

Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) und Staat bei der Umsetzung von Reformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Open Data in der Ukraine

Das Factsheet basiert auf der Forschungsarbeit von Oleksandra Betliy und Iryna Kosse vom Institute for Economic Research and Policy Consulting (IER). Die ganze Studie ist unter diesem [Link zu finden](#): [English](#).

Ziel

Das Paper präsentiert Antworten auf folgende Fragen: Welchen Beitrag leisten CSOs zur Transparenz bei der Implementierung von Reformen? Mit welchen Herausforderungen sind sie dabei konfrontiert? Wie kann die Zusammenarbeit zwischen CSOs, Staat und internationalen Geldgebern verbessert werden, um einen effektiven und inklusiven Wiederaufbauprozess sicherzustellen? Abschließend gibt es Empfehlungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung von Reformen und beim Wiederaufbau in der Ukraine.



Kontext

Zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) sind zentrale Akteure in der Reformlandschaft der Ukraine. Sie agieren als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat und fördern Transparenz, Rechenschaftspflicht und eine bürgerzentrierte Verwaltung. Im Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Open-Data-Politik nehmen sie eine Doppelrolle ein: als Partner des Staates und gleichzeitig als unabhängige Watchdogs.

Die **Public Administration Reform (PAR)** (Reform der öffentlichen Verwaltung) ist eine grundlegende Reform in der Ukraine, die darauf abzielt, digitale, serviceorientierte staatliche Dienstleistungen aufzubauen, die im Interesse der ukrainischen Bürger:innen nach demokratischen Grundsätzen und auf der Grundlage der europäischen Grundsätze der öffentlichen Verwaltung arbeiten. Das öffentliche Verwaltungssystem wird professionalisiert und effizienter gestaltet, nicht essenzielle Funktionen werden von zentralen Ministerien auf lokale Regierungen übertragen. Wie in der [Public Administration Reform Strategy for 2022-2025](#) dargelegt, ist die PAR für den Sieg über den Angreifer Russland, den Wiederaufbau und die EU-Integration von wesentlicher Bedeutung.

Die Rolle der CSOs in der PAR und für die lokalen Gemeinschaften:

	Datenerhebung und -analyse; Monitoring	Koordination	Beratung und Unterstützung	Advocacy
PAR	CSOs beobachten und analysieren: ► Wo verzögert die Arbeit von öffentlichen Institutionen den Wiederaufbau? Wo könnten Institutionen das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung untergraben? ► Folgt die Umsetzung der Reform durch die öffentlichen Institutionen dem festgesetzten Plan? ► Werden die großen Ströme internationaler Hilfe und Investitionen von den öffentlichen Institutionen dorthin gelenkt, wo sie am dringendsten gebraucht werden? Gibt es Missbrauch bei der Verwendung dieser Gelder?	CSOs unterstützen die Kooperation zwischen Gebern und öffentlichen Institutionen, um die Umsetzung gebergesteuerter Reformen zu befördern.	CSOs beraten die Regierung. Auf der Grundlage ihrer Datenerhebung und -analyse geben sie Empfehlungen zur Verbesserung von Prozessen in Hinblick auf Einhaltung demokratischer Strukturen, Effizienz, Serviceorientierung und die Verhinderung von Missbrauch. → Diese Empfehlungen zielen zugleich darauf ab, dass Wiederaufbauprozesse inklusiv und rechenschaftspflichtig erfolgen.	CSOs leisten ► Advocacy für Reformen durch Koalitionen zwischen unterschiedlichen Stakeholdern, die zu deren Nachhaltigkeit beitragen ► Einsatz für höhere Standards der Regierungsführung und Professionalisierung des öffentlichen Dienstes ► Einsatz für transparente, leistungsorientierte Rekrutierung im öffentlichen Dienst.
Stärkung der lokalen Gemeinschaften	Als Akteure vor Ort verfügen CSOs über einschlägige Kompetenzen für ► Datenerhebung und -analyse über lokale Reformen. ► Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaftspflicht für verbesserte und effiziente datengestützte Entscheidungsfindung.	CSOs können ► als Vermittler zwischen lokaler Verwaltung und Bürger:innen fungieren, um Governance-lücken zu schließen. ► auf diese Weise eine transparente, reaktionsfähige und bürgerzentrierte Regierungsführung in Zeiten von Krisen und Wiederaufbau sicherstellen.	CSOs können ► helfen, maßgeschneiderte Reformstrategien zu entwickeln, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Gemeinschaft eingehen. ► als Reformunterstützer agieren, indem sie lokale Verwaltungen anleiten, neue Gesetzgebungen erklären und Beamte bei Verständnis und Anwendung nationaler Richtlinien unterstützen.	CSOs können ► Bedürfnisse lokaler Gemeinschaften artikulieren und für sie eintreten, um der Regierung bei der Anpassung an neue Standards zu helfen.

CSOs übernehmen dort Verantwortung, wo staatliche Kapazitäten nicht ausreichen, beispielsweise bei der Organisation von Reformen, dem Überbrücken von Kommunikationslücken und der Verantwortlichmachung von Amtsträgern durch Daten und Advocacy.

Herausforderungen bei der Umsetzung der PAR:

1. Geberhilfe ist vielfach nur auf einzelne Segmente ausgerichtet, was auch zu fragmentierter Umsetzung führt. Der Mangel an Koordination erschwert die Definition einer gemeinsamen Strategie und deren zielgerichtete Umsetzung. Dies führt zu Doppelungen und Widersprüchen, die die Reformbemühungen erschweren.
2. Dieses Problem wird durch die mangelnde Koordination zwischen Gebern und Regierung weiter verschärft. Dies wirkt sich nicht nur auf die Umsetzung aus, sondern kann auch das öffentliche Vertrauen in die Reformprozesse untergraben, besonders in einer Zeit, in der Vertrauen und Effizienz entscheidend sind für die Bewältigung des Wiederaufbaus und die Entwicklung staatlicher Kapazitäten.
3. Eine große Anzahl unabhängiger Reforminitiativen bzw. einander überlappende Projekte führen zu einer Verwässerung von Prioritäten, beeinträchtigen das institutionelle Gedächtnis und die Nachhaltigkeit von Reformen, was zu Ressourcenverschwendung und Verzögerungen bei sinnvollen Veränderungen führt.
4. Häufige Personalwechsel – auch aufgrund niedriger Gehälter – sowie politisch motivierte Entlassungen stören zusätzlich die institutionelle Stabilität.

Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) und Staat bei der Umsetzung von Reformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Open Data in der Ukraine

Das Factsheet basiert auf der Forschungsarbeit von Oleksandra Betliy und Iryna Kosse vom Institute for Economic Research and Policy Consulting (IER). Die ganze Studie ist unter diesem [Link zu finden](#): [English](#).



Die Rolle der CSOs im Bereich Open Date:

Open Data sind ein herausragendes Beispiel für eine effektive Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs), der Regierung und internationalen Gebern – das sogenannte „goldene Dreieck“, das die digitale Transformation und Transparenzreformen in der Ukraine vorangebracht hat. Diese Zusammenarbeit ermöglichte Initiativen wie e-Data (ein Informations- und Analysesystem für transparente Haushaltsführung), das elektronische Beschaffungssystem **ProZorro** sowie **DREAM** (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management, eine staatliche digitale Plattform für verantwortungsvolles Wiederaufbaumanagement). Neben der Transparenz bei Beschaffung und Haushaltsführung hat die Ukraine ihr Open-Data-Ökosystem erweitert und dabei unter anderem Grundeigentumsverhältnisse, Unternehmensregister, staatliche Ausgaben, Umweltdaten und städtische Entwicklung einbezogen.

	Datenerhebung und -analyse; Monitoring	Beratung und Unterstützung	Advocacy
Open Data	- Aufgrund ihrer Vertrautheit mit lokalen Gegebenheiten übernehmen dortige CSOs Aufgaben der Datenerhebung, -verifizierung und Veröffentlichung, die der Staat nicht erfüllt. Durch das Schließen von Datenlücken werden zuverlässige und hochwertige Informationen für Entscheidungsfindung, Advocacy und öffentliche Rechenschaftspflicht verfügbar. - Open Data ermöglichen es CSOs und Journalist:innen, insbesondere im Bereich des Wiederaufbaus, öffentliche Ausgaben zu verfolgen und Korruption sowie Ineffizienzen aufzudecken.	- CSOs leisten mit spezifischen Kompetenzen einen Beitrag in der Entwicklung analytischer Werkzeuge, Dashboards und Plattformen zur Bewertung der Effizienz öffentlicher Ausgaben. Dies erhöht nicht nur die Transparenz, sondern zieht auch neue Geber an, indem ein messbarer Einfluss dokumentiert wird – z. B. „The Cost of War“ des Fiscal Policy Research Center. - Open Data ermöglichen CSOs die Koordination der Bemühungen von Gebern und Umsetzungspartnern; sie reduzieren Ineffizienzen und vermeiden Projektdoppelungen.	- CSOs übernehmen eine führende Rolle in der Förderung von Datentransparenz sowie von politischen Maßnahmen, die öffentliche Verwaltung und geberfinanzierte Projekte rechenschaftspflichtiger machen. - CSOs erhöhen den Druck auf Geber wie auf die Regierung, Open Data als Standard zu institutionalisieren – Transparenz soll keine Option, sondern eine Voraussetzung sein.
Stärkung von Open Data auf lokaler Ebene	In vielen Gemeinden sind CSOs die einzigen Akteure, die ein vollständiges, verifiziertes Bild der lokalen Wiederaufbaubemühungen erstellen können. Sie helfen bei der Erfassung und Überprüfung von Daten über beschädigte Infrastruktur, Auftragnehmer und öffentliche Ausgaben – und schließen so Lücken in der staatlichen Aufsicht.	- Wenn lokale Verwaltungen Schwierigkeiten haben, Daten strukturiert und nutzbar zu erfassen, zu organisieren und zu veröffentlichen, entwickeln CSOs technische Lösungen zur Verbesserung der Datenerhebung, -verarbeitung und -analyse, um Effizienz in der Verwaltung sicherzustellen. - Durch Einbindung von CSOs können lokale Verwaltungen Transparenz verbessern, das Vertrauen der Öffentlichkeit stärken und die Unterstützung durch Geber erhöhen – wesentliche Grundbedingungen für die lokale Entwicklung.	CSOs übernehmen Advocacy für Open-Data-Policy – sie fordern von Behörden die Offenlegung kritischer Datensätze, die für eine öffentliche Kontrolle notwendig sind. Der Bottom-up-Ansatz stellt sicher, dass die Transparenz in Bezug auf geplante und durchgeführte Aktivitäten sowie Ausgaben den tatsächlichen Bedürfnissen der Gemeinschaft entspricht – und nicht nur zentralen Vorgaben.

Herausforderungen für CSOs im Kontext von Open Data:

Der Datenzugang ist zunehmend aufgrund angeblicher Sicherheitsbedenken eingeschränkt worden; Open-Data-Politiken werden uneinheitlich durchgesetzt, viele geberfinanzierte Projekte insbesondere im Bereich der Entwicklungshilfe, haben keine Transparenzkomponenten. Dies bedeutet im Einzelnen:

- In vielen Bereichen sind entscheidende Daten nur in schlechter Qualität und begrenzt verfügbar, insbesondere in Bezug auf den Wiederaufbau. Dieser Mangel an strukturierten Daten erschwert Monitoring oder Analyse und damit auch die Entwicklung effizienter Strategien.
- Einige Behörden schränken ohne valide Begründung bzw. mit Verweis auf nicht nachvollziehbare Sicherheitsbedenken den Zugang zu Daten ein. Diese unnötige Geheimhaltung verhindert die wirksame Überwachung öffentlicher Ausgaben und Governance während des Wiederaufbaus.
- Internationale Geber im Bereich Entwicklungshilfe versäumen es häufig, Open-Data-Anforderungen in ihre Projekte aufzunehmen, was eine öffentliche Kontrolle erschwert.
- Häufig ignorieren staatliche Institutionen ihre gesetzlich verankerte Verpflichtung, die Daten über ihre Aktivitäten und Ausgaben offen zugänglich zu machen. Sie unterlaufen damit ihre Rechenschaftspflicht. In manchen Fällen rechtfertigen Behörden die Untätigkeit im Bereich Open Data mit angeblich fehlender öffentlicher Nachfrage – und erkennen nicht, dass die nachfragenden CSOs das öffentliche Interesse vertreten.
- Die schwindende Führung durch das Ministerium für digitale Transformation schafft ein Vakuum, das weitere Fortschritte verzögert und lokale Verwaltungen entmutigt, in Transparenz zu investieren.
- Ein starker Rückgang finanzieller Unterstützung verschärft all diese Probleme. Während früher 60 % der Gebermittel für die Bekämpfung von Korruption vorgesehen waren, sind es derzeit nur 8 %.
- Eine fehlende technische und institutionelle Integration zwischen staatlichen Datenquellen begrenzt die Nutzbarkeit vorhandener Informationen.

Handlungsempfehlungen:

Ohne stärkere gesetzliche Schutzmaßnahmen, politischen Willen sowie Zusagen der Geber besteht die Gefahr, dass die bei der Datentransparenz erzielten Fortschritte gerade dann wieder zunichte gemacht werden, wenn sie am dringendsten benötigt werden. **Dabei kann die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Unterstützung durch internationale Geber wesentlich gestärkt werden durch die Einbeziehung von CSOs und durch Datentransparenz.**

- Geber sollten Programme finanzieren, die öffentlichen Institutionen, auch auf lokaler Ebene, helfen, Kapazitäten, Werkzeuge und Infrastruktur aufzubauen, um Daten systematisch zu erfassen, zu verwalten und zu veröffentlichen.
- Geber sollten langfristige, flexible Mittel für CSOs bereitstellen. Sie sollten die institutionelle Nachhaltigkeit von CSOs unterstützen, die Monitoring, Advocacy und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Technologien betreiben – insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene.
- Geber sollten sicherstellen, dass lokale CSOs in die Projektgestaltung und -bewertung einbezogen werden. CSOs sollten nicht nur Projekte umsetzen, sondern von Anfang an mitgestalten, denn ihre Expertise und ihr Kontextwissen sind entscheidend.
- Die Regierung, lokale Behörden und Geber sollten in digitale öffentliche Infrastruktur investieren, die mit Prinzipien guter Regierungsführung im Einklang steht. Vorrang haben Plattformen wie öffentliche Ausschreibungen, Nachverfolgung des Wiederaufbaus und Transparenz von Haushalten, basierend auf Open Source, mit öffentlichem Zugang und unabhängiger Überprüfbarkeit.
- Alle Stakeholder sollten sich auf Koordinationsmechanismen zwischen Gebern, Regierung und Zivilgesellschaft konzentrieren. Die Schaffung oder Stärkung von Multi-Stakeholder-Plattformen sollte gefördert werden, um Reformprioritäten abzustimmen, die Projektkoordination zu verbessern und Doppelarbeit zu vermeiden. Dabei sollte die Zivilgesellschaft als gleichberechtigter Akteur einbezogen werden – nicht nur als Umsetzer.
- Alle Akteure sollten den Zugang zu Daten während des Krieges und beim Wiederaufbau schützen und fördern. Ukrainische Behörden sollten klare und verhältnismäßige Kriterien anwenden, wenn sie Daten wegen Sicherheitsbedenken einschränken. Geber sollten sich für die Wiederherstellung des Zugangs zu zentralen Datensätzen einsetzen und rechtliche Reformen unterstützen, die das Recht auf Information sichern.
- Geber sollten eigene Projektdaten – Budgets, Empfänger, Ergebnisse – offen zugänglich machen und sich an die ukrainischen Open-Data-Standards halten. Diese Transparenz stärkt das Vertrauen und setzt Maßstäbe für andere.