

Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019

Dr. Dieter Zinnbauer, unabhängiger Berichtersteller

Inhalt

I. Einleitung	6
II. Umsetzung des Aktionsplanes	8
1. Schaffung von Rahmenbedingungen für die OGP-Teilnahme	9
2. Umsetzung von Open Data in die Verwaltungspraxis	12
3. Förderung des Open-Data-Umfeldes	14
4. Besserer Zugang und einfache Nutzung von Geoinformationen	16
5. Finanztransparenz – Implementierung des EITI-Standards	18
6. Transparenz in der Entwicklungspolitik	20
7. Open Data für intelligente Mobilität	22
8. Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Umwelt und Stadtentwicklung	24
9. ElterngeldDigital / Digitalisierung familienbezogener Leistungen	26
10. Wissensnetz für lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuelle bzw. - geschlechtliche Menschen	28
11. Initiative Lokale Bündnisse für Familie	30
12. Monitoring der Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen, in Gremien der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst	31
13. Förderung des freien Zugangs zu wissenschaftlichen Publikationen („Open Access“)	33
14. Das Wissenschaftsjahr 2018 – Arbeitswelten der Zukunft	35
15. Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand“	37
III. Multi-Stakeholder-Prozess	39
VI. Methoden und Quellen	41
Annex I. Überblick zu Deutschlands Performanz während der Umsetzung des Aktionsplanes	42
Annex II. IRM Indikatoren	44



Zusammenfassung: Deutschland

Der erste deutsche nationale OGP-Aktionsplan zielte auf eine signifikante Ausweitung der Offenlegung von Informationen in mehreren Bereichen, wie z.B. im Rohstoffsektor, in der Entwicklungszusammenarbeit und im Mobilitätssektor. Der Umsetzungsgrad ist durchgehend hoch, was auch teilweise damit zusammenhängen dürfte, dass die meisten eingegangenen Verpflichtungen auch Bestandteil bereits existierender Regierungspläne waren.

Die Open Government Partnership (OGP) ist eine globale Partnerschaft, die Regierungsformer und führende VertreterInnen der Zivilgesellschaft zusammenführt, um gemeinsam Aktionspläne zu entwickeln, die die Inklusivität, Bürgernähe und Rechenschaftslegung im Regierungs- und Verwaltungshandeln verstärken. Der unabhängige Berichtsmechanismus (UBM) begutachtet regelmäßig alle Aktionspläne, um sicherzustellen, dass Verpflichtungen umgesetzt werden. Deutschland nimmt seit 2016 an der OGP teil und hat seitdem einen Aktionsplan umgesetzt. Der vorliegende Bericht evaluiert die Umsetzung des ersten deutschen nationalen Aktionsplans.

Allgemeine Übersicht des Aktionsplans

Deutschland setzte alle 15 Verpflichtungen des ersten Aktionsplanes entweder vollständig oder in substanziellem Maße um, wobei sich allerdings viele Verpflichtungen aus bereits bestehenden Arbeitsplänen ableiteten. Die Regierung unterrichtete die Öffentlichkeit regelmäßig über den Stand der Umsetzungen der Verpflichtungen im Aktionsplan. Die wirkungsvollsten Ergebnisse wurden im Bereich Transparenz erzielt, speziell durch die Offenlegung von Informationen und Daten in den Bereichen Rohstoffe, Entwicklungszusammenarbeit und Mobilität. So erreichte Deutschland z.B. bei der Verpflichtung 5 als erstes Mitgliedsland der EU den offiziellen Status der Konformität mit dem Standard der Initiative für Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor (EITI). Substanzielle Verbesserungen wurden ebenso in der Transparenz der Entwicklungszusammenarbeit (Verpflichtung 6) und in der Offenlegung von Daten im Mobilitätsbereich (Verpflichtung 7) erzielt.

Eine potenziell herausragende Verpflichtung (starred commitment) muss folgenden Kriterien genügen:

- Die Ausarbeitung der Verpflichtung wurde im Designbericht als verifizierbar, relevant für OGP Werte und als transformativ hinsichtlich ihrer potenziellen Wirkung eingestuft.

Tabelle 1. Auf einen Blick

Teilnahme seit: 2016
Aktionsplan im Evaluationsprozess: 1
Berichtstyp: Umsetzung
Anzahl der Verpflichtungen: 15

Entwicklung des Aktionsplanes

Existiert ein Multi-Stakeholder-Forum? Nein
Niveau der öffentlichen Einflussnahme: Einbezug
Hat im Widerspruch zum OGP-Prozess gehandelt?: Nein
Verpflichtungen mit Relevanz für OGP Werte: 13 (87%)
Transformative Verpflichtungen: 1 (6%)
Potenziell Herausragend: 1 (6%)

Umsetzung des Aktionsplanes

Herausragende Verpflichtungen: 1 (6%)
Abgeschlossene Verpflichtungen: 10 (67%)
Verpflichtungen mit erheblicher Öffnungswirkung: 4 (27%)
Verpflichtungen mit herausragender Öffnungswirkung: 0
Grad der öffentlichen Mitwirkung: Konsultation
Hat im Widerspruch zum OGP-Prozess gehandelt? Nein



- Der Umsetzungsgrad der Verpflichtung wurde im Umsetzungsbericht als substantiell oder abgeschlossen bewertet.

Auf Grundlage dieser Kriterien gab es im deutschen Aktionsplan eine potenziell herausragende Verpflichtung:

- Verpflichtung 7: Offene Daten für intelligente Mobilität

Tabelle 2. Erwähnenswerte Verpflichtungen

Beschreibung der Verpflichtung	Stand am Ende des Umsetzungszyklus
<p>3. Förderung des Open-Data-Umfeldes</p> <p>Etablierung eines verlässlichen Open-Data-Ökosystems. Dialog mit Anspruchsgruppen zur Förderung von Nutzung und Qualität von Open Data</p>	<p>Das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat führte einen Dialog zu Open Data innerhalb der Regierung durch und ging aktiv ins Gespräch mit externen AkteurInnen im Rahmen einer Reihe von öffentlichen Veranstaltungen. Die Verpflichtung – im Zusammenwirken mit den Richtlinien für Offene Daten und einem diesbezgl. Handbuch, die im Rahmen einer separaten Verpflichtung veröffentlicht wurden – hat die Grundlagen geschaffen für eine zukünftige Verbesserung im Ökosystem Offene Daten.</p>
<p>5. Finanztransparenz – Implementierung des EITI-Standards</p> <p>Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor sowie Stärkung des Dialogs mit den Stakeholdern des Rohstoffsektors</p>	<p>Deutschland erlangte als erstes EU-Mitglied den offiziellen Status der Konformität mit dem EITI-Standard. Erwähnenswert ist zudem, dass Deutschlands zweiter EITI-Bericht über die EITI-Berichtspflichten im Bereich der Offenlegung umweltrelevanter Informationen hinausgeht und somit die Messlatte auch für andere Länder höher setzt. Darüber hinaus haben neue rechtliche Rahmenbedingungen, die technologische Infrastruktur und der zugrunde liegende Multi-Stakeholder-Ansatz zur Offenlegung von Informationen über den Rohstoffsektor geführt, die vorher nur in bruchstückhafter Form, niedrigerer Qualität oder überhaupt nicht öffentlich vorlagen.</p>
<p>6. Transparenz in der Entwicklungspolitik</p> <p>Qualitative und quantitative Verbesserungen in der Informationsbereitstellung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit; Austausch mit ExpertInnen und Zivilgesellschaft</p>	<p>Als Ergebnis dieser Verpflichtung hat Deutschland seine Veröffentlichungspraxis im Rahmen der Internationalen Initiative zu Transparenz im Entwicklungssektor ausgeweitet und von einem vierteljährlichen auf einen monatlichen Berichtszyklus für föderale Entwicklungsakteure umgestellt. Die Verpflichtung hat zudem die Sichtbarkeit der Entwicklungstransparenz auf hoher politischer Ebene ausgeweitet und einen konstruktiven Austausch mit der Zivilgesellschaft in einer Reihe von Arbeitstreffen in die Wege geleitet.</p>
<p>7. Open Data für intelligente Mobilität</p> <p>Schaffung und gezielte Förderung einer Kultur der Transparenz und Bürgerorientierung sowie kreative Innovationen für verkehrspolitische Themen</p>	<p>Zusätzlich zur Veröffentlichung von einer größeren Anzahl von Datensätzen im Mobilitätsbereich und zu Verbesserungen in der Funktionalität der Veröffentlichungsplattform hat die Regierung aktiv BürgerInnen in den Dialog zu Mobilitätsthemen eingebunden. Erwähnenswert ist diesbezgl. eine umfangreiche Online-Konsultation im Rahmen einer Verkehrslärmkartierung sowie die Zusammenarbeit mit AkteurInnen der</p>

|

	Zivilgesellschaft im Rahmen verschiedener Veranstaltungen zu Daten im Verkehrssektor.
--	---

Fünf zentrale UBM-Empfehlungen

Die UBM-Empfehlungen werden im Designbericht ausgearbeitet. Sie haben das Ziel, sowohl die Umsetzung des gegenwärtigen als auch die Entwicklung des nächsten nationalen Aktionsplans zu begleiten. Im Designbericht für Deutschlands Aktionsplan 2017–2019 wurden folgende Empfehlungen herausgearbeitet:

1. Ausbau des Ko-Kreationsprozesses mit ganzheitlichem Ansatz
2 Verstärkte Investitionen in die Förderung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung im OGP-Prozess
3. Stärkere Nutzung der OGP zur Entwicklung neuer Verpflichtungen, jenseits bereits bestehender oder geplanter Initiativen
4. Gezielte Ausnutzung von politischen und administrativen „Gelegenheitenfenstern“ zur Formulierung ambitionierter thematischer Verpflichtungen im nächsten Aktionsplan
5. Einladung an hochrangige gegenwärtige oder ehemalige EntscheidungsträgerInnen, als prominente FürsprecherInnen das öffentliche Profil und die Sichtbarkeit von offener Regierungsführung voranzutreiben

Dr. Dieter Zinnbauer arbeitet zu neuen Themen und Innovation in den Bereichen Governance und Technologie. Er ist assoziierter Forscher an der Copenhagen Business School, promovierte an der London School of Economics und arbeitete unter anderem als Senior Manager im Bereich Innovation für Transparency International.

Die Open Government Partnership (OGP) hat zum Ziel, Regierungen zur Abgabe konkreter Verpflichtungen zur Förderung von Transparenz, Bürgerbeteiligung, Korruptionsbekämpfung und die Nutzung neuer Technologien für bessere Regierungsführung zu bewegen. Der unabhängige Berichtsmechanismus (UBM) der OGP evaluiert die Entwicklung und Umsetzung nationaler Aktionspläne, um somit den gesamtgesellschaftlichen Dialog und die Rechenschaftslegung in diesem Bereich zu fördern.



I. Einleitung

Die Open Government Partnership (OGP) ist eine globale Partnerschaft, die Regierungsreformer und führende Vertreter der Zivilgesellschaft zusammenführt, um gemeinsam Aktionspläne zu entwickeln, die die Inklusivität, Bürgernähe und Rechenschaftslegung in Regierungs- und Verwaltungshandeln fördern. Verpflichtungen in nationalen Aktionsplänen können auf bestehende Initiativen aufbauen, neue Maßnahmen zur Vervollständigung laufender Reformprozesse identifizieren oder Aktivitäten in gänzlich neuen Bereichen anstoßen. Der unabhängige Berichtsmechanismus (UBM) der OGP begutachtet regelmäßig alle Aktionspläne, um sicherzustellen, dass die Regierungen ihre Verpflichtungen einhalten.

Führende Vertreter aus Zivilgesellschaft und Regierung nutzen die Begutachtung, um über Fortschritte in ihren eigenen Bereichen zu reflektieren und festzustellen, ob die durchgeführten Aktivitäten konkrete Auswirkungen auf das Leben der Menschen entfaltet haben.

Deutschland nimmt seit 2016 an der OGP teil. Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die Entwicklung und die Ausgestaltung des ersten deutschen Aktionsplans für den Zeitraum 2017–2019.

Der unabhängige Berichtsmechanismus (UBM) der OGP arbeitet mit Dr. Dieter Zinnbauer zusammen, der diese Evaluierung durchgeführt hat. Der UBM zielt darauf ab, den kontinuierlichen Dialog zur Entwicklung und Umsetzung zukünftiger Verpflichtungen zu unterstützen. Eine ausführliche Beschreibung des methodischen Ansatzes des UBM finden Sie hier [Englisch]:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

Dieser Bericht bezieht sich auf die Umsetzung des ersten deutschen nationalen Aktionsplans für 2017–2019.

Das allgemeine Umfeld für Open Government in Deutschland ist weiterhin günstig. Trotz einiger Schwierigkeiten, stabile Koalitionsregierungen auf der Ebene des Bundes und einiger Bundesländer zu etablieren und ambitionierte Handlungsprogramme zu erarbeiten, gibt es eine starke überparteiliche Anerkennung der Relevanz von Offener Regierungsführung und gemeinsame Bestrebungen, Deutschland für das digitale Zeitalter fit zu machen. Das Budget im Bundesetat für unmittelbare OGP-Aktivitäten wurde von EUR 285.000 im Jahr 2018 auf EUR 1,085 Millionen im Jahr 2019 erhöht.¹ Im Hinblick auf zentrale Kenngrößen im Bereich guter Regierungsführung, Demokratie und Offenheit schneidet Deutschland, wie im UBM-Designbericht beschrieben, weiterhin relativ gut ab. Leichte Verbesserungen, allerdings im Verhältnis zu einem recht niedrigen Ausgangsniveau, wurden in den Bereichen Nutzung von E-Government² und Wirkungen Offener Daten³ erzielt. Das öffentliche Vertrauen in die Bundesregierung⁴ sowie die Zufriedenheit mit der Qualität der Verwaltung⁵ und der politischen Teilhabe⁶ sind relativ hoch.

Gleichzeitig aber scheinen sich Einschätzungen in der Bevölkerung weiter zu verfestigen, dass den politische Parteien die Bedürfnisse der DurchschnittsbürgerInnen gleichgültig seien (60% Zustimmung in 2019) und dass das politische System die Reichen und Mächtigen begünstige (69% Zustimmung).⁷ Des Weiteren wünschen sich zwei Drittel der Deutschen, dass ihre Regierung mehr für die Digitalisierung tut.⁸

Der erste deutsche Aktionsplan legte den Schwerpunkt primär darauf, die institutionellen Grundlagen für das zukünftige Engagement im Bereich der OGP zu errichten. Im Zentrum stand eine Reihe von Verpflichtungen zur Verbesserung im Bereich Offene Daten und für mehr Transparenz im Verkehrssektor, Entwicklungszusammenarbeit und Rohstoffwirtschaft. Die Meilensteine bildeten größtenteils bereits bestehende Arbeitspläne ab. Der zweite Aktionsplan baut auf dem ersten Plan auf, indem Verpflichtungen in Bezug auf Offene Daten weiter ausgebaut werden (sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene) und auch die

Öffentlichkeitsbeteiligung in politischen Entscheidungsprozessen in mehreren Politikbereichen vorangetrieben wird.

¹ Titel 0602 532 39-011 in: Deutscher Bundestag, Haushaltsgesetz 2018, Drucksache 18/1700, https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2018/soll/Bundeshaushaltsplan-2018-Haushaltsgesetz-2018.pdf; Titel 0410 532 05 -011 in: Deutscher Bundestag, Haushaltsgesetz 2019, Drucksache 19/3400, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903400.pdf> 19/3400, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903400.pdf>.

² Fortiss 2019, eGovernment Monitor 2019, <https://initiated21.de/app/uploads/2019/10/egovernment-monitor-2019.pdf>; European Commission 2019, eGovernment Benchmark 2019, <https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2019/10/The-European-Commission-eGovernment-Benchmark-2019.pdf>

³ Open Data Maturity 2019, Germany, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-fact-sheet_germany_2019.pdf.

⁴ OECD, Government at a Glance 2019, <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>

⁵ Die Bundesregierung, Lebenslagenbefragung 2019, https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger2019/Ergebnisse_Digitalisierung_node.html.

⁶ European Commission 2018, 69% der Deutschen vs. EU 28 Durchschnitt von 63%. Special Eurobarometer 477, Democracy and Elections.

⁷ IPSOS 2019, Populist and nativist sentiment in 2019: A 27-country survey. Siehe UBM Design Report für vergleichbare Zahlen für 2018.

⁸ Institut für Demoskopie Allensbach (IfD) 2018, Die Auswirkungen von Digitalisierung und Vernetzung aus der Sicht der Bürger (Berichte für das Bundespresseamt), Allensbach, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60008-5>.

II. Umsetzung des Aktionsplans

Der UBM-Umsetzungsbericht evaluiert die Kriterien „Umsetzung“ und „Beitrag zur Öffnung von Regierungsführung“. Diese zwei Kenngrößen beziehen sich auf den Fortschritt in der Umsetzung der einzelnen Verpflichtungen am Ende des Aktionsplanszyklus. Der Bericht aktualisiert nicht die Bewertung hinsichtlich der Faktoren „Verifizierbarkeit“, „Relevanz“ und „Potenzielle Wirkung“, welche im Designbericht evaluiert wurden. Einzelheiten zu den einzelnen Indikatoren sind im Anhang II dieses Berichts enthalten.

2.1 Übersicht

Deutschland setzte alle 15 Verpflichtungen des ersten Aktionsplans entweder vollständig oder in substanziellem Maße um. Verschiedene Beteiligte stellten dem Bundeskanzleramt (insbesondere dem OGP-Kontaktpunkt) ein gutes Zeugnis aus hinsichtlich der Koordinierungs- und Kommunikationsleistungen zwischen den Umsetzungsakteuren und mit der Zivilgesellschaft. Es bleibt jedoch auch festzuhalten, dass der hohe Umsetzungsgrad zumindest teilweise dadurch zustande kam, dass viele Verpflichtungen sich von bereits bestehenden und geplanten Regierungsaktivitäten ableiteten.

Deutschlands erster Aktionsplan erzielte eine Reihe von nennenswerten Verbesserungen im öffentlichen Zugang zu Informationen. So erreichte Deutschland z.B. im Rahmen von Verpflichtung 5 als erstes Mitgliedsland der EU den offiziellen Status der Konformität mit dem Standard der Initiative für Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor (EITI). Die Verpflichtung führte zu einer zusätzlichen Offenlegung umweltrelevanter Informationen auf höherem Niveau als vom EITI-Standard gefordert, was wiederum andere Länder ermutigen könnte, ihre Veröffentlichungspraxis in diesem Bereich weiter zu verbessern. Die EITI-Berichtspraxis trägt in ersten Ansätzen auch dazu bei, grundsätzliche Vorbehalte gegen Veröffentlichungspflichten von Geschäftsinformationen abzubauen. Jenseits des Rohstoffsektors hat Verpflichtung 7 zu mehr Transparenz im Mobilitäts- und Verkehrsbe- reich auch dadurch beigetragen, dass nichtstaatliche Akteure zum Teilen ihrer Datenbestände ange- regert wurden. Der Aktionsplan hat darüber hinaus Transparenz in Bezug auf das Geschlechterun- gleichgewicht in Führungspositionen befördert (Verpflichtung 12), eine bessere Informationsbereit- stellung für LGBTQ-Themen und in der Entwicklungszusammenarbeit (Verpflichtung 6) unterstützt.

Trotz dieser Errungenschaften sind die Fortschritte in Bezug auf Beteiligung im OGP-Prozess und in Hinblick auf intensivere Formate der Ko-Kreation begrenzt. So wurden z.B. weder in der Methodik der OGP-Fortschritts- und Abschlussberichte¹ noch im „Offene Daten Fortschrittsbericht“ der Bun- desregierung Instrumente der NutzerInnen oder Stakeholderfeedback berücksichtigt. Beide Arten von Berichten hätten ein Feedback der NutzerInnen als Bestandteil ihres Umsetzungsmonitorings einbinden können. Des Weiteren bleibt festzustellen, dass trotz des hohen Umsetzungsgrades ge- rade einige derjenigen Meilensteine, die auf signifikante Verbesserungen in der Bürgerbeteiligung ab- zielten, mit größeren Verzögerungen oder erst nach Ende des Reportzyklus vollständig umgesetzt wurden. Zum Beispiel verzögerte sich unter Verpflichtung 4 der Meilenstein „Veröffentlichung einer Handlungsempfehlung zum Umgang mit dem Crowd-sourcing von Geodaten in der Verwaltung“ (4.5), während eine größere Beteiligungsplattform zu Umweltthemen (8.3) zum Zeitpunkt der Erstel- lung dieses Report sich noch in der Entwicklungsphase befand.

¹ Dies ist z.B. der Fall für den Zwischen- und Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/aktioänd-berichte/berichtswesen-1591026>.

2.2 Verpflichtungen

I. Schaffung von Rahmenbedingungen für die OGP-Teilnahme

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:¹

“Schaffung von Grundlagen zur Förderung von Open Government und zur Formalisierung der OGP-Teilnahme in Deutschland.”

Meilensteine:

- I.1 Beauftragung einer politikfeldübergreifenden Studie zur Potenzialanalyse von Open Government in der Bundesregierung
- I.2 Erarbeitung eines Konzepts für die Erstellung und Evaluierung künftiger OGP-Aktionspläne, mit
 - Zeitplan und Koordinierungsstrukturen
 - Bedarfs- und Aufwandserfassung
 - Einbeziehung der Anspruchsgruppen
 - Berücksichtigung von Ländern und Kommunen (Beschluss des IT-PLR auf seiner 22. Sitzung)
 - Öffentlichkeitsarbeit
- I.3 Einrichtung einer offiziellen deutschen OGP-Webseite mit Newsletter, Möglichkeit der Online-Beteiligung und Informationsangebot
- I.4 Implementierung des Konzepts (I.2) mit Beginn der Erarbeitung des 2. Aktionsplans
- I.5 Erarbeitung eines Leitfadens „Wie geht Open Government in den Kommunen?“ aus dem Projekt „Modellkommune Open Government“
- I.6 Durchführung von Informationsveranstaltungen (regierungsintern und mit Anspruchsgruppen)
- I.7 Teilnahme an Veranstaltungen (u.a. OGP Global Summit) und relevanten Gremien (u.a. OGP Anti-Corruption Working Group) zur Vorstellung des deutschen Aktionsplans und zum fachlichen Austausch national wie international.

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none">• Verifizierbar: Ja• Relevant: Informationszugang, Partizipation• Potenzielle Wirkung: Gering	<ul style="list-style-type: none">• Umsetzung: Substanziell• Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Die Verpflichtung zielte darauf ab, die praktischen Grundlagen für Deutschlands OGP-Engagement zu schaffen, ein wichtiges Unterfangen, da es sich um den ersten Aktionsplan handelte und die Sichtbarkeit der Open Government Partnership sowohl innerhalb der Regierung als auch in der breiteren Öffentlichkeit begrenzt war.

Die Aktivitäten umfassten eine sondierende Hintergrundanalyse, Strategie- und Richtlinienentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit und den Austausch mit der internationalen OGP-Gemeinde. Der Umsetzungsgrad zum Ende des Aktionsplans kann als substanziell eingestuft werden. Es ist anzumerken, dass

die Frühphase der deutschen OGP-Beteiligung mit einer längeren Periode der Regierungsbildung auf Bundesebene zusammenfiel. Die damit einhergehenden temporären Unklarheiten in der Aufgabenteilung und Ausgabenbewilligung erschwerten den Aufbau von Strukturen und Prozessen für die OGP-Beteiligung innerhalb der Bundesregierung. Dies allerdings wirkte sich stärker auf die Erarbeitung des zweiten als auf die Umsetzung des ersten Aktionsplans aus.

Die Meilensteine 1.3-1.7 wurden vollständig wie angekündigt umgesetzt, ungeachtet kleinerer Verspätungen bei den Meilensteinen 1.3 und 1.5.² Eine eigene OGP-Webseite und ein Newsletter-Service wurden eingerichtet (1.3)³. Der Designprozess für den zweiten Aktionsplan (2019–2021) berücksichtigte Feedback zum Design des ersten Aktionsplans und integrierte Verpflichtungen von drei deutschen Bundesländern (1.4).⁴ Richtlinien für offene Regierungsführung auf lokaler Ebene wurden zusammengestellt und veröffentlicht.⁵ RegierungsmitarbeiterInnen führten Informationsveranstaltungen durch und nahmen aktiv an Open-Government-Veranstaltungen und thematischen Arbeitsgruppen auf nationaler und internationaler Ebene teil (1.6 und 1.7). Dies beinhaltete z.B. die Teilnahme am European Open Government Leaders' Forum,⁶ einem Club of Venice Seminar zu Open Government und Open Data im März 2019 und am 2019 OGP Global Summit.⁷

Meilenstein 1.1 befindet sich noch in der Umsetzung und die Fertigstellung der Sondierstudie zum Potenzial Offener Regierungsführung in der Bundesregierung wird für 2020 erwartet. Die Auftragsvergabe an eine akademische Institution und nicht an eine Beratungsagentur kann vielleicht die Unabhängigkeit der Analyse verstärken, wie im Abschlussbericht der Bundesregierung implizit angedeutet. Dessen ungeachtet kann die Studie zwar nicht das Design des zweiten Aktionsplans, dafür aber das Design zukünftiger Aktionspläne unterfüttern.

Die geplanten Outputs für den Meilenstein 1.2 wurden in eine Reihe von Veranstaltungen und Aktivitäten des OGP-Teams im Bundeskanzleramt eingebunden.⁸

Das Bundeskanzleramt (und besonders die nationale OGP-Kontaktstelle) erhielten durchweg gute Noten aus verschiedenen Beteiligtenkreisen hinsichtlich der Stakeholderkommunikation.⁹ Gleichzeitig hätte die Zusammenfassung und Veröffentlichung einer Beschreibung der Umsetzungs- und Selbstevaluierungsstrategie einen hilfreichen Referenzrahmen schaffen können für Feedback und die kontinuierliche Verbesserung des deutschen OGP-Prozesses. Solch ein Ansatz könnte auch zusätzlich Gelegenheiten schaffen, explizite Elemente für den Input von Stakeholdern direkt in den Aktivitäten, den Erfolgskriterien und etwaigen Evaluierungsmaßnahmen einzelner Verpflichtungen und Meilensteinen zu berücksichtigen.

Da diese Verpflichtung die institutionelle Verankerung des OGP-Prozesses in Deutschland zum Ziel hatte, wurde damit keine direkte substanzielle Öffnung der Regierungsführung bewirkt. Es gibt jedoch empirische Anzeichen dafür, dass die Sichtbarkeit von Offener Regierungsführung und Deutschlands Engagement in der OGP allmählich zunimmt, sowohl auf Verwaltungs- und politischer Ebene als auch über die direkte Beteiligtegruppe hinaus.¹⁰ So hat z.B. Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Videobotschaft am 31. August 2019 zum Beginn des 2. Aktionsplans die Bedeutung von Offener Regierungsführung ausdrücklich betont.¹¹ Des Weiteren verweisen eine Reihe von Regierungsdokumenten und Berichte von Expertenkommissionen außerhalb des OGP-Netzwerkes auf Verpflichtungen im Rahmen der deutschen OGP-Aktionspläne.¹² Weitere Anhaltspunkte für eine steigende Wertschätzung der OGP sind z.B. die erfolgreiche Bestrebung der Bundesregierung, Mitglied im Lenkungsausschuss der internationalen OGP zu werden, sowie die Tatsache, dass die deutsche Delegation zum 2019 OGP Global Summit von der Staatsministerin für Digitales, Dorothea Bär, angeführt wurde.¹³ Dessen ungeachtet merkten einige AkteurInnen der Zivilgesellschaft und RegierungsvertreterInnen an, dass die Sichtbarkeit und Wahrnehmung der OGP besonders in der breiten Öffentlichkeit, aber teilweise auch in der Themengemeinde zu Offenen Daten bzw. Offener Regierungsführung, immer noch begrenzt ist.¹⁴

¹ Die direkten Zitate aus dem Text der Verpflichtung, die für diese und alle folgenden Verpflichtungen hier wiedergegeben werden, beschränken sich aus Platzgründen auf die allgemeine Beschreibung der Verpflichtung sowie die jeweiligen Meilensteine. Für die ungekürzte deutsche Fassung des ersten nationalen Aktionsplans siehe https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/08/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf

-
- ² Die Umsetzung dieser Meilensteine ist umfassend dokumentiert im Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, Meilenstein 12.5, http://open-government-kommunen.de/wp-content/uploads/2019/09/Gebrauchsanleitung_Modellkommune-Open-Government.pdf
- ³ Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de>
- ⁴ Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/aktionsplaene-und-berichte/zweiter-nationaler-aktionsplan-1591034>
- ⁵ Modellkommune Open Government (2019). Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie, http://open-government-kommunen.de/wp-content/uploads/2019/09/Gebrauchsanleitung_Modellkommune-Open-Government.pdf
- ⁶ Italia Open Gov, European Open Government Leaders' Forum 2018, <http://open.gov.it/saa/european-open-government-leaders-forum/>
- ⁷ Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-en/content/delegation-attended-the-ogp-global-summit-2019-1685490>
- ⁸ Für eine Zeitleiste der Veranstaltungen siehe <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/termine/zeitleiste-1591046>
- ⁹ Mehrere Interviews mit RegierungsvertreterInnen und der Zivilgesellschaft bestätigen dies.
- ¹⁰ Das beinhaltet z.B. Verweise auf Deutschlands OGP-Verpflichtungen in Regierungsdokumenten und Expertengremien, die außerhalb des direkten OGP-Themenbereichs agieren. Siehe z.B. Informationsveranstaltung zur Modellkommune, http://open-government-kommunen.de/wp-content/uploads/2018/12/2018_10_22-OGP-Modellkommunen-OpenGovernment_-_V01.pdf; Stellungnahme der Bundesregierung zum Fortschrittsbericht zur Hightech-Strategie 2025 (September 2019; Drucksache 19/13030), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/130/1913030.pdf>; 10. D-GEO Fortschrittsbericht, https://www.d-geo.de/docs/D-GEO_Fortschrittsbericht10_final.pdf (Juli 2018)
- ¹¹ Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-en/content/chancellor-announces-national-action-plan-1685508>
- ¹² Informationsveranstaltung zur Modellkommune, http://open-government-kommunen.de/wp-content/uploads/2018/12/2018_10_22-OGP-Modellkommunen-OpenGovernment_-_V01.pdf; Gutachten der Datenethikkommission, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- ¹³ Open Government Deutschland, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-en/content/delegation-attended-the-ogp-global-summit-2019-1685490>
- ¹⁴ Interview mit bekannten Open-Data-Experten; Medienstatistiken bereitgestellt von der zuständigen Regierungsstelle.

2. Umsetzung von Open Data in die Verwaltungspraxis

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Mit dem Gesetzentwurf für eine Open-Data-Regelung hat die Bundesregierung einen zentralen Baustein des G8-Aktionsplans umgesetzt. Mit dem Gesetz wird die Grundlage für die aktive Bereitstellung von offenen Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung geschaffen. Der Erfolg des Gesetzes hängt jedoch maßgeblich von einer wirkungsvollen Umsetzung ab. Dazu soll das in der Bundesverwaltung vorhandene Wissen über Open Data verbreitert werden, um ein kohärentes Vorgehen bei der Bereitstellung von Daten zu erreichen. Für bedarfsgerechtes Open Data sollen die Belange der Nutzer berücksichtigt werden.”

Meilensteine:

- 2.1 Evaluation und Umsetzungsplan offener Verpflichtungen aus dem G8-Open-Data-Aktionsplan
- 2.2 Konzept zur kohärenten Datenbereitstellung für die Bundesverwaltung
- 2.3 Schaffung einer Beratungsstelle für die unmittelbare Bundesverwaltung
- 2.4 Erarbeitung von Hilfsmitteln für Bundesbehörden zur Identifizierung und Veröffentlichung geeigneter Daten
- 2.5 Erarbeitung von Open-Data-Leitfäden (u.a. zu Datenschutz, Veröffentlichungsprozess etc.)

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none">• Verifizierbar: Ja• Relevant: Informationszugang• Potenzielle Wirkung: Gering	<ul style="list-style-type: none">• Umsetzung: Substanziell• Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Die Verpflichtung zielte darauf ab, die Voraussetzungen für Offene Daten in der Bundesverwaltung zu verbessern. Dies beinhaltete themenspezifische Analysen, die Entwicklung von Unterstützungsmaßnahmen und die Bereitstellung von Leitfäden und Hilfsmitteln, um Bundesbehörden bei der konsistenten Umsetzung von Praktiken Offener Daten zu unterstützen.

Ungeachtet der teilweise wenig speziellen Formulierung einiger Meilensteine kann die allgemeine Umsetzung der Verpflichtung als substanziell eingestuft werden.

Der Umsetzungsstand des G8-Aktionsplans zu Offenen Daten und die Bewertung Deutschlands in verschiedenen Rankings im Bereich Offene Daten wurden in einer ressortübergreifenden Lenkungsgruppe zu Offenen Daten erörtert (Meilenstein 2.1). Ein breiterer öffentlicher Zugang und Feedbackmöglichkeiten zu diesen Analysen und strategischen Erörterungen könnte die Wirkung dieser Aktivitäten weiter verstärken.¹ Eine Reihe von Leitfäden und Handreichungen wurde zusammengestellt, um die Identifizierung und offene Bereitstellung geeigneter Datensätze zu unterstützen (Meilensteine 2.2², 2.4, and 2.5)³ Ob allerdings ein Evaluationsbericht mit Empfehlungen einem vollwertigen Konzept zur kohärenten Datenbereitstellung für die Bundesverwaltung (Meilenstein 2.1) entspricht, ist zumindest Interpretationssache.

Ein Unterstützungsservice für Offene Datenbereitstellung wurde eingerichtet (Meilenstein 2.3). Allerdings merkt der Fortschrittsbericht der Bundesregierung zu Offenen Daten in diesem Zusammenhang an, dass die Personalausstattung noch nicht adäquat ist und weniger als eine von fünf Bundesbehörden den Service bisher genutzt hat.⁴ Die Umsetzung dieser Verpflichtung hat bisher zu einer geringfügigen Öffnung der Regierungsführung in der Bundesverwaltung beigetragen. Die explizite Wertschätzung des Potenzials von Offenen Daten in offiziellen Verlautbarungen ist weiterhin stark.⁵

Allerdings weist der Fortschrittsbericht zu Offenen Daten, der auf Interviews mit mehr als 50 Bundesbehörden basiert, darauf hin, dass die notwendige unterstützende Infrastruktur in den meisten Behörden entweder noch gar nicht eingerichtet ist oder sich erst in der Frühphase befindet.⁶ Dementsprechend rangiert Deutschland hinsichtlich verschiedener Performanzkriterien zu Open Data weiterhin im Mittelfeld und teilweise im unteren Bereich in Relation zu vergleichbaren Ländern.⁷ Vor diesem Hintergrund tragen die Aktivitäten im Rahmen dieser Verpflichtung dazu bei, die Voraussetzungen für ein zukünftig stärkeres “Ökosystem” für Offene Daten zu verbessern.

¹ Nachweise für interne Analysen und Diskussionen wurden dem UBM-Berichtersteller von der zuständigen Regierungsstelle zur Verfügung gestellt, sind aber nicht öffentlich verfügbar.

² Nachweis der Evaluierung wurde dem UBM-Berichtersteller von der zuständigen Regierungsstelle zur Verfügung gestellt. Ergebnisse wurde eingearbeitet in Deutscher Bundestag (2019). Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten, Drucksache 19/14140, 10.10.2.

³ https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Verwaltungsdigitalisierung/Open_Data/open_data_node.html;jsessionid=F4A7B1B2046396D8E160D5B049AD8855.1_cid332land https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/OpenData/opendata_node.html.

⁴ Deutscher Bundestag 2019, Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten, Drucksache 19/14140, 10. Oktober 2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf>.

⁵ Für eine explizite Würdigung der Relevanz von Open Data siehe z.B. die Stellungnahmen der Datenethikkommission

(<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/datenethikkommission/arbeitsergebnisse-der-dek/arbeitsergebnisse-der-dek-node.html>) und der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0

(<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/kommission-wettbewerbsrecht-4-0.html>) oder das Eckpunktepapier zur Datenstrategie der Bundesregierung <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975226/1693626/e617eb58f3464ed13b8ded65c7d3d5a1/2019-11-18-pdf-datenstrategie-data.pdf?download=1>.

⁶ Deutscher Bundestag 2019, Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten, Drucksache 19/14140, 10. Oktober 2019; diese Einschätzung wurde auch in mehreren Interviews mit Zivilgesellschaft und RegierungsvertreterInnen bestätigt.

⁷ Siehe z.B. den EU Open Data Maturity Index, der Deutschland als “follower” einstuft, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_germany_2019.pdf.

3. Förderung des Open-Data-Umfeldes

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Identifizierung und Abbau bestehender Defizite und offener Fragen, um ein verlässliches Open-Data-Ökosystem zu etablieren. Dialog mit Anspruchsgruppen zur Förderung von Nutzung und Qualität von Open Data.”

Meilensteine:

3.1 Auswertung der Handlungsempfehlungen der Studie „Open Government Data Deutschland“ (Klessmann et al., Juli 2012)

3.2 Einrichtung eines informellen Dialogs zur Diskussion rechtlicher, fachlicher und organisatorischer Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten

3.3 Analyse von Verbesserungspotenzialen bei Open Data Rankings, u.a. OD-Barometer (World Wide Web Foundation), Open Data Index (OKF), OURData Index (OECD) und ODIN (Open Data Watch)

3.4 Durchführung von oder Beteiligung an Workshops mit Zivilgesellschaft, Verbänden, JournalistInnen, Startups, WissenschaftlerInnen zur Förderung der Nachnutzung, Bedarfsanalyse und Steigerung der Datenqualität

3.5 Analyse der Inhalte der Internationalen Open Data Charta in Bezug auf Deutschland

3.6 Internationaler Erfahrungsaustausch, u.a. durch Mitarbeit in OGP Working Group Open Data und Fortführung der DACHLi-Gespräche

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none">• Verifizierbar: Ja• Relevant: Informationszugang, Partizipation• Potenzielle Wirkung: Moderat	<ul style="list-style-type: none">• Umsetzung: Substanziell• Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Die Verpflichtung zielte darauf ab, das breitere Umfeld für Offene Daten in Deutschland zu verbessern. Im Einzelnen beinhaltete dies die Bestrebung, dass der „Dialog mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und internationalen Partnern intensiviert werden [soll], um den Bedarf an Open Data zu erörtern, die Qualität der Veröffentlichungspraxis zu erhöhen und Erfahrungen auszutauschen“.¹

Der allgemeine Umsetzungsgrad der Verpflichtung kann als substanziell eingestuft werden, obwohl ein Wechsel in der Zuständigkeit innerhalb des Ministeriums zu einigen Verzögerungen geführt hatte. Die Meilensteine 3.1, 3.2, 3.3 und 3.5 beziehen sich auf interne und informelle Analyse- und Kommunikationsprozesse, die innerhalb und zwischen verschiedenen Ministerien stattgefunden haben. Das zuständige Ministerium hat jedoch dem Berichtersteller Belege für die Umsetzung zukommen lassen. Diese beinhalteten Auszüge aus einer internen Präsentation (Meilenstein 3.1) und zwei interne Präsentationen vom 7. und 22. März 2019 (Meilensteine 3.3 und 3.5), die sich mit Analyseergebnissen beschäftigten. Die Präsentationsinhalte und -termine lassen darauf schließen, dass auch der Meilenstein 3.2 (ein informeller Dialog) umgesetzt wurde. Analog zu Verpflichtung 2 wäre es auch hier einer stärkeren Außenwirkung und besseren Einbindung von verschiedenen Stakeholdern zuträglich gewesen, wenn einige der Analyse und Diskussionsmaterialien einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden wären.

Die Meilensteine 3.4 und 3.6 beziehen sich auf öffentliche Veranstaltungen, für die die Teilnahme des Open-Data-Teams des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat, gut dokumentiert ist. Es handelt sich z.B. um die Teilnahme am Berlin Open Data Day 2018, an der Auftaktveranstaltung zum ersten deutschen OGP-Aktionsplan, am European Data Portal Workshop zu Open Data Quality und an der D-A-CH-LI Konferenz zu Offenen Daten für deutschsprachige Länder.²

Im Hinblick auf die bisherigen Errungenschaften in diesem Bereich ist es sinnvoll, die Verpflichtungen 2 und 3 gemeinsam zu betrachten, da beide auf die Verbesserung der grundlegenden Infrastruktur für Offene Daten abzielen.

Die empirischen Anhaltspunkte weisen darauf hin, dass sich die Infrastruktur für offene Daten beständig ausweitet, innerhalb der Regierung ein verstärkter Austausch zum Thema stattfindet und sich das Bewusstsein hinsichtlich Deutschlands relativer Stellung im internationalen Kontext in diesem Bereich vertieft hat. In Bezug auf die aktive Unterstützung der Daten(nach)nutzung hinkt Deutschland allerdings anderen OECD-Ländern hinterher.³ 64 Prozent von 53 befragten Bundesbehörden gaben in einer Studie an, keine Kenntnisse über die Weiternutzung ihrer bereitgestellten Daten zu haben, wobei dies zumindest teilweise an der Neuartigkeit des Bereitstellungssystems liegen könnte.⁴ Diese umfassende Bestandsaufnahme zum Fortschritt im Bereich Offene Daten ist selbst auch bezeichnend für die geringe Fokussierung auf Benutzerbelange: Die gewählte Methodik konzentrierte sich ausschließlich auf die Evaluation der Angebotsseite in der Datenbereitstellung (Bundesbehörden) aber nicht auf die Nachfrageseite (gegenwärtige und potenzielle NutzerInnen der offengelegten Daten außerhalb der Bundesbehörden).⁵ Als Fazit kann festgehalten werden, dass beide Verpflichtungen in gemeinsamer Betrachtung zu geringfügigen Verbesserungen in der Offenen Regierungsführung in Deutschland beigetragen haben.

Um Deutschland als Vorreiter im Bereich Offene Daten zu etablieren, den gesamtgesellschaftlichen Wert von regierungseigenen Daten zu maximieren und ein leistungsfähiges Ökosystem für offene Daten zu befördern, ist ein substanzieller Wandel hin zu mehr Nutzerorientierung und -kooperation erforderlich. Zwei hochrangige, von der Bundesregierung bestellte Expertenkommissionen – die Datenethikkommission und die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 – haben unabhängig voneinander den Mangel an individuellen, durchsetzungsfähigen Rechten und Ansprüchen auf die Bereitstellung Offener Daten als zentrale Hindernisse für Fortschritte in diesem Bereich ausgemacht.⁶ Die anvisierte Novellierung des Offene-Daten-Gesetzes und die zum Zeitpunkt dieser Begutachtung laufende Erarbeitung einer Offene-Daten-Strategie für die Bundesregierung könnten gute Gelegenheiten für solch einen notwendigen Kurswechsel bieten.

¹ Bundesregierung Deutschland, Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019, 13. Juli 2017,

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/ogp-aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

² Berlin Open Data Day 2018, <https://app.mateforevents.com/r/opendataday2018>; Eröffnungsveranstaltung für Deutschlands ersten nationalen Aktionsplan, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/konsultationsphase-fuer-den-zweiten-aktionsplan-gestartet-1591314>; internationaler Austausch beim European Data Portal workshop on Open Data Quality, <https://www.europeandataportal.eu/en/news/summary-edps-open-data-quality-workshop>; Open Data D-A-CH-LI Konferenz 2019, <https://www.smartcountry.berlin/SmartCountryConvention/Programm/Event.jsp?pageTitle=Open+Data+D-A-CH-LI+Konferenz&eventDateld=586159>.

³ Sowohl der OECD 2019 Government at a Glance Bericht und das 2019 EU Open Data Maturity Assessment sehen für Deutschland ein besonderes Verbesserungspotential im Bezug auf die Daten(nach)nutzung, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_germany_2019.pdf; <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-germany.pdf>.

⁴ Deutscher Bundestag 2019, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten, Drucksache 19/14140, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf>.

⁵ Ibid.

⁶ Datenethikkommission 2019, Gutachten der Datenethikkommission, Oktober 2019, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bericht-der-kommission-wettbewerbsrecht-4-0.pdf?__blob=publicationFile&v=12, A New Competition Framework for the Digital Economy Report by the Commission 'Competition Law 4.0', 9 September 2019.

4. Besserer Zugang und einfache Nutzung von Geoinformationen

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Geoinformationen sind raumbezogene Daten, bei denen Sachverhalte mit einem Ort oder Raum verknüpft sind. Sie tangieren fast alle Lebensbereiche und sind wesentlicher Rohstoff einer digitalen Gesellschaft. Um ihre Potenziale bestmöglich auszuschöpfen, setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Grundversorgung an Geoinformationen zu sichern und eine breite Grundlage von Geoinformationen für raumbezogene Entscheidungen verfügbar zu machen. Ziel ist auch, deren Nutzung zu erleichtern. Zur Förderung von Innovationen sollen neue Angebote angeregt, erprobt und ihre Implementierung unterstützt werden.”

Meilensteine:

- 4.1 Förderung der INSPIRE-Umsetzung in Deutschland durch Verknüpfung des GDI-Netzwerks mit Bund-Länder-Gremien über Etablierung von Ansprechpartnern der Fachministerkonferenzen und Paten aus der GDI-DE (Geodateninfrastruktur-Deutschland)
- 4.2 Durchführung von Fachtagungen und Expertenrunden z.B. „Gewusst-Wo“-Veranstaltung des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, Nationales Forum für Fernerkundung und Copernicus (März 2019)
- 4.3 Bereitstellung von Copernicus-Daten/-diensten über die IT-Plattform CODE-DE
- 4.4 Überführung der IT-Plattform CODE-DE vom Pilotbetrieb in einen Wirkbetrieb
- 4.5 Erstellung einer Handlungsempfehlung zum Umgang mit Crowd-Sourcing-Daten zur Nutzung innerhalb der Bundesverwaltung

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang, Partizipation • Potenzielle Wirkung: Gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Insgesamt kann die Verpflichtung als vollständig abgeschlossen eingestuft werden, obwohl die Performanzkriterien für die Meilensteine klarer hätten definiert werden können. Arbeitstreffen und Expertendiskussionen zur Förderung und vertieften Umsetzung der INSPIRE-Direktive wurden durchgeführt (Meilensteine 4.1 und 4.2)¹ Datensätze vom EU-Kopernikusprogramm sind auf der CODE-DE-Plattform verfügbar, die vom Pilot- in den voll-operativen Arbeitsmodus gewechselt ist (Meilensteine 4.3 und 4.4).² Meilenstein 4.5 sollte nach Plan im Juni 2019 umgesetzt sein und wurde Ende Oktober 2019 fertiggestellt.³ Dieser Meilenstein war befasst mit der Erstellung von Leitlinien für die Handhabung von Crowd-Sourcing-Daten in der Verwaltung und hatte damit ein signifikantes Potenzial, die Schnittstellenbildung zu bürgergenerierten Daten und den Austausch mit gemeinwohlorientierten „Datenunternehmen“ voranzutreiben. Die Handlungsempfehlungen wurden erst im Januar 2020 und damit nach Beendigung der Verpflichtung öffentlich verfügbar. Die bisherige Gesamtwirkung der Verpflichtung auf ein weiteres Öffnen der Regierungsführung wird als geringfügig eingestuft.⁴ Obwohl eine direkte Zurechenbarkeit zu dieser Verpflichtung nicht nachgezeichnet werden kann, soll dennoch angemerkt werden, dass sowohl die Anzahl der Datensätze, die Deutschland unter der EU-InsPIRE-Direktive registriert hat, als auch deren Interoperabilität innerhalb des Zeitfensters des Aktionsplans zugenommen hat.⁵ Gleichzeitig allerdings geht die gestiegene Zahl der Datensätze einher mit einem niedrigeren Anteil von Datensätzen, die vollständig heruntergeladen werden können, sowie mit niedrigeren durchschnittlichen Datennutzungen. Angesichts dieser gemischten Resultate kann der UBM-Gutachter keine substantielle Öffnung der Regierungsführung für diese Verpflichtung ausmachen.

¹ Siehe Arbeitstreffen zur EU-INSPIRE-Richtlinie, https://www.gdi-de.org/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/GDI-DE-Aktuelles/2017/FachMK_GDI_DE_Paten.html für Meilenstein 4.1, oder

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/09/inspire-konferenz.html> für Meilenstein 4.2.

² Leichter Zugang zu Copernicus-Daten und skalierbare Verarbeitungskapazitäten in der Cloud, <https://code-de.org/>
³ Siehe https://www.imagi.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/IMAGI/DE/2019/crowdsourcing-geodaten.html;jsessionid=D7ED6B8D529A3EBF3B4414A64D15D8BC.2_cid295.

⁴ Erste Einschätzungen auf Seiten der Zivilgesellschaft beschreiben die Handlungsempfehlung zum Umgang mit Crowd-Sourcing-Daten als umfassend und nützlich (Interview mit einem Vertreter der Zivilgesellschaft).

⁵ Erhöhung der registrierten Datensätze von 22.369 (2017) auf 31.041 (2018), Berechnung von UBM-Berichterstatter auf Basis von http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/inspire/monitoring/envwvlgg/EN_gdi-de.html#IndicatorSet-NSi2a; und http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/inspire/monitoring/envxnpla/EN_gdi-de.html#IndicatorSet-NSi2b.

5. Finanztransparenz – Implementierung des EITI-Standards

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Erfüllung des Standards der internationalen ‘Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft’ (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) in Deutschland mit Hilfe einer Multi-Stakeholder-Gruppe (MSG) – zusammengesetzt aus den betroffenen Ressorts, den Ländern, Kommunen, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Kern der nationalen Umsetzung (D-EITI) ist ein jährlicher Bericht, in dem Zahlungen rohstofffördernder Unternehmen mit den korrespondierenden Einnahmen staatlicher Stellen abgeglichen werden. Zudem enthält der D-EITI-Bericht umfangreiche allgemein verständliche Erläuterungen zum deutschen Rohstoffsektor (z.B. gesetzlicher Rahmen, geförderte Rohstoffe, Steuer- und Abgabensysteme sowie Daten zu Produktion und Export) und greift zudem eine Reihe von Sonderthemen auf (z.B. naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen, erneuerbare Energien etc.). Des Weiteren werden auch Informationen zu Berechtigungen für den Rohstoffabbau öffentlich gemacht.”

Meilensteine:

- 5.1 Veröffentlichung von Regierungsdaten zum deutschen Rohstoffsektor im ersten EITI-Bericht
- 5.2 Schaffung der rechtlichen Grundlagen für einen öffentlichen Zugang zu bestimmten Informationen über Bergbauberechtigungen im Rohstoffsektor durch Änderung des § 76 BBergG.
- 5.3 Bereitstellung von Informationen und Daten von Regierung und Unternehmen zum deutschen Rohstoffsektor auf einem öffentlichen Onlineportal und im Format offener Daten
- 5.4 Dialogprozess mit Stakeholdern des deutschen Rohstoffsektors im Rahmen von Sitzungen der MSG zur weiteren Förderung der Transparenz im Rohstoffsektor und Fortführung der EITI-Berichterstattung
- 5.5 Veröffentlichung von aktualisierten und ggf. weiteren Regierungsdaten zum deutschen Rohstoffsektor im zweiten EITI-Bericht

Beginn: Juni 2017

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang, Partizipation • Potenzielle Wirkung: Moderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Weitreichend

Die Verpflichtung zielte auf eine signifikante Verbesserung der Transparenz im deutschen Rohstoffsektor ab. Dies beinhaltete Aktivitäten, die Deutschland im Rahmen seiner Mitgliedschaft in der Transparenzinitiative für die Rohstoffwirtschaft (EITI) und im Zuge der Bestrebungen volle Konformität mit den EITI-Transparenzstandards zu erreichen, unternommen hat. Alle Meilensteine wurden umgesetzt, einschließlich der Publikation des zweiten deutschen D-EITI-Berichts.¹ Obwohl keine genaueren Kriterien zur Erfolgsmessung für die Meilensteine formuliert worden waren, gibt es dennoch Anhaltspunkte dafür, dass einige der Meilensteine auf hohem Anspruchsniveau umgesetzt wurden. Die Multi-Stakeholder-Gruppe (MSG, Meilenstein 5.4) hält ihre Treffen nicht nur mit der geplanten Frequenz ab (dreimal im Jahr), sondern geht auch sonst mit gutem Beispiel voran und veröffentlicht alle Tagesordnungen und Sitzungsprotokolle online. Die MSG besteht aus 15 TeilnehmerInnen in paritätischer Besetzung mit jeweils fünf Sitzen für die Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Deutschland wurde im Mai 2019 als erstem EU-Mitglied volle Konformität mit dem EITI-Standard bescheinigt, ein Ziel, auf das in Meilenstein 5.5 hingearbeitet wurde.² Mit der zusätzlichen

Berichterstattung zu einer Reihe von umweltbezogenen Parametern ging Deutschland über die Mindestanforderungen des EITI-Standards hinaus. Diese umfangreiche Berichterstattungspraxis könnte langfristig auch Strahlkraft auf andere Länder haben und einen internationalen Austausch zur Verbesserung der Berichterstattung in diesem Bereich anregen. Aktive Bemühungen, diese anspruchsvollere Veröffentlichungspraxis im Umweltbereich anderen AkteurInnen nahezubringen, waren z.B. Präsentationen im Rahmen eines gemeinsamen Deutsch-Ukrainischen Arbeitstreffens mit der EITI-Zivilgesellschaft im September 2019³ sowie Präsentationen aus Anlass des 2019 EITI Global Summit in Paris.⁴

Obwohl der Rohstoffsektor weniger als 0,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausmacht⁵ und damit anteilig nur eine eher kleine Rolle für die deutsche Volkswirtschaft und die Staatseinnahmen spielt, ist festzuhalten, dass die Umsetzung dieser Verpflichtung große Veränderungen in der Veröffentlichungspraxis im Rohstoffsektor befördert hat. Sie hat u.a. dazu beigetragen, die rechtlichen Voraussetzungen, die technische Infrastruktur und die praktische, institutionelle Ausgestaltung für die Offenlegung von finanziellen und operationellen Parametern im Rohstoffsektor zu verbessern, die vorher nur in sehr fragmentierter Weise, variabler Qualität oder überhaupt nicht öffentlich zugänglich waren.⁶ Die Multi-Stakeholder-Gruppe ist zentraler Bestandteil des deutschen EITI-Engagements und ist ein oft zitiertes Beispiel für eine gut funktionierende Zusammenarbeit verschiedener Stakeholder, wie sie auch in anderen Themenbereichen der OGP angestrebt wird.⁷ Des Weiteren plant Deutschland, auch in Zukunft mit den sich weiterentwickelnden EITI-Standards konform zu bleiben, was weitere Anforderungen in Bezug auf Offenlegung des wirtschaftlichen Eigentümers (beneficial ownership, ab 2020), offengelegte Verträge (open contracts, ab 2021) und geschlechtsspezifisch disaggregierte Datenerhebung bedeutet. Dementsprechend hat die EITI-Initiative in Deutschland mit dazu beigetragen, diesbezügliche Transparenznormen stärker in der deutschen Verwaltungspraxis zu verankern.

¹ Erster D-EITI-Report, 2. Auflage Oktober 2018, https://www.d-eiti.de/wp-content/uploads/2018/11/D_EITI_Bericht_2016.pdf; Zweiter D-EITI-Bericht Dezember 2019, <https://d-eiti.de/wp-content/uploads/2019/12/2.-D-EITI-Bericht.pdf>

² Presseerklärung zum Anlass der EITI-Konformität: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190509-wittke-eiti-bericht-bescheinigt-deutschland-transparenz-im-rohstoffsektor.html>

³ Dixigroup, Workshop Programme, https://okfn.de/files/blog/2019/09/EITI-MAP-DE-UA-Agenda_Workshops_Final.pdf

⁴ EITI Deutschland Twitterkonto, <https://twitter.com/EITIDeutschland/status/1141346652344725505?s=20>, https://twitter.com/foes_news/status/1141292802204196867?s=20

⁵ D-EITI Germany, <https://eiti.org/germany>

⁶ Interview mit EITI-DE-Sekretariat, 7. Dezember 2018.

⁷ Beobachtungen des UBM-Berichterstatters auf Basis der Teilnahme an mehreren Open-Government-Veranstaltungen in Deutschland.

6. Transparenz in der Entwicklungspolitik

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Umsetzung der internationalen Transparenzanforderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) anhand von Konsultation und Verbesserung der Datenqualität. Ziel: Neben der Umsetzung der internationalen Transparenzanforderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollen die Qualität und der Umfang der Daten verbessert werden.”

Meilensteine:

- 6.1 Durchführung von mindestens zwei Veranstaltungen/Workshops
- 6.2 Optimierung hinsichtlich Datenqualität und -quantität des vom BMZ veröffentlichten I-ATI-Datensatzes
- 6.3 Monatlich aktualisierte und detaillierte Veröffentlichungen des BMZ-IATI-Datensatzes
- 6.4 Einrichtung einer Fachgruppe (der Bundesverwaltung) zum Austausch über Fragen der offenen Entwicklungspolitik, auch mit der Zivilgesellschaft

Beginn: Juni 2017

Ende: Mai 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang, Partizipation • Potenzielle Wirkung: Gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Weitreichend

Die Verpflichtung zielte auf eine Verbesserung der Transparenz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ab. Die Meilensteine befassten sich mit der Ausweitung der Berichterstattung, einer höheren Aktualisierungsfrequenz und Datenqualität sowie mit Mechanismen zur Verbesserung und stärkeren Integration von Offenlegungspraktiken in enger Zusammenarbeit mit anderen Regierungsbehörden, ExpertInnen und der Zivilgesellschaft.

Insgesamt ist der Umsetzungsgrad der Verpflichtung substanziell, ungeachtet der etwas ungenauen Beschreibung einiger der geplanten Vorhaben. Alle Meilensteine wurde umgesetzt, obwohl sich Zeitplan und geplante Abfolge um mehrere Monate verschoben hatten. Zwei Arbeitstreffen zu Transparenz in der Entwicklungspolitik mit AkteurInnen der Zivilgesellschaft wurden im März 2018 bzw. im Mai 2019 abgehalten (Meilenstein 6.1).¹ In Verpflichtung 6.2 wurde eine Reihe von zusätzlichen Datenfeldern dem deutschen Berichtswesen im Rahmen der Internationalen Initiative zur Transparenz in der Entwicklungshilfe (IATI) hinzugefügt. Dies beinhaltete z.B. eine kleinteiligere Aufschlüsselung von Sektoren, Verknüpfungen zu den jeweiligen Transparenzportalen der Umsetzungsakteure und Projektbeschreibungen in mehreren Sprachen und mit detailgenauerer Kodierung der Rollenbeschreibung von teilnehmenden Organisationen.

Die Frequenz der Berichterstattung des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurde von vierteljährlich auf monatlich erhöht (6.3).² Eine Fachgruppe für offene Entwicklungspolitik wurde in der Bundesverwaltung eingerichtet (6.4), und die Ausweitung des Austausches mit der Zivilgesellschaft ist im nächsten Aktionsplan geplant.

Interviews mit Regierungsvertretern unterstreichen die Bedeutung des OGP-Prozesses in dieser Verpflichtung. Deutschland hatte sich bereits vor dem Aktionsplan im Rahmen der IATI-Initiative auf ein bestimmtes Transparenzniveau in der Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet. Wie von Regierungsvertretern betont wurde, haben die Verpflichtung und die einzelnen Meilensteine maßgeblich dazu beigetragen, das Anspruchsniveau weiter zu erhöhen und Verbesserungen weitaus schneller umzusetzen.³ Insbesondere ein Treffen mit OGP-Repräsentanten, an dem auch ein

parlamentarischer Staatssekretär teilnahm, und die effektive Koordination auf Bundesebene durch das Bundeskanzleramt trugen dazu bei, die Sichtbarkeit auf Führungsebene und fokussierte Beschäftigung mit diesem Themenkreis innerhalb des BMZ zu befördern. Darüber hinaus wurde der Austausch mit der Zivilgesellschaft als sehr konstruktiv und vertrauensbildend beschrieben, wichtige Faktoren in einem Bereich, in dem sich oft sehr unterschiedliche Ansichten gegenüberstehen, z.B. in Bezug auf Transparenz in herausfordernden Umsetzungskontexten, etwa in fragilen Staaten. Eine Einladung an das Ministerium von Seiten der Zivilgesellschaft zur Teilnahme an einer Veranstaltung zu Transparenz in der Entwicklungshilfe unterstreicht diese positive Einschätzung ebenfalls.⁴

Im Ergebnis können die Verbesserungen der Transparenz in der Entwicklungspolitik als weitreichend und potenziell weiter ausbaufähig eingestuft werden. Eine höhere Aktualisierungsfrequenz und Ausdehnung der Berichterstattung verbessern sowohl die Transparenz als auch den Gebrauchswert der bereitgestellten Daten. Der konstruktive Austausch mit der Zivilgesellschaft ist eine gute Basis für eine engere Zusammenarbeit und andere weitreichendere Gelegenheiten, wie im UBM-Designbericht beschrieben.⁵ Gleichzeitig muss die Herausforderung, wie Datenbereitstellung mehr Datennutzung und Weiternutzung befördern kann, angegangen werden. Des Weiteren ist wichtig darauf hinzuweisen, dass sowohl ExpertInnen als auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen weiterhin mehr Transparenz und Berichterstattung für Informationen im Bereich Rechenschaftslegung fordern. Dies beinhaltet zum Beispiel den Fokus auf lokale Informations- und Feedbackprozesse (closing the loop) oder die Veröffentlichung von ungekürzten Projektevaluierungen.⁶ Fortschritte bezüglich dieser seit Langem bestehenden Forderungen könnte noch zusätzlich signifikant zur Öffnung in der Regierungsführung beitragen.

Die Tatsache, dass dieser Themenbereich auch Eingang in den zweiten deutschen OGP-Aktionsplan gefunden hat (Verpflichtung 5), der auf eine weitere Öffnung der Berichterstattung und einen noch tieferen Dialog mit der Zivilgesellschaft abzielt, unterstreicht die produktive Basis, die diese erste Verpflichtung in diesem Bereich geschaffen hat. Die neue Verpflichtung plant die Erstellung eines Nutzungskonzepts zur Förderung der Datenweiterverwendung sowie die Ausarbeitung einer Qualitätsmanagementstrategie mit integriertem Feedback-Mechanismus. Beide Aktivitäten würden damit auch auf Anliegen eingehen, die in der IATI-„Gemeinde“ seit Längerem diskutiert werden.

¹ Veranstaltung “Zehn Jahre IATI – Transparenz für mehr Wirksamkeit?“, Berlin, 15. März 2018; Veranstaltung “Transparenz für gute Entwicklungszusammenarbeit: Perspektiven, Chancen, Herausforderungen“ Berlin, 21. Mai 2019.

² E-Mail-Austausch mit zuständiger Abteilung sowie <https://iatiregistry.org/publisher/bmz>.

³ Interview mit zuständiger Regierungsvertreterin, 18. Dezember 2019.

⁴ Ibid., sowie E-Mail-Fragebogen ausgefüllt von zuständiger Regierungsstelle.

⁵ UBM Deutschland Designbericht 2017–2019, S. 34, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Germany_Design-Report_2017-2019_EN.pdf.

⁶ OECD-DAC 2018, Germany Mid-term Review, 7. November 2018, Berlin; German Institute for Development Evaluation 2018, Sustainability in German Development Cooperation; Publish What You Fund 2018, Aid Transparency Index, <https://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2018/germany-bmz-giz/>.

7. Open Data für intelligente Mobilität

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Durch die Öffnung der Datenbestände des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die Verknüpfung mit Daten Dritter sowie der finanziellen Förderung datenbezogener Anwendungsentwicklung wird ein Ökosystem für Intelligente Mobilität geschaffen.”

Meilensteine:

- 7.1 Förderprogramm „mFUND“ anwenden
- 7.2 Vernetzung der AkteurInnen durch Veranstaltungen und Innovationswettbewerbe:
 - Vernetzungstreffen
 - BMVI-Data Run (Hackathon)
 - Startup Pitch
 - Dialog mit der Zivilgesellschaft (z.B. Datensummit 2017)
- 7.3 Das Open-Data-Portal „mCLOUD“ um technische Komponente „Nutzerdialog“ erweitern
- 7.4 Das Open-Data-Portal „mCLOUD“ mit zusätzlichen Datenangeboten erweitern
- 7.5 Das Open-Data-Portal „mCLOUD“ mit dem GovData-Portal des Bundes vernetzen
- 7.6 Open-Data-Ansätze in Gesetzen des Ressorts verankern (z. B. für das Geodatenangebot des Deutschen Wetterdienstes; durch Änderung des DWD-Gesetzes)
- 7.7 Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Lärmkartierung für Schienen-Infrastruktur

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang, Partizipation • Potenzielle Wirkung: Transformativ 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Weitreichend

Anmerkung: Diese Verpflichtung ist wie im Aktionsplan beschrieben direkt relevant für OGP-Werte, sie weist ein transformatives Wirkungspotenzial auf und wird als substanziell oder abschließend umgesetzt eingestuft. Damit sind die Anforderungen für eine Einstufung als „herausragend“ (starred) erfüllt.

Die Verpflichtung zielte auf eine Stärkung des Ökosystems für offene Daten im Mobilitätssektor ab. Dies beinhaltete die beschleunigte Bereitstellung von regierungsseitigen Datensätzen, Förderung der Netzwerkbildung und des Datenaustausches zwischen allen beteiligten AkteurInnen sowie die finanzielle Förderung der Datenweitzernutzung und Entwicklung von Anwendungen. Vor allem wegen der großzügigen finanziellen Ausstattung für diese Verpflichtung und die strategische Einbeziehung einer Reihe von komplementären Aktivitäten wurde diese Verpflichtung im UBM-Designbericht als potenziell transformativ eingestuft.

Alle Meilensteine dieser Verpflichtung wurden umgesetzt. Die Initiative mFUND wurde durchgeführt (Meilenstein 7.1). Die geplanten Netzwerkaktivitäten (Meilenstein 7.2) wurden durch eine Vielzahl von Formaten umgesetzt und förderten nachweislich die Verbreitung von Ideen und Kooperationsmöglichkeiten.¹ Die geplante Einbindung eines Nutzerdialogs in das Open-Data-Portal (Meilenstein 7.3) wurde bisher nur in Form eines Kontaktformulars realisiert, das Fragen an den

Plattformbetreiber weiterleitet. Die Vernetzung des Open-Data-Portals „mCLOUD“ mit dem GovData-Portal des Bundes (Meilenstein 7.5) wurde mit einiger Verspätung vollzogen. Des Weiteren gibt es Anzeichen dafür, dass Erfordernisse zur Bereitstellung offener Daten in Gesetzesanpassungen (so z.B. in Bezug auf anonymisierte Mautzahlungsdaten in der Überarbeitung des Bundesfernstraßenmautgesetzes 2018) berücksichtigt wurden (Meilenstein 7.6).²

Die Aktivitäten zur Bürgerbeteiligung (Meilenstein 7.7) sind ausführlich im daraus resultierenden Lärmaktionsplan dokumentiert.³ Dieser Plan enthält eine detaillierte Beschreibung der durchgeführten Öffentlichkeitsarbeit zur Mobilisierung von breiter Beteiligung sowie eine Umfrage für Feedback zum Beteiligungsprozess, die somit beispielhaft Nutzerbezogenheit und Lernwillen praktiziert. Es wurden mehr als 5.000 Eingaben zum Beteiligungsprozess gemacht und der Prozess wurde von einer Online-Plattform und mehr als 200 Meldungen in den Medien begleitet.⁴

Insgesamt hat die Verpflichtung zu signifikanten Verbesserungen in der Bereitstellung offener Daten in Deutschlands Mobilitätssektor geführt. Weitere Verbesserungspotenziale stehen in Aussicht durch die geplanten Erweiterungen der mCLOUD- und mFUND-Initiativen.

Erste Wirkungen der Verpflichtungsumsetzung sind nachweisbar. Der Datenbestand, der über die mCLOUD Plattform verlinkt ist (Meilenstein 7.4) ist von 600 Datensätzen im Juli 2017 auf mehr als 1.500 recherchierbare Datensätze, einschl. 870 offene Datensätze des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, im Oktober 2019 angewachsen.⁵

Darin enthalten sind z.B. neue offene Datensätze von kommunalen öffentlichen Verkehrsbetrieben oder Deutschlands Register meeresbezogener Datensätze MDI-DE.⁶ 63 Prozent der befragten Unternehmen, die durch das mFUND-Programm gefördert werden, stuften die Datenqualität dieser externen Angebote als hoch ein. Allerdings vergaben weniger als die Hälfte der Befragten die Note „gut“ oder „sehr gut“ für das Kriterium Datenzugänglichkeit, und nur 34 Prozent zeigten sich zufrieden mit der begleitenden Datendokumentation.⁷ Erwähnenswert ist auch die direkte Beteiligung der Zivilgesellschaft im Umsetzungsprozess, z.B. durch das Mitwirken in der Jury eines Hackathons, durch Beteiligung in der Organisation eines Datengipfels oder durch Input zu einer Nutzbarkeitsanalyse der mCLOUD Plattform.⁸

¹ Dokumentation eines diesbezgl. Hackathons (BMVI Data-Run, März 2019),

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/mfund-vierter-bmvi-data-run.html>.

² Siehe <http://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/BjNR137810011.html> Abschnitt 9 (7) .

³ Eisenbahn Bundesamt (2018), Lärmaktionsplan Teil B, https://www.eba.bund.de/download/LAP_TEIL_B_2018.pdf

⁴ Ibid., S. 10. Die Umfrage zeigt, dass 43 Prozent der Teilnehmer mit dem Beteiligungsprozess zufrieden waren, was Verbesserungspotenziale für die Zukunft nahelegt.

⁵ Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, verifiziert durch Recherche in der mCLOUD.

⁶ Antwort der zuständigen Abteilung auf den E-Mail-Fragebogen, Rücklauf via nationaler OGP-Ansprechpartner, 17. Dezember 2019.

⁷ iRights.Lab. 2019, Data-Governance-Report. mFUND Begleitforschung, Mai 2019 (3).

⁸ Antwort der zuständigen Abteilung auf den E-Mail-Fragebogen, Rücklauf via nationaler OGP-Ansprechpartner, 17. Dezember 2019.

8. Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Umwelt und Stadtentwicklung

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Stärkung der Bürgerbeteiligung bei umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen und in der Stadtentwicklung. Bürgerbeteiligung auf Bundesebene vorantreiben u.a. durch den Ausbau informeller Beteiligungsprozesse, z. B. bei der Fortschreibung des Klimaschutzplans 2050, ProgRess III, Umsetzung des Integrierten Umweltprogramms 2030 (IUP), Beteiligung an der UN-Klimakonferenz 2017 (Beteiligung Jugendlicher unter Einbeziehung von Schulklassen); neue Dialoge zur Politikberatung bei relevanten Entscheidungsprozessen der 19. Legislaturperiode; Mitwirkung in Netzwerken und Gremien; Durchführung von Veranstaltungen.“

Meilensteine:

8.1 Beginn bzw. Durchführung von Bürgerbeteiligungsprozessen bei mindestens vier umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen bzw. im Bereich Stadtentwicklung (u.a. Jugendbeteiligung bei der UN-Klimakonferenz 2017, Fortschreibung des Klimaschutzplans 2050, ProgRess III, Umsetzung des Nationalen Programms für Nachhaltigen Konsum)

8.2 Durchführung von mindestens drei übergreifenden öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen zum Thema Bürgerbeteiligung (z.B. „Beteiligung auf Bundesebene – Erfolge und Perspektiven“)

8.3 Erforschung und Entwicklung von Instrumenten zur besseren Bürgerbeteiligung (z.B. neue Formen der Onlinebeteiligung; Handreichungen)

8.4 Mitwirkung in mindestens vier nationalen oder internationalen Gremien oder Netzwerken zur Bürgerbeteiligung (z.B. Allianz für mehr Demokratie, im Rahmen der Umweltministerkonferenz sowie der OECD)

8.5 Wettbewerb mit Bürgerinnen und Bürgern in Jurys für gute, vorbildliche Beteiligungsprozesse mit räumlichem Bezug, bei der Politikgestaltung sowie im Gesetzgebungsverfahren

Beginn: Juli 2017

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Partizipation • Potenzielle Wirkung: Moderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Substanziell • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Weitreichend

Die Verpflichtung zielte darauf ab, die Sichtbarkeit und Wahrnehmung von Instrumenten der Bürgerbeteiligung auszuweiten. Der Schwerpunkt dabei lag auf Umweltpolitik und Stadtentwicklung, zwei Bereiche, in denen bereits seit geraumer Zeit mit solchen Instrumenten experimentiert wird. Es wurde zudem beabsichtigt, Werkzeuge für und Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung für andere Themenbereiche zur Verfügung zu stellen und das Experimentieren mit neuen Beteiligungsformaten weiter voranzutreiben.

Der Umsetzungsgrad für alle Meilensteine ist substanziell und gut dokumentiert.¹ Bürgerbeteiligungsprozesse (Meilenstein 8.1) wurden z.B. durchgeführt in Form eines Jugenddialogs im Rahmen der 23. UN-Weltklimakonferenz 2017²; einer groß angelegten Online-Konsultation im Bereich einer Insektenschutzinitiative auf Bundesebene³; einer Bürgeranhörung zu einem Ressourceneffizienzprogramm 2019⁴ oder einer Bürgerjury in einem Wettbewerb vorbildlicher Bürgerbeteiligungsinitiativen (Meilenstein 8.5).⁵

Öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen (Meilenstein 8.2) beinhalteten Konferenzen und Arbeitstreffen im Rahmen der oben beschriebenen Initiativen (8.1).⁶ Eine neue Online-Plattform für

Beteiligung war für Dezember 2018 geplant, allerdings im Dezember 2019 nur in der Konzeptphase verfügbar, wobei der diesbezügliche Meilenstein (8.3) offen ließ, in welcher Entwicklungsphase die Plattform bei Abschluss der Verpflichtung vorliegen sollte.

Nach Regierungsangaben wurde der Umsetzungsvertrag an einen Dienstleister vergeben und die Plattform soll in der 2. Jahreshälfte 2020 öffentlich verfügbar sein.⁷

Insgesamt wäre es von Nutzen, wenn das Engagement in Expertennetzwerken zur Bürgerbeteiligung (Meilenstein 8.4) sowie die zahlreichen Präsentationen und Diskussionsbeiträge, die zu diesem Zweck erstellt wurden, in konsolidierter Dokumentation verfügbar gemacht würden. Unter anderem könnten z.B. die Outputs der Allianz für Vielfältige Demokratie⁸ direkt verlinkt werden. Damit würde der gebündelte Zugang zu den neuesten Erkenntnissen und Erfahrungen in diesem Bereich ermöglicht werden.

Die Verpflichtung hat zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Themen im Aufgabebereich des Bundesumweltministeriums (BMU) beigetragen. So wurde die Entwicklung von umfangreichen Qualitätsstandards für Bürgerbeteiligung vorangetrieben und – besonders wichtig – deren Einbindung in die Geschäftsordnung des BMU erwirkt.⁹

Inwieweit diese Aktivitäten des BMU dazu beitragen können, diesen Ansatz auch innerhalb anderer Ressorts zu verankern, bleibt unklar. Eine vertiefte und systematisierte Bürgerbeteiligung, insbesondere der Bedarf für klare, verbindliche Standards für Auswahl, Format und Zeitraum entlang der verschiedenen Stufen des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene wurde als dringender Reformbereich angemahnt.¹⁰

Die nun vorgeschriebene Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen und diesbezgl. Stellungnahmen im Rahmen der Verbändebeteiligung ist ein positiver Schritt in diese Richtung.¹¹

Allerdings wird die aktuelle Praxis der Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsverfahren in den einzelnen Ministerien weiterhin sehr unterschiedlich gehandhabt und berücksichtigt vor allem organisierte Interessenverbände. Des Weiteren gibt es leider keine Gesamtübersicht, welcher Anteil von Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene Elemente der Bürgerbeteiligung enthält.¹²

¹ Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1705008/6d69cffffe5d33c6fb97a88049fe300/abschluss-bericht-2019-napl-data.pdf?download=1>.

² <https://www.cop23.de/jugend/jugenddialog/> (archivierte Version im Internetarchiv <https://web.archive.org/>).

³ Aktionsprogramm Insektenschutz, <https://dialog.bmu.de/dito/explore?action=startpage&id=90>.

⁴ Deutsches Ressourceneffizienzprogramm, <https://www.bmu.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/ressourceneffizienz/deutsches-ressourceneffizienzprogramm/>.

⁵ Wettbewerbsdokumentation https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/buergerbeteiligung_ausgezeichnet_wettbewerb_dokumentation_bf.pdf; darüber hinaus koordinierte das zuständige Bundesministerium im Aktionsplanzeitraum eine Reihe von abgeschlossenen und noch laufenden Beteiligungsinitiativen, <https://www.bmu.de/themen/bildung-beteiligung/buergerbeteiligung/>.

⁶ Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1705008/6d69cffffe5d33c6fb97a88049fe300/abschluss-bericht-2019-napl-data.pdf?download=1.

⁷ Informationen, die der OGP-Ansprechpartner dem UBM-Berichtersteller zur Verfügung gestellt hat.

⁸ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/projektthemen/allianz-vielfaeltige-demokratie/>.

⁹ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmu_bf.pdf.

¹⁰ Nationaler Normenkontrollrat und McKinsey&Company, 2019, Erst der Inhalt, dann die Paragraphen, Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten, Oktober 2019.

¹¹ Pressemitteilung 15. November 2018, <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/gesetzentwuerfe-und-stellungnahmen-oeffentlich-einsehbar-1591290>.

¹² Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anna Christmann u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwicklung und Zustand von Instrumenten der Bürgerbeteiligung auf bundespolitischer Ebene BT - Drucksache 19/13885, 24. Oktober 2019, http://annachristmann.org/wp-content/uploads/2018/03/191025-Antwort-KA-19_13885-Zustand-und-Entwicklung-Instrumente-der-B%C3%BCrgerbeteiligung.pdf.

9. ElterngeldDigital / Digitalisierung familienbezogener Leistungen

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Zugang zu Informationen und Beantragung der Leistung Elterngeld sowie weiterer Familienleistungen nachhaltig modernisieren und transparent gestalten. Durch eine Online-Plattform erhalten Eltern künftig die Möglichkeit, Informationen insbesondere auch zur Leistung Elterngeld noch gezielter abzurufen und mithilfe eines Antragsassistenten durch den Antragsprozess geleitet zu werden. Zudem wird geprüft, für welche weiteren familienbezogenen Leistungen sich eine elektronische Beantragung anbietet.”

Meilensteine:

- 9.1 Studie „Digitalisierung familienbezogener Leistungen“ (liegt vor)
- 9.2 Konzeption Digitalisierung weiterer familienbezogener Leistungen
- 9.3 Start der Implementierung ElterngeldDigital in Pilotländern
- 9.4 Implementierung ElterngeldDigital in weiteren Ländern
- 9.5 Neues Informationsportal für Familien

Beginn: Mai 2016

Ende: Dezember 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang • Potenzielle Wirkung: Gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Die Verpflichtung hatte sich zum Ziel gesetzt, Eltern die Navigation des oftmals komplexen Antragsprozesses von Elternleistungen zu erleichtern. Zu diesem Zweck wurde die Einrichtung eines umfassenden Informationsservices, eines Online-Assistenzsystems zum Antragsverfahren für Elterngeld (ElterngeldDigital) und dessen Implementierung in einer steigenden Anzahl von Bundesländern angestrebt.

Der Umsetzungsstand wird als abgeschlossen eingestuft. Eine Studie zur Digitalisierung familienbezogener Leistungen wurde im Jahr 2017 erstellt (Meilenstein 9.1), und ein neues Informationsportal für Familien ist seit Herbst 2018 online (Meilenstein 9.5).¹ Die Implementierung des Kernelements der Verpflichtung, das Online-Unterstützungssystem zum Elterngeldantrag (Meilensteine 9.3 und 9.4) fand mit Verzögerung in zwei Pilotländern statt (Berlin und Sachsen), wurde aber bis Dezember 2019 auch in Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen umgesetzt. Der Plan, Konzepte für die Digitalisierung anderer familienbezogener Leistungen zu entwickeln, hatte sich ebenso etwas verzögert und konzentrierte sich bisher (Stand Dezember 2019) auf kinderbezogene Leistungen (Meilenstein 9.2).² Als Hauptgründe für diese Verzögerungen wurden Mittelknappheit auf Länderebene angegeben und die Komplexität der Vereinheitlichung von Antragsprozessen, die in den Bundesländern bisher sehr verschiedenartig organisiert waren.³

Die Verpflichtung hat zu geringfügigen Verbesserungen im Zugang zu Informationen über familienbezogene Leistungen (speziell Elterngeld) beigetragen. Die Bereitstellung von konsolidierten Informationen auf der Seite ElterngeldDigital und die Möglichkeit, bestimmte Dokumente und Anträge abzurufen und online abzuarbeiten, bringt erhebliche Erleichterungen für die Eltern, die bisher meistens persönlich vorsprechen mussten.⁴ Damit trägt die Umsetzung dazu bei, den Zugang und die Nutzerfreundlichkeit einer öffentlichen Serviceleistung zu verbessern, die sehr sichtbar in der öffentlichen Diskussion steht und wegen ihrer bisherigen vermeintlich umständlichen Handhabbarkeit auch die öffentliche Wahrnehmung von allgemeiner Verwaltungseffizienz und Zugänglichkeit beeinflusst haben dürfte. Obwohl nicht direkt der Verpflichtung zurechenbar kann angemerkt werden, dass die berichtete Zufriedenheit mit Serviceleistungen im Rahmen von Kindergeburten in Deutschland im Jahr

2019 höher war als für andere Serviceleistungen der Verwaltung.⁵ Des Weiteren rangiert Deutschland für 2019 über dem EU-Mittelwert hinsichtlich der Performanz von E-Government-Leistungen im Bereich familienbezogener Lebensereignisse, was auch Serviceleistungen hinsichtlich Kindergeburten beinhaltet.⁶

¹ Familienportal, www.familienportal.de.

² Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1705008/6d69cdffffe5d33c6fb97a88049fe300/abschluss-bericht-2019-napl-data.pdf?download=1>; ein Beispiel für eine andere digitale Familienleistung, die sich in Vorbereitung befindet, ist der Kindergeldzuschlag Digital, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1605036/61c3db982d81ec0b4698548fd19e52f1/digitalisierung-gestalten-download-bpa-data.pdf?download=1> (S. 173).

³ Antwort der zuständigen Regierungsstelle auf den E-Mail-Fragebogen, Dezember 2019.

⁴ Beobachtung des UBM-Berichterstatters, der vor Einführung des Systems dreimal Elterngeld in Berlin beantragt hatte.

⁵ Lebenslagenbefragung 2019, https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Buerger/Ergebnisse_node.html.

⁶ European Commission 2019, eGovernment Benchmark 2019, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62368.

10. Wissensnetz für lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuelle bzw. -geschlechtliche Menschen

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Das digitale Informationsportal soll der flächendeckenden Zurverfügungstellung von Informationen für allgemein interessierte Bürger_innen, Fachpersonen und Betroffene sowie ihre Angehörigen zu den Themenbereichen Geschlechtliche Vielfalt und gleichgeschlechtliche Lebensweisen dienen. Das Portal soll durch begleitende Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit flankiert werden. Das Gesamtprojekt gewährleistet durch seine effizienten Zugangswege eine breite gesellschaftliche Wirkung und trägt zur weiteren gesellschaftlichen Sensibilisierung bei, um die Akzeptanz von LSBTI-Menschen (lesbischen, schwulen, bisexuellen, trans- und intersexuellen bzw. -geschlechtlichen Menschen) zu fördern.“

Ziel: Es ist das Ziel der Bundesregierung, Betroffenen, ihren Angehörigen und der allgemeinen Öffentlichkeit ein Informationsangebot (hier das LSBTI-Wissensnetz) über bestehende rechtliche Regelungen und Beratungsangebote sowie eine Lotsenfunktion (Verweisberatung) anzubieten. Weiterhin wird die Stärkung von Akzeptanz, Nutzung der Möglichkeiten neuer Technologien, Aufklärung, Erhöhung der Datenqualität zu wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen zu den Themenbereichen Geschlechtsidentität und gleichgeschlechtliche Lebensweisen, Partizipation sowie die Einbindung von NGOs angestrebt.

Meilensteine:

10.1 Onlinestellung Informationsportal mit ersten Themen TI (= trans*, inter)

10.2 Erweiterung der Themen um den Bereich LSB (= lesbisch, schwul, bi),

10.3 Portal vollständig mit Basis- und Vertiefungsinformationen befüllt, fortlaufende Aktualisierung der Inhalte, Verweisberatung an örtliche Beratungsstrukturen mittels einer Beratungsdatenbank eingerichtet

Beginn: Juli 2017

Ende: Dezember 2020

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang • Potenzielle Wirkung: Gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Das Hauptziel der Verpflichtung bestand darin, eine umfassende, leicht zugängliche Informationsplattform einzurichten, die sich an alle Interessengruppen im Bereich geschlechtlicher Vielfalt (lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuellen bzw. -geschlechtlichen Menschen - LSBTI) wenden. Es wurde vor dem Hintergrund formuliert, dass die Bereitstellung relevanter Informationen, z.B. über speziell zugeschnittene Unterstützungsangebote und Netzwerke, von sehr unterschiedlicher Qualität ist und insbesondere Menschen in ländlichen Gebieten oft ungenügend berücksichtigt bleiben. Eine weithin sichtbare Informationsplattform zu diesen Themen, auf den Weg gebracht und unterstützt auf höchster politischer Ebene, stellt ein wertvolles und auch symbolisch hoch-relevantes Bekenntnis für eine inklusive Gesellschaft und Regierungsführung dar. Zum Ende des Aktionsplanzeitraums war die Verpflichtung abschließend umgesetzt.¹ Die Informationsplattform das „Regenbogenportal“ (Meilenstein 10.1) wurde freigeschaltet.² Die bereitgestellten Informationen sind schon umfassend und decken ein breites LSBTI-Themenspektrum ab (Meilenstein 10.2). Lokal verfügbare Dienste können einfach durch eine gut implementierte Suchfunktion recherchiert werden (Meilenstein 10.3).

Die Verpflichtung hat in geringem, aber relevantem Umfang zu Verbesserungen in der Zugänglichkeit von LSBTI-relevanten Informationen beigetragen. Offizielle Informationen zu Rechten, Ansprüchen und Unterstützungsleistungen für LSBTI-Menschen war vor dem Aktionsplan nur bruchstückhaft

verfügbar und variierte stark je nach Bundesland. Das Regenbogenportal bietet nun bundesweit und gebündelt auf einer Plattform Zugang zu relevanten Informationen. Wie im selbsterstellten Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten Aktionsplan vermerkt, enthält das Regenbogenportal nunmehr 350 Verweise und Volltextmaterialien (Merkblätter, Broschüren, Videos etc.) und mehr als 350 Kontaktdaten für Beratungs-, Selbsthilfe- oder Lernprogramme sowie ca. 100 Texte verfasst vom Redaktionsteam des Portals.³ Dem Feedback des Projektteams zufolge war der Umsetzungsprozess allerdings nicht mehr durch eine direkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft begleitet, was nach Einschätzung des UBM-Gutachters sehr hilfreich hätte sein können für ein Portal mit dem Anspruch, benutzerzentrierte Informationsleistungen bereitzustellen. Der geplante Beteiligendialog könnte jedoch einen Wandel hin zu mehr partnerschaftlicher Erstellung von Materialien einläuten.

¹ Antwort der zuständigen Regierungsstelle auf den E-Mail-Fragebogen, Rücklauf via OGP-Ansprechpartner, 17. Dezember 2019.

² Geplante Umsetzung bis Dezember 2017; realisierte Eröffnung Mai 2019 (siehe erster Aktionsplan und Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019).

³ Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1705008/6d69cdfffe5d33c6fb97a88049fe300/abschluss-bericht-2019-napl-data.pdf?download=1> (S. 35), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Germany_End-Term_Self-Assessment_2017-2019_EN.pdf.

11. Initiative Lokale Bündnisse für Familien

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

„Lokale Bündnisse bringen die Akteurinnen und Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft vor Ort zum Thema Vereinbarkeit zusammen und entwickeln unterstützende Maßnahmen für Familien.“

Ziel: „Ausbau familienfreundlicher Maßnahmen vor Ort – auch durch einen verstärkten Einsatz digitaler Informationsformate.“

Meilensteine:

11.1 Weitere Vernetzung der Lokalen Bündnisse mit Unternehmen vor Ort in Kooperation mit dem Netzwerk „Erfolgsfaktor Familie“ im Rahmen des Veranstaltungsformats "Forum Vereinbarkeit". Sechs geplante Veranstaltungen bundesweit. Eine Veranstaltung hat im Mai 2017 stattgefunden, drei weitere sind für den Herbst 2017 geplant, zwei sind noch offen.

Beginn: Nicht angegeben

Ende: März 2018

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none">• Verifizierbar: Ja• Relevant: Unklar• Potenzielle Wirkung: Keine	<ul style="list-style-type: none">• Umsetzung: Abgeschlossen• Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Unverändert

Die Verpflichtung zielte darauf ab, lokale Bündnisse mit Unternehmen und Zivilgesellschaft zu stärken und auszuweiten, um über eine erhöhte öffentliche Wahrnehmung und gemeinsame Initiativen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Die Verpflichtung wurde wie geplant umgesetzt und das Feedback aus Teilnehmerkreisen – einem breiten Spektrum lokaler Verbände, karitativer Einrichtungen, Schulen und Unternehmen – war positiv.¹ Die im Meilenstein anvisierte Anzahl von sechs Veranstaltungen wurde nicht nur erreicht, sondern weit überschritten. Allerdings waren relevante Veranstaltungen auch Teil einer umfassenderen Initiative, die über den Rahmen der Verpflichtung hinausging.² Anzeichen dafür, dass die Umsetzung Veränderungen hin zu einer offeneren Regierungsführung bewirkten, konnten nicht gefunden werden, was im Einklang mit der Einschätzung des UBM-Designberichts steht, dass die Relevanz der Verpflichtung eher unklar ist.

¹ Antwort der zuständigen Regierungsstelle auf den E-Mail-Fragebogen, Rücklauf via OGP-Ansprechpartner, 17. Dezember 2019.

² Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1705008/6d69cdffffe5d33c6fb97a88049fe300/abschluss-bericht-2019-nap1-data.pdf?download=1>; für eine detaillierte Auflistung der Veranstaltungen siehe <https://lokale-buendnisse-fuer-familie.de/aktuelles.html>.

12. Monitoring der Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen, in Gremien der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Regelmäßige Berichte zum Monitoring der Entwicklung des Frauen- und Männeranteils auf Führungsebenen und in Gremien in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst.”

Meilensteine:

- 12.1 Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes. Meldung an das Statistische Bundesamt über die Besetzung der Gremien nach BGremBG (Gesetz über die Mitwirkung des Bundes an der Besetzung von Gremien), für die der Bund Mitglieder bestimmen kann.
- 12.2 Bericht an den Deutschen Bundestag über den Frauen- und Männeranteil an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes
- 12.3 Erstellung des Index über den Frauenanteil in obersten Bundesbehörden (Gleichstellungsindex)
- 12.4. Statistik über den Frauenanteil in der gesamten Bundesverwaltung (Gleichstellungst Statistik)
- 12.5 Vorlage einer Zusammenstellung und Auswertung der Gremienbesetzungen an den Deutschen Bundestag
- 12.6. Bericht zum Bundesgleichstellungsgesetz an den Deutschen Bundestag
- 12.7. Evaluierung des Gesetzes

Beginn: Juli 2017 (fortlaufend seit 2015)

Ende: Juni 2019

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang • Potenzielle Wirkung: Gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Substanziell • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Die Verpflichtung zielte darauf ab, eine gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft voranzutreiben wie im Bundesgleichstellungsgesetz von 2015 festgeschrieben.¹ Die Verpflichtung beinhaltete eine Reihe von Monitoring- und Veröffentlichungsaktivitäten, um die Transparenz, öffentliche Wahrnehmung und den Reformdruck für zielführende Maßnahmen zur Korrektur struktureller Asymmetrien in diesem Bereich zu erhöhen.

Der Umsetzungsgrad zum Ende des Aktionsplans wird als substanziell eingestuft. Die Online-Veröffentlichung von aggregierten Kennzahlen wird auf dem neuesten Stand gehalten, kann benutzerseitig angepasst und ansprechend visualisiert werden und wird in regulären Abständen vom Bundesamt für Statistik zusammenfassend veröffentlicht.²

Die geplante jährliche öffentliche Berichterstattung (Meilenstein 12.1) findet allerdings noch nicht in voller Regelmäßigkeit statt. Die Bundesregierung unterrichtete das Parlament zum Frauen/Männeranteil in Führungspositionen im August 2017 (Meilenstein 12.2).³ Der diesbezügliche Gleichstellungsindex wurde berechnet und veröffentlicht (Meilenstein 12.3).⁴ Die Evaluierung des zugrunde liegenden

Gesetzes (Bundesgleichstellungsgesetz von 2015, Meilenstein 12.7), die für Mai 2018 angesetzt war, befand sich im November 2019 noch in der Umsetzung und soll 2020 abgeschlossen werden. Diese Verzögerung betrifft damit auch die Berichterstattung an das Parlament hinsichtlich der empirischen Situation und Umsetzung des Gesetzes (Meilensteine 12.5 und 12.6), die auf dieser Evaluierung aufbaut.⁵

Insgesamt hat die Umsetzung der Verpflichtung geholfen, ein klares, empirisches Bild der Ungleichheitssituation zwischen Männern und Frauen in verschiedenen Regierungsorganen zu zeichnen. Die konsolidierte Übersicht ermöglicht einen einfacheren und benutzerfreundlicheren Zugang zu den empirischen Daten als zuvor und kann somit Reformdruck und Reformbemühungen in diesem Bereich unterstützen. Allerdings bleibt auch festzuhalten, dass die grundlegenden Verbesserungen in der Transparenz und empirischen Detailschärfe der Ungleichheiten in diesem Bereich bereits vor Umsetzung der Verpflichtung in die Wege geleitet worden waren. Bemühungen zur besseren Datenerhebung und Berichterstattung wurden bereits seit 2015 mit dem Inkrafttreten des Bundesgleichstellungsgesetzes unternommen. Dementsprechend haben der Aktionsplan und die Verpflichtung per se nur zu einer geringfügigen zusätzlichen Transparenz der ungleichen Geschlechteranteile in den Bundesbehörden beigetragen. Die Veröffentlichung der den Analysen im Meilenstein 12.4 zugrunde liegenden Daten zur Weiternutzung und Analyse durch ExpertInnen und Zivilgesellschaft hätten den Nutzen dieser wichtigen Transparenzinitiative noch substantiell weiter ausbauen können.

Bessere Transparenz hat bisher nicht zu konsistenten und zügigen Fortschritten im Schließen der Geschlechterungleichheiten in der Bundesverwaltung geführt. Ein Anstieg des Anteils von Frauen im Ministerrang (+5 Prozentpunkte seit 2015 auf 40 Prozent in 2019)⁶ wird konterkariert von einem Rückgang des Frauenanteils im Deutschen Parlament (minus 5 Prozentpunkte seit 2015 auf 30 Prozent in 2019)⁷ und einem Rückgang des Frauenanteils auf Staatssekretärebene auf sehr niedrige durchschnittlich 18 Prozent in den Bundesministerien.⁸ Substantielle Fortschritte in der Geschlechterparität bleibt deshalb ein dringliches und dauerhaftes Anliegen.⁹

¹ Für das betreffende Gesetz siehe

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl115s0642.pdf#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s0642.pdf%27%5D_1580073104945.

² Daten des BMFSFJ, <https://www.bmfsfj.de/quote/daten.html>.

³ Bericht der Bundesregierung über den Frauen- und Männeranteil an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes, Drucksache 18/13333, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/133/1813333.pdf>.

⁴ Ausgabe des Index 2018, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/gleichstellungsindex-5799901187004.pdf;jsessionid=7254121397B5846359ECC40C94B71D9F.internet721?_blob=publicationFile.

⁵ Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1705008/6d69cdfffe5d33c6fb97a88049fe300/abschluss-bericht-2019-napl-data.pdf?download=1>.

⁶ OECD Outlook 2019

⁷ Ibid.

⁸ BMFSFJ Daten, <https://www.bmfsfj.de/quote/daten.html>.

⁹ Für eine Ausführliche Analyse der Geschlechterkluft siehe WEF Gender Gap Report 2020, <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>.

13. Förderung des freien Zugangs zu wissenschaftlichen Publikationen („Open Access“)

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Wissenschaft und Forschung werden in Deutschland vielfach mit öffentlichen Mitteln finanziert. Bürgerinnen und Bürger wollen an den Ergebnissen dieser Forschung teilhaben. Dies kann unter anderem dadurch erreicht werden, dass wissenschaftliche Publikationen kostenfrei über das Internet verfügbar sind. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stellen ihre Aufsätze auf Webseiten oder in Datenbanken unter dem Schlagwort ‚Open Access‘ ohne rechtliche oder finanzielle Barrieren der Öffentlichkeit zur Verfügung. Neben diesem einfachen Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen ermöglicht Open Access neue Verbreitungswege für wissenschaftliche Erkenntnisse. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert mit einem Ideenwettbewerb innovative Projekte für eine weitere Verbreitung des Open-Access-Prinzips an Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Die Projekte sollen bestehende Vorbehalte und Hürden für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler überwinden, ihre eigenen Publikationen unentgeltlich über das Internet anzubieten.”

Meilensteine:

13.1 Sammlung und Bewertung der im Rahmen des Ideenwettbewerbs zur Umsetzung von Open Access eingereichten Projektskizzen

13.2 Beginn der Projektförderung

Beginn: Juni 2017

Ende: Juli 2020

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Informationszugang • Potenzielle Wirkung: Gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Das zentrale Anliegen der Verpflichtung war es, einen offenen Zugang zu akademischen Publikationen durch einen Ideenwettbewerb und ein finanzielles Förderprogramm zu unterstützen. Die Meilensteine, die eher allgemein und ohne klare Zielvorgaben gesetzt worden waren, wurden wie geplant umgesetzt. Ein Ideenwettbewerb wurde im Jahr 2017 durchgeführt (Meilenstein 13.1), und die finanzielle Förderung von 20 ausgewählten Projekten begann im Frühjahr 2018 (Meilenstein 13.2).¹ Die Umsetzung wurde des Weiteren durch eine klares Bekenntnis zum Prinzip Open Access des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erleichtert.²

Es ist bemerkenswert, dass einige der 20 ausgewählten Projekte auf eine größere Preis- und Vertragstransparenz bzgl. der Vereinbarungen mit den akademischen Verlagen hinarbeiten.³ Solche Anstrengungen erscheinen besonders relevant vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden Umorientierung im Geschäftsmodell von Zugangs- zu Publikationsgebühren mit noch unklaren Auswirkungen auf die offene Wissenschaftspraxis im Allgemeinen.⁴

Eine Durchsicht der geförderten Projekte⁵ konnte allerdings leider keine Aktivitäten identifizieren, die auf eine systematischere Weise auf die Bedürfnisse von nichtakademischen Nutzern von wissenschaftlichen Veröffentlichungen eingehen.⁶ Diese Benutzergruppen, wie z.B. JournalistInnen, Zivilgesellschaft oder Denkfabriken, sehen sich oft mit besonders hohen Hürden bzgl. des Zugangs zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen konfrontiert, obwohl gerade diese AkteurInnen eine wichtige Rolle in der Überbrückung des „Kommunikationsgrabens“ zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit spielen können.⁷

Insgesamt kann der Umsetzung der Verpflichtung somit eine positive, aber geringfügige Rolle in der Einrichtung eines Ökosystems für Open Access attestiert werden. Dies hat dazu beigetragen, öffentlich geförderte Forschung und die wissenschaftlichen Erkenntnisse und Evidenzbasis als Input zum

Politikprozess einer breiteren Öffentlichkeit etwas einfacher als vor dem Beginn des Aktionsplans zugänglich zu machen.

¹ Pressemitteilung zum Abschluss des Wettbewerbs, <https://www.bmbf.de/de/freier-zugang-zu-wissenschaftlicher-literatur-5270.html>.

² Antwort der zuständigen Regierungsstelle auf den E-Mail-Fragebogen; siehe auch Open-Access-Strategie des Ministeriums <https://www.bildung-forschung.digital/de/open-access-initiativen-2680.html>.

³ Options4OA, <https://os.helmholtz.de/projekte/options4oa/>; Universität Bielefeld, Projekt "Was kostet es eigentlich, wenn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Open Access publizieren?"

⁴ Pampel, H., 2019, Auf dem Weg zum Informationsbudget. Zur Notwendigkeit von Monitoringverfahren für wissenschaftliche Publikationen und deren Kosten, Arbeitspapier, <https://doi.org/10.2312/os.helmholtz.006>; European University Association 2019, 2019 Big Deals Survey Report, <https://eua.eu/downloads/publications/2019%20big%20deals%20report%20v2.pdf>.

⁵ Open Access, <https://www.bildung-forschung.digital/de/im-ueberblick-16-innovative-open-access-projekte-starten-2198.html>.

⁶ Eine Durchsicht der 16 Projektwebseiten ergab keine Hinweise darauf, dass nicht-akademische Benutzergruppen effektiv berücksichtigt worden wären.

⁷ UBM-Designbericht für Deutschlands ersten Aktionsplan, S. 47, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Germany_Design-Report_2017-2019_EN.pdf.

14. Das Wissenschaftsjahr 2018 – Arbeitswelten der Zukunft

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

„Bei den Wissenschaftsjahren geht es darum, das Interesse der Öffentlichkeit an Wissenschaft und Forschung zu stärken und die Gesellschaft in wissenschaftliche Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Dabei soll deutlich werden, welchen Anteil Wissenschaft und Forschung bei der Gestaltung unserer Zukunft haben. Im Wissenschaftsjahr 2018 soll der Schwerpunkt auf den Arbeitswelten der Zukunft liegen. Es wird geprägt sein von einer Vielzahl an Aktivitäten, die sich an die interessierte Öffentlichkeit richten: Sie reichen von großen bundesweiten Mitmachaktionen bis hin zu Ausstellungen, Wettbewerben, Dialogveranstaltungen und innovativen Online-Formaten. Bürgerinnen und Bürger sowie zivilgesellschaftliche Organisationen erhalten dadurch vielseitige Gelegenheiten, sich zu informieren, sich einzubringen und mit Wissenschaftlern sowie VertreterInnen aus Politik und Wirtschaft ins Gespräch zu kommen.“

Ziel: „Im Wissenschaftsjahr 2018 soll der Beitrag von Wissenschaft und Forschung an der Gestaltung der Arbeitswelt anschaulich gemacht werden. Es können die vielfältigen Chancen und Herausforderungen der Arbeitswelten der Zukunft demonstriert und diskutiert werden. Dabei sollen Bürgerinnen und Bürger für die Rolle von Forschung und für Tätigkeiten in wissenschaftlichen Arbeits- und Berufsfeldern begeistert werden und können ihre Erfahrungen aus der Arbeitswelt einbringen.“

Meilensteine:

- 14.1 Veröffentlichung der Ausschreibung für Förderprojekte im Wissenschaftsjahr
- 14.2 Öffentlichkeitswirksame Eröffnung des Wissenschaftsjahres
- 14.3 Tour des Ausstellungsschiffes MS Wissenschaft (im Auftrag des BMBF)

Beginn: Juli 2017

Ende: Dezember 2018

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none"> • Verifizierbar: Ja • Relevant: Partizipation • Potenzielle Wirkung: Keine 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung: Abgeschlossen • Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Geringfügig

Die Verpflichtung zielte darauf ab, die öffentliche Anerkennung von und den Austausch mit Wissenschaft im Rahmen der Regierungsinitiative „Wissenschaftsjahr“ zu stärken. Drei Meilensteine umfassen die Ausschreibung für Förderprojekte im Bereich Dialog zwischen Wissenschaft und Gesellschaft, die Eröffnung des Wissenschaftsjahres 2018 und eine Wanderausstellung.

Die Ausschreibung für die Förderinitiative wurde im Juli 2017 veröffentlicht (Meilenstein 14.1),¹ die Eröffnung des Wissenschaftsjahres fand im Februar 2018 statt (Meilenstein 14.2),² und ein Ausstellungsschiff war zwischen Mai und Oktober 2018 in Deutschland auf Tour (Meilenstein 14.3).³ Während eine potenzielle Wirkung der Verpflichtung im UBM-Designbericht schwierig einzuschätzen und nicht naheliegend war, bleibt aus folgenden Gründen dennoch festzuhalten, dass ein geringfügiger Effekt auf Bürgerengagement in der Wissenschaft erreicht wurde:

- Das Wissenschaftsjahr 2018 legte den Schwerpunkt auf das Thema „Zukunft der Arbeit“, ein intensiv diskutierter Politikbereich mit hohen öffentlichen Erwartungen, dass die Regierung proaktiv tätig wird, um einen Beitrag dazu zu leisten, dass potenziell negative Auswirkungen von künstlicher Intelligenz, von Algorithmen im Einstellungsprozess oder von digitalen Überwachungsmethoden im Arbeitsbereich vermieden werden können.

- Die Initiative zielte darauf ab, Vertrauen in die Wissenschaft und evidenzbasierte Politikgestaltung zu schaffen in einer Zeit, in der Falschnachrichten, Propaganda und populistische Impulse zur Manipulation von Fakten zunehmen.
- Das Ausmaß des Engagements und der Beteiligung war hoch. So waren beispielsweise mehr als 400 Partnerorganisationen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft beteiligt, das Ausstellungsschiff verzeichnete mehr als 63.000 BesucherInnen⁴ und die Webseite wurde im Schnitt von mehr als 20.000 verschiedenen BesucherInnen im Monat frequentiert.⁵
- Die Vielfalt und Kreativität der geförderten Projekte legte eine besondere Offenheit für unkonventionelle und von der Basis angestoßene Beteiligungsformate nahe, die auch jüngere Zielgruppen ansprechen wollten (z.B. ein Mitsingwettbewerb, um Teamarbeit zu motivieren oder ein „Turing Bus“, um jungen Leuten digitale Technologien nahezubringen).⁶

¹ <https://www.bmbf.de/förderungen/bekanntmachung-1389.html>.

² <https://www.bmbf.de/de/arbeit-wandelt-sich---geht-aber-nicht-aus-5652.html>.

³ https://www.wissenschaftsjahr.de/2018/fileadmin/VW18_Zukunftsjahr/Aktuelle-Meldungen/03_Maerz_2018/MSW18_Tourplan_180308.pdf.

⁴ Abschlussbericht der Bundesregierung zum ersten nationalen Aktionsplan 2017–2019, S. 43, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1705008/6d69cdfffe5d33c6fb97a88049fe300/abschluss-bericht-2019-nap1-data.pdf?download=1>.

⁵ Antwort der zuständigen Regierungsstelle auf den E-Mail-Fragebogen.

⁶ Beispiele der geförderten Projekte siehe <https://www.wissenschaftsjahr.de/2018/das-wissenschaftsjahr/foerderprojekte/>.

15. Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand“

Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan:

“Es wird ein Bundeswettbewerb ‚Zusammen leben Hand in Hand – Kommunen gestalten‘ durchgeführt, der kommunale Aktivitäten zur Integration von Zuwanderern und zur Förderung des Zusammenlebens mit der Bevölkerung vor Ort initiieren, identifizieren, prämiieren und in der Öffentlichkeit bekannt machen soll. Der Wettbewerb wird eingerahmt durch eine Auftaktveranstaltung und eine abschließende Kommunalkonferenz.”

Meilensteine:

15.1 Ausschreibung des Wettbewerbs

15.2 Sammlung und Bewertung der von den WettbewerbsteilnehmerInnen eingereichten Ideen

15.3 Kommunalkonferenz mit Prämierung der Ideen

Beginn: Mai 2017

Ende: Juli 2018

UBM Designbericht Beurteilung	UBM Umsetzungsbericht Beurteilung
<ul style="list-style-type: none">• Verifizierbar: Ja• Relevant: Unklar• Potenzielle Wirkung: Gering	<ul style="list-style-type: none">• Umsetzung: Abgeschlossen• Hat es eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt? Keine

Die Verpflichtung zielte darauf ab, durch die öffentliche Anerkennung beispielhafter Projekte die Integration neuer Zuwanderer in Deutschland durch lokale Initiativen zu stärken. Im Einzelnen wurde ein bundesweiter Wettbewerb (dotiert mit bis zu einer Million Euro) für lokale Integrationsprojekte für Zuwanderer geplant.

Alle Meilensteine wurde vollständig abgeschlossen. Die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Ausschreibung (Meilenstein 15.1) war umfangreich und ist gut dokumentiert.¹ Eine Jury, eingesetzt vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat², wählte aus einem Pool von mehr als 140 Bewerbungen 21 preiswürdige Projekte aus, und das im Rahmen einer Prämierungszeremonie, die am 2. Juli 2018 in Berlin abgehalten wurde (Meilensteine 15.2 und 15.3).³ Die prämierten Projekte repräsentieren einen breiten Querschnitt von Initiativen, die auf lokaler Ebene von den Behörden umgesetzt worden waren. In Schwerin zum Beispiel war ein orangefarbenes Wohnmobil unterwegs, um das Engagement junger Zuwanderer zu fördern.⁴ In Minden wurde hochqualifizierten Flüchtlingen ein Pakt zur schnellen Integration angeboten,⁵ in München ein Fahrplan für Integration entwickelt.⁶ Einige der verfügbaren Online-Statistiken legen eine gute Sichtbarkeit und Annahme der Initiative nahe.⁷

Eine Besonderheit des Wettbewerbes war es, dass das Prämien geld für alle Projekte, einschließlich derer, die zum Zeitpunkt der Verleihung schon abgeschlossen waren, wieder in Projekte, die demselben Zweck dienen sollten, re-investiert werden mussten. Im Resultat hat der Wettbewerb nicht nur vergangene Leistungen gewürdigt, sondern auch eine Förderung für fortlaufende Projekte oder neue Ideen zur Verfügung gestellt.

Es liegt nahe, dass auf individueller Ebene einige der geförderten Projekten eine direkte oder indirekte Wirkung auf Regierungsführung im Sinne der OGP-Werte speziell zur Bürgerbeteiligung erzielen konnten. Informationen, um diese potenzielle Wirkung empirisch zu überprüfen, liegen allerdings nicht vor.

¹ Für eine umfassenden Dokumentation des Wettbewerbs siehe <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=EU7GXRJV>.

² [Ibid.](#)

³ Pressemitteilung aus Anlass der Preisverleihung, Deutsches Institut für Urbanistik, <https://difu.de/presse/2018-07-02/21-kommunen-für-vorbildliche-initiativen-der.html> ; <https://get.jakobnawka.de/BMI-Preisverleihung>.

⁴ Projektübersicht: <https://kommunalwettbewerb-zusammenleben.de/node/185>.

⁵ Projektübersicht: <https://kommunalwettbewerb-zusammenleben.de/node/202>.

⁶ Projektübersicht: <https://kommunalwettbewerb-zusammenleben.de/node/196>.

⁷ Dies beinhaltet mehr als 8.000 Downloads individueller Projektdokumente und 460 Volltextdownloads der umfangreichen Projektdokumentation (E-Mail-Austausch mit einem Vertreter des Projektteams).

III. Multi-Stakeholder-Prozess

Der Multi-Stakeholder-Prozess während der Umsetzung des Aktionsplans setzte sich in erster Linie aus einer Reihe von Arbeitstreffen, die vom offiziellen Nationalen Ansprechpartner (PoC) im Bundeskanzleramt mit interessierten AkteurInnen aus der Zivilgesellschaft, aus Bundesministerien und anderen Bundesbehörden organisiert wurden. Der PoC nahm auch aktiv an einigen Treffen der Zivilgesellschaft teil, stand im regelmäßigen Austausch mit dem zivilgesellschaftlichen Netzwerk Open Government sowie mit den am OGP-Prozess beteiligten Regierungsakteuren. Wie im UBM-Designbericht angemerkt, folgt die Ausgestaltung des OGP-Prozesses in Deutschland im Hinblick auf Multi-Stakeholder-Kooperation einem speziellen Format, das auf die institutionellen Verknüpfungen von Bundesregierung, den Bundesländern und der Zivilgesellschaft zugeschnitten ist.

3.1 Der Multi-Stakeholder-Prozess während der Umsetzung des Aktionsplans

Im Jahr 2017 verabschiedete die OGP die Leitlinien zu Teilnahme und Ko-Kreation zur Förderung der zivilgesellschaftlichen Teilnahme in allen Phasen des OGP-Aktionsplanzyklus. Alle teilnehmenden Staaten sind angehalten, sich an diese Leitlinien zu halten, die dazu dienen, die Ambitionen und die Qualität der Teilnahme während der Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung der nationalen Aktionspläne stetig zu erhöhen.

Die OGP-Governance-Statuten stellen ebenfalls spezielle Anforderungen bzgl. Teilnahme und Ko-Kreation, die Staaten und andere Entitäten bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer Aktionspläne erfüllen müssen, um im Einklang mit dem OGP-Prozess zu handeln. Deutschland hat **nicht im Widerspruch** zum OGP-Prozess gehandelt.¹

Anhang I enthält einen Überblick über Deutschlands Performanz bezüglich der Umsetzung der Standards zu Ko-Kreation und Teilnahme während der Umsetzung des Aktionsplans.

Tabelle 3.2: Der Grad öffentlicher Beteiligung

Der UBM hat für die OGP den Ansatz „Spektrum der Beteiligung“ der Internationalen Vereinigung für Öffentliche Beteiligung“ [International Association for Public Participation (IAP2)] adaptiert.² Dieses Spektrum beschreibt und klassifiziert die möglichen Ausprägungen der öffentlichen Beteiligung am Aktionsplan. Im Einklang mit den Prinzipien des OGP sollten die meisten Staaten die Einstufung „Zusammenarbeit“ anstreben.

Grad der Mitwirkung der Öffentlichkeit		Zutreffend für die Entwicklungsphase des Aktionsplans	Zutreffend für die Umsetzung des Aktionsplans
Ermächtigung	Die Regierung übergibt Entscheidungsbefugnisse an RepräsentantInnen der Öffentlichkeit.		
Zusammenarbeit	Ein iterativer Dialog fand statt UND die Öffentlichkeit hat die Agenda mitentwickelt.		
Einbezug	Die Regierung informierte, wie öffentliche Eingaben berücksichtigt worden sind.	✓	
Konsultation	Die Öffentlichkeit konnte Eingaben machen.		
Information	Die Regierung stellte der Öffentlichkeit Informationen zum Aktionsplan zur Verfügung.		✓
Keine Konsultation	Keine Konsultation		

Der Austausch mit der Zivilgesellschaft zum Stand der Umsetzung bestand zum größten Teil aus regelmäßigen Aktualisierungen des Monitoringspreadsheets für die einzelnen Meilensteine, was einen Überblick über Fortschritte und etwaige Verzögerungen gewährleistet. Der Zwischenbericht der Bundesregierung zur Aktionsplanumsetzung bot die Gelegenheit für die Zivilgesellschaft, die Fortschritte in der Umsetzung zu kommentieren. Die Konsultationen und Interaktionen mit der Zivilgesellschaft, die in der zweiten Hälfte der Umsetzungsphase stattfanden, legten primär den Schwerpunkt auf die Zusammenstellung des zweiten Aktionsplanes. Ein Großteil des Austausches innerhalb des zivilgesellschaftlich geführten Netzwerks Open Government befasste sich mit Themen im Bereich offener Regierungsführung und offener Daten in breiterer Hinsicht oder, wenn auf die OGP ausgerichtet, vornehmlich mit dem Designprozess des zweiten Aktionsplans.

¹ "Handeln im Widerspruch zum Prozess" bedeutet, dass das Land nicht den Anforderungen entsprochen hat in Bezug auf a) das "Einbeziehen" oder "Informieren" in der Entwicklungs- und Umsetzungsphase des Aktionsplans und b) die Regierung unterlässt es, Informationen zum OGP-Prozess zu bündeln, zu veröffentlichen und zu dokumentieren im Einklang mit den UBM-Richtlinien.

² "IAP2's Public Participation Spectrum," IAP2, 2014, http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

VI. Methoden und Quellen

Die UBM-Berichte werden von Berichterstatern für jede(s) an der OGP teilnehmende Land oder Regierungseinheit zusammengestellt. Alle UBM-Berichte werden einer Qualitätskontrolle unterzogen, um sicherzugehen, dass höchste Standards in Bezug auf Informationserhebung und Sorgfalt zur Anwendung kommen.

Mehr Einzelheiten zu diesem Überprüfungsprozess und zum Vorgehen bei der Einarbeitung von Kommentaren sind im Kapitel III des Verfahrenshandbuchs¹ und im UBM-Designbericht für Deutschland (2017–2019) beschrieben.²

Interviews und Input der Stakeholder

Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, die schon im OGP-Prozess engagiert sind, wurde durch den Open-Government-Netzwerkkoordinator Michael Peters unterstützt, der einen Link zum Online-Fragebogen mit 9 semi-strukturierten Fragen über den Verteiler des OGN an das ganze Netzwerk verteilte (27. November 2019 und Follow-ups). Acht Antworten wurden abgegeben.

Die Kontaktaufnahme zu Beteiligten auf Regierungsseite wurde unterstützt von Sebastian Haselbeck, der E-Mail-basierte Fragenkataloge am 5. Dezember 2019 verschickte. Antworten von den zuständigen Referaten wurden über Herrn Haselbeck zurückgeleitet

Das folgende persönliche Interview wurde vor Ort in Berlin geführt:

- Michael Peters, Koordinator des Open Government Netzwerk und Vertreter der Open Knowledge Foundation, 25. November 2019.

Die folgenden qualitativen Interviews wurden per Telefon durchgeführt (Dauer: zwischen 30 und 90 Minuten)

- Sebastian Haselbeck, nationaler OGP-Ansprechpartner, Referat 623, Federal Chancellery, 10. Dezember 2019 und diverse Anschlussgespräche per E-Mail bis Januar 2020
- Dr. Tobias Plate, Leiter Referat 623, Bundeskanzleramt, 10. Dezember 2019
- Michael Kreil, Open-Data-Experte, 6. Dezember, 2019
- Prof. Jörn von Lucke, Open-Government-Experte, 5. Dezember 2019
- Arne Semsrott, Open-Government-Experte / Zivilgesellschaft, 29. November 2019
- Oliver Rack, Open-Data-Experte / Zivilgesellschaft, 29. November 2019
- Martina Metz, BMZ, 18. Dezember, 2019

Allen InterviewpartnerInnen wurde zum Zwecke eines offenen Austausches zugesichert, dass keine Informationen und Behauptungen mit Individuen in Verbindung gebracht werden. Aus denselben Gründen wurden Audio-Interviews nicht aufgezeichnet, sondern durch extensive Notizen dokumentiert.

¹ "IRM Procedures Manual, V.3," Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

² UBM-Designbericht Deutschland 2017–2019, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-design-report-2017-2019/>.

Anhang I. Überblick zu Deutschlands Performanz während der Umsetzung des Aktionsplans

Kodierung:

Grün = entspricht dem Standard

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

Rot = keine Hinweise auf diesbzgl. Anstrengungen

Multi-Stakeholder-Forum	Während des Designs	Während der Umsetzung
1a. Forum eingerichtet: Es gibt ein Forum für den OGP-Prozess	Grün	Grün
1b. Regelmäßigkeit: Das Forum kommt mindestens alle Vierteljahre zusammen, entweder persönlich oder durch telematische Mittel.	Grün	Grün
1c. Gemeinsame Entwicklung des Mandats: TeilnehmerInnen am Forum entwickeln gemeinsam die Zielsetzung, Teilnahme- und Governancestrukturen.	Gelb	Gelb
1d. Öffentliches Mandat: Informationen zur Zielsetzung, Teilnahme- und Governancestrukturen sind öffentlich zugänglich auf der OGP-Webseite.	Grün	Grün
2a. Multi-Stakeholder: Das Forum setzt sich aus Regierungs- und NichtregierungsvertreterInnen zusammen.	Rot	Gelb
2b. Parität: Regierungs- und NichtregierungsvertreterInnen sind zu gleichen Teilen vertreten.	Gelb	Gelb
2c. Transparente Auswahl: NichtregierungsvertreterInnen im Forum werden durch einen fairen und transparenten Prozess ausgewählt.	Grün	Grün
2d. Mitwirkung hochrangiger RegierungsvertreterInnen: RegierungsvertreterInnen mit Entscheidungsautorität wirken im Forum mit.	Gelb	Gelb
3d. Offenheit: Das Forum akzeptiert Inputs und Eingaben zum Aktionsplan von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen und anderen Stakeholdern außerhalb des Forums.	Grün	Grün
3e. Virtuelle Teilnahme: Möglichkeit zur virtuellen Teilnahme zumindest in einigen der Treffen und Veranstaltungen besteht.	Grün	Grün
3f. Protokoll: Das OGP-Forum berichtet in proaktiver Form über seine Entscheidungen, Aktivitäten und Resultate an Stakeholder im breiteren Umfeld von Regierung und Zivilgesellschaft.	Grün	Grün

Schlüssel:

Grün = entspricht dem Standard

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

Rot = keine Hinweise auf diesbzgl. Anstrengungen

Entwicklung des Aktionsplans	
4a. Transparenz des Prozesses: Es gibt eine nationale OGP-Webseite (oder eine OGP-Webseite auf einer Regierungswebseite), auf der Informationen über alle Aspekte des OGP-Prozesses proaktiv veröffentlicht werden.	Grün
4b. Dokumentenbereitstellung im Voraus: Das Forum verteilt Informationen über OGP im Voraus, um zu gewährleisten, dass alle Stakeholder hinreichend informiert und vorbereitet an allen Stadien des Prozesses teilnehmen können.	Grün
4c. Förderung der öffentlichen Wahrnehmung: Das Forum unternimmt Öffentlichkeitsarbeit, um relevante Stakeholder über den OGP-Prozess zu informieren.	Grün
4d. Kommunikationskanäle: Die Regierung ermöglicht direkte Kommunikation mit Stakeholdern, um auf Fragen zum Aktionsplanprozess zu antworten, besonders in Zeiten intensiver OGP-Aktivität.	Grün
4e. Begründete Antwort: Das Multi-Stakeholder-Forum begründet seine Entscheidungen und antwortet zu zentralen Kategorien öffentlicher Kommentare.	Gelb
5a. Dokumentensammlung: Die Regierung stellt zusammen und veröffentlicht eine Dokumentensammlung auf der Webseite der OGP, welche einen historischen Abriss und Zugang zu allen Dokumenten von Relevanz für den nationalen OGP-Prozess bereitstellt, einschließlich (aber nicht abschließend) Anhörungsdokumente, Aktionspläne, Selbstevaluationen, UBM-Berichte, begleitende Dokumentation zur Umsetzung (z.B. Verknüpfungen zu Datenbanken, Evidenz durchgeführter Veranstaltungen und Veröffentlichungen).	Grün

Anmerkung: Wenn ein Land alle sechs Standards in Fettdruck einhält, wird der Fortschritt des Landes vom UBM als „Hervorragend“ (Starred Progress) eingestuft.

Anhang II. IRM-Indikatoren

Indikatoren und Methodik des UBM-Prozesses sind im protokollarischen UBM-Handbuch vermerkt.¹ Im Folgenden werden die Schlüsselindikatoren, die dem UBM zugrunde liegen, kurz beschrieben:

- **Verifizierbarkeit:**
 - Nicht ausreichend spezifisch, um verifizierbar zu sein: Mangelt es den ausgeführten Zielen und Aktivitäten für die Verpflichtung, wie im Aktionsplan formuliert, an der notwendigen Klarheit und Konkretheit, um deren Erreichung in einer anschließenden Beurteilung objektiv verifizieren zu können?
 - Ausreichend spezifisch: Sind die ausgeführten Ziele und Aktivitäten für die Verpflichtung, wie im Aktionsplan formuliert, ausreichend klar und konkret, um deren Erreichung in einer anschließenden Beurteilung objektiv verifizieren zu können?
- **Relevanz:** Dieses Kriterium prüft die Relevanz der Verpflichtung im Hinblick auf die Werte der OGP. Basierend auf einer genauen Untersuchung der Beschreibung der Verpflichtung, wie im Aktionsplan dargestellt, wird die Relevanz anhand folgender Fragen geprüft:
 - **Transparenz/Informationszugang:** Wird die Regierung mehr Informationen öffentlich zur Verfügung stellen oder die Qualität der öffentlich zur Verfügung gestellten Informationen verbessern?
 - **Partizipation:** Wird die Regierung neue Möglichkeiten und Fähigkeiten für die Öffentlichkeit schaffen, auf Entscheidungen und Inhalte einzuwirken und Einfluss auszuüben bzw. werden existierende Möglichkeiten und Fähigkeiten in diesem Bereich verbessert?
 - **Rechenschaftspflicht:** Wird die Regierung neue Mechanismen schaffen, die es der Öffentlichkeit erlauben, öffentliche AmtsinhaberInnen für ihre Tätigkeiten in die Verantwortung zu nehmen bzw. existierende Mechanismen in diesem Bereich verbessern?
 - **Technologie und Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht:** Werden technische Innovationen in Verbindung mit und für weitere Fortschritte in einem der drei anderen OGP-Werte genutzt?
- **Potenzielle Wirkung:** Dieses Kriterium untersucht die mögliche Wirkkraft der Verpflichtung, wenn sie wie im Aktionsplan beschrieben umgesetzt werden. Der UBM-Gutachter prüft die entsprechende Beschreibung der Verpflichtung im Aktionsplan, um
 - die soziale, ökonomische, politische oder umweltbezogene Problemstellung, die die Verpflichtung begründet, zu identifizieren;
 - die Ausgangssituation der Problemlage zu Beginn des Aktionsplans festzustellen;
 - den Grad der Verbesserung und die Problemlösung abzuschätzen, den die voll umgesetzte Verpflichtung erreichen könnte.
- **Umsetzungsstand:** Diese Variable untersucht Fortschritt und Umsetzung der Verpflichtung und wird erst am Ende des Aktionsplanzyklus im UBM-Umsetzungsbericht evaluiert.
- **Hat die Verpflichtung eine Öffnung der Regierungsführung bewirkt?:** Diese Variable ist darauf angelegt, jenseits der Messung von Outputs und spezieller Zielerreichung eine Einschätzung vorzunehmen, inwieweit sich Regierungshandeln bzgl. der OGP-Werte durch die Umsetzung dieser Verpflichtung verändert hat. Diese Variable wird erst am Ende des Aktionsplanzyklus im UBM-Umsetzungsbericht evaluiert.

Wirkungsorientierte Verpflichtungen?

Eine potenziell herausragende Verpflichtung weist überdurchschnittliche Ambition und Umsetzungspotenzial auf. In diesem Sinne ist eine Verpflichtung gut, wenn sie die folgenden Dimensionen klar darstellt:

1. **Problemstellung:** Welches ist in größerem Zusammenhang die ökonomische, soziale, politische oder umweltbezogene Problemlage, die die Verpflichtung anspricht? Im Gegensatz

zu einer Beschreibung, die nur auf ein Verwaltungsproblem hinweist. (Beispielsweise: Ist „eine Misallokation von Wohlfahrtsleistungen“ ein hilfreichere Problembeschreibung als „Fehlen einer Webseite“?).

2. **Ausgangssituation:** Wie stellt sich der Status quo der Problemstellung zu Beginn des Aktionsplanes dar? (Beispielsweise: „26% aller öffentlichen Beschwerden über Korruption im Justizbereich werden gegenwärtig nicht bearbeitet.“)
3. **Veränderung:** Strebt die Umsetzung der Verpflichtung anstelle einer Beschreibung von Zwischenoutputs eine bestimmte Verhaltensänderung an? (Beispielsweise: „Verdoppelung der Reaktionsrate auf Informationsanfragen“ ist ein aussagekräftigeres Ziel als „Veröffentlichung eines Leitfadens zur Reaktion auf Informationsanfragen“.)

Herausragende Verpflichtungen

Die Einstufung als „herausragende Verpflichtung“ (🌟) erfordert eine weiterführende Beurteilung und Erklärung, da solche Verpflichtungen von besonderem Interesse für die LeserInnen des Berichtes sind und potenziell einen positiven Wettlauf (race to the top) für an der OGP beteiligte Staaten inspirieren können. Hervorragende Verpflichtungen werden als beispielhafte OGP-Verpflichtungen angesehen und müssen eine Reihe von Anforderungen erfüllen:

- Potenzial für herausragende Einstufung: Das Design der Verpflichtung muss verifizierbar und relevant für OGP-Werte sein sowie das Potenzial transformativer Wirksamkeit aufweisen.
- Die Umsetzung der Verpflichtung muss im UBM-Umsetzungsbericht als „substanziell“ oder „abgeschlossen“ eingestuft worden sein.

Diese Variable wird erst am Ende des Aktionsplanszyklus im UBM-Umsetzungsbericht evaluiert.

¹ “IRM Procedures Manual,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.