

Stellungnahme

zum Zwischenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Zweiten Nationalen Aktionsplans 2019-2021 im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership

31.08.2020

Einleitung

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit dem Start des Konsultationsverfahrens am 12.08.2020 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum Zwischenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Zweiten Nationalen Aktionsplans abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, die wir gern wahrnehmen.

Die Open Knowledge Foundation Deutschland unterstützt Deutschlands Bemühungen, die Ziele der Open Government Partnership umzusetzen und begrüßt die vielen Fortschritte, die im Vergleich zum Ersten Nationalen Aktionsplan zu verzeichnen sind; die Umsetzung der Meilensteine ist auch aus unserer Sicht auf einem guten Wege. Die quartalsweise Erfassung des Umsetzungsstandes ist positiv zu vermerken, ebenso wie die Veröffentlichung im Ampelsystem. Insbesondere das ernsthafte Bemühen um einen konstruktiven Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und Organisationen ist positiv hervorzuheben. Im Jahr vier der Mitgliedschaft Deutschlands in der Open Government Partnership hätten wir uns aber gewünscht, jenseits der bestehenden Meilensteine auch ambitioniertere Ziele mit in den Blick zu nehmen, wie etwa die Transparenzgesetzgebung, die grundlegend für viele Open Government Prozesse wäre.

Deutschlands Rolle in der OGP

Als gemeinnützige Organisation, die sich für offenes Wissen, offene Daten, Transparenz und Beteiligung einsetzt, ist die aktive Beteiligung Deutschlands an der Open Government Partnership von großer Bedeutung. Deutschlands Mitgliedschaft in der OGP ab Ende 2016 markierte einen Paradigmenwechsel in Bezug auf Offene Regierungsführung, den wir sehr begrüßen. Wir erkennen den Willen und die Ambition der Bundesregierung, sich von einer aufholenden Position hin zu einer prägenden und gestaltenden Rolle innerhalb der Partnerschaft zu entwickeln. Auch Deutschlands Wahl in den Lenkungsaus-

schuss der OGP im Oktober 2019 begrüßen wir sehr. Das im Februar 2020 in Berlin stattgefundenen Treffen des OGP Lenkungsausschusses setzte positive Akzente für die weitere Arbeit. Die Open Knowledge Foundation Deutschland würde es sehr begrüßen, wenn Deutschland mit der Rolle im Lenkungsausschuss auch weiter in die Rolle der voranschreitenden Länder vorstößt.

Im internationalen Vergleich hat Deutschland nach wie vor einigen Nachholbedarf und ist weder in Bezug auf Offenes Regierungshandeln noch im Zugang zu offenen Verwaltungsdaten oder in der Nutzung digitaler Technologien Vorreiter. Auch die Verbreitung von digitalen Technologien in der Verwaltung oder der Zugang zu schnellem Internet sind im internationalen Vergleich verbesserungswürdig. In Bund und Ländern gibt es einige positive Beispiele, wie das Modellkommunen-Projekt des Bundes oder das des Landes NRW, doch sie stellen eher die Ausnahme dar. Auch in Bezug auf die Informationsfreiheit besteht in Deutschland noch deutlicher Handlungsbedarf. In drei Bundesländern gibt es beispielsweise keine gesetzliche Grundlage für den Zugang zu amtlichen Informationen. Auch gibt es im Unterschied zu anderen Ländern in Deutschland kein Lobbyregister oder ein öffentlich zugängliches Unternehmensregister.

Die OKF DE hätte sich gewünscht, dass die Dynamik, die zu Beginn dieses Jahres bezüglich des OGP Engagements bestand, auch bis zum Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gehalten hätte und im Rahmen dieser Chancen genutzt worden wären, das Thema Open Government auf die Agenda zu setzen und für die OGP-Ziele öffentlich zu werben. Es zeigt sich gerade in diesem Jahr der "Krise", wie wichtig es ist, Regierungshandeln transparent und nachvollziehbar zu gestalten und zu vermitteln.¹

Verpflichtungen im Einzelnen

#1 Regionale Open Government Labore

Die Umsetzung der Regionalen Open Government Labore ist sehr zu begrüßen. Dieses Vorhaben ist aktuell die spannendste Open Government Aktivität; die ausgewählten Labore zeugen von einer großen Vielfalt und einem Ideenreichtum zu regional unterschiedlichen Bedürfnissen. Berichte aus der Praxis haben zudem bestätigt, dass der Startschuss gelungen ist und die einzelnen Labore ihre Arbeit aufgenommen haben. Sehr zeitintensiv ist die Kommunikation in den Regionen, was Aufgaben, Ziele und Notwendigkeit der La-

¹ Vgl. Krisenresilienz von Verwaltungen 2020, <https://codefor.de/assets/presse/20200409-CFG-Handbuch-Krisenresilienz.pdf>.

bore angeht, so dass eine verständliche und nachvollziehbare Narrative für den jeweiligen Kontext entsteht. Augenmerk sollte auch darauf gelegt werden, dass die 13 Labore untereinander die Möglichkeit zum niedrigschwelligen Austausch und gegenseitigem Lernen haben, beispielsweise über Bereitstellung von Kommunikationstools.

#3 Jugendbeteiligung an der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung

Mit dem Zweiten Nationalen Aktionsplan setzte sich die Bundesregierung das Ziel, dass die gemeinsame Jugendstrategie mit direkter und wirkungsvoller Beteiligung junger Menschen erarbeitet wird. Diesem Ziel soll mit einigen gezielten, größeren Konferenzen, wie der Bundesjugendkonferenz und den JugendPolitikTagen, sowie den zu verschiedenen Themen punktuell stattfindenden Jugend-Audits Rechnung getragen werden.² Diese Formate sind zu begrüßen, da sie (vor allem die JugendPolitikTage) als zusätzlichen positiven Nebeneffekt eine Vernetzung junger, engagierter Menschen aus dem gesamten Bundesgebiet mit sich bringen.

Die Beteiligung junger Menschen bei der Erarbeitung der gemeinsamen Jugendstrategie kann jedoch nur ein Anfang sein. Es stellt sich die Frage, weshalb erneut (wie beim Dritten Engagementbericht³) die Chance verpasst wurde, neben einem Beirat aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis der Kinder- und Jugendhilfe⁴, nicht auch einen expliziten Jugendbeirat mit jungen Menschen einzuberufen, der bei der Erarbeitung und Umsetzung der Jugendstrategie die Perspektiven und Positionen junger Menschen hätte mit an den Tisch bringen können. Es wäre an der Zeit, einen Paradigmenwechsel von punktueller Anhörung junger Menschen zu strukturellen Beteiligungsmöglichkeiten zu vollziehen. Die Bundesregierung könnte sich am etablierten Ko-Management-Modell im Gemeinsamen Jugendrat (CMJ) des Europarates orientieren.⁵

Zusätzlich ist festzustellen, dass im einberufenen Beirat zwar zahlreiche Vertreter*innen verschiedener etablierter Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe zu finden sind, jedoch

² Vgl. Die Jugendstrategie der Bundesregierung, 2019, Seite 17, <https://www.bmfsfj.de/blob/146330/a6f7b2c5fbd995374eb7e7c22b8a4777/in-gemeinsamer-verantwortung-politik-fuer-mit-und-von-jugend-die-jugendstrategie-der-bundesregierung-data.pdf/>.

³ Dritter Engagementbericht - Zukunft Zivilgesellschaft: Junges Engagement im digitalen Zeitalter, 2020, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/193/1919320.pdf>.

⁴ Pressemitteilung: Beirat zur gemeinsamen Jugendstrategie einberufen, 2019, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/beirat-zur-gemeinsamen-jugendstrategie-einberufen/133714>.

⁵ JUGEND FÜR DEMOKRATIE - Das Ko-Management- System, <https://rm.coe.int/youth-for-democracy-german/16809e37b8>

das Themenfeld digitales Engagement / digitale Jugendarbeit nicht explizit vertreten ist. Damit wird nicht nur ein elementarer Bestandteil der Lebensrealität junger Menschen ausgeblendet, sondern auch ein immer größer werdender Aspekt der Jugendarbeit.

Die OKF DE begrüßt die mit dem "Jugendverstärker" geschaffenen Möglichkeiten einer Online-Konsultation für junge Menschen, um im Nachgang der JugendPolitikTage 2019 die Ergebnisse und Empfehlungen diskutieren, gewichten und weiterentwickeln zu können. Der nächste Schritt sollte es sein, Online-Konsultationen auch für weitere Prozesse zu etablieren, um jungen Menschen nachhaltig die Möglichkeit zu geben, sich zu jeglichen Themen ihrer Lebenswelt und darüber hinaus online zu beteiligen.

Herausforderung ist aus unserer Sicht, Angebote zu entwickeln, die möglichst viele junge Menschen aus verschiedenen Milieus und Schichten niedrigschwellig anspricht und zur Beteiligung einlädt, beispielsweise mit weniger textlastigen Elementen und hoher mobiler Benutzungsfreundlichkeit. Auch hier ist es empfehlenswert, junge Menschen bereits in die Entwicklung von Instrumenten der Beteiligung einzubeziehen. Um dem zu begegnen, sollte die Bundesregierung für zukünftige Bemühungen im Bereich der gemeinsamen Jugendstrategie und darüber hinaus, Maßnahmen zur Stärkung der digitalen Mündigkeit ergreifen.

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

Die aktuellen Informationen reichen für eine Bewertung nicht aus. Es ist wünschenswert, zukünftig mehr über die einzelnen Projekte und angewendeten Methoden zu erfahren.

#6 Weiterentwicklung und Förderung des Open-Data-Umfelds

Aus Sicht der OKF DE bildet das Element Open Data eines der Herzstücke der Open Government Ziele. Die Wichtigkeit einer nachhaltigen, umfassenden und ambitionierten Open-Data-Strategie ist daher sehr hoch zu bewerten. Wir begrüßen die Schwerpunktleitung auf das Open-Data-Umfeld, das neben der gesetzlichen Grundlage die zweite Seite der Medaille darstellt und für die Umsetzung ebenso wichtig ist.

Seit 2017 gibt es mit dem ersten Open-Data-Gesetz der Bundesregierung eine gesetzliche Grundlage für die Bereitstellung von Open Data im Bund. Die OKF DE hat dazu bereits Stellung genommen und u.a. angeregt, einen Rechtsanspruch auf Veröffentlichung und Bereitstellung zu formulieren und die nächste Gesetzesreform, die wir sehr stark begrüßen würden, inhaltlich zusammen mit einer Transparenzgesetzgebung zu betrachten.

Der erste Fortschrittsbericht zum Open-Data-Gesetz des Bundes liefert sehr gute empirische Erkenntnisse über Erfolge und Herausforderungen und sollte bei der anstehenden Überarbeitung Beachtung finden.⁶ Sehr deutlich wird im Bericht beschrieben, dass die Umsetzung maßgeblich an den fehlenden personellen Kapazitäten in den einzelnen Behörden scheitert. Darüber hinaus ist die eingerichtete zentrale Beratungsstelle personell zu dünn aufgestellt (im Fortschrittsbericht werden zwei Mitarbeitende im gehobenen Dienst erwähnt). Im Fortschrittsbericht der Bundesregierung werden Stimmen außerhalb der Bundesverwaltung nicht gehört. Dies sollte zukünftig anders gestaltet werden. Neben den Bestandsaufnahmen aus den Behörden sollte die Perspektive anderer Akteure, z.B. der Datennutzer*innen außerhalb der Verwaltung sowie der Akteure der digitalen Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, einbezogen werden.

Die quartalsmäßige Einziehung der Open-Data-Stakeholder wird begrüßt und sollte auch 2020 und folgende wieder aufgenommen werden. Es wäre aus unserer Sicht zudem eine verpasste Chance, das Thema Open Data nicht auch während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft voranzutreiben, beispielsweise mit einer Veranstaltung. Die unserer Meinung nach zu lange Dauer für die Erklärung zur Umsetzung der Prinzipien der Internationalen Charta Open Data wurde bereits mehrfach bekundet.

Aus Sicht der OKF DE benötigt die nachhaltige Förderung des Open-Data-Umfelds die Bereitstellung von zeitlichen und personellen Ressourcen in großem Maße. Wir begrüßen den Wissensaufbau in Form der Informationswebsite und des zentralen Verzeichnisses der bestehenden Anwendungen als Anfang; zukünftig müssten die Seiten mit mehr eigenem Inhalt gefüllt werden.

Die Erarbeitung der Datenstrategie der Bundesregierung erfolgte mit einem öffentlichen Konsultationsprozess. Dieser Beteiligungsprozess der Zivilgesellschaft ist aus unserer Sicht ein gelungenes Beispiel für einen Konsultationsprozess, inklusive der Veröffentlichung der eingebrachten Inhalte und sonstiger Statistiken, zwar nicht als Open Data, aber in verständlich aufbereiteter Form. Über die angekündigte Open-Data-Strategie ist dagegen wenig bekannt. Es ist nun wichtig, sowohl für die Datenstrategie als auch die Open-Data-Strategie Entwürfe vorzulegen, um diese sinnvoll diskutieren zu können.

#8 Bessere Rechtsetzung durch Beteiligung und Erprobung

Im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD haben sich die Regierungsparteien darauf geeinigt, noch in dieser Legislaturperiode eine "Beteiligungsplattform für

⁶ Vgl. 1. Open-Data-Fortschrittsbericht 2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf>.

alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung“ zu schaffen, die “der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient und zu denen die Bundesregierung dann Stellung nimmt”.⁷ Dieses Vorhaben ist sehr begrüßenswert und wurde in den Zweiten Nationalen Aktionsplan aufgenommen. Bislang war es für die OKF DE als Teil des Open Government Netzwerkes nicht ersichtlich, dass die Bundesregierung dieses Projekt in Angriff genommen hatte bzw. zunächst die Zuständigkeit innerhalb der Bundesregierung geklärt hätte. Der vorgelegte Umsetzungsstand lässt leider vermuten, dass die Beteiligungsplattform nicht mehr in dieser Legislaturperiode umgesetzt wird.

Im Bereich der “gläsernen Gesetze”⁸ sind einige Fortschritte in den letzten Jahren zu verzeichnen. Es wäre nun wünschenswert, weitere Schritte zur transparenten Beteiligung von Bürger*innen und Verbänden auf den Weg zu bringen.

Die Schaffung eines offiziellen, frei zugänglichen Online-Portals für das Bundesgesetzblatt, welches im Februar 2019 vom BMJV verkündet wurde, begrüßen wir sehr. Die Bereitstellung vergangener und zukünftiger Bundesgesetzblätter unter Open Data Gesichtspunkten ist eine bereits länger bestehende Forderung aus der Zivilgesellschaft, die die Bundesregierung aufgreift und umsetzen möchte. Dies wäre aus unserer Sicht ein zentrales Element bei der Erreichung der Open Government Ziele. Es wäre nun wichtig, einen konkreten Zeitplan für dieses Vorhaben zu erarbeiten, der laut einer Anfrage an das BMJV Anfang August 2020 noch nicht vorlag.⁹ Die OKF DE hält es für wünschenswert, bei der Entwicklung der Plattform die Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Beiträge der Länder

Die OKF DE begrüßt es ausdrücklich, dass sich die drei Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein mit eigenen Selbstverpflichtungen am 2. NAP beteiligen und den OGP-Prozess damit auch maßgeblich mitgestalten. Es ist zu hoffen, dass sich weitere Bundesländer beim 3. NAP anschließen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit dem Open Government Pakt¹⁰ seit 2016 eine Vereinbarung zwischen Land und Kommunen über die Umsetzung der Prinzipien der Offenen Regierungsführung und den Rahmenbedingungen für Open Government in NRW. Positiv hervorzuheben sind die Bestre-

⁷ Koalitionsvertrag 2018, S. 46, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>.

⁸ Vgl. Kampagne Gläserne Gesetze, <https://fragdenstaat.de/blog/2018/11/15/glaeserne-gesetze-transparenz-bundesregierung/>.

⁹ Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Lange vom 7. August 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/215/1921517.pdf#page=59>.

¹⁰ Vgl. Open Government Pakt NRW, <https://open.nrw/open-government/open-government-pakt>.

bungen mit OParl und OffenerHaushalt einen landesweiten offenen Standard umzusetzen. In Schleswig-Holstein soll Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung zur Anwendung kommen (Beispiel matrix-Client Verwendung).

Auf dem Weg zum Dritten Nationalen Aktionsplan

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begleitet die Arbeit der Bundesregierung im Rahmen der Open Government Partnership. Sie wird sich selbst in den weiteren Prozess gern einbringen und auch in der digitalen Zivilgesellschaft dafür werben, sich am OGP-Prozess konstruktiv zu beteiligen.

Für den 3. NAP¹¹ wünscht sich die OKF DE noch ambitioniertere Ziel der Bundesregierung und die Bereitschaft, auch größere Baustellen anzupacken. Aktuell fehlt weiterhin ein Leuchtturmprojekt, das die Bemühungen der Bundesregierung im Zusammenhang mit Open Government unterstreicht und die Öffentlichkeit für die Vorhaben im Rahmen der Initiative begeistern kann. Im kommenden Nationalen Aktionsplan sollte die Regierung daher Selbstverpflichtungen einbeziehen, die diesen Vorgaben entsprechen. Dazu gehören:

- die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Transparenzgesetz mit Open Data als Kernelement
- die Einführung eines öffentlich kostenfrei zugänglichen Transparenzregisters (beneficial ownership register), wie es in der Mehrheit der Mitglieder der Open Government Partnership bereits üblich ist
- die Einführung eines umfängliches Lobbyregisters
- die Selbstverpflichtung, bei öffentlichen Softwareprojekten grundsätzlich Open Source festzuschreiben (“Public Money, Public Code”)
- die Ausschreibung von umfangreichen Förderprogrammen für digitale Open-Source-Infrastruktur

¹¹ Zum Prozessdesign des 3. NAP verweisen wir auf die Anmerkungen des Independent Reporting Mechanism (IRM): Germany Design Report 2019-2021; veröffentlicht ist allerdings bislang nur der Bericht 2017-2019: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/Germany_Design-Report_2017-2019_EN_for-public-comment_rev.pdf.

Abschließend regt die OKF DE drei Überlegungen an. Erstens, es gilt nun noch stärker als bisher, sich ressortübergreifend mit den Barrieren für und Zugängen zu Beteiligungsmöglichkeiten auseinander zu setzen. Es gilt zu erarbeiten, welche Bevölkerungsgruppen eher über- sowie unterrepräsentiert sind und daraus Strategien zu entwickeln, Angebote leichter erreichbar und attraktiv zu gestalten. Die Herausforderung bei der Umsetzung von digitalen Möglichkeiten liegt auch darin, gleichberechtigte Zugänge zu schaffen und Programme immer wieder daran zu justieren, ob besonders auch benachteiligte Gruppen teilnehmen können. Marginalisierte Gruppen sollen darüber hinaus nicht nur als Adressat*innen für digitale Angebote erreicht werden, sondern auch eigene Akteur*innen der digitalen Partizipation werden. Dazu müssen sie als oftmals benachteiligte Gruppen in besonderer Weise gefördert werden. Diversität muss auf allen Ebenen nicht nur mitgedacht, sondern implementiert werden, und darf nicht hinter dem Wunsch nach Innovation zurückstehen. Wo Zugang zu digitalen Tools noch nicht ausreichend besteht, muss über Professionalisierungs- und Bildungsmaßnahmen das Wissen über den souveränen Einsatz von Technologien breiter disseminiert werden.

Zweitens, für die nächsten Jahre wird der Klimawandel noch prägender in alle Felder des politischen Diskurses und der politischen Steuerung eingreifen. Fragen zur Nachhaltigkeit und Klimaneutralität sollten daher auch in geeigneter Form Eingang in die Beratungen zum 3. NAP finden.

Drittens, angesichts der hohen Relevanz und thematischen Breite des OGP-Prozesses ist es wichtig, die Prozesssteuerung im Bundeskanzleramt auch zukünftig mit ausreichenden Ressourcen auszustatten.

Dr. Henriette Litta

Geschäftsführung
Open Knowledge Foundation Deutschland
Singerstraße 109
10179 Berlin
<https://okfn.de>