

Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Deutschland Design Bericht 2019–2021

Dieser Bericht wurde in Zusammenarbeit mit Dieter Zinnbauer, Copenhagen Business School, erstellt.

Inhalt

I. Einleitung	6
II. Open-Government-Kontext in Deutschland	7
Bürgerrechte und Raum für Zivilgesellschaft	9
III. Koordination und Multi-Stakeholder-Prozess	13
IV. Verpflichtungen	20
1. Regionale Open Government Labore	21
2. Zivilgesellschaftlicher Dialog zu Außenpolitik	23
3. Jugendbeteiligung an der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung	26
4. Aufbau einer E-Government-Agentur als Digital Innovation Team der Bundesverwaltung	28
5. Förderung von Transparenz und Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit	30
6. Weiterentwicklung und Förderung des Open-Data-Umfelds	33
7. Beteiligungsprozess zur Weiterentwicklung der Forschungs- und Innovationspolitik im Rahmen der Hightech-Strategie 2025	35
8. Bessere Rechtssetzung durch Beteiligung und Erprobung	37
9. Modellvorhaben Smarte LandRegion	40
10. Nordrhein-Westfalen 1: Infrastruktur und Rahmenbedingungen für Open Government in Nordrhein-Westfalen ausbauen	43
11. Nordrhein-Westfalen 2: Räume für Austausch und Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen schaffen	46
12. Nordrhein-Westfalen 3: Datensouveränität stärken	48
13. Sachsen: Weiterentwicklung und fortschreibende Etablierung des Beteiligungsportals des Freistaates Sachsen	51
14. Schleswig-Holstein: Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung	53
V. Allgemeine Empfehlungen	56
VI. Methoden und Quellen	61
Annex I. Indikatoren für die Verpflichtungen	63



Zusammenfassung: Deutschland

Der zweite deutsche nationale Aktionsplan führt die Schwerpunktthemen Offene Daten und Bürgerbeteiligung in der Entscheidungsfindung fort. Besonders hervorzuheben sind u.a. Verpflichtungen, die sich eine offenere deutsche Außenpolitik, mehr öffentliche Beteiligungsformate in der Politikgestaltung oder eine Stärkung der Datensouveränität in Nordrhein-Westfalen zum Ziel setzen. Deutschlands nächster Aktionsplan könnte Themenschwerpunkte im Bereich Klimaschutz, Lobbytransparenz und in Bezug auf die Ausweitung Offener-Daten-Praktiken auf Länderebene setzen.

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

Allgemeine Übersicht des Aktionsplans

Deutschland führt seine guten Leistungen in zentralen Bereichen offener Regierungsführung fort. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Bundesregierung und in die Möglichkeiten politischer Teilhabe ist nach wie vor relativ hoch. Der zweite deutsche Aktionsplan baut auf den Grundlagen auf, die vom ersten Aktionsplan gelegt wurden, insbesondere in Bezug auf Offene Daten und Bürgerbeteiligung in bestimmten Politikfeldern. Der zweite Aktionsplan enthält darüber hinaus fünf Verpflichtungen von deutschen Bundesländern.

Ähnlich wie im ersten Aktionsplan basierte die Entwicklung des zweiten deutschen Aktionsplans auf einem zweigleisigen Konsultationsprozess, der allerdings in dieser zweiten Auflage von einem intensiveren Austausch mit Stakeholdern, ausführlicherem Feedback vonseiten der Bundesregierung zu den eingereichten Vorschlägen und der Einbeziehung von Verpflichtungen einzelner Bundesländer gekennzeichnet war. Trotz dieses intensiveren Austausches fanden zahlreiche zentrale Vorschläge der Zivilgesellschaft im Aktionsplan keine Berücksichtigung. Um diese Kluft zukünftig zu verringern, könnte die deutsche Bundesregierung erwägen, im nächsten Aktionsplan eine zusätzliche Kommentierungsphase zu den von der Regierung ausgewählten Verpflichtungen einzuplanen. Des Weiteren könnten auch Schritte in

Tabelle 1. Auf einen Blick

Teilnahme seit: 2016
Aktionsplan im Evaluationsprozess: 2.
Berichtstyp: Design
Anzahl der Verpflichtungen: 14

Entwicklung des Aktionsplans

Existiert ein Multi-Stakeholder-Forum? Nein
Niveau der öffentlichen Einflussnahme: Einbezug
Hat im Widerspruch zum OGP-Prozess gehandelt?:
Nein

Design des Aktionsplanes

Verpflichtungen mit Relevanz für OGP-Werte: 14
(100%)
Transformative Verpflichtungen: 1 (7%)
Potenziell hervorragende Verpflichtungen: 1



Betracht gezogen werden, die den Ko-Kreationsprozess mit den diesbezüglichen Standards der OGP in Einklang bringen.

Besonders erwähnenswerte Verpflichtungen des zweiten Aktionsplans sind z.B. Bestrebungen, die Transparenz in der deutschen Außenpolitik, einschließlich der Digitalisierung historischer Archive des Auswärtigen Amtes, voranzutreiben (Verpflichtung 2). Verpflichtung 5 baut auf den Verbesserungen in der Transparenz von Daten und Dialog in der Entwicklungszusammenarbeit auf, die im ersten Aktionsplan erzielt wurden. Verpflichtung 8 setzt sich ein besseres Verständnis und mehr Beteiligung in der Rechtssetzung zum Ziel. Verpflichtung 12 will die Datensouveränität in Nordrhein-Westfalen stärken und könnte in diesem Zusammenhang einen breiteren Zugang zu privatisierten Datenbeständen mit erheblichen Gemeinwohlpotenzial schaffen.

Tabelle 2. Erwähnenswerte Verpflichtungen

Beschreibung der Verpflichtung	Ausblick	Stand am Ende des Umsetzungszyklus
<p>3. Zivilgesellschaftlicher Dialog zur deutschen Außenpolitik</p> <p>Ausweitung und Vertiefung des öffentlichen Austausches zur Gestaltung der deutschen Außenpolitik sowie die Fortführung der Digitalisierung des Politischen Archives des Auswärtigen Amtes.</p>	<p>Das Auswärtige Amt könnte während der Umsetzungsphase aktiv Benutzerfeedback einholen und dessen Berücksichtigung transparent darstellen.</p> <p>Klare Performanzkriterien könnten auch die Digitalisierung des Politischen Archives begleiten und das Auswärtige Amt könnte Benutzerfeedback veröffentlichen sowie klar sichtbar machen, welchen Datensätze vom öffentlichen Zugang ausgeschlossen werden.</p>	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>
<p>5. Transparenz und Beteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit</p> <p>Verbesserungen bzgl. Datenumfang und -qualität in der Entwicklungszusammenarbeit sowie eine Ausweitung des Dialoges zu Berichterstattung, Datennutzung und Datenintegration in diesem Bereich</p>	<p>Im Sinne einer breiten erfolgreichen Umsetzung könnte das BMZ andere Akteure in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ermutigen, dem IATI-Standard zu folgen. Im Rahmen des geplanten Feedback-Systems wäre eine transparente Darstellung von Kommentaren und deren Bearbeitung wünschenswert und das BMZ könnte auch die Entwicklung von benutzerseitig anpassbaren Datenvisualisierungsoptionen sowie die Integration der veröffentlichten Daten mit anderen entwicklungsbezogenen Informationssystemen ins Auge fassen.</p>	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>
<p>8. Bessere Rechtssetzung durch Beteiligung und Erprobung</p> <p>Ausweitung der öffentlichen Beteiligungsmöglichkeiten in der Rechtssetzung; leichtere Verständlichkeit und bessere</p>	<p>In der Umsetzungsphase könnte das Bundeskanzleramt zur bessern Verständlichkeit von Gesetzen die Anfügung ergänzender Erläuterungen, sowie die Entwicklung benutzerfreundlicher Leitlinien zum Inhalt und der Anwendung von Gesetzen in Erwägung ziehen. Das Bundeskanzleramt könnte auch Leitfäden entwickeln, die Beteiligungsmöglichkeiten in der Frühphase der Entwicklung</p>	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>

Verfügbarkeit von Gesetzen und Regelwerken	von Gesetzen aufzeigen, bevor überhaupt erste Entwürfe erstellt werden.	
<p>12. Stärkung der Datensouveränität in Nordrhein-Westfalen</p> <p>Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf Datensouveränität identifizieren, untersuchen und angehen</p>	<p>Um die Wirkung dieser Verpflichtung zu maximieren, könnte das Nordrhein-Westfälische Wirtschaftsministerium darauf hinwirken, dass die Themenanalyse und die zu entwickelnden Leitfäden in enger Kooperation mit Gemeinden in anderen Bundesländern erstellt und somit auch für diese relevant gemacht werden. In Erwägung gezogen werden könnte auch eine Ausweitung der Untersuchung vom gegenwärtigen Schwerpunkt (Daten im Kontext von Public-Private-Partnerships) auf Datenteilungsmodelle mit anderen privaten Plattform-Dienstleistern der Sharing Economy, deren Angebote im Bereich Mobilität oder Wohnen sich mit essentiellen Verwaltungsaufgaben auf lokaler Ebene überschneiden.</p>	<p>Anmerkung: Wird erst zum Ende des Umsetzungszyklus evaluiert.</p>

Empfehlungen

Die UBM-Empfehlungen haben das Ziel, sowohl die Umsetzung des gegenwärtigen als auch die Entwicklung des nächsten nationalen Aktionsplans zu begleiten. Im Abschnitt V: Allgemeine Empfehlungen sind diese Empfehlungen näher erörtert.

Tabelle 3. Fünf Schlüsselempfehlungen

1. Einrichtung einer zusätzlichen Konsultationsphase zum vollen Entwurf des Aktionsplans und Stärkung der institutionellen Basis für die kollaborative Entwicklung und Verantwortung des Aktionsplans.
2 Systematische Ausweitung der Bemühungen, neue Akteure auf kommunaler und Länderebene sowie aus der Parlamentsverwaltung zum Engagement im Bereich OGP zu bewegen.
3. Thematische Schwerpunktsetzung im Bereich Offene Regierungsführung im Kontext von Klimawandel und grüner Transformation
4. Wiederaufnahme des Dialogs zu Vorschlägen der Zivilgesellschaft und internationaler Experten in Bezug auf Lobbying (ein verbindliches und effektiv umgesetztes Lobbyregister) und des Managements von Interessenkonflikten (verbesserte Berichtspflichten von Vermögen, Einkommen und sonstigen Interessen). Gegebenenfalls Aufnahme einer Verpflichtung, die wirkungsvoll ein mögliches neues Gesetz und oder Regelungswerk in diesem Bereich begleiten könnte.
5. Anregung einer Diskussion, wie innovative Verpflichtungen auf Länderebene, z.B. im Bereich Offene-Daten-Standards und Datensouveränität ausgeweitet und breiter wirksam gemacht werden können.

Über den UBM

Der unabhängige Berichtsmechanismus (UBM) der OGP evaluiert die Entwicklung und Umsetzung nationaler Aktionspläne, um den gesamtgesellschaftlichen Dialog und die Rechenschaftsleistung in diesem Bereich zu fördern.

Der UBM kooperierte für diesen Bericht mit **Dr. Dieter Zinnbauer** im Rahmen der Dokumentenanalyse und Interviews, die den Ergebnissen zugrunde liegen.

Dr. Zinnbauer forscht 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.



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 bestehenden 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 Wirkung 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 zweiten deutschen Aktionsplans für den Zeitraum 2019–2021.

Der Unabhängige Berichtsmechanismus kooperiert im Rahmen dieser Evaluation mit Dr. Dieter Zinnbauer. 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>.

II. Open-Government-Kontext in Deutschland

In Deutschland gibt es weiterhin günstige Rahmenbedingungen für die Fortentwicklung offener Regierungsführung, z.B. in der Form starker Bürgerrechte, effektiver Rechtsstaatlichkeit und solider Antikorruptionsmechanismen. Auf dem ersten OGP-Aktionsplan aufbauend nimmt Deutschlands zweiter Aktionsplan weitere Verpflichtungen im Bereich Offener Daten (auf Länder- und kommunaler Ebene) und Bürgerbeteiligung auf. Verbesserungspotenzial besteht z.B. in Bezug auf die Benutzerausrichtung von Offene-Daten-Initiativen, im Bereich der Regulierung und Transparenz von Lobbying und hinsichtlich von Maßnahmen der Geldwäschebekämpfung im Bereich des Immobiliensektors.

Deutschlands erster OGP-Aktionsplan (2017–2019) konzentrierte sich in erster Linie darauf, die institutionellen Voraussetzungen für zukünftiges Engagement im Bereich Offener Regierungsführung zu verbessern, Transparenz und Offene Datenangebote zu verbessern und Bürgerbeteiligung auszuweiten. Das führte zu signifikant mehr Transparenz im Rohstoffsektor, in der Entwicklungszusammenarbeit und im Verkehrssektor.¹ Deutschlands zweiter Aktionsplan (2019–2021) führt Verbesserungen im Bereich Offene Daten fort und setzt des Weiteren Schwerpunkte in der Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten z.B. in den Bereichen Außen- und Jugendpolitik oder in Bezug auf Transparenz der Entwicklungszusammenarbeit. Der Plan enthält des Weiteren auch Aktivitäten im Bereich Innovation und technologieorientierte Lösungen in der öffentlichen Verwaltung sowie fünf Verpflichtungen von drei Bundesländern (drei Verpflichtungen aus Nordrhein-Westfalen und jeweils eine aus Sachsen und Schleswig-Holstein).

Im Oktober 2019 hat Deutschland offiziell für drei Jahre neben den Regierungen von Georgien und Indonesien einen Sitz im OGP-Lenkungsausschuss eingenommen.²

Transparenz und Informationszugang (rechtlicher Rahmen und Praxis)

Deutschland erzielt in Bezug auf Offenheit und Transparenz im Allgemeinen durchschnittliche Bewertungen in Relation zu vergleichbaren Ländern. Das World Justice Project führt Deutschland in seinem Rechtsstaatlichkeitsindex für das Jahr 2019 auf Platz 11 in einer Gruppe von 38 Ländern mit hohem Einkommen. Die Initiative erstellt diese Länderranglisten auf Basis von Kriterien zur Online-Verfügbarkeit von Gesetzen und Daten, Informationsrechten, Bürgerbeteiligung und der Verfügbarkeit von Beschwerdemechanismen.³

Die Initiative zur Globalen Bewertung von Informationsrechten (Global Right to Information Rating) untersucht die allgemeine Stärke des anwendbaren Rechtsrahmens mittels 61 Indikatoren. In der Aktualisierung für 2018⁴ erreichte Deutschland 54 von 150 möglichen Punkten und rangierte damit auf Platz 116 von 123 untersuchten Ländern.⁵ Verbesserungspotenziale liegen in der Etablierung klarer Informationsrechte, strengerer Sanktions- und Schutzmaßnahmen sowie einer intensiveren Bewertung dieser Mechanismen. Die Ausgabe 2019 der Indikatoren für Nachhaltige Governance (Sustainable Governance Indicators) untersuchte 43 EU- und OECD-Länder und verlieh Deutschland acht der zehn möglichen Punkte im Bereich Transparency in der zweitbesten (von vier) und größten Ländergruppe.⁶

Auf starke Schwankungen zwischen den Ergebnissen einzelner Bundesländer und der Bundesebene weist eine andere vergleichende Studie zu Transparenz innerhalb Deutschlands hin. Einige Bundesländer, wie z.B. Bayern oder Niedersachsen, haben überhaupt kein eigenes Informationsfreiheitsgesetz, während der Stadtstaat Hamburg über ein starkes Transparenzgesetz verfügt, das die proaktive Veröffentlichung vieler Informationskategorien vorschreibt und in der vergleichenden Studie mit 69 von 100 möglichen Punkten bewertet wird.⁷ Die Transparenz auf Bundesebene wird in diesem

Kontext am unteren Ende des mittleren Drittels mit 38 von 100 Punkten eingestuft,⁸ mit Schwächen speziell in Bezug auf Informationsrechten und der proaktiven Veröffentlichung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen.⁹ Die aktuellste (2012) offizielle Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes für den Bund kommt zu dem Ergebnis, dass der Zugang erleichtert werden könnte, z.B. durch tiefgreifendere Begründungserfordernisse für Ausnahmen und geringere Gebühren für Auskünfte.¹⁰ Letztere Empfehlung wurde auch im aktuellen Aktivitätsreport 2018–2019 des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit besonders hervorgehoben.¹¹

Die Kommunikation der Bundesregierung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und den dazu ergriffenen Maßnahmen war bisher sehr transparent, und Deutschland wird bisweilen als vorbildlich in diesem Bereich angesehen.¹² Eine im öffentlichen Auftrag entwickelte Tracing-App¹³ erfüllt strenge Datenschutzstandards¹⁴ und baut in großen Teilen auf einer Open-Source-Architektur auf, die einer extensiven öffentlichen Prüfung unterzogen wurde.¹⁵ Es bestehen jedoch auch Verbesserungspotenziale hinsichtlich der Offenheit in Bezug auf den Umgang mit COVID-19. Zivilgesellschaftliche Gruppen haben gemeinsam an das Robert Koch-Institut (RKI), das federführende wissenschaftliche Organ in der COVID-Thematik, appelliert, Daten in seinen täglichen Lageeinschätzungen zeitnäher, detaillierter und in besser maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen. Die Besuchszahlen auf einem zentralen Informationsfreiheitsportal der Zivilgesellschaft verdoppelten sich in der Frühphase der Pandemie¹⁶, da BürgerInnen auf die COVID-Maßnahmenpläne verschiedener Institutionen zugreifen wollten.¹⁷ Des Weiteren ist mindestens eine gerichtliche Beschwerde zur Informationsfreiheit anhängig, da eine Landesregierung den öffentlichen Zugang zu einigen Anweisungen in Bezug auf COVID-19 verweigert hat.¹⁸

Offene Daten

Im Open-Data-Barometer für 2018 erreichte Deutschland 58 von 100 möglichen Punkten, eine geringfügige Verbesserung von 2 Punkten gegenüber der ersten Evaluation im Jahr 2013. Damit rangiert Deutschland auf Rang 10 in der Kategorie der sogenannten 30 führenden Länder im Bereich offener Regierungsführung. Verbesserungspotenziale werden vor allem in den Bereichen soziale und politische Wirkkraft attestiert.¹⁹

Im Open-Data-Maturity-Index 2019 für die EU 28⁺-Staaten²⁰ wurde Deutschland in die Kategorie der „Followers“ eingestuft (Platz 13, geringfügig über dem allgemeinen Durchschnitt). Die Bereiche organisatorische Kapazitäten, öffentliches Bewusstsein und Integration von Daten-Nach- und -weaternutzerInnen wurden als besondere Herausforderungen identifiziert.²¹

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass Deutschland in vergleichenden Studien relative gute Ergebnisse in den Bereichen Open-Data-Richtlinien, Qualität und Aufsicht erzielt, diese guten Zahlen aber gleichzeitig relativiert werden durch weniger vorteilhafte Bewertungen bezüglich öffentlichem Bewusstsein, verfügbarer Kapazitäten und Datenverfügbarkeit zu Schlüsselthemen wie Grundbesitz, Wasserqualität oder Staatsausgaben.²² Darüber hinaus wurde im Jahr 2019 der Mangel an gesetzlich durchsetzbaren individuellen Ansprüchen auf Offene Daten von zwei profilierten Expertengruppen herausgestellt.²³ Zivilgesellschaftliche Akteure mahnen weiterhin die Einrichtung von umfassenden, von rechtlichen Ansprüchen flankierten und proaktiven Veröffentlichungssystemen in Form von Transparenzgesetzen auf Bundes- und Landesebene an. Diese Forderung wird auch ausdrücklich vom Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz unterstützt.²⁴

Deutschland hat seinen ersten OGP-Aktionsplan dazu genutzt, den institutionellen Rahmen und das Lernumfeld für Offene Daten zu stärken. Datenangebote im Verkehrsbereich, im Rohstoffsektor und in der Entwicklungszusammenarbeit wurden ausgeweitet. Der zweite Aktionsplan baut auf diesen Bemühungen auf. Unter anderem wird zum Ziel gesetzt, eine nationale Offene Datenstrategie zu entwickeln, die Multi-Stakeholder-Innovation durch regionale Datenlabore voranzutreiben, die Datenveröffentlichungen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit auszuweiten sowie die Praxis der Offenen-Daten-Bereitstellung in einigen deutschen Bundesländern zu vertiefen.

Bürgerrechte und Raum für Zivilgesellschaft

In Deutschland sind die Grundprinzipien öffentlicher Teilhabe in den Artikeln 5, 8 und 9 des Grundgesetzes verankert.²⁵ Diese Artikel beschreiben die Grundfreiheiten der Meinungsäußerung, Versammlung und des Bildens von Vereinigungen. Artikel 20 (2) besagt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.²⁶ Artikel 17 bekräftigt das Petitionsrecht.²⁷

Auf Bundesebene sind Volksentscheide auf die territoriale Ordnung des Staates beschränkt. Spezifische formale Mechanismen der Bürgerbeteiligung sind zum Beispiel im Verwaltungsrecht vorgesehen, z.B. in Form von gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Anhörungen für öffentliche und private Großprojekte, etwa größere Infrastrukturmaßnahmen.²⁸ Bundesbehörden und -ministerien bedienen sich zudem einer Reihe von individuell zugeschnittenen, nicht zwingend vorgeschriebenen Mechanismen der Anhörung und Beteiligung im Rahmen einer Vielzahl von Politikinitiativen.²⁹ Offizielle Beteiligungsprozesse in Bezug auf Gesetzesentwürfe im Rahmen der vorgeschriebenen Verbändebeteiligung richten sich eher an organisierte Interessengruppen als einzelne Bürger.³⁰

Im Verlauf der letzten zwei Jahre hat die Bundesregierung weiter die Transparenz dieser Prozesse gestärkt, indem Gesetzesentwürfe und die dazu abgegebenen Stellungnahmen von Interessengruppen online auf benutzerfreundlichere Weise öffentlich zur Verfügung gestellt werden.³¹ Forderungen von Vertretern der Zivilgesellschaft und Wirtschaft in diesem Bereich konzentrieren sich auf die Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters und eines sogenannten legislativen Fußabdrucks, der es Bürgern und Vereinigungen ermöglicht, die Entwicklung von Gesetzesvorhaben – einschließlich aller Änderungsanträge und deren Unterstützer – von Anfang bis Ende mitzuverfolgen und nachzuvollziehen.³²

Ein Großteil der Mechanismen für Bürgerbeteiligung finden sich in Deutschland auf der Ebene der Länder und Kommunen.³³ Die Verfassungen aller Deutschen Bundesländer erlauben Volksbegehren und -entscheide, allerdings mit nicht unerheblichen Ausnahmen und Beschränkungen im Bereich finanzieller Angelegenheiten.³⁴ Gleichzeitig haben eine Reihe von Städten und Kommunen – z.B. Köln³⁵, Karlsruhe³⁶, Leipzig³⁷ und Gießen³⁸ – damit begonnen, Formen der Bürgerbeteiligung in ihren Entscheidungsfindungsprozessen offiziell zu berücksichtigen und experimentell auszugestalten.³⁹

In Bezug auf Bürgerrechte und -freiheiten rangiert Deutschland in vergleichenden internationalen Studien im oberen Bereich, oft in den obersten 10 oder 20 Prozent. In der 2019 Ausgabe des *Rule of Law index* des World Justice Project rangiert Deutschland auf Platz 6 im Bereich fundamentale Rechte (einschließlich Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) unter 38 Ländern mit hohem Einkommen. Im Bereich ziviler Gerechtigkeit (einschließlich Bürgerbeteiligung) erreicht Deutschland in dieser Gruppe Platz 3.⁴⁰ In der Initiative *Sustainable Governance Indicator* erreichte Deutschland neun von zehn Punkten in den Kategorien für Bürger- und politische Rechte.⁴¹

Die Nichtregierungsorganisation (NGO) *Civicus* ordnet Deutschland der höchsten Kategorie „offener Staaten“ zu.⁴² Ähnlich stuft die NGO *Freedom House* Deutschland in seiner Evaluation von politischen und bürgerlichen Rechten von 2019/2020 in der obersten Gruppe als „frei“ mit einer Gesamtpunktzahl von 94 von 100 möglichen Punkten ein.⁴³ *Freedom House* meldete allerdings Bedenken zu möglichen Zensurrisiken in Bezug auf ein Gesetz des Jahres 2017 an, welches die Anforderungen an soziale Medien zur Löschung von illegalen Inhalten ausgeweitet hat und das 2020 weiter verschärft werden soll.⁴⁴ Eine Reihe von Belästigungen, gewalttätigen Attacken und terroristischen Anschlägen von rechtsradikaler Seite sowie ein wachsendes Kontingent von geschätzt mehr als 24.000 gewaltbereiten Rechtsradikalen unterstreichen die Herausforderungen in Deutschland, den Schutz und die Ausübung von bürgerlichen Freiheiten insbesondere für Immigranten und Deutsche mit Migrationshintergrund zu gewährleisten.⁴⁵

Rechenschaftslegung und Korruption

In Bezug auf Rechenschaftslegung und Antikorruption sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Praxis in Deutschland im Allgemeinen gut ausgebaut und effektiv.⁴⁶ Die stark dezentralisierte Architektur föderaler Strukturen macht allerdings eine hinreichende Einordnung nach standardisierten internationalen Evaluationsschemata des Öfteren schwierig.⁴⁷

Der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International führt Deutschland für 2019 auf dem 9. Platz von 180 Ländern, mit 80 von 100 möglichen Punkten.⁴⁸

Die Initiative Weltweite Governance Indikatoren platziert Deutschland für 2018 im 95 %-Perzentil in den Bereichen „Voice and Accountability“ und Korruptionskontrolle. Im Vergleich zu 2017 hat sich damit nach Angaben dieser Initiative Deutschland in beiden Bereichen leicht verbessert.⁴⁹ Diese und ähnliche Studien machten darüber hinaus Verbesserungspotenziale vor allem für die Bereiche Hinweisgeberschutz⁵⁰, Lobbyregulierung und Interessenkonfliktmanagement⁵¹ sowie Geldwäsche im Immobiliensektor⁵² deutlich.

Wie im Rahmen der Geldwäscherichtlinien der EU vorgeschrieben, hat Deutschland seine diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen im Jahr 2019 aktualisiert.⁵³ Trotz zivilgesellschaftlicher Proteste erhebt Deutschland Gebühren für die Einsicht und ermöglicht keine vollständig anonyme Einsicht von Informationen zu wirtschaftlichen Eigentümern von Unternehmen – ein zentraler Bestandteil der Geldwäschebekämpfung.⁵⁴

Hinsichtlich der Regulierung von Lobbyismus merkte die Ländergruppe gegen Korruption des Europarates in ihrem zweiten Compliance Bericht (4. Runde) für Deutschland im Jahr 2019 an, dass Empfehlungen zu einer Stärkung der Lobbyregeln und mehr Transparenz im legislativen Prozess nicht umgesetzt wurden.⁵⁵ Eine öffentliche Kontroverse Mitte 2020 über die Lobby- und außerparlamentarischen Tätigkeiten eines prominenten Parlamentariers hat parteiübergreifend neuen Schwung entfacht für ein verpflichtendes Lobbyregister und breitere Transparenzverbesserungen in diesem Bereich.⁵⁶

Zivilgesellschaftliche Akteure haben des Weiteren auf Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, insbesondere bzgl. beschleunigter öffentlicher Beschaffungs- und Vergabeverfahren auf lokaler Ebene sowie bzgl. der großen wirtschaftlichen Hilfspakete der Regierung hingewiesen.⁵⁷

Budgettransparenz

Der Open-Budget-Index der NGO *International Budget Partnership* führt Deutschland in der Ausgabe von 2019 mit 69 von 100 möglichen Punkten (OECD-Durchschnitt: 68 Punkte) als Land, das „substantielle“ Budgetinformationen öffentlich zur Verfügung stellt. Hohe Punktzahlen im Bereich Budgetaufsicht (91 von 100 Punkten) stehen einer geringeren Bewertung der Indikatoren für Bürgerbeteiligung (15 von 100 möglichen Punkten; OECD-Durchschnitt bei 23 Punkten) gegenüber. Auf Verbesserungspotenziale in diesem Bereich wies 2019 auch die OECD in ihrer Begutachtung hinsichtlich der Budget-Governance in der Praxis in Deutschland hin.⁵⁸ Während Deutschland im Bereich geschlechterdifferenzierter Budgetdarstellung unter dem OECD-Durchschnitt liegt, erzielt das Land gute Werte hinsichtlich der Transparenz zu den umweltbezogenen Auswirkungen des öffentlichen Haushaltes und ist eines von nur zwei OECD-Ländern, die umfassende Veröffentlichungen in diesem Bereich anbieten.⁵⁹

¹ Dieter Zinnbauer, *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019* (OGP, 27. Juli 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/>.

² OGP, 2019 Government Steering Committee Elections (14. Mai 2019), <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/steering-committee/2019-government-steering-committee-elections-2/>.

³ World Justice Project, *World Justice Project Rule of Law Index 2019* “Germany” (2019), <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>.

⁴ Der Eintrag für Deutschland basiert auf Daten von 2015.

⁵ “Country Data,” Global Right to Information Rating, 2018, <https://www.rti-rating.org/country-data/>; “Transparenzranking,” Open Knowledge Foundation, 2017, <https://transparenzranking.de/>.

⁶ Sustainable Governance Indicators “Executive Accountability Citizens’ Participatory Competence” (2019), https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Accountability/Citizens%E2%80%99_Participatory_Competence/Open_Government.

⁷ Helen Darbishire, Nicola Quarz, Arne Semsrott, and Alexander Trennheuser, *Transparenz Ranking 2017* (Open Knowledge Foundation and Mehr Demokratie, 2017), <https://transparenzranking.de/static/files/ifg-ranking.pdf>.

⁸ *Ibd.*

⁹ *Ibd.*

¹⁰ Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes. Informationsfreiheitsgesetz des Bundes http://www.fövspeyer.de/files/de/fbpdf/vti_cnf/InGFA/Abschlussberichte/AB_Informationsfreiheitsgesetz.pdf.

-
- ¹¹ Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, “7. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2018–2019” (17. Jun. 2020), 7, https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/7TB_18_19.html?nn=5217154.
- ¹² Saskia Miller, “The Secret to Germany’s COVID-19 Success: Angela Merkel Is a Scientist” (*The Atlantic*, 20 Apr. 2020), <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/04/angela-merkel-germany-coronavirus-pandemic/610225/>.
- ¹³ Corona-Warn-App, “Corona-Warn-App Open Source Project Help us improve the Corona-Warn-App” (2020), <https://www.coronawarn.app/en/>.
- ¹⁴ Siehe z.B. die Kommentare des Chaos Computer Club zitiert in Simon Hurtz, “Diese App ist ein guter Anfang” (*Süddeutsche Zeitung*, 16. Jun. 2020), <https://www.sueddeutsche.de/digital/corona-app-smartphone-tracing-datenschutz-1.4937957>.
- ¹⁵ Zeit Online, “Entwickler veröffentlichen Programmcode der Corona-Warn-App”, 31 Mai 2020. <https://www.zeit.de/digital/2020-05/corona-app-open-source-projekt-programmcode-quellcode>.
- ¹⁶ Arne Semsrott, “Corona und Informationsfreiheit” (*FragDenStaat*, 20 Mär. 2020), https://fragdenstaat.de/blog/2020/03/20/corona-informationsfreiheit?pk_campaign=newsletter&pk_kwd=20200329. Entwickler berichten, dass 7.000 Kommentare zur Beta-Version des Quellcodes aus der Open Source Gemeinde eingegangen sind (Die Bundesregierung, “Datenschutzhinweis” (besucht Juli 2020), (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-zur-vorstellung-der-corona-warn-app-1761058>).
- ¹⁷ Siehe *FragDenStaat*, “Pandemie-Manahmen-Plan.pdf” (Open Knowledge Foundation Deutschland, accessed Jul. 2020), <https://fragdenstaat.de/dokumente/3934/>.
- ¹⁸ Ingo Dachwitz, “Justizministerium muss geheime Corona-Erlasse rausrücken” (*Netzpolitik.org*, 14 Mai 2020), <https://netzpolitik.org/2020/justizministerium-muss-geheime-corona-erlasse-rausruecken/>.
- ¹⁹ “Germany,” Country Detail, Open Data Barometer, World Wide Web Foundation, 2018, https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=DEU.
- ²⁰ EU28 Länder plus Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz.
- ²¹ European Data Portal, *Open Data Maturity 2019: Germany* (Brussels: European Union, 29 Nov. 2019). https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_germany_2019.pdf.
- ²² Eine Zusammenfassung von ausführlicheren Begutachtungen sind in den zuvor beschriebenen Rankings und Analysen enthalten.
- ²³ Datenethikkommission, *Gutachen der Datenethikkommission* (Okt. 2019), https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=5; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft* (Sept. 2019), https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bericht-der-kommission-wettbewerbsrecht-4-0.pdf?__blob=publicationFile&v=12.
- ²⁴ Siehe z.B. die Initiative für ein Volksentscheid zum Transparenzgesetz für Berlin. Volksentscheid Transparenz Berlin, “9 Gründe für ein Transparenzgesetz in Berlin” (2020), <https://volksentscheid-transparenz.de/gruende/>; Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.
- ²⁵ Deutsches Grundgesetz: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>.
- ²⁶ Artikel 20(2) führt aus: “Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.”
- ²⁷ Artikel 17 führt aus: “Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.”
- ²⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz, § 25, <https://www.buzer.de/gesetz/1586/a22529.htm>.
- ²⁹ Ein Beispiel ist die Aktualisierung des Klimaschutzplanes 2050 <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/> und eine Konsultation zum Lärmproblemen entlang von Eisenbahnstrecken (Siehe Dieter Zinnbauer, *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019 (OGP, 27. Juli 2020)*, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/>, 21–23.
- ³⁰ Nationaler Normenkontrollrat, *Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten* (McKinsey & Company, Okt. 2019). Es soll auch darauf hingewiesen werden, dass BürgerInnen auch ein allgemeines Recht haben, eine Petition an die Regierung zu richten.
- ³¹ Bundesregierung, “Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren” (besucht Juli 2020), <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1557560/3eb272d7adece1680649212178782fdb/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf?download=1>.
- ³² Siehe z.B. die Forderung einer ungewöhnlichen Koalition aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft (<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/allianz-für-lobbytransparenz-fordert-interessenvertretungsgesetz/>) und relevante Eingaben im Rahmen der Entwicklung des zweiten nationalen Aktionsplans (<https://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2019/05/NAP2-Ergebnisse-Konsultation.pdf>).
- ³³ Christina Benighaus, Gisela Wachinger, Ortwin Renn (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis* (Frankfurt: Wolfgang Metzner Verlag, 2017).
- ³⁴ Christian Waldhoff, “Der Finanzvorbehalt”, in *Perspektiven und Grenzen “Direkter Demokratie,”* hrsg. von Ralf Thomas Baus and Tobias Montag (Sankt Augustin: Konrad-Adenauer Stiftung, 2012), <https://waldhoff.rewi.hu-berlin.de/doc/lehre2012ws/rsr/Finanzvorbehalte-KAS-neu.pdf>; Gebhard Kirchgässner, “Finanzpolitische Konsequenzen Direkter Demokratie”, in *Direkte Demokratie*, (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2015), 149–62.
- ³⁵ “Leitlinedialog für gute Bürgerbeteiligung in Köln” Stadt Köln, <https://leitlinedialog.stadt-koeln.de>.
- ³⁶ “Bürgerbeteiligung” Stadt und Verwaltung, Karlsruhe, <https://www.karlsruhe.de/b4/buergerengagement/buergerbeteiligung.de>.
- ³⁷ Bürgerservice und Verwaltung, Stadt Leipzig, <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/buergerbeteiligung-und-einflussnahme/leipzig-weiter-denken/informieren/>.

-
- ³⁸ “Gießen,” Netzwerk Bürgerbeteiligung, <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/individuelle-leitlinien/article/giessen/>.
- ³⁹ “Sammlung kommunaler Leitlinien und Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung, Netzwerk Bürgerbeteiligung, <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>.
- ⁴⁰ World Justice Project, *World Justice Project Rule of Law Index 2019* “Germany”.
- ⁴¹ Friedbert Rub and Friedrich Heinemann, *Germany Report* (Sustainable Governance Indicators, 2019), https://www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019_Germany.pdf.
- ⁴² Civicus Monitor, “Germany” (9. Jul. 2020), <https://monitor.civicus.org/country/germany/>.
- ⁴³ Freedom House, *Freedom in the World 2020* “Germany: Political Rights A Electoral Process” (2020) <https://freedom-house.org/country/germany/freedom-world/2020#PR>.
- ⁴⁴ Freedom House, *Freedom on the Net 2019* “Germany” (2019), <https://freedomhouse.org/country/germany/freedom-net/2019>.
- ⁴⁵ BMI, *Verfassungsschutzbericht 2018: Fakten und Tendenzen* (24. Jan. 2019), <https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2018-kurzzusammenfassung.pdf>.
- ⁴⁶ Zur Übersicht siehe z.B. GAN Business Anti-Corruption Portal entry for Germany: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/germany/>.
- ⁴⁷ Transparency International, *National Integrity System Analysis* (2012).
- ⁴⁸ Transparency International, *Corruption Perceptions Index* (2019) <https://www.transparency.org/cpi2019>.
- ⁴⁹ The World Bank, “Worldwide Governance Indicators” (2019), <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
- ⁵⁰ Whistleblower Netzwerk and Transparency International Germany, *Umsetzung der EUR-Richtlinie zum Hinweisgeberschutz* (Positionspapier 2019).
- ⁵¹ Freedom House, *Freedom in the World Report 2018* “Germany Profile” (2018) <https://freedomhouse.org/country/germany/freedom-world/2018>; Council of Europe, *Second Compliance Report Germany Fourth Evaluation Round GrecoRC4* (2019), I.
- ⁵² Transparency International Deutschland, *Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland* (Berlin: Transparency International Germany, 2018); Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020: Narrative Report on Germany* (2020), <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/publikationen/schattenfinanzindex/>.
- ⁵³ Bundesanzeiger Verlag, “Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie” (12. Dez. 2019), [https://www.bgbl.de/xav/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*\[@attr_id=%27bgbl119s2602.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s2602.pdf%27%5D_1589266268573](https://www.bgbl.de/xav/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*[@attr_id=%27bgbl119s2602.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s2602.pdf%27%5D_1589266268573).
- ⁵⁴ Transparency International Deutschland, WEED, and Netzwerk Steuergerechtigkeit, “Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V., WEED e.V. und Netzwerk Steuergerechtigkeit zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843) und anderer Gesetze” (31. Mai 2019), https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2019/19-05-31_Stellungnahme_5.EU-Geldwäsche-Richtlinie.pdf; Arne Semsrott, “Transparenzregister gegen Steuerhinterziehung: Nebelkerze statt Offenheit (Netzpolitik.org, 21. Mai, 2019), <https://netzpolitik.org/2019/transparenzregister-gegen-steuerhinterziehung-nebelkerze-statt-offenheit/>.
- ⁵⁵ Siehe Section II; ebenso Council of Europe, *Second Compliance Report Germany Fourth Evaluation Round GrecoRC4* (2019), I.
- ⁵⁶ Siehe Der Spiegel, “CDU-Generalsekretär will Lobbyregister noch in dieser Legislaturperiode” (21. Jun. 2020), <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/paul-ziemiak-cdu-generalsekretar-will-lobby-register-nach-fall-philipp-amthor-noch-in-dieser-legislatur-a-03ccbd8d-a86e-47fd-a1a8-7f167fc4ec40>.
- ⁵⁷ International Monetary Fund, “Policy Responses to COVID-19 Policy Tracker” (accessed Jul. 2020), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#G>; Transparency International Deutschland, “Die Corona-Krise – ein Katalysator für Korruption?” (Jun. 2020), https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2020/Positionspapier_Korruptionsprävention_Corona_Juni_2020.pdf.
- ⁵⁸ International Budget Partnership, “Open Budget Survey 2019: Germany,” (2019), <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/germany>; OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* “Budgetary Governance in Practice: Germany” <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-germany.pdf>.
- ⁵⁹ OECD, *Government at a Glance 2019* “Country Fact Sheet: Germany” (2019), <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-germany.pdf>.

III. Koordination und Multi-Stakeholder-Prozess

Der Ko-Kreationsprozess für Deutschlands zweiten Aktionsplan war von einer signifikant stärkeren Einbindung von Stakeholdern und breiteren Beteiligungsmöglichkeiten im Vergleich zum ersten Aktionsplan geprägt. Das Feedback der Bundesregierung zu den Vorschlägen der Zivilgesellschaft war detaillierter und Verpflichtungen auf Länderebene wurden mit einbezogen. Die Stimme der Zivilgesellschaft im OGP-Prozess könnte z.B. weiter dadurch gestärkt werden, dass eine Gelegenheit zur Kommentierung von den von der Regierung vorgeschlagenen Verpflichtungen vor Annahme des endgültigen Aktionsplans eingeräumt wird.

3.1 Koordination

Dieser Abschnitt beschreibt die OGP-Koordinationsstrukturen und den relevanten institutionellen Kontext in Deutschland.

Die federführende Koordination und die Funktion des offiziellen Nationalen Ansprechpartners (PoC) für OGP in Deutschland wird vom Referat 623 („Digitaler Staat“) im Bundeskanzleramt wahrgenommen. Referat 623 ist eine Unterabteilung der Abteilung 6 *Politische Planung, Innovation und Digitalpolitik, Strategische IT-Steuerung* des Bundeskanzleramtes.

Das Bundeskanzleramt bietet eine gute institutionelle Heimat für den OGP PoC, da die Koordination und Kommunikation mit verschiedenen Ministerien und anderen Organen der Bundesregierung, die im OGP-Prozess involviert sind, sehr wichtig ist.

Im Gegensatz zum ersten deutschen Aktionsplan enthält die zweite Ausgabe auch fünf Verpflichtungen, die von einzelnen Bundesländern eingebracht wurden und von diesen auch unabhängig koordiniert und umgesetzt werden. Es handelt sich hierbei um eine wichtige Entwicklung, da viele Aktivitäten zu offener Regierungsführung in Deutschland auf Länder- und kommunaler Ebene stattfinden.

Der OGP-Ansprechpartner koordinierte proaktiv den Austausch mit den Bundesländern und fügte deren Vorschläge als separaten Abschnitt dem Aktionsplan an. Das Vorgehen bei der Einbindung der Länder basiert auf einer Entscheidung des IT-Planungsrats, ein Gremium, das mit der Bund-Länder-Koordination im Bereich von Informations- und Kommunikationstechnologien betraut ist.¹

Eine Reihe von Entwicklungen legen nahe, dass die politische Unterstützung für die deutsche OGP-Beteiligung seit Beginn der Teilnahme gewachsen ist. Eine Videobotschaft von Bundeskanzlerin Merkel am 31. August 2019² begleitet die Fertigstellung des zweiten Aktionsplans und der Aktionsplan selbst enthält ein Vorwort der Bundeskanzlerin.

Darüber hinaus bewarb sich Deutschland im Jahr 2019 mit Erfolg um einen Sitz im Lenkungsgremium des internationalen OGP-Sekretariats.³ Die offizielle deutsche Delegation zum globalen OGP-Treffen in Ottawa umfasste VertreterInnen mehrerer Bundesministerien und wurde von der Staatsministerin für Digitalisierung, Dorothee Bär angeführt.⁴

Eine stärkere Sichtbarkeit der OGP kommt auch in der politischen Diskussion zum Ausdruck, dass sowohl Parteien der Regierung als auch der Opposition Deutschlands Verpflichtungen zu den OGP-Prinzipien in Diskussionen zu Transparenz und Offenheit ins Feld führen.⁵

Die direkten finanziellen Mittel für OGP-bezogene Aktivitäten im Bundeshaushalt erhöhten sich von EUR 285.000 in 2018 auf EUR 1.085.000 in 2019. Die zur Verfügung gestellten Mittel bewegen sich auch 2020 auf dem Niveau von 2019 und werden von mehreren Seiten als ausreichend zur Abdeckung der direkten OGP-Koordinationskosten eingeschätzt.⁶⁷ Die Budgets anderer an der OGP-Umsetzung beteiligter Ministerien beinhalten keine explizit der OGP zugeschriebenen Titel, aber beinhalten Zuweisungen für Offene Daten und andere Aktivitäten, die sich auf Aktivitäten im Aktionsplan beziehen.⁸

3.2 Der Ko-Kreationsprozess des Aktionsplans

Die Entwicklung des zweiten deutschen Aktionsplans fand unter günstigeren politischen Rahmenbedingungen statt als beim ersten Aktionsplan. Zum Beispiel überlagerte sich die Designphase diesmal nicht mit dem Übergang in eine neue Legislaturperiode und der Koalitionsvertrag für die aktuelle 19. Legislaturperiode enthält eine explizit Bekräftigung des deutschen Engagements in der OGP.⁹

Es stand mehr Zeit für die Entwicklung des 2. Aktionsplans zur Verfügung, sowohl in Bezug auf den ganzen Prozess als auch in Bezug auf individuelle Veranstaltungen, die mit mehr Vorlauf angekündigt werden konnten. Aufgrund der Erfahrung, die die Teilnehmer im Verlauf des ersten Aktionsplans sammeln konnten, waren im Allgemeinen auch die Wahrnehmung und das Wissen über die OGP im Kreis der teilnehmenden Stakeholder von Anfang an höher.¹⁰ Eine interaktive Online-Plattform unterstützte das Sammeln und Diskutieren von Ideen und machte es einfacher, dem Prozess zu folgen und sich einzubringen.¹¹ Eine neue Webpräsenz des OGP PoC stellte darüber hinaus umfangreiche Hintergrundmaterialien zur OGP zur Verfügung.¹²

Der Ko-Kreationsprozess für den zweiten deutschen Aktionsplan umfasste im Vergleich zum ersten Plan vielfältigere Möglichkeiten des Austausches¹³, z.B.

- ein Informationstreffen vor der Designphase im Oktober 2018;
- eine öffentliche Auftaktveranstaltung im März 2019 mit einer ersten Diskussion möglicher Themenschwerpunkte für den neuen Aktionsplan;
- eine einmonatige Online-Austauschphase im April 2019, die eine tiefgreifendere Auseinandersetzung mit den Vorschlägen ermöglichte, als es für den vorherigen Aktionsplan der Fall war;
- die Förderung von zivilgesellschaftlichen Arbeitstreffen, um die Themenschwerpunkte zu vertiefen und
- einen zusammenfassenden Workshop im Mai 2019.

Die zusammenfassende Einordnung und Prioritätensetzung für die Vorschläge der Zivilgesellschaft erfolgte in einem Arbeitstreffen mit der klaren Zielvorgabe, eine priorisierte Shortlist von Vorschlägen zu erstellen. An diesem Arbeitstreffen nahmen Akteure der Zivilgesellschaft sowie der PoC bei, und der Diskussion wurden klare Kriterien und Einstufungen der Vorschläge zugrunde gelegt.¹⁴ Das Feedback der Bundesregierung zu den Vorschlägen der Zivilgesellschaft war detaillierter als im ersten Aktionsplan.¹⁵ Des Weiteren waren im Ko-Kreationsprozess für den zweiten Aktionsplan neue Stakeholder jenseits der thematischen Kerngruppe zu Offenen Daten und Offener Regierungsführung beteiligt, z.B. eine NGO, die im Bereich Behinderung und Inklusion tätig ist, oder eine Vereinigung von NGOs in der Entwicklungspolitik.¹⁶

Der zweite Aktionsplan enthält insgesamt fünf Verpflichtungen von drei Bundesländern. Dies stellt einen wichtigen ersten Schritt dar im Hinblick einer Öffnung des OGP-Prozesses zur subnationalen Ebene, auf der viel Engagement und viele Aktivitäten im Bereich Offener Regierungsführung stattfinden.¹⁷ Der Entwicklungsprozess dieser Länderverpflichtungen war je nach Bundesland unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen fanden eine Reihe von Treffen und Workshops mit der Zivilgesellschaft statt, um die Verpflichtungen zu entwickeln.¹⁸ Die Verpflichtungen für Sachsen und Schleswig-Holstein erweitern bestehende Aktivitäten, die in den jeweiligen Koalitionsverträgen zwischen den regierenden Parteien in beiden Ländern verankert sind.¹⁹

Der Gesamtansatz für die Entwicklung des zweiten Aktionsplans orientiert sich stark am Prozess für den ersten Aktionsplan. Das Vorgehen kann noch immer eher als ein zweigleisiger Konsultationsmechanismus als ein Prozess iterativer Ko-Kreation beschrieben werden.²⁰ Der PoC koordinierte den Austausch mit der Zivilgesellschaft und die Konsolidierung der eingereichten Vorschläge. Gleichzeitig führte der PoC eine interne Konsultation mit Ministerien und anderen Bundesorganen durch, um bestehende und geplante Aktivitäten zu identifizieren, die in den Themenkreis Offene Regierungsführung fallen und für die eine Berücksichtigung im Aktionsplan in Betracht kommen könnte. Dieses getrennt zweiseitige Vorgehen ist per se kein signifikantes strukturelles Defizit, da es nach wie vor vielleicht das praktikabelste Format für die Organisation eines Multistakeholderprozesses auf Bundesebene darstellt vor dem Hintergrund eines stark ausdifferenzierten Verwaltungsapparates und der organisatorischen Herausforderungen des Föderalismus.²¹

Ungeachtet des regeren Austausches zwischen Regierung und Zivilgesellschaft besteht noch immer ein Verbesserungspotenzial sowohl hinsichtlich der Einbeziehung von Stakeholdern aus anderen Politikbereichen als auch der Verankerung von Elementen Offener Regierungsführung in diesen Themenbereich, Bemühungen, die dem themenübergreifenden Charakter von Offener Regierungsführung Rechnung tragen.²² Die Einbeziehung subnationaler Akteure ist noch in der Anfangsphase. Der IT-Planungsrat (das federführende Gremium zur Abstimmung von Bundes- und Landesaktivitäten im IT-Bereich) erachtet dies als einen Bereich für Verbesserungen und beschreibt die gegenwärtige Vorgehensweise als eher ad-hoc und wenig systematisiert.²³

Eine zusätzliche Feedback- und Erörterungsphase könnte den Prozess wesentlich verbessern. Es gab bisher keine substanzielle Möglichkeit für zivilgesellschaftliche Akteure, sich mit den von der Regierung für den Aktionsplan ausgewählten Verpflichtungen auseinanderzusetzen und Feedback zum Gesamtentwurf des Plans zu geben. Die Einführung solch einer Feedback-Phase könnte dabei helfen, die Verpflichtungen weiter zu verfeinern und zivilgesellschaftliches Feedback besser zu integrieren. Dies ist besonders wichtig vor dem Hintergrund eines weit verbreiteten Eindrucks auf Seiten der Zivilgesellschaft, dass der Aktionsplan ambitionierter hätte ausfallen können und dass die eingereichten Vorschläge und Argumente keine nachhaltige Wirkung auf die letztendlich beschlossenen Verpflichtungen gehabt hätten.²⁴ Andere Verbesserungsvorschläge von Seiten der Zivilgesellschaft für den Entwicklungsprozess des Aktionsplans beinhalten einen längeren Zeitraum für die Online-Konsultation, frühere Benachrichtigungen zu Eingabefristen, niedrigschwellige Beteiligung durch Verzicht auf die Anmeldeerfordernis,²⁵ die Organisation von Veranstaltungen außerhalb Berlins und finanzielle Unterstützung für zivilgesellschaftliche Akteure, um deren Engagement mit der OGP zu erleichtern.²⁶

Nur eine geringe Anzahl der von der Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge – vornehmlich in Bezug auf Regionallabore für Offene Regierungsführung und Aspekte im Bereich Offene Daten – finden sich in den Verpflichtungen des zweiten Aktionsplans wieder.²⁷ Zentrale Prioritäten, z.B. Vorschläge für ein verpflichtendes Lobbyregister und ein Register zur Nachverfolgung der Entwicklung von Gesetzesvorhaben (legislativer Fußabdruck) wurden nicht berücksichtigt.²⁸ Allerdings ist es erwähnenswert, dass die Bundesregierung eine 18-seitige öffentliche Antwort mit detaillierten Ausführungen zusammengestellt hat, um die Ablehnung bzw. Berücksichtigung der eingereichten Vorschläge zu begründen.²⁹

Table 4: Der Grad öffentlicher Mitwirkung

Der UBM hat für die OGP den Ansatz „Spektrum der Beteiligung“ der Internationalen Vereinigung für Öffentliche Beteiligung [International Association for Public Participation (IAP2)] adaptiert.³⁰ 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 Entwicklungs-phase 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 ³¹	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	

OGP-Standards für Beteiligung und Ko-Kreation

2017 verabschiedete die OGP die *OGP-Standards für Beteiligung und Ko-Kreation*, um die Beteiligung von und Ko-Kreation mit der Zivilgesellschaft in allen Phasen des OGP-Zyklus zu unterstützen. Es wird erwartet, dass alle teilnehmenden Staaten diese Standards einhalten. Die Standards zielen darauf ab, den Anspruch und die Qualität der Beteiligungsprozesse während der Entwicklung, Umsetzung und Begutachtung des Aktionsplans zu stärken.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick darüber, inwieweit Deutschland diese Standards umgesetzt hat.

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

Multi-Stakeholder-Forum	
Ia. Forum eingerichtet: Das Open Government Netzwerk (OGN) koordiniert große Teile der zivilgesellschaftlichen Teilnahme am OGP-Prozess. Das OGN fungiert als einer der Hauptvermittler zwischen Zivilgesellschaft und dem OGP-Ansprechpartner auf Regierungsseite (PoC). ³²	Grün
Ib. Regelmäßigkeit: Austausch mit der Zivilgesellschaft und Bundesministerien wird vom PoC organisiert und findet mindestens vierteljährlich statt, entweder persönlich oder durch telematische Mittel.	Grün
Ic. Gemeinsame Entwicklung des Mandats: Es gibt ein substantielles Engagement auf Seiten der Zivilgesellschaft, aber das Mandat für die Teilnahme Deutschlands an der OGP wird größtenteils auf Seiten des PoC im Bundeskanzleramt in Zusammenarbeit mit relevanten Repräsentanten der Regierung entwickelt.	Gelb

I d. Öffentliches Mandat: Informationen zu Zielsetzung, Teilnahme- und Governancestrukturen sind öffentlich zugänglich auf der OGP-Webseite. ³³	Grün
2a. Multi-Stakeholder: Das OGN fungiert als Hauptkoordinator für die Zivilgesellschaft im OGP-Prozess. Es besteht ausschließlich aus Akteuren der Zivilgesellschaft und wird von diesen gelenkt. Stakeholder auf der Regierungsseite sind formal nicht repräsentiert. Allerdings war der allgemeine Ko-Kreationsprozess für den zweiten Aktionsplan von einem multi-stakeholder-orientierten Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Regierung geprägt.	Gelb
2b. Parität: Eine signifikante Anzahl von Akteuren der Zivilgesellschaft nahm am Entwicklungsprozess des Aktionsplans teil.	Gelb
2c. Transparente Auswahl: Mitglieder des Lenkungsausschusses des OGN werden durch einen fairen und transparenten Prozess ausgewählt.	Grün
2d. Mitwirkung hochrangiger RegierungsvertreterInnen: Am Ko-Kreationsprozess des zweiten Aktionsplans waren Referatsleiter des Bundeskanzleramtes beteiligt. Vertreter der Regierung auf Minister- und Staatssekretärs-ebene nahmen nach Bedarf an relevanten Veranstaltungen teil.	Grün
3a. Offenheit: Das Forum akzeptiert Inputs und Eingaben zum Aktionsplan von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen und anderen Stakeholdern außerhalb des Forums.	Grün
3b. Virtuelle Teilnahme: Es besteht die Möglichkeit zur virtuellen Teilnahme zumindest in einigen der Treffen und Veranstaltungen.	Grün
3c. Protokoll: Das OGP-Forum berichtet in proaktiver Form über seine Entscheidungen, Aktivitäten und Resultate an Stakeholder im breiteren Umfeld von Regierung und Zivilgesellschaft. ³⁴	Grün

Entwicklung des Aktionsplans	
4a. Transparenz des Prozesses: Es gibt eine nationale OGP Webseite, auf der Informationen über alle Aspekte des OGP-Prozesses proaktiv veröffentlicht werden.	Grün
4b. Dokumentenbereitstellung im Voraus: Die Regierung stellt relevante Informationen im Voraus öffentlich zur Verfügung.	Grün
4c. Förderung der öffentlichen Wahrnehmung: Das Forum unternimmt Öffentlichkeitsarbeit, um relevant Stakeholder über den OGP-Prozess zu informieren.	Grün
4d. Kommunikationskanäle: Die Regierung ermöglicht direkte Kommunikation mit Stakeholdern, um auf Fragen zum Aktionsplanprozess zu antworten.	Grün
4e. Begründete Antwort: Die Regierung erstellte ein 18-seitiges Papier mit detaillierter Begründung zur (Nicht-)Berücksichtigung der eingereichten Vorschläge. Eine Gelegenheit zur Diskussion des Entwurfes des Aktionsplans ist nicht vorhanden.	Grün

5a. Dokumentensammlung: Die Regierung unterhält und veröffentlicht eine Sammlung relevanter Dokumente³⁵ im Einklang mit den UBM Richtlinien.

Grün

¹ Open Government Deutschland, "Open Government in Germany" (12. Sept. 2019), <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-en/content/open-government-in-germany-1685492>.

² Open Government Deutschland, "Chancellor Merkel announcing the 2nd National Action Plan in the framework of Germany's participation in the OGP" (31. Aug. 2019), <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-en/content/chancellor-announces-national-action-plan-1685508>.

³ Open Government Deutschland, "Open Government in Germany."

⁴ Open Government Deutschland, "Delegation attended the OGP Global Summit 2019" (6. Jun. 2019), <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-en/content/delegation-attended-the-ogp-global-summit-2019-1685490>.

⁵ OGP wurde in parlamentarischen Protokollen und Dokumenten bisher mehr als 20 Mal in der gegenwärtigen Legislaturperiode erwähnt (Anfrage bei http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/simple_search.do); siehe z.B. Deutscher Bundestag, "Kleine Anfrage der Abgeordneten Tabea Rößner et al." Drucksache 19/16638 (20. Jan. 2020), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/166/1916638.pdf>.

⁶ Die direkten OG-Budgetzuweisungen sind nicht im Einzelnen im Haushalt für 2020 ausgewiesen, sondern wurden unter zwei unterschiedlichen Budgettiteln subsumiert. OGP-Ansprechpartner, E-Mail an UBM-Gutachter, Dez. 2019.

⁷ Deutscher Bundestag, "Gesetzentwurf der Bundesregierung" Drucksache 19/3400 (10. Aug. 2018), Item 532 05-01 I, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/034/1903400.pdf>.

⁸ *Ibid.* Siehe auch Deutscher Bundestag, "Strategie und Umsetzung der Open Government Partnership, von Open Data, Transparenz und Bürgerbeteiligung", Drucksache 19/4026 – 2708.18 (2018), <https://kleineanfragen.de/bundestag/19/4026-strategie-und-umsetzung-der-open-government-partnership-von-open-data-transparenz-und-buergerbeteiligung>.

⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), "Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land" https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

¹⁰ Teilnahme des UBM-Gutachters an zwei Konsultationsveranstaltungen, 6. März 2019 und 15. Mai 2019 (siehe auch Kapitel VI zu Einzelheiten).

¹¹ Open Government Deutschland, "Online-Konsultation zum 2. NAP", (besucht Aug. 2020), <https://ogpde.yrpri.org/community/940>.

¹² Open Government Deutschland, "OGP: 'Open Response + Open recovery'" (2020), <https://www.open-government-deutschland.de/>.

¹³ Vergleiche die Dokumentation der Entwicklungsphase in Kapitel V mit der entsprechenden Dokumentation für den ersten Aktionsplan im UBM-Design-Bericht (2017–2019). Zu Einzelheiten des Konsultationsprozesses siehe auch <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/machen-sie-mit--1591044>; für eine Zeitschiene der Konsultationsveranstaltungen siehe <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/termine/zeitleiste-1591046>, und für das Archiv der Veranstaltungsprotokolle etc. siehe <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/71118924>.

¹⁴ Für eine Zusammenfassung siehe <https://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2019/05/NAP2-Ergebnisse-Konsultation.pdf>, zur Teilnehmerliste siehe https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/72498481?op=preview&back_url=72254815; für die angewendeten Kriterien siehe https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/72254826?op=preview&back_url=72254815.

¹⁵ Vgl. das 18-seitige Antwortschreiben der Regierung mit detaillierter Erörterung der Empfehlungen <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1659374/6df5c9d56a89546d87d8e35c98c8f6c6/antwortideen-data.pdf?download=1> mit der dreiseitigen Antwort der Regierung im ersten Aktionsplan, https://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2017/06/Antwort_Bewertungsergebnis_OGP_Ideen_ZivilG_170530.pdf.

¹⁶ Siehe Teilnehmerliste der Kick-off-Veranstaltung zum Aktionsplandesign <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1591246/0823f40a5711aä640eb4e18fc525263/teilnehmerliste-data.xlsx?download=1>. Lediglich 40% der TeilnehmerInnen am Kick-off-Meeting bezeichneten sich selbst als Open Government ExpertInnen, mehr als 50% gaben an mit dem Konzept einigermaßen vertraut zu sein und mehr lernen zu wollen. (Open Government Deutschland, "Bildschirmfotos Teilnehmerumfrage Auftakt 6. März" (2020), <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/bildschirmfotos-teilnehmerumfrage-auftakt-6-märz-1596006>).

¹⁷ Aufgrund föderaler Regelungen fallen diese Verpflichtungen unter das Berichtswesen des Aktionsplans, werden aber selbständig von den jeweiligen Bundesländern und nicht von der Bundesregierung verantwortet. Zu den rechtlichen und praktischen Einzelheiten von Bundes- und Länderverpflichtungen siehe die Einleitung des Länderkapitels des Deutschen Aktionsplans 2019–2021 (S. 52).

¹⁸ Offene Kommunen. NRW, "Open Government bei uns – NRW beim 2. Nationalen Aktionsplan" (20. Aug. 2019), <https://oknrw.de/open-government-bei-uns-nrw-beim-2-nationalen-aktionsplan/>; Michael Peters, "Open Government in Deutschland: mehr zivilgesellschaftliche Beteiligung" (Open Government Netzwerk Deutschland, 26. Feb. 2019), <https://opengovpartnership.de/open-government-in-deutschland-mehr-zivilgesellschaftliche-beteiligung/>.

¹⁹ Mitteldeutscher Rundfunk, "Koalitionsvertrag Sachsen für die Jahre 2019 bis 2024" (besucht Aug. 2020), <https://www.mdr.de/sachsen/politik/koalitionsvertrag-sachsen-104.html> (Auweitung der Beteiligungsplattform); Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017–2022) (2017), https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/_documents/koalitionsvertrag2017_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Förderung der Nutzung von Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung).

²⁰ Für Einzelheiten zum zweiseitigen Konsultationsprozess siehe Kapitel III des ersten UBM Design Reports. (Dr. Dieter Zinnbauer, *Independent Reporting Mechanism (IRM): Germany Design Report 2017–2019* (OGP, 2019),

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/Germany_Design-Report_2017-2019_EN_for-public-comment_rev.pdf.

²¹ Siehe diesbezgl. Diskussion, *ibd*.

²² Die Teilnehmerzahlen in nachfolgenden Veranstaltungen im Entwicklungsprozess fielen etwas ab. *Vergleiche* die jeweiligen Teilnehmerlisten <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1599260/f65937dd113c696c05f81b497a1a2bcb/teilnehmerliste-9april-data.pdf?download=1> (Arbeitstreffen 9. Mai 2019) mit <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1599260/f65937dd113c696c05f81b497a1a2bcb/teilnehmerliste-9april-data.pdf?download=1> (Workshop 15. Mai 2019).

²³ IT-Planungsrat, *Bericht des IT-Planungsrats für die Jahre 2019 und 2020 an die Besprechung des Chefs des Bundeskanzleramts mit den Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder* (29 Okt. 2019), https://www.it-planungsrat.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Entscheidungen/30_Sitzung/Bericht_ITPLR_2019-2020.pdf?blob=publicationFile&v=1.

²⁴ Michael Peters, “Is Germany ready for the OGP Steering Committee?” (Medium, 8. Nov. 2019), <https://voices.transparency.org/is-germany-ready-for-the-ogp-steering-committee-167822526c16>.

²⁵ Die Registrierung war offen für alle und diente logistischen Zwecken in der Organisation von Veranstaltungen und der Eingangsregistrierung für Regierungsgebäude.

²⁶ Semi-strukturierte Umfrage in der Zivilgesellschaft (Verteiler über Open Government Netzwerk Deutschland) mit Fragen zum Konsultationsprozess (8 Antworten), 27. November–5. Dezember 2019.

²⁷ Siehe die Stellungnahme des zentralen zivilgesellschaftlichen Netzwerkes, das den Aktionsplan begleitete: Michael Peters, “Bundesregierung macht kleine Fortschritte auf großer Baustelle” (Open Government Netzwerk Deutschland, 4. Sept. 2019), <https://opengovpartnership.de/zweiter-nationale-aktionsplan/>; Dr. Jörn von Lucke, *Open Government Nationaler Aktionsplan, Kommune21* (5. Dez. 2019), https://www.kommune21.de/meldung_32905_Nationaler+Aktionsplan.pdf; *Deutscher Bundestag (2019) Drucksache 19/14596, Antrag der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz et al. Transparenz bei Regierung und Behörden stärken, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln* <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/145/1914596.pdf>.

²⁸ Für die konsolidierte Liste der zivilgesellschaftlichen Forderungen siehe <https://docs.google.com/document/d/1s5wNsA-jNKpwFwf5Smj9hxka2NO8L43uNiZYH4EVRthg/edit#heading=h.rwizln64j3cn>; für das detaillierte Feedback der Regierung und die Gründe für (Nicht-)Berücksichtigung einzelner Vorschläge siehe <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1659374/6df5c9d56a89546d87dde35c98c8f6c6/antwortideen-data.pdf?download=1>.

²⁹ “Rückmeldung der Bundesregierung zu den Vorschlägen aus dem Konsultationsprozess im Rahmen der Erarbeitung eines 2. Nationalen Aktionsplans zur Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP)” <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591100/1659374/6df5c9d56a89546d87dde35c98c8f6c6/antwortideen-data.pdf?download=1>.

³⁰ “IAP2’s Public Participation Spectrum,” IAP2, 2014, http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

³¹ OGP’s *Governance Statuten* beschreiben die Partizipations- und Ko-Kreationserfordernisse, die ein Land erfüllen muss, um in Entwicklung und Umsetzung der Aktionspläne im Einklang mit dem OGP-Prozess zu handeln. Vor dem Hintergrund dieser Erfordernisse hat Deutschland in der Entwicklung des Aktionsplans 2019–2021 nicht im Widerspruch zum OGP-Prozess gehandelt.

³² Das OGN ist ein offenes Netzwerk für zivilgesellschaftliche Akteure und einzelne BürgerInnen. Es fördert den zivilgesellschaftlichen Austausch zu OGP-Themen, und zwar primär über einen Netzwerkkordinator, eine gewählte Strategieguppe und durch Online- und Vor-Ort-Veranstaltungen. Für Einzelheiten siehe Kapitel III im UBM-Design-Report zum ersten Aktionsplan, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Germany_Design-Report_2017-2019_EN.pdf.

³³ Siehe <https://opengovpartnership.de/netzwerk/>

³⁴ Protokolle verfügbar unter: <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/71118924>.

³⁵ Open Government Deutschland, “Teilnahme an der OGP Berichtswesen” (19. Feb. 2019), <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/aktionspläne-und-berichte/berichtswesen-1591026>.

IV. Verpflichtungen

Alle an der OGP teilnehmenden Regierungen entwickeln Aktionspläne mit konkreten Verpflichtungen für einen Zeitraum von zwei Jahren. Als Einleitung informieren die Regierungen über bereits existierende Anstrengungen im Bereich Offener Regierungsführung, einschließlich spezieller Strategien und laufender Programme.

Die OGP-Verpflichtungen sollten den spezifischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen des jeweiligen Landes angemessen sein. Darüber hinaus sollten diese OGP-Verpflichtungen auch relevant im Hinblick auf die Werte der OGP sein, die in den OGP-Governance-Statuten und der von allen teilnehmenden Staaten unterzeichneten Open Government Declaration dargelegt sind.¹ Indikatoren und Methodik des UBM-Prozesses sind im protokollarischen UBM-Handbuch vermerkt.² Eine Zusammenfassung der Schlüsselindikatoren, die im UBM Verwendung finden, ist im Annex enthalten.

Allgemeine Übersicht über die Verpflichtungen

Deutschlands zweiter Aktionsplan deckt ein breites Themenspektrum ab. Mehrere Verpflichtungen zielen darauf ab, innovative, technologie-orientierte Praktiken im öffentlichen Sektor voranzutreiben, z.B. durch die Einrichtung regionaler Open Government Labore (regOGLs) in Verpflichtung 1 und eines Digital Innovation Teams (Verpflichtung 4). Einige Verpflichtungen bauen auf dem Thema Offene Daten auf, das schon im ersten Aktionsplan ein zentraler Bestandteil war. Andere Verpflichtungen sind der Verbesserung von existierenden oder der Einrichtung von neuen Beteiligungsmechanismen gewidmet. Beispiele hierfür sind die Bestrebungen, öffentlichen Input zur Gestaltung der deutschen Außenpolitik zu sammeln (Verpflichtung 2), Teilnahmemöglichkeiten in der Jugendstrategie der Bundesregierung (Verpflichtung 3) und die Förderung öffentlicher Beteiligung in der Rechtssetzung (Verpflichtung 8). Verpflichtung 5 baut direkt auf einer Verpflichtung im ersten Aktionsplan auf und setzt sich die weitere Verbesserung in Transparenz und öffentlichem Dialog in Bezug auf die deutsche Entwicklungspolitik zum Ziel.

Der zweite deutsche Aktionsplan enthält auch, als selbständige Aktivitäten, fünf Verpflichtungen deutscher Bundesländer. Drei davon kommen aus Nordrhein-Westfalen und jeweils eine aus dem Freistaat Sachsen und aus Schleswig Holstein. Thematisch decken diese Verpflichtungen auf Länderebene ähnliche Politikfelder ab wie die Verpflichtungen der Bundesregierung. So geht es z.B. um Offene Daten, zivilgesellschaftliches Engagement und die Nutzung digitaler Innovationen.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance," OGP, Juni 2012 (aktualisiert März 2014 und April 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² "IRM Procedures Manual," OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

I. Regionale Open Government Labore

Hauptziel

„Es werden deutschlandweit bis zu 16 ‚regionale Open Government Labore‘ (regOGL) durch das BMI unterstützt. Regionale Open Government Labore bilden einen Rahmen für die Zusammenarbeit von Kommunalverwaltungen, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft ggf. unter Mitwirkung von Wissenschaft und lokaler Wirtschaft. Die Initiative für die regOGL soll aus den jeweiligen Regionen kommen.“

Meilensteine

- I.1 Bewerbungsphase und Auswahl von bis zu 16 regOGL
- I.2 Beauftragung einer Forschungsassistenz mit den Aufgaben:
 - Sicherung des Austauschs der regOGL
 - Verallgemeinerung der Erkenntnisse
 - Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit
- I.3 Aufbau und Etablierung der Laborarbeit
- I.4 Erarbeitung Zwischenfazit für zweiten NAP OGP und Regionalkonferenz
- I.5 Erarbeitung Ergebnisdokumente und Präsentation zur Abschlusskonferenz

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Partizipation
Potenzielle Wirkung	Gering

Analyse der Verpflichtung

Eine tiefergreifende Verankerung von Open Government in Deutschland erfordert weiterhin einen Kulturwechsel innerhalb der öffentlichen Verwaltung und des politischen Systems.¹ Offene Regierungsführung wird oft nicht als strategische Investition, sondern als zweitrangig angesehen gegenüber Werten wie Effizienz und Effektivität in der Verwaltung.² Das ist auch der Fall auf regionaler und lokaler Ebene.³ In einer Umfrage unter 600 lokalen Verwaltungen z.B. wurde eine große Lücke zwischen der Einschätzung der potenziellen Relevanz von Open Government und deren Realisierung in der Praxis festgestellt.⁴

Die Verpflichtung versucht, diesen Kulturwandel durch die Einrichtung von bis zu 16 regionalen Open-Government-Laboren (regOGL) zu befördern. Die regOGL werden praktische Initiativen zu offener Regierungsführung sowie die Ko-Kreation dieser Aktivitäten zwischen lokaler Verwaltung und Zivilgesellschaft unterstützen.

Die Einrichtung dieser regOGL soll selbst partizipativ erfolgen. Lokale Verwaltungen zusammen mit Akteuren der Zivilgesellschaft sowie der Wirtschaft werden gemeinsam Vorschläge entwickeln und in den Förderwettbewerb der regOGL einreichen. Die Initiative kann dabei sowohl von den lokalen Verwaltungen als auch von der Zivilgesellschaft ausgehen; die Qualität der in den Bewerbungen zum Ausdruck gebrachten Kooperation von Verwaltung und Zivilgesellschaft stellt mit 20 Prozent das am

höchsten gewichtete Auswahlkriterium dar.⁵ Die Verpflichtung ist daher relevant für den OGP-Wert der Partizipation. Die konkreten Arbeitsprogramme und Aktivitäten für jedes einzelne Labor werden erst in der Umsetzungsphase ausgearbeitet.

Gegenwärtig existierende Initiativen zu Open Government in der lokalen Verwaltung enthalten nur begrenzt Mechanismen zur Ko-Kreation. Ein vorheriges Pilotprogramm, auf dem die regOGL direkt aufbauen, bestand aus Projekten die größtenteils von den lokalen Verwaltungen vorangetrieben wurden. Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure sowie deren Gefühl der effektiven Teilhabe war von Projekt zu Projekt unterschiedlich und tendierten dazu, sich im Laufe der Zeit abzuschwächen.

In welchem Umfang die neuen regOGL einen wirklichen Kulturwandel hin zu mehr Teilhabe und Offenheit auf lokaler Ebene vorantreiben könnten, kann erst dann beurteilt werden, wenn die konkreten Initiativen, die Förderung erhalten werden, ausgewählt sind. Das beschriebene Auswahlverfahren setzt einen klaren Schwerpunkt auf den Aspekt der Ko-Kreation und könnte somit bedeutsame Veränderungen in Verwaltungspraxis und -kultur befördern. Die regOGL genießen zudem im Moment gute politische Sichtbarkeit, da sie explizit im Koalitionsvertrag der regierenden Parteien erwähnt werden.⁶ Gleichzeitig aber müssen die regOGL immer noch als eine relative kleine Pilotinitiative angesehen werden, da nur für bis zu 16 Projekte Fördermittel bereitgestellt werden.

Ein besonderes Augenmerk auf und Mainstreaming konkreter neuer Formate der Ko-Kreation⁷ könnte, obwohl gegenwärtig nicht explizit im Text der Verpflichtung erwähnt, die Wirksamkeit der Verpflichtung in diesem Bereich erhöhen.⁸ Darüber hinaus könnte die Ergebnisorientierung durch die Definition praktischer und nachprüfbarer Zielvorgaben für die regOGL-Piloten weiter gestärkt werden.

Insgesamt ist es damit zu erwarten, dass die neuen regOGL positive, aber eher kleinere Verbesserungen in der Kooperationsbereitschaft und Offenheit der lokalen Verwaltung herbeiführen könnten, insbesondere in Bezug auf Veränderungen in der Verwaltungskultur hinsichtlich der Beteiligung der Zivilgesellschaft in der Entscheidungsfindung und Prioritätensetzung für Programme von hohem Profil. Die Verpflichtung hat das Potenzial, gute Beispiele und gangbare Formate für genuine Partnerschaften zwischen lokaler Verwaltung und Zivilgesellschaft im Bereich Open Government herauszuarbeiten.⁹ Falls erfolgreich, könnten der regOGL-Ansatz dann auch in anderen Kommunalverwaltungen zum Einsatz kommen.

¹ Dr. Joachim Beck and Dr. Jürgen Stember, *Modellkommune Open Government – Projektbericht* (BMI, Aug. 2019), <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/projektbericht-modellkommune-open-government.pdf>.

² *Ibd.*

³ Siehe Umfrage unter Bundesbehörden, enthalten in Deutscher Bundestag, *Erster Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten*, Drucksache 19/14140 (10 Okt. 2019), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf>; siehe auch eine Umfrage unter lokalen Behörden, enthalten in BMI (Beck and Stember, *Modellkommune Open Government – Projektbericht*).

⁴ *Ibd.* S. 62.

⁵ BMI, "Regionale Open Government Labore" (besucht Aug. 2020), http://open-government-kommunen.de/?page_id=2389.

⁶ CDU, CSU und SPD, *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land* 19/14140 (besucht Aug. 2020), 45, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

⁷ Dies beinhaltet z.B. Formate zur Ko-Kreation oder Deliberation wie Bürgerräte oder Citizen Juries

⁸ Für eine Analyse zu den strukturellen Herausforderungen für inklusives Engagement siehe z.B. BMFSFJ, *Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland*, Drucksache 18/11800 (2017), <https://www.bmfsfj.de/blob/115658/1080633f687d3f9c462a0432401c09d7/zweiter-engagementbericht---bundestagsdrucksache-data.pdf>.

⁹ Da die Entwurfsphase dieses Berichts sich etwas mit der Frühphase der Umsetzung dieser Verpflichtung überschneidet, kann bereits festgestellt werden, dass 13 Projekte zur Fördereung ausgewählt worden sind. Auf Basis von kurzen Projektbeschreibungen ergibt sich der Eindruck, dass mindestens 10 Projekte direkt gesellschaftliches Engagement im Fokus haben und eines der Projekte den Schwerpunkt auf Open Data legt (Regierungsvertreter des zuständigen Referates (BMI, Unit H II 1), E-Mail an UBM-Gutachter, 9. März 2020).

2. Zivilgesellschaftlicher Dialog zu Außenpolitik

Hauptziel

„Das AA wird viele bereits bestehende Formate und Aktivitäten besser sichtbar machen, die im Bereich der Außenpolitik dem Leitbild von Open Government entsprechen und das Potenzial weiterer Maßnahmen stärker ausschöpfen. Der zivilgesellschaftliche Dialog mit Think Tanks und der organisierten Zivilgesellschaft sowie mit Bürgerinnen und Bürgern soll in unterschiedlichen Formaten fortgeführt werden, u.a. zum 150-jährigen Bestehen des AA. Diese Dialogveranstaltungen haben informativen Charakter und finden online wie offline statt. Der Zivilgesellschaft soll in konsultativen Formaten wie Blogdebatten und einem Hackathon die Möglichkeit gegeben werden, ihre Meinungen und Ideen stärker in die Gestaltung deutscher Außenpolitik einzubringen. Weiterhin können Interessierte über Social Media mit dem AA und dem Bundesminister in Kontakt treten, Fragen stellen und kommentieren, z.B. bei Formaten wie dem Instagram-Fragen-Sticker, die dann beantwortet werden. Das AA digitalisiert Teilbestände seines Politischen Archivs und wird diese zur freien, nicht kommerziellen Nutzung online stellen. Metadaten zu ca. 20 km Papierakten und ca. 18 Millionen digitalisierte Images, zum Teil in maschinenlesbarer Form, werden via Online-Zugang zur freien Recherche mit Downloadmöglichkeit vorbereitet.“

Meilensteine

2.1 Deutsche Außenpolitik erklären und diskutieren: Informative Formate mit Think Tanks und Bürgerinnen und Bürgern, online wie offline.

- Umfangreiche informative Veranstaltungen zu 150 Jahre Auswärtiges Amt (AA)
- fortlaufende Bürgerdialoge
- jährliche Bürgerwerkstatt Außenpolitik
- regelmäßige Werkstattformate (Open Situation Rooms)

2.2 Zu deutscher Außenpolitik mitreden: konsultative Formate

- eine weitere Blog-Debatte auf der Seite peacelab.blog, deren Ergebnisse bei der Umsetzung der Krisenleitlinien des AA berücksichtigt werden
- Organisation eines Hackathons zur Verbesserung von Krisenfrüherkennungsmodellen und Frühwarnungstools mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern

2.3 Digitalisierung und Veröffentlichung von ausgewählten Teilen des Politischen Archivs des AA. Zugänglichmachen von Akten online für alle

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Transparenz, Partizipation
Potenzielle Wirkung	Transformativ

Analyse der Verpflichtung

Die Verpflichtung zielt darauf ab, die Außenpolitik Deutschlands zugänglicher und offener zu gestalten. Der erste Teil der Aktivitäten will die öffentliche Beteiligung im Bereich Außenpolitik ausdehnen und vertiefen. Dies beinhaltet Informationsveranstaltungen zum Anlass des 150. Jahrestages der

Gründung des Auswärtigen Amtes ebenso wie Bürgerdialoge, Werkstattformate (z.B. sog. Open Situation Rooms) und einen Hackathon. Der zweite Teil der Verpflichtung stellt darauf ab, die laufende Digitalisierung des zentralen dokumentarischen Archivs des Auswärtigen Amtes (das *Politische Archiv*¹) voranzutreiben und einen öffentlichen Online-Zugang einzurichten. Die Verpflichtung ist damit relevant für die OGP-Werte Transparenz (öffentlicher Online-Zugang zum *Politischen Archiv*) und Partizipation (die interaktiven Beteiligungselemente in den geplanten Veranstaltungen und Kommunikationsformaten).

Aktuelle Umfragen deuten darauf hin, dass das öffentliche Interesse an Außenpolitik in Deutschland hoch ist: 69 Prozent der befragten Bürger geben an, großes oder sehr großes Interesse an diesem Politikbereich zu haben. Diese Ansichten werden begleitet von geäußerten Bedürfnissen zu mehr Engagement und Kommunikation, aber gleichzeitig auch qualifiziert durch Bedenken hinsichtlich der Komplexität der zugrunde liegenden Sachverhalte.² Im Jahr 2018 waren mehr als 190 Organisationen aktiv zu außenpolitischen Themen in Deutschland engagiert und mehr als 70 Prozent dieser Gruppen gaben an, schon mit dem Auswärtigen Amt im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung zusammenzuarbeiten. Die diesen Zahlen zugrunde liegende Erhebung förderte jedoch auch eine Reihe von Herausforderungen zutage. Die meisten der involvierten Vereinigungen sind Nichtregierungsorganisationen und haben nur kleine Budgets für diese Art von Aktivitäten. Die Aufmerksamkeit konzentriert sich sehr stark auf eine kleine Anzahl von Themen und lässt viele wichtige Lücken, wie z.B. in Bezug auf Themen mit UN-Relevanz. Nur 20 Prozent der befragten Organisationen nutzen innovative und interaktive Formate, Outreach-Aktivitäten konzentrieren sich oft auf bereits politisch engagierte Menschen, und die meisten Veranstaltungen finden in Berlin oder Bonn statt.³

Die Digitalisierung von Archivmaterialien im Bereich Außenpolitik ist in Deutschland bereits im Gange. Bis zum Frühjahr 2020 sind bereits mehr als 18 Millionen Archiveinträge des Politischen Archivs im Auswärtigen Amt digitalisiert worden. Der Zugang zu diesen Materialien ist gegenwärtig noch nur vor Ort möglich und nur zu Materialien in Papier- und Microfiche-Formaten. Der Zugang ist primär auf die Bedürfnisse von spezialisierten Forschern ausgelegt. Eine Begutachtung der Zugangsmöglichkeiten im Jahr 2012 fand keine Hinweise darauf, dass die Zugangsbedingungen diskriminierend oder politisch motiviert ausgelegt sind. Letztere Bedenken ergaben sich daraus, dass das Archiv ein Teil des Auswärtigen Amtes ist, auch von diesem verwaltet wird und nicht institutionell unabhängig von einem nationalen Archiv betreut wird. Gemäß der Begutachtung äußerten die größtenteils akademischen Benutzer vor Ort einen hohen Grad an Zufriedenheit mit den Service- und Unterstützungsangeboten durch die Angestellten des Archives, wiesen aber gleichzeitig auch darauf hin, dass eine Ausweitung der elektronischen Suchfunktionen und Werkzeuge wünschenswert wäre.⁴

Die Digitalisierung und Veröffentlichung des zentralen Archives zur deutschen Außenpolitik ist keine esoterische akademische Angelegenheit, sondern kann potenziell einen Kernbestandteil eines holistisch verstandenen Ansatzes zu Open Government darstellen. Offener Zugang zur historischen Bestandsaufnahme der Arbeit der deutschen Außenpolitik und Diplomatie kann einen Beitrag dazu leisten, dass historische Schilderungen nicht selektiv gefiltert, sondern kritischer öffentlicher Begutachtung unterzogen werden können. Dies beinhaltet auch eine kritische öffentliche Auseinandersetzung, wie Deutschland seine besondere historische Verantwortung in diesem Bereich aufgearbeitet hat. Des Weiteren könnte solch ein breiter Zugang zur Vergangenheit auch die Auseinandersetzung sowohl mit der gegenwärtigen Rolle Deutschlands in der Welt als auch mit seiner zukünftigen außenpolitischen Ausrichtung befördern.⁵ Die Verpflichtung verspricht einen öffentlichen Zugang für alle, stellt allerdings keine konkreten Informationen zur Verfügung, wie viele und welche Archivmaterialien digitalisiert und öffentlich zugänglich gemacht werden sollen.

Die Umstellung von Zugang vor Ort zu Online-Zugang stellt eine signifikante Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten dar. Mehr als 18 Millionen digitalisierter Materialien werden auf einen Schlag für eine breite Öffentlichkeit verfügbar sein.⁶ Die Digitalisierung wird den Zugang zu diesen Ressourcen nicht nur für die beachtliche Anzahl der akademischen Nutzer erleichtern⁷, sondern auch nichtakademischen Institutionen und BürgerInnen viel einfachere Möglichkeiten eröffnen, ihre eigenen Recherchen zu betreiben, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Standards für Benutzerfreundlichkeit hoch und die Ausnahmen von der Veröffentlichung sehr eng definiert werden.

Die Beteiligungsaktivitäten, die von der Verpflichtung in Aussicht gestellt werden, könnten auch zu einer weiteren Ausdehnung und Diversifizierung des öffentlichen Interesses im Bereich Außenpolitik beitragen. Das Ausmaß der erzielten Verbesserungen wird allerdings maßgeblich davon abhängen, wie ambitioniert die Verpflichtung umgesetzt wird und mit welchem Grad von Transparenz und Nachdruck die erhaltenen Vorschläge in Konzeption und Praxis der Außenpolitik berücksichtigt werden. Ein E-Mail-Austausch mit dem zuständigen Referat legt glaubhaft nahe, dass Outreach-Aktivitäten jenseits von Bonn und Berlin sowie die Absicht, mit innovativen Formaten zu experimentieren, im Mittelpunkt stehen werden.⁸ Zudem haben auch schon in der Vergangenheit Ideen der Zivilgesellschaft die diplomatische Praxis beeinflussen können, z.B. dahingehend, dass in patriarchisch geprägten Ländern mehr Diplomaten als Ansprechpartner für Frauen verfügbar gemacht worden sind.

Insgesamt stellen die Digitalisierung der historischen Dokumente und die geplanten Beteiligungsformate potenziell einen großen Schritt in Richtung mehr Offenheit und besserem Zugang zur deutschen Außenpolitik, auch in seiner historischen Dimension, dar. Flankierende Maßnahmen, die die Verpflichtung noch ambitionierter gestalten könnten, sind z.B. klar definierte Performanzziele sowohl für den öffentlichen Archivzugang als auch für die Beteiligungsmaßnahmen; mehr Interaktivität durch öffentliche Beteiligung schon in der konkreten Entwicklungsphase der vorgeschlagenen Maßnahmen; sowie das aktive Einwerben von Benutzerfeedback. Die Regierung könnte auch sicherstellen, den Feedbackkreis zu schließen und klar zu kommunizieren, zu welchem Grad und wie eingebrachte Vorschläge in Betracht gezogen wurden. Die Digitalisierung des Politischen Archivs sollte von klar definierten Zielvorgaben geleitet werden und das Auswärtige Amt könnte sowohl Benutzerfeedback, als auch klare Erklärungen zu den Beständen, die von der Veröffentlichung ausgenommen werden, öffentlich kommunizieren.

¹ Auswärtiges Amt, "Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes" (2020), <https://archiv.diplo.de/>.

² Siehe Umfragen und empirische Befunde in Sarah Brockmeier und Heiko Nitzschke, *Internationale Politik* "Mehr Marktplatz, weniger Papier" (Nov.–Dez. 2017), https://internationalepolitik.de/system/files/article_pdfs/ip_06-2017_brockmeier-nitzschke_s-30-35_o.pdf; Sarah Brockmeier, "Raus aus der Berliner Blase" (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. Dez. 2017), <https://www.faz.net/aktuell/politik/deutsche-aussenpolitik-raus-aus-der-berliner-blase-15364894.html>; Körber-Stiftung, "Einmischen oder zurückhalten?" (Okt. 2017), https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld_internationale-verstaendigung/pdf/2017/Einmischen-oder-zurueckhalten-2017_deutsch.pdf.

³ Cornelius Adebahr, Sarah Brockmeier, and Melissa Li, *Stärkung von Bürgerdialog zu Außenpolitik in Deutschland* (Global Public Policy Institute, 2018), https://www.gppi.net/media/GPPI_Bürgerdialog_zu_Aussenpolitik.pdf.

⁴ K. Schwarz, "Die Evaluierung des Politischen Archivs im Auswärtigen Amt durch die FH Potsdam" vol. 65, no. 3, (*Archivar*, 2012), 288–291; siehe auch Umfrageresultate in: https://www.fh-potsdam.de/fileadmin/user_upload/fb-informationswissenschaften/dokumente/forschung/projekte/Benutzerumfragepolarchiv.pdf.

⁵ Die relativ kürzlich eingerichtete Expertengruppe zur Untersuchung der Geschichte des Auswärtigen Amtes während und nach dem Dritten Reich und die hohe Sichtbarkeit ihrer Arbeit, die Schwierigkeiten, effektiven Zugang zum Archiv zu erlangen und die vieldiskutierten Ergebnisse sind gute Beispiele dafür, wie dieses Archiv relevante und durchaus streitbare Forschung ermöglicht. (Siehe von Majid Sattar, "Das Erbe der Herren von der Wilhelmstraße" (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Mai 2010), <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/auswaertiges-amt-das-erbe-der-herren-von-der-wilhelmstrasse-1578198.html>; Von Eckart Conze, Norbert Frei, Peter Hayes, and Moshe Zimmermann, "Panzerschrank der Schande" (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. Mai 2012), https://www.faz.net/aktuell/politik/panzerschrank-der-schande-11740633.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2.

⁶ E-Mail-Interview mit zuständigem Referat (AA, 611), 16. März 2020.

⁷ Knapp die Hälfte der gegenwärtigen Benutzer kommen aus dem Ausland (Dr. Karin Schwarz, "Evaluierung des Politischen Archivs im Auswärtigen Amt (Fachhochschule Potsdam University of Applied Sciences, 13. Mär. 2012), <https://www.fh-potsdam.de/forschen/projekte/projekt-detailansicht/project-action/evaluierung-des-politischen-archivs-im-auswaertigen-amt/>.)

⁸ E-Mail-Interview mit zuständigem Referat (AA, 611), 16. März 2020.

3. Jugendbeteiligung an der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung

Hauptziel

„Die Bundesregierung wird zur Entwicklung und Umsetzung einer gemeinsamen Jugendstrategie die Jugend mithilfe von unterschiedlichen Formaten möglichst breit und fundiert beteiligen, denn junge Menschen sollen ‚ihre‘ Jugendstrategie selbst mitgestalten können. Für alle Formate gelten die Qualitätsstandards für eine gute Jugendbeteiligung, wie sie im Rahmen des Nationalen Aktionsplans ‚Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010‘ formuliert wurden. Die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse fließen über die IMA Jugend in die Umsetzung der Strategie ein. Dies steigert die inhaltliche Qualität und die nachhaltige Wirkung der ressortübergreifenden Jugendstrategie.

Meilensteine

3.1 Kabinettsbeschluss der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung

3.2 Eine Jugendkonferenz dient einer Zwischenbilanz der bisherigen Umsetzung und Ausgestaltung der Jugendstrategie.

3.3 Die JugendPolitikTage 2021 (Ausgestaltung ist noch zu klären) ziehen aus Sicht der jungen Generation eine Bilanz der Jugendstrategie und leiten daraus u.a. weitere Perspektiven für wirksame Jugendbeteiligungsformate auf Bundesebene ab

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Partizipation
Potenzielle Wirkung	Gering

Analyse der Verpflichtung

Diese Verpflichtung setzt sich die aktive Einbeziehung junger Menschen in die Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung zum Ziel. Im Besonderen beinhaltet dies die Einberufung einer Jugendkonferenz, um ein Zwischenresümee der Ausgestaltung und Umsetzung der Jugendstrategie zu ziehen, sowie die Veranstaltung der Jugendpolitiktage 2021. Der Aktionsplan sieht auch vor, dass die Regierung Feedback zur Berücksichtigung der Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in der Jugendstrategie geben wird. Der Schwerpunkt der Jugendbeteiligung macht die Verpflichtung relevant für den OGP-Wert der Partizipation.

Das politische Interesse junger Menschen in Deutschland ist im Steigen begriffen, die Formen der Beteiligung werden vielfältiger und reichen über konventionelle und institutionalisierte Formen politischer Teilhabe hinaus.¹ 77 Prozent junger Menschen im Alter von 12 bis 25 Jahren geben an, mit der Demokratie in Deutschland zufrieden zu sein. 59 Prozent beschreiben Deutschland als insgesamt fair. Diese Zustimmungsraten sind allerdings niedriger für Kinder, die in prekären Verhältnissen aufwachsen.² Nach Einschätzungen von Experten haben Kinder und junge Menschen allerdings vergleichbar geringen Einfluss wie die ihnen zustehenden Rechte gefördert und durchgesetzt werden.³ Beteiligung ist ein Grundrecht für Kinder und junge Menschen, verankert in mehreren Menschenrechtsverträgen. Wirksame Beteiligung ist empirisch positiv korreliert mit Wohlergehen und Lebenszufriedenheit und trägt zur Ausbildung von Fähigkeiten des politischen Engagements im späteren Leben bei.⁴ In Deutschland gibt es 14 Millionen junge Leute im Alter von 12 bis 27 Jahren, was einem

Anteil von 17 Prozent an der Gesamtbevölkerung entspricht. Der Anteil der Wahlberechtigten in dieser Altersgruppe kommt allerdings nur auf einen Anteil von 8 Prozent in der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung.⁵ Da junge Menschen unter 18 Jahren auf Bundesebene weder wählen noch gewählt werden dürfen, sind andere Formate der politischen Beteiligung für Jugendliche – wie z.B. in dieser Verpflichtung vorgelegt – besonders wichtig.

Die potenzielle Spannweite der Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen dieser Verpflichtung ist weit gesteckt, da die gemeinsame Jugendstrategie der Bundesregierung themenübergreifend angelegt ist und schon jetzt mehr als 160 Einzelmaßnahmen umfasst.⁶ Darüber hinaus wird eine spezielle ressortübergreifende Arbeitsgruppe (Interministerielle Arbeitsgruppe Jugend) damit betraut, als Ansprechpartner für Feedback zu fungieren und zur Berücksichtigung des Feedbacks in der Strategie Bericht zu erstatten. Dies könnte ebenfalls helfen, wirksame Beteiligung zu stärken.

Insgesamt wird der Erfolg dieser Verpflichtung maßgeblich davon abhängen, in welchem Maße junge Menschen die Ausgestaltung und Umsetzung der Jugendstrategie wirklich beeinflussen können und wie die zwei Hauptaktivitäten (die Jugendkonferenz im Jahr 2020 und die Jugendpolitiktage im Jahr 2012) durchgeführt werden. Das zuständige Referat im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellten dem UBM-Gutachter zusätzliche Informationen zur Verfügung, die eine Ausweitung der gegenwärtigen Bemühungen im Bereich Jugendbeteiligung und eine höhere ressortübergreifende Sichtbarkeit während dieser Programmphase nahelegen. Da die Verpflichtung aber nur auf zwei Veranstaltungen beschränkt ist und keine klaren, messbaren Ziele enthält wird die potenzielle Gesamtwirkung als niedrig eingestuft.

¹ BMFSFJ, *Kinder- und Jugendbericht Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland* (2017), 15.

² BMFSFJ, *In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend. Die Jugendstrategie der Bundesregierung* (2019), <https://www.bmfsfj.de/blob/141940/a9789d196ec8313b0b6bda4d5fd18eä/in-gemeinsamer-verantwortung-politik-für-mit-und-von-jugend-data.pdf>.

³ Siehe die Literaturverweise in Sabine Andresen und Renate Möller, *Children's Worlds+ Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung, (2019), https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Children_s_Worlds_Gesamtauswertung_2019.pdf.

⁴ Sabine Andresen und Renate Möller, *Children's Worlds+ Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland* (Bertelsmann Stiftung, 2019), https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Children_s_Worlds_Gesamtauswertung_2019.pdf.

⁵ BMFSFJ, *In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend. Die Jugendstrategie der Bundesregierung*.

⁶ *Ibd.*

4. Aufbau einer E-Government-Agentur als Digital Innovation Team der Bundesverwaltung

Hauptziel

„Das BMI wird ein Digital Innovation Team aufbauen, das als ‚Think & Do Tank‘ in der Bundesverwaltung ein strukturiertes Innovationsmanagement etabliert und Methoden aus dem Design Thinking, Service Design und agilem Arbeiten in der Verwaltung verbreitet und verankert. Das Digital Innovation Team schafft insofern Raum, um innovative Lösungen für den Staat zu gestalten, auch außerhalb der üblichen Verwaltungsstrukturen und Denkmuster (‚out of the Box‘), zu erarbeiten und moderiert umzusetzen. Das Digital Innovation Team übernimmt dabei den Aufbau und Betrieb einer geeigneten Arbeitsumgebung sowie die Vernetzung und Kommunikation zwischen den relevanten beteiligten Akteuren. Partner aus Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft werden in einem Netzwerk zusammengebracht, um gemeinsam an innovativen Lösungen zu arbeiten. Ziel ist es, miteinander neue Arbeitserfahrungen in der Verwaltung zu sammeln, voneinander zu lernen und gemeinsam zu wachsen. Das Digital Innovation Team dient so als Unterstützungs-, Beratungs- und Coaching-Einheit, die andere dazu befähigt, innovative Lösungen zu finden und umzusetzen.“

Meilensteine

4.1 Aufbau eines Werkstatt-Raumes für die Projektpartner aus der Bundesverwaltung zur Durchführung von Innovations-, Design-Thinking- und ähnlichen Workshops

4.2 Transparente Erprobung des Innovationsprozesses in zwei Bundesbehörden

4.3 Transparente Erprobung des – ggf. überarbeiteten – Innovationsprozesses in mindestens vier weiteren Projekten

4.4 Durchführung von mindestens drei Weiterbildungs-Veranstaltungen (Workshops, „Lunch Lectures“ etc.) für Behörden der Bundesverwaltung pro Jahr

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Partizipation
Potenzielle Wirkung	Gering

Analyse der Verpflichtung

Die Verpflichtung setzt sich zum Ziel, Verwaltungspraxis und -kultur in den Bundesbehörden durch die Einrichtung eines Digitalen Innovationsteams offener und innovativer zu machen.¹ Dieses Team soll Aufmerksamkeit und Bewusstsein in Bezug auf Methoden des Innovationsmanagements stärken, Pilotprojekte in einzelnen Ministerien und Bundesbehörden aufbauen und Trainingsmaßnahmen für die Regierung in diesem Bereich anbieten. Obwohl es sich bei dieser Verpflichtung in erster Linie um eine Initiative für interne Verwaltungsreformen handelt, ist auch eine Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft vorgesehen. Damit ist die Verpflichtung relevant für den OGP-Wert Partizipation.

Öffentliche Forderungen nach Verwaltungsreformen im Zeitalter der Digitalisierung werden in Deutschland häufig geäußert. Sowohl BürgerInnen als auch Wirtschaft begrüßen Fortschritte hin zu öffentlichen Serviceleistungen, die digitalisiert und benutzerfreundlich angeboten werden können. 57

Prozent der BürgerInnen erwarten, dass sich die öffentliche Verwaltung in Deutschland im Zeichen der Digitalisierung in den nächsten drei bis fünf Jahren größtenteils zum Besseren verändern wird.² Zweidrittel wünschen sich, dass die Regierung digitaler wird, besonders in Bezug auf die Online-Abwicklung von Behördenaufgaben.³ Insgesamt sind die Nutzung von E-Government und die damit verbundene Zufriedenheit im Steigen begriffen, allerdings im internationalen Vergleich von einem relativ bescheidenen Ausgangsniveau.⁴

Innerhalb der Verwaltung setzt sich auch zunehmend die Erkenntnis durch, dass die Modernisierung der Verwaltungspraxis beschleunigt werden muss. In einer Umfrage unter mehr als 300 Verwaltungseinheiten in Deutschland im Jahr 2019 identifizierten die Teilnehmer E-Government und Digitalisierung mit großem Abstand als die wichtigsten Herausforderungen für ihre Verwaltung. 60 Prozent schätzten diesbezügliche Fortschritte auf Bundesebene als unzureichend ein. Mehr als 57 Prozent sahen in Innovations- und Digitalisierungslaboren wichtige Reformmechanismen, aber nur wenige der Befragten erkannten eine Notwendigkeit dafür, Öffentlichkeitsbeteiligung (8%), Transparenz (6%) oder Offene Daten (2,9%) prioritär voranzutreiben.⁵ Vor diesem Hintergrund dürfte es sich als eine Herausforderung darstellen, die Beliebtheit von Innovationslaboren für Verbesserungen in den Bereichen Offenheit und Beteiligung zu nutzen.

Die Verpflichtung stellt einen positiven Schritt in Richtung der Förderung von Innovation in der öffentlichen Verwaltung dar, gleichzeitig sind Reichweite und Umfang der Maßnahmen eher eingeschränkt. Eingeführt als ein "Think & Do Tank" hat das Digital Innovation Team im April 2019 offiziell seine Arbeit aufgenommen. Es besteht gegenwärtig aus einem kleinen, fünfköpfigen Team von Personen, die von anderen Ministerien und Bundesbehörden abgestellt worden sind. Für 2020 verfügt es über ein Budget von EUR 4,9 Millionen. Die Fähigkeit der Initiative, Verbesserungen im Bereich Nutzerorientierung und Reaktionsfreudigkeit (die vielen der propagierten Designmethoden zugrunde liegen⁶) zu erreichen, wird größtenteils davon abhängen, wie genau diese Methoden umgesetzt werden. Sogar wenn eine großangelegte Umsetzung möglich wäre, ist damit noch nicht gewährleistet, dass innovative Designmethoden zu mehr Bürgerbeteiligung und Transparenz führen.⁷ Zukünftige Nachjustierungen dieser Verpflichtung könnten daher konkretere Aktivitäten, Zielvorgaben und Meilensteine in Betracht ziehen, die direkt dazu beitragen, Werte Offener Regierungsführung voranzutreiben.

¹ DIT, "Hallo Welt. DIT sind wir", <http://dit.bund.de/>.

² Initiative D21, "D21-DIGITAL-INDEX 2019 / 2020" [D21-DIGITAL-INDEX 2019/202] (2020), <https://initiated21.de/publikationen/d21-digital-index-2019-2020/>.

³ Institut für Demoskopie Allensbach, *Die Auswirkungen von Digitalisierung und Vernetzung aus der Sicht der Bürger* (2018), <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60008-5>.

⁴ Siehe zum Beispiel Fortiss, *eGovernment Monitor 2019* (2019), <https://initiated21.de/app/uploads/2019/10/egovernment-monitor-2019.pdf>; EU, *eGovernment Benchmark 2019 "Country Fact Sheets"* (2019), https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62368.

⁵ Center for Digital Governance, *Ergebnisse des Zukunftspanels Staat & Verwaltung* (Hertie School of Governance, 2019), <https://www.zukunftskongress.info/sites/default/files/2019-11/Ergebnisse%20Zukunftspanel%202019.pdf>.

⁶ Letzterer Punkt ist besonders hervorzuheben, da Benutzerorientierung und Reaktionsfähigkeit weder Synonyme noch hinreichende Bedingungen für effektive Beteiligung und Rechenschaftslegung sind. Siehe auch die Unterschiede in der Prioritätensetzung für Innovationslabore im Vergleich zu Beteiligung und Offenheit, wie in der Umfrage zum Ausdruck kommt, auf die in Kapitel IV verwiesen wird.

⁷ Die erste Gruppe von Pilotprojekten setzen keine Schwerpunkte in den Bereichen Beteiligung und externe Transparenz und unterstreichen damit die Herausforderung, wie innovative Designansätze tatsächlich in neue Partizipationsformen übersetzt werden können.

5. Förderung von Transparenz und Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit

Hauptziel

„Auf Grundlage der im ersten NAP begonnen Dialogprozesse werden daher strukturierte Formate mit dt. EZ-Akteuren, Zivilgesellschaft und Ressorts im Rahmen der 2018 gegründeten Fachgruppe ODA-Transparenz ausgebaut. Diese dienen dem Ziel, Umsetzung und Nutzung des IATI-Standards zu verbreitern sowie Abstimmung grundsätzlicher Linien bzgl. der Publizierung von Informationen zu ermöglichen. Das BMZ wird ein Managementsystem zur Optimierung und Sicherung der Datenqualität und zur Ausweitung der deutschen IATI-Meldung einrichten. Durch ein IATI-Visualisierungsportal des BMZ soll die Verbesserung der Nutzbarkeit der IATI-Daten erreicht werden. Es wird ein Konzept zur Förderung der Nutzung der IATI-Daten insbesondere in Partnerländern, im Rahmen der Geberkoordinierung aber auch durch die deutsche Öffentlichkeit erstellt; mithilfe von Workshops in Partnerländern werden klare Handlungsmöglichkeiten erarbeitet.“

Meilensteine

5.1 Nutzungskonzept: Konkretisierung von Nutzungspotenzialen und -hürden bzgl. der IATI-Daten, Konzipierung und Umsetzung von Förderungsmaßnahmen

5.2 Abstimmung strategischer Schritte mit Ressorts und Zivilgesellschaft zur Umsetzung der Prinzipien von Open Data (insbesondere der G8 Open Data Charter) und Open Government im Kontext der EZ sowie zur Erweiterung der IATI-Datenmeldung (bzgl. aktueller Datenmelder und ggf. zusätzlicher)

5.3 Entwicklung eines Fortbildungsformats und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zu IATI-Standard und IATI-Daten für entwicklungspolitische Akteure der deutschen Zivilgesellschaft.

5.4 Einführung eines IATI-Daten-QS-Systems (insb. Feedbackmechanismus) und Erweiterung der BMZ-IATI-Daten (Projektberichte, Wirkungsdaten u.a.)

5.5 Entwicklung eines BMZ-Visualisierungsportals zur verbesserten Darstellung der IATI-Daten

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Transparenz, Partizipation
Potenzielle Wirkung	Moderat

Analyse der Verpflichtung

Die Verpflichtung zielt darauf ab, sowohl Qualität als auch Umfang der Datenbereitstellung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) weiter auszubauen. Es wird diesbezüglich ein vertiefter Dialog mit Zivilgesellschaft und Partnerländern zum Berichtswesen in diesem Bereich sowie zu Strategien für verbesserte Datennutzung und -integration angestrebt. Diese Verpflichtung baut direkt auf Verpflichtung 6 im ersten deutschen Aktionsplan (2017–2019) auf. Verpflichtung 6 resultierte in einer detaillierteren und höherfrequentigen Datenbereitstellung im Rahmen von Deutschlands Beteiligung in der Internationalen Initiative für Transparenz in der EZ (IATI) und beförderte darüber hinaus einen konstruktiven Dialog mit der Zivilgesellschaft, z.B. durch internationale Arbeitstreffen zur Entwicklungstransparenz.¹

Die neue Verpflichtung in diesem Bereich ist für den OGP-Wert Transparenz relevant, da es einen weiteren Ausbau der Transparenz im Deutschen EZ-Sektor in Aussicht stellen. Des Weiteren wird angestrebt, die Zivilgesellschaft in die zukünftige Entwicklung der EZ-Transparenz einzubeziehen und zusammen mit Partnerländern an Strategien für Datennutzung und -integration zu arbeiten. Somit ist die Verpflichtung auch relevant für den OGP-Wert Partizipation.

Nachdem die Bundesregierung im ersten Aktionsplan einen ersten Austausch mit Akteuren der deutschen und internationalen Zivilgesellschaft begonnen hatte, ist es nach wie vor vielversprechend, diese Bestrebungen auszubauen, zu vertiefen und zu systematisieren.² Weitere Verbesserungen sind auch im Bereich Datenpräsentation, Benutzerfreundlichkeit und Ausmaß der Nutzung möglich.³ Die Verpflichtung zielt direkt auf die Beseitigung noch bestehender Defizite in der Umsetzung des IATI-Standards und in der Datennutzung ab. Die Erstellung eines Nutzungskonzeptes (Meilenstein 5.1) legt dabei z.B. die Grundlage für Maßnahmen, die zielgenau Datennutzung und Nachnutzung vorantreiben. Ein Qualitätsmanagementsystem mit Feedbackfunktion (Meilenstein 5.5) spricht ein Thema an, das in der IATI-Community hoch auf der Agenda steht. Mehr als 90 Prozent der berichtertenden Akteure finden Feedback wünschenswert, aber weniger als die Hälfte unternehmen explizit Anstrengungen, auf ihren Plattformen Feedback direkt einzuwerben.⁴

Die Einbeziehung von Daten zu Auswirkungen und Wirksamkeit kann Benutzer in die Lage versetzen, die Ergebnisse einzelner Projekte besser nachzuverfolgen und legt somit den Grundstein für eine verbesserte Rechenschaftslegung der EZ. Es ist auch erwähnenswert, dass die angestrebten Maßnahmen zur Förderung der Datennutzung nicht nur deutsche und internationale Akteure in der EZ ansprechen sollen, sondern auch Stakeholder in den Partnerländern explizit einbeziehen und auch die Integration dieser Daten in Informationssysteme in den Partnerländern thematisieren.

Bemühungen, die darauf abzielen, andere Akteure der EZ in Deutschland sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung zu mehr Transparenz nach IATI-Standard anzuregen, ist besonders begrüßenswert vor dem Hintergrund, dass das Berichtswesen in der breiten EZ-Gemeinde sehr divers und von unterschiedlichen Ambitionsniveaus geprägt ist. Die Abstimmung der nächsten strategischen Schritte mit der Zivilgesellschaft könnte explizit die Möglichkeiten einer breiteren Öffentlichkeitsbeteiligung thematisieren und damit über die enggefasste Konsultationsrolle der im ersten Aktionsplan eingesetzten internen Expertengruppe hinausweisen.⁵ Die Umsetzung dieser Verpflichtung kann dabei auch von dem beträchtlichen Impuls und der Unterstützung von hoher politischer Ebene profitieren, die die vorhergehende Verpflichtung generiert hat.⁶ Erwähnenswert ist zudem auch, dass diese Verpflichtung in einem Zeitfenster stattfindet, in dem sich das IATI-Berichtswesen auch weiterentwickelt zu einem wichtigen Baustein für integrierte, hochqualitative Informationssysteme z.B. in den Bereichen humanitäre Notstandshilfe, Monitoring der Sustainable Development Goals und dem Management von Verwaltungsinformationen in EZ-Partnerländern.⁷

Um eine hohe Wirksamkeit der Verpflichtung zu erzielen, empfiehlt der UBM-Gutachter einen besonderen Schwerpunkt darauf zu richten, neue Akteure zur ambitionierten Umsetzung des IATI-Standards zu bewegen und die transparente Nachverfolgung von eingegangenen Kommentaren und "Follow-ups" im Feedbacksystem zu ermöglichen. Die Entwicklung von Visualisierungswerkzeugen, die von den Nutzern individuell angepasst werden können, wäre ebenso begrüßenswert wie die bruchfreie Integration der Daten in andere Informationssysteme im Bereich Entwicklung. Schließlich könnte es auch vorteilhaft sein, den Schwung und guten Willen im Bereich EZ-Daten auch dafür zu mobilisieren, die Transparenzkultur im EZ-Sektor weiter anzugehen, gerade auch im Hinblick auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau.⁸

¹ Dieter Zinnbauer, *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019* (OGP, 27. Juli 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/>.

² Zuständiges Regierungsreferat, Interview mit UBM-Gutachter (18. Dez. 2019) und E-Mail (16. Jan. 2020).

³ *Ibid.*

⁴ IATI, "Strengthening IATI data quality: towards a comprehensive user feedback system" (1. Apr. 2020), <https://iatistandard.org/en/news/strengthening-iat-i-data-quality-towards-comprehensive-user-feedback-system/>.

⁵ Die Veröffentlichung des *Aid Transparency Index 2020* by Publish What You Fund zur Jahresmitte 2020 sollte einen guten Referenzpunkt darstellen, um Fortschritte im Ländervergleich zu analysieren und weitere Verbesserungspotenziale zu identifizieren.

⁶ Zuständiges Referat, Interview und E-Mail-Kommunikation.

⁷ Siehe IATI, *IATI Strategic Plan 2020–2025* (2019), [https://iatistandard.org/en/governance/iati-strategic-plan-2020-2025/#:~:text=IATI%20Strategic%20Plan%202020%2D2025%20\(ES%20%2F%20FR\)%20sets.towards%20achieving%20sustainable%20development%20outcomes.](https://iatistandard.org/en/governance/iati-strategic-plan-2020-2025/#:~:text=IATI%20Strategic%20Plan%202020%2D2025%20(ES%20%2F%20FR)%20sets.towards%20achieving%20sustainable%20development%20outcomes.)

⁸ Der Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit wies explizit auf den Widerwillen der staatseigenen KfW-Entwicklungsbank bzgl. der Erfüllung von Anfragen im Rahmen der Informationsfreiheit hin. (Ulrich Kelber, *Tätigkeitsbericht 2018–2019*, 7. *Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit* (BFDI, 2019), https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/7TB_18_19.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

6. Weiterentwicklung und Förderung des Open-Data-Umfelds

Hauptziel

„Stärkung der gemeinsamen Wissensbasis und Erarbeitung kohärenter Kriterien für die Umsetzung von Open Data in der Bundesverwaltung, um ein gemeinsames Verständnis bei der Umsetzung des Open-Data-Gedankens zu erreichen und den Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung zu befördern.“

Meilensteine

6.1 Open-Data-Strategie der Bundesverwaltung

6.2 Durchführung von oder Teilnahme an einem Workshop zum Austausch mit Stakeholdern im Rahmen der Erstellung einer Open-Data-Strategie

6.3 Erklärung zur Umsetzung der Prinzipien der Internationalen Charta Open Data

6.4 Einbeziehung von Zivilgesellschaft, Verbänden, Journalisten, Startups, Wissenschaftlern in regelmäßig stattfindenden Veranstaltungen der Bundesverwaltung zum Thema Open Data

6.5 Durchführung von oder Teilnahme an internationalen Veranstaltungen, u.a. im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020–2021

6.6 Durchführung einer Open-Data-Konferenz mit Bund und Ländern zur Stärkung der koordinierten und standardisierten Bereitstellung von offenen Daten durch Bund, Länder und Kommunen

6.7 Ausbau des Wissensmanagements durch die Schaffung einer zentralen Informationswebsite Open Data

6.8 Erstellung eines zentralen Verzeichnisses für Open-Data-Anwendungen

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Transparenz, Partizipation
Potenzielle Wirkung	Moderat

Analyse der Verpflichtung¹

Diese Verpflichtung umfasst eine Reihe von Maßnahmen für eine Orientierung hin zu mehr Öffentlichkeit im Umgang mit Daten, die die Bundesbehörden im Zuge ihrer Aufgabenerfüllung erhalten. Die geplanten Maßnahmen bauen auf den Verpflichtungen 2 und 3 im ersten deutschen Aktionsplan auf, in dem das Bundesinnenministerium eine Reihe von Veranstaltungen zur Förderung von Open Data durchführte.² Mit dem Ausbau und der Vertiefung der Bereitstellung offener Daten auf Seiten der Bundesregierung ist die Verpflichtung relevant für den OGP-Wert der Transparenz. Durch die Betonung von Verbesserungen in der Datennutzung, Eingehen auf Nutzerbedürfnisse und Engagement mit der Zivilgesellschaft ist die Verpflichtung ebenfalls relevant für den OGP-Wert Partizipation.

Der in der Verpflichtung als notwendig erachtete Kulturwandel spiegelt auch die Schlussfolgerungen des Fortschrittsberichts Open Data wider, den die Bundesregierung im Oktober 2019 vorgelegt hat. Dieser Bericht weist auch auf Herausforderungen in Bezug auf Wahrnehmung, Kapazitäten und unterstützende Ressourcen hin.³ Wie in Abschnitt II beschrieben, erzielt Deutschland in vergleichenden

Studien zu Open Data im Allgemeinen durchschnittliche Werte, und Schwachpunkte werden für die Bereiche Wirksamkeit, Nutzung und Benutzerfreundlichkeit identifiziert. Des Weiteren stellen zwei Expertenkommissionen unabhängig voneinander die Notwendigkeit heraus, klare, gerichtlich durchsetzbare Rechte auf offene Daten zu entwickeln.⁴ Andere Beobachter sehen die Zersplitterung von rechtlichen Regeln und organisatorischen Verantwortlichkeiten als ein strukturelles Hindernis zur Ausschöpfung des vollen Potenzials von offenen Daten.⁵

Die Entwicklung einer Strategie für Open Data in der Bundesverwaltung (Meilenstein 6.1), flankiert von Beratungen mit der Zivilgesellschaft (Meilenstein 6.2) könnte dabei die Gelegenheit bieten, politisches Kapital in diesen Themenbereich zu investieren und den notwendigen Impuls für Verbesserungen in Open-Data-Kultur, -Kontext und -Inhalten zu schaffen. Die Umsetzung der Charta für Offene Daten (Meilenstein 6.3) könnte diesen Prinzipien eine höhere Sichtbarkeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung verleihen. Die geplante Open-Data-Konferenz mit Stakeholdern von Bundes-, Länder und kommunaler Ebene könnte einen nützlichen Austausch über verschiedene Regierungsebenen hinweg befördern, die aktiv zu Open-Data-Themen arbeiten, aber nicht immer hinreichend vernetzt sind (Meilenstein 6.6). Die Meilensteine 6.4 und 6.5 umfassen Aktivitäten zu Outreach und internationalem Austausch und ähneln damit Aktivitäten des ersten Aktionsplans. Die zwei verbleibenden Meilensteine (6.7 und 6.8) konsolidieren das Wissensmanagement im Open-Data-Bereich sowie den Zugang zu Open-Data-Anwendungen und lassen somit eher graduelle Verbesserungen erwarten.

Das Ausmaß der Verbesserungen, die diese Aktivitäten im Umfeld für Offene Daten in Deutschland potenziell erwirken können, wird maßgeblich auch vom Inhalt und der Umsetzung der umfassenderen Datenstrategie der Bundesregierung abhängen, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch in Arbeit war. Die bereits bekannten Leitlinien für diese Datenstrategie enthalten allerdings keine Hinweise darauf, dass ein substantiell höheres Ambitionsniveau in Aussicht steht.⁶ Insgesamt aber lässt sich feststellen, dass die Summe der Aktivitäten in dieser Verpflichtung auf den Errungenschaften des ersten Aktionsplans sinnvoll aufbauen und eine erste, umfassende Open-Data-Strategie für die Bundesregierung auf den Weg bringen kann, die dann auch in einen breiteren strategischen Rahmen zum Umgang mit Daten eingebettet ist.

¹ Dieser Bericht wurde vor Vollendung der Open-Data-Strategie erstellt.

² Siehe Dieter Zinnbauer, *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019* (OGP, 27. Juli 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/>, 13–14, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/>.

³ *Bericht der Bundesregierung über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten* 19/14140 (10 Okt. 2019).

⁴ Siehe Kapitel II.

⁵ Andreas Wiebe, “Open Data in Deutschland und Europa” (Konrad-Adenauer Stiftung, 2020), <https://www.kas.de/de/einzelartikel/-/content/open-data-in-deutschland-und-europa-1>; bzgl. institutioneller Zersplitterung siehe auch die anhaltende Diskussion zur Errichtung eines Open-Data-Institutes für Deutschland (Antonia Schmidt, Dr. Frank Termer, Rebekka Weiß, *10-Punkte für Open Government Data* (bitkom, Mär. 2020), https://www.bitkom.org/sites/default/files/2020-03/20200331_10_punkte_fur_open_government_data_final.pdf) oder Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI [Tagesspiegel Background Digitization & AI] (2. Feb. 2020).

⁶ Die Eckpunkte wurden im November 2019 veröffentlicht und haben die Ambition, die Regierung als Vorzeigebispiel für den Umgang mit Daten zu etablieren. Ebenfalls enthalten ist ein kurzer Verweis auf offene Daten, ohne weitere Einzelheiten zu nennen. Siehe Eckpunkte einer Datenstrategie der Bundesregierung (18. Nov. 2019), <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1693626/e617eb58f3464ed13b8ded65c7d3d5a1/2019-11-18-pdf-datenstrategie-data.pdf>.

7. Beteiligungsprozess zur Weiterentwicklung der Forschungs- und Innovationspolitik im Rahmen der Hightech-Strategie 2025

Hauptziel

„Das Ziel des Beteiligungsprozesses ist es, einen Dialog zur Zukunft von Forschung und Innovation zwischen den Beteiligten und der Bundesregierung zu initiieren. In circa 6–8 regionalen Dialogveranstaltungen an verschiedenen Orten des Innovationssystems (je nach regionalem Schwerpunkt an Hochschulen oder anderen Veranstaltungsorten) sollen inhaltliche Impulse sowie auch konkrete Aktivitäten gemeinsam erarbeitet werden. Die Veranstaltungen werden ergänzt durch Online-Angebote, die die Veranstaltungen vorbereiten, Input liefern und dazu beitragen, Ergebnisse zu sammeln. Ein weiteres Ziel des Beteiligungsprozesses ist die Aktivierung von Potentialen vor Ort und die Entstehung von Projekten und Netzwerken. Die Bundesregierung gibt den Teilnehmenden zum Ende des Prozesses eine Rückmeldung (im Rahmen einer Veranstaltung und/oder schriftlich), wie die Ergebnisse in Regierungshandeln übersetzt werden sollen.“

Meilensteine

7.1 6–8 Dialogveranstaltungen, die durch eine Onlinepartizipation ergänzt werden

7.2 Diskussion und Einordnung der Ergebnisse durch das Expertengremium Hightech-Forum

7.3 Übergabe der Ergebnisse an BReg. Beschluss der Umsetzung in der St-Runde zur HTS 2025

7.4 Feedback an Teilnehmer

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Partizipation
Potenzielle Wirkung	Gering

Analyse der Verpflichtung

Die Verpflichtung setzt sich einen Ausbau und eine Vertiefung der Bürgerbeteiligung in der Entwicklung von Deutschlands High Tech Strategy 2025 (HTS 2025) zum Ziel.¹ HTS 2025 ist ein zentraler strategischer Rahmen für die Forschungs- und Entwicklungsförderung der Bundesregierung. Eine Reihe geographisch verteilter Veranstaltungen und Online-Foren sollen die Stimmen der Bürger einfangen, die dann von einem Experten-Beratergremium, dem High Tech Forum (HTF) zusammengefasst und der Regierung vorgestellt werden.² Diese Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten in Bezug auf die Entwicklung einer wichtigen politischen Rahmenstrategie mit einem jährlichen Budget von mehr als 15 Milliarden Euro macht diese Verpflichtung somit relevant für den OGP-Wert Partizipation.

Das Expertengremium hat bereits eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft und BürgerInnen als wichtiges Ziel für die HTS identifiziert.³ Dieser Anspruch wird auch im Fortschrittsbericht zur HGT 2025 sowie in Kommunikationsmaterialien der Regierung hervorgehoben. Anfangs war die Entwicklung von HTS 2025 primär ein regierungs-interner Prozess.⁴ Externe Inputs waren z.B. die Empfehlungen des vorherigen HTF und öffentliche Beiträge zu relevanten Ideen-Initiativen, z.B. Perspektiven für die Stadt der Zukunft oder zu zukünftigen Lebensentwürfen.⁵ Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Ausgestaltung der HTS 2025 verläuft zweigleisig: Zum einen veranstaltet das HTF Workshops mit der Zivilgesellschaft zu einigen Kernthemen (z.B. zu Nachhaltigkeit oder sozialen Innovationen). Die daraus resultierenden Diskussionspapiere werden dann in einem zweiten Schritt für eine

weitere Phase der öffentlichen Kommentierung online gestellt. Bisher wurden zwei solcher Diskussionspapiere veröffentlicht, sie haben insgesamt bisher nur drei weitere Kommentare erhalten.⁶ Des Weiteren finden unterhalb der Strategieebene eine Reihe von Online- und Vor-Ort-Konsultationen auf Programm- und Projektebene statt.⁷

Diese Kombination aus Online- und Vor-Ort-Konsultation, der Anspruch, Beteiligung auch jenseits von Berlin möglich zu machen und die Bereitschaft, Feedback zu geben, inwieweit Empfehlungen berücksichtigt werden, können als positive Merkmale dieser Verpflichtung hervorgehoben werden.

Allerdings sprechen eine Reihe von Anzeichen dafür, dass die Verpflichtung, den geäußerten Anspruch Bürgerbeteiligung effektiv zu stärken, eher nicht erreichen wird. Zum einen läuft die Feedback-Kommunikation primär nur in eine Richtung und wird stark gefiltert. Das HTF hat die Aufgabe, die Resultate der verschiedenen Beteiligungsmechanismen zusammenzufassen und an die Regierung zu kommunizieren. Weder die Auswahlkriterien für die Auswahl, noch die Form für diese Zusammenfassung sind im Einzelnen dargelegt. Desweiteren gibt es keine genauere Angaben dazu, wie das Feedback der Regierung zur Berücksichtigung der Empfehlungen umgesetzt werden soll. Des Weiteren ist das Zeitfenster für diese Antwort der Regierung mit 6 Monaten eher groß und könnte damit den Schwung und "Flow" des Beteiligungsprozesses brechen. Die Verpflichtung bietet darüber hinaus keine Gelegenheit für öffentliches Feedback zu den überarbeiteten Strategieentwürfen oder zur Antwort der Regierung in Bezug auf die Umsetzung. Wahrscheinlich am wichtigsten ist aber anzumerken, dass die Zivilgesellschaft jenseits von Wissenschaftsverbänden im gegenwärtigen HTF nur sehr eingeschränkt repräsentiert ist, ein Schritt zurück im Vergleich zur Diversität des vorherigen HTF.⁸

Insgesamt liegt der Verpflichtung in seiner gegenwärtigen Form ein sehr eng gefasstes Konzept von Beteiligung zugrunde, welches nicht vollständig mit der Auffassung von Innovation im Einklang steht, die sich die Bundesregierung für die HTS 2025 zu eigen gemacht hat.⁹ So wird in weiten Kreisen anerkannt, dass eine Antwort auf zentrale gesellschaftliche Herausforderungen nicht nur technische, sondern Multi-level-Innovationen erfordert.¹⁰ Das Erfordernis partizipativer Themensetzung und eines breiten gesellschaftlichen Konsens werden ebenfalls oft in Erörterungen der Regierung zu diesem Thema betont.¹¹ Vor diesem Hintergrund ist die potenzielle Wirksamkeit der Verpflichtung hinsichtlich einer Verbesserung und Ausweitung öffentlicher Beteiligung in der Entwicklung von HTS 2025 als eher gering einzuschätzen.¹²

¹ Bundesregierung, "The High-Tech Strategy 2025" (besucht Aug. 2020) <https://www.hightech-strategie.de/en/index.html>.

² "Hightech Forum" (besucht Aug. 2020), <https://www.hightech-forum.de/>.

³ Siehe Hightech Forum und Fachforum Partizipation und Transparenz, *Partizipatives Agenda-Setting Gesellschaft an Forschung und Innovation Beteiligen* (2017), <https://www.stifterverband.org/download/file/fid/7110>.

⁴ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anna Christmann et al. Entwicklung und Umsetzung der Hightech-Strategie 2025* 19/9420 (12. Apr. 2019).

⁵ BMBF, *Grundsatzpapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Partizipation* (2016), https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nachhaltigkeit/160905-nabu-grundsatzpapier_bmbf-partizipation.pdf.

⁶ Hightech Strategie 2025, "Publikationen" (besucht Aug. 2020), <https://www.hightech-forum.de/publikationen/>.

⁷ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anna Christmann et al. Entwicklung und Umsetzung der Hightech-Strategie 2025*.

⁸ Es sollte erwähnt werden, dass eine kleine Anzahl der HTF-ExpertInnen zivilgesellschaftlich engagiert sind, allerdings nicht in Zusammenhang mit ihrer beruflichen Haupttätigkeit (siehe Anmerkung 7, Fragen 32–34). Das gegenwärtige HTF enthält weniger Beteiligte der Zivilgesellschaft als sein Vorgänger-Gremium (*ibid.*).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Siehe Georg Metzger, *Social Entrepreneurs in Deutschland: Raus aus der Nische – 154.000 „junge“ Sozialunternehmer im Jahr 2017*. KfW Research Nr. 238. 6. (Jan. 2019), S. 2.

¹¹ Siehe BMBF, *Fortschrittsbericht zur Hightech-Strategie 2025* [Progress report on the 2025 high-tech strategy] (2019), https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Fortschrittsbericht_zur_Hightech_Strategie_2025.pdf.

¹² Dies schließt eine umfassendere öffentliche Beteiligung auf Projektebene nicht aus, aber das ist nicht Gegenstand dieser Verpflichtung, die sich auf die Strategieebene bezieht.

8. Bessere Rechtssetzung durch Beteiligung und Erprobung

Hauptziel

„Die Bundesregierung will früher hinhören, enger mit den Betroffenen zusammenarbeiten und Maßnahmen erproben, bevor sie diese beschließt. Der Anspruch der Bundesregierung muss sein, dass ihr deutlich ist, was sie mit neuen Vorschriften an Aufwand bei den Bürgerinnen und Bürgern, in den Betrieben und in den Behörden auslöst (z.B. Praxis-tauglichkeit und Wirksamkeit). Sie will zudem Regelungen verständlicher und leichter zugänglich machen (z. B. soll der Redaktionsstab Rechtssprache früher eingebunden werden).“

Meilensteine

8.1 Erarbeitung einer Strategie zur Stärkung der frühen Beteiligung bei Politikinitiativen und Gesetzgebung auf Grundlage guter Praxisbeispiele, z.B. Einrichtung einer zentralen Sprechstunde zur Beratung der Ressorts zu Beteiligungsvorhaben, ressortübergreifendes Netzwerk zur Beteiligung bei der Gesetzgebung zum Erfahrungsaustausch

8.2 Praktische Erprobung von Regelungsalternativen in geeigneten Fällen mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen sowie den beteiligten Behörden oder Trägern von Selbstverwaltungsaufgaben.

Mindestens 5 Praxistests oder Modellversuche (z.B. zur Verständlichkeit des Rechts in Zusammenarbeit mit der Gesetzesredaktion des BMJV)

8.3 Mindestens 8 Fortbildungen von Beschäftigten zur frühen Beteiligung und Erprobung (u.a. zu „Verstehen, Entwickeln, Testen“ – Referat 612 – wirksam regieren und frühe Beteiligung)

8.4 Auswertung der Ergebnisse der 3. Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes im Auftrag der Bundesregierung und Ableitung von Verbesserungsvorschlägen zusammen mit Experten, Praktikern sowie Betroffenen; Veröffentlichung der Ergebnisse (online und offline).

8.5 Elektronische Verkündung von Gesetzen und freier digitaler Zugang zum Bundesgesetzblatt befindet sich in der Umsetzung

8.6 Verbesserung der Information über Beteiligungsprozesse auf Bundesebene auf einer Internetpräsenz und Vorbereitungen für eine Beteiligungsplattform der Bundesregierung, die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient.

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Transparenz, Partizipation
Potenzielle Wirkung	Moderat

Analyse der Verpflichtung

Diese Verpflichtung besteht aus einer Reihe von ausgewählten Aktivitäten, die im Arbeitsprogramm der Bundesregierung für bessere Rechtssetzung und Bürokratieabbau 2018 enthalten sind.¹ Das Ziel ist, den Zugang und die Benutzerfreundlichkeit von Gesetzen sowie die zeitnahe Durchführung und Inklusivität von öffentlichen Beteiligungsverfahren im Bereich Gesetzgebung zu verbessern.² Eine Ausweitung öffentlicher Beteiligung in diesem Bereich ist somit relevant für den OGP-Wert

Partizipation. Mit dem Anspruch, Gesetze und Regulierungen verständlicher und besser öffentlich verfügbar zu machen, ist die Verpflichtung darüber hinaus auch für den OGP-Wert Transparenz relevant.

Bürger und Wirtschaftsunternehmen in Deutschland äußern relative hohe Zufriedenheitswerte in Bezug auf die Integrität, Vertrauenswürdigkeit und Fairness von Verwaltungsdienstleistungen, schätzen allerdings gleichzeitig die Verständlichkeit von Gesetzen, Regeln und Verwaltungsvorgängen eher kritisch ein.³ Des Weiteren weisen deutsche und internationale Beobachter darauf hin, dass Deutschland mehr tun könnte, um Stakeholder in den Frühphasen von Gesetzesinitiativen zu involvieren und auf mehr Partizipation und Inklusion im Gesetzgebungsverfahren hinzuwirken.⁴ In einer vergleichende Studie von Regelungsprozessen in 2018, die den Zustand in 2017 untersuchte, liegt Deutschland über dem OECD-Durchschnitt in Bezug auf Wirkungsbegutachtung und Ex-Post-Evaluation von Regelungen und unter dem OECD-Durchschnitt in Bezug auf Stakeholder-Beteiligung in der Entwicklung von Regelungen.⁵ Die gemeinsame Diskussion mit verschiedenen Beteiligten zu den Ergebnissen der 3. Lebenslagenbefragung (Meilenstein 8.4) nimmt eine Aktivität wieder auf, die bereits zwischen Dezember 2017 und Juni 2018 zur Anwendung kam, als die Ergebnisse der 2. Lebenslagenbefragung zur Diskussion mit verschiedenen Stakeholdern gestellt wurden. Sechs konkrete Empfehlungen, die aus diesen Workshops resultierten, machte sich die Regierung zu eigen.⁶

Wie oben angedeutet ist die Verständlichkeit von Regeln und Verwaltungsverfahren ein wichtiges Anliegen für Bürger und Wirtschaftsunternehmen in Deutschland. Jenseits der Verschlinkung von Verwaltungsakten ist die Vereinfachung von Gesetzen und Regeln eine Voraussetzung für eine inklusive Demokratie. Wenn Gesetze und Regelungen nur von Experten verstanden werden, können das Vertrauen in die Demokratie⁷ und die praktische Wirkung von Gesetzen Schaden nehmen.⁸ 40 Prozent der Deutschen geben an, bei Rechtsfragen auch den Gesetzestext selbst nachzuschlagen.⁹ Die Entwicklung einer Strategie zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Frühphase von Gesetzesinitiativen (Meilenstein 8.1), und Fortbildungen für RegierungsmitarbeiterInnen zum Thema Beteiligung (Meilenstein 8.3) können helfen, die Bürgerbeteiligung in Politikinitiativen zu verbessern.

Es ist wichtig, die allgemeine Verständlichkeit von Gesetzesentwürfen, die darin verwendete Sprache zu vereinfachen (Meilenstein 8.2) und öffentliches Feedback zur Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit von Verwaltungsleistungen zu nutzen (Meilenstein 8.4).

Die erzielbaren Verbesserungen hängen allerdings vom Umfang der geplanten Aktivitäten ab. Die geplante Anzahl von mindestens 8 Fortbildungen deutet dabei nicht auf einen wirkungsvollen Anstoß für tiefgreifendere Veränderungen hin.

Gegenwärtig ist der Volltext von in Kraft getretenen Gesetzen und Regelungen online auf einer Reihe von offiziellen und privat organisierten Webseiten zugänglich, wobei allerdings Querverweise und Zusätze schwer nachzuverfolgen sind. Offene Online-Verfügbarkeit des offiziellen Bundesgesetzblattes (Meilenstein 8.5) ist daher ein wichtiger Schritt hin zu einem verbesserten Zugang zu einer autoritativen Sammlung offizieller Gesetzestexte, unter der Voraussetzung, dass der Scherpunkt hier auf Benutzerfreundlichkeit gelegt wird.

In ihrer Gesamtheit könnten diese Maßnahmen die Beteiligung in Gesetzgebungsverfahren sowie den Zugang zu und der Benutzerfreundlichkeit von Gesetzestexten verbessern. Ebenso im Bereich des Möglichen ist ein Beitrag zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten, das Prinzip der allgemeinen Verständlichkeit in der Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen zu verankern. Letzteres könnte auf dem gegenwärtigen Trend aufbauen, eine wachsende Anzahl von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen einem Lesbarkeitstest zu unterziehen.¹⁰ Obwohl die meisten Maßnahmen als Pilotprojekte angelegt sind, könnten sie dennoch den Grundstein für vertiefende zukünftige Verbesserungen legen. Sollte die geplante Beteiligungsplattform auch frühere und inklusivere Beteiligungsmöglichkeiten bieten, könnte die potenzielle Wirkung dieser Verpflichtung signifikant ausfallen.

Während der Umsetzungsphase könnte das Bundeskanzleramt Ministerien dazu anregen, erklärende Begleittexte und benutzerfreundliche Leitfäden für Gesetzestexte zu entwickeln. Des Weiteren

könnten Ministerien auch dazu ermutigt werden, ihre eigenen Leitfäden für Beteiligungsmöglichkeiten in der Frühphase von Gesetzesinitiativen aufzulegen, besonders für die Phase, bevor der erste Entwurf verfasst wird.

¹ Erhältlich hier: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975232/1560386/a5004f6046edb6a8ce916b411c8c3e43/2018-12-12-arbeitsprogramm-bessere-rechtsetzung-data.pdf?download=1>.

² Zur Online-Präsentation des gesamten Arbeitsprogramms siehe: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirk-sam-regieren>.

³ Destatis, “Lebenslagenbefragung 2019: 83 % der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit Behörden zufrieden” (2020), https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_461_p001.html.

⁴ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2018 “Germany”* (2018), <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/germany-country-note-regulatory-policy-2018.pdf>; Nationaler Normenkontrollrat und McKinsey & Company, *Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten* (Okt. 2019); siehe auch Kapitel II in diesem Bericht und Dieter Zinnbauer, *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019* (OGP, 27. Juli 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/>, 23–24, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/>.

⁵ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2018 “Germany”* (2018), <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/germany-country-note-regulatory-policy-2018.pdf>.

⁶ Bundesregierung, *Bessere Werkzeuge für besseres Recht* (Jun. 2019), 16–17, <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/997532/1638896/2c78a8f4b56441947308ac354339315e/2019-0619-bericht-buero-kra-tieabbau-data.pdf?download=1>.

⁷ Benedikt Lutz, “Plain language: an important basis of e-democracy and open government” in *Conference for E-Democracy and Open Government* (Mai 2016), 165.

⁸ Ruth Sullivan, “The promise of plain language drafting,” *McGill Law Journal* 47, no. 1 (Nov. 2001): 47, 97.

⁹ Bundeskanzleramt, “Recht verständlich machen. Untersuchung zur Verständlichkeit von Rechtstexten. Zwischenergebnisse – Bevölkerungsrepräsentative Befragung (2017), <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975272/317254/03239f11929ea4f421f76f599a439362/de-verstaendlich-download-bericht-online-data.pdf?download=1>.

¹⁰ Bundesregierung, “Gutes Recht von Anfang an”, July 2020, <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975232/1767166/e5a24f62f81952336b054eafd206d75/2020-07-08-bericht-gute-rechtsetzung-data.pdf?download=1>.

9. Modellvorhaben Smarte LandRegion

Hauptziel

„Das BMEL fördert über vier Jahre 7 Landkreise, in denen in Kooperation mit einem Forschungsinstitut digitale Lösungen (z.B. Apps, Anwendungen), die den Alltag der Menschen in ländlichen Räumen verbessern, bedarfsorientiert entwickelt und erprobt werden. Unterstützt wird dies durch die Entwicklung und Erforschung einer bundesweiten digitalen Plattform, auf der neue prototypische und bereits bestehende Dienste miteinander vernetzt werden sollen. Die Landkreise werden auch bei der Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie sowie der Stärkung der Kompetenzen in diesem Bereich in der Verwaltung und Sensibilisierung der Bevölkerung für diese Thematik unterstützt. Auch die Einbindung weiterer, nicht geförderter Landkreise in das digitale Ökosystem soll erforscht werden, sodass auch diese die Dienste und die vernetzende Plattform zukünftig nutzen können.“

Meilensteine

9.1 Bewilligung des Forschungsprojektes

9.2 Bewerbungsauftrag an die Landkreise

9.3 Auswahl und Förderung von 7 Landkreisen (Modellregionen)

9.4 Bereitstellung der digitalen Plattform sowie Entwicklung und Erprobung digitaler Dienste (4 zentrale Dienste, 21 weitere, weniger komplexere Dienste)

9.5 Förderung digitaler Projekte regionaler Akteure (z.B. Unternehmen, Vereine usw.) in den 7 Landkreisen

9.6 mind. einmal jährlich: Veröffentlichung der Projektergebnisse

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Partizipation
Potenzielle Wirkung	Gering

Analyse der Verpflichtung

Diese Verpflichtung fördert die Nutzung digitaler Technologien für öffentliche Dienstleistungen in ländlichen Regionen. Als Teil der Initiative „Smarte LandRegion“ fördert das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft die Einrichtung von kontextspezifischen digitalen Diensten in sieben Pilotbezirken und unterstützt die Einrichtung einer diesbezgl. Wissensaustauschplattform für ländliche Regionen. Das Ziel im Hintergrund ist dabei, einen Beitrag dazu zu leisten, die Stadt-Land-Kluft zu verringern und gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, wie im deutschen Grundgesetz festgeschrieben.

Digitalisierung führt nicht automatisch zu mehr Verwaltungstransparenz oder Bürgerbeteiligung. Allerdings erwähnt die Verpflichtung, dass BürgerInnen und andere lokale Stakeholder in ländlichen Regionen in der Umsetzung der Initiative Smarte LandRegion mitwirken sollen.¹ Und mit diesem Anspruch im Einklang ist ein Hauptkriterium in der Auswahl der Förderprojekte, wie die Beteiligung von BürgerInnen und anderen Stakeholdern in den einzelnen Projektvorschlägen integriert ist.² Damit ist die Verpflichtung für den OGP-Wert Partizipation relevant.

Ungefähr 90 Prozent der Fläche Deutschlands ist ländlich geprägt³ und etwa ein Viertel der Bevölkerung lebt in ländlichen Regionen.⁴ Ländliche Regionen in Deutschland stehen vor besonderen Herausforderungen im Kontext der Digitalisierung von Diensten. Nur wenig mehr als die Hälfte aller Haushalte auf dem Land haben Zugang zu Breitbandanschlüssen von 100Mbps/s oder darüber, im Vergleich zu mehr als 90 Prozent der Haushalte in Städten.⁵ 90 Prozent der deutschen Gemeinden erachteten im Jahr 2019 die Entwicklung einer lokalen Digitalstrategie als wichtig und 80 Prozent erklärten, diesbezgl. in der Entwicklungs- oder Umsetzungsphase zu stehen. Allerdings gaben nur 20 Prozent der Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern an, über eine Digitalstrategie zu verfügen.⁶ Und auch wo Gemeinden bereits damit angefangen haben, digitale Strategien umzusetzen, liegt der Schwerpunkt zumeist auf dem Aufbau der digitalen Basisarchitektur für Verwaltungshandeln und beinhaltet nicht benutzerorientierte Anwendungen in Bereichen wie Gesundheit, Energie oder Mobilität.⁷ Zwei Drittel der Kommunen, die gerade eine digitale Strategie entwickeln, sehen unklare externe Fördermöglichkeiten als eine Herausforderung; 37 Prozent dieser Digitalstrategieentwickler wünschen sich Bürgerunterstützung im Entwicklungsprozess, während ein ebenso hoher Anteil von Kommunen, die die Entwicklung ihrer Strategie bereits abgeschlossen haben, sich Bürgerbeteiligung während der Entwicklung zu Nutze gemacht haben.⁸

Bürgerengagement in Bezug auf öffentliche Leistungen ist gerade in den ländlichen Regionen wichtig, die von einer abnehmenden und alternden Bevölkerung geprägt sind.⁹ Eine Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten ist auch deswegen vielversprechend, da das zivilgesellschaftliche Engagement in ländliche Regionen oftmals als höher im Vergleich zu Städten gesehen wird.¹⁰

Mit ihrem integrierten Forschungs- und Evaluationsmodul sowie der Wissensplattform könnte die Initiative Smarte LandRegion zu mehr Transparenz und besserem Erfahrungsaustausch beitragen, Faktoren, die oftmals gerade für digitale Projekte in ländlichen Räumen ausbaufähig sind.¹¹ Die Größenordnung der Verpflichtung ist allerdings mit gerade einmal sieben Pilotprojekten relativ klein. Es handelt sich also um einen ersten Schritt zu mehr Digitalisierung und Partizipation, eine weiterreichende Wirkung wird aber davon abhängen, ob andere ländliche Regionen nachfolgend ähnliche Projekte auflegen. In Deutschland werden darüber hinaus bereits eine ganze Reihe anderer Projekte zu digitalen Innovationen durchgeführt. Viele davon enthalten auch signifikante Aspekte der Bürgerbeteiligung.¹² Insgesamt kann damit diese Verpflichtung einen kleinen, aber positiven Beitrag zur Bürgerbeteiligung im Rahmen von öffentlichen Diensten leisten. Abschließend sollte auch noch angemerkt werden, dass einige der geplanten Aktivitäten erst in 2023 und 2024 und damit weit nach der Umsetzung dieses zweiten Aktionsplans für 2019–2021 abgeschlossen sein werden.

¹ Siehe zum Beispiel die Betonung der Förderung von Bürgerideen in BMEL, *Ländliche Räume werden "smarter"*, Pressemitteilung Nr. 242, (28. Nov. 2019);

² Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, *Häufig gestellte Fragen (FAQ) zur Bekanntmachung für Landkreise als Teil des bundesweiten Modellvorhabens „Smarte LandRegionen“* (17. Dez. 2019), https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projektförderung/LändlicheRäume/Smarte-Landregionen_FAQ.pdf?jsessionid=8278D15ACD5738081AE9DB760DC695C6.2_cid325?_blob=publicationFile&v=2.

³ BMEL, "Ländliche Regionen Verstehen" (2019), https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschüren/Ländliche-Regionen-verstehen.pdf?_blob=publicationFile&v=7.

⁴ Bettina Williger, Annemarie Wojtech, *Digitalisierung im ländlichen Raum. Status Quo & Chancen für Gemeinden* (Fraunhofer SCS, 25. Apr. 2018), https://www.scs.fraunhofer.de/content/dam/scs/DE/download/studien/Digitalisierung_im_L%C3%A4ndlichen_Raum_WhitePaper_FraunhoferSCS.pdf.

⁵ BMEL, *Kurzbericht zum Breitbandatlas Ende 2019 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)*, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfügbarkeit-ende-2019.html>.

⁶ Initiative Stadt.Land.Digital!, *Update Digitalisierung: Wie smart sind Deutschlands Kommunen?* (Mär. 2020), <https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Publikation/stadt-land-digital-update-digitalisierung.html>.

⁷ *Ibd.*

⁸ *Ibd.*

⁹ Rolf Heinze und Anja Orth, "Bürgerschaftliches Engagement als Teil der kommunalen Governance" in *Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*, hrsg. von M. Heuther et al. (Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH, 2019), https://www.iwköln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Externe_Studien/2019/IWV-Regionalstudie_2019.pdf; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, "Von Kirchtürmen und Netzwerken: Wie engagierte Bürger das Emsland voranbringen" (2017), https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Von_Kirchtürmen_Und_Netzwerken/Von_Kirchtürmen_Und_Netzwerken_Online.pdf.

¹⁰ Nicole Hameister und Clemens Tesch-Römer, “Landkreise und kreisfreie Städte: Regionale Unterschiede im freiwilligen Engagement” in *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey*, hrsg. von Julia Simonson et al. (2014), 549–571.

¹¹ Basanta Thapa, Nicole Opiela, and Michel Stephan Rothe, *Ländlich, digital, attraktiv – Digitale Lösungsansätze für ländliche Räume* (Öffentliche IT, 2020), <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/L%C3%A4ndlich,+digital,+attraktiv+-+Digitale+L%C3%B6sungsans%C3%A4tze+f%C3%BCr+l%C3%A4ndliche+R%C3%A4ume>.

¹² *Ibid.*

10. Nordrhein-Westfalen I: Infrastruktur und Rahmenbedingungen für Open Government in Nordrhein-Westfalen ausbauen

Hauptziel

„Ziel ist es, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die flächendeckende und nachhaltige Verankerung von Open Government in Nordrhein-Westfalen erfolgen kann. Hierbei gilt es, Doppelarbeiten zu vermeiden, Synergien zu heben und Impulse zur weiteren Ausgestaltung von Open Government zu setzen. Mit der Verpflichtung sollen vor allem technische Angebote für eine einfachere Ausgestaltung von Open Government zur Verfügung gestellt werden. Hierzu zählen die Schaffung von offenen Standards für Schnittstellen und die Vereinfachung der Bereitstellung sowie Verbesserung der Auffindbarkeit von offenen Daten. Zudem sollen mit der Einführung eines Open Government Siegels Anreize geschaffen werden, mehr Verwaltungen für Open Government Initiativen zu gewinnen.“

Meilensteine

10.1 Empfehlung des Standards OParl zur landesweiten Verwendung

- Konzeptentwicklung
- Umsetzung

10.2 Empfehlung des Standards Offener Haushalt zur landesweiten Verwendung

- Konzeptentwicklung
- Test und Bereitstellung der Plattform
- Umsetzung

10.3 Empfehlung des Standards Open311 zur landesweiten Verwendung

10.4 Empfehlung des Standards XErleben

10.5 Schaffung einfacherer Möglichkeiten zur Veröffentlichung von Daten über das zentrale Metadatenportal Open.NRW des Landes für Landesbehörden

10.6 Schaffung einfacherer Möglichkeiten zur Veröffentlichung von Daten über das zentrale Metadatenportal Open.NRW des Landes für Kommunen

10.7 Verbesserung der Auffindbarkeit von Daten über Suchmaschinen

10.8 Erweiterung des Musterdatenkatalogs für Nordrhein-Westfalen

10.9 Entwicklung und Erprobung eines Konzepts für ein Open Government Siegel

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Transparenz
Potenzielle Wirkung	Gering

Analyse der Verpflichtung

Diese Verpflichtung setzt sich zum Ziel, zentrale Transparenz- und Open-Data-Ansätze in Nordrhein-Westfalen zu standardisieren. So soll die Nutzung der offenen Standards OParl, Open311, XErleben und Offener Haushalt auf Seiten von Landes- und Kommunalbehörden ausgeweitet und die

Publikation von Datensätzen dieser Behörden auf dem zentralen Portal Open.NRW unterstützt werden. Schließlich soll ein Open-Government-Siegel konzipiert und erprobt werden, um zusätzliche Anreize für offene Datenpraktiken auf lokaler Ebene zu schaffen. Die Verpflichtung ist relevant für den OGP-Wert Transparenz, weil u.a. die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Interoperabilität und Weiternutzung von Open Data in der Politikgestaltung gefördert wird.

Mit 17,9 Millionen Einwohnern ist Nordrhein-Westfalen (NRW) Deutschlands bevölkerungsreichstes Bundesland¹ und schon seit geraumer Zeit ein Aktivposten für Open Government in Deutschland. NRW hat als erstes Bundesland Open Government als Leitprinzip für Politikgestaltung eingeführt² und fungiert als Schauplatz für eine ganze Reihe von Open-Government-Experimenten.³ Im Jahr 2015 brachte es einen Antrag ein, in dem es die deutsche Teilnahme in der OGP anregte. 2017 wurde die Multi-Stakeholder-Arbeitsgruppe zu Open Government gegründet (Arbeitskreis Open Government NRW), die Repräsentanten der Landesregierung und Kommunen sowie Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft zusammenführt.⁴ Darüber hinaus wurde im Juli 2020 das NRW E-Government-Gesetz um einen verpflichtenden Grundsatz zu Open Data als Standard ergänzt.⁵

OParl, der Standard für parlamentarische Informationssysteme, wurde ursprünglich im Jahr 2015 veröffentlicht. Seit Ende 2019 bietet das diesbezgl. Informationsportal⁶ Zugang zu den von der Anwendung generierten Informationsaktualisierungen von mehr als 50 deutschen Städten.⁷ 27 lokale Behörden nahmen in NRW am OParl-Pilotprojekt teil.⁸

Im Bereich Budgettransparenz allgemein gibt es zum Stand Oktober 2019 Initiativen für einen offenen Haushalt auf Seiten der Bundesregierung sowie in zehn Bundesländern und 39 Kommunen, in denen granulare Budgetinformationen online und in einfach verständlichen Formaten veröffentlicht werden.⁹ Allerdings basieren nicht alle dieser Initiativen auf Standards für offene Daten. Insgesamt nutzten zur Zeit der letzten Aktualisierung in 2017 43 dieser Initiativen (für NRW die Landesregierung und 14 Kommunen) den OParl-Standard und können über das Portal <https://offenerhaushalt.de/> abgerufen werden.¹⁰

Der offene Standard für Mängelmeldungen Open311 wird in sieben deutschen Städten, davon vier in NRW, genutzt. Weltweit benutzen insgesamt 23 Städte dieses Protokoll (Stand 4. Quartal 2019).¹¹ Zu offenen Daten im Allgemeinen: Das Portal Open.NRW bündelt den Zugang zu mehr als 3.900 Datensätzen von mehr als 45 lokalen Behörden (Stand Juli 2019).¹² Die Konzeption eines Siegels für Open Government, die Setzung von Anreizen, Werbung und Sicherstellung der Qualität von Open-Government-Praktiken wird schon seit den Anfangstagen von Open Government diskutiert.¹³ Allerdings sind bisher nur wenige dieser Initiativen in anderen Ländern gut angenommen worden.¹⁴ In Deutschland gibt es bisher keine vergleichbaren Projekte.¹⁵

Die geplanten Aktivitäten in Bezug auf bessere Auffindbarkeit durch Suchmaschinen, Erweiterung des Musterdatenkatalogs und Schaffung einfacherer Veröffentlichungsmöglichkeiten stellen wichtige, aber eher kleinteilige Verbesserungen dar. Wenn die geförderten Standards weite Verbreitung finden sollten, könnte dies die Transparenz von und die vergleichende Forschung zu zentralen Regierungsfunktionen in NRW erhöhen. Die vermehrte Anwendung offener Standards in NRW könnte auch als Beispiel für andere Bundesländer dienen und dort Verbesserungen bewirken.

Allerdings sind in der Verpflichtung keine Maßnahmen ersichtlich, die die breite Anwendung dieser Standards direkt vorantreiben. Eine signifikante Veränderung des Status quo ist deshalb nicht unbedingt zu erwarten. Es muss in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen werden, dass die Erfahrungen mit früheren Bestrebungen, eine weiten Anwendungskreis für diese offenen Standards zu erschließen, eher gemischt sind. So wurde z.B. die Plattform für den gebündelten Zugang zu den offenen Haushaltsdaten in 2017 bereits einmal reaktiviert, und die Zahl der beitragenden Akteure wächst weiterhin nur mäßig.¹⁶ Dies legt nahe, dass besondere Bemühungen notwendig sind, um eine umfassende Verbreitung der Standards zu erreichen. Ähnlich stellt sich die Situation für ein erfolgreiches Open-Government-Siegel für lokale Behörden dar. Hier sind umfangreiche Investitionen nötig, um eine vertrauenswürdige Methodik und einen soliden Zertifizierungsprozess einzurichten, und auch dann ist die Wirkung hinsichtlich einer Verbesserung der lokalen Verwaltungspraxis bisher

noch unerprobt.¹⁷ Da die Verpflichtung keine konkreten Aktivitäten enthält, die diese zu erwartenden Herausforderungen direkt angehen, ist eher von einer geringen zu erwartenden Wirkung der Verpflichtung auf die Offene Datenpraxis und Transparenz in NRW auszugehen.

¹ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW, "Land und Stadt gestalten" (2020), <https://www.mhkgb.nrw/themen/kommunales/unsere-gemeinden-gewachsene-europaische-staete>; Wikipedia, "List of municipalities in North Rhine-Westphalia" (besucht Aug. 2020), https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Gemeinden_in_Nordrhein-Westfalen.

² OpenNRW, "Open Government Pakt."

³ OpenNRW, "Open Government Pakt."

⁴ *Ibd.*

⁵ Siehe OpenNRW, "Eine Open Data-Regelung für NRW", (14. Jul. 2020), <https://open.nrw/eine-open-data-regelung-fuer-nrw>.

⁶ Politik bei uns, "Was macht Ihre Politik vor Ort?" (besucht Aug. 2020), <https://politik-bei-uns.de/>.

⁷ Siehe zur Umsetzung von OParl auf Stadtebene: München Transparent, "So Funktioniert Stadtpolitik" (besucht Aug. 2020), <https://www.muenchen-transparent.de>).

⁸ Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW, *Kommunales Open Government in NRW* (2018), <https://open.nrw/system/files/media/document/file/Best-Practice-Beispiele%20Kommunales%20Open%20Government%20in%20NRW.pdf>.

⁹ Haushaltssteuerung, "Offene Haushalte" (besucht Aug. 2020), <https://www.haushaltssteuerung.de/akteure-offene-haushalte.html>.

¹⁰ Search by state on Offener Haushalt, "Haushaltsdaten einfach verständlich präsentieren" (besucht Aug. 2020), <https://offenerhaushalt.de/>.

¹¹ Open311, "GeoReport v2 Servers" (besucht Aug. 2020), http://wiki.open311.org/GeoReport_v2/Servers/.

¹² German Federal Chancellery, *Second National Action Plan 2019–2021* (OGP, Sept. 2019), 54, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_EN.pdf.

¹³ Beth Noveck und Michael Baldwin, "Wrap-Up of the Open Government Brainstorming: Collaboration" (The White House, 16. Jun. 2009), <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/06/16/wrap-open-government-brainstorming-collaboration>; AmericaSpeaks et al., "Working Together to Strengthen our Nation's Democracy: Ten Recommendations" from the second conference on "Strengthening Our Nation's Democracy" (Washington, DC: 2--4, 2009) https://www.demos.org/sites/default/files/publications/stronger_democracy_10_5.pdf.

¹⁴ Österreich benutzt ein Gütezeichen für gute Regierungsführung und Innovation auf Gemeindeebene (KDZ, "Label für Good Governance (LfGGI)" (besucht Aug. 2020), <https://www.kdz.eu/de/label-good-governance>). Auf den Philippinen gibt es ein "Seal of Good Housekeeping," ein „Seal of Excellence on Citizen's Satisfaction," und ein "Seal of Good Local Governance." Das Land hat diesbezgl. auch Verpflichtungen in seinen Aktionsplänen gemacht (NAP2 (Commitment 1), NAP 3 (Commitments 8 and 9). ISO 9001 Zertifizierungen für Qualitätsmanagement sind auch für lokale Gemeinden verfügbar, aber nur tangentiell für Werte der offenen Regierungsführung relevant. Siehe ISO, "ISO 18091:2019(en) Quality management systems — Guidelines for the application of ISO 9001 in local government" <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-2:vl:en>).

¹⁵ Die Kommunen in Deutschland benutzen eine Reihe von Gütezeichen und Siegeln, die bestimmte Eigenschaften und Qualitätsniveaus der Verwaltung attestieren. Siehe Wirtschaftsförderung Zukunftsregion Nordschwarzwald, *Kommunale Kompetenz - ein Qualitätssiegel für die Verwaltung* (besucht Aug. 2020), https://www.enzkreis.de/media/custom/179_639_1.PDF; siehe auch Gütesiegel "Unternehmerfreundliche Verwaltung" (<https://www.forum-thueringerwald.de/project/verwaltung/>)

¹⁶ Heinrich Böll Stiftung Kommunalwiki, "Offener Haushalt" (Jan. 2020), http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Offener_Haushalt#cite_note-1.

¹⁷ Siehe die umfangreichen Umsetzungs- und Glaubwürdigkeitsprobleme, mit denen sich sogar gut etablierte Zertifizierungssysteme, wenn auf lokaler Ebene angewendet, konfrontiert sehen, z.B. ISO 9001 (Neven Klepo, *Statebuilding Von Unten* (Springer VS, 2019).

11. Nordrhein-Westfalen 2: Räume für Austausch und Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen schaffen

Hauptziel

„Ziel ist es, die weitere und gezielte Öffnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen für kollaborative und ko-kreative Prozesse voranzutreiben, um innovative Projekte, bürger- bzw. nutzerfreundliche Services und Lösungen für konkrete Herausforderungen der Verwaltung zu entwickeln. Mit der Verpflichtung sollen in Nordrhein-Westfalen Räume für Austausch und Zusammenarbeit mit der Verwaltung geschaffen werden. Die Bereitstellung zentraler physischer Räume fördert den regelmäßigen Austausch zwischen der Verwaltung des Landes und der Kommunen, Startups und Zivilgesellschaft und die zielgerichtete Zusammenarbeit. Und dies über Disziplinen-Grenzen, Zuständigkeits-Vorbehalten und Umsetzungsverantwortung hinweg.“

Meilensteine

11.1 Schaffung eines Ortes der Landesregierung zum Austausch und zur agilen Zusammenarbeit

11.2 Entwicklung eines Konzepts für eine GovTech-Initiative und Erprobung im Rahmen eines Pilotprojekts

11.3 Entwicklung eines Konzepts für eine GovTech-Initiative und Erprobung im Rahmen eines Pilotprojekts

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Partizipation
Potenzielle Wirkung	Gering

Analyse der Verpflichtung

Diese Verpflichtung zielt darauf ab, einen physischen Ort zu schaffen, in dem innovative Lösungen für die öffentliche Verwaltung in NRW entwickelt werden können. Die Idee ist, Vertreter von Regierung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft mit Hilfe von Innovationslaboren und GovTech-Initiativen stärker zu vernetzen und in Austausch zu bringen. Mit ihrem Schwerpunkt auf neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft im Bereich der Entwicklung öffentlicher Dienste ist die Verpflichtung relevant für den OGP-Wert Partizipation.

In Deutschland finden bereits mehrere Initiativen statt, die innovative, technologiegestützte Vorgehensweisen im öffentlichen Sektor vorantreiben sollen (z.B. die Regionallabore in Verpflichtung 1 oder auch das Digital Innovation Team wie in Verpflichtung 4 beschrieben). Tech4Germany¹ und Work4Germany² offerieren Stipendien für innovative Akteure aus Technik und Zivilgesellschaft, um diesen ein Engagement im öffentlichen Sektor zu ermöglichen. Ähnliche Projekte – einige davon bereits etabliert – gibt es in anderen Ländern. So wird geschätzt, dass es allein in den USA um die 20 Labore für gesellschaftliche Innovationen gibt.³ Im Vereinigten Königreich verfügen z.B. die Innovationsagentur Nesta⁴ und der innerbehördliche Government Digital Service⁵ über erhebliche Ressourcen, um gesellschaftliche und digitale Innovationen in der Regierung voranzutreiben. In Deutschland wurden ebenfalls bereits einige physische Experimentierräume eingerichtet, die die Ko-Kreation von Innovationen für die Verwaltung und für die gesellschaftliche Nutzung von Technologie fördern sollen.⁶

Etablierte Labore für Gesellschaft und Technik im öffentlichen Sektor haben nachweislich geholfen, Innovationen zu entwickeln.⁷ Im Allgemeinen geht man auch davon aus, dass geographische Nähe, enger Kontakt und kreative Räume Innovationen innerhalb und zwischen Organisationen hervorbringen können.⁸ Die ersten Erfahrungen mit Tech4Germany waren dementsprechend positiv. So hat die Organisation geholfen, durch die Vernetzung von Verwaltung und TechnologieunternehmerInnen neue Ideen zur Verbesserung öffentlicher Dienste zu entwickeln.⁹

Gleichzeitig aber ist auch die kritische Auseinandersetzung mit einer ersten Generation von Initiativen in diesem Bereich gewachsen. Einige dieser Programme wurden merklich reduziert, andere ganz geschlossen.¹⁰ Große Herausforderungen sind z.B. Ausgewogenheit und echte Inklusion in Bezug auf das Multi-Stakeholder-Engagement, die produktive Verbindung von gesellschaftlicher und technischer Innovation und die wirksame Integration von Innovationen in den Regierungsalltag. Unklar ist auch, inwieweit die Ideen, die über diese Verpflichtung angestoßen werden sollen, einen direkten Beitrag zu den Werten Offener Regierungsführung und breiter Teilhabe leisten können oder ob eher eine kleinere Gruppe hochspezialisierter Technologie-Entrepreneurs im Mittelpunkt steht. Insgesamt wird deshalb die potenzielle Wirkung der Verpflichtung als eher gering eingestuft.

Die Verpflichtung lässt offen, ob die Einrichtung eines Ortes für die Zusammenarbeit von Regierung, Zivilgesellschaft und Technologie-Experten auch selbst über ein Multi-Stakeholder-Format koordiniert und umgesetzt wird. Gleichwertige Co-Hosting-Vereinbarungen könnten z.B. den Multi-Stakeholder-Austausch auf ungewöhnliche Art beleben und neue Impulse für Erfahrungen und Lernen bieten.¹¹ Eine interessantes Referenzmodell ist in diesem Zusammenhang z.B. der Hague Humanity Hub, wo Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft gemeinsam an humanitären Herausforderungen arbeiten.¹²

¹ Erhältlich <https://tech.4germany.org/>.

² Erhältlich: <https://work.4germany.org/>.

³ Erhältlich: <https://apolitical.co/government-innovation-lab-directory/>.

⁴ Erhältlich: <https://www.nesta.org.uk/>.

⁵ Erhältlich: <https://gds.blog.gov.uk/about/>.

⁶ Siehe das Verschwörhaus in der Stadt Ulm (<https://verschwörhaus.de/en/das-verschwörhaus/>).

⁷ Siehe Helle Vibeke Carstensen und Christian Bason, "Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help?" in *The Public Sector Innovation Journal*, 17 no.1 (2012): 1–26, https://www.innovation.cc/scholarly-style/2012_17_1_4_christian_bason_innovate-labs.pdf.

⁸ Marc Gross und Anika Krellmann, "Entwicklungsfelder für das kommunale Management in der Digitalen Verwaltung" in *Handbuch Digitale Verwaltung*, hrsg. von H. Lühr, R. Jabkowski, and S. Smentek (Kommunal- und Schul-Verlag, 2019).

⁹ Berichte, dass die Regierung plant, diese Initiative zu internalisieren und auszubauen, unterstreichen die bisherigen Erfolge (siehe Tagesspiegel Background, Digitalisierung & KI, (8. Apr. 2020)).

¹⁰ Tamlin Magee und Tom Macaulay, "The major milestones of the Government Digital Service (GDS)" (ComputerWorld, 8. Jan. 2020), <https://www.computerworld.com/article/3412240/the-major-milestones-of-the-government-digital-service-gds.html>; Jennifer Guay, "How Denmark lost its MindLab: the inside story" (apolitical, 5. Jun. 2018), https://apolitical.co/en/solution_article/how-denmark-lost-its-mindlab-the-inside-story (Die Fallstudie des MindLab, eines der ersten Labore für gesellschaftliche Innovation innerhalb der Regierung, zeigt auch auf, wie schwierig die Verknüpfung von gesellschaftlicher und technologischer Innovation mit Reformen auf Regierungseite ist).

¹¹ Es ergibt sich der Eindruck, dass viele der existierenden Initiativen entweder auf Regierungs- oder Zivilgesellschaftsseite angesiedelt sind, mit eher eingeschränkten Co-working-Formaten, die Vertreter beider Seiten in einer Arbeitsumgebung ansiedeln, z.B. the First Office Hub in London (<https://www.firstofficehub.com/office-space/united-kingdom/westminster/westminster-public-hall/1052>) und der OpenGov Hub in Washington, D.C. (<http://opengovhub.org/>). Das Labor Superpublic in San Francisco versuchte, sowohl Vertreter des öffentlichen und privaten Sektors unter einem Dach zusammenzubringen, um an Verbesserungen von öffentlichen Dienstleistungen zu arbeiten. Es schloss allerdings seine Pforten nach nur einem Jahr wegen finanzieller Schwierigkeiten (Katya Schwenk, "Innovation labs take a gamble to improve city government" (StateScoop, 5 Jul. 2019), <https://statescoop.com/innovation-labs-government-cities-successful/>).

¹² Verfügbar: <https://www.humanityhub.net/>.

12. Nordrhein-Westfalen 3: Datensouveränität stärken

Hauptziel

„Mit der Verpflichtung soll die umfassende Bereitstellung von offenen Daten der Verwaltungen gefördert werden. Hinderungsgründe für eine Veröffentlichung (z.B. Urheberrechte, Schutzrechte Dritter oder Nutzungsbestimmungen) sollen im Rahmen der Möglichkeiten reduziert werden mit dem Ziel, eine umfassende Verwendung der Daten innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu gewährleisten. Hierdurch können datenbasierte Entscheidungen von Verwaltung und Politik unterstützt und erleichtert werden. Die Möglichkeiten der Öffentlichkeit, sich auf Basis offener Daten zu informieren, werden verbessert. Darüber hinaus können neue Geschäftsmodelle entstehen und der Einsatz künstlicher Intelligenz erweitert werden.“

Meilensteine

12.1 Bestandsaufnahme zur Datensouveränität in Kommunen

12.2 Erarbeitung einer Handreichung zur Sicherstellung der Datensouveränität und Datenhoheit von Verwaltungen

12.3 Veröffentlichung und Empfehlung der Handreichung

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Transparenz
Potenzielle Wirkung	Moderat

Analyse der Verpflichtung

Die Verpflichtung hat zum Ziel, Probleme der öffentlichen Verwaltung in NRW im Bereich Datensouveränität zu identifizieren, zu analysieren und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Datensouveränität bezieht sich auf den Zugang und die Kontrolle, die öffentliche Verwaltungen ausüben können hinsichtlich der Daten, die sie in Ausübung ihrer Aufgaben generieren. Darunter fallen auch Daten, die andere Akteure generieren, wenn sie in öffentlichem Auftrag handeln.¹ Datensouveränität ist im Allgemeinen dann erreicht, wenn Behörden diese Daten in freiem Ermessen zur Veröffentlichung freigeben und der Allgemeinheit zur Verfügung stellen können. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, dass die Verpflichtung für den OGP-Wert der Transparenz relevant ist.

Datensouveränität ist ein relativ neues Politikfeld. Das Potenzial für gegenseitigen Erfahrungsaustausch sowie für den Aufbau von geeigneten Kapazitäten auf Landes- und Kommunalebene ist dementsprechend groß.² Um die Vorteile von Big und Open Data voll nutzen zu können, ist es oft notwendig, Daten zu kombinieren, die sich sowohl in öffentlichem als auch privatem Besitz befinden. In diesem Sinne erfordern auch die Transparenz und Rechenschaftslegung für öffentliche Dienstleistungen den Zugriff auf Daten, die von privaten Unternehmen erzeugt werden, da diese oft beauftragt werden, bestimmte Aspekte dieser Dienstleistungen zu erbringen.³ Darüber hinaus hat der Aufstieg der sogenannten "Gig-" oder "Plattformökonomie"⁴ neue Herausforderung für Regulierungsorgane, in Deutschland vor allem auch auf Landes- und kommunaler Ebene, geschaffen. Deshalb ist auch in diesem Zusammenhang der Zugang zu bestimmten, von diesen Firmen erzeugten Datensätzen notwendig, sowohl zur Erfüllung öffentlicher Aufsichtsfunktionen als auch zur Optimierung wichtiger öffentlicher Dienste.

Gesetzliche Rahmenbedingungen, Vergabevorschriften und Lizenzierungspraktiken müssen dementsprechend angepasst werden, um Datensouveränität leichter zu machen und um den öffentlich-privaten Datenaustausch, datenkollaborative und verbindliche Berichtspflichten zu ermöglichen. Aufgrund der begrenzten Aufmerksamkeit, die diesem Thema noch zuteilwird, müssen viele lokalen Verwaltungen im Alleingang mit Firmen über Datenzugang verhandeln und Auftragsvergabe sowie Public-Private-Partnership-Vereinbarungen selbstständig so gestalten, dass Zugang zu wichtigen Daten gewährleistet ist. Öffentlicher Datenzugang gerät dabei oft ins Hintertreffen.

Diese Verpflichtung könnte direkt Defizite in Problembewusstsein und verfügbarer Kapazitäten im Bereich Datensouveränität angehen.⁵ Eine Lagebestimmung zu Datensouveränität auf kommunaler Ebene in NRW (Meilenstein 12.1) kann helfen, diese Defizite zu konkretisieren. Diese Analyse könnte dabei auch über öffentliche Auftragnehmer hinausgehen und breitere Belange der Datensouveränität behandeln, z.B. wie Kommunen die Erlaubnisgewährung für bestimmte Unternehmensarten auf lokaler Ebene strukturieren. Letzteres könnte mit Bedingung zur Datenteilung für Aufsichts- und Governancefunktionen verknüpft werden. Erste sichtbare Beispiele dazu gibt es unter anderem in Barcelona, wo Datenteilungsklauseln in Verträgen mit öffentlichen Auftragnehmern enthalten sind⁶, in Los Angeles, wo die Behörden in Verhandlungen mit Mobilitätsdienstleistern stehen, um Zugang zu Echtzeitdaten zu erlangen⁷, oder in Städten wie London, München, Kopenhagen, wo man sich darum bemüht, Zugang zu Daten einer großen Wohnungskurzzeitvermietungsplattform zu erhalten.⁸ Die Erstellung und Verteilung von Handreichungen kann somit nicht nur subnationalen Verwaltungseinrichtungen in NRW, sondern auch lokalen Behörden in anderen Bundesländern und im Ausland von Nutzen sein.

Die in dieser Verpflichtung angestrebte Bestandsaufnahme und Erörterung der Thematik Datensouveränität trägt dabei auch zu einer sehr aktuellen Diskussion bei, wie das Recht auf Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung mit der Veröffentlichung von Daten, die hohen Mehrwert für Transparenz und wirtschaftliche Nachnutzung versprechen, in Einklang gebracht werden können.⁹ Vor diesem Hintergrund und auch aufgrund des Potenzials, notwendige Kapazitäten auf Seiten der Regierung aufzubauen, könnte die Wirkung dieser Verpflichtung signifikant ausfallen. Es wird zwar nicht direkt mehr Transparenz geschaffen, aber Regierung und Verwaltung werden potenziell in die Lage versetzt, öffentlichen Zugang zu wichtigen, in privater Hand gehaltenen Daten mit großem Wert für das Gemeinwohl zu erlangen.

Um die Wirkung dieser Verpflichtung zu maximieren, könnte es das Wirtschaftsministerium NRW anstreben, dass die Lagesondierung und Leitfäden auch relevant für und in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen in Deutschland erstellt werden. Auch in Betracht gezogen werden sollte eine Ausweitung des Themas über Public-Private-Partnerships hinaus auf Möglichkeiten des Datenteilens mit privaten Unternehmen, die lokaler Regulierung unterliegen und mit wichtigen Themen der Datensouveränität in Verbindung stehen (z.B. neue Plattformfirmen im Bereich Mobilität und Wohnen).

¹ Das Thema Datensouveränität wird in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich aufgefasst. Oft bezieht es sich auf Nationalstaaten und deren Kontrolle über Daten mit starken territorialen Bezügen hinsichtlich geographische Orte der Datenspeicherung oder grenzüberschreitender Datenflüsse (z.B. die Gaia-X Initiative einer europäischen Datencloud (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/168/1916816.pdf>)). In anderen Kontexten bezieht es sich auf Datenkontrolle auf individueller Ebene (z.B., Deutscher Ethikrat, *Big Data und Gesundheit – Datensouveränität als informationelle Freiheitsgestaltung. Stellungnahme*. (Berlin: Deutscher Ethikrat, 2017)). In Bezug auf den Inhalt der Verpflichtung ist es nützlich, Datensouveränität als Datenverfügungsgewalt und Kontrolle öffentlicher Einrichtungen mit dem Schwerpunkt kommunale Ebene aufzufassen.

² Für weiterführende Literatur zum Thema siehe z.B.: European Commission, *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest, Final Report, High-Level Expert Group on Business-to-Government Data Sharing* (2020); B. Martens and N. Duch-Brown, "The economics of Business to Government data sharing, JRC Digital Economy Working Paper" (Apr. 2020); Esther Huyer, *Analytical Report 12: Business-to-Government Data Sharing* (European Data Portal, 15. Jul. 2020), https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical_report_12_business_government_data_sharing.pdf.

³ Siehe Andreas Wiebe, "Open Data in Deutschland und Europa" (Konrad Adenauer Stiftung, 5. Feb. 2020), <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/open-data-in-deutschland-und-europa-l>.

⁴ Zur Erklärung dieser Konzepte siehe J. Manyika, et al., *Independent work: Choice, necessity, and the gig economy* (McKinsey Global Institute, 2016), 1–16; M. Kenney and J. Zysman, “The rise of the platform economy” in *Issues in science and technology* 32 no.3 (2016): 61.

⁵ Für ein seltenes Beispiel einer Parlamentsdiskussion, die das Konzept Datensouveränität in Bezug auf Kommunen anspricht, siehe Deutscher Bundestag, *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen* 19/15364, (21. Nov. 2019), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/153/1915364.pdf>.

⁶ Thomas Graham, “Barcelona is leading the fightback against smart city surveillance” (Wired, 18. Mai, 2018) <https://www.wired.co.uk/article/barcelona-decidim-ada-colau-francesca-bria-decode>.

⁷ Laura Nelson, “Uber sues L.A. over real-time location data for scooters and bikes” (*L.A. Times*, 25. März. 2020) <https://www.latimes.com/california/story/2020-03-25/uber-sues-los-angeles-scooters-data-privacy>.

⁸ M. Ferreri and R. Sanyal, “Platform economies and urban planning: Airbnb and regulated deregulation in London” in *Urban Studies* 55 no.15 (2018): 3353–3368, <https://www.süddeutsche.de/münchen/airbnb-münchen-klage-1.4249813>; Emil Gjerding Nielson, “Airbnb to report homeowners' income to Danish tax authorities” (Reuters, 17. Mai 2018), <https://www.reuters.com/article/us-airbnb-denmark/airbnb-to-report-homeowners-income-to-danish-tax-authorities-idUSKCN1111HV>; Süddeutsche Zeitung, “Airbnb muss Daten zu Vermietern in München preisgeben” (13. Dez. 2018).

⁹ Diskussionen über den Zugang zu Mobilitätsdaten, die in öffentlichen Verkehrseinrichtungen anfallen, beinhalten z.B. eine wichtige Dimension bzgl. Schutz der Privatsphäre.

13. Sachsen: Weiterentwicklung und fortschreibende Etablierung des Beteiligungsportals des Freistaates Sachsen

Hauptziel

„Die Stärkung der Bürgerbeteiligung ist der Sächsischen Staatsregierung ein wichtiges Anliegen. Die Sächsische Staatskanzlei hat dafür das Online-Beteiligungsportal entwickelt. Eine einfache Handhabung, auch mit mobilen Endgeräten, steht dabei genauso im Fokus wie die barrierefreie Nutzung. Das Portal unterstützt dabei nicht nur eine der möglichen Formen der Bürgerbeteiligung, sondern eine breite Palette von Beteiligungsverfahren. Damit ist es sowohl Behörden des Freistaates Sachsen als auch Landkreisen, Städten und Gemeinden möglich, eine breite Öffentlichkeit individuell und zielgerichtet in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die Konzeption für das Online-Beteiligungsportal wurde in enger Zusammenarbeit mit Pilotbehörden und -kommunen erarbeitet. Dieser unmittelbare Praxisbezug wird auch für die Weiterentwicklung konsequent verfolgt.“

Meilensteine

13.1 Allgemeine Weiterentwicklung

13.2 Bauleitplanung 2.0

13.3 App für Fachmeldeverfahren

13.4 Realisierung Interoperabilität bei Planverfahren nach dem Standard XPlanung

13.5 Erneute BITV-Prüfung auf Barrierefreiheit

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Partizipation, Transparenz
Potenzielle Wirkung	Moderat

Analyse der Verpflichtung

Die Verpflichtung hat zum Ziel, die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Freistaat Sachsen durch eine Weiterentwicklung des Bürgerbeteiligungsportales auszuweiten.¹ Die geplanten Verbesserungen beziehen sich z.B. auf die formalen Beteiligungsverfahren (z.B. in Verbindung mit Raumplanung), verteilte Meldeverfahren (z.B. das Melden von Problemen auf Wanderwegen), Interoperabilität und barrierefreien Zugang. Die Verpflichtung ist direkt relevant für den OGP-Wert Partizipation. Das Portal verbessert auch die Transparenz, z.B. dadurch, dass Planungsdokumenten online gestellt werden und durchsuchbar sind oder über Meldesysteme, die Feedback und die dazu getroffenen Maßnahmen transparent darstellen.

Sachsens Beteiligungsportal, das 2014 aufgebaut wurde, beherbergt 150 regionale und thematische Sub-Portale² und hat bisher (Stand Anfang 2020) mehr als 5.400 Beteiligungsverfahren unterstützt.³ Zu Beginn dieser Verpflichtung im September 2019 waren 346 Verwaltungseinheiten auf Landes- und Kommunalebene als aktive Nutzer beteiligt und organisierten im Durchschnitt 400 Beteiligungs- oder Informationsveranstaltungen pro Monat.⁴

Da die Verpflichtung darauf abzielt, die Plattform kontinuierlich weiterzuentwickeln, ohne aber die geplanten Verbesserungen in ausreichendem Detail zu beschreiben, ist es schwierig, das

Ambitionsniveau einzuschätzen. Einige Punkte sprechen jedoch dafür, dass spürbare Verbesserungen erwartet werden können: Das Portal hat bereits viele Benutzer auf lokaler Verwaltungsebene. Somit sind auch bereits kleinere Verbesserungen in der Benutzeroberfläche gleich für eine große Anzahl von Kommunen relevant und damit in der Summe von großem Nutzen. Dieser Multiplikatoreffekt wird wahrscheinlich noch zunehmen, da auch einige andere Bundesländer mit Sachsen Möglichkeiten zur Nutzung oder Lizenzierung der Plattform erkunden.⁵

Die Ausweitung der Beteiligung im Bereich Raum- und Stadtplanung (Meilenstein 13.2, Bauleitplanung 2.0)⁶ ist auch sehr relevant vor dem Hintergrund des Klimawandels und entsprechenden Maßnahmen zur Anpassung und Vermeidung.⁷

Beteiligung in der Stadtplanung wird schon seit langem erprobt, praktiziert und weiterentwickelt.⁸ Verbesserungen in diesem Bereich werden sich wahrscheinlich auf die stärkere Einbeziehung von digitalen Werkzeugen und Online-Formaten konzentrieren.⁹ Diese Bestrebungen können dabei auf einem bereits existierenden Unterportal auf der Plattform aufbauen, das den Zugang zu Raumordnungsplänen auf Bezirksebene bietet. Vollständige Interoperabilität zwischen verschiedenen Planungsverfahren zu erreichen (Meilenstein 13.4), erscheint ambitioniert, da dabei verschiedene Informationssysteme und Akteure eingebunden und gleichzeitig der barrierefreie Zugang zum Zwecke der inklusiven Beteiligung gewährleistet werden muss (Meilenstein 13.5).

Das breite politische Umfeld erscheint günstig für eine erfolgreiche Umsetzung der Verpflichtung. Die aktive Weiterentwicklung des Portals sowie die Verabschiedung eines Transparenzgesetzes für das Land Sachsen sind beides Ziele, die im Koalitionsvertrag 2019–2014 der drei regierenden Parteien festgehalten sind.¹⁰ Insgesamt kann damit das Potenzial der Verpflichtung, wirksam Bürgerbeteiligung auszuweiten, als moderat eingestuft werden, trotz fehlender Konkretisierung von Meilensteinen und Performanzziele.

¹ Sächsische Staatskanzlei, "Bürgerbeteiligung in Sachsen - Gestalten Sie mit!" (besucht Aug. 2020), <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/>.

² Informationen des Entwicklers; Xima, "Projekte: Beteiligungsportal Sachsen Digitaler Bürgerdialog" (besucht Aug. 2020), <https://www.xima.de/projekte/beteiligungsportal-sachsen>.

³ Thomas Popp und Manfred Klein, "Mitmachen, 'Mitreden ausdrücklich erwünscht'" (eGovernment Computing, 2. März 2020), <https://www.egovernment-computing.de/mitmachen-mitreden-ausdruecklich-erwunscht-a-909975/> (Meinungsbeitrag des CIO der Landesregierung).

⁴ Ralph Schreiber, "Medieninformation Sächsische Staatskanzlei: Regierungs- und Verwaltungshandeln offener gestalten – Sachsen ist dabei" (4. Sept. 2019), <https://opera.foev-speyer.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/97/file/Beteiligungsportal+Sachsen.pdf>.

⁵ Popp und Klein, "Mitmachen, 'Mitreden ausdrücklich erwünscht.'"

⁶ Sächsische Staatskanzlei, "Bauleitplanung in Sachsen - Gestalten Sie mit!" (besucht Aug. 2020), <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/bplan/startseite>.

⁷ Diese Verbindung wird z.B. explizit im aktuellen Koalitionsvertrag betont, *Koalitionsvertrag Sachsen für die Jahre 2019 bis 2024*, <https://www.mdr.de/sachsen/politik/koalitionsvertrag-sachsen-104.html>.

⁸ Umfangreiche und innovative Bürgerbeteiligungsformate werden im Bereich Stadtplanung schon seit den 1960er Jahren genutzt und machen den Sektor somit zu einem Leitbild für Beteiligung allgemein. Siehe L. Winter, *Bauleitplanung und Internet: Beteiligungsverfahren des Baugesetzbuches im Wandel* vol.16 (Vandenhoeck & Ruprecht, 2013); S. R. Arnstein, "A Ladder Of Citizen Participation" in *Journal of the American Institute of Planners*, 35 no.4 (1969): 216.

⁹ Hierbei handelt es sich um eine Spekulation des UBM Gutachters, da genauere Hintergrundinformationen nicht erhoben werden konnten.

¹⁰ CDU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD, *Koalitionsvertrag Sachsen für die Jahre 2019 bis 2014* (Mitteldeutscher Rundfunk, besucht Aug. 2020), <https://www.mdr.de/sachsen/politik/koalitionsvertrag-sachsen-104.html>.

14. Schleswig-Holstein: Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung

Hauptziel

„Im Kontext der Softwareentwicklung von Fachanwendungen wird das Ziel einer quelloffenen Entwicklung verfolgt. Um dieses Ziel zu erreichen, werden wir unter anderem die entsprechenden Ausschreibungsbedingungen überarbeiten. Schleswig-Holstein wird eine kollaborative Online-Plattform bereitstellen, über die im Auftrag des Landes entwickelte Software von Bürgern eingesehen, kommentiert und diskutiert werden kann. Im Rechenzentrumsbetrieb wird der Einsatz von Open Source Software (OSS) -Technologien geprüft und realisiert. Betroffen sind hier insbesondere Serversysteme und Datenbanken, welche mit OSS eingerichtet bzw. durch OSS ersetzt werden. Mit der Pilotierung eines mit OSS-Komponenten ausgestatteten Verwaltungsarbeitsplatzes wird die Chance genutzt, vertragliche oder wirtschaftliche Abhängigkeiten (u.a. von kommerziellen Cloud-Infrastrukturen) sowie unerwünschten Datenabfluss zu vermeiden und Lizenzkosten zu reduzieren.“

Meilensteine

14.1 Bereitstellen einer Plattform zur Veröffentlichung und Kollaboration

14.2 Pilotierung zur Verwendung des Open Document Formats und LibreOffice als Standard auf Verwaltungsarbeitsplätzen

14.3 Veröffentlichung des Quellcodes von 5 Fachverfahren

14.4 Veröffentlichung des Quellcodes von weiteren 5 Fachverfahren

Redaktionelle Anmerkung: Der vollständige Text der Verpflichtung ist im nationalen Aktionsplan nachlesbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf

UBM Beurteilung des Designberichts	
Verifizierbar:	Ja
Relevant:	Transparenz, Partizipation
Potenzielle Wirkung	Moderat

Analyse der Verpflichtung

Die Verpflichtung zielt darauf ab, die Nutzung von quelloffener Software in der öffentlichen Verwaltung des Bundeslandes Schleswig-Holstein zu fördern. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Nutzung quelloffener Software in Datenzentren und für Fachanwendungen für bestimmte Verwaltungsfunktionen. Die Möglichkeit, dass unternehmerisches Engagement im Bereich gesellschaftlicher Technologien (civic tech) die Architektur von IT-Infrastrukturen mit beeinflussen und neue Anwendungen für den öffentlichen Sektor mit entwickelt werden können, macht diese Verpflichtung für den OGP-Wert Partizipation relevant. Die Verpflichtung strebt daneben auch an, eine Online-Plattform einzurichten, auf der das Land Schleswig Holstein die Software öffentlich einsehbar macht, dessen Entwicklung es in Auftrag gegeben hat. Somit ist die Verpflichtung auch für den OGP-Wert Transparenz relevant.

Die Diskussion um quelloffene Software in der öffentlichen Verwaltung ist erneut dadurch in den Vordergrund gerückt, dass Belange und Probleme der Informationssicherheit, Überwachung¹ und digitaler Souveränität² rasant zugenommen haben. Eng damit verbunden ist die Zunahme kritischer öffentlicher Digitalinfrastrukturen, wie z.B. smarte Elektrizitätsnetze, elektronische Wahlsysteme³ oder algorithmusunterstützte Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung.⁴ Die Möglichkeit,

diese Systeme öffentlich unter die Lupe zu nehmen, ist einerseits wichtig, um das Vertrauen in die architektonische Integrität dieser IT-Infrastrukturen zu verbessern, und andererseits um eine Vergewisserung zu bieten, dass digitale Anwendungen im öffentlichen Dienst Bürgerrechte respektieren und schützen.

In Deutschland wurden bereits viele Projekte auf den Weg gebracht, um die Rolle von quelloffener Software in der deutschen Verwaltung von kommunaler bis zur Bundesebene auszuweiten. Insgesamt sind die dabei gesammelten Erfahrungen eher gemischt.⁵ Aber sogar Verwaltungen, die bisher noch keine besonderen Anstrengungen unternommen haben, die Nutzung von quelloffener Software voranzutreiben, nutzen oft bereits eine Reihe quelloffener Anwendungen, wenn auch auf eher unkoordinierter Weise.⁶

Obwohl schwer zu beziffern, wird davon ausgegangen, dass der allgemeine Marktanteil (gemessen am Umsatz) für quelloffene Softwareanwendungen in Deutschland deutlich unter 10 Prozent liegt, während z.B. das Paket MS Office für Büroanwendungen stetige Zuwächse und in 2017 einen Marktanteil von 84 Prozent verzeichnen konnte. Gleichzeitig wuchs die Nutzung von Open-Source-Betriebssystemen eher moderat und erreichte in 2017 gerade 4 Prozent Marktanteil, während das proprietäre Betriebssystem Windows auf einen Marktanteil von 80 Prozent kommt.⁷ Eine vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebene Studie leitete von dieser starken Abhängigkeit von proprietären Anwendungen und dominanten Anbietern eine Reihe von Risiken und Schwachpunkten ab, z.B. in Bezug auf Informationssicherheit, Rechtssicherheit und Verhandlungsmacht der Bundesverwaltung.⁸ Ähnliche Auswirkungen sind auch auf Länderebene zu erwarten. Und vor diesem Hintergrund ist ebenfalls erwähnenswert, dass bei keiner der mehr als 50 speziellen Softwareanwendungen, die das Land Schleswig-Holstein zwischen 2005 und 2015 entwickelt oder in Auftrag gegeben hat, der Quellcode offengelegt worden ist.⁹

Die Meilensteine 14.1 und 14.2 bauen auf den zahlreichen Projekten für quelloffene Software in der deutschen Verwaltung auf und stellen somit eher inkrementelle Verbesserungen in Aussicht. Die Verpflichtung nimmt Bezug auf ein Pilotprojekt, nennt aber keine speziellen Ziele für Nutzerzahlen etc. Allerdings ist vor dem Hintergrund der hochrelevanten Themen digitale Souveränität und Rechenschaftslegung für Algorithmen die geplante Offenlegung des Quelltextes für insgesamt 10 spezialisierten Fachanwendungen (Meilensteine 14.3 und 14.4) besonders hervorzuheben, da dies über viele bestehende Anstrengungen in diesem Bereich hinausgeht, die sich zumeist auf offene Standards und Quelloffenheit für allgemeine Büroapplikationen konzentrieren. Obwohl die Verpflichtung offen lässt, welche Fachanwendungen genau offengelegt werden sollen, ist eine Signalwirkung denkbar. Das mögliche Wirkpotenzial der Verpflichtung hinsichtlich einer verbesserten Nutzung quelloffener Software kann damit durchaus als substantiell (im OGP-Jargon "moderat") eingestuft werden.

¹ Deutscher Bundestag, *Öffentliche Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema „IT-Sicherheit von Hard- und Software als Voraussetzung für Digitale Souveränität“* 19(23)077 (11. Dez. 2019), <https://www.bundestag.de/resource/blob/672400/73e2e0ada780bf000e838c320ca5eb7f/Stellungnahme-BSI-data.pdf>; UP Kritis, *Best-Practice-Empfehlungen für Anforderungen an Lieferanten zur Gewährleistung der Informationssicherheit in Kritischen Infrastrukturen* Version 2.0 (6 Nov. 2019), https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/Kritis/DE/Anforderungen_an_Lieferanten.pdf?__blob=publicationFile.

² Plattform Innovative Digitalisierung der Wirtschaft, *Digitale Souveränität und Künstliche Intelligenz – Voraussetzungen, Verantwortlichkeiten und Handlungsempfehlungen* (Digital Gipfel Nürnberg, 2018), https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Digital-Gipfel/Download/2018/p2-digitale-souveränität-und-künstliche-intelligenz.pdf?__blob=publicationFile&v=5; Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Manuel Höferlin et al.* 19/11445 (9. Jul. 2019), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/114/1911445.pdf> (https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Digital-Gipfel/Download/2018/p2-digitale-souveränität-und-künstliche-intelligenz.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

³ AG Kritis, "Politische Forderungen" (besucht Aug. 2020), <https://ag.kritis.info/politische-forderungen/>.

⁴ Siehe z.B. Datenethikkommission, *Gutachten der Datenethikkommission* (Okt. 2019), https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⁵ Für eine Übersicht siehe Wikipedia, "Operating costs of individualized solutions" in "Open source software in public institutions" (besucht Aug. 2020), https://de.wikipedia.org/wiki/Open-Source-Software_in_%C3%B6ffentlichen_Einrichtungen#Deutschland; PwC Strategy & Strategische Marktanalyse zur Reduzierung von Abhängigkeiten von einzelnen Software-Anbietern (Aug. 2019),

https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Aktuelles/20190919_strategische_marktanalyse.pdf?__blob=publicationFile (München führte Open Source in der Verwaltung ein, um dann später eine umstrittene Kehrtwende einzuleiten).

⁶ Die Stadt Dortmund bezifferte im Jahr 2019 die Anzahl der Open-Source-Produkte im Einsatz in der Stadtverwaltung auf 170 (Stadt Dortmund, *Untersuchung der Potenziale von Freier Software und Offenen Standards* (Dez. 2019), https://projekt.do-foss.de/attachments/649/2019-12_-_AG_FS_-_Untersuchung_der_Potenziale_von_Freier_Software_und_Offenen_Standards_-_Sachstandsbericht_inkl._Anhängen.pdf).

⁷ Die Statistiken beziehen sich auf Deutschland insgesamt (private, öffentliche und privatwirtschaftliche Nutzer) PwC *Strategy & Strategische Marktanalyse zur Reduzierung von Abhängigkeiten von einzelnen Software-Anbietern*.

⁸ *Ibd.*

⁹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, *Kleine Anfrage des Abgeordneten Uli König (PIRATEN) und Antwort der Landesregierung 18/3998* (Aug. 2020), <https://kleineanfragen.de/schleswig-holstein/18/3998-lizenzbedingungen-von-software-die-im-auftrag-des-landes-programmiert-wurde-und-mögliche-freigabe-als-open-source>.

V. Allgemeine Empfehlungen

Dieses Kapitel zielt darauf ab, sowohl die Umsetzung des gegenwärtigen als auch die Entwicklung des nächsten Aktionsplans zu unterstützen. Es ist in zwei Abschnitte unterteilt: 1) zentrale Empfehlungen zur Verbesserung des OGP-Prozesses und Aktionsplans; und 2) eine Beurteilung, wie die Regierung auf vorhergehende UBM-Empfehlungen reagiert hat.

5.1 Fünf UBM-Schlüsselempfehlungen

Empfehlungen für den Entwicklungsprozess des nächsten Aktionsplans	
1	Einrichtung einer zusätzlichen Konsultationsphase zum vollen Entwurf des Aktionsplans und Stärkung der institutionellen Basis für die kollaborative Entwicklung und Verantwortung des Aktionsplans.
2	Systematische Ausweitung der Bemühungen, neue Akteure auf kommunaler und Länderebene sowie aus der Parlamentsverwaltung zum Engagement im Bereich OGP zu bewegen.

Einrichtung einer zusätzlichen Konsultationsphase zum vollen Entwurf des Aktionsplans und Stärkung der institutionellen Basis für die kollaborative Entwicklung und Verantwortung des Aktionsplans

Der Entwicklungsprozess des zweiten deutschen Aktionsplans war von signifikanten Verbesserungen im Vergleich zum ersten Aktionsplan gekennzeichnet. Diese Verbesserungen beinhalteten mehr Möglichkeiten zur Beteiligung, mehr Interaktivität und differenziertere Diskussionsmöglichkeiten in der Online-Beteiligung und umfangreicheres Feedback der Regierung zu den Vorschlägen der Zivilgesellschaft. Allerdings gibt es noch immer Verbesserungspotenziale in der Ausweitung der Beteiligung und Einbindung neuer Akteursgruppen. Des Weiteren bestand keine Gelegenheit, den eigentlichen Entwurf des Aktionsplans öffentlich zu kommentieren, was damit eine gewisse Kluft offenlässt zwischen den eingereichten Vorschlägen der Zivilgesellschaft und der endgültigen Fassung des Aktionsplans und der darin enthaltenen Verpflichtungen. Die Einführung eines zusätzlichen Feedback-Schrittes in der Endphase, in der der von der Regierung vorgeschlagene Aktionsplanentwurf diskutiert werden kann, könnte deshalb einen Beitrag dazu leisten, die Verpflichtungen noch weiter zu verbessern, zusätzliche Ideen der Zivilgesellschaft zu integrieren und damit allgemein die Wirksamkeit der Beteiligung sowie das Gefühl für die gemeinsame Verantwortung für den Aktionsplan verbessern.¹

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, weitere Maßnahmen anzudenken, um den deutschen OGP-Prozess noch besser mit den OGP-Standards für Beteiligung und Ko-Kreation in Einklang zu bringen.² In diesem Zusammenhang kann auch erneut auf eine Empfehlung in der Begutachtung des ersten Aktionsplans verwiesen werden, in dem angeregt wurde, von einem zentralisierten Konsultationsprozess hin zu einer verteilteren Form des Austausches mit mehreren kleineren, thematisch-fokussierten Dialogen nachzudenken. Auf Basis gemeinsamer thematischer Interessen und Expertisen könnten dann thematisch spezialisierte Akteure der Zivilgesellschaft gemeinsam mit den relevanten ministeriellen Fachbereichen Verpflichtungen entwickeln. Dies könnte dabei helfen, den Austausch zwischen Zivilgesellschaft und einzelnen Ministerien institutionell zu verankern und einen Sinn für gemeinsame Teilhabe am Aktionsplan weiter befördern.

Systematische Ausweitung der Bemühungen, neue Akteure auf kommunaler und Länderebene sowie aus der Parlamentsverwaltung zum Engagement im Bereich OGP anzuregen

Die Einbeziehung (als selbständiger Anhang) von fünf Verpflichtungen von Seiten deutscher Bundesländer ist eine positive Entwicklung. Deutschland hat eine lebendige Open-Government-Gemeinde auch auf Landes- und Kommunalebene. Eine systematisierte Einbeziehung dieser Aktivitäten in den OGP-Prozess könnte auch zukünftige Aktionspläne mit neuen, innovativen Projekten bereichern.³ Ein paar der auf Länderebene gemachten Verpflichtungen zeichnen sich bereits durch ein überdurchschnittliches Niveau an Ambition und Innovation aus und könnten in der Zukunft auch ausgeweitet werden. Wie das mit der Bund-Länder-Koordination in diesem Bereich befasste Gremium betonte, gibt es für den systematischen Austausch mit den Bundesländern und deren Einbindung noch Verbesserungspotenziale.⁴

Zusätzlich könnten die Bemühungen im Bereich Outreach und Engagement auf den Bereich Parlament und Parteien ausgeweitet werden. Wo praktische Hürden für die Exekutive bestehen, bestimmte Akteure einzubeziehen, könnte zumindest der Austausch über die Zivilgesellschaft als Mittler weiter angeregt werden, z.B. durch die gemeinsame Veranstaltung von thematischen Zusammenkünften. Dies könnte die Sichtbarkeit der OGP in Deutschland weiter ausbauen helfen, die Beteiligungsbasis verbreitern und die Diskussion von institutionenübergreifenden Themen – wie z.B. Money in Politics, der Einfluss von Sonderinteressen oder das Management von Interessenkonflikten – wesentlich erleichtern.⁵

Empfehlungen für den nächsten Aktionsplan⁶	
3	Thematische Schwerpunktsetzung im Bereich Offene Regierungsführung im Kontext von Klimawandel und Grüner Transformation
4	Wiederaufnahme des Dialogs zu Vorschlägen der Zivilgesellschaft und internationaler Experten in Bezug auf Lobbying (ein verbindliches und effektiv umgesetztes Lobbyregister) und des Managements von Interessenkonflikten (verbesserte Berichtspflichten von Vermögen, Einkommen und sonstigen Interessen). Gegebenenfalls Aufnahme einer Verpflichtung, die wirkungsvoll ein mögliches neues Gesetz oder Regelungswerk in diesem Bereich begleiten könnte
5	Anregung einer Diskussion, wie innovative Verpflichtungen auf Länderebene, z.B. im Bereich Offen-Daten-Standards und Datensouveränität ausgeweitet und breiter wirksam gemacht werden können

Thematische Schwerpunktsetzung im Bereich Offene Regierungsführung im Kontext von Klimawandel und Grüner Transformation

Der Klimawandel ist die wahrscheinlich größte gesellschaftliche Herausforderung unserer Zeit, und der Umbau von Strukturen in Wirtschaft und Governance nimmt Fahrt auf. Eine Lenkung dieser Prozesse erfordert auch die Anpassung bestehender und die Einrichtung neuer Regime für Datenzugang, Transparenz, Rechenschaftslegung und Beteiligung. Bisher war keine der Verpflichtungen in deutschen OGP-Aktionsplänen direkt auf den Themenbereich Klimawandel ausgerichtet. Mögliche Verpflichtungen in diesem Bereich könnten auf Deutschlands führender Rolle beim Thema Umwelt und Transparenz (z.B. die transparente Darstellung der Umweltauswirkungen von öffentlichen Haushalten oder dem Rohstoffsektor⁷) aufbauen. Des Weiteren kann die Aufbereitung dieses Themas auch von vorherigen Verpflichtungen profitieren, wie z.B. der Entwicklung von Leitlinien für die Umweltpolitik (Verpflichtung 8 im 1. Aktionsplan) oder der Verbesserung der Rohstofftransparenz (Verpflichtung 5, 1. Aktionsplan). Eine Verpflichtung im Bereich Klimawandel käme auch zur rechten Zeit vor dem Hintergrund, dass die EU die Einrichtung von Datenpools für Umweltdaten im Rahmen ihrer Datenstrategie, die Anfang 2020 veröffentlicht wurde, als eine Priorität ausgerufen hat. Und gleichzeitig erkennt auch die deutsche Bundesregierung die Rolle von Daten als einen Schlüsselfaktor im Klimaschutz an in Entwürfen für ihre eigene Datenstrategie, die gerade entwickelt wird.⁸

Wiederaufnahme des Dialoges zu Vorschlägen der Zivilgesellschaft und internationaler Experten in Bezug auf Lobbying (ein verbindliches und effektiv umgesetztes Lobbyregister) und des Managements von Interessenkonflikten (verbesserte Berichtspflichten von Vermögen, Einkommen und sonstigen Interessen). Gegebenenfalls Aufnahme einer Verpflichtung, die wirkungsvoll ein mögliches neues Gesetz und oder Regelungswerk in diesem Bereich begleiten könnte

Verbesserungen in der Transparenz von Lobbying und im Management von Interessenkonflikten war für die Zivilgesellschaft ein zentrales Thema sowohl im ersten als auch im zweiten Aktionsplanentwicklungsprozess. Dies wurde auch wiederholt von internationalen Experten in der Begutachtung des deutschen Systems in diesem Bereich angemahnt.⁹ Im Moment fehlt z.B. in Deutschland ein verpflichtendes und umfassendes Lobbyregister sowie die notwendige Detailgenauigkeit im Berichtswesen zu Interessen, Vermögen und Einkommen für höherrangige Amtsinhaber. Eine sinnvolle Wiederaufnahme dieses Themas muss dabei über Bestrebungen auf Seiten der Verwaltung hinausgehen, sie erfordert politische Führung und die Investition politischen Kapitals. Gleichzeitig aber könnte durch die Aufnahme dieses zentralen Themas das Ambitionsniveau des nächsten Aktionsplans erheblich erhöht werden. Und es würde Deutschlands Anspruch unterstrichen werden, eine führende Rolle im Open Government auf nationaler und internationaler Ebene einzunehmen, gerade in einer Zeit, in der eine Einschränkung des Spielraums für zivilgesellschaftliche Betätigung und die Rolle von Partikularinteressen im politischen Prozess mit besonderer Besorgnis wahrgenommen werden.

Genauso wichtig ist der Aspekt, dass die Berücksichtigung dieser Themen das Engagement der deutschen Zivilgesellschaft im OGP-Prozess gerade dann noch mehr anfeuern könnte, wenn zunehmend die Frage auf Seiten der Zivilgesellschaft kursiert, ob sich die Investition von knapper Zeit und knappen Ressourcen in diesen Prozess auch lohnt. Schließlich könnte eine wahrnehmbare politische Bereitschaft, dieses Thema anzugehen, auch neue Anreize für die Zivilgesellschaft schaffen, jenseits des eigentlichen OGP-Prozesses auf Akteure in den Ministerien und andere Stakeholder zuzugehen und gemeinsam an praktischen Maßnahmen zu arbeiten und somit eine breitere Öffentlichkeit auch für den nächsten Aktionsplan herzustellen.

Anregung einer Diskussion, wie innovative Verpflichtungen auf Länder-ebene, z.B. im Bereich Offene-Daten-Standards und Datensouveränität, ausgeweitet und breiter wirksam gemacht werden können

Um das volle Potenzial von Big Data zu nutzen, bedarf es effektiver Daten-Kollaborationen, die Daten aus öffentlicher und privatwirtschaftlicher Hand zusammenführen, gerade dann, wenn diese Daten für öffentliche Aufsichtsfunktionen relevant sind. Verpflichtung 12 hilft Kommunen, ihre Rolle als Datentreuhänder auch gegenüber beauftragten Dienstleistern besser wahrzunehmen. Das Thema Datensouveränität und öffentlich Datenverantwortlichkeiten könnte dahingehend ausgeweitet werden, dass auch die Erfordernisse zu Datenteilen und Datenschutz für diejenigen Unternehmen erörtert werden, deren Geschäftsmodelle die Belange von Kommunen tangieren, z.B. in Bezug auf Mobilität und Wohnen. Datensouveränität ist ein sehr aktuelles und wichtiges Thema, das auch ressortübergreifend für die Regierung von Relevanz sein sollte und das sich mit vielerlei Interessen der Zivilgesellschaft, z.B. in Bezug auf Open Data, Corporate Governance und Technology Governance, überschneidet. Die Ausarbeitung einer Verpflichtung zu diesem Thema würde sich somit anbieten.

5.2 Berücksichtigung der UBM-Schlussempfehlungen aus der Begutachtung des vorherigen Aktionsplans

Die Empfehlungen des vorherigen UBM Berichts:

Empfehlung		Hat es den OGP-Prozess beeinflusst?
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	✓

Die Regierung hat den Großteil der Empfehlungen aus dem UBM Design Report 2017–2019 berücksichtigt. Bzgl. Empfehlung 1: Der Ko-Kreationsprozess für den zweiten Aktionsplan beinhaltet mehr Beteiligung und Online-Interaktion, bietet allerdings keine Möglichkeit für öffentliches Feedback zum vollen Entwurf. Das OGP-Budget wuchs im Vergleich zum 1. Aktionsplan und ermöglicht ein proaktiveres Engagement mit der Zivilgesellschaft (Empfehlung 2). Jedoch existiert weiterhin kein Mechanismus, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft am OGP-Prozess direkt zu fördern. Der 2. Aktionsplan enthält weiterhin vornehmlich bereits geplante oder in der Durchführung stehende Aktivitäten (Empfehlung 3).

Bzgl. Empfehlung 4: Das Ambitionsniveau der Bundesregierung, das in den Verpflichtungen zum Ausdruck kommt, ist mit dem ersten Aktionsplan vergleichbar und weist weiterhin Verbesserungspotenziale auf. Allerdings hat die Einbeziehung von Bundesländern neue Impulse geliefert und nennenswerte Verpflichtungen auf Länderebene z.B. im Bereich Open Data produziert, die die Ambitionen auf Bundesebene in den relevanten Verpflichtungen zu offene Daten ausweiten. Hochrangige Unterstützung für Deutschlands Teilnahme an der OGP hat eine höhere Sichtbarkeit erzeugt und die Entscheidung Deutschlands, im internationalen OGP-Prozess an führender Stelle mitzuwirken, hat das Engagement auf der Führungsebene der Regierung weiter gestärkt (Empfehlung 5).

¹ Siehe Kapitel III in diesem Bericht zu Einzelheiten.

² Verfügbar: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

³ Die Berücksichtigung und Beschreibung eines breiteren Spektrums von Open-Government-Projekten im zweiten nationalen Aktionsplan ist ebenfalls eine willkommene Entwicklung in dieser Hinsicht.

⁴ IT-Planungsrat, *Bericht des IT-Planungsrats für die Jahre 2019 und 2020 an die Besprechung des Chefs des Bundeskanzleramts mit den Cheffinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder* (29. Okt. 2019), https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/30_Sitzung/Bericht_ITPLR_2019-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁵ Eine stärkere Einbeziehung des Parlamentes und der Parteien würde damit auch der Kritik einiger OGP-Beobachter entgegenreten, dass der gesamte Prozess zu stark auf die Kooperation von Exekutive und Zivilgesellschaft fokussiert ist und die Rolle der Legislative in der parlamentarischen Demokratie vernachlässigt. (Göttrik Wewer und Till Wewer, *Open Government: Stärkung oder Schwächung der Demokratie?*, Springer VS, 2019, 244).

⁶ Diese Übersicht wurde im Frühstadium der Covid-19 Pandemie erstellt. Vor dem Hintergrund der sich schnell verändernden Situation und damit einhergehenden Ungewissheiten hat der UBM-Gutachter ausdrücklich darauf verzichtet, zu Auswirkungen für Open Government in dieser frühen Phase zu spekulieren. Solche Auswirkungen dürften wahrscheinlich aber sehr relevant für den nächsten Aktionsplan werden.

⁷ Siehe Dieter Zinnbauer, *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019* (OGP, 27. Juli 2020), 17–18, <https://www.opengovpartnership.org/documents/germany-implementation-report-2017-2019/> (Germany's exemplary environmental reporting in extractives). Siehe auch OECD, *Government at a Glance 2019 "Country Fact Sheet: Germany"* (2019), 114, <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-germany.pdf> (Deutschlands vorbildliches Berichtswesen zu Umwelt- und Klimaimplikation des öffentlichen Haushaltes).

⁸ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European strategy for data* (19. Feb. 2020), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf; Bundesregierung, *Eckpunkte einer Datenstrategie der Bundesregierung* (2019), <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1693626/e617eb58f3464ed13b8ded65c7d3d5a1/2019-11-18-pdf-datenstrategie-data.pdf>.

⁹ Siehe Kapitel II. Siehe auch Council of Europe, *Second Compliance Report Germany Fourth Evaluation Round GrecoRC4* (2019), I.

VI. Methoden und Quellen

Die UBM-Berichte werden von Berichterstattern für jede(s) an der OGP teilnehmende(s) 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.

Die Analyse basiert auf einer Kombination aus Interviews, Quellensichtung, Beobachtungen und Feedback von zivilgesellschaftlichen Stakeholdern. Der UBM-Bericht basiert auf Informationen und Materialien aus Deutschlands OGP-Repositoryum¹, Webseite, Erkenntnisse der Selbstevaluation der Regierung und anderen Einschätzungen und Beobachtungen zu OGP-Prozess und -Fortschritt, veröffentlicht von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, dem Privatsektor oder internationalen Organisationen.

Jeder UBM-Gutachter führt Interviews mit Stakeholdern, um eine sachgerechte Darstellung der Ereignisse zu gewährleisten. Aufgrund von Budget- und Zeitbeschränkungen kann der UBM-Berichterstatter nicht mit allen relevanten AkteurInnen in Kontakt treten oder alle Umsetzungsorte besuchen. Für bestimmte Kontexte muss die Anonymität von InterviewpartnerInnen gewährleistet werden, und der UBM behält sich das Recht vor, Informationen, die zur Identifizierung von Individuen führen könnten, zu redigieren. Wegen notwendiger Beschränkungen im Forschungsansatz und -umfang lädt der UBM ausdrücklich dazu ein, die Kommentierungsphase des Entwurfes vor der Publikation für zusätzliches Feedback zu nutzen.

Jeder UBM-Bericht durchläuft eine Qualitätskontrolle durch interne UBM-MitarbeiterInnen und durch ein internationales UBM-Expertengremium (IEP). Des Weiteren findet eine externe Review statt, in der die Regierung und zivilgesellschaftliche VertreterInnen zur Kommentierung des Entwurfs eingeladen werden.

Mehr Einzelheiten zu diesem Überprüfungsprozess und zum Vorgehen bei der Einarbeitung von Kommentaren sind im Kapitel III des Verfahrenshandbuches beschrieben.²

Interviews und Stakeholder-Input

Der UBM-Gutachter hat folgende Informationsquellen genutzt

- Teilnahme an zwei Konsultationsveranstaltungen, die Teil des Entwicklungsprozesses des zweiten Aktionsplans waren
 - Kick-off Workshop der Konsultationsphase, 6. März 2019³
 - Brainstorm Workshop, 15. Mai 2019⁴
- Interview vor Ort mit dem Koordinator des Open Government Netzwerk, Berlin und lokalen Liaisonpersonen des Internationalen OGP-Sekretariats, 25. Oktober 2019
- Beobachtung der Online-Konsultation (März/April 2019)
- Semi-strukturierte Interviews per E-Mail mit den für die Verpflichtung zuständigen Referaten der Ministerien, März und April 2020 (bis 15. April wurden 8 Anfragen von 11 kontaktierten Referaten beantwortet)
- Nachfolgeinterview mit Repräsentanten der Regierung und Zivilgesellschaft (Fragen zur Umsetzung des 1. und Entwicklung des 2. Aktionsplans)
 - Interview mit dem deutschen OGP-Ansprechpunkt (2 Personen): 10. Dezember 2019 und mehrere E-Mails im Follow-up
 - Interview mit RegierungsvertreterIn, 18. Dezember 2019
 - Interview Vertreter der Zivilgesellschaft, 5. Dezember 2019

- Interview Vertreter der Zivilgesellschaft, 6. Dezember 2019
- Interview Vertreter der Zivilgesellschaft, 29. November 2019
- Interview Vertreter der Zivilgesellschaft, 29. November 2019
- Interview mit wissenschaftlichem Experten, 17. Dezember 2019
- Semi-strukturierte Umfrage in Zivilgesellschaft mit Fragen zum Entwicklungsprozess (8 Antworten), 27. November – 5. Dezember 2019
- Umfangreiche Dokumentenrecherche mit primären und sekundären Quellen

Über den Unabhängigen Berichtsmechanismus (UBM, Englisch: IRM)

Der UBM ist ein zentrales Instrument, mit dem alle Stakeholder den Stand und die Fortschritte im OGP-Prozess in allen teilnehmenden Ländern und Regierungseinheiten nachverfolgen können. Ein internationales Expertengremium (IEP) überwacht die Qualitätskontrolle für jeden Bericht. Das IEP besteht aus Experten in den Bereichen Transparenz, Partizipation, Rechenschaftspflicht und sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden. Gegenwärtig nehmen teil:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Ein kleines Team in Washington DC begleitet und leitet die Berichte durch den UBM-Prozess in enger Kooperation mit den Berichterstatter*innen. Fragen und Kommentare zu diesem Report können an dieses Team unter folgender E-Mail gerichtet werden: irm@opengovpartnership.org.

¹ Open Government Deutschland, "Teilnahme an der OGP: Berichtswesen" (besucht Aug. 2020), <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/aktionspläne-und-berichte/berichtswesen-1591026>.

² "IRM Procedures Manual, V.3," Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

³ Open Government Deutschland, "Startschuss für mehr Open Government Konsultationsphase für den zweiten Aktionsplan gestartet" (besucht Aug. 2020), <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/konsultationsphase-für-den-zweiten-aktionsplan-gestartet-1591314>.

⁴ <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/72645422>.

Annex I. Indikatoren für die Verpflichtungen

Alle an der OGP teilnehmenden Länder entwickeln OGP-Aktionspläne mit konkreten Verpflichtungen über einen Zeitraum von zwei Jahren. In der Einleitung der Aktionspläne beschreiben die Regierungen bereits existierende Open-Government-Strategien und -Initiativen.

Die Verpflichtungen sollten dem speziellen Länderkontext und den besonderen landesspezifischen Herausforderungen angemessen sein. Alle OGP-Verpflichtungen sollten darüber hinaus relevant sein für die OGP-Werte, die in den OGP-Governance-Statuten und der Open-Government-Erklärung, die von allen teilnehmenden Ländern unterzeichnet wurden, dargelegt werden.¹

Die Indikatoren und der Ansatz, die der UBM-Begutachtung zugrunde liegen, sind im UBP-Prozesshandbuch beschrieben.²

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 zu verbessern?
 - **Technology & Innovation für Transparenz und Rechenschaftspflicht:** Werden technische Innovation 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 umgesetzt wie im Aktionsplan beschrieben. 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, 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.

Was zeichnet eine wirkungsorientierte Verpflichtung aus?

Eine wirkungsorientierte Verpflichtung weist überdurchschnittliche Ambition und Umsetzungspotenzial auf. Das ist bei einer Verpflichtung dann der Fall, 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. (z.B.: Ist „eine Misallokation von Wohlfahrtsleistungen“ eine hilfreichere Problembeschreibung als „Fehlen einer Webseite“?).
2. **Ausgangssituation:** Wie stellt sich der Status quo der Problemstellung zu Beginn des Aktionsplans dar? (z.B. „26 Prozent aller öffentlichen Beschwerden über Korruption im Justizbereich werden gegenwärtig nicht bearbeitet.“)
3. **Veränderung:** Anstelle einer Beschreibung von Zwischenoutputs strebt die Umsetzung der Verpflichtung eine bestimmte Verhaltensänderung an? (z.B: „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, relevant für OGP-Werte und Potenzial transformativer Wirksamkeit aufweisen.
- Die Regierung muss während der Aktionsplanumsetzungsphase substanzielle Fortschritte im Verpflichtungsbereich gemacht haben und deshalb die Beurteilung „substanziell“ oder „vollständige Umsetzung“ erhalten haben.

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

¹ OGP, “Open Government Partnership: Articles of Governance” (17. Juni 2019), <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² OGP, *IRM Procedures Manual* (16. Sept. 2017), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.