (2012).** e-Procurement Implementation: Critical Analysis of the Impact of Success Factors on Project Outcome. IUP Journal of Supply Chain Management, Ausg. 9 (Nr. 2), S. 44–72.
- Parycek, P. (2008).** Positionspapier zu E-Democracy und E-Participation in Österreich. Graz, Österreich: Amt der Steiermärkischen Landesregierung. Online: https://www.ref.gv.at/ref.gv.at/cms/fileadmin/_migrated/content_uploads/EDEM-1-0-0-20080525.pdf (Stand: 27.05.2019).
- Peters, M. (2019a).** Bundesregierung macht kleine Fortschritte auf großer Baustelle. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <https://opengovpartnership.de/zweiter-nationale-aktionsplan/> (Stand: 05.11.2019).
- Peters, M. (2019b).** Zivilgesellschaftliche Vorschläge für den 2. Nationalen Aktionsplan. Berlin, Deutschland: Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Online: <https://opengovpartnership.de/zivilgesellschaftliche-vorschlaege-fuer-den-2-nationalen-aktionsplan/> (Stand: 24.08.2019).
- Petticrew, M. & Roberts, H. (2006).** Systematic Review in the Social Sciences – A Practical Guide. Malden/Oxford/Victoria, MA (USA), United Kingdom, Australia: Blackwell Publishing.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019).** G7/G20. Berlin, Deutschland: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/g7-g20> (Stand: 24.08.2019).
- Proust, O. P. & Goossens, G. (2016).** France Adopts Digital Republic Law. London, United Kingdom: Fieldfisher LLP. Online: <https://privacylawblog.fieldfisher.com/2016/france-adopts-digital-republic-law> (Stand: 29.06.2019).

- Provan, K. G. & Milward, H. B. (2001).** Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, Aug. 61 (Nr. 4), S. 414–423.
- Public Works and Government Services Canada (PWGSC) (2019).** About Smart Procurement. Gatineau, QC (Canada): Public Works and Government Services Canada (PWGSC). Online: <https://buyandsell.gc.ca/initiatives-and-programs/smart-procurement/about-smart-procurement> (Stand: 31.08.2019).
- PublicBI (2018).** PublicBI – Improving lives with Business Intelligence. In (Hrsg.). EU Datathon 2018. Lisbon, Portugal: European Commission.
- Pyman, M., Eastwood, S., Hungerford, J. & Elliott, J. (2018).** Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies. Fife/London, Scotland/United Kingdom: The Institute for Statecraft, Norton Rose Fulbright.
- RD Pfeffer, G. (o.A.).** Einführung in das Recht. Unveröffentlichte Arbeit, Baden-Württemberg, Deutschland: Regierungspräsidium Tübingen.
- Rechten, S. & Röbbke, M. (2017).** Basiswissen Vergaberecht. Aufl. 2. Köln, Deutschland: Bundesanzeiger Verlag GmbH.
- Reinikka, R. & Svensson, J. (2011).** The Power of Information in Public Services: Evidence from Education in Uganda. *Journal of Public Economics*.
- République Française (2017).** For a transparent and collaborative government – France National Action Plan 2018–2020. Paris, France: DINSIC. Online: https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/03/20180503_France-national-action-plan-2018-2020-EN.pdf (Stand: 30.06.2019).
- Ridley, D. (2008).** The Literature Review: A Step-by-Step Guide for Students. London, United Kingdom: Sage.
- Rozo, M. (2010).** Corruption and Public Procurement. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_05_2010_corruption_and_public_procurement (Stand: 06.11.2018).
- Rudnicka, J. (2019).** Anzahl der Gemeinden in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen (Stand 31.12.2017). Hamburg, Deutschland: Statista GmbH. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/> (Stand: 01.09.2019).
- Sasse, T., Smith, A., Broad, E., Tennison, J., Wells, P. & Atz, U. (2017).** Recommendations for Open Data Portals: From setup to sustainability. Brussels, Belgium: European Commission.
- Savedoff, W. D. (2007).** The Impact of Information and Accountability on Hospital Procurement Corruption in Argentina and Bolivia. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, CMI Chr. Michelsen Institute. Online: <http://www.bu.edu/actforhealth/pdf/Procurement%20Corruption%20Savedoff.pdf> (Stand: 06.11.2018).
- Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N. & Gilbert, D. L. (2006).** An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, Aug. 6 (Nr. 1 & 3), S. 1–26.
- Schaupp, M. & Eßig, M. (2018).** Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland 2018 – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse. Neubiberg, Deutschland: KOINNO – Kompetenzzentrum innovative Beschaffung, FoRMöB – Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung.

- Online: https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Publikation_Erfassung_des_aktuellen_Standes_der_innovativen_oeffentlichen_Beschaffung_in_Deutschland_2018.pdf (Stand: 29.01.2019).
- Schaupp, M. & EBig, M. (2016).** Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für eine innovative öffentliche Beschaffung. Neubiberg, Deutschland: KOINNO – Kompetenzzentrum innovative Beschaffung, FoRMöB – Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung. Online: https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Ermittlung_des_innovationsrelevanten_Beschaffungsvolumens_des_oeffentlich..._3_.pdf (Stand: 29.01.2019).
- Scheffezik, W. (2003).** Technikbewertung und Technikfolgenabschätzung – ein Beitrag zur Entwicklung des Technikunterrichts an allgemeinbildenden Schulen (Dissertation). Oldenburg, Deutschland: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
- Schieferdecker, I., Bruns, L., Cuno, S., Flüge, M., Isakovic, K., Klessmann, J., Lämmel, P., Stadtkewitz, D., Tcholtchev, N., Lange, C., Imbusch, B. T., Strauß, L., Vasta, A., Flocke, F. & Kraft, V. (2018).** Urbane Datenräume – Möglichkeiten von Datenaustausch und Zusammenarbeit im urbanen Raum. Berlin, Deutschland: Fraunhofer FOKUS.
- Schiller, K. (2019).** Was sind Smart Contracts? – Definition und Erklärung. Flensburg, Deutschland: Lunik Pro UG. Online: <https://blockchainwelt.de/smart-contracts-vertrag-blockchain/> (Stand: 05.11.2019).
- Schneider, J. (2015).** Bringing government data into the light: Slovakia's open data initiative, 2011–2015. Princeton, NJ (USA): Princeton University. Online: https://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/JS_OGP_Slovakia_FORMATTED_012Oct2015.pdf (Stand: 29.06.2019).
- Schwimmann, I. (2018).** Keynote Deutscher Vergabetag 25. Oktober 2018 in Berlin. Berlin, Deutschland: Deutsches Vergabernetzwerk GmbH. Online: <https://player.vimeo.com/video/297394821> (Stand: 01.09.2019).
- Secrétariat Général-Service de la Communication Ministère de l'Économie et des Finances (2018).** Dématérialisation des marchés publics: comment ça marche? Paris, France: Secrétariat général du Gouvernement. Online: <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/mode-emploi-marche-public-profil-acheteur> (Stand: 29.06.2019).
- Secrétariat général du Gouvernement (2018).** Légifrance: JORF n°0281 du 5 décembre 2018 Paris, France: Secrétariat général du Gouvernement. Online: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1275CE5B9B06449B0920F5F523840B07.tplgfr33s_1?cidTexte=JORFTEXT000037696277&dateTexte=20181205 (Stand: 29.06.2019).
- Secrétariat général du Gouvernement (2017).** Légifrance: Arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Paris, France: Secrétariat général du Gouvernement. Online: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034492587&categorieLien=id> (Stand: 29.06.2019).
- Secrétariat général du Gouvernement (2016a).** Légifrance: Article 133. Paris, France: Secrétariat général du Gouvernement. Online: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&idArticle=LEGIARTI000006204428&dateTexte=29990101&categorieLien=cid> (Stand: 29.06.2019).
- Secrétariat général du Gouvernement (2016b).** Légifrance: JORF n°0235 du 8 octobre 2016. Paris, France: Secrétariat général du Gouvernement. Online: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819&idArticle=LEGIARTI000006204428&dateTexte=29990101&categorieLien=cid>

- legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=2EEDDC53AA4334B2F421EFAD13113A7B.tpdila23v_1?cidTexte=JORFTEXT000033202746&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000033202743%20 (Stand: 29.06.2019).
- Seitenbau GmbH (2019).** Open Government: Verwaltungsdaten transparent, offen und frei nutzbar. Konstanz, Deutschland: Seitenbau GmbH. Online: <https://www.seitenbau.com/referenzen/govdata-das-open-data-portal-des-bundes> (Stand: 13.07.2019).
- Semsrott, A. (2016).** Informationsfreiheit – Mehr Transparenz für mehr Demokratie. Frankfurt am Main, Deutschland: Otto Brenner Stiftung.
- Senatorin für Finanzen (2018).** Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Bremen, Deutschland: Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. Online: <https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.62508.de&asl=bremen02.c.732.de> (Stand: 25.02.2019).
- Senatorin für Finanzen (2017).** Bericht des Senats gemäß §12 BremIFG über die Veröffentlichungen nach §11. Bremen, Deutschland: Freie Hansestadt Bremen. Online: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwihzfnZg-LIAhXDMewKHUr2BNgQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.finanzen.bremen.de%2Fsixcms%2Fmedia.php%2F13%2FBericht%252Bnach%252B%2525A7%252B12%252BBremIFG.pdf&usq=AOvVaw34qYSpCBNz8vwGTRFBQ6Gj> (Stand: 25.02.2019).
- Senatorin für Finanzen (2016).** Antwort des Senats vom 29. September 2016 auf die "Kleine Anfrage der Fraktion 'Die Linke'". LT-Drs. 19/757 (19. Wahlperiode). Bremen, Deutschland: Bremer Senat.
- Serdült, U., Germann, M., Harris, M., Mendez, F. & Portenier, A. (2015).** Who are the Internet Voters? In E. T. Tambouris, H. J. Scholl, M. J. Janssen, M. A. Wimmer, K. Tarabanis, M. Gascó, B. Klievink, I. Lindgren, M. Milano, P. Panagiotopoulos, T. A. Pardo, P. Parycek & Ø. Sæbø (Hrsg.). 14th IFIP EGOV and 7th ePart conference 2015. Thessaloniki, Greece: IOS Press.
- Serghi, L. (2018).** Blockchain-enabled Supplier Registration Information – Pilot Overview. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32211> (Stand: 31.10.2019).
- Sheppard, J. & Cantera, M. E. (2012).** Transparency as a Basis for Engaging Citizens in Public Procurement: Trends in OECD Member Countries' National Governments. In E. Bohórquez, R. S. Cantu, D. Devrim, R. Konecna, K. McCarthy & A. Varloteau (Hrsg.). A New Role for Citizens in Public Procurement (S. 31–38). City of Mexiko, Mexiko: Transparencia Mexicana.
- Simonis, G. (2013).** Partizipative Technikfolgenabschätzung und -bewertung. Wiesbaden, Deutschland: Springer VS.
- Simperl, E., Li, Y., Heath, T., Krieger, B., Hunnius, S., Skouta, D. & Wenzel, L. (2014).** Monitoring, Analysis and Visualisation of Open Data Catalogues, Hubs and Repositories. Vienna, Austria: OpenDataMonitor. Online: https://project.opendatamonitor.eu/wp-content/uploads/deliverable/OpenDataMonitor_611988_D2.1-Open-data-topologies-catalogues-and-metadata-harmonisation.pdf (Stand: 17.07.2019).
- Šípoš, G. (2015).** Once Riddled with Corruption, Slovakia Sets a New Standard for Transparency. New York, NY (USA): Open Society Foundations. Online: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/once-riddled-corruption-slovakia-sets-new-standard-transparency> (Stand: 29.06.2019).

- Šípoš, G., Spáč, S. & Kollárik, M. (2015).** Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia. Bratislava, Slovakia: Transparency International Slovakia. Online: <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf> (Stand: 29.06.2019).
- Šípoš, G. & Turček, M. (2015).** Trendy vo verejnom obstarávaní v roku 2014: Analýza verejného obstarávania na Slovensku v rokoch 2012–2014. Bratislava, Slovensko: Transparency International Slovensko. Online: <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/01/TIS-Analyza-Verejneho-Obstaravania-január-2015.pdf> (Stand: 29.06.2019).
- Sommer, I. (2018).** 12. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit. LT-Drs. 19/1584 (19. Wahlperiode). Bremen, Deutschland: Bremische Bürgerschaft.
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2018).** Landesregierung verabschiedet E-Government-Strategie und bündelt die Kompetenzen zur Digitalisierung der Verwaltung. Düsseldorf, Deutschland: Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Online: <https://www.land.nrw.de/pressemittteilung/landesregierung-verabschiedet-e-government-strategie-und-buendelt-die-kompetenzen> (Stand: 25.02.2019).
- Statista Research Department (2019).** Bevölkerung – Einwohnerzahl der Bundesländer in Deutschland am 31. Dezember 2018. Hamburg, Deutschland: Statista GmbH. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/71085/umfrage/verteilung-der-einwohnerzahl-nach-bundeslaendern/> (Stand: 31.08.2019).
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019).** Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2018 (in Milliarden Euro). Wiesbaden, Deutschland: Statistisches Bundesamt (Destatis). Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/> (Stand: 31.08.2019).
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018).** Statistisches Länderprofil Ukraine. Wiesbaden, Deutschland: Statistisches Bundesamt (Destatis). Online: https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Laenderprofile/ukraine.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 31.08.2019).
- Sunlight Foundation (2010).** Ten Principles for Opening Up Government Information. Washington, D.C. (USA): Sunlight Foundation. Online: <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/> (Stand: 04.11.2019).
- Svátek, V., Mynarz, J., Węcel, K., Klímek, J., Knap, T. & Nečský, M. (2014).** Linked Open Data for Public Procurement. In S. Auer, V. Bryl & S. Tramp (Hrsg.). Linked Open Data – Creating Knowledge Out of Interlinked Data (S. 196–213). Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London, Switzerland/Germany/NY (USA)/Netherlands/United Kingdom: Springer International Publishing AG.
- Tales, R. (2019).** Transparence de la commande publique: les enjeux et l'engagement de la France, du local à l'international. Paris, France: DINSIC. Online: <https://www.etalab.gouv.fr/la-transparence-de-la-commande-publique-se-transforme-au-service-de-lopen-data> (Stand: 29.06.2019).
- TEK-Service AG (2019).** TEK-Service AG. Lörrach, Deutschland: TEK-Service AG. Online: <http://www.tek-service.de/index.php/tek-service-ag> (Stand: 27.04.2019).
- Tenderlake Ltd. (2019a).** About Tenderlake. London, United Kingdom: Tenderlake Ltd. Online: <https://www.tenderlake.com/home/about> (Stand: 19.10.2019).
- Tenderlake Ltd. (2019b).** An overview of Internet-of-Things (IOT) procurement for public services London, United Kingdom: Tenderlake Ltd. Online: <https://www.tenderlake.com>

- com/blog/article/55/an-overview-of-internet-of-things-iot-procurement-for-public-services (Stand: 05.11.2019).
- Tenderlake Ltd. (2019c).** Pricing. London, United Kingdom: Tenderlake Ltd. Online: <https://www.tenderlake.com/pricing/index> (Stand: 19.10.2019).
- Tenderlake Ltd. (2019d).** Procurement Data. London, United Kingdom: Tenderlake Ltd. Online: <https://www.tenderlake.com/product/procurementdata> (Stand: 19.10.2019).
- The Financial Times Ltd. (2019).** Europe's 100 digital champions. London, United Kingdom: The Financial Times Ltd. Online: <https://www.ft.com/content/6d68a236-e153-11e8-8e70-5e22a430c1ad> (Stand: 19.10.2019).
- The World Bank Group (2019a).** Open Contracting. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <https://blogs.worldbank.org/category/tags/open-contracting> (Stand: 05.03.2019).
- The World Bank Group (2019b).** Open Knowledge Repository. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/> (Stand: 04.10.2019).
- The World Bank Group (2019c).** Procurement for Projects and Programs. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <http://projects-beta.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/procurement-projects-programs> (Stand: 05.03.2019).
- The World Bank Group (2019d).** Technology Options. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/technology.html> (Stand: 13.07.2019).
- The World Bank Group (2019e).** Voting Powers. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <http://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers> (Stand: 02.03.2019).
- The World Bank Group (2019f).** Who We Are. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are> (Stand: 02.03.2019).
- The World Bank Group (2017a).** Benchmarking Public Procurement 2017. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <http://pubdocs.worldbank.org/en/121001523554026106/BPP17-e-version-Final-compressed-v2.pdf> (Stand: 17.08.2019).
- The World Bank Group (2017b).** Jahresbericht Geschäftsjahr 2017. Washington, D.C. (USA): The World Bank Group. Online: <http://pubdocs.worldbank.org/en/966291507647704801/EDS05-Jahresbericht-2017.pdf> (Stand: 02.03.2019).
- Thome, R., EBig, M. & Hümpfner, K.-V. (2007).** Digitale Beschaffung in der öffentlichen Verwaltung: Aspekte der Wirtschaftsinformatik und Logistik. Würzburg, Deutschland: OXYGON Verlag.
- Tkachenko, N. B. (2016).** Electronic Public Procurement: EU Experience and implementation in Ukraine. МАТЕМАТИЧНІ МЕТОДИ, МОДЕЛІ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ЕКОНОМІЦІ, S. 471–477.
- Transparencia Mexicana (2019).** Testigo Social 2.0: El dinero público también es tu dinero. Ciudad de México, México: Transparencia Mexicana. Online: <https://testigosocial.mx/> (Stand: 11.11.2019).
- Transparency International Deutschland e.V. (2019a).** Was ist Korruption? Berlin, Deutschland: Transparency International Deutschland e.V. Online: <https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption/> (Stand: 18.05.2019).

- Transparency International Deutschland e. V. (2019b).** Wie finanzieren wir unsere Arbeit? Berlin, Deutschland: Transparency International Deutschland e. V. Online: <https://www.transparency.de/ueber-uns/finanzen/> (Stand: 03.03.2019).
- Transparency International e. V. (2019a).** Bribe Payers Index. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: <https://www.transparency.org/research/bpi> (Stand: 26.05.2019).
- Transparency International e. V. (2019b).** France (Country Profile). Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: <https://www.transparency.org/country/FRA> (Stand: 29.06.2019).
- Transparency International e. V. (2019c).** Open public contracts in Slovakia Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: <https://tender.sme.sk/en/> (Stand: 29.06.2019).
- Transparency International e. V. (2019d).** Our chapters. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters (Stand: 27.02.2019).
- Transparency International e. V. (2019e).** Our charter. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/whoweare/accountability/our_charter/1 (Stand: 27.02.2019).
- Transparency International e. V. (2019f).** Who supports us. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/whoweare/accountability/who_supports_us/2 (Stand: 27.02.2019).
- Transparency International e. V. (2018a).** Corruption Perceptions Index 2018 Ukraine. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: <https://www.transparency.org/country/UKR> (Stand: 28.09.2019).
- Transparency International e. V. (2018b).** Corruptions Perceptions Index 2018. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: <https://www.transparency.org/cpi2018> (Stand: 29.06.2019).
- Transparency International e. V. (2017).** Financial Statements for the year ended 31 December 2017. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/files/content/ouraccountability/TIS_2017_Financial_Statements.pdf (Stand: 28.02.2019).
- Transparency International e. V. (2014a).** Corruption Perceptions Index 2014: Results. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (Stand: 29.09.2019).
- Transparency International e. V. (2014b).** Integrity Pacts in Public Procurement: An Implementation Guide. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation_guide (Stand: 15.05.2019).
- Transparency International e. V. (2011).** Corruption Perceptions Index 2011. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: files.transparency.org/content/download/101/407/file/2011_CPI_EN.pdf (Stand: 29.06.2019).
- Transparency International e. V. (2008).** Bribe Payers Index. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/research/bpi/bpi_2008/0 (Stand: 26.05.2019).
- Transparency International e. V. (2005).** TI's Minimum Standards for Public Contracting. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_issues_minimum_standards (Stand: 05.11.2018).

- Transparency International e. V., U4 Anti-Corruption Resource Centre & CMI Chr. Michelsen Institute (2016).** How-to guide for corruption assessment tools. Berlin, Germany: Transparency International e. V. Online: https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/How_to_guide_corruption_assessment_tools_2016.pdf (Stand: 26.05.2019).
- Transparency International Ukraine (2017).** Parliament voted for open state monitoring of public procurement in the ProZorro system. Kiev, Ukraine: Transparency International Ukraine. Online: <https://ti-ukraine.org/en/news/parliament-voted-for-open-state-monitoring-of-public-procurement-in-the-prozorro-system/> (Stand: 31.08.2019).
- Trennheuser, A. & Quarz, N. (2015).** Stellungnahme zum Gesetzentwurf der rheinland-pfälzischen Landesregierung für ein Landestransparenzgesetz. LT-Drs. 16/5173. Köln, Deutschland: Mehr Demokratie e. V.
- Tsiavos, P. (2014).** License Interoperability Report. Brussels, Belgium: European Commission. Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/legal-aspects-public-sector-information-lapsi-thematic-network-outputs> (Stand: 13.07.2019).
- Tursics, T. (2019).** Open Data Atlas. Berlin, Deutschland: Tursics, Thomas. Online: <http://opendata.tursics.de> (Stand: 01.09.2019).
- U4 Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International e. V. & CMI Chr. Michelsen Institute (2012).** The benefits of open contracting. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, CMI Chr. Michelsen Institute. Online: <https://www.u4.no/publications/the-benefits-of-open-contracting.pdf> (Stand: 05.11.2018).
- Ubaldi, B. (2013).** Open Government Data – Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. Paris, France: OECD Publishing. Online: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k46bj4f03s7-en.pdf?expires=1573205902&id=id&ccname=guest&checksum=AB58C63ED87ACC92EFE44A7F1963DA2A> (Stand: 17.08.2019).
- UK Presidency of the EU 2005 (2005).** Ministerial Declaration Manchester. Madrid, Spain: Secretaría General de Administración Digital. Online: <https://administracionelectronica.gob.es/buscador-gsa/buscadorAvanzado.htm?q=Ministerial+declaration&busqueda=true&ticket> (Stand: 08.05.2019).
- University College London (UCL) (2019).** France – International Focus. London, United Kingdom: University College London (UCL). Online: <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/research-archive/foi-archive/international-focus/france> (Stand: 30.06.2019).
- Urbach, N. (2019).** Blockchain. Bayreuth, Deutschland: Universität Bayreuth. Online: <http://www.enzyklopaedie-der-wirtschaftsinformatik.de/lexikon/daten-wissen/Datenmanagement/Datenbanksystem/blockchain/blockchain/?searchterm=Blockchain> (Stand: 05.11.2019).
- Urjumelashvili, T. & Marghania, D. (2015).** Open Contracting in Ukraine: A collaborative effort for procurement reform. New York, NY (USA): Open Contracting Partnership. Online: https://www.open-contracting.org/2015/06/02/open_contracting_in_ukraine_a_collaborative_effort_for_procurement_reform/ (Stand: 27.05.2019).
- Urmersbach, B. (2019).** BIP (Bruttoinlandsprodukt) in den Mitgliedsstaaten der EU in jeweiligen Preisen im Jahr 2018 (in Milliarden Euro). Hamburg, Deutschland: Statista GmbH. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188776/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-in-den-eu-laendern/> (Stand: 31.08.2019).

- Valle, F., d' Aquin, M., Di Noia, T. & Motta, E. (2010).** LOTED: Exploiting Linked Data in Analyzing European Procurement Notices. Bari/Milton Keynes, Italy/United Kingdom: Technical University of Bari, Knowledge Media Institute (The Open University). Online: <https://pdfs.semanticscholar.org/b1fe/6cba2d4c14034afcbce328fed0da1a45e7170.pdf> (Stand: 01.10.2019).
- Vilikovská, Z. (2013).** Finance Ministry conducted Education Ministry audit. Bratislava, Slovakia: The Slovak Spectator. Online: <https://spectator.sme.sk/c/20047820/finance-ministry-conducted-education-ministry-audit.html> (Stand: 29.06.2019).
- Vogel, W. (2005).** Charakteristika des politischen Systems. Bonn, Deutschland: Bundeszentrale für politische Bildung. Online: <http://www.bpb.de/izpb/9130/charakteristika-des-politischen-systems?p=all> (Stand: 29.06.2019).
- Wagner, C.-D. (2018).** Flickenteppich UVGO. Berlin, Deutschland: Deutsches Vergabeportal GmbH. Online: <https://www.dtv.de/news/flickenteppich-uvgo> (Stand: 16.06.2019).
- Wagner, E. & Schlögel, M. (2014).** Medienkompetenz macht Mühe – Wider die digitale Convenience: Transparenz, Partizipation, Kollaboration – die digitale Verwaltung neu denken. Baden-Baden, Deutschland: Nomos.
- Webster, J. & Watson, R. T. (2002).** Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review. *MIS Quarterly*, *Ausg. 26* (Nr. 2), S. 18–23.
- Wennrich, C. (1999a).** European Parliamentary Technology Assessment Network – EPTA. In S. Bröchler, G. Simonis & K. Sundermann (Hrsg.). *Handbuch Technikfolgenabschätzung (Teil 2)* (S. 535–537). Berlin, Deutschland: edition sigma rainer bohne verlag.
- Wennrich, C. (1999b).** STOA – Die TA-Einrichtung des Europäischen Parlaments. In S. Bröchler, G. Simonis & K. Sundermann (Hrsg.). *Handbuch Technikfolgenabschätzung (Teil 2)* (S. 529–533). Berlin, Deutschland: edition sigma rainer bohne verlag.
- Wensink, W. & de Vet, J. M. (2013).** Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. London/Rotterdam, United Kingdom/Netherlands: PricewaterhouseCoopers International, Ecorys.
- Wewer, G. (2014).** Kollaborative Verwaltung: zu Herkunft und Nutzen eines Modebegriffs: Transparenz, Partizipation, Kollaboration – die digitale Verwaltung neu denken. Baden-Baden, Deutschland: Nomos.
- Wickberg, S. (2018).** Independent Reporting Mechanism (IRM): France End-of-Term Report 2015–2017. Washington, D.C. (USA): Open Government Partnership. Online: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/France_End-of-Term_Report_2015-2017.pdf (Stand: 10.10.2019).
- Wimmer, M. A., Scherer, S. & Appel, M. (2015).** The Role of Trust in E-Participation: Predictors, Consequences, and Design. In International Federation for Information Processing EGOV and EPart 2015 (Hrsg.). *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research*. Aufl. 22. Amsterdam, Netherlands: IOS Press.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2019).** Sachstand: E-Government in Deutschland – Aktueller Stand auf Bundes- und Landesebene. WD3-3000-134/19. Berlin, Deutschland: Deutscher Bundestag.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2018).** Sachstand – Zur Relevanz des sog. Open-Data-Gesetzes für die Bundestagsverwaltung. WD3-3000-162/18. Berlin, Deutschland: Deutscher Bundestag.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2006).** Was ist Daseinsvorsorge? WF3-035/06. Berlin, Deutschland: Deutscher Bundestag.

- Wnuck, C. (2008).** Kanzleien Hölters & Elsing und Sozietät Orrick fusionieren. Frankfurt am Main, Deutschland: Frankfurt Business Media GmbH. Online: <https://www.finance-magazin.de/deals/ma/kanzleien-hoelters-amp-elsing-und-sozietat-orrick-fusionieren-1155072/> (Stand: 27.09.2019).
- XEKS (2019).** Elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge in EKS. Bratislava, Slowakei: ANASOFT APR, spol. s r.o. Online: <https://www.eks.sk/> (Stand: 29.06.2019).
- Ziekow, J., Debus, A. G. & Musch, E. (2012).** Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestags (Ausschussdrucksache 17(4)522 B). BT-Ausschussdrucksache 17(4)522 B. Berlin, Deutschland: Deutscher Bundestag.
- Zweck, A. (2013).** Technikbewertung auf Basis der VDI-Richtlinie 3780. In G. Simonis (Hrsg.). Konzepte und Verfahren der Technikfolgenabschätzung (S. 109–128). Wiesbaden, Deutschland: Springer VS.

Linkliste

Schlagworte/Referenz	Weblink
Administration Intelligence AG	https://www.ai-ag.de/
aumass GmbH & Co. KG	https://www.aumass.de/
Ausschreibungen des Vergabemarktplatzes NRW	https://www.govdata.de/web/guest/suchen/-/details/ausschreibungen-des-vergabemarktplatzes-nrw
B_I Medien GmbH	https://www.bi-medien.de
Best Practice, Belgien	http://www.c4p.io/
Best Practice, Brasilien	https://www.comprasgovernamentais.gov.br/
Best Practice, Deutschland	http://transparenz.hamburg.de/
Best Practice, Deutschland	https://open.nrw/zusammenarbeit
Best Practice, Deutschland	https://www.dvnw.de/
Best Practice, Deutschland	https://www.koinno-bmw.de
Best Practice, Deutschland	https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/machen-sie-mit--1591044
Best Practice, Deutschland	https://www.publicbi.com/euproc
Best Practice, Deutschland	https://www.transparenz.bremen.de/dokumente-1464
Best Practice, EU	http://europam.eu/
Best Practice, EU	https://monitoringeutenders.eu/login
Best Practice, EU	https://opentender.eu/

Schlagworte/Referenz	Weblink
Best Practice, EU	https://theybuyforyou.eu/
Best Practice, Frankreich	https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/marches-publics-conclus-recenses-sur-la-plateforme-des-achats-de-letat/
Best Practice, Israel	https://www.lawgeex.com
Best Practice, Kanada	https://buyandsell.gc.ca/
Best Practice, Mexiko	https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/
Best Practice, Mexiko	https://testigosocial.mx
Best Practice, Mexiko	https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/
Best Practice, Nigeria	http://www.budeshi.ng/home/data
Best Practice, Paraguay	https://www.contrataciones.gov.py/datos/visualizaciones
Best Practice, Portugal	http://www.base.gov.pt/Base/en/Homepage
Best Practice, Russland	http://clearspending.ru/
Best Practice, Slowakei	https://tender.sme.sk/en/
Best Practice, Slowakei	https://www.crz.gov.sk/
Best Practice, Tschechien	https://sunlightfoundation.com/2015/10/19/opengov-voices-czech-republic-approves-publishing-full-texts-of-all-of-its-contracts-online/
Best Practice, Tschechien	https://zindex.cz/
Best Practice, UK	http://opengazettes.com/
Best Practice, UK	https://developmentcheck.org/
Best Practice, UK	https://opencorporates.com
Best Practice, UK	https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2
Best Practice, UK	https://www.openopps.com
Best Practice, UK	https://www.spendnetwork.com/
Best Practice, UK	https://www.tenderlake.com/
Best Practice, UK	https://www.ukpublicspending.co.uk/
Best Practice, Ukraine	https://dozorro.org/tools/risk-dozorro
Best Practice, Ukraine	https://bi.prozorro.org/hub/

Schlagworte/Referenz	Weblink
Best Practice, Ukraine	https://prozorro.gov.ua/
Best Practice, Ungarn	https://redflags.eu/
Best Practice, USA	http://monitoring.coalitionforintegrity.org/
Best Practice, USA	https://api.usaspending.gov/
Best Practice, USA	https://fraud.net/
Best Practice, USA	https://github.com/
Best Practice, USA	https://www.developmentgateway.org/expertise/contracting
Best Practice, USA	https://www.open-contracting.org/resources/open-contracting-tools-directory/
Best Practice, USA	https://www.open-contracting.org/data-standard/tools/
Best Practice, USA	https://www.usaspending.gov/#/
Best Practice, USA	http://standard.open-contracting.org
Bonn: Videoaufzeichnungen Sitzungen	http://video.bonn.de/
Business Source Premier (EBSCO) (Literaturdatenbank)	https://www.ebscohost.com/academic/business-source-premier
Cambridge Journals Digital Archive (Literaturdatenbank)	https://www.cambridge.org/core/what-we-publish/journals
Code for Germany	https://www.codefor.de/
Contracting 5-Initiative	http://www.contracting5.org/
Cosinex GmbH	https://www.cosinex.de
DecisionAdvisor – öffentliche Beschaffung	https://www.softguide.de/programm/decisionadvisor
Deutsches Vergabeportal GmbH	https://www.dtv.de
Directory of open access journals (Literaturdatenbank)	https://doaj.org
Emerald Fulltext Archive Database (Literaturdatenbank)	https://www.emerald.com/insight/
EU Datathon	https://publications.europa.eu/en/web/eudatathon
EU SIMAP	https://simap.ted.europa.eu/de
EU: Open Government Data Portal	http://data.europa.eu/euodp/en/home
FragDenStaat Deutschland	https://fragdenstaat.de

Schlagworte/Referenz	Weblink
Frankreich: Französisches Amtsblatt "BOAMP"	https://www.boamp.fr
Frankreich: Öffentliche Debatten	https://www.vie-publique.fr/
Frankreich: Open Government Data Portal	https://www.data.gouv.fr
Google Scholar (Literaturdatenbank)	https://scholar.google.de
Healy Hudson GmbH	https://www.deutsche-evergabe.de
Hivos: Open Up Contracting	https://www.openupcontracting.org
ITZBund: Ergebnisdokumente	https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/71118924
JSTOR (Literaturdatenbank)	https://www.jstor.org
Junar	http://www.junar.com/
Juris (Literaturdatenbank)	https://www.juris.de/jportal/index.jsp
Kanada: Report wrongdoing in government contracts and real property agreements	https://www.ic.gc.ca/eic/site/094.nsf/frm-eng/MBED-AJL22H
Karlsruher virtueller Katalog (Literaturdatenbank)	https://kvk.bibliothek.kit.edu
Linked Open Data Cloud	https://lod-cloud.net/
Metadatenstandard Deutschland	https://www.dcat-ap.de
Microsoft Azure	https://azure.microsoft.com/de-de/
NRW: Open Government Data Portal	https://open.nrw
OECD iLibrary (Literaturdatenbank)	https://www.oecd-ilibrary.org
Open Contracting Data Standard (OCDS)	https://standard.open-contracting.org
Open Contracting Partnership	https://www.open-contracting.org/
Opendatasoft	https://www.opendatasoft.com/de/
Open Government Data Portal Deutschland	https://www.govdata.de
Oxford Journals (Literaturdatenbank)	https://academic.oup.com/journals/
Partizipation: Your Priorities	https://ogpde.yrpri.org
Political Science Complete (EBSCO) (Literaturdatenbank)	https://www.ebscohost.com/academic/political-science-complete
Portal Bundesverwaltungsamt	https://www.service.bund.de
PRO Quest ABI/Inform (Literaturdatenbank)	https://search.proquest.com/advanced
Rheinland-Pfalz: Transparenzportal	https://tpp.rlp.de/
RIB Software AG	https://www.vergabe.rib.de

Schlagworte/Referenz	Weblink
Sage Publications (Literaturdatenbank)	https://us.sagepub.com/en-us/nam/home
Scientific Library (Literaturdatenbank)	http://citeseer.ist.psu.edu/
Slowakei: Electronic Collective Petition	http://www.slovensko.sk
Slowakei: E-Procurement-System	https://www.eks.sk/Stranka/Information_of_EKS
Slowakei: Offene Verträge	http://www.otvorenezmluvy.sk/
Slowakei: Öffentliche Verträge seit 2009	https://tender.sme.sk/en/
Slowakei: Open Government Data Portal	https://data.gov.sk
Slowakei: Public Procurement Board	http://www.uvo.gov.sk/portal-evo
Slowakei: Zentrales öffentliches Vertragsregister	https://www.crz.gov.sk/
SocINDEX (EBSCO) (Literaturdatenbank)	https://www.ebsco.com/products/research-databases/socindex-full-text
SOWIPORT/CSA (Literaturdatenbank)	http://sowiport.gesis.org/
Springer eBooks und Springer eJournals (Literaturdatenbank)	https://link.springer.com/search?facet-content-type=%22Book%22&from=SL
subreport Verlag Schawe GmbH	https://subreport.de
TEK-Service AG	http://www.tek-service.de/
Templates und Tools	https://www.open-contracting.org/data-standard/tools/
Tools zu Open Contracting	https://www.open-contracting.org/resources/open-contracting-tools-directory/
Übersicht diverser Tools zu Open Data	http://opendata-tools.org/en/data/
Ukraine: Beschaffung online	https://www.dzo.com.ua
Ukraine: E-Tender	https://bid.e-tender.biz
Ukraine: New Tender	https://newtend.com
Ukraine: Privater Markt	https://privatmarket.ua
Ukraine: Public Bid - Online-Assistent für den öffentlichen Einkauf	https://public-bid.com.ua
Ukraine: Rialto	http://zakupki.prom.ua
Ukraine: Smart Tender	https://smarttender.biz
Ukraine: Twitterkanal Prozorro	https://twitter.com/the_prozorro
Vergabe-/Bekanntmachungportal Baden-Württemberg	https://www.service-bw.de

Schlagworte/Referenz	Weblink
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Bayern	https://www.auftraege.bayern.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Bayern	https://www.vergabe.bayern.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Berlin	https://www.berlin.de/vergabepattform
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Beschafung/Deutsche Vergabe	https://www.evergabe-online.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Brandenburg	https://vergabemarktplatz.brandenburg.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Bremen	https://www.vergabe.bremen.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Europa (TED)	https://ted.europa.eu
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Hamburg	https://fbhh-evergabe.web.hamburg.de/evergabe.bieter/eva/#/supplierportal/fhh
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Hessen	https://vergabe.hessen.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Hessen	https://www.had.de/
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Mecklenburg-Vorpommern	https://vergabe.mv-regierung.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Mecklenburg-Vorpommern	https://www.evergabemv.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Niedersachsen	http://niedersachsen.deutsche-evergabe.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Niedersachsen	https://vergabe.niedersachsen.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Nordrhein-Westfalen	https://www.evergabe.nrw.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Nordrhein-Westfalen	https://www.vergabe-westfalen.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Portugal	http://www.base.gov.pt/Base/en/Homepage
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Rheinland-Pfalz	https://www.vergabe.rlp.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Saarland	https://www.saarland.de/ausschreibungen.htm
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Sachsen	https://www.evergabe.sachsen.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Sachsen	https://www.sachsen-vergabe.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Sachsen-Anhalt	https://evergabe.sachsen-anhalt.de

Schlagworte/Referenz	Weblink
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Schleswig-Holstein	https://www.e-vergabe-sh.de
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Schleswig-Holstein	https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LBVSH/Service/AusschreibungenVergaben/ausschreibungen_node.html
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Schleswig-Holstein	https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LKN/Service/Vergabeverfahren/Akt_Vergabeverfahren/uebersicht_aktuelle_vergaben.html
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Stadt Bonn	https://opendata.bonn.de/dataset/ausschreibungen-vergabeverfahren
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Stadt Köln	https://www.stadt-koeln.de/wirtschaft/vergabe/aktuelle-auftraege?id=68785&mode=detail
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Stadt Wuppertal	http://web-application.wuppertal.de/online-vvp/info_bekanntmachung_neu.php
Vergabe-/Bekanntmachungsportal Thüringen	http://portal.thueringen.de/portal/page/portal/Serviceportal
Vergabe24 GmbH	https://www.vergabe24.de
Virtuoso Universal Server	http://virtuoso.openlinksw.com
World Wide Science (Literaturdatenbank)	https://worldwidescience.org/