

Monitoring, Berichtspflichten und Kommunikation

Version 3 (16. November 2021) | Herausgeber: Bundeskanzleramt, Referat Digitaler Staat
ogp@bk.bund.de

I. Monitoring und Berichtspflichten

Im Rahmen der Teilnahme an der **Open Government Partnership (OGP)** sind im Dialog mit der Zivilgesellschaft alle zwei Jahre **nationale Aktionspläne (NAP)** zu erarbeiten. Diese enthalten Verpflichtungen, die offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) verbessern. In diesem Leitfaden sind die Berichtspflichten für Behörden mit Verpflichtungen im NAP beschrieben:

1. Öffentliches Monitoring der Umsetzung,
2. Berichte der Selbstevaluierung,
3. unabhängige Evaluierung durch den Independent Reporting Mechanism (IRM).

1. Öffentliches Monitoring der Umsetzung

Die Umsetzung der NAP unterliegt einem regelmäßigen Monitoring. Die aktuellen Sachstände zu den Meilensteinen der Verpflichtungen werden auf der Website www.open-government-deutschland.de veröffentlicht. Dieses Vorgehen dient der Transparenz und Rechenschaftslegung

Über die Umsetzung der Aktionspläne wird aus Gründen der Transparenz und zu Gunsten einer informierten Partizipation regelmäßig öffentlich Bericht erstattet. Bis einschließlich der Umsetzung des 2. NAP wurde die Erfüllung der Meilensteine ausschließlich mit „Ampel-Farben“ (Grün, gelb, rot) beschrieben und auf der Website www.open-government-deutschland.de veröffentlicht.

Gestützt auf die Erfahrungen der ersten beiden NAP und die Wünsche und Anregungen seitens der OGP, der Zivilgesellschaft und der beteiligten Behörden wird ab dem 3. NAP dieses Monitoring und die Onlinedarstellung weiterentwickelt und verbessert: Es bleibt dabei, dass das BK-Amt zunächst mit einem Monitoringbogen (s. Anlage 1) quartalsweise den Stand zur Umsetzung der Verpflichtung erfragt. Dieser Sachstand wird nun auch publiziert, um **fortlaufend aktuelle und konkrete Details der Umsetzung** darstellen zu können. Auf der Website können Sie so für die interessierte Fachöffentlichkeit die Fortschritte, aber auch ggfs. Verzögerungen bei Ihrer Verpflichtung anschaulich dokumentieren. Insbesondere können Ihre zusätzlichen Informationen wie Zwischenergebnisse, Erfolge, Pressemitteilungen oder Veranstaltungen veröffentlicht werden. Sie können bei Ihrer Mitteilung an das BK-Amt auf dem Monitoringbogen das Feld „Zusätzliche Informationen“ und die Felder in der Spalte „Stand“ bei den Meilensteinen nutzen. Gern können Sie dem BK-Amt ergänzend und unabhängig von der Quartalsabfrage Neuigkeiten zu Ihrer Verpflichtung übermitteln, die dann umgehend auf der Website publiziert werden können.



Dieses Prozedere stellt einen **Zugewinn** an **Transparenz** und **Vertrauen** dar, mindert potenziell die Zahl und Notwendigkeit von Anfragen zu Umsetzungsständen und gewährleistet eine **Sprechfähigkeit** aller Beteiligten zum Umsetzungsstand. Die Informationen, die für das Monitoring vorliegen, sind außerdem Basis für den Entwurf der Berichte (s. Abschnitt 2.), womit auch die Zulieferungsaufwände reduziert werden.

Auch für die unabhängige Begutachtung (zum sog. „Independent Reporting Mechanism [IRM]“ s. Abschnitt 3.) ist eine möglichst aussagekräftige fortlaufende Dokumentation der Umsetzung zentral. So kann der IRM unter anderem Art und Fortschritt der Umsetzung, Verantwortlichkeiten und Änderungen (z.B. bei Meilensteinen oder Zielsetzung) bereits selbständig nachvollziehen. Hier wird auch auf die Ausführungen in den „IRM Guidance for Online Repositories“¹ verwiesen, was als Belege („Evidence“) für Umsetzung empfohlen wird (z.B. Veranstaltungsdokumentation, publizierte Ausschreibungsdokumente oder Gesetzesentwürfe).

2. Berichte der Selbstevaluierung

Die Umsetzung der Verpflichtungen in den NAP wird in jeweils zwei Berichten dokumentiert und bewertet, dem Zwischen- und dem Abschlussbericht. Diese dienen der Transparenz und Rechenschaftslegung durch die beteiligte(n) Regierung(en).

Die regierungseigene Berichterstattung erfolgt in zwei Teilen:

Bislang wurde ein **Jahr nach Einreichung des NAP ein Zwischenbericht inklusive Steckbriefen der einzelnen Verpflichtungen erarbeitet**, der auf der Struktur des jeweiligen NAP aufbaut. Da dieser Zwischenbericht nach den OGP-Regularien nicht mehr vorgeschrieben ist, tritt an seine Stelle ein abgestimmter **Kurzbericht** ohne die Steckbriefe, aber mit obligatorischer Aktualisierung der Meilensteine. Zudem erfolgt hier einmalig zu den Meilensteinen eine „Ampeldarstellung“:

- **Dunkelgrün** (ganz umgesetzt, ggf. mit Beleg)
- **Hellgrün** (Umsetzung begonnen, in Vorbereitung oder teilweise umgesetzt)
- **Orange** (Terminverzögerung, Umsetzung aber nicht gefährdet)
- **Rot** (Termin kann nicht gehalten werden bzw. ist überschritten, termingerechte Umsetzung des Meilensteins gefährdet oder nicht umgesetzt).

Für den Fortschritt bei den einzelnen Verpflichtungen wird auf die auf der Internetpräsenz einsehbare Detaildarstellung des Monitorings verwiesen (s. Abschnitt 1.).

Ein **Abschlussbericht** ist spätestens drei Monate nach Ende der Laufzeit des NAP bei der OGP einzureichen. Er befasst sich mit der Umsetzung der Verpflichtungen, deren Wirkung und den relevanten sonstigen Entwicklungen seit Veröffentlichung des Zwischenberichts (auch außerhalb der Verpflichtungen und Meilensteine). Ziel ist eine selbstkritische Bewertung erreichter und noch nicht erreichter Ziele sowie ein Blick in die Zukunft.

¹ Siehe <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidance-for-online-repositories/> (Version März 2020), zur Frage von Belegen („Evidence“) siehe insbesondere Seite 2 und 3.



Der Entwurf des Abschlussberichts wird, analog zum Zwischenbericht, vom BK-Amt auf Basis der vorliegenden Informationen aus dem Monitoring erarbeitet und durch die Ressorts und die beteiligten Länder ergänzt, vor allem hinsichtlich Interpretation, Bewertung und weiterer Schritte. Im Gegensatz zum Zwischenbericht (Kurzbericht) enthält er auch die vollständigen Steckbriefe der Verpflichtungen. Ausschlaggebend für beide Berichte sind die selbstgesetzten **Meilensteine**.

Der Finalisierung der Entwürfe hat jeweils eine Einbindung der Zivilgesellschaft voranzugehen. Das bisherige Verfahren einer mindestens zweiwöchigen Möglichkeit zur Stellungnahme oder öffentlichen Kommentierung wird um Möglichkeiten der Aussprache, u.a. in Form eines runden Tisches, ergänzt. Hier soll den zuständigen Stellen die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Vorhaben vorzustellen und die Zivilgesellschaft Gelegenheit erhalten, Anmerkungen zu machen oder Fragen zu stellen. Beide Berichte werden vom Kabinett beschlossen und anschließend publiziert. Sie werden in englischer Übersetzung bei der OGP eingereicht.

3. Unabhängige Evaluierung (IRM)

Die unabhängige Evaluierung der NAP ist ein wesentliches Element der Teilnahme an der OGP. Berichte des IRM dienen allen Beteiligten zum kontinuierlichen Lern- und Verbesserungsprozess und tragen durch eine ergänzende Rechenschaftslegung zu Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Verpflichtungen bei.

Der **unabhängige** Berichtsmechanismus ist ein Kernbestandteil der Funktionsweise und des Wirkmechanismus der OGP. Der IRM hat sein Berichtswesen erneuert und produziert nun für jeden NAP-Zyklus drei Berichte²:

- Einen „Co-Creation Brief“ mit Erkenntnissen und Empfehlungen zum Beteiligungsverfahren für die Erstellung des NAP, aufbauend auf vorherigen NAP sowie internationalen Erfahrungen. *Termin:* Vor/zu Beginn des Erarbeitungsprozesses.
- Einen „Action plan review“, der eine umfangreichere technische Analyse der Charakteristika des Aktionsplans und von dessen Potential für Ergebnisse bietet, mit gezielten Empfehlungen. *Termin:* Circa vier Monate nach Einreichung des NAP.
- Den „Results report“, der eine evidenzgestützte Analyse der Umsetzung und von frühen Resultaten der Verpflichtungen ist. Er enthält außerdem Erkenntnisse zur Reflektion und für die weitere Rechenschaftslegung. Das Zustandekommen des NAP (Verfahrenskritik) und dessen Ergebnisse werden evaluiert, gestützt u.a. auch auf regelmäßige Interaktion mit betroffenen Stakeholdern. *Termin:* Die Erstellung dieses Berichts beginnt ein Jahr nach Umsetzungsbeginn und schließt circa vier Monate nach Ende der Umsetzungsperiode ab.

Dieses Verfahren wird vom IRM-Team verantwortet, das ggf. auf einen größeren Pool an Gutachterinnen und Gutachtern zurückgreift, z.B. bzgl. thematischem Expertenwissens. Das IRM-Team und die beauftragten Gutachterinnen/Gutachter sind vom Sekretariat der OGP finanziert, aber nicht an dieses weisungsgebunden, sondern unterstehen einem internationalen Expertenpanel

² Über das novellierte IRM-Berichtswesen informiert diese Übersicht: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/> (engl.) und das dort verlinkte Dokument „Process pathway“

(IEP)³. Sie informieren sich u.a. bei den im NAP benannten Ansprechpartnerinnen und/oder -partnern und befragen sonstige Stakeholder.

Zur Erhöhung sowohl der Fachlichkeit als auch des Nutzens der Begutachtung bietet der IRM gelegentlich Austauschformate an, um mit den umsetzenden sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Zwecke des Lernens und der Reflektion in den Dialog über Erkenntnisse und Empfehlungen zu treten. Eine Offenheit für derartige Konversationen wird nachdrücklich empfohlen.

Illustration: Zeitliches Ineinandergreifen der IRM Berichte (blau, s. Abschnitt 3) mit dem Zeitplan des NAP und den Selbstbewertungsberichten (s. Abschnitt 1.). Quelle: IRM (s. Fußnote 2)

HOW THE IRM & OGP PROCESSES FIT TOGETHER



Bewertungsmaßstäbe für den IRM sind insbesondere:

- Die Open-Government-Relevanz der Verpflichtungen, d.h. inwieweit es sich dabei um Maßnahmen handelt, die zur Offenheit des Verwaltungs- und Regierungshandelns beitragen oder dieses verbessern. Dabei sind insbesondere die OGP-Prinzipien Transparenz, Partizipation und Rechenschaftslegung zugrunde gelegt.
- Formale und handwerkliche Maßstäbe an die Verpflichtungen: Sind diese **SMART** (specific, measurable, answerable, relevant, time-bound) und verständlich?
- Die Qualität des Erstellungsprozesses, insbesondere der Dialog mit der Zivilgesellschaft (entsprechend der „Participation and Co-Creation Standards“⁴): Wurde die Zivilgesellschaft aktiv eingebunden? Zu den Bewertungskriterien gehören u.a. Kommunikation, Bereitstellung verschiedener Partizipationskanäle (online/offline) und Breite der Konsultationen, Dokumentation und Feedback sowie das Bestehen eines fortlaufenden Dialogs auch während der Umsetzungsphase.
- Wie ambitioniert oder transformativ sind die Verpflichtungen? Lassen sich also Wirkung, Nachhaltigkeit und Wahrnehmung/Resonanz der umgesetzten Reformen einschätzen oder gar messen? Insbesondere für den abschließenden Bericht bewertet der IRM anhand verschiedener Faktoren, wie substantiell eine Veränderung in Politik oder Verwaltung ist (vgl. IRM Indikatoren und Methodik⁵)
- Die Messung des Fortschritts bei den Verpflichtungen anhand der **Meilensteine** im NAP.

³ Siehe <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-expert-panel/>

⁴ Siehe <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/> (Überarbeitung anstehend mit Inkrafttreten 2022)

⁵ Siehe <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Action-Plan-Review-Methodology-and-IRM-Indicators.pdf>



- Zusätzlich: Berücksichtigung von sonstigen Maßnahmen bzw. nationalen Entwicklungen, die für die OGP-Teilnahme von Relevanz, aber nicht Teil des Aktionsplans sind.

Weitere Informationen bietet die Internetpräsenz des IRM <https://www.opengovpartnership.org/documents/independent-reporting-mechanism-action-plan-review/>.

II. Kommunikation und fortdauernder Dialog

Die Teilnahme an der OGP stellt im Idealfall einen steten Dialog mit der Zivilgesellschaft dar. Dieses Vorgehen ist für Regierung und Verwaltung an vielen Stellen neuartig, aber lohnenswert. Raum für fortwährenden Dialog zu schaffen und eine Beteiligung bei Umsetzung und Evaluierung zu ermöglichen, trägt in besonderem Maße dazu bei, dass der NAP-Zyklus Wirkung entfaltet und inklusiv ist.

Empfohlene Praxis der OGP ist es, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Öffentlichkeit nicht nur an der Erarbeitung der Aktionspläne zu beteiligen, sondern dauerhaften Raum für Austausch zu schaffen. Dies soll die Umsetzung der NAP verbessern, Partnerschaften bilden und durch den beiderseitigen Lernprozess Missverständnissen vorbeugen:

- Während der Umsetzung empfiehlt sich ein regelmäßiger Austausch **in eigener Zuständigkeit** mit Vertreterinnen und Vertretern relevanter Nichtregierungsorganisationen. Hintergrundgespräche, Expertenworkshops oder Kommentierungsphasen können für nachhaltiges gesellschaftliches Interesse und Aufmerksamkeit für Ihre Projekte sorgen. Es können wertvolle Anregungen für eine bestmögliche Umsetzung generiert oder gar Partnerschaften bei der Umsetzung oder Aufklärungsarbeit kreiert werden. Zum Zwecke des OGP-Verfahrens sollten diese Aktivitäten bestmöglich dokumentiert und Informationen darüber öffentlich zugänglich gemacht werden, z.B. Termine der Treffen, wesentliche Ergebnisse, vertretene Organisationen. Diese Informationen teilen Sie bitte auch im Rahmen des Monitorings mit.
- Das BK-Amt strebt darüber hinaus einen **verpflichtungsübergreifenden Austausch mit der Zivilgesellschaft** mindestens zweimal im Jahr an, um eine allgemeine Aussprache über den Fortgang der Umsetzung bzw. ein Feedback zu anstehenden Berichten zu ermöglichen. Eine aktive Teilnahme zuständiger Ansprechpersonen wird nahegelegt.
- Das BK-Amt diskutiert den Ablauf der Erarbeitungs- und Evaluationsprozesse regelmäßig mit NGO-Vertreterinnen und Vertretern, um **vertrauensbildende** Transparenz über das Verfahren herzustellen und Diskrepanzen in der späteren Bewertung der Umsetzung zu minimieren.
- Die Lern- und Vernetzungskomponenten der OGP sollten für **alle Beteiligten** nutzbar gemacht werden. Zu diesem Personenkreis gehören insbesondere 1) die OGP-Verantwortlichen der Ministerien, 2) Kolleginnen und Kollegen aus anderen Organisationseinheiten oder des nachgeordneten Bereichs, die fachlich für die Umsetzung einer Verpflichtung sorgen, 3) die in den Verpflichtungen im NAP aufgeführten beteiligten Dritten. All diese Projektbeteiligte sollten nicht nur punktuell im Rahmen des Berichtswesens über den Stand der Umsetzung informiert werden, sondern **aktiv** über das Geschehen rund um die OGP-Teilnahme informiert, daran beteiligt und sozusagen Teil der „OGP-Gemeinde“ werden. Das kann ein Abonnement



des Newsletters auf open-government-deutschland.de, die Weiterleitung von Veranstaltungseinladungen oder gar die Teilnahme an Gipfeltreffen sein.

- Auch jenseits des Monitorings kann bei sämtlicher Kommunikation während und auch über die Umsetzung eines NAP hinaus auf die o.g. Internetpräsenz und dessen Newsletter zurückgegriffen werden. Hier wird eine frühzeitige Einbindung Ihrer Internetredaktion/ÖA/Presse empfohlen, um Synergien und Möglichkeiten auszuschöpfen und Kommunikationsmaßnahmen zu planen.
- Projektbeteiligte an Verpflichtungen werden ggf. zu **Veranstaltungen der OGP** oder fachverwandten Veranstaltungen eingeladen oder auf inhaltlich passende (internationale) Veranstaltungen und Entwicklungen im OGP-Kontext hingewiesen. Insgesamt sollte eine größtmögliche Sichtbarkeit der in den NAP vertretenen Vorhaben sowie ein maximaler Nutzen aus dem daraus entstehenden fachlichen Austausch gezogen werden.
- Bedienen Sie sich bei sämtlichen o.g. Schritten gerne der **Bild- und Wortmarke** „Open Government Deutschland“⁶. Gern können Sie beispielsweise Fachgespräche als im Rahmen der Teilnahme an der OGP ausgerichtete Veranstaltung kennzeichnen oder in Publikationen bzw. bei sonstigen öffentlichen Äußerungen auf den NAP bzw. die Teilnahme an der OGP Bezug nehmen. Dies gilt für Projektverantwortliche von Verpflichtungen in besonderem Maße.

⁶ Styleguide siehe <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/service>