

Edition eGov-Campus

Holger Hünemohr · Jörn von Lucke · Jürgen Stember

Maria A. Wimmer *Hrsg.*

Jörn von Lucke · Katja Gollasch

Open Government

Offenes Regierungs-
und Verwaltungshandeln –
Leitbilder, Ziele und Methoden

 eGovCAMPUS

OPEN ACCESS



Springer Gabler

Edition eGov-Campus

Reihe herausgegeben von

Holger Hünemohr, Fachbereich DCSM, Hochschule Rhein-Main,
Wiesbaden, Deutschland

Jörn von Lucke, The Open Government Institute, Zeppelin Universität,
Friedrichshafen, Deutschland

Jürgen Stember, Fachbereich Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz,
Halberstadt, Deutschland

Maria A. Wimmer, Inst. f. Wirtschafts- u. Verw.informatik, Universität Koblenz-
Landau, Koblenz, Deutschland

Die Edition eGov-Campus

Der eGov-Campus bietet rund um das Thema E-Government und Verwaltungsinformatik Bildungsangebote auf Hochschulniveau. Das breite Spektrum der eGov-Campus-Themen reicht von Prozessmanagement, Verwaltungsportalen, IT-Architektur bis hin zu Informationssicherheit und Künstliche Intelligenz in der Verwaltung. Die qualitätsgesicherten Lernmodule werden von führenden Hochschulen und Professor:innen in Deutschland angeboten. Das Ziel ist, Studierenden und Beschäftigten in der Verwaltung zum Thema Digitalisierung des öffentlichen Sektors und E-Government hochwertige Online-Bildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu bieten, um erforderliche Kompetenzen und Qualifikationen zu erlangen.

Die Bücher aus der Reihe Edition eGov-Campus begleiten die Module auf der Lernplattform www.egov-campus.org. Sie stellen die Inhalte im klassischen Buchformat in gedruckter und digitaler Form zur Verfügung und machen sie individuell und schnell erschließbar. Die Bücher werden mit digitalen Flashcards von Springer Gabler | Springer Nature erweitert, mit dem die Lernenden ihr Wissen anhand von Fragen und Antworten spielerisch überprüfen können. Die Bücher sind als Open-Access-Publikation in der eBook-Version kostenfrei zugänglich.

Der eGov-Campus wird vom IT-Planungsrat auf Initiative der Bundesregierung gefördert.

Die Edition eGov-Campus wird herausgegeben von:

- Prof. Dr. Holger Hünemohr, Leiter Studienschwerpunkt Verwaltungsinformatik/E-Government an der Hochschule RheinMain und Vorsitzender des Beirats eGov-Campus
- Prof. Dr. Jörn von Lucke, Leiter des „The Open Government Institute | TOGI“ an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen
- Prof. Dr. Jürgen Stember, Professor für Verwaltungswissenschaften am gleichnamigen Fachbereich der Hochschule Harz in Halberstadt
- Prof. Dr. Maria A. Wimmer, Professorin für E-Government und leitet die Forschungsgruppe Verwaltungsinformatik/E-Government am Institut für Wirtschafts- und Verwaltungsinformatik an der Universität Koblenz-Landau

Weitere Bände in der Reihe <https://link.springer.com/bookseries/16858>

Jörn von Lucke • Katja Gollasch

Open Government

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln – Leitbilder, Ziele und Methoden



Springer Gabler

Jörn von Lucke
Lehrstuhl für Verwaltungs- und
Wirtschaftsinformatik am The
Open Government Institute (TOGI)
Zeppelin Universität
Friedrichshafen, Deutschland

Katja Gollasch
Lehrstuhl für Verwaltungs- und
Wirtschaftsinformatik am The
Open Government Institute (TOGI)
Zeppelin Universität
Friedrichshafen, Deutschland



Edition eGov-Campus

ISBN 978-3-658-36794-7

ISBN 978-3-658-36795-4 (eBook)

<http://doi.org/10.1007/978-3-658-36795-4>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2022 Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.

Open Access Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten. Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Lektorat: Rolf-Günther Hobbeling

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Ohne die Idee zum eGov-Campus, für Masterstudierende und Verwaltungsmitarbeitende anspruchsvolle Bildungsangebote zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung gebündelt bereitzustellen, gäbe es weder dieses Lehrbuch noch den dazugehörigen Massive Open Online Course (MOOC) „Open Government“. Dahinter verbirgt sich der Gedanke, Nachwuchskräfte im öffentlichen Sektor mit hochwertigen Angeboten auf die Herausforderungen der Digitalisierung angemessen vorzubereiten. Die Überschaubarkeit der Wissenschaftler:innen und wenigen Professor:innen für Verwaltungsinformatik in Deutschland erweist sich dabei als eine echte Herausforderung. Wie nimmt man in den kommenden Jahren die 5 Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf zeitgemäße Weise mit in die Digitalisierung? Die wenigen Dozierende sind bereits in zahlreichen Projekten zur Verwaltungsdigitalisierung gebunden und verfügen kaum noch über weitere zeitliche Kapazitäten für mehr Lehre. Der Gedanke an einen virtuellen Campus, der reale Weiterbildungsprogramme öffentlicher Universitäten und Hochschulen mit Laboren, Planspielen, Programmiersandkisten, MOOCs und Videoaufzeichnungen miteinander verknüpft, schien die angemessene Lösung zu sein. Bund, Ländern und Kommunen eröffnet der eGov-Campus (<https://egov-campus.org>) nun neue und durchaus noch zu gestaltende Räume.

Von der ersten Idee bis zur schrittweisen Umsetzung durch den IT-Planungsrat war es ein längerer Weg. Prof. Dr. Holger Hünemohr verfolgt ihn als Impulsgeber seit Jahren mit einer klaren Vision und einem breiten Netzwerkansatz. Als Institut an einer privaten, kommunalen Universität sind wir in diesen Prozess dankenswerterweise von Anfang an eingebunden worden. Mit dem Forschungsfeld Open Government können wir aktuelle Beiträge liefern, an denen es Interesse und Bedarfe gibt, bisher aber wenig Material vorliegt. Zugleich konnten wir als private

Universität musterhaft abklären, ob und in welcher Form eine Mitwirkung, trotz anderer Geschäftsmodelle einer gemeinnützigen GmbH, in einem öffentlichen Verbund überhaupt möglich ist.

Der MOOC Open Government wurde 2020/21 von Prof. Dr. Jörn von Lucke und Katja Gollasch MA erfolgreich eingebracht, von Grund auf konzipiert, im Hasso-Plattner-Institut in Potsdam aufgenommen und im eGov-Campus gelauncht. Mit seinen 7 Lernabschnitten, 14 Stunden Lernvideos, 6 Expertenbeiträgen, 73 Quizzen, 21 Transferübungen und 4 Planspielen bietet er Stoff für mehr als 150 Stunden des Selbststudiums. Der kostenlose Zugang kann über folgendem QR-Code erfolgen.



Das nun vorgelegte Open-Access-Lehrbuch Open Government ergänzt dieses Portfolio um eine weitere Komponente. Es bietet den Teilnehmenden und allen Interessierten die Lehrinhalte sowie weiteren Stoff zur Vertiefung. Im Sinne von Offenheit und Open Access ist uns dabei der freie Zugang zu diesem Werk besonders wichtig, damit die Inhalte breite Aufmerksamkeit erlangen und ihre intendierte Wirkung entfalten können. Zugleich freuen wir uns, mit diesem ersten Band die neue Edition eGov-Campus begründen zu dürfen. Allen Mitwirkenden im Vorder- und vor allem im Hintergrund der Zeppelin Universität und des eGov-Campus sei an dieser Stelle ganz herzlich für Ihre Unterstützung und Mitwirkung gedankt. Explizit bedanken möchten sich die beiden Publizierenden durch die Unterstützung

im Lektorat, Charlotte Bock, Giulia Bahms und Freya Liedtke, Rolf-Günther Hobbeling, Jürgen Stember und Holger Hünemohr. Ohne ihre Mitwirkung hätten weder der MOOC noch dieses Lehrbuch realisiert werden können. Der Dank geht ebenso an alle Förderer des Forschungs- und Entwicklungsprojekts „IT-Planungsrat-Projekt Bildungsplattform eGov-Campus“ (Förderkennzeichen: V DIL12/0018/0005). Ohne die Förderung mit Mitteln des IT-Planungsrats wäre es nicht möglich gewesen, all dies umzusetzen.

Zu diesem Buch ist ein kostenloser Online-Wissens-Quiz verfügbar – mehr Information dazu finden Sie vorne im Buch in der Anzeige zur Springer Nature Flashcards-App.

Zeppelin Universität, Friedrichshafen, der 17.12.2021

Jörn von Lucke und Katja Gollasch

Hinweis: Allein aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Inhaltsverzeichnis

1	Open Government	1
1.1	Theoretische Grundlagen von Open Government.	1
1.1.1	Offenheit in Staat und Verwaltung	2
1.1.2	Government oder Governance?	3
1.1.3	Open Government in der historischen Entwicklung	4
1.1.4	Definitionen von Open Government.	4
1.2	Neue Möglichkeiten durch das Internet	7
1.2.1	Web 1.0: Internet der Systeme	8
1.2.2	Web 2.0: Internet der Menschen und Internet zum Mit- machen	9
1.2.3	Web 3.0: Internet der Daten	10
1.2.4	Web 4.0: Internet der Dinge und Internet der Dienste	10
1.2.5	Web 5.0: Taktiles Internet.	12
1.3	Nutzung von Web 2.0-Diensten durch die Verwaltung.	13
1.4	Konzepte zur Öffnung von Staat und Verwaltung.	15
1.4.1	Open Government und der sechsstufige Politikzyklus.	15
1.4.2	Schlagwort Open Government als Sammelbegriff.	16
1.5	Open Government als Leitbild eines offenen Staates.	17
1.5.1	Verwaltungspolitische Leitbilder in Deutschland.	17
1.5.2	Das Leitbild eines offenen Staates	18
1.5.3	Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken von Open Government	20
	Literatur	22

2	Transparenz 2.0	25
2.1	Zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit	25
2.1.1	Amts-, Dienst- und Staatsgeheimnisse	25
2.1.2	Öffentlichkeit	27
2.1.3	Rechenschaft und Rechenschaftspflicht	27
2.2	Formen der Transparenz 1.0	28
2.2.1	Transparenz	28
2.2.2	Politische Transparenz	29
2.2.3	Verwaltungstransparenz	31
2.2.4	Markttransparenz	32
2.2.5	Medientransparenz	32
2.2.6	Transparenter Staat – transparente Bürger?	33
2.3	Informationsfreiheit und Transparenzgesetze	33
2.3.1	Informationsfreiheit	33
2.3.2	Informationsfreiheitsgesetze	34
2.3.3	Transparenzgesetze als Weiterentwicklung des IFG	35
2.4	Transparenz 2.0 & Co	35
2.4.1	Transparenz 2.0 dank E-Government, Web 2.0 und Social Media	35
2.4.2	Beispiele und Anwendung von Transparenz 2.0	37
2.4.3	Fortsetzung: Transparenz 3.0, 4.0 und 5.0	40
2.5	Whistleblowing	41
2.6	Digitale Gerichtsöffentlichkeit	42
2.7	Auswirkungen und Transparenz-Indizes	44
2.7.1	Auswirkungen von Transparenz	44
2.7.2	Transparenz-Indizes	44
	Literatur	45
3	Offene Daten und offene Verwaltungsdaten – Öffnung von Datenbeständen	49
3.1	Offene Daten	49
3.1.1	Von Daten zu Wissen	49
3.1.2	Rohdaten und veredelte Daten	50
3.1.3	Definition und Wirkungen von offenen Daten	51
3.1.4	Open Data in der Praxis	52
3.2	Offene Verwaltungsdaten	53
3.2.1	Paradigmenwechseln in Staat und Verwaltung	53
3.2.2	Definition und Wirkungen von offenen Verwaltungsdaten ..	54
3.2.3	Gesetzliche Grundlagen	56

3.2.4	Professionelle Bereitstellung	56
3.2.5	Open Government Data in der Praxis	58
3.2.6	Geschäftsfeldentwicklung rund um offene Daten	59
3.3	Große Datenbestände des öffentlichen Sektors	60
3.3.1	Große Datenbestände: Big Datasets	60
3.3.2	Herausforderungen: Datenschutz und Datenqualität	62
3.3.3	Aufbau einer Open Data Kultur	63
3.4	Urbane Datenräume	64
3.4.1	Datenräume und Industrie-Datenräume	64
3.4.2	Urbane Datenräume	65
3.4.3	Datenräume der Europäischen Union	66
3.5	Datenkataloge und Datenportale	67
3.6	Große Potenziale durch Datenwissenschaften	69
	Literatur	70
4	Open Budget – Öffnung des Haushaltswesens	75
4.1	Öffentliches Finanz- und Haushaltswesen	75
4.1.1	Öffentliches Finanzwesen und öffentliche Finanzwirtschaft	76
4.1.2	Öffentliches Rechnungswesen	76
4.1.3	Öffentlicher Haushalt	77
4.1.4	Haushaltsrecht	77
4.1.5	Haushaltskreislauf	78
4.1.6	Haushaltsreformansätze	79
4.2	Leitbild eines offenen Haushalts	79
4.2.1	Planungssicherheit bei der Haushaltsaufstellung	79
4.2.2	Transparenz in der Haushaltsbewirtschaftung	80
4.2.3	Rechenschaftslegung über den Haushalt	81
4.2.4	Offener Haushalt	81
4.2.5	Open Budget Survey und Open Budget Index	82
4.3	Öffnung von Haushaltsdaten	83
4.3.1	Offene Haushaltsdaten	83
4.3.2	Öffnung von Haushaltsdaten zur Planung	84
4.3.3	Öffnung von Haushaltsdaten zur Bewirtschaftung	85
4.3.4	Öffnung von Haushaltsdaten zur Rechnungslegung	86
4.3.5	Perspektivische Anwendungsfelder	86
4.3.6	SWOT-Analyse zu offenen Haushaltsdaten	87
4.4	Visualisierung von Haushaltsdaten	88
4.4.1	Mehrwerte einer Visualisierung	88

4.4.2	Vorbildhafte Visualisierungen offener Haushaltsdaten	88
4.4.3	Open Budget Data Coaches	89
4.5	Leitbilder für Beteiligungs- und Bürgerhaushalte.	89
4.5.1	Beteiligungshaushalte.	90
4.5.2	Bürgerhaushalte	91
4.5.3	Handbücher, Anleitungen und Werkzeuge	92
4.5.4	Best Practice: Beteiligungshaushalte	92
4.6	Offene Vergabe	93
4.6.1	Öffentlicher Einkauf und offene Vergabe.	93
4.6.2	Bestandsaufnahme öffentlicher Einkaufsdaten	94
4.6.3	Offenes öffentliches Beschaffungswesen.	95
4.6.4	Internationale Best Practice als Vorbild für Deutschland. . .	96
4.6.5	Handlungsfelder zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs. . .	96
4.7	Beteiligungsberichte	97
4.7.1	Transparenz über Beteiligungen.	97
4.7.2	Instrument: Beteiligungsberichte	97
4.7.3	Offene Unternehmensregister.	98
4.7.4	Moderne Beteiligungsberichte	98
4.7.5	Ausblick: Offene Beteiligungsberichte	99
	Literatur	99
5	Bürgerbeteiligung 2.0.	103
5.1	Entscheidungsfindung in Politik und Verwaltung.	103
5.1.1	Meinungsbildung, Agenda Setting und Entscheidungen . .	103
5.1.2	Entscheidungstheorien im öffentlichen Sektor.	104
5.1.3	Politikdurchführung durch die Verwaltung	106
5.2	Teilhabe, Mitwirkung und Partizipation	106
5.2.1	Bürgerbeteiligung.	107
5.2.2	Formen politischer Partizipation der Bürger	107
5.2.3	Methoden und Beispiele von Bürgerbeteiligung	108
5.2.4	Ziele, Zweck und Effekte von Bürgerbeteiligung	110
5.2.5	Partizipationspyramide und echte Bürgerbeteiligung	111
5.3	Bürgerbeteiligung im Politikzyklus	112
5.4	Bürgerbeteiligung 1.0–5.0.	113
5.4.1	Bürgerbeteiligung 1.0 mit E-Partizipation	114
5.4.2	Bürgerbeteiligung 2.0 mit Web 2.0	114
5.4.3	Bürgerbeteiligung 3.0 mit Linked Open Data	115
5.4.4	Bürgerbeteiligung 4.0 mit dem Internet der Dinge und Dienste	116

5.4.5	Bürgerbeteiligung 5.0 in Echtzeit.	116
5.5	Bürgerbeteiligung und künstliche Intelligenz.	117
5.5.1	Einsatzfelder für künstliche Intelligenz im Staat	117
5.5.2	Bürgerbeteiligung und künstliche Intelligenz	119
5.5.3	Ethische Grundsätze.	120
	Literatur	120
6	Zusammenarbeit 2.0.	123
6.1	Verwaltungsinterne Zusammenarbeit	123
6.1.1	Zusammenarbeit nach der politischen Entscheidung.	123
6.1.2	Verwaltungshandeln und Formen der internen Zusammenarbeit	124
6.1.3	Formen bürokratischer Koordination	125
6.1.4	Agilität	126
6.2	Zusammenarbeit mit Dritten.	127
6.2.1	Offene Formen der Zusammenarbeit und Verwaltungs- kommunikation.	127
6.2.2	Zusammenarbeit mit externen Akteuren	128
6.3	Offene Innovation und offene gesellschaftliche Innovation	131
6.3.1	Offene Innovation (Open Innovation)	131
6.3.2	Offene gesellschaftliche Innovation (Open Societal Innovation)	132
6.4	IT-unterstützte Zusammenarbeit 1.0–5.0 & offene Formen	135
6.4.1	IT-unterstützte Zusammenarbeit.	135
6.4.2	Offene Formen der IT-gestützten Zusammenarbeit	135
6.5	Werkzeuge für offene gesellschaftliche Innovation	138
6.6	Zusammenarbeit mit künstlicher Intelligenz.	139
	Literatur	141
7	Aktivitäten Deutschlands in der Open Government Partnership	145
7.1	Die Open Government Partnership.	145
7.1.1	Auf dem Weg zur Gründung 2011	145
7.1.2	Ziel und Ansatz.	146
7.1.3	Organisation	147
7.1.4	Aufnahmeregularien für Staaten	147
7.1.5	Prozesse zur Erstellung nationaler Aktionspläne	148
7.1.6	Subnationale Perspektive: OGP Local Program.	148
7.2	Deutschland in der Open Government Partnership.	149
7.2.1	Koordination durch die Bundesregierung.	149

7.2.2	Koordination durch das Open Government Netzwerk Deutschland	150
7.2.3	Weitere wesentliche Akteure	150
7.3	Open Government Leitbilder für die 2020er-Jahre	152
7.3.1	OGPDE-Matrix	152
7.3.2	Leitbilder im Rahmen der OGPDE-Matrix	153
7.4	Nationale Aktionspläne Deutschlands zur OGP	155
7.4.1	Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019	155
7.4.2	Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019–2021	158
7.4.3	Dritter Nationaler Aktionsplan 2021–2023	162
7.5	Entwicklung von künftigen nationalen Aktionsplänen	164
7.5.1	Divergierende Erwartungshaltungen	164
7.5.2	Einbindung der Bundesländer und OGP Local	164
7.5.3	Kommunales Open Government und regionale Open Government Labore	165
7.6	Internationale Aktivitäten der OGP	166
7.6.1	Open Gov Week	166
7.6.2	Open Response, Open Recovery, Open Renewal	166
7.6.3	Break the Roles	167
7.6.4	OGP Summits	167
7.7	Bewertung der OGP-Teilnahme Deutschlands	168
	Literatur	169

Abkürzungsverzeichnis

2D	Zweidimensional
3D	Dreidimensional
5G	Fünfte Generation des Mobilfunks
6G	Sechste Generation des Mobilfunks
Abb.	Abbildung
AG	Aktiengesellschaft
API	Application Programming Interface
Art.	Artikel
BHL	Beteiligungshaushalt Berlin-Lichtenberg
BHS	Bürgerhaushalt Stuttgart
BIM	Building Information Model (Gebäudeinformationsmodell)
BKG	Bundesamt für Kartografie und Geodäsie
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern (bis 2017) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2017–2021) Bundesministerium des Innern und für Heimat (seit 2021)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BS	Bertelsmann Stiftung
BSP	Business School Berlin
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CCOD	Kompetenzzentrum Open Data
CD-ROM	Compact Disc – Read Only Memory

CDU	Christlich Demokratische Union
CERN	Europäische Organisation für Kernforschung
CPI	Corruption Predicitons Index
CPS	Cyberphysisches System
CSU	Christliche-Soziale Union in Bayern
CSV	Comma-seperated-values
DACHLI, D-A-CH-LI	Raum Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein
Hrsg.	Herausgeber
DC	District of Columbia
DIPAS	Digitales Partizipationssystem (der Freien und Hansestadt Hamburg)
DNG	Datennutzungsgesetz
Dr.	Doktor
DZ	Digitale Zivilgesellschaft
E-Government	Elektronisches Regierungs- und Verwaltungshandeln
EBA	Eisenbahn Bundesamt
Ebd.	Ebenda
eGov-Campus	eGovernment-Campus
EGovG	E-Government-Gesetz
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
Engl.	Englisch
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
Et al.	Und Weitere
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	Folgende
ff.	Fortfolgende
FITKO	Föderale IT-Kooperation
FN	Friedrichshafen
FOIA	Freedom of Information Act
FOKUS	Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GI	Gesellschaft für Informatik e.V.
GIS	Geoinformationssysteme
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GovData	Government Data
HBS	Harvard Business School
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz

IAIS	Fraunhofer-Institut für Intelligente Analyse- und Informationssysteme
IAO	Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation
IBP	International Budget Partnership
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG-Bund	Informationsfreiheitsgesetz des Bundes
IML	Fraunhofer-Institut für Materialfluss und Logistik
Interreg	Interregional Cooperation Program
IoT	Internet of Things
IP	Internet Protocol
IRM	Independent Reporting Mechanism
ITG	Informationstechnische Gesellschaft
JPG	Joint Photographic Expert Group, Norm für Bildkompression
KDZ	Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KI	Künstliche Intelligenz
KN	Konstanz
LB	Ludwigsburg
LGV	Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung
LOD	Linked Open Data (Offene vernetzte Daten)
LOGD	Linked Open Government Data (Offene vernetzte Verwaltungsdaten)
MA	Master
MOOC	Massive Open Online Course
MP3	MPEG-1 Audio Layer III (Audio-Containerformat)
MP4	MPEG-4 Part 14 (Video-Containerformat)
MPEG	Moving Picture Experts Group, Norm für Videokompression
MWIDE NRW	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
NAP	Nationale Aktionspläne
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NPO	Non-Profit-Organisation (nichtgewinnorientierte Organisation)

NQDM	Normentwurf für qualitativ hochwertige Daten und Metadaten
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSA	National Security Agency
OBS	Open Budget Survey
ODBL	Open Database License
ODC	Open Data Commons
ODC-BY	Open Data Commons Attribution License
ODC-PDDL	Open Data Commons Public Domain Dedication and License
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OER	Open Educational Resources
ÖFIT	Kompetenzzentrum Öffentliche IT
ÖGC	Österreichische Computergesellschaft
OGD	Open Government Data
OGN	Open Government Netzwerk
OGP	Open Government Partnership
OGPDE	Open Government Partnership Deutschland
OKF	Open Knowledge Foundation
OSM	Open Street Map
OWZE	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OZG	Onlinezugangsgesetz
PCG	Public Corporate Governance gemeinnützige Forschungsgesellschaft
PDF	Portable Document Format
PNG	Portable Netzwerkgrafik
PPP	Public-Private-Partnerships
PR	Öffentlichkeitsarbeit
PRISM	Planning Tool for Resource Integration, Synchronization, and Management
Prof.	Professor
RSAPI	Reconciliation Service API
S.	Seitenzahl
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Springer VS	Springer Verlag für Sozialwissenschaften
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

TB	Transparenzportal Bremen
TCP	Transmission Control Protocol
TCP/IP-Protokolle	Gruppe von Netzwerkprotokollen
TH	Transparenzportal Hamburg
TICC	Deutsche Telekom Institute for Connected Cities
TOGI	The Open Government Institute
TosiT	The Open Societal Toolbox
TRP	Transparenzportal Rheinland-Pfalz
UBM	Unabhängiger Berichtsmechanismus
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
US	United States (Vereinigte Staaten von Amerika)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
VDE	Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik
VG	Verlagsgesellschaft
VIP	Verwaltungsdaten-Informationsplattform
VS	Verschlusssache
VUCA	Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity Vision, Understanding, Clarity, Agility
WWW	World Wide Web

Über die Autoren



Prof. Dr. Jörn von Lucke hat den Lehrstuhl für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik am The Open Government Institute (TOGI) an der Zeppelin Universität Friedrichshafen inne. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte liegen in E-Government, Open Government, Smart Government, Realtime Government und Künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor. Zugleich vertritt er die Interessen der Gesellschaft für Informatik e.V. im Rahmen der deutschen Aktivitäten zur Open Government Partnership.



Katja Gollasch, M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Lehrstuhls für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik am The Open Government Institute (TOGI) der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Sie befasste sich bereits in ihrer Masterthesis mit Open Government und dem zweiten Nationalen Aktionsplan Deutschlands im Rahmen der Open Government Partnership. Ihr Fokus liegt auf Open Government und der Frage, mittels welcher Ansätze das Regierungs- und Verwaltungshandeln transparenter, offener und partizipativer gestaltet werden kann.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1	Häfler Stufenmodell.	7
Abb. 1.2	Sechsstufiger Politikzyklus und die Open Government Trends.	16
Abb. 2.1	Politische Transparenz im Politikzyklus.	30
Abb. 2.2	Verwaltungstransparenz im Politikzyklus.	31
Abb. 3.1	Norths Wissenstreppe.	50
Abb. 3.2	Schnittmengen offener Verwaltungsdaten.	55
Abb. 5.1	Bürgerbeteiligung im sechsstufigen Politikzyklus.	112
Abb. 6.1	Zusammenarbeit im sechsstufigen Politikzyklus.	124
Abb. 6.2	Geschlossene Innovation als klassisches Innovationsmodell.	131
Abb. 6.3:	Offene Innovation als ein neues Innovationsmodell.	132
Abb. 6.4:	Rollenmodell von offener gesellschaftlicher Innovation.	133
Abb. 7.1	Die OGPDE Matrix.	153

Tabellenverzeichnis

Tab. 1.1 SWOT Analyse zu Open Government20



Zusammenfassung

Dieses Kapitel bietet eine Einführung in das Konzept Open Government. Dabei werden die theoretischen Grundlagen und Ursprünge eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns auf nationaler und internationaler Ebene vermittelt. Ebenso werden die Möglichkeiten, die sich für Staat und Verwaltung durch die Nutzung des Internets und insbesondere der Web 2.0-Dienste ergeben, aufgezeigt sowie die sogenannten Open-Government-Trends im sechsstufigen Politikzyklus dargestellt. Abschließend erfolgt die Vorstellung des Leitbildes eines offenen Staates und die Skizzierung der Potenziale als auch der Herausforderungen eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns.

1.1 Theoretische Grundlagen von Open Government

Für ein ganzheitliches Verständnis des Konzepts Open Government bedarf es zunächst der Vorstellung einiger theoretischer Grundlagen. Im Folgenden werden daher die zugrunde liegenden Termini „Offenheit“ sowie „Governance“ und „Government“ erläutert und auf die historische Entwicklung des Konzepts eingegangen. Anschließend erfolgt ein Vergleich der internationalen Auslegungen von Open Government, bevor eine Arbeitsdefinition für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Deutschland vorgestellt wird.

1.1.1 Offenheit in Staat und Verwaltung

Der Begriff „Offenheit“ besitzt aus sozialwissenschaftlicher, verwaltungswissenschaftlicher und technischer Perspektive für das Konzept Open Government hohe Relevanz.

Aus dem Blickwinkel der Sozialwissenschaften heraus kann Offenheit im Kontext einer offenen Gesellschaft gesehen werden. Dieser von Karl Popper (1945a, b) begründete Ansatz geht davon aus, dass Demokratie von einem offenen Diskurs und der Eigenverantwortung von Individuen geprägt ist. Gesetzmäßigkeiten werden demnach von Individuen selbst definiert. Dadurch kann jeder Einzelne zu jedem Zeitpunkt mit seiner Entscheidung den Lauf der Geschichte beeinflussen. Für Open Government ist dieser Ansatz der Selbstwirksamkeit essenziell, da er zur Aktivierung und nachhaltigen Mitgestaltung von Bürgern in Rahmen von gesellschaftlichen Aufgaben beiträgt.

In den Verwaltungswissenschaften wird im Kontext von Verwaltungsmodernisierung und neuen Steuerungsmodellen die Offenheit von Staat und Verwaltung durch Adressaten-, Kunden- und Bürgerorientierung zusammengefasst. Es geht um eine verstärkte Ausrichtung der Verwaltung auf die Bedürfnisse und Probleme der Bürger und Unternehmen. Durch die Öffnung von Behörden fällt es ihnen einfacher, die Anliegen der Bürger zu verstehen, ihnen den Zugang zur Verwaltung zu vereinfachen, die Nachfrage zu steigern, Statusauskünfte zu erteilen, die Anzahl der Beschwerden zu reduzieren und in diesem Zusammenhang die Bürgerzufriedenheit zu erhöhen.

Die technische Perspektive von Offenheit wird durch die „Open Definition“ der Open Knowledge Foundation (OKF) konkretisiert. Ein Werk ist demnach offen, wenn es gemeinfrei oder unter einer offenen Lizenz verfügbar (offene Lizenz oder offener Status) ist; vollständig und vorzugsweise kostenlos als Download im Internet (Zugang); in leicht lesbarer und veränderbarer Form (Maschinenlesbarkeit) und in einem Format zur Verfügung gestellt wird, das keine monetären oder sonstigen Einschränkungen auferlegt und mit mindestens einem Free/Libre/Open-Source-Software-Werkzeug vollständig verarbeitet werden kann (offenes Format). Zusammengefasst sind Werke und das darin vermittelte Wissen dann offen, wenn jeder darauf frei zugreifen, es nutzen, verändern und teilen kann – eingeschränkt höchstens durch Maßnahmen, die Ursprung und Offenheit des Wissens bewahren (OKF & Wikimedia, 2019, S. 4).

Zusammengefasst lässt sich Offenheit im Kontext von Open Government daher als ständige Bereitschaft von Staat und Verwaltung beschreiben, sich anderen

gegenüber zu öffnen, sich über bewährte Verfahren auf Neues einzulassen und Impulse von außen aufzunehmen. Diese Impulse können aus der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Presse und dem Dritten Sektor stammen. Eine inhaltliche Ergebnisoffenheit von Staat und Verwaltung ist dabei zentral, um mit innovativen Impulsen und Ideen umgehen zu können. Erweitert wird dies durch technische Ansätze wie offene Standards, offene Schnittstellen, offene Daten, offene Software und offene Hardware.

1.1.2 Government oder Governance?

Nachdem geklärt wurde, was es mit dem Begriff der Offenheit auf sich hat, soll nun der zweite Teil von „Open Government“ beleuchtet werden. Durch die sprachliche Nähe von Governance (engl. für Regierungsführung) und Government (engl. für Regierung, Staat) werden die beiden Begriffe im deutschsprachigen Raum häufig vermischt und sorgen für Irritationen. Eine Unterscheidung der Termini kann in der Festlegung bestehen, dass sich Government ausschließlich auf die Verfahren und Instrumente staatlicher Regulierung bezieht, während Governance ein umfassenderes Verständnis des Zusammenspiels aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik meint (Klenk & Nullmeier, 2004, S. 18). So kann Governance als eine Erweiterung des Begriffs Government verstanden werden, indem zusätzlich auch nicht-hierarchische sowie nicht-staatliche Prozesse gemeint sind (Aykut & Voß, 2019, S. 2). Christmann differenziert wie folgt: „Wird [...] von Government gesprochen, ist somit ein Regime gemeint, in dem durch Wahlen legitimierte Repräsentanten die führende Rolle in hierarchisch strukturierten Entscheidungsprozessen spielen. Governance meint hingegen nicht-institutionalisierte, horizontale Entscheidungsstrukturen in Form von Netzwerken, an denen klassische Regierungsakteure teilhaben, aber ebenso andere öffentliche Akteure sowie Vertreter aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen beteiligt sind“ (Christmann, 2014, S. 143 f.). Für das Konzept Open Government lässt sich feststellen, dass hinsichtlich der Integration weiterer Akteursgruppen an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen durchaus auch die Verwendung des Terminus „Open Governance“ passend wäre. Letztlich kann der Gebrauch von „Open Government“ jedoch auch als implizite Aufforderung an Politik und Verwaltung verstanden werden, in hierarchischen Strukturen eine Öffnung zu erzielen und etablierte Steuerungsprozesse zu hinterfragen (Geiger, 2018, S. 118 f.).

1.1.3 Open Government in der historischen Entwicklung

Der Wunsch nach und die Diskussion um Transparenz und Bürgerbeteiligung in Staat und Verwaltung existieren bereits seit mehreren Jahrhunderten. Die europäischen Debatten um die Vermeidung von Korruption und die Freiheit der Presse und die damit eingeforderte Transparenz des Staates gegenüber der Öffentlichkeit gehen bis in das 18. Jahrhundert zurück. In diesem Zuge wurden teilweise verfassungsgesetzliche, teilweise einfachgesetzliche Dokumentenzugangsrechte gewährt (Feik 2012 in Geiger 2018 S. 120 ff.). Zu diesen zählen etwa der „Freedom of Press Act“ in Schweden aus dem Jahr 1766, der „Public Records Act“ in Dänemark im Jahr 1970 und der norwegische „Act on the Openness of Public Documents“, ebenfalls aus dem Jahr 1970. Seit 1998 bestehen in Brandenburg und seit 1999 in Berlin Dokumentenzugangsrechte in Form von Informationsfreiheitsgesetzen (ebd.). Ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene trat 2006 in Kraft. In den USA wurde bereits 1966 durch den „Freedom of Information Act“ (FOIA) US-Bürgern das Recht zugestanden, einen Zugang zu Dokumenten der amerikanischen Exekutiven zu erhalten. Im Vordergrund der Diskussion standen dabei stets die transparente Information der Öffentlichkeit zum Regierungs- und Verwaltungshandeln, während Partizipation und Zusammenarbeit nur eine untergeordnete Rolle spielten. Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung wurde der Begriff Transparenz um die Jahrtausendwende zunehmend mit Open Data in Verbindung gebracht. In der öffentlichen Wahrnehmung verband sich die Idee von Offenheit mit technologischer Innovation (Neutzer, 2019, S. 24). Internationale Institutionen wie die OECD und die Weltbank griffen das Konzept Open Government auf und fügten weitere Attribute hinzu Abschn. 1.1.4. Die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit erreichte der Begriff „Open Government“ jedoch erst mit der Präsidentschaft Barack Obamas. Am Tag seiner Amtseinführung am 21. Januar 2009 veröffentlichte er das „Memorandum on Transparency and Open Government“. In dieser Publikation sprach sich Obama für eine größere Offenheit der Regierung und der Verwaltung aus, um die Demokratie zu stärken sowie die Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns zu erhöhen (Obama, 2009).

1.1.4 Definitionen von Open Government

Memorandum on Transparency and Open Government

Durch das Memorandum on Transparency and Open Government wurde 2009 gleichzeitig die erste Definition von Open Government gelegt. Diese bestand aus den Säulen Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit. Transparenz meint

dabei Informationsfreiheit und die Nutzung neuer Technologien für digitale Zugänge zu Daten, die es der Öffentlichkeit ermöglichen, die Arbeit der Regierung nachvollziehen zu können. Die Partizipation der Bürger soll zur Effektivität von Regierung und Verwaltung beitragen und die Qualität von Entscheidungen verbessern, indem das Wissen der Zivilgesellschaft miteinbezogen wird. Zudem wird die Zusammenarbeit über alle Verwaltungsebenen hinweg sowie auch intersektoral durch Kooperationen mit dem privaten Sektor mittels innovativer Methoden und Werkzeuge forciert (Obama, 2009). Anknüpfend an dieses Konzept wurden von internationalen Institutionen weitere Attribute hinzugefügt.

Weltbank

Die Weltbank nennt neben Transparenz und Bürgerbeteiligung auch die Reaktionsfähigkeit von Regierungen als zentralen Eckpfeiler von Open Government. Unter Transparenz werden die Bemühungen der jeweiligen Regierung verstanden, ihre inneren Abläufe einer öffentlichen Prüfung zu unterziehen. Gleichzeitig kann dies ebenso von Bürgern betriebene Initiativen umfassen, Informationen über die Leistung der Regierung offenzulegen. Bürgerbeteiligung umfasst das Bestreben, die Schnittstellen zwischen Regierung und Bürgern zu verbessern und zu erweitern. Unter Reaktionsfähigkeit der Regierungen werden laut der Weltbank durchgeführte Reformen oder Institutionen verstanden, die Gesetzeskraft haben und/oder das Potenzial, Konsequenzen für Regierungsstellen und Beamte zu verhängen, die sich nicht an die Vorgaben halten (Weltbank, 2016, S. 5).

Open Government Partnership

Die internationale Open Government Partnership (OGP) Kap. 7 verweist auf zentrale Werte (OGP, 2018), die Mitgliedsstaaten in ihren nationalen Aktionsplänen zu Open Government adressieren sollen und anhand derer die Aktionspläne anschließend vom Berichtsmechanismus der OGP überprüft werden. Diese Werte dienen daher als Eckpfeiler für das Verständnis von Open Government in der OGP. Der erste zentrale Wert besteht im offenen Zugang zu Informationen. Dies bezieht sich auf Informationen, die sich im Besitz einer Regierung befinden und nicht allein auf Informationen über Regierungsaktivitäten. In den nationalen Aktionsplänen adressieren somit alle Verpflichtungen den genannten Wert, die entweder eine proaktive oder reaktive Freigabe von Informationen zum Ziel haben oder sich auf die Stärkung des Rechts auf Information beziehen. Der zweite Wert ist auch im Fall der OGP die Beteiligung von Bürgern am Regierungs- und Verwaltungshandeln. Es muss nicht notwendigerweise das Recht von Bürgern enthalten sein, formeller Teil des Entscheidungsprozesses an sich zu sein, sondern vielmehr das Recht, sich über

die Entscheidungsfindung informieren zu können und sich Gehör zu verschaffen. Es fallen alle Verpflichtungen darunter, die zum Ziel haben, die Versammlungs-, Meinungs-, Petitions-, Presse- oder Vereinigungsfreiheit zu stärken, oder Reformen, die die Transparenz und den Ablauf formaler demokratischer Prozesse verbessern, wie zum Beispiel Bürgeranträge, Wahlen oder Petitionen. Die öffentliche Rechenschaftspflicht bildet für die OGP den dritten zentralen Wert für Open-Government-Vorhaben. Zu diesem Punkt zählen Verpflichtungen, die Regeln, Vorschriften und Mechanismen beinhalten, die von staatlichen Akteuren verlangen, ihr Handeln zu rechtfertigen, auf Kritik oder Forderungen zu reagieren und Verantwortung für die Nichteinhaltung von Gesetzen oder Verpflichtungen zu übernehmen. Elementar ist hier, dass es sich um kein rein internes System der Rechenschaftslegung handelt, sondern ein der Öffentlichkeit zugewandtes Element enthält. Der vierte Wert adressiert Technologie und Innovationen. Beide stellen laut der OGP keinen Selbstzweck dar, sondern werden zur Unterstützung der drei vorangegangenen Werte eingesetzt (OGP, 2018).

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Eine fundierte, institutionell einheitliche Definition des Konzepts Open Government verwendet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OWZE; englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.) Diese definiert Open Government als Kultur der Regierungsführung, die von den Grundsätzen der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Teilhabe geleitet, auf innovativem und nachhaltigem staatlichem Entscheiden und Handeln beruht und die Demokratie sowie inklusives Wachstum fördert (OECD, 2016, S. 1).

In Deutschland wird für Open Government vor allem der deutsche Begriff eines „offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns“ genutzt. Unter Berücksichtigung der genannten Attribute kann für Deutschland die folgende Definition festgehalten werden.

► **Definition: Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government)** bedeutet einen Kulturwandel von Politik und Verwaltung hin zu mehr Transparenz, Partizipation der Zivilgesellschaft und Zusammenarbeit innerhalb des öffentlichen Sektors sowie mit Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft. Durch offene Daten, Social Media und Web 2.0-Dienste eröffnen sich für Politik und Verwaltung neuartige Möglichkeiten der Interaktion und der Offenlegung von Entscheidungen.

1.2 Neue Möglichkeiten durch das Internet

Das deutsche Regierungs- und Verwaltungshandeln war in den vergangenen Jahrzehnten einem großen Wandel ausgesetzt. Einerseits veränderten sich die Gestaltungsspielräume durch Konjunkturen und Personalaufbau, aber auch durch Rezessionen, Staatsverschuldung, den Zusammenbruch des Kommunismus, die Wiedervereinigung und den demografischen Wandel. Damit kam es zu wechselnden Leitbildern für Staat und Verwaltung Abschn. 1.5.1 sowie vielen Reformen. Parallel dazu entwickelten sich die Informations- und Kommunikationstechnologien rasant fort. Hardware, Software und insbesondere das Internet haben zur zunehmenden Digitalisierung von Staat und Verwaltung beigetragen und dabei wie Katalysatoren gewirkt.

Das Internet ist heute der weltweit größte zusammenhängende Verbund von Computernetzwerken, in dem alle beteiligten Rechner und Server auf Basis der Internet-Protokolle (TCP/IP-Protokolle) miteinander kommunizieren. Dies eröffnet bei einer hohen Dynamik vielfältige Potenziale. Anhand des Häfler Stufenmodells Abb. 1.1 lässt sich verständlich aufzeigen, wie sich das Internet und die mit ihm verknüpften Web-Technologien seit 1990 fortentwickelt haben und die Digitalisierung von Staat und Verwaltung beschleunigten. Die Entwicklungsschritte lassen sich als Trends des Internets bezeichnen. Mit dem Internet der Systeme, dem Internet der Menschen, dem Internet der Daten, dem Internet der Dinge und dem Internet der Dienste ist die technische Entwicklung der Digitalisierung noch nicht abgeschlossen. Weitere Fortschritte, etwa in Richtung des taktiles Internets, sind in den kommenden Jahren zu erwarten. Technisch handelt es sich bei diesen Trends um evolutionäre Entwicklungen, die vom andauernden Ausbau der

Web 5.0	Taktileres Internet	Netzwerkkommunikation nahezu in Echtzeit	Real-Time Government
Web 4.0	Internet der Dinge & Internet der Dienste	Smarte Objekte, Cyberphysische Systeme	Smart Government
Web 3.0	Internet der Daten Semantisches Web	Linked Data, Open Data, Big Data, Big Data Analytics	Open Government Data
Web 2.0	Internet der Menschen Internet zum Mitmachen	Netzwerkkommunikation über Social Media	Open Government
Web 1.0	Internet der Systeme World Wide Web	Netzwerkkommunikation über das World Wide Web	Electronic Government

Abb. 1.1 Häfler Stufenmodell. (Quelle: von Lucke, 2016, S. 175)

Bandbreiten und Fortschritten bei Datennutzung, Datenspeicherung, Datenverarbeitung und Datenkommunikation profitieren. Mit weiteren Entwicklungsschüben ist in den kommenden Jahren noch zu rechnen (von Lucke, 2016, S. 174; 2017a, S. 226).

1.2.1 Web 1.0: Internet der Systeme

1989 entwarf der britische Physiker und Informatiker Tim Berners-Lee im Rahmen seiner Arbeit am europäischen Kernforschungszentrum CERN eine Skizze für das World Wide Web. Diesem folgten 1990 ein Prototyp und seit 1993 viele marktfähige Produkte und Anwendungen für Internet, Extranet und Intranet. Das World Wide Web ist heute ein mit grafischer Benutzeroberfläche ausgestattetes, auf Hypertext basierendes flexibles Informationssystem im Internet, über das nahezu alle Dateiformate gesucht und betrachtet werden können. Mit Webbrowsern stehen den Anwendern einheitliche Schnittstellen zu allen wichtigen Diensten des Internets zur Verfügung. Die erste Generation des World Wide Webs (Web 1.0) vernetzt vor allem Rechner und Server miteinander und wird im Häfler Stufenmodell daher als „Internet der Systeme“ bezeichnet. Der seitdem andauernde rapide technische Fortschritt im Bereich von Servern, Software, Netzwerken und Bandbreiten sorgt für immer neue Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten (von Lucke, 2016, S. 174–175; von Lucke, 2017a, S. 226).

Für Staat und Verwaltung und die Verwaltungsinformatik als Wissenschaft stellen sich vor diesen Entwicklungen zahlreiche Forschungsfragen rund um das elektronisch unterstützte Regierungs- und Verwaltungshandeln (E-Government). Im Kern geht es um die Gestaltung des Behördenhandelns mit Hilfe von Informationstechnik und Web 1.0-Technologien. Dies hat Auswirkungen auf die Aufbauorganisation (Front-Office, Back-Office, Leistungsportfolio, Bürgerbüros, Dienstleistungszentren, Portale) und die Ablauforganisation (Neuausrichtung der Prozesse, Prozessmanagement, Einführung von elektronischen Akten- und Vorgangsbearbeitungssystemen, elektronische Rechnung, elektronische Bezahlung) sowie die Zusammenarbeit. Dabei sind die besonderen Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit zu berücksichtigen, denn der Staat trägt hier Bürgern und Unternehmen gegenüber eine besondere Verantwortung. Er sollte die Bürger in die Gestaltung elektronischer Verwaltungsangebote einbinden (von Lucke, 2017a, S. 227).

1.2.2 Web 2.0: Internet der Menschen und Internet zum Mitmachen

Im Fokus der zweiten Generation des World Wide Web (Web 2.0) steht die Vernetzung von Personen. Dies wird im Häfler Stufenmodell auch als „Internet der Menschen“ bezeichnet. Unterschiedliche Angebote und Dienste, beispielsweise im Bereich der gesellschaftlichen Medien (Social Media), können ohne Details über Handhabung, Funktionsweise, Programmierung und Schnittstellen zu wissen genutzt werden. Das Angebot dieser zweiten Generation an Webdiensten ist sehr breit gefächert. Es umfasst unter anderem Text-, Bilder-, Musik-, Audio- und Videoplattformen, soziale Netzwerke, Kurznachrichten, Blogs, Wikis, Apps, Foren und Bewertungsgemeinschaften. Viele dieser sich selbst tragenden Angebote werden als Dienste aus der Cloud bereitgestellt. Ihren jeweiligen Betreibern liegt viel an einer laufenden Erweiterung, um deren Attraktivität, Nutzerzahl und gegebenenfalls Werbeumsatz zu steigern. Neben der Vernetzung fordert das „Internet zum Mitmachen“ Menschen auf, sich aktiv einzubringen, mitzumachen und es dadurch zu verbessern. Jeder Beitrag trägt dazu bei, dass die Dienste durch nutzergenerierte Beiträge weiter an Qualität gewinnen (von Lucke, 2016, S. 175; 2017a, S. 227).

Das Web 2.0 bietet Staat und Verwaltung neuartige Möglichkeiten zur Öffnung und für Transparenz, Mitwirkung und Zusammenarbeit. Darauf wird in diesem Lehrbuch noch vertieft eingegangen. All dies trägt zur Stärkung von Demokratie und Bürgergesellschaft bei. Die Verwaltungsinformatik als Wissenschaft beschäftigt sich mit der inhaltlichen und technischen Gestaltung von offenen Verwaltungsdaten, Transparenz 2.0, Bürgerbeteiligung 2.0, Zusammenarbeit 2.0, Informationsfreiheit, Open Innovation, offenen Standards, offenen Schnittstellen und Open Source Software aus staatlicher und aus zivilgesellschaftlicher Sicht. Auch hier stellen sich Fragen nach den Grenzen, etwa beim Datenschutz und der IT-Sicherheit (von Lucke, 2017a, S. 228).

Hintergrundinformationen

- Offene Standards, offene Schnittstellen und offene Software tragen zur Interoperabilität bei und bilden die Grundlage für offene Kommunikationssysteme.
- Offene Standards (Open Standards) bezeichnen Normen und Konventionen als Ergebnisse von offenen, dokumentierten Standardisierungsverfahren, die für alle Nutzer offen zugänglich sind und weiterentwickelt sowie frei eingesetzt werden können (von Lucke, 2012, S. 65).
- Offene Schnittstellen (Open API, engl. Application Programming Interface) sind offene, dokumentierte und frei verwendbare Schnittstellen zur Anwendungsprogrammierung, die Entwicklern einen programmgesteuerten Zugriff auf eine Softwareanwendung oder einen Webservice bieten, etwa um über maschinenlesbare elektronische Daten aus IT-Systemen abzurufen und in eigenen Anwendungen zu verwenden (Bitkom, 2019, S. 10).

- Offene Software (Open Source Software) bedeutet, den Quelltext von Software so offenzulegen, dass er nachgenutzt werden kann (OKF & Wikimedia, 2019, S. 62). Die schließt die Einsicht als auch die Editierung des Quelltextes mit ein.

1.2.3 Web 3.0: Internet der Daten

Die dritte Generation des World Wide Web (Web 3.0) verknüpft die Ansätze des sozialen Webs mit den Technologien des semantischen Webs, die Objekte mit Bedeutungszusammenhängen versehen und sie so maschinenlesbar und interpretierbar machen. Inhalte des World Wide Webs lassen sich so einfacher strukturieren, miteinander vernetzen und wiederauffinden. Dies entspricht den Konzepten offener Datenbestände (Open Data) und offener vernetzter Datenbestände (Linked Open Data) Kap. 3. Daten lassen sich dann über Organisationsgrenzen hinweg nutzen und kombinieren, was zu neuen Vergleichen, Visualisierungen, Erkenntnissen und Einschätzungen führen kann (von Lucke, 2016, S. 175; 2017a, S. 228).

Das „Internet der Daten“ eröffnet Staat und Verwaltung vielfältige Möglichkeiten zur Bereitstellung und Nutzung von Daten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Datenschutz und Datensicherheit (IT-Sicherheit) sind auch in diesem Zusammenhang weiter ganz entscheidende Herausforderungen. Laufend werden datenschutzkonforme Lösungen erarbeitet und überprüft, die aus unterschiedlichen Gründen und durch die technische Weiterentwicklung auch laufend wieder in Frage gestellt werden. Die Verwaltungsinformatik als Wissenschaft setzt sich mit Forschungsfragen auseinander, inwieweit offene und vernetzte Datenbestände etwas zur Verbesserung der Abläufe, Prozesse und Verfahren im Regierungs- und Verwaltungshandeln beitragen können. Während einerseits oft gefragt wird, welches Wissen aus vorhandenen Datenbeständen generiert werden könnte, sollte auch mit der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft überlegt werden, welche „Public-Big-Data“-Bestände, etwa im Bereich von Bildung, Wissenschaft, Kunst, Kultur und Medien, vernetzt aufzubauen sind, um dauerhaft neues Wissen zu generieren und zu etablieren (von Lucke, 2017a, S. 229).

1.2.4 Web 4.0: Internet der Dinge und Internet der Dienste

Die vierte Generation des World Wide Web (Web 4.0) wird durch das Internet der Dinge (intelligent vernetzte Objekte) und das Internet der Dienste (Web Services in einer Cloud) geprägt.

Das Internet der Dinge verbindet intelligent vernetzte, also smarte Objekte mit ihren Sensoren und Aktoren sowie die darauf aufsetzenden cyberphysischen Systeme über die IP-Protokolle. Eingebettete Alltagsgegenstände und cyberphysische Systeme lassen sich von Personen, Programmen, Diensten und Datenpaketen über eine IP-Adresse eindeutig identifizieren, ansprechen, nutzen und gegebenenfalls auch steuern. Das Internet der Dinge steht damit für die globale „elektronische Vernetzung von Alltagsgegenständen“ (BMBF, 2013) und den direkten gegenseitigen Informationsaustausch von Objekten ohne menschliche Eingriffe im Sinne einer echten Kommunikation von Maschine zu Maschine.

Im Internet der Dienste werden Dienste und Funktionalitäten als feingranulare Softwarekomponenten abgebildet und von Providern auf Anforderung über das Internet zur Verfügung gestellt. Web Services, Cloud Computing und standardisierte Schnittstellen ermöglichen dies. Die einzelnen Softwarebausteine sind so miteinander integrierbar. Die enge Verzahnung des Internets der Dienste mit dem Internet der Dinge beruht darauf, dass sich eine Reihe an realen Dingen wie etwa Papier bei mindestens gleichwertiger Funktionalität auch in webbasierte Dienste überführen und um ergänzende durchdachte Funktionen erweitern lassen. Vor allem durch die direkte Maschine-zu-Maschine-Kommunikation eröffnen sich hier zahlreiche neue Ansätze, die bei konsequenter Umsetzung grundlegende Veränderungen und mit smarten Objekten auch einen Einstieg in „Smart Government“ bedeuten (von Lucke, 2016, S. 175; 2017a, S. 229).

Das Internet der Dinge und das Internet der Dienste, vor allem smarte Objekte und cyberphysische Systeme verfügen über das Potenzial, mit ihrer neuartigen Funktionslogik bestehende Systeme substanziell zu übertreffen. Damit können sie disruptive Wirkungen auslösen, mit denen nicht nur Wirtschaft und Gesellschaft, sondern auch der Staat, die Gesetzgeber, die öffentliche Verwaltung und die Justiz konfrontiert wären (von Lucke, 2016, S. 174). Die Verwaltungsinformatik als Wissenschaft muss sich den Fragen stellen, welche intelligent vernetzten Objekte und welche cyberphysischen Systeme Staat und Verwaltung zur wirtschaftlichen wie sparsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigen. Zugleich muss abgeklärt werden, welche vorhandenen smarten Objekte und welche vorhandenen cyberphysischen Systeme schon heute eingesetzt werden könnten beziehungsweise wo Grenzen bei deren Einsatz zu ziehen sind, damit aus dem Staat kein Überwachungsstaat wird. Aus der Gestaltung des Internet der Dinge und des Internet der Dienste ergibt sich ein enormer Rechtsgestaltungsbedarf für den Gesetzgeber, etwa wenn es darum geht den zulässigen Handlungsraum von autonomen Drohnen und anderen Fahrzeugen zu bestimmen. Die Vereinbarung von offenen Standards und offenen Schnittstellen trägt auch hier dazu bei, eine Interoperabilität

zwischen den verschiedenen Systemen, Anbietern und Akteuren zu gewährleisten (von Lucke, 2015, S. 32–33; 2017a, S. 230).

► **Definition: Interoperabilität** Fähigkeit unabhängiger, heterogener Systeme, (möglichst) nahtlos zusammenzuarbeiten, um Informationen auf effiziente und verwertbare Art und Weise auszutauschen, um zu kooperieren und um den Nutzern Dienste zur Verfügung zu stellen, ohne dass dazu gesonderte Absprachen zwischen den Systemen notwendig sind (Geisberger & Broy, 2012, S. 248).

1.2.5 Web 5.0: Taktiler Internet

Das taktile Internet (Web 5.0) als erkennbare nächste Entwicklungsstufe des Internets wird dafür sorgen, dass über Gigabit-breitbandige Netzwerke sowie die fünfte und darauffolgende Mobilfunkgenerationen (5G, 6G & Co) eine Netzwerkkommunikation und ein Handeln nahezu in Echtzeit erfolgen können. Durch minimale Reaktionszeiten im Millisekunden-Bereich, höchste Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit und Sicherheit wird es einen weiteren Innovationsschub für Wirtschaft und Gesellschaft bringen. Es ermöglicht durch taktile und haptische Sinneseindrücke eine neue Dimension in der Mensch-Maschine-Kommunikation und beschleunigt zugleich die Interaktion von Maschinen (von Lucke, 2016, S. 175–176; 2017a, S. 230; ITG, 2014, S. 4).

Staat und Verwaltung stehen hier vor der Frage, in welchen Bereichen Investitionen in ein „Real-Time Government“ zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sinnvoll und vertretbar wären (von Lucke, 2016, S. 176). Visuell aufbereitete Zusatzinformationen und Assistenzdienste, die automatisch aus den Akten heraus generiert werden können, ermöglichen neuartige Ansätze für Verwaltungsverfahren. Drohnen und Roboter können Menschen bei Analyse-, Montage- und Reparaturarbeiten entlasten und so dringend gesuchte Produktivitätsreserven freisetzen. Zugleich muss aber auch über Grenzziehungen nachgedacht werden, denn nicht alles was in Echtzeit aus der Ferne möglich wäre, ist aus Sicht des Staates oder der Bevölkerung auch wünschenswert. Beispielsweise wäre ein staatlicher Zugriff auf (selbstfahrende autonome) Kraftfahrzeuge aus der Ferne vorstellbar, etwa um diese aus triftigem Grunde anzuhalten und aus dem Verkehr zu ziehen. Wäre dies aber ein zulässiger Eingriff in den Straßenverkehr? Wie anfällig werden Staaten, wenn es Unberechtigten, Kriminellen oder Cyberkriegern gelingen würde, solche Systeme als Waffen gegen die herrschende Ordnung und die Gesellschaft einzusetzen? Insofern empfiehlt es sich, mit den

Bürgern über Akzeptables und Grenzen zu diskutieren und gemeinsam passende Lösungen zu entwickeln (von Lucke, 2017a, S. 230–231).

1.3 Nutzung von Web 2.0-Diensten durch die Verwaltung

Cloudbasierte Dienste und Plattformen in Staat und Verwaltung

In einer Demokratie werden sich Staat und Verwaltung früher oder später der Herausforderung stellen müssen, ob und in welchem Umfang auf das Internet, das Web 1.0, das Web 2.0, das Web 3.0, das Web 4.0 und das Web 5.0 zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zurückgegriffen werden soll. Allerdings wird dies öffentlich geschehen und von der Presse und der Öffentlichkeit begleitet werden, in einem breiten Spektrum zwischen Wohlwollen und Unterstützung sowie Kritik und Ablehnung. Der Erfolg der Web 2.0-Technologien und die breite Akzeptanz gesellschaftlicher Medien sorgten ab 2006 dafür, dass das öffentliche Interesse zunahm, ohne dass staatliche Stellen schon alle Lösungen konzipiert, entwickelt, umgesetzt und in Betrieb genommen haben. Vielmehr werden seitdem alle Entwicklungen öffentlich begleitet, kommentiert und durchaus auch kritisch hinterfragt, aber auch neue Ideen konstruktiv eingebracht. Zugleich ist aber auch allen Beteiligten schrittweise bewusst geworden, dass es sinnvoll ist, Bürger in die Gestaltung staatlicher digitaler Angebote frühzeitig einzubinden, um deren Erwartungen und Anforderungen bei der Konzeption bestmöglich zu berücksichtigen.

Gerade der Einsatz von Web 2.0-Technologien durch staatliche Stellen hat bereits für eine nachhaltige Öffnung und Vernetzung gesorgt. So haben sich um cloudbasierte Dienste und Plattformen neue Gemeinschaften auf Basis sozialer Netzwerke und netzbasierter Veranstaltungen gebildet. Unter Hashtags wie etwa #Twitterverwaltung organisieren sich Verwaltungsmitarbeitende jenseits etablierter Medien, um sich untereinander auszutauschen und voneinander zu lernen. Die leichte Bedienbarkeit dieser Anwendungen sorgt dafür, dass sich niemand ausgegrenzt fühlen muss. Blogs, Wikis und weitere offene Redaktionssysteme ermöglichen ein gemeinsames, verteiltes Editieren von Texten und sonstigen Beiträgen. Foren, Argumentations- und Beratungsdienste eröffnen neuartige Formen des gemeinschaftlichen Diskutierens. Andere Angebote lassen sich zur gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung verwenden. Ebenso eröffnen sich Anknüpfungspunkte für ein gemeinschaftliches Handeln und ein verteiltes Programmieren. Die meisten dieser Dienste sind auch über Smartphones nutzbar, so dass sie nahezu

überall und in jeder Situation verwendet werden könnten. Somit bieten Web 2.0-Technologien vielfältige Möglichkeiten für transparente, partizipative und kollaborative Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung. Bund, Länder und Kommunen nutzen dies bereits intensiv. Viele Städte, Landesregierungen und Bundesministerien sind etwa bei Facebook, Flickr, Instagram, Mastodon, Telegram, Threema, Twitter oder YouTube aktiv. Mit Handreichungen und Leitfäden zur Nutzung sozialer Medien stellen sie sicher, dass auch ihre Mitarbeitenden über den angemessenen Umgang mit diesen Diensten informiert werden. Die Digitalisierung von Staat und Verwaltung hat dadurch einen weiteren Entwicklungsschub erfahren (von Lucke, 2012, S. 66).

Herausforderung Datenschutz

Allerdings muss den Verantwortlichen in Staat und Verwaltung auch bewusst sein, dass die hinter vielen Web 2.0-Anbietern stehenden Geschäftsmodelle nur zum Teil auf Nutzungsgebühren basieren. Vielfach setzen die Plattformbetreiber auf Werbeeinnahmen, die sie durch eine gezielte Vermarktung von Nutzerdaten und Nutzungsprofilen generieren. Deren Nutzer freuen sich über scheinbar „kostenlose“ Dienste, ohne dass vielen bewusst ist, dass sie für das Angebot mit ihren personenbezogenen Daten bezahlen, die für Werbetreibende zur Ansprache der richtigen Zielgruppe von großem Interesse sind.

Die datenschutzrechtlichen Anforderungen an Behörden im Umgang mit personenbezogenen Daten sind in Deutschland und Europa aus gutem Grunde sehr hoch. Ohne deren Zustimmung dürfen staatliche Stellen personenbezogene Daten von Bürgern oder andere vertrauliche Informationen nicht mit interessierten Dienstleistern teilen. Zugleich stehen die Behörden in der Verantwortung, dass die von ihnen erhobenen Daten wirklich nur für die gesetzlich vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Dies schränkt Behörden in der Zusammenarbeit mit und über Social-Media-Angebote ein. Dennoch entscheiden sich einige Behörden für die Nutzung solcher Angebote, insbesondere, wenn sie so eine relevante Zielgruppe sehr gut erreichen können. Datenschutzrechtlich ist dies eine enorme Herausforderung. So gibt es mittlerweile viele kritische Anmerkungen und Vorgaben der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern zum Einsatz von Social-Media-Angeboten.

Nutzer wie Behörden sollten wissen, dass nahezu alle Social-Media-Anbieter personenbezogene Daten des Nutzungsverhaltens erheben, diese (zu Zwecken der Produkt- und Angebotsverbesserung) laufend auswerten und mit Partnern teilen. Seit den Enthüllungen von Edward Snowden im Jahr 2013 ist zudem bekannt, dass auch die US-amerikanische National Security Agency (NSA) zu diesen Partnern zählen kann. Im Rahmen des PRISM-Programmes der NSA wurden seit 2007 bei-

spielsweise Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit den US-amerikanischen Plattformbetreibern Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, YouTube, Skype, AOL und Apple geschlossen. US-amerikanische Geheimdienste und ihre Verbündeten sind so in der komfortablen Lage, auf Knopfdruck Daten zu einer gewünschten Person rasch zusammenzutragen. Dies weckt auch Begehrlichkeiten bei den Nachrichtendiensten anderer Staaten, die sich dafür legaler Wege und gegebenenfalls auch illegaler Zugänge bedienen, wenn dies ihnen ausreichende Mehrwerte bietet. An dieser grundsätzlichen Situation eines gläsernen Social-Media-Nutzers hat sich seit 2013 nur wenig geändert. Staatliche Stellen müssen daher stets abwägen, ob überhaupt und in welcher Form sie gesellschaftliche Medien zur Erledigung öffentlicher Aufgaben einsetzen wollen, ohne gegen gesetzliche Vorgaben und den Datenschutz zu verstoßen.

1.4 Konzepte zur Öffnung von Staat und Verwaltung

Wie der Einfluss von Open Government Politik und Verwaltung verändern kann und welche Konzepte dem Begriff zugeschrieben werden, erläutern die beiden folgenden Abschnitte.

1.4.1 Open Government und der sechsstufige Politikzyklus

Am Beispiel des sechsstufigen Politikzyklus Abb. 1.2 lässt sich aufzeigen, wie das Internet der Menschen und die Nutzung von Web 2.0-Diensten durch Bürger und Verwaltung dem Regierungs- und Verwaltungshandeln bereits einen anderen Rahmen setzen. Die proaktive und zeitnahe Bereitstellung von Informationen und frei zugänglichen Daten verbessert die Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns in allen Phasen dieses Kreislaufs. Mit den gesellschaftlichen Medien wie etwa Facebook, Twitter und Co. lassen sich überall spontan neue Gemeinschaften rund um jedes denkbare Problem bilden und Aktivisten mobilisieren, um dessen Beseitigung zum erklärten gemeinsamen Ziel zu machen. Verteilte Gruppen nutzen kollaborative Werkzeuge zum gemeinsamen und gleichzeitigen Editieren von Texten und zum Gestalten von Konzepten, Artefakten und Werken von unterschiedlichen Orten aus. Kommunikative Werkzeuge fördern den Gedankenaustausch, tragen zur Meinungsbildung bei und ermöglichen in größeren Gruppen das Beraten und ergebnisoffene Diskutieren. Diese Dienste unterstützen die Erarbeitung von Alternativen, die Gestaltung der Agenda und die Selektion geeigneter Alternativen. Werkzeuge zur offenen Meinungsbildung und zur gemeinsamen

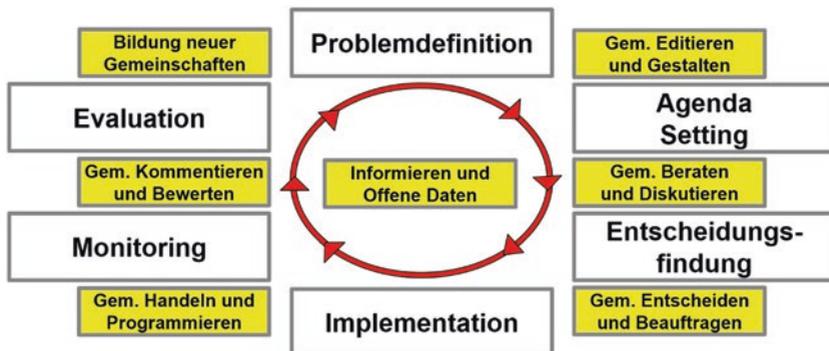


Abb. 1.2 Sechsstufiger Politikzyklus und die Open Government Trends. (Quelle: eigene Darstellung)

Entscheidungsfindung eröffnen größeren Gruppen ganz neue Möglichkeiten der Organisation, der Koordination, der Entscheidung und der Beauftragung Dritter. Neuartige Formen der Zusammenarbeit zur Umsetzung der Beschlüsse ergeben sich durch Plattformen zum gemeinsamen Handeln in verteilten Umgebungen und Plattformen zum gemeinsamen Programmieren. Ein Feedback aus der Bevölkerung über die Implementierung lässt sich über diverse Werkzeuge zum gemeinsamen Kommentieren und Bewerten einholen. Dieses kann in das Monitoring des Verwaltungshandelns und dessen Evaluation fließen (von Lucke, 2017b, S. 163–164).

1.4.2 Schlagwort Open Government als Sammelbegriff

Wie zu Beginn des Kapitels deutlich wurde, kann das Konzept Open Government je nach Kontext und Institution unterschiedliche Schwerpunkte beinhalten Abschn. 1.1.4. Die Eckpfeiler Transparenz, Partizipation, Zusammenarbeit, Rechenschaftspflicht oder offene Daten sind zwar mehrheitlich dieselben, aber aufgrund der Breite dieser Themengebiete lässt sich in der Praxis eine Vielzahl von unterschiedlichen Anwendungsbereichen von Open Government feststellen. So wurde „Open Government“ seit 2009 zunächst als unbestimmter Sammelbegriff – man könnte auch von Marketingbegriff sprechen – für eine Vielzahl von Aktivitäten verstanden, die alle etwas zu einer Öffnung von Staat und Verwaltung beitragen. Insbesondere Web 2.0-Dienste und gesellschaftliche Medien eröffnen verschiedene Ansätze, um Politik und Verwaltung transparent und nachvollziehbar zu machen, Bürger stärker in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzu-

binden und um neue Formen der Zusammenarbeit zu suchen (von Lucke, 2017a, S. 153). Wertvolle Anwendungsbereiche erschließen offene Daten und offene Verwaltungsdaten, da sie eine gute Grundlage für ein wirklich evidenzbasiertes Verwaltungshandeln liefern. Mit offenen Standards und offenen Schnittstellen kann echte Interoperabilität zwischen Systemen, Prozessen und Organisationen erreicht werden. Durch die Verwendung von Software, bei denen den Nutzern Rechte zur Einsicht und Editierung des zugrunde liegenden Quellcodes eingeräumt werden, lassen sich Abhängigkeiten von Entwicklern reduzieren und gleichzeitig Gestaltungsspielräume gewinnen. Bildung, Forschung und Wissenschaft profitieren von einem offenen Zugang zu Forschungsdaten, Forschungspublikationen und Fachliteratur, aber auch von einem weltweiten Austausch der führenden Forscher in den jeweiligen Fachdomänen. Durch eine Öffnung lässt sich auch die Arbeit von Parlamenten und Justiz transparenter und somit nachvollziehbarer gestalten. Dort gilt es gute Entscheidungen in Zeiten zunehmender Offenheit und Unsicherheit zu treffen. Künftige Generationen werden deswegen Kenntnisse in offener Staatskunst erwerben wollen, um gut auf die Zukunft vorbereitet zu werden. Dieser Vielzahl von Entwicklungen ist es geschuldet, dass das Konzept Open Government in Wissenschaft und Praxis teilweise unterschiedlich charakterisiert wird und damit schwer zu fassen ist. Konsequenterweise entwickeln Verwaltungen Open-Government-Vorhaben ganz unterschiedlich oder benennen sie auch nicht als solche (ebd.).

1.5 Open Government als Leitbild eines offenen Staates

Trotz der teils unterschiedlichen Schwerpunkte von Open Government, kann das Konzept als Ganzes in die Reihe der verwaltungspolitischen Leitbilder der vergangenen Jahrzehnte eingeordnet werden. Dies soll im folgenden Abschnitt thematisiert und abschließend auf die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns eingegangen werden.

1.5.1 Verwaltungspolitische Leitbilder in Deutschland

Staat und Verwaltung sind durch sich verändernde Anforderungen und Erwartungen einem kontinuierlichen Wandel unterworfen. Dies äußert sich in verwaltungspolitischen Leitbildern, die Jann (2002) definiert als die jeweils dominierenden Annahmen, Argumente und Szenarien, mit denen aktuelle Reformen begründet oder abgelehnt werden. Folgende vier politische Leitbilder dominierten demnach

in den letzten Jahrzehnten: Nach Ende des zweiten Weltkriegs bestand die Hauptaufgabe der Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland darin, alte Strukturen, Prinzipien und Hierarchien abzuschaffen und rechtsstaatliche sowie demokratische Prinzipien zu etablieren und zu verfestigen („Demokratischer Staat“). Ab Mitte der 1960er-Jahre standen staatliche Planungen und Reformen im Vordergrund, um Steuerungsproblemen entgegenzuwirken und die staatliche Daseinsvorsorge zu gewährleisten („Aktiver Staat“). Anschließend folgte ab Ende der 1970er-Jahre eine Entbürokratisierung und der verstärkte Einsatz von betriebswirtschaftlichen Elementen und Managementelementen, die zum Ziel hatten, eine effizientere, bürgerorientierte und wettbewerbsfähige Verwaltung zu etablieren („Schlanker Staat“). Ab Mitte der 1990er wurden diese Ansätze weiterentwickelt und die Durchführungsfunktion des Staates durch eine Gewährleistungsfunktion ersetzt („Aktivierender Staat“) (Jann, 2002).

Budäus (2012 in Geiger) spricht in diesem Zusammenhang von „situativen Schwerpunkten“ beziehungsweise „pragmatischen Konzepten“. Diese gehen weitgehend mit den genannten Leitbildern von Jann konform, auch wenn hier der „Aktive Staat“ als „Wohlfahrtsstaat“ oder „Produzierender Staat“ bezeichnet wird. Zentrale Aussage ist, dass die Gestaltungsspielräume von Politik und Verwaltung in den vergangenen Jahrzehnten abnahmen, während durch eine wachsende Ressourcenknappheit die Abhängigkeit von der Finanzwirtschaft zusehends wuchs. Ebenso wird auch hier die Zunahme von Public Management Elementen betont. Budäus spricht ab den 2000er-Jahren von einem „kooperativen Staat“ beziehungsweise „Verschuldungsstaat“. Dieser sei durch E-Government-Ansätze und Public-Private-Partnerships (PPP) gekennzeichnet. Die Phase ab den 2010er-Jahren bezeichnet Budäus als „krisengetriebenen und digitalen Staat“, in dem Open Government, Kollaboration und Bürgerintegration verstärkt gelebt werden. Auch die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ab 2007 sowie der Corona-Pandemie ab 2020 lassen sich hier einordnen.

1.5.2 Das Leitbild eines offenen Staates

Ausgehend von diesen Annahmen und unter der Berücksichtigung der acht Jann'schen Dimensionen für verwaltungspolitische Leitbilder „Periode“, „Schlagworte“, „Probleme“, „Ziele“, „Theorien“, „Lösungen“, „Politik und Verwaltung“ sowie „staatliche Steuerung“, konzipierte Christian Geiger das verwaltungspolitische Leitbild eines „Offenen Staates“ (Geiger, 2018, S. 333–346). Als Theo-

rie für die Konzeption des Leitbildes eines offenen Staates ordnet Geiger die Netzwerktheorie sowie die zugehörige Akteur-Netzwerk-Theorie ein. Durch digitale Ansätze in Open Government würden zudem auch medien- und kommunikationstheoretische Aspekte mehr an Einfluss gewinnen. Im Leitbild eines offenen Staates stellen Politik und Verwaltung ein stark gekoppeltes System dar. Interessierte Akteure können sich jedoch potenziell in jeden politischen Prozess einbringen. Die staatliche Steuerung geschieht hier insbesondere durch Medien, Meinungsbildung und Kommunikation und damit Stimmenmaximierung in der Politik. Durch die Aufbereitung von Informationen durch Medien, gefühltes Vertrauen und eine positive Wahrnehmung von Politik und Verwaltung durch die Bürgerschaft kann die staatliche Steuerung gestärkt werden. Wesentliche Schlagworte und damit Elemente, die das Leitbild eines offenen Staates ausmachen sind Rechtsstaat, Demokratie, Planung, innere Reformen, Management, Entbürokratisierung, Governance sowie Zivil- und Bürgergesellschaft. Elementare Pfeiler sind dabei Transparenz, Partizipation und Kollaboration. Ebenso stellen „Innovation“ und „Veränderung“ zusätzlich neue Zielkomponenten dar. Die Digitalisierung wird als Werkzeug und Treiber eines offenen Staates identifiziert. Als Probleme, also die Themen, welche im Mittelpunkt für die daraus resultierenden Aktivitäten von Politik und Verwaltung stehen, führt Geiger die finanziellen Herausforderungen des Staates, Wirtschaftskrisen, Flüchtlingskrisen oder auch die wachsende Bürokratie auf. Open Government könne durch Transparenz, Rechenschaft und Teilhabe mögliche Hilfestellungen zur Lösung dieser Probleme bieten. Die Zielsetzung des Leitbildes eines offenen Staates sei die Entwicklung einer richtigen und guten Steuerung und die Reduktion beziehungsweise idealerweise die Abschaffung antizipierter und bestehender systemischer Fehler und Fehlentwicklungen des politisch-administrativen Systems. Kernpunkt sei die Ausrichtung an Gemeinwohlmaximierung und die Entwicklung hin zu einem Bürgerstaat (ebd).

► **Das Leitbild eines offenen Staates**

- Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit führen zu einer gelebten Bürgergesellschaft
- Flächendeckende Ermöglichungskultur einer Bürgergesellschaft durch Bottom-Up-Prozesse
- Digitalisierung wirkt als Instrument eines Bürgerstaats
- Moderation durch Bürger und Medien statt Politiker
- Wirkungsvoll bei drohendem Systemversagen

1.5.3 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken von Open Government

Das Leitbild eines offenen Staates zeigt deutlich die theoretischen Potenziale auf, die in einem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln liegen. In der Praxis werden jedoch auch Herausforderungen in diesem Bereich deutlich. Für eine wirkungsvolle Umsetzung von Open-Government-Vorhaben ist es jedoch wichtig, sich sowohl der Stärken und Chancen, aber auch der Schwächen und Risiken des Konzepts bewusst zu sein. Zum Abschluss dieses Kapitels soll im Folgenden ein Überblick über einige wesentliche Aspekte gegeben werden Tab. 1.1.

Stärken

Ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln trägt zu mehr Transparenz im öffentlichen Sektor bei. Informations- und Kommunikationstechnologien wie Web 2.0-Dienste und Social Media sowie offene Daten bieten vielfältige Möglichkeiten, um Politik und öffentliche Verwaltung für Dritte transparent und nachvollziehbar zu machen. Gleichzeitig können digitale Ansätze genutzt werden, um Bürger stär-

Tab. 1.1 SWOT-Analyse zu Open Government

Stärken	Schwächen
- Erhöhte Transparenz in Staat und Verwaltung	- Vielfältiges Portfolio und kein (einheitliches) Implementierungskonzept
- Intensivere Teilhabe der Zivilgesellschaft	- Viele Entwicklungen müssen erst noch getätigt oder abgeschlossen werden
- Engere Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit externen Akteuren	- Umgang mit freien Inhalten und Urheberrechten für Laien teils schwierig
- Ressourceneinsparungen durch Steigerung von Effizienz und Effektivität	
- Verbesserung der Datenqualität	
Chancen	Risiken
- Erhöhung der Akzeptanz politischer Entscheidungen	- Enttäuschungen durch unzureichendes Erwartungsmanagement
- Erhöhung des bürgerschaftlichen Engagements	- Populismus durch Instrumentalisierung
- Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen durch Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft	- Privilegierung Einzelner/Digitale Spaltung
- Erschließung neuer Geschäftsfelder	- Bund, Länder und Kommunen arbeiten individuelle (Insel-)Lösungen aus
- Erhöhte Nachvollziehbarkeit der Verwendung von öffentlichen Mitteln	

ker in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden und eine intensivere Teilhabe der Zivilgesellschaft zu ermöglichen. So kann ein noch größerer Personenkreis noch besser über das Regierungs- und Verwaltungshandeln informiert und mit einbezogen werden. Neue, auf Transparenz basierende Formen des Austausches innerhalb der Verwaltung, als auch mit externen Akteuren werden etabliert und führen zu einer engeren Zusammenarbeit. Im Idealfall werden so Informationsasymmetrien abgebaut und die Effektivität als auch die Effizienz von Verwaltungshandeln gesteigert. Durch die Sensibilisierung für die Wichtigkeit einer hohen Datenqualität im öffentlichen Sektor kann ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auch zur Verbesserung von Datensätzen beitragen.

Schwächen

Open Government basiert auf einem vielfältigen Portfolio von Themen und Methoden. Teilweise werden national und international unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt Abschn. 1.1.4. Dies wird mitunter kritisiert und eine einheitliche Zielausrichtung gefordert (Wewer, 2020, S. 35). Auch setzt die Implementierung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns teilweise Kenntnisse und technische Infrastrukturen voraus, die noch nicht in der öffentlichen Verwaltung verankert sind. Ebenso ist dies im Umgang mit Urheberrechten und freien Inhalten der Fall.

Chancen

Durch die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit in Meinungsbildungs-, Abwägungs- und Entscheidungsprozessen der Regierung werden die Chancen auf die Akzeptanz der politischen Entscheidungen erhöht. Durch Vernetzung und Rückkopplung kann zudem der Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft verbessert werden. Die gegenseitige Wertschätzung birgt das Potenzial, zivilgesellschaftliche Akteure für bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen. In offenen Beteiligungsprozessen und Austauschen können Impulse von Bürgern und privatwirtschaftlichen Akteuren in die Lösungsfindung von gesellschaftlichen Herausforderungen einfließen. So werden neue Wissensschätze gehoben und für Politik und Verwaltung leichter zugänglich gemacht. Vorhandene freie zugängliche Verwaltungsdatenbestände können von Behörden, Unternehmen und Bürgern weiterverwendet und wiederverwertet werden. Dies eröffnet Potenziale für neue Geschäftsfelder mit Wachstums- und Beschäftigungschancen. Neuartige Formen der Kooperation zwischen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft bieten neue Finanzierungsmöglichkeiten, Handlungsoptionen und Einsparpotenziale für den öffentlichen Sektor. Offene Verwendungsnachweise helfen Mittelflüsse zu überprüfen und Missbrauch sowie Verschwendung zu ver-

meiden. Dies trägt zu einer Steigerung des Verantwortungsgefühls bei den verantwortlichen Akteuren bei. Ein offenes Monitoring des Regierungs- und Verwaltungshandelns informiert über Maßnahmen, deren aktuellen Umsetzungsstand sowie Erfolge und Misserfolge.

Risiken

Durch die Vielfalt von Themen im Bereich Open Government können bei Akteuren aus der Zivilgesellschaft falsche Erwartungen hinsichtlich der Umsetzung konkreter Anliegen entstehen. Dem kann durch ein durchdachtes Erwartungsmanagement vorgebeugt werden. Dasselbe gilt für Ideen aus der Zivilgesellschaft, die immer wieder eingebracht, aber nicht berücksichtigt werden. Um Resignation zu verhindern und um weiterhin auf eine aktive Bürgerschaft setzen zu können, müssen Politik und Verwaltung auch hier Möglichkeiten und Grenzen vorab klar kommunizieren. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass Open Government als populistisches Instrument missbraucht wird. Zwar liegen auch in einem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln die demokratische Legitimation und Entscheidungskompetenz grundsätzlich bei politischen Vertretern, jedoch können insbesondere durch digitale Ansätze in anonymen Foren einzelne Meinungen und Akteure stärker in den Mittelpunkt gerückt und damit gegebenenfalls die Entscheidungsgrundlage von politischen Prozessen beeinflusst werden. Es muss daher eine Diskussionskultur in offenen Strukturen geschaffen werden, die dies verhindert. Parallel zu der Nutzung von digitalen Methoden müssen auch analoge Formate gewährleistet werden, um eine digitale Spaltung und so die Privilegierung Einzelner zu verhindern. Grundsätzlich sind sowohl der Bund als auch Länder und Kommunen gefordert, zusammen zu arbeiten und gemeinsame Lösungsansätze zu entwickeln, um individuelle (Insel-)Lösungen zu vermeiden.

Literatur

- Aykut, S. C., & Voß, J. P. (2019). Innovationen in Politik und Governance. In B. Blätzel-Mink, I. Schulz-Schaeffer & A. Windeler (Hrsg.), *Handbuch Innovationsforschung*. Springer VS.
- Bitkom. (2019). Open API – offene Daten professionell anbieten und nutzen. Leitfaden. https://www.bitkom.org/sites/default/files/2019-10/20191022_leitfaden_openapi-offene-daten-professionell-anbieten-und-nut.pdf. Zugegriffen am 24.11.2021.
- BMBF. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013). Zukunftsbild „Industrie 4.0“.
- Christmann, A. (2014). Von Government zu Governance? Acht europäische Metropolregionen im Vergleich. In S. Bröchler & H. J. Lauth (Hrsg.), *Von Government zu Gover-*

- nance. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft Comparative Governance and Politics* (S. 141–167). Springer VS.
- Geiger, C. (2018). *Open Government – Staat.Leitbild.2.0, Schriftenreihe vom The Open Government Institute | TOGI der Zeppelin Universität, Band 17*. ePubli GmbH.
- Geisberger, E., & Broy, M. (2012). *agenda CPS – Integrierte Forschungsagenda Cyber-Physical Systems (acatech Studie)*. Springer VS.
- ITG. (2014). *Positionspapier „Das Taktile Internet“*. Die Informationstechnische Gesellschaft im Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V.
- Jann, W. (2002). Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance. In K. König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Nomos.
- Klenk, T., & Nullmeier, F. (2004). *Public Governance als Reformstrategie* (2. Aufl.). Hans-Böckler-Stiftung.
- von Lucke, J. (2012). Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung. In J. von Lucke (Hrsg.), *Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0 – Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0. TICC-Schriftenreihe, Band 1* (S. 53–104). Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH.
- von Lucke, J. (2015). *Smart Government – Wie uns die intelligente Vernetzung zum Leitbild „Verwaltung 4.0“ und einem smarten Regierungs- und Verwaltungshandeln führt*. The Open Government Institute, Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH.
- von Lucke, J. (2016). Deutschland auf dem Weg zum Smart Government – Was Staat und Verwaltung von der vierten industriellen Revolution, von Disruptionen, vom Internet der Dinge und dem Internet der Dienste zu erwarten haben. In: *Verwaltung & Management*, 22. Jahrgang, Heft 4 (S. 171–186). Nomos.
- von Lucke, J. (2017a). Internet-Trends bringen neue Fragestellungen für die Rechts- und Verwaltungsinformatik. In E. Schweighofer et al. (Hrsg.), *Trends und Communities der Rechtsinformatik. Tagungsband des 20. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums* (Bd. 326, S. 225–232). Wien.
- von Lucke, J. (2017b). Technische Innovation – Potenziale von Open Government, offene Daten und intelligenten Städten. In N. Kersting (Hrsg.), *Urbane Innovation* (S. 151–204). Springer VS.
- Neutzer, M. (2019). In BMI (Hrsg.), *Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie*. Spree Druck.
- Obama, B. (2009). Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Open Government Directive. Washington DC. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf und <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/about>. Zugegriffen am 24.11.2021.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). Open Government. Globaler Kontext und Perspektiven für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Highlights. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-GER.pdf>. Zugegriffen am 24.11.2021.
- OGP. Open Government Partnership. (2018). Assessing OGP Values for Relevance. <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGPvaluesguidancenote.pdf>. Zugegriffen am 24.11.2021.

- OKF & Wikimedia. Open Knowledge Foundation e.V. (2019). Open Definition – ABC. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a9/ABC_der_Offenheit_-_Brosch%C3%BCre_%282019%29.pdf. Zugegriffen am 24.11.2021.
- Popper, K. R. (1945a). Die offene Gesellschaft und ihre Feinde [The Open Society and Its Enemies]. Teil 1: The Spell of Plato. Routledge. Auf Deutsch als: Der Zauber Platons. 1957.
- Popper, K. R. (1945b). Die offene Gesellschaft und ihre Feinde [The Open Society and Its Enemies]. Teil 2: The high tide of prophecy: Hegel, Marx and the aftermath. Routledge. Auf Deutsch als: Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen. Francke 1958.
- Weltbank. (2016). Open Government. Impact & outcomes. Mapping the landscape on ongoing research. World Bank Group. <http://opengovimpact.org/img/og-impact-full-report.pdf>. Zugegriffen am 24.11.2021.
- Wewer, G. (2020). Mal ehrlich: Was bringt Open Government? In *Innovative Verwaltung, Ausgabe 03/2020*. Springer Gabler.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Zusammenfassung

Ein wesentlicher Ansatz für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ist gelebte Transparenz. Insbesondere durch die stetig fortschreitende Digitalisierung in Staat und Verwaltung wird Transparenz immer mehr möglich. Zugleich fordert die Zivilgesellschaft sie zunehmend ein. Im zweiten Kapitel werden ausgehend von Amts-, Dienst- und Staatsgeheimnissen verschiedene Formen von Transparenz 1.0 vorgestellt. Das Konzept der Informationsfreiheit sowie die damit zusammenhängende Gesetzgebung in Bund und Ländern ergänzen dies. Anschließend werden Ansätze zur Weiterentwicklung zu Transparenz 2.0 & Co vorgestellt und auf weiterführende Themen wie Whistleblowing, digitale Gerichtsöffentlichkeit und Transparenzindizes eingegangen.

2.1 Zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit

Um die Forderung nach Transparenz sowie Diskussionen über ihre Grenzen nachvollziehen zu können, ist es zunächst wichtig, einen Blick auf die etablierte Tradition der Geheimhaltung in Staat und Verwaltung sowie die Konzepte der Öffentlichkeit und Rechenschaft zu werfen.

2.1.1 Amts-, Dienst- und Staatsgeheimnisse

Geheimnisse haben in der öffentlichen Verwaltung einen angestammten Platz. Das zugrundeliegende Arkanprinzip, also das bewusst gewollte Verbergen von Erkenntnissen, besitzt in Staat und Verwaltung eine lange Tradition. Dabei geht es nicht um Kult-

bräuche und Rituale, die wie bei Priestern, Schamanen oder Magiern nur einem Kreis von Eingeweihten zugänglich gemacht werden, um etwa die eigene Person, das Amt oder die Organisation in der Gesellschaft abzusichern. Vielmehr besteht der Wunsch, dass sensible Daten und Informationen aus staatlichen Tätigkeiten anderen Personen oder Personengruppen nicht bekannt werden sollen. Dies gelingt vor allem durch Verschwiegenheit und Vertraulichkeit.

Mit Amts-, Dienst- und Staatsgeheimnissen wurden Vorgehensweisen in der Verwaltung etabliert, um Verfahrensbeteiligten die erforderliche Verschwiegenheit und Vertraulichkeit zu garantieren. Amtsgeheimnisse sind auf einen bestimmten, nachvollziehbaren Personenkreis von Amtsträgern beschränkt. Diese unterliegen dem Amtsgeheimnis, also einer Schweigepflicht zu Tatsachen und Erkenntnissen aus nicht-öffentlichen Amtstätigkeiten. Jede Verletzung des Amtsgeheimnisses kann dienstrechtliche, arbeitsrechtliche und strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Bei Dienstgeheimnissen wird das Amtsgeheimnis auf den öffentlichen Dienst, den Polizeidienst und den Justizdienst sowie auf dessen Beschäftigten im Rahmen ihrer Diensterbringung übertragen. Ziel ist auch hier die Vermeidung negativer Auswirkungen durch ein Verbot der Weitergabe sensibler Daten und Informationen an Dritte. Dies könnte etwa die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens betreffen, geheimdiplomatische Taktik offenbaren, militärische Belange der Bundeswehr umfassen, sich um Themen der inneren Sicherheit drehen, Steuerangelegenheiten berühren oder soziale Lebenssituationen ansprechen. Zur weiteren Konkretisierung dieser Überlegungen wurden in § 4 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes vier Geheimhaltungsgrade für Verschlussachen in der Bundesrepublik Deutschland konkretisiert:

1. **STRENG GEHEIM**, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte den Bestand oder lebenswichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährden kann,
2. **GEHEIM**, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder gefährden oder ihren Interessen schweren Schaden zufügen kann,
3. **VS-VERTRAULICH**, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder schädlich sein kann,
4. **VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH**, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann.

Staatsgeheimnisse sind in § 93 Strafgesetzbuch definiert als Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und vor einer fremden Macht geheim gehalten werden müssen, um die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit des Staates abzuwenden. Der Verrat von Staatsgeheimnissen wird nach § 94 StGB als Landesverrat, das Offenbaren von Staatsgeheimnissen wird nach § 95 StGB bestraft. Konsequenterweise wird der richtige Umgang mit Amts-, Dienst- und Staatsgeheimnissen Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst in der Ausbildung und Einführung vermittelt.

In Staat und Verwaltung gibt es aber auch zahlreiche Daten und Informationen, die öffentlich sind, keinerlei Geheimnisgraden unterliegen und an deren Verbreitung ein großes öffentliches Interesse besteht.

2.1.2 Öffentlichkeit

Das „öffentlich machen“ von Informationen ist ein wesentlicher Bestandteil von Transparenz in Staat und Verwaltung. Aber was verstehen wir eigentlich unter „Öffentlichkeit“? Laut Duden kann unter „Öffentlichkeit“ der als Gesamtheit gesehene Bereich von Menschen verstanden werden, in dem etwas allgemein bekannt geworden und allen zugänglich ist (Duden, 2021a). Informationen, Produkte, Dienstleistungen oder Orte öffentlich zu machen bedeutet also, sie der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Sie sind dann weder geheim noch privat. Im Konzept Open Government kann Öffentlichkeit aus zwei Dimensionen heraus gesehen werden. In Bezug auf Transparenz bedeutet Öffentlichkeit der konkrete Zugang zu Informationen. Hier wiederum lassen sich besondere Formen erkennen, wie beispielsweise „digitale Gerichtsöffentlichkeit“ Abschn. 2.6. Eine zweite Dimension ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Sinne von Teilhabe der Zivilgesellschaft am Regierungs- und Verwaltungshandeln Kap. 5.

2.1.3 Rechenschaft und Rechenschaftspflicht

Nach dem allgemeinen Verständnis von demokratischer Regierungsführung sind öffentliche Institutionen regelmäßig dazu angehalten Rechenschaft abzulegen. Sie müssen gegenüber der Öffentlichkeit transparent Auskünfte über Vorgänge und Entscheidungsprozesse geben, die in ihren Verantwortungsbereich fallen. Dazu bedarf es verschiedener Voraussetzungen. Zunächst ist der Zugang zu Informationen elementar, der eröffnet welche Vorgänge von den jeweiligen Verantwortlichen

vollzogen wurden. Einzuhaltende Regeln und Standards müssen klar kommuniziert werden. Ebenso sind Mechanismen zur Sanktionierung wichtig, die in der Lage sind, entsprechende Konsequenzen für den jeweiligen Akteur nach sich ziehen zu können.

Über die Pflicht Rechenschaft abzulegen wird besonders unter dem englischen Begriff „Accountability“ in Politik und öffentlicher Verwaltung diskutiert. Rechenschaftspflicht kann als eine Beziehung zwischen einem Akteur und einem Forum definiert werden, in der der Akteur verpflichtet ist, das eigene Verhalten zu erklären und zu rechtfertigen, während das Forum Fragen stellen und ein Urteil fällen kann und der Akteur mit Konsequenzen rechnen muss (Bovens, 2007, S. 450).

Hintergrundinformationen

Bogumil & Jann (2020, S. 166) unterscheiden in diverse Foren von Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung:

- Politische Rechenschaftspflicht gegenüber gewählten Politikern
- Administrative oder bürokratische Rechenschaftspflicht gegenüber übergeordneten Einheiten (Ministerien, Behörden oder Abteilungen)
- Finanzielle Rechenschaftspflicht gegenüber Rechnungskontrollbehörden, zum Beispiel Rechnungshöfen
- Rechtliche Rechenschaftspflicht gegenüber Gerichten
- Professionelle Rechenschaftspflicht gegenüber Kollegen und Berufsverbänden (wie im Falle von Medizinern, Juristen oder Angehöriger sozialer Berufe)
- Soziale Rechenschaftspflicht gegenüber Klienten, Beteiligten, Interessengruppen oder Kunden, oder auch generell gegenüber Bürgern

Im Kontext eines offenen und transparenten Regierungs- und Verwaltungshandeln werden mehrere Formen der Rechenschaftspflicht angesprochen. Insbesondere geht es um politische, administrative sowie soziale Rechenschaftspflicht.

2.2 Formen der Transparenz 1.0

Im folgenden Abschnitt wird das Konzept von Transparenz erläutert sowie verschiedene Formen von Transparenz in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Medien vorgestellt.

2.2.1 Transparenz

Transparenz wurde bereits im 18. Jahrhundert als ein Kernelement der repräsentativen Demokratie gesehen. Die Abkehr von Herrschaftswissen, hin zu einer offene-

ren Art der Kommunikation mit Bürgern, stellte einen wesentlichen Meilenstein in europäischen Demokratien dar. Bestärkt wurde der Anspruch an Transparenz von Politik und Verwaltung ab den 1990er-Jahren durch das Aufkommen des Internets, welches die einfache Bereitstellung von Regierungsinformationen versprach. Der Begriff Transparenz kann je nach Definition unterschiedlich ausgelegt werden. Im allgemeinen Sinne kann Transparenz als ein Zustand beschrieben werden, indem wir die Dinge, uns selbst und andere Menschen so erleben, wie sie wirklich sind, also in einem Zustand, in welchem der Schein auch der Wirklichkeit entspricht (Marks, 2001, S. 623). Transparenz wird auch mit dem Lüften des Schleiers der Geheimhaltung verglichen (Davis, 1998, S. 121) oder der Fähigkeit, Einsicht in Institutionen zu erlangen (den Boer, 1998, S. 105). Diese Beschreibungen knüpfen eng an die Definition des Dudens an (2021b), die Transparenz als ein Durchsicheren oder eine Durchsichtigkeit beschreibt und im weiteren Sinne die Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit von Geschehnissen thematisiert.

► **Definition: Transparenz in Staat und Verwaltung** Transparentes Handeln in Politik, Verwaltung und Justiz bedeutet, Vorgänge, Funktionsweisen, Entscheidungen und die erbrachte Leistung für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu machen.

In einer Demokratie gibt es zahlreiche Beispiele gelebter Transparenz. Diese sind beispielsweise die Veröffentlichung von Wahlergebnissen, öffentliche parlamentarische Debatten, das Recht auf Informationsfreiheit, das Prinzip der Öffentlichkeit bei der Haushaltsplanung, Rechtssicherheit, öffentliche Prozessverhandlungen vor Gericht oder eine freie Presse. Ziel dieser Maßnahmen ist es, Korruption, Machtmissbrauch und Herrschaftswissen zu verhindern. Im Folgenden wird genauer zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Formen der Transparenz unterschieden.

2.2.2 Politische Transparenz

Anhand des sechsstufigen Politikzyklus kann veranschaulicht werden, wie Transparenz in Politik und Verwaltung umgesetzt wird. Dabei setzt die politische Transparenz bei den ersten drei Stufen und somit den Bereichen Problemdefinition, Agenda Setting und Entscheidungsfindung an Abb. 2.1. Am Anfang steht der Beschluss des jeweiligen politischen Gremiums sich mit einem bestimmten Problem zu befassen. Die möglichst detaillierten Informationen, um welches Problem es sich handelt, werden bereits jetzt öffentlich einsehbar gemacht. Hier können Web

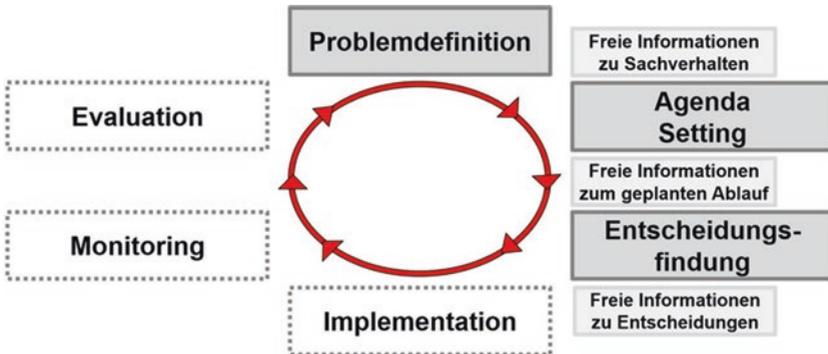


Abb. 2.1 Politische Transparenz im Politikzyklus. (Quelle: eigene Darstellung)

2.0-Dienste und offene Daten eingesetzt werden, um Interessierte teilhaben zu lassen. In einem nächsten Schritt wird das definierte Problem auf die politische Tagesordnung gesetzt und diskutiert. Die Debatte darüber, ob das Thema weiterverfolgt wird, wird idealtypisch offen politisch geführt. Dies kann durch die Veröffentlichung von Dokumenten geschehen, aber auch durch Live-Übertragungen der Debatten aus dem Bundestag oder den Landtagen heraus. Nach der Darlegung und Diskussion des Problems kommt es abschließend zu einer politischen Entscheidung darüber, welcher Lösungsweg geeignet ist. Die Entscheidungsfindung wird idealtypisch ebenso transparent an die Öffentlichkeit kommuniziert. Zusammengefasst bedeutet politische Transparenz die Forderung nach frei zugänglichen Informationen und nach stetiger Rechenschaft über Abläufe, Sachverhalte, Vorhaben bis hin zu den politischen Entscheidungsprozessen. Dies entspräche einem erstrebenswerten Zustand.

In der Realität wird politische Transparenz jedoch selten so gelebt. Dies hat mitunter pragmatische Gründe. Die Grenzen politischer Transparenz liegen grundsätzlich dort, wo Konflikte durch intransparentes Verhalten besser gelöst werden können als durch vollkommene Offenlegung. Das betrifft beispielsweise die Klärung strategischer Fragen, die Ausarbeitung von Verhandlungstaktiken und Angeboten sowie gewisse Verfahren der verwaltungsinternen Zusammenarbeit. Teilweise ist es sinnvoller die Lösungsprozesse organisatorischer Probleme nicht von Beginn an transparent zu machen, um einen gesichtswahrenden und für alle Verhandlungsführer zufriedenstellenden Kompromiss zu gewährleisten (Ringel, 2019).

2.2.3 Verwaltungstransparenz

Nachdem die Politik den Lösungsweg zur Bearbeitung eines Problems beschlossen hat, liegt es an der öffentlichen Verwaltung die weiteren Prozesse von Implementation, Monitoring und Evaluation anzugehen Abb. 2.2. Zunächst widmet sich die Verwaltung daher der Aufgabe, sich durch die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen der Lösung des Problems zu nähern. Auch hier sollte idealtypisch eine transparente Offenlegung der Umsetzungsschritte angestrebt werden, um insbesondere die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch weitere Akteure etwa aus der Zivilgesellschaft zu gewährleisten. Auch für die abschließende Evaluation der Ergebnisse ist eine vorherige transparente Kommunikation über die durchgeführten Maßnahmen hilfreich.

In Deutschland wird insgesamt auf eine starke Verwaltungstransparenz gesetzt, die die Prozesse von Implementation, Monitoring und Evaluation weitgehend offenlegt. Insbesondere in der jüngeren Zeit erfuhr die Idee der Verwaltungstransparenz durch die New-Public-Management-Reformen große Aufmerksamkeit. Durch Berichtswesen und Controlling sollen die Leistungen öffentlicher Organisationen transparent und vergleichbar gemacht werden. Diese Wettbewerbssituation soll Behörden und öffentlichen Unternehmen den Ansporn geben, bessere Leistungen zu erzielen, was wiederum das Vertrauen der Bürger in die Funktionstüchtigkeit des öffentlichen Sektors steigern soll. In Deutschland kam es mitunter zu Diskussionen, ob Benchmarking als Verwaltungsreformansatz sinnvoll ist. Es zeigte

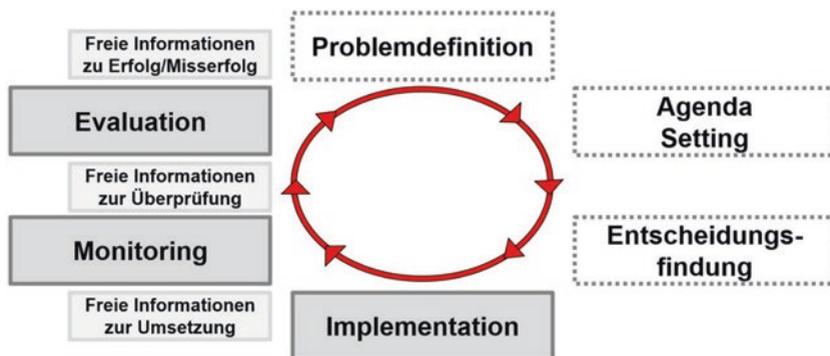


Abb. 2.2 Verwaltungstransparenz im Politikzyklus. (Quelle: eigene Darstellung)

sich, dass viele Akteure die direkte Vergleichbarkeit scheuen, weshalb Ansätze dieser Art bislang eher wenig flächendeckend umgesetzt wurden (Ringel & Reischauer, 2019)

2.2.4 Markttransparenz

Im wirtschaftlichen Bereich wird unter Transparenz die Verfügbarkeit von Informationen in und über einen Markt verstanden. Je mehr Informationen über einen Markt, zu den Produktpreisen, den angebotenen Leistungen und der Angebotsvielfalt vorliegen, umso transparenter ist er für die Marktteilnehmer. Durch die Möglichkeiten des Internets und der Digitalisierung ist mehr Transparenz möglich. Damit nähert man sich schrittweise dem Ideal an, eine perfekte Markttransparenz zu erreichen. Die perfekte oder vollkommene Markttransparenz zeichnet sich dadurch aus, dass alle Marktteilnehmer vollständige Informationen über alle gehandelten Güter, deren Preis und Konditionen (Ort, Lieferung) besitzen.

2.2.5 Medientransparenz

Die Transparenz von Medien ist für Politik und Verwaltung ebenso von großem Interesse. Durch Berichterstattung und öffentliche Diskussionen in Presse, Rundfunk und sozialen Netzwerken sind Medien in der Lage das politische Geschehen zu beeinflussen. Nicht umsonst werden sie häufig als „vierte Gewalt“ bezeichnet. In den Kommunikationswissenschaften gelten Medien als transparent, wenn es zahlreiche Informationsquellen gibt, die sich gegenseitig zwar ergänzen, gleichzeitig jedoch unabhängig voneinander sind und in Konkurrenz zueinander stehen. Vor allem jedoch muss möglichst viel über die Art der Informationsgewinnung, -übertragung, -aufbereitung und -verbreitung bekannt sein sowie die Eigentümerstrukturen und die Finanzierung der Medienproduktion öffentlich einsehbar sein.

Um die Sicherung der Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen zu überprüfen, gibt es in Deutschland die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK, 2021). Diese prüft, ob Unternehmen durch die Erteilung von Fernsehzulassungen oder durch die Veränderung von Beteiligungsverhältnissen vorherrschende Meinungsmacht erlangt. Hierfür ermittelt sie die den Unternehmen jeweils zurechenbaren Zuschaueranteile.

2.2.6 Transparenter Staat – transparente Bürger?

Was bedeuten nun all diese Überlegungen zu Transparenz und Rechenschaft für Staat und Verwaltung? Im idealtypischen Leitbild eines transparenten Staates stellen Regierung und öffentliche Verwaltung ihren Bürgern frei zugängliche Informationen von Entscheidungs- bis hin zu Umsetzungsprozessen zur Verfügung und legen darüber Rechenschaft ab. Ziel ist es dabei, das Pflichtbewusstsein von Regierungs- und Verwaltungsmitarbeitern zu stärken und Bürger das staatliche Handeln nachvollziehen zu lassen. Umgekehrt jedoch ist es durch moderne Datenverarbeitungssysteme ebenso denkbar, Bürger transparent zu durchleuchten. Durch die Sammlung und Zusammenführung personenbezogener Daten aus verschiedenen Stellen lassen sich schnell und umfangreich Informationen zu Bürgern generieren und aufbereiten. In so einem Falle könnten diese Informationen jedoch vom Staat genutzt werden, um das Handeln laufend zu überwachen und zeitnahe Konsequenzen aus dem Fehlverhalten des Einzelnen zu ziehen. Dies wiederum würde die Freiheit der Bürger in ihrer Lebensweise massiv einschränken. Eine ausufernde und übergriffige Sammlung personenbezogener Daten von öffentlichen und privaten Stellen, insbesondere auf Vorrat, gilt es daher in Deutschland zu vermeiden.

2.3 Informationsfreiheit und Transparenzgesetze

Für die Forderung nach mehr Transparenz in Staat und Verwaltung sind Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze wesentlich. Im folgenden Abschnitt werden die Entwicklungen auf diesen Gebieten thematisiert.

2.3.1 Informationsfreiheit

Ein wesentlicher Bestandteil gelebter Transparenz ist der Zugang zu Informationen. In diesem Zusammenhang wird oft von „Informationsfreiheit“ gesprochen. Dies meint die Gewährung eines Leistungsanspruchs auf und eines freien Zugangs zu bei Behörden vorliegenden Informationen sowie Verbreitung dieser Informationen. Der Anspruch auf Informationsfreiheit basiert auf dem Grundsatz der Verwaltungsöffentlichkeit bei gleichzeitiger Berücksichtigung schutzwürdiger Interessen. Dies bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung immer dann angehalten ist, Informationen bereitzustellen, wenn diese keine Amts-, Dienst- oder Staatsgeheimnisse sowie

personenbezogene Daten enthalten Abschn. 2.1.1. Personenbezogene Daten über sich selbst dürfen jedoch von den Betroffenen eingefordert werden. Um Bürgern die Möglichkeit zu geben, den allgemeinen Anspruch der Informationsfreiheit wahrzunehmen, wurde von der Open Knowledge Foundation e.V. 2011 die Plattform *Frag den Staat* (2021) ins Leben gerufen. Darüber können auf Basis des Informationsfreiheitsgesetzes sowie weiterer Gesetze Anfragen an Behörden gestellt werden. Die Antworten werden anschließend nicht nur den Antragstellern, sondern auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

2.3.2 Informationsfreiheitsgesetze

Das Recht auf Informationsfreiheit wird in Deutschland durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Bund) definiert. Das IFG des Bundes trat 2006 in Kraft. Bis dahin war es jedoch ein weiter Weg. Noch im Jahr 1986 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, 1986), dass Behördenakten keine allgemein zugänglichen Quellen seien und bestätigte so den Grundsatz von Amts- und Aktengeheimnis. Bürger hatten daher kein Recht auf Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung – insbesondere nicht ohne „berechtigtes Interesse“ vorzuweisen. Mit der Einführung des IFG wurde dieser Grundsatz umgekehrt: Die Herausgabe von amtlichen Informationen sollte von nun an die Regel, nicht mehr die Ausnahme sein. Durch die Umkehr der Beweislast müssen Behörden belegen, warum sie bestimmte Informationen nicht herausgeben können oder dürfen. Damit setzt Deutschland um, was in Schweden seit 1949 und den USA seit 1966 bereits gelebt wird.

- ▶ Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Bund) gewährt Bürgern einen grundsätzlich freien Zugang zu allen amtlichen Informationen der Bundesbehörden.

Neben dem IFG auf Bundesebene gibt es unterschiedliche Entwicklungen der Gesetzgebung in den Bundesländern. Zum jetzigen Zeitpunkt haben Bayern, Niedersachsen und Sachsen (noch) keine gesetzlichen Regelungen zur Gewährleistung der Informationsfreiheit. In den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt bestehen IFG in Anlehnung an das IFG-Bund. Informationen müssen also auf Antrag von den zuständigen Behörden herausgegeben werden. Darüber hinaus verpflichten Spezialgesetze wie das Verwaltungsverfahrensgesetz, das

Datenschutzgesetz, das Umwelt- sowie das Verbraucherinformationsgesetz auch Bundesländer ohne IFG, Informationen zu laufenden Verfahren, zu der eigenen Person oder Umwelt- und Verbraucherfragen herauszugeben.

2.3.3 Transparenzgesetze als Weiterentwicklung des IFG

In den Bundesländern Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen finden sich mittlerweile Ansätze, die über das IFG hinausgehen (OKF, 2021, S. 4). Die sogenannten „Transparenzgesetze“, verpflichten Behörden neben der Herausgabe von Informationen auf Antrag zusätzlich auch zur eigenständigen Veröffentlichung von zentralen Datensätzen. Diese werden in den jeweiligen Bundesländern in zentralen, öffentlich-zugänglichen elektronischen Registern, den Transparenzportalen, hinterlegt. Für diese Informationen sind weder Anträge oder Gebühren nötig. Das jeweilige Portal gibt Hilfestellung bei der Beantragung von Akteneinsicht. Die Veröffentlichungspflicht trägt dazu bei, Bürger nicht länger als „Bittsteller“ zu betrachten, sondern vielmehr als Kunden, die für die Zahlung ihrer Steuern auch Auskünfte über die erbrachten Leistungen der Verwaltung bekommen sollten. Zudem kann die proaktive Veröffentlichung von Informationen langfristig gesehen kosteneinsparender sein als die Informationsherausgabe im Einzelfall. Hier ist es zukünftig nötig ein dementsprechendes Wissensmanagementsystem in der Verwaltung aufzubauen.

2.4 Transparenz 2.0 & Co

Was Transparenz in Staat und Verwaltung bedeutet, welche gesellschaftlichen Formen von Transparenz es gibt und wie die Gesetzgebung für mehr Transparenz sorgt, wurde auf den vergangenen Seiten behandelt. Im Sinne eines offenen Regierens- und Verwaltungshandelns gilt es nun einen Blick auf moderne Informations- und Kommunikationstechnologien und ihre Möglichkeiten zur Nutzung im öffentlichen Sektor zu werfen.

2.4.1 Transparenz 2.0 dank E-Government, Web 2.0 und Social Media

Mittlerweile lässt sich Transparenz durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien in einer solchen Art und Weise realisieren, an die vor

wenigen Jahrzehnten noch nicht zu denken war. Insbesondere ermöglichen Anwendungen des E-Government vollkommen neuartige Ansätze.

► **Definition: E-Government** Mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien durchgeführte Abwicklung jener geschäftlichen Prozesse über nicht traditionelle elektronische Medien, im Zusammenhang mit dem Regieren und Verwalten (Government) (von Lucke & Reinermann, 2002, S. 1 ff.).

Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik (GI & VDE, 2000, S. 3.).

Durch E-Government werden so die Grundlagen für das Regieren und Verwalten im Informationszeitalter gelegt. „Transparenz durch E-Government“ als eine Vision der Verwaltungsinformatik bedeutet folglich, dass Vorgänge und Entscheidungen durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie beim Regieren und Verwalten von außen sehr viel besser nachvollziehbar gemacht werden können, wodurch eine echte Verwaltungstransparenz ermöglicht wird.

Wesentliche Ausgangsbasis dafür sind zunehmend die Web 2.0-Technologien, mit denen sich Transparenz vielfältig realisieren lässt und über die zugleich auf die kollektive Intelligenz der Bevölkerung zurückgegriffen werden kann. Soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp, LinkedIn, Xing oder TikTok tragen zur realen Vernetzung von Menschen und Gruppen bei. Mikroblogging, Blogging, Wikis und Podcasts verändern die Öffentlichkeitsarbeit von öffentlichen Organisationen, indem sie interaktive Publikationsformate bieten, die zum Mitmachen aufrufen, ohne technische Vorkenntnisse zu verlangen. Mit Stadt- und Regiowikis werden von den Bürgern selbst neue unabhängige Publikationskanäle geschaffen. Mittlerweile lassen sich über das Internet Verwaltungsinformationen sofort publizieren und weltweit abrufen. Portale ermöglichen die Bündelung und Aufbereitung verteilter Datenbestände in Tabellen, Berichten, Charts und Karten.

Hier kann nun von einer Weiterentwicklung zu „Transparenz 2.0“ gesprochen werden. Diese wird sich zukünftig dadurch auszeichnen, dass zu allen nicht-personenbezogenen sowie zu allen nicht geheimen Daten und Informationen der öffentlichen Verwaltung ein öffentlicher Zugang besteht. Diese Datenbestände werden offen und frei zugänglich sein, ohne dass es Diskriminierungen und Einschränkungen beim Zugriff gibt. Dazu werden Primärquellen bereitgestellt, und zwar vollständig und zeitnah nach ihrer Generierung. Sämtliche Datenbestände werden maschinell lesbar sein, so dass eine manuelle Aufbereitung nicht mehr erforderlich ist. Die Daten müssen zudem für den Laien lesbar und gegebenenfalls

durch Visualisierungen verständlich gemacht werden. Ebenso müssen eine Weiterverbreitung und eine Folgenutzung der Daten sichergestellt sein. Diese Art von Transparenz trägt maßgeblich zu einem Wandel hin zu mehr Offenheit von Staat und Verwaltung bei (von Lucke, 2009).

2.4.2 Beispiele und Anwendung von Transparenz 2.0

Transparenzportale um die Legislative und Politik

Beispiele für gelebte Transparenz 2.0 finden sich sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Politik. Transparenzportale können durch die Bereitstellung von offenen Datensätzen oder durch die Veröffentlichung von Dokumenten, Gesetzen und Vorschriften mehr Einblicke in die Gesetzgebung und dessen Entwicklung etwa über Synopsen ermöglichen. Neben den technischen Möglichkeiten braucht es hier eine gesetzliche Fundierung, durch die eine Offenlegungskultur von Politik und Verwaltung eingefordert werden kann.

Vorbild Schweizer Parlamentsportal

Die Schweizer Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat) hat bereits Mitte der neunziger Jahre die Potenziale des Internets für die Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments erkannt und aktiv genutzt. Das Portal Parlament.ch (2021) trägt wesentlich zur Transparenz des parlamentarischen Geschehens in der Schweiz bei. Während der Sitzungsperioden werden die laufenden Debatten per Live-Stream übertragen. Das Amtliche Bulletin mit seinen Protokollen informiert die Öffentlichkeit innerhalb von 30 Minuten über das gesprochene Wort der Abgeordneten. Abstimmungen werden auf einem einseitigen Abstimmungsprotokoll so aufbereitet, dass das Abstimmverhalten jedes Abgeordneten genau nachvollziehbar ist. Zu jedem Abgeordneten gibt es zudem eine Übersicht, die über Kontaktadressen, Personalien, politische Ämter und Mandate, Interessensbindungen, eingereichte Vorstöße und das Abstimmverhalten informiert. Für sein Engagement, von dem Medien und die Öffentlichkeit gleichermaßen profitieren, ist das Schweizer Parlament mehrfach ausgezeichnet worden – unter anderem mit dem Preis des Speyerer Qualitätswettbewerbs im Jahr 2000. ◀

Auch in Deutschland gibt es mittlerweile beeindruckende Ansätze, um den Deutschen Bundestag offener zu gestalten. Das deutsche Parlamentsfernsehen informiert in sehr guter mediendidaktischer Aufbereitung über Sitzungen und Stellungnahmen der Bundestagssitzungen sowie der öffentlichen Ausschüsse. Ak-

tuelle Gesetzgebungsverfahren und Debatten können eingesehen und die Positionen der unterschiedlichen Akteure nachvollzogen werden. Neben den Stellungnahmen der Regierung, der Regierungsfractionsparteien und der Opposition können auch Expertenmeinungen gehört werden (BT-Mediathek, 2021).

Auf Landes- und kommunaler Ebene gibt es teilweise, wie in der Stadt Friedrichshafen, Ratsinformationssysteme, die nicht nur Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitern, sondern auch den Bürgern den Zugriff auf Dokumente ermöglichen (FN, 2021). Ebenso eignen sich Videopodcasts aus den Gemeinderatssitzungen, datenschutzkonform realisiert in der Stadt Konstanz, um Bürger mehr an politischen Entscheidungen teilhaben zu lassen (KN, 2021). Die Stadt Ludwigsburg geht noch einen Schritt über ein Ratsinformationssystem hinaus und informiert über ein kommunales Steuerungsinformationssystem seine Bürger transparent über die Ziele der Stadt und wie diese strategisch und operativ umgesetzt werden sollen. Bürger können so sehr viel besser nachvollziehen, zu welchem Zwecke Projekte und Maßnahmen durchgeführt werden und auf welche Ziele sie einzahlen (LB, 2021). Auf zivilgesellschaftlicher Seite gab es ebenso Ansätze, die für mehr Offenheit im Parlament sorgen sollten, allerdings mittlerweile wieder eingestellt wurden. Das Portal Offenes Parlament (2021) bereitete in der 18. Wahlperiode Informationen zur Arbeit des Bundestages auf. Dadurch können 245 Plenarprotokolle aus den Jahren 2013 bis 2017 nach Themen oder Schlagwörtern durchsucht werden. Ebenso wird ein Überblick geboten, welche Abgeordneten wie oft und zu welchen Themen sprachen. Ein weiteres Projekt der Open Knowledge Foundation war das Projekt (Kleine Anfragen 2021): Abgeordnete in Parlamenten stellen über Kleine Anfragen ihrer jeweiligen Regierung Fragen, die von dieser zeitnah beantwortet und veröffentlicht werden mussten. Die Seite sammelte die Anfragen der Landesparlamente und des Deutschen Bundestages und versuchte sie möglichst einfach auffind-, durchsuch- und verlinkbar zu machen. Dass das Projekt aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen nicht weitergeführt werden konnte, sollte Anlass sein, darüber nachzudenken, ob und wie künftig gute Ideen der Bürgerschaft staatlich gefördert und durch zivilgesellschaftskonforme Geschäftsmodelle nachhaltig verankert werden können.

Einführung des Lobbyregistergesetzes

Über ein verpflichtendes Lobbyregister wird in Deutschland seit Jahren gestritten. Dabei gibt es einen weitgehenden Konsens darüber, dass Gespräche zwischen Experten, Interessenvertretern und Politikern wichtig für demokratische Entscheidungsprozesse sind. Ein solcher Austausch sollte jedoch transparent und nachvollziehbar sein. Das sogenannte Lobbyregistergesetz nimmt sich dieser

Herausforderung seit 2022 an. Professionelle Interessenvertreter werden dazu verpflichtet, sich bei Treffen mit Bundestagsabgeordneten sowie Ministeriumsmitarbeitern bis auf Unterabteilungsebene in ein digitales, öffentlich einsehbares Register einzutragen. Kritik erntete das Gesetz von der Opposition, Organisationen und Verbänden, da ein exekutiver Fußabdruck nicht berücksichtigt wurde. Dieses Instrument soll kenntlich machen, wie Gesetzestexte konkret durch das Eingreifen von Lobbyisten verändert wurden. Ministerien müssen weiterhin nicht angeben, welche Ideen und Wünsche von Interessenvertretungen in ein Gesetz eingeflossen sind.

Transparenzportale um die öffentliche Verwaltung

Beispiele für gelebte Transparenz 2.0 finden sich zahlreich in den Transparenzportalen der öffentlichen Verwaltung. Vorreiter dafür in Deutschland sind Bundesländer wie Hamburg (TH, 2021), Bremen (TB, 2021) und Rheinland-Pfalz (TRP, 2021) Abschn. 2.3.3. Diese Staaten verfügen bereits über Transparenzportale, die nicht nur Dokumente und Unterlagen, sondern auch offene Datensätze frei zur Verfügung stellen.

Vergütungsportal zu öffentlichen Unternehmen

Neben den Parlamenten und dem Verwaltungsbetrieb lohnt es sich ebenso einen Blick auf die Transparenz von öffentlichen Unternehmen zu werfen. Hinsichtlich der Vergütung von Führungspersonen werden vom Lehrstuhl für Public Management an der Zeppelin Universität regelmäßig Studien erstellt und im Vergütungsportal der PCG gGmbH (2021) Interessierten verfügbar gemacht. Diese Studien können Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen dabei helfen, durch einen deutschlandweiten Vergleich der Vorstandsgehälter faire Vergütungen in den Vertragsverhandlungen mit ihren Vorständen, Geschäftsführern und anderen Führungspositionen zu erzielen.

Studien zur Gleichberechtigung der Geschlechter in Führungspositionen

Ebenso wertvoll für mehr Transparenz in Politik und Verwaltung sind Studien von unabhängigen Medien. Beispielsweise zeigte die Studie „Die Hans-Bremse“ der Wochenzeitung „Die ZEIT“ aus dem Jahr 2018 auf, dass seit 1949 mehr Männer namens Hans die Position eines Staatssekretärs innehatten als Frauen insgesamt. Die Studie macht deutlich, dass ungeachtet des Bundesgleichstellungsgesetzes immer noch massive und systematische Diskriminierungen von Frauen in der Bundesregierung in verschiedenen Bereichen auszumachen sind (Die ZEIT, 2018).

2.4.3 Fortsetzung: Transparenz 3.0, 4.0 und 5.0

Diese Beispiele verdeutlichen, wie Transparenz bereits mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien realisiert werden kann. Doch hier wird noch mehr möglich sein.

Transparenz 3.0

Diese Stufe setzt auf Transparenz durch das Internet der Daten. Als Grundlage dienen offene Datenbestände (Open Data) und offene vernetzte Datenbestände (Linked Open Data) Kap. 3. Dabei lassen sich die Daten über Organisationsgrenzen hinweg nutzen, kombinieren und analysieren. Die Aufbereitung geschieht in Form neuer, transparenter Vergleiche, Visualisierungen, Erkenntnissen und Einschätzungen. Ein Beispiel dafür ist die Umgebungslärmkartierung an Schienenwegen von Eisenbahnen. Durch die Aufbereitung von Geodaten und die Berechnung der Schallweite in unterschiedlichen kartografischen Gegebenheiten ist es möglich zu ermitteln und vorherzusagen, wie hoch die Lärmbelastung durch Bahngleise aktuell ist oder in der Zukunft sein wird (BKG & EBA, 2021).

Transparenz 4.0

Transparenz 4.0 wird durch das Internet der Dinge ermöglicht. Dazu dienen Sensordaten von intelligent vernetzten Objekten und Statusdaten von cyberphysischen Systemen. Ebenso ist Transparenz durch das Internet der Dienste durch Webservices, serviceorientierte Architekturen und Cloud Computing ein wesentlicher Bestandteil dieser Transparenzstufe. Objekte und cyberphysische Systeme tauschen dabei gegenseitig Informationen aus. Ein Beispiel hierfür ist die globale Heatmap von Strava. In dieser können Sportler weltweit sichtbar machen, wo sie aktiv sind, um so andere Sportler auf neue Orte aufmerksam zu machen (Strava, 2021).

Transparenz 5.0

Transparenz über das taktile Internet ist eine weitere Stufe und bereits teilweise im Einsatz. Gigabit-breitbandige Netzwerke und die fünfte Mobilfunkgeneration (5G) ermöglichen eine Netzwerkkommunikation nahezu in Echtzeit. Die Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit und Sicherheit von Daten steigen dadurch weiter an. Eine neue Dimension der Mensch-Maschine-Kommunikation wird erreicht. Dies wird beispielsweise in Verkehrssystemen sichtbar, wie Anbieter wie [here.com](https://www.here.com) zeigen. Durch Verkehrsdaten in Echtzeit können Unfälle frühzeitig umfahren, Staus durch eine Anpassung der Geschwindigkeit aller kommenden Autofahrer vermieden oder

sogar Verkehrstote verhindert werden, indem Autos mit dem Fahrer als auch untereinander kommunizieren und in gefährlichen Situationen selbst bremsen (Here, 2021).

2.5 Whistleblowing

Transparenz wird nicht immer gerne gesehen. So gibt es gute Gründe, sensible Daten und Informationen nicht zugänglich zu machen. Diese reichen vom Schutz personenbezogener Daten (Datenschutz) über die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die Gefährdung der eigenen staatlichen Interessen bis zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben. Manchmal trägt aber gerade Intransparenz dazu bei, Missstände zu verbergen. Dies mag ein Grund für sogenannte Whistleblower sein, um im wörtlichen Sinne in eine Trillerpfeife zu blasen und auf Ungerechtigkeiten aufmerksam zu machen. Whistleblower sind Hinweisgeber, Enthüller oder Aufdecker, die für die Allgemeinheit brisante Informationen aus einem geheimen oder geschützten Zusammenhang an die Öffentlichkeit tragen. Sie wollen primär uneigennützig auf brisante Missstände oder Verbrechen wie Korruption, Insiderhandel, Menschenrechtsverletzungen, Datenmissbrauch oder Gefahren hinweisen, um öffentlich Alarm zu schlagen und um das Treiben zu beenden. Whistleblowing betrifft auch Vorgänge in Politik und Behörden. Die von Whistleblowern gelieferte Informationen sind meist sensibler Natur und können zur Rufschädigung von Personen und Institutionen beitragen. Die Informanten begeben sich damit auch selbst in Gefahr und nehmen schwerwiegende Nachteile dafür in Kauf. Zu dieser Gruppe zählen alle Whistleblower-Preisträger der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (2021), zu denen etwa Chelsea Manning (2011), Edward J. Snowden (2013) und Can Dündar (2017) gehören.

In Deutschland gab es lange Zeit keine klare Trennlinie zwischen Geheimnisverrat und Whistleblowing. Die EU-Richtlinie zum Schutz von Whistleblowern schreibt seit 2021 einheitliche Standards zum besseren Schutz von Whistleblowern vor. Diese müssen sich auf sichere Kanäle zur Informationsweitergabe gegenüber Behörden verlassen können. Zugleich sollen Whistleblower wirksam vor Entlassung, Belästigung oder anderen Formen von Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden. Erfolgt der Hinweis dagegen zur Förderung des eigenen oder fremden Wettbewerbs, aus Eigennutz, zugunsten eines Dritten oder in der Absicht, dem Inhaber eines Unternehmens Schaden zuzufügen, so wird dies nach § 23 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen als nicht schützenswert betrachtet und bestraft.

Für investigative Journalisten sind Whistleblower oft die erste und teilweise auch einzige Quelle für Recherchen, um vorhandene Missstände zu erkennen und aufzudecken. Mit anonymen digitalen Briefkästen und Plattformen ermuntern sie potenzielle Hinweisgeber ihnen Tipps zu geben. Eine technisch zugesicherte Anonymität soll dazu beitragen, hochwertige Informationslecks (Leaks) zu erhalten und Nachrichtenquellen vor Vergeltung zu schützen. Dies ist aus verschiedenen Gründen nicht immer leicht. Journalistisch unverantwortlich haben etwa die Akteure hinter Wikileaks es bei den 250.000 Depeschen des US-amerikanischen diplomatischen Dienstes (Cablegate, 2010) größtenteils unterlassen, Hinweise auf Informanten zu schwärzen und diese mit der Veröffentlichung im Internet in Lebensgefahr gebracht.

Investigative Journalisten arbeiten heute sehr viel professioneller, teils eingebettet in internationalen Recherchenetzwerken. Sie schützen sich selbst vor digitalen Angriffen. Publiziert werden nur sehr gut recherchierte und geprüfte Reportagen. Weltweites Aufsehen erregten die Veröffentlichungen zu Offshore Leaks (2013), Luxemburg-Leaks (2014), Swiss-Leaks (2015), die Panama-Papers (2016), die Paradise-Papers (2017) und die Pandora-Papers (2021). Aufdeckung und Veröffentlichung gelten als Coup, stärken den Ruf der Redaktionen und verbessern Umsätze und Gewinnerwartungen der Verleger. Die Presse als vierte Gewalt übernimmt damit die ihr zugesprochene Kontroll- und Kritikfunktion, indem sie gesellschaftlich relevante Skandale aufdeckt, öffentlich macht und erst so den Anstoß für Kontrollen und Veränderungen gibt.

Redaktionen und Medienhäuser dürfen sich allerdings den Umgang mit geleckten Dokumenten nicht zu einfach machen. Bei Wikileaks, die sich seit 2006 als anonyme Enthüllungsplattform für Leaks positioniert, wurde nicht immer ausreichend reflektiert, mit welchen Absichten ihnen Daten, Dokumente, Fotos und Filme zugespielt wurden und ob es sich um Originale oder bewusste Fälschungen handelt. Die weltweite Verfügbarkeit solcher Plattformen über das Internet eröffnet neuartige Möglichkeiten für Desinformation, Zersetzung und Spionage, die für verschiedene Gruppen und ihre Ziele durchaus attraktiv sind. Deswegen werden Enthüllungsplattformen und Leaks durchaus mit Skepsis betrachtet. Die Etablierung von verwaltungswirtschaftlichen, sicheren anonymen Kanälen für Meldungen wird aber dazu beitragen können, dass Missstände früher erkannt und behoben werden.

2.6 Digitale Gerichtsöffentlichkeit

Im Justizwesen gibt es schützenswerte sensible Daten, Informationen und Vorgänge ebenso wie solche vom öffentlichen Interesse. Im Kontext einer fort-

schreitenden Digitalisierung und von Open Government stellt sich die Frage, in welchem Umfang eine Öffnung des Justizwesens und die damit verbundene Justiztransparenz Mehrwerte schaffen, wo Grenzen zu ziehen sind und was Kernbestandteile digitaler Gerichtsöffentlichkeit sind. Anne Paschke hat sich im Rahmen ihrer Dissertation mit informationstechnischen Maßnahmen, rechtlichen Grenzen und gesellschaftlichen Aspekten der Öffnungsgewähr in der Justiz auseinandergesetzt (Paschke, 2018). Dabei sind die Möglichkeiten von Informationstechnologie und E-Justice, die gelebte Vermittlung justizieller Informationen und die Open Data-Forderungen eines selbstständig öffentlichkeitsverbreitenden Staates zu berücksichtigen (Paschke, 2018, S. 22–32).

Der Begriff der Öffentlichkeit ist im Justizwesen vielschichtig. Im Verfahrenskontext der Justiz bedeutet er die „Zugänglichkeit zu einem staatlichen Verfahren und dessen Informationen“. So besteht für Bürger mittlerweile unmittelbar auf Grundlage des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips ein voraussetzungsfreier Anspruch auf die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen. Dies dient der Kontrolle staatlichen Handelns, sichert eine informationelle Gleichberechtigung der Bürger und fördert Gerechtigkeit. Ebenso schafft Öffentlichkeit Vertrauen und Akzeptanz bei der Bevölkerung und diszipliniert staatliche Akteure. Gerade die neuen, gesellschaftlichen Medien tragen dazu bei, durch die Herstellung von Öffentlichkeit die gesamte Bevölkerung in staatliches Handeln einzubinden. Inhaltlich muss Öffentlichkeit transparent sein. Hierzu gehört, dass Unterlagen staatlichen Handelns vollständig und strukturiert der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Paschke, 2018, S. 148–150).

Aufgrund der potenziellen Reichweite des Internets zur Informationsverbreitung, der Nutzung dieses Mediums durch staatliche Einrichtungen sowie der hiermit eng verknüpften gesellschaftlichen Erwartungshaltung ist eine Einbindung des Internets bei der Schaffung von Öffentlichkeit geboten. Mit einer digitalisierten Saal- und Sitzungsöffentlichkeit wird die Funktion von Öffentlichkeit durch Verfahrensinformationen und Herstellung von Transparenz gesichert. Mündliche Gerichtsverhandlungen können in Bild und Ton über das Internet öffentlich zugänglich gemacht werden. Zudem lassen sich Verfahrensakte in grundrechtsverträglicher Form über das Internet für jedermann einsehbar machen. Eine Umsetzung des Open-Data-Gedankens in verschiedenen Bereichen der Justiz eröffnet weitere Öffnungsmöglichkeiten. Dabei gilt es aber bestehende rechtliche Grenzen von Gerichtsöffentlichkeit zu berücksichtigen. Auch bei digitalen Möglichkeiten gelten bestehende Gesetze zum Öffentlichkeitsausschluss, die Berücksichtigung des schutzwürdigen Interesses von Verfahrensbeteiligten und die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schranken durch eine grundrechtsschützende technische Ausgestaltung (Paschke, 2018, S. 427–431).

2.7 Auswirkungen und Transparenz-Indizes

Abschließend sollen sowohl die Auswirkungen von Transparenz in Staat und Verwaltung als auch Transparenz-Indizes als mögliche Messinstrumente von Transparenz vorgestellt werden.

2.7.1 Auswirkungen von Transparenz

Transparenz in Politik, Verwaltung und Justiz verbessert die Nachvollziehbarkeit des Regierungshandelns und damit jede Form der Rechenschaftslegung. Sie vereinfacht Kontrollen und fördert das Pflichtbewusstsein von politischen Amtsinhabern und Beamten. Zwar kann sie zu einer Ausweitung formaler Regeln und zu mehr Bürokratie führen, wenn die Möglichkeiten der Digitalisierung nicht angemessen genutzt werden. Zu viel Transparenz wird aber auch Gefühle der Überwachung auslösen. Fühlt man sich dadurch als „gläserner Beamte“ wahrgenommen, besteht die Sorge, dass alle eigenen Aktivitäten gegen einen verwendet werden könnten, so dass man Risiken vermeidet, Dienst nur nach Vorschrift macht und innovativen Aktivitäten ausweicht. Dadurch besteht das Risiko, dass sich Entscheidungsprozesse verlangsamen, die gelebten Praktiken der Geheimhaltung an die neuen Transparenzvorgaben angepasst und Angaben bewusst manipuliert werden. Transparenz kann trotzdem zur Reduktion von Korruption beitragen. Presse und Medien können in ihrer Rolle als kritische Instanz und „vierte Gewalt“ gestärkt werden. Durch eine offene Informationspolitik lässt sich zudem das Vertrauen von Bürgern in Politik und Verwaltung weiter stärken und die Legitimation des staatlichen Handelns verbessern. (Ringel & Reischauer, 2019, S. 230–234; Piotrowski, 2007, S. 10; Rose & Pfeiffer, 2019, S. 145 ff.)

2.7.2 Transparenz-Indizes

Wie aber lässt sich der Grad von Transparenz eigentlich messen, wenn Transparenz ganz unterschiedlich wahrgenommen wird? Dazu eignen sich Transparenz-Indizes. Diese führen auf Basis mehrerer Kennzahlen zu einem Indexwert im Rahmen einer vorgegebenen Skala. Mit solchen Indizes wird versucht, etwas schwer Messbares beschreibbar, messbar und vergleichbar zu machen. Gerade anschaulich visualisierte Indizes tragen dazu bei, Entwicklungen verständlich sichtbar zu machen. Sie

schaffen so ein echtes Problembewusstsein und tragen dazu bei, Wissen nicht nur in bloßes Handeln, sondern in richtiges Handeln zu überführen.

Tom Schlansky hat etwa einen Index für parlamentarische Transparenz vorgelegt, um die gelebte Offenheit von Parlamenten darzustellen (Schlansky, 2015). Der zivilgesellschaftliche Verein Contas Abertas (Offene Konten) hat einen brasilianischen Transparenzindex präsentiert, der der Verwaltung den Anstoß gab, sich eigene Transparenz-Indizes zu erarbeiten. In Kolumbien wurde ein Open-Government-Index vorgestellt, der die Organisation von Informationen, die Darstellung von Informationen und den Austausch von Informationen im Staat als Grundlage seiner Bewertung nimmt. Der ergänzende staatliche Antikorruptionsindex setzt auf Transparenz, Offenheit und institutionelle Integrität, definiert relevante Komponenten und erfasst über Variablen die Werte des Indizes.

Transparency International setzt mit seinem renommierten Korruptionswahrnehmungsindex CPI jährlich auf einen weltweiten Vergleich in 180 Ländern (CPI, 2021). Gemessen wird vom Internationalen Sekretariat von Transparency International, wie Korruption in Politik und Verwaltung wahrgenommen wird. Zuerst liegen 13 Einzelindizes von 12 unabhängigen Institutionen. Erfasst werden das Korruptionsgeschehen und die Methoden zur Verhinderung von Korruption. Das Ergebnis wird in Form einer abnehmend sortierten Liste an Staaten und einer Weltkarte publiziert. Die Skala der wahrgenommenen Korruption reicht dabei von 0 (hohes Maß an wahrgenommener Korruption) bis 100 (keine wahrgenommene Korruption).

Literatur

- BKG & EBA. Bundesamt für Kartographie und Geodäsie und Eisenbahn Bundesamt. (2021). Lärmkartierung. <http://laermkartierung1.eisenbahn-bundesamt.de/mb3/app.php/application/eba>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- den Boer, M. (1998). Steamy Windows – Transparency and Openness in Justice and Home Affairs'. In V. Deckmyn & I. Thomson (Hrsg.), *Openness and transparency in the European Union* (S. 91–105). European Institute of Public Administration.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung* (3. Aufl.). Springer VS.
- Bovens, M. (2007). Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4).
- BT-Mediathek. Mediathek des Deutschen Bundestages. (2021). <https://www.bundestag.de/mediathek>. Zugegriffen am 13.12.2021.
- BVerfG. Bundesverfassungsgericht. (1986). NJW 03.06.1986 – 2 BvR 837/85. S. 1243 ff.
- Cablegate. (2010). Public Library of US Diplomacy. Wikileaks. [https://wikileaks.org/plusd/?qproject\[\]=cg&q=](https://wikileaks.org/plusd/?qproject[]=cg&q=). Zugegriffen am 13.12.2021.

- CPI. Corruption Perceptions Index. (2021). Transparency International Korruptionswahrnehmungsindex. <https://www.transparency.de/cpi>. Zugegriffen am 13.12.2021.
- Davis, J. (1998). Access to and transmission of information: Position of the media. In V. Deckmyn & I. Thomson (Hrsg.), *Openness and Transparency in the European Union* (S. 121). European Institute of Public Administration.
- Die Zeit. (2018). Biermann, K., Geisler, A., Polke-Majewski, K., & Venohr, S. Die Hans-Bremse. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-09/gleichberechtigung-frauen-diskriminierung-fuehrungspositionen-ministerien/komplettansicht>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Duden. (2021a). Öffentlichkeit. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Oeffentlichkeit>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Duden. (2021b). Transparenz. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Transparenz>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- FN. Stadt Friedrichshafen. (2021). Sitzungsdienst der Stadt Friedrichshafen. <https://sitzungsdienst.friedrichshafen.de/>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Frag den Staat. (2021). Frag den Staat. <https://fragenstaat.de>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- GI/VDE. Gesellschaft für Informatik e.V. & Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V. (2000). Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE. Bonn/Frankfurt. https://fb-rvi.gi.de/fileadmin/FB/RVI/Meldungen/presse_memorandum.pdf. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Here. (2021). HERE Real-Time Traffic. <https://www.here.com/platform/traffic-solutions/real-time-traffic-information>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- KEK. Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich. (2021). Die KEK. <https://www.kek-online.de>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Kleine Anfragen. (2021). Kleine Anfragen. <https://kleineanfragen.de>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- KN. Stadt Konstanz. (2021). Podcast aus dem Gemeinderat der Stadt Konstanz. https://www.konstanz.de/stadt+gestalten/gemeinderat+_+ausschuesse/podcast). Zugegriffen am 02.12.2021.
- LB. Stadt Ludwigsburg. (2021). Kommunalen Steuerungs- und Informationssystem der Stadt Ludwigsburg. <https://ksis.ludwigsburg.de/ksisonline/>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- von Lucke, J. (2009). Transparenz 2.0 – Transparenz durch E-Government. In *Verwaltung & Management*, 15(6) (S. 326–334). Baden-Baden.
- von Lucke, J., & Reineremann, H. (2002). Speyerer Definition von Electronic Government. In H. Reineremann & J. von Lucke (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland* (Speyerer Forschungsberichte 226, S. 1–8). Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Marks, J. (2001). Jean-Jacques Rousseau, Michael Sandel and the Politics of Transparency. *Polity*, 33(4), 619–642.
- Offenes Parlament. (2021). <https://offenesparlament.de/>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- OKF. Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (2021). Ranking Transparenz. <https://transparenzranking.de/static/files/ifg-ranking.pdf>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Parlament.ch. (2021). Parlament. <http://www.parlament.ch>. Zugegriffen am 02.12.2021.

- Paschke, A. (2018). *Digitale Gerichtsöffentlichkeit – Informationstechnische Maßnahmen, rechtliche Grenzen und gesellschaftliche Aspekte der Öffentlichkeitsgewähr in der Justiz, Dissertation an der Universität Passau*. Duncker & Humblot.
- PCG. Public Corporate Governance Portal. (2021). Vergütungsportal öffentlicher Unternehmen. Friedrichshafen: PCG – Gemeinnützige Forschungsgesellschaft gGmbH. <https://www.pcg-forschungsportal.de/verguetungsportal/>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Piotrowski, S. . J. (2007). *Governmental transparency. In the path of Administrative Reform*. State University of New York Press.
- Ringel, L. (2019). *Transparenz in der Politik? Grenzen, Probleme und nicht intendierte Folgen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (S. 111–133). Springer VS.
- Ringel, L., & Reischauer, G. (2019). Transparente Verwaltung. In S. Veit, C. Richard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 225–235). Springer VS.
- Rose, R., & Pfeiffer, C. (2019). Making government transparent. In R. Rose & C. Pfeiffer (Hrsg.), *Bad governance and corruption. Political corruption and governance*. Palgrave Macmillan.
- Schlansky, T. (2015). *Ein glasklarer Fall? Eine Untersuchung zu Transparenz und Offenheit in der deutschen Parlamentslandschaft am Beispiel von vier Landtagen, TOGI-Schriftenreihe* (Bd. 13). ePubli GmbH.
- Strava. (2021). Globale Heat Map. <https://www.strava.com/heatmap> und <https://www.strava.com/heatmap#10.00/9.14212/47.62653/hot/all>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- TB. Transparenzportal Bremen. (2021). <https://www.transparenz.bremen.de>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- TH. Transparenzportal Hamburg. (2021). <https://transparenz.hamburg.de>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- TRP. Transparenzportal Rheinland-Pfalz. (2021). <https://tpp.rlp.de>. Zugegriffen am 02.12.2021.
- Vereinigung deutscher Wissenschaftler. (2021). Whistleblowing. <https://vdw-ev.de/whistleblowing>. Zugegriffen am 02.12.2021.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Offene Daten und offene Verwaltungsdaten – Öffnung von Datenbeständen

3

Zusammenfassung

Offene Daten und insbesondere offene Verwaltungsdaten bilden für gelebte Transparenz in Politik und Verwaltung eine wesentliche Grundlage. Im dritten Abschnitt werden daher Begriffsabgrenzungen vorgenommen und Anwendungsgebiete vorgestellt. Im Fokus stehen dabei große Datenbestände, Datenräume, Datenkataloge und Datenportale des öffentlichen Sektors. Ergänzend werden die Potenziale von datenwissenschaftlichen Erkenntnissen vorgestellt.

3.1 Offene Daten

Was lässt sich eigentlich unter dem Begriff „Daten“ verstehen? Und ab wann können diese als „offen“ bezeichnet werden? Um diese Fragen zu klären, thematisiert der folgende Abschnitt zunächst die Herleitung und Definition des Begriffs „offene Daten“ und geht auf praktische Anwendungsbeispiele ein.

3.1.1 Von Daten zu Wissen

Um den abstrakten Begriff „Daten“ einordnen zu können und seine Mehrwerte sichtbar zu machen, bietet sich zur Veranschaulichung die Wissenstreppe nach North an (2002, S. 39). Nach dieser bestehen Daten aus Zeichen, die mit einer Syntax verknüpft sind. Werden diese Daten in einen Bedeutungskontext gestellt, erhält man Informationen. Ist man nun in der Lage, diese Informationen entsprechend zu nutzen, in Bezug zu anderen Informationen zu setzen und zu

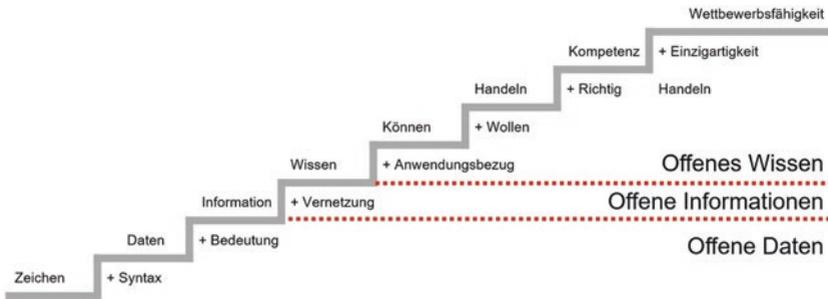


Abb. 3.1 Norths Wissenstreppe. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an North, 2002, S. 39)

vernetzen, wird Wissen generiert. Aber erst wenn dieses Wissen mit Anwendungsbezug verknüpft wird, entsteht Können. Nur in Kombination mit Wollen führt das zum Handeln. Das richtige Handeln trägt zum Aufbau von Kompetenzen bei. Wird Einzigartigkeit mit Kompetenzen verknüpft, verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit Abb. 3.1. In Daten stecken daher viele Potenziale, die es zu nutzen gilt. Der Ansatz eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns setzt darauf, Daten, Informationen und Wissen zu öffnen und zu teilen, um die damit verbundenen Potenziale zu vervielfältigen und gesellschaftliche Mehrwerte zu generieren.

3.1.2 Rohdaten und veredelte Daten

Für den Aufbau und die Verbreitung von Wissen stellen Daten eine wesentliche Grundlage dar. Werden diese unmittelbar aus der erzeugenden Quelle gewonnen und befinden sich noch in einem unverarbeiteten Zustand, wird von Rohdaten gesprochen (Bundesregierung, 2021, S. 116). Rohdaten können beispielsweise Geodaten sein, Kulturdaten (in Form von JPG, PNG, MP3, MP4), Wetter- und Umweltdaten oder Daten aus Wissenschaft und Forschung. Durch die Datenverarbeitung, Bereinigung, Aufbereitung, Strukturierung, Verknüpfung oder Ergänzung erfolgt eine Veredelung von Rohdaten. Gespeichert werden veredelte Rohdaten in Form von Datenbeständen.

3.1.3 Definition und Wirkungen von offenen Daten

Ein wesentlicher Bestandteil von Open Government sind die im Kontext von Transparenz 2.0 bereits erwähnten offenen, frei verfügbaren und standardisierten Daten („Open Data“).

► **Definition: Offene Daten (Open Data)** Sämtliche Datenbestände, die im Interesse der Allgemeinheit der Gesellschaft ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden (von Lucke & Geiger, 2010, S. 3.).

Offene Daten können in unterschiedlichen Bereichen zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft Daten zu Politik, Verwaltung und Medien, aber auch Veröffentlichungen und Forschungsergebnisse der Wissenschaft. Unterschiedliche Akteure wie Bürger, Vereine, Verbände, Unternehmen, Verwaltungen, Hochschulen, Forschungsinstitute, Zeitungen und Rundfunksender produzieren offene Beiträge, die auch andere aufgreifen können. Eine Vernetzung offener Daten über das Internet oder andere Datennetzwerke eröffnet die Möglichkeit, diese aus ihrer sektoriellen Isoliertheit zu befreien, über bisherige Domänen- und Organisationsgrenzen hinweg zu verknüpfen und auch komplexe Sachverhalte im Lichte neuer Fakten zu prüfen. Zusammenhänge werden aufgezeigt und durch die Visualisierung von Erkenntnissen können weitere neue Erkenntnisse entstehen (von Lucke, 2019, S. 346).

Im Sinne eines gemeinsamen, von allen geteilten Wissens sollten aber nicht nur die Rohdaten der Verwaltung, sondern auch die auf ihnen basierenden Informationen und Werke für jedermann frei zugänglich gemacht werden. Freie Inhalte (Open Content), also Texte, Bild-, Ton- und Filmwerke in Formaten, die deren Weiterverbreitung, Veränderung und Nutzung zu jeglichem Zweck, auch kommerziell, ohne Zahlung von Lizenzgebühren explizit erlauben, ermöglichen eine rasche Verbreitung von Ergebnissen (von Lucke, 2010, S. 64).

► **Definition: Vernetzte offene Daten (Linked Open Data)** Sämtliche Datenbestände, die im Interesse der Allgemeinheit der Gesellschaft ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden und die über das WWW miteinander vernetzt sind (von Lucke & Geiger, 2010, S. 4).

Falls solche Daten komplexe Sachverhalte berühren und ein Potenzial zur Verletzung von Persönlichkeitsrechten oder Geschäftsgeheimnissen in sich tragen, gilt es klare Anforderungen an einen angemessenen Umgang zu formulieren, damit ihre Nutzung wirklich positive und nicht negative Wirkungen verursacht (von Lucke, 2019, S. 346). Offene Daten stellen in einem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln keinen Selbstzweck dar, sondern sollten Transparenz und Zusammenarbeit in der öffentlichen Verwaltung sowie die Partizipation der Zivilgesellschaft aktiv fördern sowie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen.

Lizenzen zur Regelung des rechtlichen Umgangs mit offenen Daten

Quelle: OKF, 2021.

1. ODC Public Domain Dedication and License (PDDL) (entspricht der CC0/Public Domain) - Freie Verwendung der Daten. Gilt für allgemein gültige, faktenbasierte Daten, für die es kein Urheberrecht gibt beziehungsweise auf das Urheberrecht verzichtet wird.
2. ODC Attribution License (ODC-BY) (entspricht CC-BY) - Freie Verwendung der Daten unter Nennung des Urhebers.
3. ODC Open Database License (ODBL) (entspricht CC-BY-SA) - Freie Verwendung der Daten unter Nennung des Urhebers sowie Bereitstellung der daraus entstandenen Werke unter der gleichen Lizenz.

3.1.4 Open Data in der Praxis

In der Praxis finden sich zahlreiche positive Beispiele, wie offene Datenbestände zur Verfügung gestellt und genutzt werden können. Das Organized Crime and Corruption Reporting Project (2021) ist eine frei zugängliche Datenbank für Journalisten, die hier Informationen für ihre investigative Recherche finden, um Korruption und andere kriminelle Machenschaften aufzudecken (OCCRP, 2021). Die offene Unternehmensdatenbank Open Corporates (2021) bietet einen Zugriff auf Daten von 192 Millionen Unternehmen weltweit. Sie kann für die Recherche von zukünftigen Arbeitsgebern oder Handelspartnern genutzt werden. Die Open Ownership (2021) setzt Standards zur Kenntlichmachung der tatsächlichen Eigentumsverhältnisse von privatwirtschaftlichen Unternehmen. Aber auch in Deutschland gibt es erstrebenswerte Ansätze im Bereich der offenen Daten, insbesondere im Bereich der Mobilität. Dazu zählt die mcloud (2021), die Datenbestände aus den Bereichen Verkehr, Klima und Wetter, Luft- und Raumfahrt sowie Infrastruktur zur Verfügung stellt. Ein weiteres Beispiel ist das Open Data Portal (2021) der Deutschen Bahn AG, die als öffentliches Unternehmen Datenbestände rund um Infrastruktur und Mobilität zur Verfügung stellt. Wie Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei der Nutzung von Daten des Nahverkehrs zusammenwirken können,

zeigt das Projekt Apps & the City (2021). Auf Basis offener Daten wurden hier seit 2012 verschiedene Anwendungen entwickelt, die die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln erleichtern. Zudem gibt es Organisationen und Vereine, die sich auf die Nutzung von (offenen) Daten spezialisiert haben. Darunter befindet sich beispielsweise das Netzwerk Correlaid (2021), das unter anderem Datenkompetenzen an zivilgesellschaftlichen Akteuren vermittelt. Das Potenzial offener Daten wird auch im privatwirtschaftlichen Bereich erkannt und genutzt. Beispielsweise werden im Tourismusbereich offene Daten über Open Data Destination Germany (2021) zur Verfügung gestellt, um die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandort Deutschlands nachhaltig zu stärken. Die erfolgreiche Vernetzung von Akteuren im Open-Data Bereich ist von großer Relevanz, wenn es darum geht, die wirtschaftlichen Potenziale von offenen Daten zu heben. Mit dem Ziel, die digitale Wirtschaftspolitik länderübergreifend durch Open Data zu stärken und Open-Data-Startups global zu vernetzen, wurde 2012 in London das Open Data Institute (2021) gegründet, das seitdem Unternehmen und Existenzgründer zusammenbringt, um Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen auf Basis offener Daten zu finden. Zur Vernetzung der Open Data Community trägt ebenso der jährliche Open Data Day (2021) bei.

3.2 Offene Verwaltungsdaten

Offene Verwaltungsdaten sind ein relevanter Teilbereich der offenen Daten. Im Kontext von Open Government sind diese besonders relevant, da sie den öffentlichen Sektor und dessen Aufgabenerfüllung transparenter gestalten können.

3.2.1 Paradigmenwechseln in Staat und Verwaltung

Open Government und die damit verbundenen Ansprüche an offene Daten stellen den öffentlichen Sektor in Deutschland vor große Herausforderungen. Um diesen gerecht zu werden, bedarf es eines dreifachen Paradigmenwechsels von Staat und Verwaltung hin zu einer neuen öffentlichen und offenen politischen und administrativen Kultur (IG Collaboratory, 2010, S. 54 f.): Das erste Paradigma betrifft das Konzept von Öffentlichkeit und Geheimhaltung in Bezug auf Daten. Nach dem alten Paradigma ist alles geheim, was nicht ausdrücklich als öffentlich gekennzeichnet ist. Das neue Paradigma kehrt diesen Grundsatz um. Demnach sollte alles öffentlich sein, was nicht ausdrücklich als geheim gekennzeichnet ist. Das

zweite Paradigma betrifft Umfang, Art und den Zeitpunkt der Veröffentlichung von Daten. Dem alten Paradigma zufolge werden Umfang und Zeitpunkt der Veröffentlichung von den einzelnen Behörden selbst bestimmt. Oft erfolgt eine Akteneinsicht erst nach einer Anfrage, etwa auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes oder, falls vorhanden, des Landes. Das neue Paradigma besteht darin, alle Daten, die keiner berechtigten Datenschutz- oder Sicherheitsbeschränkung unterliegen, proaktiv, im vollen Umfang und zeitnah zu veröffentlichen. Das dritte Paradigma betrifft die Nutzungsrechte an den veröffentlichten Daten. Nach dem alten Paradigma werden veröffentlichte Daten für den privaten Gebrauch nur zur Einsicht freigegeben. Alle weiteren Nutzungsrechte sind vorbehalten und können von Fall zu Fall gewährt werden. Im Sinne eines neuen Paradigmas, sollen veröffentlichte Daten grundsätzlich von jedermann für jegliche Zwecke, auch kommerzielle, ohne Einschränkungen kostenfrei nutzbar sein. Das umfasst ausdrücklich das Recht der Weiterverarbeitung und Weiterverbreitung der Daten. Dieser aufgeführte Paradigmenwechsel bedeutet einen grundlegenden Kulturwandel für Staat und Verwaltung. In Hinblick auf seine vielfältigen Mehrwerte im Bereich Transparenz, demokratische Kontrollrechte der Bürger, Wissenstransfer und Innovationsprozesse im öffentlichen Sektor, sollte er schrittweise umgesetzt werden (von Lucke & Geiger, 2010, S. 7–8).

3.2.2 Definition und Wirkungen von offenen Verwaltungsdaten

Offene Verwaltungsdaten finden sich in einer Schnittmenge der Bereiche Daten, Offenheit und Verwaltung Abb. 3.2.

Auf Basis der Definition von offenen Daten Abschn. 3.1.3, lassen sich offene Verwaltungsdaten wie folgt definieren:

► **Definition: Offene Verwaltungsdaten (Open Gov Data)** Sämtliche Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit der Gesellschaft ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden.

Wenn diese Daten zusätzlich über das Internet vernetzt sind, wird von vernetzten offenen Verwaltungsdaten beziehungsweise Linked Open Gov Data (LOGD) gesprochen (von Lucke & Geiger, 2010, S. 3 f.).

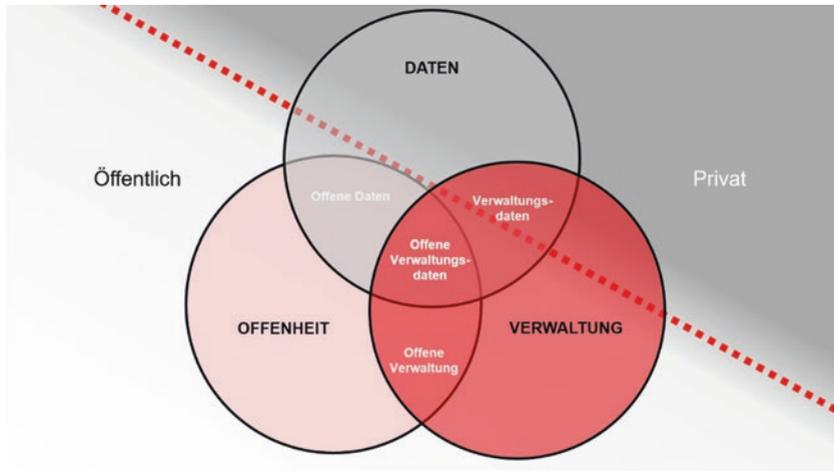


Abb. 3.2 Schnittmengen offener Verwaltungsdaten. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Stürmer & Myrach, 2014; Garkusha, 2011)

Offene Verwaltungsdaten schließen explizit all jene Bestände aus, deren Veröffentlichungen untersagt sind, etwa bei Geheimhaltungspflichten, bei personenbezogenen Daten sowie bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Werden die ausgewählten offenen Datenbestände strukturiert und maschinenlesbar von den zuständigen Behörden proaktiv bereitgestellt, lassen sie sich mit reduziertem Aufwand und von mehreren Nutzern gleichzeitig automatisiert durchsehen, durchsuchen, filtern, aufbereiten, überwachen und weiterverarbeiten. Hier ergeben sich vielfältige Innovationsimpulse durch die mögliche Entwicklung von datenbasierten Apps, datenbasierten Karten- und Navigationsdiensten und übergreifend angelegten Suchmaschinen. Das Durchstöbern von Datenbeständen mit dem Browser, die in verteilten Datenbanken hinterlegt und über Hyperlinks und Suchmaschinen gefunden werden, bieten viele Möglichkeiten für Zivilgesellschaft, Staat und Verwaltung, ebenso wie die Realisierung von digitalen Zwillingen der Städte. Konkret geht es hier im engeren Sinne um Datenbestände wie etwa statistische Daten, Geodaten, Umwelt- und Wetterdaten und Haushaltsdaten und im weiteren Sinne auch um aufbereitete Informationsbeiträge wie etwa Statistiken, Karten, Materialien der Parlamente, Ministerien und Behörden, Gesetze, Verordnungen, Satzungen und richterliche Entscheidungen (von Lucke, 2019, S. 346–347).

3.2.3 Gesetzliche Grundlagen

In Deutschland kamen bereits 2009 erste Diskussionen zu möglichen gesetzlichen Grundlagen hinsichtlich des Umgangs mit Verwaltungsdaten und deren Öffnung auf. Auf Bundesebene wurde 2017 das E-Government-Gesetz (EGovG) erweitert. Der neue § 12a EGovG regelt den Umgang mit offenen Daten. Dies wurde mit dem ersten deutschen Open-Data-Gesetz so etabliert. Dadurch müssen Ministerien der Bundesverwaltung unbearbeitete Verwaltungsdaten nach dem Prinzip „Open by Default“ über das nationale Datenportal GovData (2021) zur Verfügung stellen. Grundsätzlich haben jedoch Spezialgesetze Vorrang. Das Open-Data-Gesetz wurde im Sommer 2021 mit einem zweiten Open-Data-Gesetz erneut geändert. Eine wesentliche Änderung war zum einen die Bereitstellungspflicht der Daten in maschinenlesbarer Form, um die Datenweiterverwendung und -nutzung zu erleichtern. Zudem wurde der Kreis der Datenbereitsteller neben allen Behörden der Bundesverwaltung auch auf Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts erweitert. Ebenso wurde eine Streichung des Ausnahmetatbestands für Forschungsdaten vorgenommen. Ein neuer Bestandteil ist die Ernennung von Open-Data-Koordinatoren, die als zentrale Beratungs- und Ansprechperson für die Identifizierung, Bereitstellung und Nutzung offener Daten sowie die Durchsetzung der Open Data Ziele des Bundes fungieren. Zudem wurde das Datennutzungsgesetz (DNG) verabschiedet, mit dem die europäische Richtlinie (EU) 2019/1024 (PSI-Richtlinie) in deutsches Recht umgesetzt wird. Es löst damit das Informationsweiterverwendungsgesetz ab. Durch das DNG werden einheitliche, nichtdiskriminierende Nutzungsbedingungen für Daten des öffentlichen Sektors festgelegt. Zudem soll es zur erleichterten Entwicklung von KI-Diensten auf der Grundlage maschinenlesbarer Daten beitragen. Allen Akteuren des europäischen Binnenmarktes werden die gleichen Nutzungsbedingungen der Daten zur Verfügung gestellt. Neben dem öffentlichen Sektor wurde auch hier die Ausweitung auf öffentliche Unternehmen vorgenommen, sodass auch hier eine Verbreitung der Nutzung und Anwendung offener Daten angestrebt wird.

3.2.4 Professionelle Bereitstellung

Zehn Prinzipien zur Offenlegung von Daten

Für eine professionelle Bereitstellung von offenen (Verwaltungs-) Daten gilt es einige Anforderungen zu beachten, die diese erfüllen sollten. Zehn grundlegende Prinzipien offener Regierungsinformationen fasste die Sunlight Foundation (2010)

zusammen: Bei den von Regierung und Verwaltung veröffentlichten Datensätzen wird Vollständigkeit erwartet. Sie sollten Primärquellen sein und der Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen Zeitraums zur Verfügung stehen (zeitliche Nähe). Ein leichter Zugang soll sie so zugänglich wie möglich machen. Eine Speicherung der Daten und Informationen in etablierten und zugleich leicht maschinenlesbaren Dateiformaten wäre wünschenswert (Maschinenlesbarkeit). Ein diskriminierungsfreier Zugang bedeutet einen Zugriff auf die Daten für jedermann und zu jeder Zeit, ohne sich identifizieren oder eine Rechtfertigung für das Handeln abgeben zu müssen (Diskriminierungsfreiheit). Die Forderung nach der Nutzung gemeinsam entwickelter offener Standards bezieht sich auf die Verwendung kostenlos verfügbarer Formate, durch die ohne Nutzung einer Software-Lizenz auf die Daten zugegriffen werden kann. Maximale Offenheit bedeutet, dass öffentliche Daten und Informationen klar als Werk des öffentlichen Sektors auszuweisen sind und dass sie ohne Nutzungsbeschränkungen gemeinfrei verfügbar gemacht und dies in einer Lizenz (Lizenzierung) hinterlegt wird. Daten und Informationen sollen über lange Zeit hinweg zu finden und daher in Archiven dauerhaft online verfügbar bleiben (Dauerhaftigkeit). Beim Zugriff auf öffentlich verfügbare Daten und Informationen sollten die Kosten so minimal wie möglich sein.

Vorbildhafte Beispiele in der Praxis

In der Praxis gibt es einige nennenswerte Anleitungen, die Akteuren eine Hilfestellung für die professionelle Bereitstellung von offenen Daten geben. Der vom Bundesverwaltungsamt (BVA) veröffentlichte Leitfaden fasst wesentliche Anforderungen an Daten zusammen (BVA, 2018). Ebenso gibt das Fraunhofer-Institut FOKUS in seinem Leitfaden einen Überblick über Qualitätsmerkmale von Daten und zeigt konkrete Handlungsempfehlungen auf (Bruns et al., 2019). Das Handbuch des Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) im Bundesverwaltungsamt thematisiert die Entwicklung von Open-Data-Konzepten als auch die konkrete Umsetzung (BVA, 2020). Insbesondere wird auf die Etablierung eines Open-Data-Lebenszyklus eingegangen.

Wenn Daten bereitgestellt werden sollen, kann dies durch unterschiedliche Lizenzen geschehen. In einer Zusammenarbeit von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden wurde die Datenlizenz Deutschland entwickelt. Seitdem regeln zwei Versionen der Lizenz die einheitlichen Nutzungsbestimmungen für Verwaltungsdaten in Deutschland. Unter der Version dl-de/by-2-0 werden Nutzer der Daten verpflichtet, den jeweiligen Datenbereitsteller zu nennen. Die Version dl-de/zero-2-0 ermöglicht eine einschränkungslose Weiterverwendung der Daten. Die Lizenzen sind vollständig an den deutschen Rechtsraum angepasst. Jedoch wurden

die Lizenzen aufgrund der fehlenden weltweiten Anwendbarkeit von der Open-Data-Community kritisiert. In einem rechtlichen Kurzgutachten des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen wurde daher untersucht, ob die Verwendung und Weiterentwicklung der Datenlizenz Deutschland 2.0 sinnvoll ist oder zukünftig grundsätzlich auf andere Lizenzen, etwa der Creative Commons Initiative, abgestellt werden soll (MWIDE NRW, 2019). Weltweit wird eher auf die Verwendung der Creative Commons Lizenzen sowie der Open Data Commons Lizenzen gesetzt.

3.2.5 Open Government Data in der Praxis

Was sind nun konkrete Beispiele für offene Verwaltungsdaten und wo finden sie in der Praxis Anwendung? Verwaltungsdaten können beispielsweise statistische Daten, Geodaten, Umweltdaten, Wetterdaten, Haushaltsdaten, Forschungsdaten oder Verkehrsdaten sein. Wenn diese Daten bearbeitet und veredelt werden, ist es möglich sie in unterschiedlichen Formaten zur Verfügung zu stellen. Beispielsweise werden sie dann als Karten, Pläne, Gesetze, Verordnungen, Satzungen, richterliche Entscheidungen oder Publikationen bereitgestellt. Deutschlandweit finden sich zahlreiche Ansätze, wie offene Verwaltungsdaten bereits genutzt werden. Beispielsweise gibt der Unfallatlas (2021) der statistischen Ämter eine deutschlandweite, kartenbasierte Übersicht aller Unfälle und kann so in Stadtplanungsprojekten eine wesentliche Hilfe für die sichere Verkehrsführung darstellen. Über Open Legal Data (2021) wird ein freier Zugang zu juristischen Informationen, wie Gesetzestexten und Urteilen, kostenlos und maschinenlesbar zur Verfügung gestellt. Um Ratsinformationssysteme offen zu machen, hat die Open Knowledge Foundation zusammen mit OParl die Plattform Politik bei uns (2021) gegründet. Öffentliche Daten der jeweiligen Kommunen lassen sich so abrufen und (grafisch) aufbereiten. Die Stadt Ulm zeigt kartenbasierte Informationen im Mobilitätsbereich unter dem Namen ulmrouting (2021) auf. Der Musterdaten-katalog der Bertelsmann Stiftung schafft eine gute Übersicht, welche offenen Verwaltungsdaten bisher von Kommunen bereitgestellt werden (BS, 2020) und stellt zudem in einem Leitfaden eine Schritt-für-Schritt-Anleitung bereit (Krabina, 2020). In Zusammenarbeit mit der Stadt Wien hat das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung ein Vorgehensmodell für die Implementierung von Open-Government-Initiativen entwickelt. Dieses zeigt Möglichkeiten auf, wie Open Government ganzheitlich umgesetzt werden kann (Krabina, 2016). Das sind nur einige Ansätze für die Verwendung von offenen Verwaltungsdaten. Letzten Endes geht es hier um die Frage, wie darauf aufbauend neue Geschäfts- und Politikfelder

ermöglicht und erschlossen werden können. Wie kann auf Basis von offenen Transportdaten die Mobilitätswende erreicht werden? Wie lassen sich auf Basis von offenen Umweltdaten die Herausforderungen des Klimawandels bewältigen? Eine internationale Vernetzung ist dafür wesentlich. Das Netzwerk OGD DACHLI & OGD Cooperation (2022) fokussiert beispielsweise den Austausch im deutschsprachigen Raum. Jedoch muss auch europaweit und international verstärkt der Austausch gelebt werden, um gegenseitig voneinander lernen zu können.

3.2.6 Geschäftsfeldentwicklung rund um offene Daten

Zwar mag es für viele Behörden herausfordernd sein, offene Daten zu finden, zu erschließen und dauerhaft bereitzustellen. Tatsächlich endet die öffentliche Aufgabe aber nicht mit der reinen Veröffentlichung der Daten. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die offenen Datenbestände im Alltag von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auch genutzt werden und zugleich als Grundlage etwa für eine offene Verkehrspolitik, eine offene Gesundheitspolitik oder eine offene Forschungspolitik dienen. Insofern liegt die größte Herausforderung für die öffentliche Verwaltung in der Geschäftsfeldentwicklung um offene Datenbestände aus staatlicher Sicht. Gemeinsam mit Wirtschaft, Wissenschaft, Künstlern und der Bevölkerung gilt es das wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische und kulturelle Potenzial offener Daten prosperierend zu erschließen sowie zu großen und intelligent vernetzten Datenbeständen weiterzuentwickeln (von Lucke & OGD DACHLI, 2017, S. 11).

Bisher unbekannte Zusammenhänge und Sachverhalte können zum öffentlichen Diskurs anregen und zu neuartigen Lösungsansätzen animieren. Hierzu eignen sich koordinierende Stellen mit angeschlossenen Inkubatoren, die über offene Treffen zur gemeinsamen Marktentwicklung einladen sowie Existenzgründer und Sozialunternehmer professionell beim Aufbau ihrer Open Data-Geschäftsmodelle begleiten. Aus diesen Treffen können festere Strukturen, regionale Netzwerke und Forschungsverbände entstehen, die zur Datenmarktentwicklung und regionalen Problemlösung beitragen. Eine gezielte staatliche Förderung von Startups und Sozialunternehmern, die sich mit verwaltungsnahen Datenbeständen und Apps beschäftigen, wäre überall dort wünschenswert, wo öffentliche Aufgaben dadurch effizienter und effektiver als auf die herkömmliche Art und Weise wahrgenommen werden können. Zudem besteht die Möglichkeit über datenbasierte soziale Geschäftsmodelle gesellschaftlichen Mehrwert zu generieren. Parallel ist eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung anzustreben, denn diese führt über die Mentoren, Erfahrungen und Netzwerke zur erfolgreichen Existenzgründung.

Geschäftsfeldentwicklung bedeutet auch, den praktischen Nutzen und die Potenziale vorhandener Datenbestände aufzuzeigen sowie neue Formate der Zusammenarbeit zu entwickeln und zu etablieren (von Lucke & OGD DACHLI, 2017, S. 11).

3.3 Große Datenbestände des öffentlichen Sektors

Mit der zunehmenden Digitalisierung von Staat und Verwaltung wird eine immer größere und komplexere Anzahl an Datensätzen für den öffentlichen Sektor produziert. Welche Datenbestände dies sind, wie sie genutzt werden und wo künftige Herausforderungen liegen, soll in diesem Abschnitt thematisiert werden.

3.3.1 Große Datenbestände: Big Datasets

► **Definition: Big Data** Besonders große und komplexe Datenmengen, die oft aus heterogenen Datenquellen bestehen und deren Datenvolumen im Bereich von Petabytes, Exabytes und Zettabytes liegt.

Konkret zeichnen sich diese großen Datenbestände durch die fünf folgenden V-Kriterien aus. Volume: Es handelt sich um eine große Masse an Daten, die keine Grenzen kennt. Variety: Die Datenbestände beinhalten eine Vielfalt von Datentypen und Datenquellen. Velocity: Die Datenverarbeitung und Datenanalyse erfolgen in Echtzeit. Veracity: Die Zuverlässigkeit und Qualität der Daten werden gewährleistet. Value: Die Daten besitzen eine hohe Relevanz.

Im öffentlichen Sektor findet sich die praktische Anwendung großer Datenbestände in den folgenden Bereichen: Daten aus Haushaltswesen und Ausschreibungswesen, statistische Daten und Datenbestände von Registern, Telekommunikationsvorratsdaten und Social Media, Energieverbrauchs- und Mobilitätsdaten, Wetterdaten, Geobasisdaten und Geofachdaten, Medien der Mediatheken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Forschungsdaten der Lebenswissenschaften (in Anlehnung an Bundesregierung, 2021, S. 105).

Data Mining und Social Media Mining

Nun stellt sich die Frage, wie sich diese Daten nutzen und auswerten lassen. Zwei Ansätze aus der Wirtschaftsinformatik sind hier relevant. Der erste Ansatz liegt im Data Mining, indem statistische Verfahren auf in digitaler Form vorliegende Daten wie Texte, Töne oder Bilder angewandt werden, um einen Erkenntnisgewinn zu erlangen und Trends vorhersagen zu können.

Der zweite Ansatz ist das Social Media Mining, bei dem auf die Gewinnung von Erkenntnissen aus nutzergenerierten Inhalten auf Social-Media-Plattformen und mobilen Apps gesetzt wird. Dabei wird durch die Erkennung von Mustern das Nutzerverhalten analysiert und ausgewertet. Anwendungsfelder für Social Media Mining gibt es zahlreiche, wie die Gesellschaft für Informatik bereits im Jahr 2012 analysierte. Dies umfasst ein intelligentes Monitoring über Akteursanalysen, Meinungsanalysen oder Trendanalysen. Ebenso gehört Reputationsmanagement dazu, also die Beeinflussung der Reputation von Personen durch gezielte Beiträge oder Bewertungen im Social Media Bereich, was für Personen der Öffentlichkeit wie Politiker von besonderer Relevanz ist. Darüber hinaus können Ziel- und Nutzergruppen von Inhalten analysiert werden, auf dessen Basis Produkte und Werbung entwickelt und verbessert werden können. Im sozialwissenschaftlichen Bereich eröffnen sich neue Bereiche für die Durchführung von Forschungsarbeiten (GI, 2012).

Hochwertige Einsatzfelder: High Value Datasets

Das BMWi hat zusammen mit Fraunhofer FOKUS und dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. analysiert, welche Datensätze für den öffentlichen Sektor von besonders hoher Bedeutung sind, also ein besonders hohes Potenzial in ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Hinsicht aufweisen. Laut der Studie Hochwertige Datensätze in Deutschland sind für den öffentlichen Bereich insbesondere Daten des Georaumes, der Erdbeobachtung und der Umwelt, der Meteorologie, der Statistik, der Unternehmen und ihrer Eigentümerschaft sowie der Bereich Mobilität relevant (BMW, 2021).

Vernetzte Datenbestände: Linked Data

Durch die Vernetzung von Datenbeständen ergeben sich zahlreiche Potenziale. Beispielsweise lassen sich auf Basis von offenen vernetzten Daten (LOD) und offenen Schnittstellen (APIs) Anwendungen (Apps, Software), Werkzeuge (Tools) und Online-Dienste (Cloud Computing) erstellen, die automatisiert Recherchen, Visualisierungen, Analysen, Überwachung und Berichterstattung unterstützen (von Lucke & Geiger, 2010, S. 4). Dabei gilt es auch hier Qualitätsmerkmale zu berücksichtigen. Berners-Lee definierte 2010 fünf Stufen, mit denen die Qualität von vernetzten Daten bewertet werden könne. Die erste Stufe besteht darin, Daten im Web unter einer offenen Lizenz überhaupt bereitzustellen. Auf der zweiten Stufe werden die Daten in einem strukturierten Format verfügbar gemacht (beispielsweise in einer Excel-Tabelle). Die dritte Stufe bedeutet zusätzlich offene, nicht proprietäre Formate (zum Beispiel CSV statt Excel) zu verwenden. Auf der vierten Stufe werden URIs zur Verlinkung der Daten genutzt. Die fünfte und letzte

Stufe besteht darin eigene Daten mit anderen Daten zu verknüpfen, um neue Ergebnisse zu generieren (FiveStarData, 2021).

3.3.2 Herausforderungen: Datenschutz und Datenqualität

Datenschutz und Analysen

Bei der Offenlegung von Daten beschreiten Staat und Verwaltung auch neuartige Pfade, mit denen sie sich teilweise in bisher unstrukturierten, unterregulierten Räumen sowie rechtsfreien Sphären bewegen werden. Daher sollten einige wesentliche Kriterien im Bereich des Datenschutzes beachtet werden. Bevor Daten frei zur Verfügung gestellt werden, muss geprüft werden, ob Ausnahmetatbestände zutreffen, die gegen eine Veröffentlichung sprechen. Dies ist der Fall, wenn kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht zu den Daten besteht oder, wenn Daten gemäß des IFG von einer Veröffentlichung ausgeschlossen sind wie bei Daten mit Personenbezug oder Amts-, Dienst-, aber auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Ebenso dürfen keine Daten veröffentlicht werden, wenn die notwendige Freigabe von Dritten nicht erfolgt oder die Daten ohne Auftrag der Behörde von Dritten erstellt und ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt wurden. Zur Vermeidung von Doppelarbeit sollten keine Daten bereitgestellt werden, die bereits als offene Daten in öffentlich zugänglichen Netzen entgeltfrei zur Verfügung stehen. Vor einer Veröffentlichung muss geprüft werden, ob Datenschutzerfordernungen eingehalten werden. Bei Anschaffung neuer Fachverfahren sollte auf „Open by Design“ und die Vermeidung von Personenbeziehbarkeit gesetzt werden. Auch muss durch Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Inhalte eine Personenbeziehbarkeit ausgeschlossen werden (BVA, 2020, S. 60 f.).

Datenethikkonzept der Stadt Ulm

Um sich im Vorhinein über die Folgen der Offenlegung von Daten bewusst zu sein sowie den Umgang mit Daten eindeutig zu regeln, empfiehlt sich die Entwicklung eines Datenethikkonzepts. Dies liefert umsetzbare ethische Leitlinien für das Programmieren intelligenter Maschinen sowie für den Einsatz und die Nutzung von IT-Systemen, Anwendungen und Daten, die von Experten nach einer ethischen Reflexion von Technik abgesteckt wurden. So hat sich die vom BMBF geförderte Zukunftsstadt Ulm mit Bürgern und Wissenschaft ein kommunales Datenethikkonzept erarbeitet. Das dortige klare Bekenntnis zu Datenschutz und IT-Sicherheit, zur Bereitstellung und Weitergabe offener Daten, zu digitaler Souveränität, Bürgerbeteiligung und demokratischer Kontrolle, einem

transparenten Umgang mit Daten, Algorithmen und automatisierten Systemen sowie zu Gemeinwohlverpflichtung, Nachhaltigkeit und sozialer Verantwortung dient allen Beteiligten als Orientierung und als Leitplanke. Diese Leitlinien zum Umgang mit städtischen Daten tragen dazu bei, dass die Ulmer Bürger ihrer Stadt sowohl bei der Öffnung ihrer Datenbestände als auch der weiteren Digitalisierung der Stadt voll vertrauen können (von Lucke et al., 2021, S. 383–392; Stadt Ulm 2020). ◀

Datenqualität und Datenexzellenz

Im Kontext von Datenmanagement spielen Datenqualität und Datenexzellenz wesentliche Rollen. Um eine hohe Qualität zu erreichen, müssen Daten vollständig, mit zeitlicher Nähe, hoher Genauigkeit und fehlerlos veröffentlicht werden. Weiterhin zählen Plausibilität, Konsistenz, Integrität und Richtigkeit zu den wesentlichen Kriterien. In diesem Zusammenhang gibt es von Go Fair eine Zusammenstellung der FAIR-Data-Prinzipien:

Hintergrundinformationen (GoFair, 2021)

- **Findable (Auffindbar):** Daten müssen auffindbar sein, vor allem durch eine vollständige Metadatenbeschreibung und persistente Identifikatoren.
- **Accessible (Zugänglich):** Zugänglichkeit muss gewährleistet sein, unter anderem durch klare Autorisierungs- und Authentifizierungsregeln für den Datenzugriff sowie die Verwendung offener Protokolle für die Datenübertragung.
- **Interoperable (Interoperabel):** Daten müssen interoperabel und kombinierbar sein, vor allem durch die Verwendung interoperabler Vokabulare und Schemata zur Wissensrepräsentation.
- **Reusable (Wiederverwendbar):** Daten müssen weiterverwendbar sein, unter anderem durch die Einhaltung domänen- beziehungsweise communityspezifischer Standards sowie die Angabe klarer Provenienz- und (nicht zwangsläufig offener) Lizenzinformationen.

3.3.3 Aufbau einer Open Data Kultur

Ziel von offenen Verwaltungsdaten muss es sein, den Aufbau einer Open-Data-Kultur zu fördern. Doch welche Maßnahmen gehören hier dazu? Im Bereich der binnenwirksamen Maßnahmen ist eine gemeinsame Wissensbasis und Referenzsammlungen essenziell. Zusätzlich müssen verwaltungsinterne Zielgruppen angesprochen und von den Mehrwerten überzeugt werden. Der fachliche Austausch ist ebenso wichtig wie die Auszeichnung und Anerkennung für besonders innova-

tive Vorschläge. Vorgaben müssen eine steuernde und regulierende Wirkung haben und ebenso sollte auf die verwaltungsinterne Weiterbildung eingezahlt werden (von Lucke & OGD DACHLI, 2017, S. 4 ff.). Zu den außenwirksamen Maßnahmen gehört es, ein interdisziplinäres wissenschaftliches Fundament bereitzustellen, die Standardisierung der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten voranzutreiben und eine Geschäftsfeldentwicklung um offene Datenbestände aus staatlicher Sicht anzustreben. Ebenso müssen vernetzende öffentliche Veranstaltungen (wie Entwicklertage) sowie Ideen- und Umsetzungswettbewerbe genutzt werden, um neue Innovationen zu generieren (von Lucke & OGD DACHLI, 2017, S. 6 ff.).

3.4 Urbane Datenräume

Im öffentlichen Sektor kommt es immer mehr zum Aufbau und zur Nutzung von Datenräumen. Dieser Abschnitt erklärt, was (urbane) Datenräume sind und welche Entwicklungen die europäische Union in diesem Bereich forciert.

3.4.1 Datenräume und Industrie-Datenräume

Datenräume sind gemeinsame, vertrauenswürdige Räume für Transaktionen mit Daten. Sie basieren auf gemeinsamen Standards, Werten, Technologien und Schnittstellen, die Transaktionen mit Daten erlauben oder befördern (Bundesregierung, 2021, S. 109). Damit handelt es sich um ein Architekturmodell zur Datenintegration. Es zeichnet sich durch eine verteilte Datenhaltung verschiedener Datenquellen und den Verzicht auf ein gemeinsames semantisches Modell aus (Fraunhofer, 2016, S. 38). Dies eröffnet neue Wege zu innovativen datenbasierten Dienstleistungen unter gleichzeitiger Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit.

Das zugrunde liegende Konzept wurde von der Fraunhofer Gesellschaft erstmals im Kontext von Industrie 4.0 als intelligente Dateninfrastruktur für die Wirtschaft skizziert (Fraunhofer, 2016). Ein solcher Industrie-Datenraum bietet eine wichtige Grundlage zur Digitalisierung und Vernetzung der industriellen Produktion auf der Basis von Informationstechnologien. Dies ermöglicht eine intelligente Verzahnung von Wertschöpfungsketten und damit eine weitgehende Selbstorganisation auf Basis einer Vernetzung von Menschen, Maschinen, Anlagen, Logistik und Produkten (BMBF, 2020).

Datenräume eröffnen vielfältige Einsatzmöglichkeiten. So lassen sich etwa zu allen realen Objekten, Artefakten, Personen und Prozessen sogenannte digitale

Zwillinge erschaffen. Dies sind virtuelle Modelle eines Objektes, eines Prozesses, eines Produkts oder einer Dienstleistung, mit denen die reale und die virtuelle Welt verbunden werden. Sie können virtuelle digitale Repräsentanten von physischen Objekten sein, als Simulationsmodell für Analysen dienen, als Monitor für smarte Daten von physischen Objekten erhalten oder zur Steuerung physischer smarter Objekte verwendet werden (Gabler Wirtschaftslexikon, 2021). Im öffentlichen Sektor eröffnet dies Einsatzmöglichkeiten zur Stadtplanung, zum Bauen, zum Gebäudemanagement, zur Verkehrslenkung und zum geobasierten Controlling. Vorreiter in der raumbezogenen Nutzung digitaler Zwillinge im öffentlichen Sektor sind die Städte Zürich und Wien, die Stadt Herrenberg, die Stadt München, die Freie und Hansestadt Hamburg und die Stadt Leipzig.

3.4.2 Urbane Datenräume

Urbane Daten sind alle Arten von Daten, die im urbanen Kontext wichtig sind, unabhängig von der konkreten Datenlokalisierung, der Datenhaltung, den darauf liegenden Schutzrechten und lizenzrechtlichen Anforderungen. Sie können auch Daten umfassen, die über den direkten urbanen oder kommunalen Kontext hinausreichen.

Als urbaner Datenraum wird der Raum bezeichnet, in dem urbane Daten erzeugt und verarbeitet werden. Damit bezieht sich das Verständnis auf die Gesamtheit aller Daten, die in einem urbanen Kontext eine wirtschaftliche, städtebauliche, geografische, technische, klimatische, gesundheitliche oder anderweitige Bedeutung haben und die in diesem Raum generiert, gesammelt oder in kommunalen Prozessen benötigt werden. Dazu zählen etwa amtliche Daten und Unternehmensdaten, Forschungsdaten, personenbezogene Daten und verhaltensgenerierte Daten (Fraunhofer FOKUS et al., 2018, S. 219).

Inhaltlich setzen sich urbane Datenräume aus frei verfügbaren urbanen Daten, kommerziell verfügbaren urbanen Daten und internen urbanen Daten zusammen. Frei verfügbare urbane Daten, häufig in Open-Data-Formaten mit entsprechender Lizenzierung, setzen auf einen nicht kommerziellen freien Zugang, nicht zwingend aber die Erlaubnis zur (nicht-)kommerziellen Weiterverwendung dieser Daten. Die kommerziell verfügbaren urbanen Daten sind in der Regel aggregierte anonymisierte Datenbestände von privaten oder öffentlichen Akteuren, von deren Nutzung alle Nicht-Zahlenden ausgeschlossen werden. Interne urbane Daten sind nur einem kleinen Kreis wie etwa Polizei und Rettungsdiensten zugänglich (Fraunhofer FOKUS et al., 2018, S. 36; von Lucke, 2019, S. 357).

Es besteht ein großes Interesse an urbanen Datenräumen. Mit ihrer flexiblen IT-Infrastruktur verbessern sie den Zugang und die Verfügbarkeit von urbanen Daten und verstärken ihre Nutzung innerhalb des öffentlichen Sektors. Zudem besteht Klarheit hinsichtlich der Übertragung nicht-personenbezogener Daten. Urbane Datenräume liefern einen technisch abgesicherten Datenschutz, IT-Sicherheit und eine verbesserte Datenqualität. Zugleich fördern sie Interoperabilität und Standardisierung. Auf ihrer Grundlage lassen sich eine kommunale und regionale Datenanalyse verbessern, datenbasierte Geschäftsmodelle im urbanen Raum entwickeln und Datenmärkte aufbauen (Fraunhofer FOKUS et al., 2018, S. 14).

3.4.3 Datenräume der Europäischen Union

Die Europäische Union möchte in den 2020er-Jahren einen Binnenmarkt für Daten schaffen, in dem Daten innerhalb der EU und sektorübergreifend zum Nutzen aller fließen können. Dazu bedarf es der uneingeschränkten Anerkennung der europäischen Regeln durch die Teilnehmer, insbesondere des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes sowie des Wettbewerbsrechts. Die künftigen Regeln für den Zugang und die Nutzung von Daten sollen fair, praktisch und klar sein (Europäische Kommission, 2019).

Für den Aufbau einer Datenwirtschaft durch die EU bedarf es allerdings der Festlegung klarer und fairer Regeln für den Zugang sowie die Wiederverwendung von Daten. Dies erfordert auch Investitionen in Werkzeuge und Infrastrukturen zur Speicherung und Verarbeitung von Daten. Die Europäische Kommission sieht eine große Chance in der Vergabe von Rechten, Werkzeugen und Fertigkeiten an Benutzer, sodass diese die volle Kontrolle über ihre Daten behalten. Sie begrüßt zudem die Bündelung der Kräfte in einer europäischen Cloud und eine Zusammenführung europäischer Daten in Schlüsselsektoren mit gemeinsamen und interoperablen Datenräumen. Konkret schlägt sie den Aufbau eines Industriedatenraums, eines Datenraums für den europäischen grünen Deal, einen Mobilitätsdatenraum, einen Gesundheitsdatenraum, einen Finanzdatenraum, einen Energiedatenraum, einen Agrardatenraum und einen Kompetenzdatenraum vor. Realistisch ergänzt sie dieses Zielbild um viele gemeinsame europäische Datenräume für die öffentliche Verwaltung, sowohl auf europäischer Ebene wie auf nationaler Ebene. Vorgeschlagen werden Datenräume zur Haushaltstransparenz und zur Rechenschaftslegung, aber auch zur Korruptionsbekämpfung, zur Strafverfolgung und zur Anwendung von EU-Recht. In Datenräumen für Gov-Tech, Reg-Tech und Legal-Tech sieht sie weiteres Potenzial (Europäische Kommission, 2019). Diese Vorgaben werden in Deutschland in der 2021 präsentierten Datenstrategie der Bundes-

regierung aufgegriffen und weiterentwickelt. Mit der Datenstrategie sollen Dateninfrastrukturen leistungsfähig und nachhaltig ausgestaltet werden. Innovative und verantwortungsvolle Datennutzung gilt es zu steigern, Datenkompetenz zu erhöhen, eine Datenkultur zu etablieren und den Staat wieder zum Vorreiter zu machen (Bundesregierung, 2021).

3.5 Datenkataloge und Datenportale

Um die Datenbestände des öffentlichen Sektors aufzubereiten und für die Nutzung zugänglich zu machen, werden Datenkataloge und Datenportale genutzt. Der folgende Abschnitt zeigt, was sich hinter den Begriffen verbirgt und vorbildhafte Beispiele vorgestellt.

Datenkataloge

Die Einrichtung von Datenkatalogen und Datenportalen zählt zu den naheliegenden Maßnahmen, mit denen vorhandene Datenbestände erschlossen werden können. Sie bereiten den Weg vor, der die öffentliche Verwaltung zu Datenräumen führen wird.

Bei Datenkatalogen handelt es sich um Verzeichnisse von verfügbaren Datenbeständen, die sich aus Meta-Daten und Meta-Informationen zu den erfassten Datenbeständen zusammensetzen. In solchen Katalogen wird also festgehalten, welche Daten in welchen Formaten und an welchen Stellen zum Abruf bereitgestellt worden sind. Anbieter verfolgen mit diesen Katalogen das Ziel, einen schnellen Zugang zum Zugriff auf die Daten zu eröffnen. Zentrale oder dezentrale Portale bieten dazu eine benutzerfreundliche Oberfläche an, die das schnelle Auffinden der richtigen Daten und Informationen über die Datenkataloge unterstützt.

Datenportale

Datenportale sind Zugangssysteme zu Datenkatalogen und Datenbeständen. Sie erlauben einen Zugriff und eine Auswertung vorhandener Daten mit Hilfe von Abfragen, über Verzeichnisse der vorhandenen Daten oder diese nutzende Apps, durch Werkzeuge für Analysen sowie mit Hilfe von Visualisierungen und kartenbasierten Aufbereitungen. Datenportale des öffentlichen Sektors erschließen portalbasiert die Datenkataloge und Datenbestände des öffentlichen Sektors.

Auf Basis einer im Auftrag des BMI 2012 entstandenen Studie zu Open Government in Deutschland (Denker et al., 2012) wurde 2013 ein Prototyp für einen verwaltungsebenenübergreifenden Datenkatalogsverbund entwickelt. Anstelle eines zentralen Ansatzes wurde bewusst ein Verbundansatz verfolgt: Ganz im

Sinne einer Datenföderation werden verschiedene Datenkataloge über einen Datenverbund und über ein Datenportal erschlossen. Im Rahmen des GovData-Verbundes erfolgt eine regelmäßige Ergänzung und Aktualisierung der Metadaten von kommunalen, Landes- und Fachportalen in Richtung des GovData-Portals und von dort weiter in Richtung des Europäischen Datenportals. Durch diesen kaskadischen Ansatz wird sichergestellt, dass Inhalte von kommunalen Datenkatalogen in Landesdatenkataloge integriert werden können und dass Inhalte der Datenkataloge des Bundes und der Landesdatenkataloge in den gemeinsamen Datenkatalog fließen können. Das Datenportal GovData (2021) erschließt heute diesen in den Regelbetrieb überführten Datenkatalogsverbund. Es wird als das Datenportal für Deutschland positioniert. Den Betrieb verantwortete die Geschäfts- und Koordinierungsstelle Open Data im Auftrag des IT-Planungsrats, deren Sitz in Hamburg ist. Zum 01.01.2023 übernimmt diese Aufgabe die neu gegründete Anstalt FITKO.

Der ebenenübergreifende Ansatz ist in seiner Konzeption weltweit ein vorbildhafter Meilenstein gewesen. Die große Herausforderung liegt jedoch darin, Bund, Länder und Kommunen dazu zu bewegen, eigene Datenkataloge aufzubauen und zu pflegen, solange eine rechtliche Grundlage dazu noch nicht gegeben ist.

Mit dem Geoportal.de des Bundesamtes für Kartografie und Geodäsie werden darüber hinaus die offenen Geodaten in Deutschland erschlossen, die ohne Zugangsbeschränkungen frei nutzbar sind und den Nutzungsbedingungen einer offenen Lizenz unterliegen.

Auf europäischer Ebene gibt es zwei Ansätze, die sich gegenseitig ergänzen und nun fusionieren. Das offene Datenportal der Europäischen Union (2021) bietet einen Zugang zu den offenen von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU veröffentlichten Daten. Das Europäische Datenportal/Das offizielle Portal für Daten zu Europa (2021) erschließt dagegen die mehr als 80 Datenkataloge von 36 europäischen Länder und der europäischen Institutionen.

Bemerkenswert ist auch der österreichische Ansatz, ergänzend zum öffentlichen Datenportal Open Data Österreich (2021) mit dem Open Data Portal Österreich (2021) ein weiteres offenes Datenportal für Wirtschaft, Kultur, NGO/NPO, Forschung und Zivilgesellschaft aufzubauen, um auch deren offenen Datenbestände zeitnah erschließen und nutzen zu können. Ein solches Portal trägt dazu bei, ein Bewusstsein für das Potenzial offener Daten auch über Staat und Verwaltung hinaus zu wecken und weitere Datenschatze zu gewinnen.

3.6 Große Potenziale durch Datenwissenschaften

Die Relevanz von Daten wird auch in Zukunft weiter zunehmen. Um diese Entwicklungen mitgestalten zu können, ist die Ausbildung im Bereich der Datenwissenschaften auch für den öffentlichen Sektor von großer Relevanz.

Datenwissenschaften

Offene Daten und offene Verwaltungsdaten benötigen ein interdisziplinäres wissenschaftliches Fundament. Beiträge der Verwaltungs-, Wirtschafts-, Medieninformatik und Informatik, des öffentlichen Rechts, der Verwaltungswissenschaft und der Politikwissenschaft in Kombination mit empirischen Sozialwissenschaften, Statistik und insbesondere den Datenwissenschaften unterstreichen ganz unterschiedliche Sichtweisen auf offene Daten, vielfältige Herangehensweisen und eine gelebte Methodenvielfalt (von Lucke, 2019, S. 351).

Die Datenwissenschaften selbst sind ein neues wissenschaftliches Gebiet, bei dem die Anwendung neuer statistischer Verfahren zur Arbeit mit Daten und Informationen im Mittelpunkt steht. Vor allem mit Hilfe von Hardware- und Softwarewerkzeugen werden entscheidungsrelevante Informationen aus Daten abgeleitet. Zur Datenanalyse wird zunehmend auf maschinelle Lernverfahren (künstliche Intelligenz) statt auf Menschen gesetzt, weil sie auch bei großen heterogenen Datenmengen schnell zu besseren Ergebnissen kommen (Bundesregierung, 2021, S. 86).

Datenwissenschaftliche Werkzeuge

Datenwissenschaftler benötigen Datenkompetenz für den fachkundigen Umgang mit Daten. Dazu bedarf es Informationskompetenz, Statistikkompetenz und technische Fähigkeiten. Insofern gilt es Fähigkeiten zu erwerben, um Informationen kritisch zu hinterfragen und daraus Schlüsse ziehen zu können, um sich mit statistischen Analysen kritisch auseinanderzusetzen und mit statistischen Methoden und Anwendungsfällen umzugehen sowie um digitale Dienste und Werkzeuge verstehen, nutzen und programmieren zu können. Zu den datenwissenschaftlichen Werkzeugen, mit denen sich Datenwissenschaftler im Rahmen ihrer Ausbildung vertraut machen müssen, zählen die Statistik und statistische Methoden, Methoden der Mustererkennung, Data Warehousing, Data Mining und Datenvisualisierung, Simulationen, Big Data Analysen sowie maschinelles Lernen und künstliche neuronale Netzwerke. Dadurch eröffnen sich innovative Ansätze, wie mit Hilfe von Analysen und Visualisierungen neue Erkenntnisse und substanzielle Effizienzvorteile in Forschung, Entwicklung und Erschließung neuer Märkte realisiert werden

können, die über klassische Innovationsstrategien nicht zu erreichen sind (von Lucke, 2019, S. 355).

Erkenntnisse aus den Datenwissenschaften

Gelingt es in enger Zusammenarbeit mit Partnern, Entwicklern und Nutzern offene Daten nutzbringend zu verwerten und zu veredeln, lassen sich effizientere Prozesse und bessere Ergebnisse, aber auch neue Arbeitsplätze, zusätzliche Steuereinnahmen und Forschungsaufträge generieren (von Lucke, 2019, S. 355). Einen ersten Blick in eine datenbasierte Zukunft eröffnet bereits Virtual Singapore, ein dreidimensionales Stadtmodell Singapurs mit kollaborativer Datenplattform. Es wurde mit finanzieller Unterstützung durch die nationale Forschungsstiftung aufgebaut. Dieser digitale Zwilling wird Planungsprozesse im Stadtstaat verändern und grundlegend beschleunigen. So erlaubt er eine digitale Stadtplanung, bei der sich für jedes intendierte Siedlungs- und Gebäudemodell in Sekunden die verschiedenen gesetzlichen Anforderungen über simple Parametereinstellungen berücksichtigen und dies in planungskonforme Gebäudeinformationsmodelle (BIM) überführen lassen.

Literatur

- Apps & the City. (2021). *Apps & the City Open Transport Berlin*. <http://appsandthecity.net>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- BMBF. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2020). *Industrie 4.0*.
- BMWi. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). *Hochwertige Datensätze in Deutschland*. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/studie-hochwertige-datensaetze-in-deutschland.html>. Zugegriffen am 03.12.2021.
- Bruns, L., Dittwald, B., & Meiners, F. (2019). *Leitfaden für qualitative hochwertige Daten und Metadaten*. Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme. https://cdn0.scrvt.com/fokus/e472f1bf447f370f/32c99a36d8b3/NQDM_Leitfaden-f-r-qualitativ-hochwertige-Daten-und-Metadaten_2019.pdf. Zugegriffen am 03.12.2021.
- BS. Bertelsmann Stiftung (2020). *Musterdatenkatalog für Kommunen*. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/smart-country/musterdatenkatalog#worum>. Zugegriffen am 03.12.2021.
- Bundesregierung. (2021). *Datenstrategie der Bundesregierung – Eine Innovationsstrategie für gesellschaftlichen Fortschritt und nachhaltiges Wachstum*.
- BVA. Bundesverwaltungsamt (2018). *Leitfaden. Anforderungen an die Daten*. https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_data_leitfaden_anforderung_daten.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zugegriffen am 03.12.2021.
- BVA. Bundesverwaltungsamt (2020). *Open Data Handbuch*. https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Behoerden/Beratung/Methoden/open_data_handbuch.pdf?__blob=publicationFile&v=8. Zugegriffen am 03.12.2021.

- Correlaid. (2021). *Correlaid. Good causes. Better effects.* <https://correlaid.org>. Zugegriffen am 15.12.2021.
- Das offene Datenportal der Europäischen Union. (2021). <https://data.europa.eu/data>. Zugegriffen am 15.12.2021.
- Das offizielle Portal für Daten zu Europa. (2021). <https://data.europa.eu/de>. Zugegriffen am 15.12.2021.
- Denker, P., Klessmann, J., Schieferdecker, S., & Schulz, S. (2012). *Open Government Data Deutschland – Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Bundesministerium des Innern.* http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile. Zugegriffen am 29.10.2021.
- Europäische Kommission. (2019). *European data strategy – Making the EU a role model for a society empowered by data.* Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en. Zugegriffen am 29.10.2021.
- FiveStarData. (2021). 5 Star Open Data. <https://5stardata.info/en>. Zugegriffen am 03.12.2021.
- Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (2016). *Industrial Data Space – Digitale Souveränität über Daten.* White paper, Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. https://www.fraunhofer.de/content/dam/zv/de/Forschungsfelder/industrial-data-space/Industrial-Data-Space_whitepaper.pdf. Zugegriffen am 29.10.2021.
- Fraunhofer-Institute FOKUS, IAIS & IML. (2018). *Urbane Datenräume – Möglichkeiten von Datenaustausch und Zusammenarbeit im urbanen Raum* (1. Aufl.). Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme. https://www.iais.fraunhofer.de/content/dam/iais/pr/pi/2018/PI_20180629/UDR_Studie_062018.pdf. Zugegriffen am 29.10.2021.
- Gabler Verlag. (2021). *Gabler Wirtschaftslexikon.* Springer Gabler. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de>. Zugegriffen am 29.10.2021.
- Garkusha, N. (2011). I Sing the Open Data. Make Web Not War Blog, Microsoft Canada. <https://web.archive.org/web/20120331040649/http://www.webnotwar.ca/i-sing-the-data-open/>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- GI. Gesellschaft für Informatik (2012). *Mining social media.* <https://gi.de/informatiklexikon/mining-social-media>. Zugegriffen am 29.10.2021.
- GoFair. (2021). *Online: FAIR principles.* <https://www.go-fair.org/fair-principles>. Zugegriffen am 03.12.2021.
- GovData. (2021). *Das Datenportal für Deutschland.* <https://www.govdata.de>. Zugegriffen: <https://www.govdata.de>
- IG Collaboratory. (2010). *Internet & Gesellschaft Collaboratory: Offene Staatskunst – Bessere Politik durch Open Government?*, Abschlussbericht (1. Aufl.).
- Krabina, B. (2016). *KDZ Studien. Open Government Vorgehensmodell.* <https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/open-government-vorgehensmodell>. Zugegriffen am 03.11.2021.
- Krabina, B. (2020). *Ein Leitfaden für offene Daten.* Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/Open_Data_Leitfaden.pdf. Zugegriffen am 03.11.2021.
- von Lucke, J. (2010). Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung – Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen. In J. von Lucke (Hrsg.), *Ent-*

- deckung, *Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0*, Schriftenreihe des Deutsche Telekom Institute for Connected Cities | TICC der Zeppelin Universität Friedrichshafen (Bd. 1, S. 53–103). epubli GmbH.
- von Lucke, J. (2019). Spannende Gestaltungsperspektiven durch offene Verwaltungsdaten. In C. Ochs, M. Friedewald, T. Hess & J. Lamla (Hrsg.), *Die Zukunft der Datenökonomie – Medienkulturen im digitalen Zeitalter* (S. 343–365). Springer VS.
- von Lucke, J., & Geiger, C. (2010). *Open Government Data – Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors*. Deutsche Telekom Institute for Connected Cities.
- von Lucke, J., & Kooperation OGD D-A-CH-LI. (2017). *Maßnahmen für den Aufbau einer Open Data-Kultur*. Kooperation OGD D-A-CH-LI. Online: <https://www.data.gv.at/wp-content/uploads/2015/05/JvL-170210-TXT-OpenGovernmentDataKultur-V4.pdf>. Zugegriffen am 03.12.2021.
- von Lucke, J., Becker, F., & Lübbert, L. (2021). Datenethikkonzept der Stadt Ulm. In E. Schweighofer, S. Eder, P. Hanke, F. Kummer & A. Saarenpää (Hrsg.), *Cybergovernance – Tagungsband des 24. IRIS 2021* (S. 383–392). Editions Weblaw.
- Mcloud. (2021). <https://www.mcloud.de>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- MWIDE NRW. Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2019). *Datenlizenzen für Open Government Data*. Rechtliches Kurzgutachten. https://open.nrw/system/files/media/document/file/opennrw_rechtl_gutachten_datenlizenzen_lowres_web.pdf. Zugegriffen am 29.10.2021.
- North, K. (2002). *Wissensorientierte Unternehmensführung. Wertschöpfung durch Wissen*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Springer Gabler.
- Netzwerk OGD DACHLI & OGD Cooperation, <https://www.data.gv.at/infos/ogd-d-a-ch-li/> (2021).
- OKF. Open Knowledge Foundation e. V. (2021). *Open data commons*. <https://opendatacommons.org>. Zugegriffen am 26.10.2021.
- Open Corporates. (2021). *The largest open database of companies in the world*. <https://opencorporates.com>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Open Data Day. (2021). *Du bist eingeladen. Auf ein Neues!* <https://opendataday.org/de>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Open Data Destination Germany. (2021). *Open Data Germany. Antworten auf die Digitalisierung im Deutschlandtourismus*. <https://open-data-germany.org/open-data-germany>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Open Data Institute. (2021). *The Open Data Institute*. <https://theodi.org>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Open Data Österreich. (2021). *Open Data Österreich*. <https://www.data.gv.at>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Open Data Portal der Deutschen Bahn AG. (2021). *Das Datenportal der Deutschen Bahn AG*. <https://data.deutschebahn.com>. Zugegriffen am 15.12.2021.
- Open Data Portal Österreich. (2021). *Das zentrale Portal für Wirtschaft, Kultur, NGO/NPO, Forschung und Zivilgesellschaft*. <https://www.opendataportal.at>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Open Legal Data. (2021). *Freier Zugang zu juristischen Informationen*. <https://de.openlegal-data.io>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Open Ownership. (2021). *110 countries are committed to beneficial ownership transparency*. <https://www.openownership.org>. Zugegriffen am 14.12.2021.

- Organized Crime and Corruption Reporting Project. (2021). <https://data.occrp.org>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Politik bei uns. (2021). *Was macht Ihre Politik vor Ort?* <https://politik-bei-uns.de>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Stadt Ulm. (2020). *Datenethikkonzept für die Stadt Ulm*. <https://www.zukunftsstadt-ulm.de/sites/default/files/downloads/ulm-201008-txt-datenethikkonzept-stadt-ulm-final.pdf>. Zugegriffen am 26.10.2021.
- Stürmer, M., & Myrach, T. (27. Februar 2014). *Open Data: Datenmanagement und Visualisierung Open Government Data: aktuelle Entwicklungen in der Schweiz und international*. Universität Bern. Termin 2. <https://de.slideshare.net/nice/open-data2014-termin02>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Sunlight Foundation. (2010). *Ten principles for opening up government information*. Sunlight Foundation.
- Ulmrouting. (2021). *Digitransit im Verschwörhaus Ulm*. <https://digitransit.im.verschwoerhaus.de/Verschwoerhaus%3A%3A48.39653%2C9.9903/-/lahellasi>. Zugegriffen am 14.12.2021.
- Unfallatlas. (2021). *Unfallatlas Statistikportal*. <https://unfallatlas.statistikportal.de>. Zugegriffen am 14.12.2021.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Open Budget – Öffnung des Haushaltswesens

4

Zusammenfassung

Das Konzept Open Budget beschäftigt sich mit der Frage, wie eine Öffnung des Haushaltswesens in Bund, Ländern und Kommunen vollzogen werden kann. Dieses Kapitel gibt zunächst eine Einführung in die Grundlagen eines öffentlichen Finanz- und Haushaltswesens. Anschließend wird das Leitbild eines offenen Haushalts für die Bereiche Haushaltsaufstellung, Haushaltsbewirtschaftung sowie der Rechenschaftslegung skizziert und auf wesentliche Akteure in diesem Bereich eingegangen. Ebenso wird veranschaulicht, wie Ansätze für offene Haushaltsdaten in diesen drei Themenfeldern aussehen können. Ergänzt wird dies um Stärken und Chancen, aber auch Schwächen und Risiken. Erste Versuche für die Visualisierung von Haushaltsdaten und die darin liegenden Mehrwerte werden aufgezeigt sowie ein Ausblick auf die weiterführenden Themen Beteiligungs- und Bürgerhaushalte, offene Vergabe und Beteiligungsberichte gegeben.

4.1 Öffentliches Finanz- und Haushaltswesen

Um zu verstehen, wie eine Öffnung des Haushaltswesens vollzogen werden kann, ist es zunächst notwendig, die Grundlagen eines öffentlichen Finanz- und Haushaltswesens zu betrachten. Der folgende Abschnitt fasst wesentliche Punkte zusammen.

4.1.1 Öffentliches Finanzwesen und öffentliche Finanzwirtschaft

► **Definition: Öffentliches Finanzwesen** Gesamtheit aller Strukturen und Aktivitäten, die mit dem Haushalt einer Gebietskörperschaft zusammenhängen.

Das öffentliche Finanzwesen umfasst in erster Linie das Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesen von Bund, Ländern und Kommunen. In einem föderalen Mehrebenensystem wie der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine verteilte Verantwortung. Auf Bundesebene liegt die Koordination dieser Aktivitäten im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Finanzen. Auf Ebene der Länder sind die jeweiligen Landesministerien der Finanzen dafür zuständig. Auf kommunaler Ebene kümmern sich die Finanzdezernate oder die Kammereien um das Finanzwesen.

► **Definition: Öffentliche Finanzwirtschaft** Wirtschaftliche Betätigung des Staates, die für die Beschaffung, Bereitstellung und Verwendung der zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlichen Mittel nötig sind.

Der Begriff der „öffentlichen Finanzwirtschaft“ zielt auf die wirtschaftliche Betätigung des Staates ab. Neben Einnahmen aus Abgaben wie Steuern, Beiträge und Gebühren sowie Zuschüsse können staatliche Stellen auch auf Zinseinnahmen, Kredite, Vermögensveräußerungen und Erwerbseinkünfte aus der Beteiligung an Unternehmen setzen. Zudem können sie öffentliche Bankhäuser gründen und betreiben.

4.1.2 Öffentliches Rechnungswesen

Das öffentliche Rechnungswesen dient der Planung und Dokumentation der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Leistungen) sowie der finanziellen Entwicklung von Gebietskörperschaften. Hierzu wird auf eine finanzielle Rechnungslegung in Form von jährlichen Haushaltsberichten und zunehmend auch auf eine nicht-finanzielle Rechnungslegung in Form von Leistungsberichten gesetzt. Dabei bezieht sich die Rechnungslegung mit Planungsrechnungen (Soll-Rechnungen) auf künftige Perioden als auch mit Ergebnis- und Finanzrechnungen (Ist-Rechnungen) auf vergangene Perioden. Einzahlungen und Auszahlungen sowie Aufwendungen und

Erträge werden dazu im Rechnungswesen laufend erfasst und gemäß den Grundlagen der Haushaltsordnung verbucht.

Das öffentliche Rechnungswesen übernimmt damit mehrere Funktionen. Das politisch-administrative System wird mit den relevanten Informationen zur internen Entscheidungsfindung versorgt. Auch eine interessierte Öffentlichkeit, etwa Bürger, Unternehmen, Verbände und Ratingagenturen, kann diese Informationen für Zwecke der Planung, Steuerung und zur eigenen Aufgabenwahrnehmung nutzen. Drittens sollen durch das Rechnungswesen heutige und künftige Generationen vor unangemessenen ökonomischen Belastungen durch gegenwärtige staatliche und kommunale Entscheidungen geschützt werden.

4.1.3 Öffentlicher Haushalt

Der öffentliche Haushalt ist das zentrale Informations- und Steuerungsinstrument über die Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft. Durch seine Strukturierung in einen Gesamthaushalt, die einzelnen Teilhaushalte sowie seine Anlagen wie Stellenplan, Übersichten und Kennzahlen übernimmt er eine gewisse Ordnungsfunktion. Das Budgetbewilligungsrecht dient der Sicherung des parlamentarischen beziehungsweise kommunalpolitischen Einflusses. Zudem hat er rechtliche Bedeutung, denn in einem Rechtsstaat bindet der Haushalt die Verwendung der Mittel an Art, Betrag und Zeit. Damit verfügt er über eine finanzwirtschaftliche und im föderalen Mehrebenensystem auch über eine volkswirtschaftliche Bedeutung. Obendrein hat er auch eine kontrollmäßige Bedeutung für das öffentliche Haushaltswesen inne, denn für jede Form der Finanzkontrolle ist er eine gute Ausgangsbasis bei anstehenden Prüfungen.

4.1.4 Haushaltsrecht

Das Grundgesetz mit seinen Ausführungen zum Finanzwesen (Art. 104a–115 GG) setzt in der Bundesrepublik Deutschland den Rahmen für das Haushaltsrecht. Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) konkretisiert das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) setzt die Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Dies wird in der Bundeshaushaltsordnung sowie in den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen konkretisiert. Die Haushaltsgesetze von Bund und den Ländern auf Basis eines Haushaltsplans werden in der Regel jährlich, bei Doppelhaushalten alle zwei Jahre von den jeweiligen Parlamenten be-

schlossen. In den Kommunen werden dagegen Haushaltssatzungen, ebenfalls auf Basis eines Haushaltsplans, verabschiedet.

Zu den in Deutschland gültigen Grundsätzen ordnungsgemäßer Haushaltsführung zählen ohne Ausnahmen die Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes, seine Fälligkeit, die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die Ausgeglichenheit des Haushalts. Zu den weiteren Grundsätzen (mit Ausnahmen) zählen die Vorherigkeit (falls zu Beginn des Haushaltsjahrs der Planungsprozess noch nicht abgeschlossen wäre), die Jährlichkeit und die zeitliche Bindung (im Falle eines Doppelhaushalts), die Gesamtdeckung, die Einzelveranschlagung, die sachliche Bindung, das Bruttoprinzip und die Öffentlichkeit. Gerade die Transparenz- und Öffentlichkeitspflichten dienen dazu, die Bevölkerung über die Pläne, Bewirtschaftung, Rechnungslegung und Prüfung zu informieren. Hierzu tragen die Budgetöffentlichkeit (Art. 104a ff. GG) und die öffentliche Haushaltsdebatte aktiv bei.

4.1.5 Haushaltskreislauf

Das öffentliche Haushaltswesen gibt den konkreten Rahmen zur Planung, Bewirtschaftung und Rechnungsprüfung der Haushalte von Gebietskörperschaften und ihren Behörden vor. Die Verantwortlichen planen und diskutieren für einen bestimmten Zeitraum über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben und damit die Sicherung der Aufgabenfinanzierung. Grundlage vieler Haushaltspläne ist das Regierungsprogramm. In der Regel wird über ein Haushaltsjahr verhandelt. Zur Vereinfachung und Entlastung kann durchaus aber auch auf einen Doppelhaushalt für zwei Jahre gesetzt werden. Nach einer Haushaltsdebatte im Parlament oder im kommunalen Rat wird der Haushalt in Form eines Haushaltsgesetzes (auf Bundes- und Landesebene) oder einer Haushaltssatzung (auf kommunaler Ebene) und eines Haushaltsplans beschlossen. Idealtypisch ist ein Haushalt somit zum Haushaltsjahresbeginn bewilligt. Damit ist er Ausdruck des politischen Willens. So soll er von der Verwaltung auch umgesetzt werden. Im folgenden Haushaltsjahr wird er im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften von der Verwaltung bewirtschaftet. Reichen die vorgesehenen Mittel nicht aus, ist ein Nachtragshaushalt erforderlich. Nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt die Rechenschaftslegung zum Haushaltsabschluss, die Prüfung durch die Rechnungshöfe beziehungsweise durch die Rechnungsprüfungsämter, die anschließenden Beratungen in den Ausschüssen sowie die Entlastung der Verantwortlichen (Schmidt, 2002, S. 474; von Lucke, 2011; von Lucke et al., 2011).

4.1.6 Haushaltsreformansätze

Die Anforderungen an Systeme des öffentlichen Haushaltswesens sind im Laufe der vergangenen Jahrzehnte weiter gestiegen. Die tradierte Kameralistik mit ihren Einnahme- und Ausgaben-Buchungen kam trotz Weiterentwicklungsansätzen an ihre Grenzen. Sie diente vor allem der Rechenschaftslegung, verfügte aber über keinerlei integrierte Kosten-Leistungs-Rechnung. Mit einer Umstellung auf Doppik wird das Berichtswesen reformiert und im Sinne von Public Management zu einem Steuerungsinstrument mit Blick auf Effizienz ausgebaut. Dadurch verbessern sich auch die Grundlagen für die Einführung von Kennzahlensystemen zur Steuerung (Controlling) und für eine echte Prozesskostenrechnung. Der Umsetzungsstand variiert jedoch in Deutschland. Einige Länder (Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen) und viele Kommunen sind (durch gesetzlichen Zwang) zum Vorreiter geworden. Andere Akteure wie etwa der Bund oder andere Länder setzen weiter auf die Kameralistik. Auf europäischer Ebene wird europaweit über EPSAS, eine Harmonisierung der Haushaltssysteme in Richtung Doppik und Transparenz angestrebt, was insbesondere in Deutschland erhebliche Widerstände provoziert hat.

4.2 Leitbild eines offenen Haushalts

In den vergangenen Jahren hat sich eine zunehmende Öffnung des Haushaltswesens beobachten lassen, durchaus getrieben von den Möglichkeiten der Web 2.0-Technologien und offener Daten. Dies ermöglicht die Skizzierung des Leitbilds eines offenen Haushalts in den Bereichen Haushaltsaufstellung, Haushaltsbewirtschaftung sowie der Rechenschaftslegung, das im Folgenden vorgestellt werden soll.

4.2.1 Planungssicherheit bei der Haushaltsaufstellung

Ganz im Sinne von Haushaltstransparenz, Budgetöffentlichkeit und offener Haushaltsdebatte eröffnen offene Haushaltsdaten, zugängliche Berichte und digitale Werkzeuge den Bürgern verständlichere Zugänge zur komplexen Materie des Haushalts. Die Öffentlichkeit kann so besser informiert und in bestehende Abläufe des Haushaltskreislaufs konstruktiv eingebunden werden. Zugleich eröffnen sich neuartige Ansätze, um die Komplexität der Zahlenwerke, Nachteile ihrer papier-

basierten Aufbereitung und die unzureichenden Diskussionsformate zu überwinden. Konkret planen und diskutieren die Verantwortlichen im Vorjahr für einen bestimmten Zeitraum über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben. Jede proaktive Bereitstellung von Haushaltsplänen in offenen Formaten ermöglicht der öffentlichen Haushaltsdiskussion neue Perspektiven. Vorschläge und Einwendungen aus der Bürgerschaft können in die Beratungen öffentlicher Gremien einfließen. Die Bürgerschaft kann auch über Beteiligungshaushalte im Rahmen der Haushaltsplanerstellung beratend mitwirken. Echte Bürgerhaushalte eignen sich dort, wo Erarbeitung und Entscheidung eines Budgets gleichermaßen der Bürgerschaft vollständig übertragen werden sollen. Nach der Haushaltsdebatte und den erforderlichen Beschlüssen kann die Öffentlichkeit über Haushaltsgesetze und -sätzen sowie das Abstimmungsverhalten über das Internet zeitnah informiert werden.

All dies verbessert die Planungssicherheit bei der Haushaltsaufstellung. Transparente Entwürfe schaffen früh Klarheit über Einnahmen, Ausgaben, Handlungsspielräume und Zielvorstellungen. Vorschläge aus der Bürgerschaft lassen sich gemeinsam sichten, durchrechnen und über die Fraktionen beraten, bewerten und einbinden. In den Gremien verbessert sich dank digitaler Aufbereitung das Verständnis über Haushaltsplan, Vorgaben, Steueraufkommen, Verschuldung, Zinslast, Spielräume und Grenzen. Davon profitiert der gesamte Haushaltsprozess.

4.2.2 Transparenz in der Haushaltsbewirtschaftung

In jedem Haushaltsjahr wird der Haushaltsplan von der Verwaltung mit Unterstützung elektronischer Haushaltsbewirtschaftungssysteme bewirtschaftet. Moderne Systeme generieren tagesaktuelle Berichte und Analysen zur Bewirtschaftung. Diese könnten in einer verständlichen Aufbereitung auch externen Akteuren frei zugänglich gemacht werden. So wäre eine transparente Haushaltsbewirtschaftung gesichert, die in einer papierbasierten Welt als nahezu unvorstellbar galt. Im Internet lassen sich ganz im Sinne von offenen Vergabedaten auch alle erteilten Zuschläge bei Ausschreibungen und Vergaben veröffentlichen. Darüber hinaus können dort auch alle vom Staat abgeschlossenen Verträge vorbehaltlos offengelegt werden – ein weiterer Bestandteil vieler Transparenzgesetze. Öffentliches Interesse besteht auch an den Empfängern von Subventionszahlungen, da dazu umfangreiche öffentliche Mittel bereitgestellt werden.

4.2.3 Rechenschaftslegung über den Haushalt

Nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgen der Haushaltsabschluss und die Erstellung von Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung im Rahmen der Haushaltsrechnungslegung. In der Kameralistik wird ein Rechenschaftsbericht erstellt, der über die Bewirtschaftung des Haushaltsplans informiert und in dem größere Abweichungen der Planwerte von den Sollwerten erläutert werden. In der Doppik ergänzt der Rechenschaftsbericht (Lagebericht) den Jahresabschluss als eigenständiges Dokument. Die Prüfung der Rechnungslegung durch die zuständigen Rechnungshöfe beziehungsweise Rechnungsprüfungsämter baut darauf auf. In eine wirkungsorientierte Prüfung der Mittelverwendung lässt sich auch die Öffentlichkeit einbinden. Mit ihren Berichten informieren die Rechnungshöfe die Öffentlichkeit über relevante Auffälligkeiten. Zum Abschluss erfolgt eine öffentliche Debatte über Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung der Verantwortlichen durch das Parlament oder den kommunalen Rat.

4.2.4 Offener Haushalt

Alle diese skizzierten Möglichkeiten, die auf Ansätzen von offenen Daten, Transparenz, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit basieren, lassen sich in einem Leitbild des offenen Haushalts bündeln:

► **Definition: Offener Haushalt** Öffentliches Haushaltswesen, das sich über die gesetzlich geforderte Haushaltstransparenz hinaus bewusst öffnet.

Grundlage ist ein IT-gestütztes Haushaltssystem, mit dem sich technisch diese Offenheit realisieren lässt. Ansatzpunkte ergeben sich etwa aus einem offenen Haushaltsplan, stärker in der Öffentlichkeit durchgeführte Haushaltsdiskussionen, einem transparenten Beschluss von Haushaltsgesetzen und Haushaltssatzungen, einem offenen Haushaltsvollzug, einer offenen Rechnungslegung und einer offenen Haushaltsprüfung. Grundsätzlich ist es wünschenswert, wenn über ein Haushaltsportal für jede Haushaltsperiode ein Zugriff auf bereits publizierte Entwürfe, beschlossene Pläne, Gesetze und Satzungen, Zwischen- und Abschlussberichte sowie Prüfungsberichte, Bemerkungen zur Haushaltsprüfung und Entlastungsnachweise gebündelt zugänglich sind.

Hintergrundinformationen

Auch der synonym zu verwendende Begriff „Open Budget“ wird klassisch für offene und transparente Haushalte und Haushaltssysteme verwendet, die Haushaltstransparenz, Budget-öffentlichkeit und offene Haushaltsdebatten sicherstellen.

Dies entspricht einer mobilisierenden Grundhaltung, nach der sich informierte Bürger aktiver in das öffentliche Gemeinwesen einbringen könnten und als Betroffene in die für sie relevanten Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung auch eingebunden werden wollen.

4.2.5 Open Budget Survey und Open Budget Index

All diese Gedanken rund um offene Haushalte bestimmen auch die Arbeit der International Budget Partnership (2021). Diese globale Partnerschaft von Haushaltsanalysten, Organisatoren, Anwälten, Staaten und der Zivilgesellschaft setzt sich weltweit für öffentliche Haushaltssysteme ein, die für Menschen und nicht für Sonderinteressen funktionieren. Sie analysiert mit Partnern bestehende Haushaltssysteme, setzt sich für Reformen ein und baut Kompetenzen und Wissen auf Seiten der Zivilgesellschaft für offene und inklusive Haushaltsprozesse auf.

Ein wichtiges Projekt der International Budget Partnership ist die Open Budget Survey (2021), die in regelmäßigen Abständen den Grad der Offenheit nationaler Haushaltssysteme misst und diesen als Open Budget Index in Form einer Zahl auf einer Skala zwischen Null (geschlossen) und Hundert (umfassend geöffnet) darstellt. Ziel dieses Indizes ist es, Transparenz- und Rechenschaftspflichten nationaler Haushalte vergleichbar zu machen, um auf Fehlentwicklungen, Verbesserungen und Entwicklungsperspektiven hinzuweisen. Ursprünglich sollte dieses Vorhaben mit seinem Haushaltstransparenzwert einen Beitrag dazu leisten, dass Entwicklungsländer über öffentliche Haushaltsdebatten zu mehr Stabilität und Wohlstand gelangen und dass sich die Lebensbedingungen ihrer Einwohner substanziell verbessern. Die frei zugängliche Datenlage eröffnet es Fort- und Rückschritte in allen erfassten Ländern zu verfolgen, Vergleiche und Rankings zwischen Staaten vorzunehmen und in Diskussionen über eine Fortentwicklung des Haushaltswesens einzusteigen.

Bei der Open Budget Survey 2019 lag der Open Budget Index-Wert für den Bundeshaushalt der Bundesrepublik Deutschlands bei 69 von 100 Punkten. Dies ist ein durchaus positiver Wert. Dennoch signalisiert er Verbesserungspotenzial für die 2020er-Jahre. So wird vorgeschlagen, zur Jahresmitte einen neuen Halbjahresbericht zu erstellen, in Haushaltsentwürfen auch auf nicht-finanzielle Daten und alternative Ausgabendarstellungen zu setzen und das Portal [Bundeshaushalt.de](https://www.bundeshaushalt.de) zu

vereinfachen und zu verbessern. Die Öffentlichkeit und auch die Zivilgesellschaft können noch deutlich intensiver am Haushaltsprozess durch das Bundesfinanzministerium und den Debatten im Deutschen Bundestag beteiligt werden. Zudem wird nahegelegt, dass auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags den laufenden Haushaltsvollzug und den Prüfungsbericht prüfen solle, verbunden mit einem Bericht seiner gewonnenen Erkenntnissen (IBP, 2019).

4.3 Öffnung von Haushaltsdaten

Ein wesentlicher Bestandteil eines offenen Haushalts ist das Zurverfügungstellen von Haushaltsdaten in einem offenen Format. Dieser Abschnitt stellt vor, was offene Haushaltsdaten sind, in welchen Bereichen sie Anwendung finden und wo mögliche Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken liegen.

4.3.1 Offene Haushaltsdaten

Offene Haushaltsdaten bauen auf den Ideen und Konzepten eines offenen Haushalts auf. Sie tragen zur Haushaltstransparenz von Behörden und Gebietskörperschaften im gesamten Haushaltskreislauf bei.

► **Definition: Offene Haushaltsdaten** Datenbestände des Haushaltswesens des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden.

Hierbei handelt es sich in erster Linie um Haushaltsplandaten, Haushaltsbewirtschaftungsdaten, Haushaltsbelege und Haushaltsberichte von Gebietskörperschaften und Behörden ohne Personenbezug. Offene Haushaltsdaten setzen auf offene Haushaltssysteme auf. Sie tragen zur Haushaltstransparenz von Gebietskörperschaften bei. Sobald Haushaltsdatenbestände strukturiert und leicht maschinenlesbar in einem offenen Format von den zuständigen Behörden proaktiv bereitgestellt werden, lassen sie sich durchsehen, durchsuchen, filtern, aufbereiten, überwachen und weiterverarbeiten. Eine Vernetzung über das World Wide Web im Sinne von „Linked Open Budget Data“ eröffnet weitere Optionen, Haushaltsdaten über Domänen und Organisationsgrenzen hinweg direkt zu nutzen, etwa für Statistiken, Auswertungen, Vergleiche, Karten und Publikationen. Durch solche Verknüpfung können Zusammenhänge in kurzer Zeit erschlossen, grafisch aufbereitet

und verstanden werden. Weitere Mehrwerte ergeben sich, wenn die neu miteinander kombinierten Daten zu neuen Erkenntnissen führen (von Lucke & Geiger, 2010, S. 3; von Lucke et al., 2011, S. 6–7).

Offene Haushaltsdaten und die durch Web 2.0-Technologien und Social Media getriebene Öffnung des Staates prägen auch eine noch weitergehende Öffnung des Haushaltswesens im Sinne von „Open Budget 2.0“. Durch eine bewusste Nutzung und die gewollte digitale wie reale Einbindung von Bürgern verändern sich die Haushaltsaufstellung und die öffentliche Diskussion, die Haushaltsdebatte und die Wahrnehmung der Erwartungen aus der Bevölkerung, der transparente Umgang mit Beschluss und Haushaltsplan, die Haushaltsbewirtschaftung und die Berichterstattung, die Haushaltsprüfung und die öffentliche Kommentierung. Bund, Länder und Kommunen haben bereits in den vergangenen Jahren, nach der Veröffentlichung erster Skizzen zur Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten (von Lucke et al., 2011), bisher ungenutzte Potenziale für das Haushaltswesen, die Haushaltstransparenz und die Bürgerbeteiligung erschlossen. Seitdem lässt sich beobachten, dass sich die Rollen und das Selbstverständnis von Parlamentariern und Gemeinderäten, von Kämmerern und Verwaltungsmitarbeitern, aber auch von Lobbyisten, Bürgern und der Presse dadurch weiterentwickelt haben.

4.3.2 Öffnung von Haushaltsdaten zur Planung

Rund um den gesamten Haushaltszyklus gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten zur Öffnung von Haushaltsdaten. Dies lässt sich um Planung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung gruppieren.

► **Definition: Haushaltsplan** Systematische Zusammenstellung aller voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen für einen bestimmten Zeitraum. Er wird benötigt, um den Finanzbedarf und den Deckungsbedarf zu berechnen.

Aus pragmatischen Gründen arbeiten Regierung und Verwaltung bei seiner Erstellung gemeinsam, ehe die Legislative über den Entwurf diskutiert. Auch Kämmerer auf kommunaler Ebene bereiten nach der Vorausschätzung der Deckungsmittel und Gesprächen zur Aufteilung der Finanzmasse die Entwürfe für die Fachbereichshaushalte und den Gesamthaushalt vor (Eichhorn, 2002, S. 57–58).

Offene Haushaltsplandaten und frei zugängliche Haushaltsplanungsportale vereinfachen den Umgang mit Haushaltsplanentwürfen. Diese können heruntergeladen, rasch ausgewertet und gezielt überarbeitet werden. Komprimierte Dar-

stellungen auf einer Bildschirmseite vereinfachen das Verständnis über die Komplexität eines Haushaltsplans. Gerade interaktive Visualisierungen helfen Tabellen- und Zahlensammlungen zu verstehen und wichtige Details zu entdecken. Zugleich eröffnen sich auch spielerische Ansätze, um Interessierten die bestehenden Möglichkeiten und Grenzen des Haushaltsplans aufzuzeigen. Mittlerweile sind vielfältige Darstellungsformate und interaktive Visualisierungsdienste für Daten verfügbar. Zu den neuartigen Darstellungsmöglichkeiten zählen Druckanzeiger, Hitzekarten, detaillierte Geokarten, interaktive Kacheldiagramme, dreidimensionale Zeitleisten, Wissenskarten und rotierende Themenwolken. Kartographische Aufbereitungen in interaktiven Formaten helfen, die räumliche Mittelverteilung darzustellen. Solche Aufbereitungen lassen sich rasch über das World Wide Web und soziale Medien versenden und bereichern so Debatten zur Konzeption, Konsultation und Beschlussfassung eines Haushaltes. Solche Ansätze sind nicht nur für Finanzministerien und Parlamente attraktiv. Gerade Zeitungen, Zeitschriften und zivilgesellschaftliche Gruppen beleben durch Visualisierungen, wie beispielsweise das OKF-Projekt Offener Haushalt (2021), und spielerische, digitale Aufbereitungen die Diskussionen und tragen zur intensiveren Auseinandersetzung bei.

4.3.3 Öffnung von Haushaltsdaten zur Bewirtschaftung

Im Haushaltsjahr selbst wird der Haushaltsplan bewirtschaftet. Zum Haushaltsvollzug werden Haushaltsbewirtschaftungssysteme eingesetzt. Haushaltsdaten können dadurch proaktiv, im vollen Umfang und zeitnah auch als offene Haushaltsdaten in Datenportalen veröffentlicht und zur Steuerung genutzt werden. Mit Direktabfragen im System lassen sich Mitarbeiter tagesaktuell über den Stand der Haushaltskonten, den Ansatz im beschlossenen Haushaltsplan und den bereits erfolgten Mittelabfluss informieren. Eine offene und transparente Haushaltsbewirtschaftung bedeutet, dass wie etwa beim Vorbild Texas Transparency (2021) darüber hinaus auch Politikern, der Presse und der Bevölkerung ein Direktzugriff auf diese Berichtssysteme und deren offenen Daten eröffnet wird. Interaktive Visualisierungen erleichtern das Verständnis. Transparenzportale können über das reine Haushaltswesen hinaus auch über die Mitarbeiter und deren Gehälter, über den Umgang mit Vergaben und Ausschreibungszuschlägen, über die mit einer Gebietskörperschaft geschlossenen Verträge samt Beschlüssen und Abreden sowie über die Zuwendungsempfänger bei öffentlichen Subventionsleistungen informieren. Der transparente Umgang mit diesen Informationen trägt zur Haushaltstransparenz, zur öffentlichen Kontrolle und zur Korruptionsbekämpfung bei. Eventuell

dadurch ausgelöste öffentliche Diskussionen können zeitnah zu Handlungsveränderungen, zu Einsparungen, zum zielgerechteren Abruf bereitgestellter Mittel und damit zu nachhaltigeren Entscheidungen führen (von Lucke et al., 2011, S. 30–32).

4.3.4 Öffnung von Haushaltsdaten zur Rechnungslegung

Nach Abschluss eines Haushaltsjahres erfolgen die Rechenschaftslegung und deren Prüfung. Gebietskörperschaften verbessern ihre Transparenz, wenn sie ihre Abschlussberichte in einem Rechenschaftsportal bündeln und dies um die Haushaltsbewirtschaftungsdaten einschließlich der Belege in offenen Datenformaten ergänzen. Eine solche Aufbereitung vereinfacht nicht nur den Rechnungshöfen die Überprüfung, sondern eröffnet auch interessierten Bürgern Optionen für eine unabhängige Analyse. Die proaktive Offenlegung aller Belege dient weniger der Überwachung der Mitarbeiter, sondern informiert die Öffentlichkeit über den korrekten Umgang mit den Steuermitteln und besitzt abschreckende Wirkung auf Regelverstöße. Das Portal OffenerHaushalt.at (2021) des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung zeigt für die Republik Österreich, wie eine solche Sammlung auch zu kartenbasierten Vergleichen auf Basis von Kennzahlen zur Ertragskraft, Eigenfinanzierungskraft, Leistungsfähigkeit und Verschuldung verwendet werden kann.

4.3.5 Perspektivische Anwendungsfelder

Die sich aus offenen Haushaltsdaten ergebenden Möglichkeiten werden den Umgang mit öffentlichen Mitteln verändern. Berichtssysteme informieren zunehmend tagesaktuell und nicht mehr auf Basis von Berichten aus den vergangenen Wochen, Monaten oder Jahren. Übersichtliche Dashboards für Kämmerer, Oberbürgermeister, Minister und Finanzpolitiker erleichtern das Verständnis einer komplexen Materie. Dies eröffnet auch Beteiligungshaushalten neue Perspektiven. Die zunehmende Offenheit lässt sich von verschiedenen Stellen auch für ein begleitendes Haushaltsmonitoring nutzen. So strebt die Europäische Union mit dem neuen Standard EPSAS an, frühzeitig auf Fehlentwicklungen, Verschuldungen, sinkende Steuereinnahmen und Krisen in einzelnen Mitgliedsstaaten aufmerksam gemacht zu werden, um adäquat sowie zeitig handeln zu können. Für die Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter wäre auch ein solcher Zugang von großem Inter-

esse. Dies würde ihnen die Durchführung laufender Analysen ermöglichen und erheblich erleichtern.

4.3.6 SWOT-Analyse zu offenen Haushaltsdaten

Staat und Verwaltung müssen den Grad und die Vielfalt einer Öffnung von Haushaltsdaten im Rahmen ihres Verständnisses von demokratischer Haushaltsführung abwägen und dabei die sich ergebenden Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken berücksichtigen.

Für eine Öffnung von Haushaltsdaten spricht, dass durch Visualisierung und vorbereitete Auswertungen ein rasches Verständnis der Daten-, Kassen- und Haushaltslage ermöglicht wird. Dies reduziert die Komplexität nachhaltig und verbessert die Haushaltstransparenz. Setzen die beteiligten Stellen im Haushaltswesen zunehmend auf offene Standards, Schnittstellen und Interoperabilität, könnten Haushaltssysteme noch stärker miteinander verknüpft, Vergleichsringe eingerichtet und Folgen von Entscheidungen im politischen Dialog antizipiert werden. Werden Bürger und die Zivilgesellschaft bewusst als konstruktive Impulsgeber in die Haushaltsprozesse eingebunden, können neue Ideen und Vorschläge in der Haushaltsdebatte wertvolle Anregungen generieren. So lässt sich ein transparenter sowie effizienter Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherstellen.

Demgegenüber stehen Aufwand und Kosten für die Öffnung. Die gelebten Traditionen eines gedruckten Haushaltsplans oder eines PDF-Dokuments werden auf Seiten der Verwaltung durchaus geschätzt. So bleibt das Bürgerinteresse überschaubar. Es kommen wenig Überarbeitungswünsche und Fehlinterpretationen bleiben aus. Für den Umgang mit Haushaltsdaten ist zudem auch nach einer Öffnung weiterhin Expertenwissen erforderlich.

Echte Risiken bestehen eher darin, dass gute Aufbereitungen offener Haushaltsdaten zu größerem Diskussions- und Änderungsbedarf bei Planung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung führen. Dies sollte die Kultur im Umgang mit Änderungen und Fehlern in der öffentlichen Verwaltung zwar im positiven Sinne verändern, jedoch können fehlerhafte und unverständliche Haushaltsdaten auch zur allgemeinen Verwirrung und Intransparenz beitragen. Umgekehrt lassen sich Haushaltsdaten für populistische Zwecke instrumentalisieren. Bemerkten Bürger, dass Politik und Verwaltung sie nur informieren oder gar nur zum Schein beteiligen wollen und keine Rücksicht auf ihre Vorschläge nehmen, wird das Interesse abnehmen.

Grundsätzlich überwiegen jedoch die Chancen für Haushaltstransparenz und gelebte Bürgerbeteiligung. Offene Daten tragen zur Stärkung des Vertrauens der

Bevölkerung in Staat und Verwaltung bei. Zugleich sind sie eine wichtige Grundlage für Beteiligungs- und Bürgerhaushalte. Die Gesetzgebung zu Open Data eröffnet dem Haushaltswesen mittlerweile viele Ansätze zur Öffnung und Weiterverwertung von Haushaltsdaten. Durch konsequente Vernetzung, Visualisierung und Nutzerorientierung erschließen sich zahlreiche Ansatzpunkte für Transparenz, Bürgerbeteiligung, Zusammenarbeit und Innovation im Haushaltswesen.

4.4 Visualisierung von Haushaltsdaten

Die Bereitstellung von Haushaltsdaten kann durch Visualisierungen unterstützt werden. Einige Anregungen zu den Mehrwerten und Anwendungsbeispielen zeigt der folgende Abschnitt auf.

4.4.1 Mehrwerte einer Visualisierung

Zum Verständnis eines Haushalts sind Kenntnisse im Bereich von Haushaltssystematik, Haushaltsrecht und Haushaltspolitik notwendig. Durch die Visualisierung von Haushaltsdaten in Form von zwei-, drei- oder mehrdimensionalen Artefakten können Datenbestände und deren komplexe Zusammenhänge grafisch erschlossen und rasch verstanden werden. Visualisierungen helfen, denn sie eröffnen wie Kunstwerke den Betrachtern viel Raum für Neugier, Erstaunen, Analyse, Interpretation und offene Fragestellungen. Werden die grundlegenden Datenbestände in offenen Dateiformaten zugänglich gemacht, lassen sich diese mit anderen Daten vergleichen und aufbereiten. All dies trägt zur Steigerung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei.

4.4.2 Vorbildhafte Visualisierungen offener Haushaltsdaten

Ausgangsbasis für viele Visualisierungen sind Haushaltspläne und Haushaltstatistiken. Bund, Länder und Kommunen veröffentlichen seit 2010 zunehmend ihre Haushaltspläne in offenen Datenformaten, also Versionen von Beginn der Beratungen über Beschlussfassungen für Haushaltsgesetz und Haushaltssatzung bis zu den Rechenschaftsberichten. Das Bundesministerium der Finanzen publiziert dazu die Daten über das Portal [Bundeshaushalt.de](https://www.bundeshaushalt.de) (2021). Zudem werden Agenturen beauftragt, Infografiken mit diesen Daten anzufertigen. Das deutsche Statistische Bundesamt veröffentlicht quartalsmäßig in der Fachserie 14/2 die vierteljähr-

lichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts mit allen Einnahmen und Ausgaben (Statistisches Bundesamt, 2021).

Weltweit gibt es zahlreiche Visualisierungen von Haushaltsdaten. Hervorzuheben sind die Studienarbeiten an der Universität Bern sowie die Aufbereitungen der Städte Freiburg/Breisgau, Idstein und Darmstadt. Bemerkenswert waren die kartenbasierten Aufbereitungen der Einnahmen und Ausgaben aller französischer Kommunen durch NosFinanceLocales (2013) sowie die kartenbasierte Visualisierung von Wiederaufbaufördermitteln im US-Staat Illinois (2011). In Brasilien finden sich im nationalen Transparenzportal Portaltransparencia.gov.br (2021) vielfältige Haushaltsdatensammlungen bis hin zu Stellenplänen und detaillierten Gehaltsübersichten.

4.4.3 Open Budget Data Coaches

Für eine ansprechende Aufbereitung von Haushaltsdaten sind Kompetenzen, Qualität und Kreativität erforderlich. Diese Kompetenzen können Ansprechpartner zu offenen Haushaltsdaten (Open Budget Data Coaches) vermitteln. Zivilgesellschaftliche Gruppen, Vereine und Hochschulgruppen, die Interesse an einer Öffnung und Visualisierung von vorhandenen Haushaltsdaten besitzen, profitieren von deren Fachkenntnissen und Erfahrungen. Coaches wissen, welche Werkzeuge sich für welche Form der Visualisierung besonders eignen, welche Sammlungen mit beispielhaften Umsetzungen gute Anregungen geben und über welche Foren und Netzwerke sich Gleichgesinnte untereinander austauschen. Sie können auch Empfehlungen für weitere Fortbildungsangebote und Massive Open Online Courses (MOOC) geben und auf wissenschaftliche Publikationen hinweisen. Zu den Thementreibern gehören die Open Knowledge Foundation, die OECD mit ihrem Budget Transparency Toolkit, OpenSpending.org und die Global Initiative for Fiscal Transparency.

4.5 Leitbilder für Beteiligungs- und Bürgerhaushalte

Die Aufstellung eines Haushaltsplans kann vor der Haushaltsdebatte in den zuständigen Gremien unter Einbindung der Bevölkerung (Beteiligungshaushalt) erfolgen oder den Bürgern sogar vollständig übertragen werden (Bürgerhaushalt). In Deutschland werden die beiden Begriffe bedauerlicherweise oft als Synonym verwendet, obwohl dahinter ganz andere Konzepte stecken.

4.5.1 Beteiligungshaushalte

Bei einem Beteiligungshaushalt handelt es sich nach Oliver Märker eigentlich um ein „nichtrepräsentatives Mitberatungsinstrument“. Zunächst wird die Bürgerschaft über einen Haushaltsvorentwurf mit Rahmendaten, Zielen und Wirkungen informiert. Dazu eignen sich Broschüren, Flyer, Plakate und Aufbereitungen im Internet. Ganz im Sinne einer öffentlichen Konsultation dürfen sich interessierte Bürger mit Impulsen, eigenen Ausarbeitungen und Bedenken einbringen. Oft wird gefragt, wofür ein vorgegebenes Investitionsbudget verausgabt werden könnte, wo konkret im Haushalt eine vorgegebene Summe eingespart werden sollte oder welche Ziele und Wirkungen in einem bestimmten Bereich mit einem Budget zu erreichen sind. Bürger tragen so zur Meinungsbildung für die eigentliche Haushaltsaufstellung bei. Heutzutage werden diese Anregungen über IT-basierte Haushaltsbeteiligungssysteme gesammelt. Alle Vorschläge können öffentlich eingebracht, bewertet, unterstützt oder abgelehnt und damit priorisiert und dann gebündelt an die zuständigen Gremien weitergeleitet werden. Haushaltsrelevante Entscheidungen treffen nach öffentlicher Debatte weiterhin die vom Volk gewählten Politiker im Parlament oder Rat mit ihrem Haushaltsbeschluss. Diese machen den Einbezug von Bürgerideen aber transparent und begründen ihre Entscheidungen gegenüber den Bürgern.

Hintergrundinformationen

Eine Variante des Beteiligungshaushaltes ist der Sparhaushalt, bei dem die Bürger mit Blick auf ein vorgegebenes Budget nicht zu Investitions- und Aktivitätsvorschlägen aufgerufen werden, sondern Sparvorschläge und Steuersätze zur Erreichung eines Einsparziels einbringen sollen.

Die Bürger wirken als Impulsgeber, sehen konkrete Ergebnisse ihrer Vorschläge und werden so die direkten Mehrwerte einer Mitwirkung schätzen lernen. Der Mehrwert für die Politik liegt in einer nichtrepräsentativen Beratung unter Nutzung der „Intelligenz der Massen“ und im frühzeitigen Erkennen der Wünsche und Prioritäten. Einzelne Ergebnisse geben politischen Entscheidungen eine Legitimationsbasis. Obwohl sich nicht alle Bürger beteiligen und Medien auf die Mitwirkung Einfluss nehmen, könnten potenziell alle Bürger am Angebot teilnehmen. Risiken wie zu geringe Beteiligung oder Scheinbeteiligung, dominante Minderheiten und eine Boulevardisierung gilt es im Blick zu halten. Dennoch legt ein Beteiligungshaushalt ein Fundament für eine bessere Akzeptanz politischer Entscheidungen in der Bürgerschaft, eine geringere Politikverdrossenheit und öffnet neue Wege für innovative Lösungsansätze (von Lucke et al., 2011, S. 12–14).

4.5.2 Bürgerhaushalte

Denkbar und im wörtlichen Sinne eines „Bürgerhaushalts“ ist es auch, Bürgern als Gruppe die Verantwortung zur Erstellung eines verbindlichen Haushaltsplans vollkommen zu übertragen. Dabei handelt es sich um einen direktdemokratischen Ansatz ohne gewählte Repräsentanten, mit dem erreicht werden soll, dass von den Bürgern ein Haushaltsplan bis zu einem vorgegebenen Zeitpunkt aufgestellt und für die umsetzende Verwaltung verbindlich beschlossen werden soll. Bürgerhaushalte sind „nichtrepräsentative Mitberatungs- und Mitentscheidungsinstrumente“ nach dem Grundsatz „Keine Entscheidung über mich ohne mich!“, die durch IT-Unterstützung erfolgreich realisiert werden können. In demokratischen Staaten erscheint dies ein idealtypisches Denkmodell zu sein, das sich (eigentlich nach einem politischen Haushaltsbeschluss) etwa zum Quartiersmanagement auf ein Viertel übertragen lässt. Es entfaltet seine Wirkung dagegen in allen Regionen mit chaotischen oder anarchistischen Strukturen ohne Ordnung und demokratische Konstitution, aus denen sich staatliche Akteure faktisch zurückgezogen haben, wie etwa in Elendsvierteln oder Slums.

Bis zu einem vorgegebenen Zeitpunkt erarbeiten interessierte Bürger einen Haushaltsentwurf zu einem in der Regel gedeckelten Budget aus. Dieser Entwurf kann im Sinne einer laufenden öffentlichen Konsultation kommentiert, ergänzt und bewertet werden. Der verbindliche Beschluss des Haushaltsplans wird zu einem vorgegebenen Zeitpunkt entweder von den Bürgern selbst beschlossen oder vom gewählten Rat auf Basis der Vorlage bestätigt. Vorstellbar wäre es, den Bürgern im Nachgang zum Beschluss auch die Überwachung und Prüfung der Haushaltsbewirtschaftung zu übertragen.

Ein solcher Ansatz eignet sich vor allem in kleinräumigen überschaubaren Regionen mit direktdemokratischer Tradition sowie zur lokalen Verteilung von Fördermitteln. Bürgern werden direkte Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeiten gegeben. So kann lokal eine Handlungsagenda unter Einbindung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft gesetzt werden. Dies erfolgt in der Regel nichtrepräsentativ und bedeutet eine Entmachtung gewählter Gremien. Zudem kann niemals eine Einbindung aller Bürger gewährleistet werden. Sorgenvoll stimmen dabei Befürchtungen, sich einem Diktat von engagierten Minderheiten, gut organisierten Lobbygruppen und Stimmen gekaufter Mitbürger beugen zu müssen. Ein solches Verhalten kann von der Presse durchaus skandalisiert werden. Dennoch überzeugen solche Ansätze, wenn sie Bürger vor Ort mobilisieren, Wirkung entfalten und der Korruptionsbekämpfung dienen (von Lucke et al., 2011, S. 21–23).

4.5.3 Handbücher, Anleitungen und Werkzeuge

Zu Widersprüchen und zur Wirklichkeit des partizipativen Planungsmodells von Beteiligungs- und Bürgerhaushalten hat Rogerio Rodrigues Mororó am Beispiel von Porto Alegre (Brasilien) geforscht. Seine ausgezeichnete Dissertationsschrift (Mororó, 2014) eröffnet wertvolle Einblicke in Theorie und Praxis. Sebastian Schneider hat sich in seiner Dissertation (Schneider, 2018) mit den Einflussfaktoren bei Bürgerhaushalten in Deutschland am Beispiel der Stadt Oldenburg auseinandergesetzt. Mittlerweile haben auch eine Reihe an deutschen Städten wie Köln, Oldenburg und Frankfurt am Main ihre Evaluierungen von Bürger- und Beteiligungshaushalten veröffentlicht. Ergänzt wird dies durch Portale wie Buergershaushalt.org (2021) von der Bundeszentrale für politische Bildung. Wertvoll sind zudem Leitfäden, Handbücher und Handlungsanleitungen, die über Beteiligungs- und Bürgerhaushalte sowie Methoden, Werkzeuge und Umsetzungen informieren. Praxisbezogene Publikationen helfen, um von den Erfahrungen anderer Kommunen zu profitieren.

4.5.4 Best Practice: Beteiligungshaushalte

Vorbildhafte Umsetzungen für Beteiligungshaushalte, die sich für eine vertiefende Analyse eignen, finden sich in Friedrichshafen am Bodensee, Berlin-Lichtenberg, Stuttgart und Freiburg.

Aus der T-City Friedrichshafen hat sich 2010 die Anliegenmanagementplattform „Sags-doch.de“ entwickelt. 2015 wurde sie um das Bürgerbeteiligungswerkzeug „mach-mit!“ ergänzt. Die erste Bürgerbeteiligung fand gleich zum Doppelhaushalt 2016/17 der Stadt Friedrichshafen statt. Zwei Jahre später folgte zum Doppelhaushalt 2018/19 erneut ein Lauf, der den Fraktionen viele Impulse gab. Der Kreistag des Bodenseekreises beschloss 2018 über dieselbe Plattform eine Bürgerbeteiligung zum Haushalt 2019 durchzuführen. Verwaltung, Kämmerer und Fraktionen haben dadurch viel gelernt und wertvolle Impulse sammeln dürfen.

Berlin-Lichtenberg hat 2005 den ersten Beteiligungshaushalt in Deutschland durchgeführt und seitdem dafür mehrere Preise erhalten (BHL, 2021). In der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart hat sich seit 2011 ein Beteiligungshaushalt unter der Marke „Bürgerhaushalt“ etabliert (BHS, 2021). Die Stadt Freiburg setzt seit 2014 auf Beteiligungshaushalte. Zahlreiche Vorschläge finden sich in den Änderungsanträgen der Gemeinderatsfraktionen wieder. Viele davon werden in den Doppelhaushalt übernommen, auch solche, die ursprünglich

nicht im Haushaltsentwurf vorgesehen waren. Weitere Vorschläge gelangen im Verlauf der folgenden Jahre auf die städtische Agenda.

4.6 Offene Vergabe

Für das öffentliche Haushaltswesen sind Ausschreibungen und Vergaben ebenso relevant. Im folgenden Abschnitt wird aufgezeigt, wie Transparenz im Bereich von Beschaffung und Vergabe geschaffen werden kann.

4.6.1 Öffentlicher Einkauf und offene Vergabe

Durch die Vergabe wird das politische Handeln konkretisiert. Staatliche und kommunale Stellen beschaffen Produkte und Dienstleistungen am Markt, für deren Einkauf sie öffentliche Mittel ausgeben, die an anderer Stelle eingenommen werden müssen. Um die monopolartige Situation der Verwaltung nicht in ungerechtfertigter Weise gegen die Anbieter auszuspielen, organisiert sich das öffentliche Beschaffungswesen über Ausschreibungen und Vergaben. Zunehmend werden dazu elektronische Vergabeplattformen verwendet. Im föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik beschaffen zuständige Beschaffungsstellen der Ämter und Behörden eigenständig. Dafür nutzen sie teilweise öffentliche oder privatwirtschaftliche Ausschreibungsplattformen. Eine verlässliche Gesamtübersicht über Umfang, Volumen und Stellen lag mangels statistischer Erfassung bis 2020 nicht vor.

Überlegungen zur angemessenen Öffnung des öffentlichen Einkaufs und Vergaben sowie zu offenen Vergabedaten spielen in Wissenschaft und Zivilgesellschaft durchaus eine Rolle. In ihrer Dissertation hat sich Britta Reuter der Frage gestellt, wie Transparenz und die Öffnung öffentlicher Einkaufsdaten im Kontext offener Verwaltungsdaten auch für Deutschland Realität werden kann. Das Werk (Reuter, 2021) gilt als wichtiger Meilenstein für die weitere Öffnung der Vergabe und der Vergabedaten in Deutschland. Die Verfasserin hat Vergabe- und Bekanntmachungsportale auf Bundes- und Landesebene analysiert, ein konkretes Leitbild formuliert und Handlungsempfehlungen vorgelegt. All dies wird zu einer Modernisierung des Vergabewesens in Deutschland, insbesondere bei Vergaben im Unterschwellenbereich, beitragen.

Der Begriff „öffentlicher Einkauf“ wird dabei als Oberbegriff für die Versorgung von öffentlichen Bedarfsträgern mit Lieferungen und Leistungen verwendet. Die Käufer kommen aus dem öffentlichen Sektor und kaufen Produkte,

Güter und Dienstleistungen für den öffentlichen Bedarf ein. In der Regel übernehmen spezielle Organisationseinheiten in Behörden die Funktion des Einkaufens nach den Regeln des Ausschreibungswesens. Das Einkaufsvolumen öffentlicher Stellen in der Bundesrepublik Deutschland wird für 2019 auf über 30 Milliarden EUR pro Jahr geschätzt. Die Vergabe umfasst nur die Auftragsvergabe sowie den prozessualen Ablauf gemäß den Vergabeordnungen und dem Vergaberecht. Sie ist damit nur ein Teil des übergeordneten und weiterreichenden Einkaufsprozesses, der mit der Bedarfsanalyse beginnt und auch die Lieferungen, Zahlungstransaktionen und Zeiträume der Garantiegewährleistungen umfasst (Reuter, 2021, S. 33–34).

4.6.2 Bestandsaufnahme öffentlicher Einkaufsdaten

Ein offener öffentlicher Einkauf, im Prinzip also das Ergebnis der Schnittmenge von öffentlichem Einkauf, Electronic Government und Open Government, gilt es in Deutschland in den 2020er-Jahren noch aufzubauen. Staatliche Einkaufsdaten werden bisher kaum geöffnet und geteilt. Für den Zugriff auf Ausschreibungsunterlagen müssen Unternehmen vielfach bezahlen. Solange der Vergabeprozess läuft, muss Vertraulichkeit gewährleistet sein. Nach erfolgter Vergabe kann aber Transparenz über Angebote und Zuschläge geschaffen werden. Öffentlichen Ausschreibungsportalen mangelt es bisher an einer durchgängigen Verbindung und Vernetzung ebenso wie an einem automatischen Zuordnen der Ausschreibungen zu Angeboten und ihren Auswertungen. Zwar sind Daten zu Ausschreibung, Bewertung und Vergabe in den bestehenden digitalen Vergabesystemen in Deutschland vorhanden, ergänzende Daten zur Planung und Ausführung fehlen jedoch. Auch die Qualität der bisher vorliegenden Einkaufsdaten muss als verbesserungswürdig eingestuft werden. 2020 fehlte zudem eine ebenenübergreifende Umsetzungsstrategie für ein elektronisches Vergabernetzwerk in Deutschland (Reuter, 2021, S. 232–233).

Kenntnisse über die Verbreitung von offenen öffentlichen Einkaufsdaten werden dabei helfen, eine Öffnung des Vergabewesens zu forcieren. Dies führt zu einem erhöhten Wettbewerb der Anbieter und Preisreduktionen zu Gunsten staatlicher Stellen, zur gezielteren Korruptionsbekämpfung und zur Haushaltstransparenz. Zur Umsetzung sind aber politischer Wille zu Transparenz und Zusammenarbeit sowie ein politischer Diskurs mit der Wirtschaft erforderlich. Vermutlich bedarf es auch einer gerichtlichen Auseinandersetzung, um eine breite öffentliche Akzeptanz für die erforderliche Neubewertung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nach einer Öffnung des Vergabewesens und der Öffnung von Ein-

kaufsdaten zu gewinnen. Sorge bereiten Ansehensverluste staatlicher Stellen, sollten unvorteilhaft geschlossene Verträge so publik werden. Dies führt aber auch zu besseren Einsparpotenzialen durch Transparenz und eine verlässliche Vergabestatistik, zu einer verstärkten elektronischen Vergabe und zur Realisierung weiterer Synergieeffekte (Reuter, 2021, S. 243).

4.6.3 Offenes öffentliches Beschaffungswesen

Ein offenes öffentliches Beschaffungswesen kann in Deutschland durchaus realisiert werden. Schließlich liegt ein Großteil der öffentlichen Einkaufsdaten digital vor. Aber nur ein gutes Drittel der Daten werden online und maschinenlesbar bereitgestellt. Kenntnisse über die Verbreitung von offenen öffentlichen Einkaufsdaten werden helfen, eine Öffnung des Vergabewesens zu forcieren. Bislang fehlt es noch am politischen Willen zur Schaffung von Transparenz im Bereich des öffentlichen Einkaufs sowie an einer Anpassung der Rechtslage. Es dominieren eher die Sorge um Amts- und Dienstgeheimnisse sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen, wenn Verwaltungsbehörden und deren Mitarbeiter über die Öffnung des Vergabewesens und deren Konsequenzen nachdenken. Dahinter steckt auch die Sorge und die Erfahrung, durch zu viel Transparenz die langwierigen Vergabeverfahren noch mehr zu verlangsamen, da sich mehr Angriffspunkte für Einsprüche vor der Vergabekammer ergeben. Dass Transparenz nach der Vergabeentscheidung zu einer rechtskonformen Vergabe im Sinne von Rechenschaft gehören muss, wird dabei gerne ausgeblendet. Ebenso entspricht der Wunsch, die Kalkulation eines Angebots gegenüber dem Staat und der Konkurrenz nicht aufzudecken, der gelebten Tradition in Deutschland.

Politisch wäre es vorstellbar, wie etwa in Brasilien, dass das öffentliche Interesse an Transparenz der Gebote um öffentliche Mittel höher wiegt als die Interessen der Unternehmen, die eine Anbieter- und Angebotstransparenz verhindern wollen. Transparenz wird sicherlich auch zu substantziellen Veränderungen führen, etwa tagesaktuelle Übersichten zur Auftragsvergabe oder die Weiterverwertung von offen einsehbaren Vertragstexten durch Dritte. Insofern bedarf es eines Leitbildes zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs. Britta Reuter sieht die Öffnung der öffentlichen Einkaufsdaten als Teil der digitalen Transformation des öffentlichen Einkaufs sowie die zentrale Vision für die kommenden Jahre. Daraus leitet sie die konkrete Mission ab, die öffentlichen Einkaufsdaten des Unterschwellenbereichs zur optimierten Steuerverwendung über das GovData.de-Portal bereitzustellen (Reuter, 2021, S. 360).

4.6.4 Internationale Best Practice als Vorbild für Deutschland

Beispiele zu Open Contracting aus aller Welt zeigen, dass sich offene Einkaufsdaten und eine offene Vergabe realisieren lassen und so Wirkung erzielen. In ihrem Werk geht Britta Reuter etwa vertieft mit Fallbeispielen auf die Entwicklungen in Frankreich (Reuter, 2021, S. 342–350) und in der Slowakei (Reuter, 2021, S. 332–341) ein und leitet daraus Implikationen für Deutschland ab.

Die kanadische Provinz Nova Scotia veröffentlicht seit Jahren bei der Zuschlagsinformation nicht nur den Gewinner der Vergabe sowie die Höhe dessen Gebots, sondern auch eine transparente Übersicht aller unterlegenen Bieter und deren finanzielle Gebote.

Die italienische Regierung begann 2012 unter dem Ministerpräsidenten Monti mit dem Portal OpenCoesione.gov.it (2021) eine kartografische Übersicht der Auszahlungen von Kohäsionsmitteln der Europäischen Union in Italien zu publizieren. Betrachter verstanden rasch, welche Regionen für welche Projekte von den Zuwendungen profitieren sollten. Dies sorgte in Italien für erhebliche Diskussionen.

Internationaler Treiber einer offenen Vergabe ist die zivilgesellschaftlich organisierte Open Contracting Partnership (2021). Sie koordiniert Aktivitäten und hat mit dem Open Contracting Data Standard Modell auch einen Standard gesetzt.

4.6.5 Handlungsfelder zur Öffnung des öffentlichen Einkaufs

Zur Etablierung eines offenen öffentlichen Beschaffungswesens in Deutschland bedarf es einer Strategie, um dieses Ziel in politischen Programmen zu verankern, um von einer Teilnahme an der Open Contracting Partnership zu profitieren und um nachhaltige Projekte aufzusetzen. All dies gilt es zu koordinieren und zu organisieren. Mit einer Anpassung des Vergaberechts an eine Öffnung können die Berichtspflichten für einkaufende staatliche Stellen angepasst werden. Technische Fortschritte und Standards werden neuartige Einsatzpotenziale eröffnen. Gelebte Transparenz, Partizipation und Kollaboration tragen dazu bei, eine breite Unterstützung zu erzielen (Reuter, 2021, S. 364–376).

4.7 Beteiligungsberichte

Um Transparenz im Haushaltswesen zu schaffen, sind nicht zuletzt Beteiligungsberichte ein wichtiges Instrument. Im folgenden Abschnitt wird erläutert, wie Beteiligungsberichte heute und zukünftig aufbereitet werden können.

4.7.1 Transparenz über Beteiligungen

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben können Gebietskörperschaften auch auf Unternehmen und andere Organisationen auslagern. Häufig besitzen sie dazu zahlreiche Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen. Mit einem Beteiligungsmanagement wird sichergestellt, dass Einfluss auf diese Beteiligungen genommen werden kann. Zugleich muss die Frage beantwortet werden können, welche Leistungen mit welchen Mitteln erbracht werden und welcher Beitrag für die Erbringung öffentlicher Aufgaben erwirtschaftet wird. Dazu ist eine Transparenz über die Beteiligungen unerlässlich (Papenfuß et al., 2015, S. 3–4).

4.7.2 Instrument: Beteiligungsberichte

Jährliche Berichte des Beteiligungsmanagements helfen, einen Überblick über die zahlreichen Beteiligungen zu bekommen, die jeweils für sich ihre eigenen Geschäftsberichte veröffentlichen. Kernaufgabe des Beteiligungsberichts ist die Darstellung der öffentlichen Vermögensbestände, die durch die Beteiligung an Unternehmen entstanden sind. Zugleich leitet sich aus der Aufbereitung ab, wieso das Engagement noch notwendig ist und welche Mehrwerte sich aus den jeweiligen Beteiligungen ergeben (Hartenstein, 2015).

Bürger erhalten so einen Überblick über die Vielfalt öffentlicher Beteiligungen und die Anteile an den jeweiligen Organisationen. Zugleich wird die Mittelverwendung in den öffentlichen Unternehmen verständlich. Beteiligungsberichte zeigen zudem die Rolle der Beteiligungen für die Daseinsvorsorge in der Region deutlich auf. Politik und Verwaltung bekommen aus diesen Berichten die Auskunft, inwieweit demokratisch gewollte Handlungsziele wirksam und wirtschaftlich erfüllt werden. Der Überblick über bilanzielle Informationen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der öffentlichen Unternehmen sichert einen Gesamtüberblick, ob das Richtige getan wird oder ob es richtig getan wird (Papenfuß et al., 2015, S. 3–4). Mittlerweile gibt es einige Handbücher und Leitfäden zur Erstellung

von Beteiligungsberichten, die so zur Professionalisierung solcher Berichte beitragen. Bisher werden Beteiligungsberichte vor allem in Papierform und elektronisch in Form von PDF-Dokumenten bereitgestellt. Offene Standards und offene Schnittstellen zu öffentlichen Beteiligungen wurden in Deutschland noch nicht gesetzt, obwohl sich gerade hier für vernetzte offene Daten viele Möglichkeiten eröffnen.

4.7.3 Offene Unternehmensregister

Ganz im Sinne offener Handelsregisterdaten könnten Metadaten zu Unternehmen derart in einem offenen Unternehmensregister gesammelt und offen geteilt werden, dass sie Dritte auf Basis offener Standards und Schnittstellen für Analysen und Anwendungen bereitgestellt werden. Ein globaler Verbund solcher (nationaler) offener Unternehmensregister würde es erlauben, relevante Hintergrundinformationen zu allen Unternehmen abzurufen. Eine solche Transparenz trägt zu einer globalen Markt- und Unternehmenstransparenz bei. Sie ist eine wichtige infrastrukturelle Grundlage für einen globalen digitalen Markt.

Open Corporates (2021) ist ein britisches Datenportal, das den Zugang zu Unternehmensdaten von mehr als 200 Millionen Unternehmen erschließt. Neben der Webseite stehen auch die Programmierschnittstelle OpenCorporates' API und Datenbestände zum Abruf bereit. Das Unternehmen wurde 2010 gegründet, durchlief den Inkubator des Londoner Open Data Instituts und ist auf Grund seiner Förderung von Unternehmensdatentransparenz mehrfach prämiert worden.

Auf Basis offener Standards und Schnittstellen für Unternehmensmetadaten lassen sich Beteiligungsberichte von Gebietskörperschaften künftig vollkommen neuartig generieren. Daten, Kennzahlen und Berichte werden dann offen hinterlegt, so dass sie im Sinne von Linked Open Data tagesaktuell miteinander verknüpft und verwendet werden können. Organigramme und Beteiligungsstrukturbäume können dann auf Knopfdruck täglich und nach jeder Veränderung neu erzeugt werden.

4.7.4 Moderne Beteiligungsberichte

Moderne Beteiligungsberichte nutzen bereits zahlreiche Möglichkeiten der Datenaufbereitung und der Datenanalyse, selbst wenn weder offene Unternehmensdatenstandards verwendet noch Berichtsdaten offen bereitgestellt werden. Dazu zählen unterschiedliche Aufbereitungen und Visualisierungen, etwa nach unmittelbarer

und mittelbarer Beteiligung oder nach alleiniger, Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung sowie Rechtsformen. Auch Kennzahlen zur Geschäftsentwicklung, Beschäftigungszahlen, der Anteil von Frauen, die Höhe von finanziellen Zuwendungen sowie die Zusammensetzung und Vergütung der Geschäftsführungen und der Überwachungsorgane bieten weitere Anknüpfungspunkte. Ebenso lassen sich Maßnahmen zur Nachhaltigkeit in den Berichten zusammentragen und redaktionell aufbereiten. Graphische Beteiligungsbäume wachsen mit der Anzahl der Beteiligungen und erschließen die komplexe Materie rasch und übersichtlich.

4.7.5 Ausblick: Offene Beteiligungsberichte

Sollen für ein zeitgemäßes Public Management bis Ende der 2020er-Jahre offene Beteiligungsberichte Realität werden, etwa um die Möglichkeiten vernetzter offener Daten eindrucksvoll nutzen zu können, sind noch einige Aufgaben zu bewältigen. Zunächst muss international an die offene Standardisierung von Unternehmensdaten und Beteiligungsberichten herangegangen werden. Zugleich bedarf es akzeptierte offene Schnittstellen, um diese Datenbestände sicher transferieren zu können. Derzeit wird dazu vom W3C an einer Reconciliation Service API (2021) gearbeitet. Aber erst, wenn entsprechende Unternehmensdatenbanken mit Daten und strukturierten Berichten gefüllt sind, lassen sich Kennzahlen, Übersichten, Organigramme, Beteiligungsportfolios und Beteiligungsberichte automatisch erstellen. Eine solche Schnittstelle wird noch mehr Potenziale eröffnen. Eine derartige Aufbereitung erlaubt eine erweiterte Analyse der staatlichen oder kommunalen Verschuldung. Bekanntlich werden Beteiligungen bei klassischen Finanz- und Schuldenanalysen eher selten betrachtet. Manchmal bietet es sich aus taktischen Gründen an, Schulden aus dem Blickfeld der Politik und Rechnungshöfe zu nehmen.

Literatur

- BHL. Bürgerhaushalt Lichtenberg. (2021). Online: <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- BHS. Bürgerhaushalt Stuttgart. (2021). <https://www.buergerhaushalt-stuttgart.de>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Buergerhaushalt.org. (2021). <https://www.buergerhaushalt.org>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Bundeshaushalt. (2021). <https://www.bundeshaushalt.de>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Eichhorn, P. (2002). Aufstellung des Haushaltsplans. In P. Eichhorn et al. (Hrsg.), *Verwaltungsllexikon* (3. Aufl., S. 57–58). Nomos.

- Hartenstein, H. (2015). *Herausforderungen von großen frei zugänglichen Datenbeständen des öffentlichen Sektors – Big Open Public Data, TOGI-Schriftenreihe* (Bd. 14). ePUBLI GmbH.
- IBP. International Budget Partnership. (2019). *Open budget survey*. https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf. Zugegriffen am 06.12.2021.
- International Budget Partnership. (2021). <https://www.internationalbudget.org>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- von Lucke, J. (2011). Open Budget – Gedanken zur Öffnung des Haushaltswesens im Zeitalter sozialer Medien und vernetzter Communities. In: H.-U. Heiß, P. Pepper, H. Schlinghoff & J. Schneider (Hrsg.), *INFORMATIK 2011 – Informatik schafft Communities, CD-ROM*, GI-Edition, Lecture notes. Gesellschaft für Informatik. <http://www.user.tu-berlin.de/komm/CD/paper/061123.pdf>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- von Lucke, J., & Geiger, C. (2010). *Open Government Data – Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors*, Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen, Stand 03.12.2010. Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University gGmbH. https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf. Zugegriffen am 06.12.2021.
- von Lucke, J., Geiger, C., Hoose, A., & Schreiner, M. (2011). *Open Budget 2.0 & Open Budget Data – Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten*, Stand 24.10.2011. Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University gGmbH. <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-111024-OpenBudget-V1.pdf>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Mororó, R. R. (2014). *Das „partizipative“ Stadtplanungskonzept von Porto Alegre, – Widersprüche und Wirklichkeit eines partizipativen „Planungsmodells“ Brasilien*. Springer VS. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-05889-0.pdf>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Offener Haushalt. (2021). <https://offenerhaushalt.de>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- OffenerHaushalt.at. (2021). <https://www.offenerhaushalt.at>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Open Budget Survey. (2021). <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Open Coesione. (2021). <https://opencoesione.gov.it>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Open Contracting Partnership. (2021). <https://www.open-contracting.org>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Open Corporates. (2021). <https://opencorporates.com>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Papenfuß, U., Peper, H., & Steinhauer, L. (2015). Qualität kommunaler Beteiligungsberichte im deutschlandweiten Vergleich. Messmodell, Checkliste und Ranking von 81 Großstädten. In R. Böhmer, J. Kegelmann & J. Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung* (Heft. 8, S. 1–60).
- Portaltransparencia.gov.br. (2021). <http://portaltransparencia.gov.br>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Reconciliation Service API. (2021). <https://reconciliation-api.github.io/specs>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Reuter, B. (2021). *Transparenz öffentlicher Einkaufsdaten in Deutschland -Anforderungen und Handlungsfelder im Kontext von Open Government*. Springer Gabler. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-31687-7.pdf>. Zugegriffen am 06.12.2021.

- Schmidt, U. (2002). Haushaltskreislauf. In P. Eichhorn et al. (Hrsg.), *Verwaltungslexikon* (3. Aufl., S. 474). Nomos.
- Schneider, S. H. (2018). *Bürgerhaushalte in Deutschland – Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung*. Springer VS. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-19030-9.pdf>. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Statistisches Bundesamt. (2021). *Finanzen und Steuern – Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts*. Fachserie 14, Reihe 2. Statistisches Bundesamt. https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000134. Zugegriffen am 06.12.2021.
- Texas Transparency. (2021). *Comptroller Texas*. <https://comptroller.texas.gov/transparency>. Zugegriffen am 06.12.2021.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Zusammenfassung

Bürger stellen in einem offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln wesentliche Akteure dar. In diesem Abschnitt wird thematisiert, wie die Einbindung der Zivilgesellschaft auch durch digitale Ansätze gelingen kann. Ausgehend von der theoretischen Annäherung an die Entscheidungsfindung von Politik und Verwaltung werden verschiedene Formen politischer Partizipation vorgestellt und auf Ansätze wie E-Partizipation, Bürgerbeteiligung in Echtzeit sowie durch die Unterstützung von künstlicher Intelligenz eingegangen.

5.1 Entscheidungsfindung in Politik und Verwaltung

Für das Verständnis der Teilhabe von Bürgern am Politik- und Verwaltungshandeln ist es zunächst notwendig, sich mit Entscheidungen im öffentlichen Sektor und ihrer Umsetzung auseinanderzusetzen. Der folgende Abschnitt zeigt die einzelnen Schritte der Entscheidungsfindung in Theorie und Praxis auf.

5.1.1 Meinungsbildung, Agenda Setting und Entscheidungen

Der sechsstufige Politikzyklus Abschn. 1.4.1 bietet einen hilfreichen Rahmen, um zwischen Entscheidungsfindung und -umsetzung zu unterscheiden. Die ersten drei Stufen Problemdefinition, Agenda Setting und Entscheidungsfindung liegen im

Verantwortungsbereich der Politik. Die nachfolgenden drei Stufen Implementation, Monitoring und Evaluation sind Aufgaben, die eher der Verwaltung zugeschrieben werden. Von diesem Rahmen ausgehend lassen sich die folgenden Schritte auf dem Weg zur Entscheidungsfindung skizzieren.

Wesentliche Grundlagen für das Treffen von Entscheidungen finden sich in der Meinungsbildung. Diese kann als eine Artikulation von Interessen und Problemstellungen bezüglich einer Thematik verstanden werden. Im politischen Kontext konkretisiert sie sich in Form von politischen Positionen. Bereits hier können auch Akteursgruppen außerhalb von Politik und Verwaltung aktiv miteinbezogen werden. Diese tragen durch ihre Aktivitäten zur weiteren Meinungsbildung bei. Mögliche Impulsgeber sind hier Vereine, Verbände, die Zivilgesellschaft und die Presse.

Nachdem unterschiedliche Meinungen und Optionen aufeinandertreffen, geht es mit dem Agenda Setting um das Setzen von Themenschwerpunkten. Hier werden Vorschläge konkretisiert und Entscheidungen über künftige Aktivitäten getroffen. Dabei muss geklärt werden, welche Probleme konkret bearbeitet und welche Maßnahmen, Instrumente und Programme dafür eingesetzt werden sollen. Ebenso muss abgestimmt werden, in welcher Art und Weise die Lösung der Probleme vorangetrieben wird (Bogumil & Jann, 2020, S. 212). Das Agenda Setting gipfelt daher in einer Auswahl von mehreren Handlungsoptionen. Eine Möglichkeit ist dabei auch immer das Nichtstun, also eine bewusste Entscheidung für das Fortbestehen des aktuellen Zustands.

In einer Entscheidungsfindung mit gesamtgesellschaftlich verbindlicher Wirkung liegt eine zentrale Aufgabe der Politik. Die Entscheidungsfreudigkeit der jeweiligen Akteure spielt hier eine entscheidende Rolle. Unter Entscheidungsfreudigkeit wird die Bereitschaft verstanden, zügig zu entscheiden – auch unter Inkaufnahme von Risiken (Püttner, 2000, S. 334 f.). So lassen sich Verzögerungen bei Entscheidungen vermeiden, wenn im weiteren Verlauf keine nennenswerte Optimierung in Form von zusätzlichen Informationen oder neuen Erkenntnissen zu erwarten ist. Eine etwaige Ungewissheit über Folgen und Wirkungen aufgrund unvollständiger Informationen geht damit einher.

5.1.2 Entscheidungstheorien im öffentlichen Sektor

Idealtypisch gehen Akteure bei der Entscheidungsfindung rational vor. Sie definieren und analysieren konkret die zu lösenden Probleme sowie die zu erreichenden Ziele. Die Suche nach möglichen Alternativen der Zielerreichung sowie der jeweiligen Kosten und Nutzen erfolgt systematisch. Nach einer vergleichenden Analyse

aller Handlungsoptionen wählen die Akteure die beste Option zur Erreichung der Ziele aus (Bogumil & Jann, 2020, S. 214). Die moderne Organisationsforschung zeigt jedoch, dass dieses normative Modell fast immer unrealistisch ist (ebd.). Es gibt daher zahlreiche sogenannte „nicht-rationale“ Entscheidungstheorien, die sich an einer realistischen Einschätzung von Entscheidungsprozessen versuchen.

Das Konzept der begrenzten Rationalität von Herbert A. Simon zeigt auf, dass Akteure zwar beabsichtigen sich rational zu entscheiden, aber durch begrenztes Wissen sowie Ressourcen und Kapazitäten gar nicht in der Lage sind alle Informationen zu verarbeiten (Simon, 1955; Bogumil & Jann, 2020, S. 215). Das Konzept des Satisficing basiert auf der Verhaltensannahme, dass Haushalte oder Unternehmen nicht immer nach einer Nutzen- beziehungsweise Gewinnmaximierung streben, sondern sich auch mit einem „nur“ befriedigendem Ergebnis zufriedengeben (Piekenbrock 2018). Übertragen auf Akteure von Politik und Verwaltung bedeutet dies, dass nicht immer zwangsläufig das gesellschaftlich optimale Ergebnis gesucht wird, sondern Entscheidungen durchaus auch zugunsten zufriedenstellender Lösungswege getroffen werden. Eine weitere Theorie der Entscheidungsfindung ist die sogenannte Science of Muddling Through, die Wissenschaft des „Sich-Durch-Wurstelns“ nach Charles E. Lindblom (1959). Demnach tendieren politische Akteure eher dazu, sich durch kleine, unkoordinierte und inkrementelle Schritte einer Problemlösung anzunähern und dabei auf vorhandene, nicht zwangsläufig adäquate Mittel für die jeweiligen Zwecke zurückzugreifen. Das Ergebnis sind oftmals eher marginale Verbesserungen, weit entfernt von der eigentlich zu verfolgenden Vision. Die Garbage-Can-Theorie, die Mülleimer-Theorie, von James March und Johan P. Olsen basiert darauf, dass komplexe Entscheidungsprozesse und Problemlösungen immer auf die Komposition vier dynamischer Strömungen zurückzuführen sind (Cohen et al., 1990, S. 333 in Bogumil & Jann, 2020, S. 223). Die Strömungen „Lösungen“, „Teilnehmer“, „Situationen“ und „Probleme“ existieren weitgehend unabhängig voneinander, bis sie je nach den jeweiligen Organisationsstrukturen (Mülleimer) zusammenfinden. Entscheidungsprozesse, so die Annahme, sind daher auch einem Stück weit dem Zufall geschuldet, welche Probleme, mit welchen Akteuren, in welcher Situation mit welchen Lösungen zusammenfinden. Hieran anknüpfend kann ebenso die Theorie der Windows of Opportunity eingeordnet werden, nach der eine einmalige Entscheidungsgelegenheit dazu führt, neue Probleme mit seit langen diskutierten Lösungen und wichtigen Akteuren zu verbinden (Weimar, 2003; Schmid, 2003 in Bogumil & Jann, 2020, S. 223–224). Es zeigt sich also, dass auch Akteure in Politik und Verwaltung von verschiedenen Gegebenheiten, Unsicherheiten und oftmals auch Zielkonflikten beeinträchtigt werden und so irrationale Entscheidungen getroffen werden können.

5.1.3 Politikdurchführung durch die Verwaltung

Nach dem Treffen einer Entscheidung durch die Politik erfolgt die Umsetzung durch die Verwaltung. In gewissem Maße können hier weitere Entscheidungen hinsichtlich der Programmkonkretisierung, der Ressourcenbereitstellung oder auch Einzelfallentscheidungen von der Verwaltung selbst getroffen werden. Ebenso ist die Verwaltung für die Durchsetzung ihrer Entscheidungen verantwortlich, beispielsweise, wenn gegen Verwaltungsentscheidungen gerichtlich vorgegangen wird. Üblicherweise wirken mehrere Akteure am Entscheidungsprozess mit, wobei die Entscheidungsakte abgestimmt unter Einbeziehung der zuständigen Vorgesetzten erfolgen.

Idealtypisch orientiert sich die Verwaltung bei ihrer Entscheidungsfindung an zwei Ansätzen. Dies sind einerseits Konditionalprogramme, die auf Wenn-dann-Entscheidungen basieren. Wenn beispielsweise die notwendigen Dokumente zur Erstellung eines Reisepasses vorgelegt werden, dann muss die Verwaltung diesen Pass auch ausstellen. Der zweite Ansatz, den die Verwaltung bei der Entscheidungsfindung verfolgen kann, ist das Zweckprogramm. Dabei stehen Mittel zur Erreichung eines Ziels zur Verfügung, die die Verwaltung zweckgebunden dafür einsetzen muss. In der Durchführung werden der zuständigen Behörde aber durchaus Freiräume eingeräumt. Zwischen diesen beiden Ansätzen bestehen auch unterschiedliche Mischformen.

In den vergangenen Jahrzehnten setzt die öffentliche Verwaltung zunehmend auf den Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten. Dies führte vermehrt zur Anwendung von Steuer- und Kontrolltechniken auf Basis von vollständig, genau und operational formulierten Zielen sowie verstärkter Rationalität und Transparenz. Diese zielgerichtete Steuerung von Verwaltung durch Public-Management-Verfügungen zieht eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung nach sich. Public Manager gewinnen so im Staat an Bedeutung, während dies für Politiker einen Machtverzicht bedeuten könnte.

5.2 Teilhabe, Mitwirkung und Partizipation

Politische Entscheidungen und die Kontrolle der Exekutive werden in einer repräsentativen Demokratie nicht unmittelbar vom Volk, sondern vom Parlament als Volksvertretung ausgeübt. Trotzdem gibt es für Bürger neben den Wahlen eine Vielzahl von Möglichkeiten, sich am politischen Geschehen zu beteiligen.

5.2.1 Bürgerbeteiligung

In der Begriffsbestimmung von Bürgerbeteiligung werden teilweise unterschiedliche Akzente gesetzt. Aus Sicht der Autoren kann Bürgerbeteiligung wie folgt definiert werden:

► **Definition: Bürgerbeteiligung** Auf dem Eingebundensein beruhende Teilhabe von Einzelnen oder Gruppen an (politischen) Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen in übergeordneten Organisationen und Strukturen.

Wenn Bürger an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen aktiv mitwirken, kann ihre Meinung Teil des Agenda Settings werden. Neben dem Begriff der Bürgerbeteiligung gibt es zahlreiche Synonyme, die verwendet werden können. Dazu zählen beispielsweise Öffentlichkeitsbeteiligung, Einwohnerbeteiligung, Mitgestaltung, Partizipation oder Teilhabe.

5.2.2 Formen politischer Partizipation der Bürger

Im Rahmen der politischen Partizipation können unterschiedliche Formen von Beteiligung ausgemacht werden. Zum einen sind es die konventionellen Formen von Demokratie, die wie die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen verfassungsrechtlich geregelt und gesetzlich garantiert sind. Ebenso gibt es unkonventionelle, nicht verfasste Formen von politischer Beteiligung der Bürger. Dazu zählen beispielsweise das Engagement in Bürgerinitiativen und Bewegungen, Petitionen, Demonstrationen, Streiks und Besetzungen. Eine Engagementpolitik trägt dazu bei, allgemein das Engagement von Bürgern in Gremien und in Entscheidungsprozessen zu stärken.

Darüber hinaus kann in formelle und informelle Bürgerbeteiligung unterschieden werden. Zur formellen oder gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung gehören beispielsweise die Planungsprozesse mit Beteiligungsverfahren, das Rederecht für Bürger im Gemeinderat, Wahlen und Bürgerentscheide. Informelle oder freiwillige Bürgerbeteiligungsformate, in denen Bürgern in Kontakt mit Politikern kommen können, sind beispielsweise Stadtspaziergänge, Kontaktbüros oder Sprechstunden. Ebenso können Bürger Fachgespräche und Podiumsdiskussionen besuchen oder Arbeitskreise, Projektgruppen und Planungszellen initiieren.

5.2.3 Methoden und Beispiele von Bürgerbeteiligung

Dialogische Bürgerbeteiligung

Seit Februar 2021 besteht in Baden-Württemberg das Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (2021). Damit wurde vom Staatsministerium Baden-Württemberg eine seit mehreren Jahren gelebte Praxis in rechtliche Form gebracht. Zweck der dialogischen Bürgerbeteiligung ist es Bedürfnisse zu erkunden, die innerhalb der Bevölkerung für ein konkretes Thema oder Vorhaben bestehen. Dies wird durch Dialoge der jeweiligen Behörde mit der Öffentlichkeit gewährleistet. Die Durchführung kann durch verschiedene Formate erfolgen. Insbesondere geeignet sind Diskussionsforen, runde Tische und Konferenzen. Der idealtypische Ablauf einer dialogischen Bürgerbeteiligung beginnt mit der Umfeldanalyse durch eine kleine Projektgruppe, in der Kontext und Fragestellungen des Verfahrens bestimmt werden. Anschließend werden sowohl das Beteiligungsformat als auch die jeweiligen Handlungsoptionen festgelegt sowie ein Zeitplan erarbeitet. Diese Erarbeitungen werden online zur Diskussion gestellt, um eine hohe Transparenz zu gewährleisten. Die konkrete Beteiligung geschieht dann idealtypisch durch Personen, die zufällig nach bestimmten Kriterien aus dem Melderegister ausgewählt werden („Zufallsbürger“). Diese werden zu den jeweiligen Handlungsoptionen befragt. Während des Prozesses ist eine laufende (Online-)Kommunikation, gegebenenfalls durch die Unterstützung eines Ombudsmannes, zu gewährleisten. Das Ergebnis der dialogischen Bürgerbeteiligung wird in einem Bericht festgehalten. Beispielsweise bietet das Beteiligungsportal Baden-Württemberg (2021) Interessierten die Möglichkeit, sich über Ansätze der dialogischen Bürgerbeteiligung sowie weiterer Formate zu informieren und einzubringen.

Bürgerräte

Eine ähnliche Form der gelebten Bürgerbeteiligung sind die sogenannten Bürgerräte. Nach der Festlegung eines übergreifenden Themas werden Menschen aus der Bevölkerung durch Losverfahren zufällig ausgewählt und zur Teilnahme am Bürgerrat eingeladen. Der geloste Bürgerrat wird über das anstehende Thema umfassend informiert und diskutiert in Kleingruppen darüber. Zum Abschluss werden gemeinsame Handlungsempfehlungen entwickelt und in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Dies wird dem jeweiligen Gremium wie dem Gemeinderat oder dem Parlament übergeben, in dem über die Annahme, veränderte Übernahme oder Ablehnung der Vorschläge entschieden wird. Das Format der Bürgerräte wurde bereits auf Bundesebene zu den Themen „Demokratie“; „Deutschlands Rolle in der Welt“ und Maßnahmen im Bereich der Klimapolitik realisiert (Bürgerräte, 2019–2021).

E-Partizipation

In verschiedenen Bereichen findet eine zunehmende Etablierung von digitalen Angeboten im Alltag von Bürgern statt. Dies betrifft auch den Bereich der Bürgerbeteiligung. Werden Bürgerbeteiligungsformate digital unterstützt, wird von E-Partizipation gesprochen.

► **Definition: E-Partizipation** Elektronisch unterstützte Partizipation von einzelnen Bürgern oder Gruppen an (politischen) Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen über das Internet und Social Media, die online stattfindet und für alle zugänglich ist (i. A. a. Große, 2018, S. 43).

E-Partizipation kann in unterschiedlichen Formaten durchgeführt werden. Beispiele dafür sind Online-Beteiligungsplattformen, Online-Wikis, kollaborative Textarbeit, digitale Quartiersnetzwerke oder Online-Mediation zur Lösung von Konfliktsituationen.

Die Einbeziehung von Bürgern über digitale Kanäle birgt große Chancen, aber auch Herausforderungen. Ein wesentliches Potenzial besteht darin, neue Zielgruppen zu erschließen und die Beteiligung am politischen Handeln insbesondere für jüngere Generationen nahbar zu machen, die digitale Medien selbstverständlich nutzen. Neue, digitale Kanäle ermöglichen aber auch neue Kommunikationswege. So können Politik und Verwaltung unkompliziert und umfangreich auf Bürger zugehen. Bürger können umgekehrt ihre Anregungen an den zuständigen Stellen einbringen. Auch die Absprache in der Zivilgesellschaft und die Mobilisierung für bestimmte Zwecke selbst lässt sich durch digitale Formate vereinfachen und so das bürgerliche Engagement stärken. Ein entscheidender Vorteil von digitalen Formaten im Gegensatz zu analoger Beteiligung besteht in der zeitunabhängigen Nutzung. Auf Bürgerbeteiligungsplattformen können Teilnehmende ihre Ideen rund um die Uhr einbringen. Es besteht weder Zeit- noch Gruppendruck. Dies kann die Qualität der Ergebnisse positiv beeinflussen. Digitale Formate können auch Beteiligungshürden abbauen. So spielen Status, Herkunft oder Geschlecht in (anonymen) Beteiligungsplattformen keine Rolle. Hemmungen sich einzubringen werden abgebaut. Bestehen die technischen Infrastrukturen, lassen sich digitale Bürgerbeteiligungsansätze schnell und unkompliziert aufsetzen und sind damit auch projektbezogen geeignet. Insgesamt können die Kosten oft geringer ausfallen, da größere Veranstaltungen mit hohem Organisations- und Personalaufwand entfallen.

Andererseits können E-Partizipationsformate der Manipulation und der Beeinflussung von außen ausgesetzt sein. Wer sich einbringt kann nur schwer kontrolliert werden. Daher muss auch IT-Sicherheit und ein ausreichender Datenschutz der Teilnehmenden an den Partizipationsverfahren gewährleistet werden, um beispiels-

weise ein Profiling zu verhindern. Voraussetzung für den Aufbau von E-Partizipationsformaten sind technische Lösungen, die gut durchdacht sind und langfristig eingesetzt werden können. Sie müssen zudem barrierefrei und nutzerfreundlich gestaltet sein. Eine weitere Herausforderung sind finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen, die zum Aufbau dieser Formate erforderlich sind. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Gruppen, wie etwa ältere Menschen, die nicht mit digitalen Angeboten vertraut sind, von der Nutzung dieser Partizipationsformate faktisch ausgeschlossen werden. E-Partizipation kann daher immer nur eine Ergänzung zu analoger Beteiligung sein, diese jedoch nicht ersetzen (Waschler, 2021).

An dieser Stelle soll zur weiteren Vertiefung auf die Dissertation von Katharina Große „Benutzerzentrierte E-Partizipation“ verwiesen werden (Große, 2018). Ebenso eignet sich die Handreichung Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware vom IT-Planungsrat (2018) sowie das von Maria Leitner herausgegebene Werk „Digitale Bürgerbeteiligung“ (2018).

5.2.4 Ziele, Zweck und Effekte von Bürgerbeteiligung

Der Bürgerbeteiligung wird eine Reihe unterschiedlicher Ziele und Auswirkungen auf Staat und Gesellschaft zugewiesen. Ein Überblick wesentlicher Punkte findet sich in der Materialsammlung für die „Allianz Vielfältige Demokratie“, die von der Bertelsmann Stiftung zusammengestellt wurde (Paust, 2016). Durch die Stärkung demokratischer Kompetenzen der Bevölkerung, den Aufbau eines bürgerschaftlichen Engagements sowie die Einbeziehung von Bürgern in die Erbringung von Leistungen kann eine allgemeine Verbesserung der Demokratie erzielt werden. Der offene Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft trägt zu einer Kommunikations- und Verständnisverbesserung bei. Beteiligungsprozesse fördern den Wissensaustausch und die Kontaktbildung unter den beteiligten Akteuren sowie das Verständnis für unterschiedliche Standpunkte, Hintergründe und Zusammenhänge. Gleichzeitig werden durch Öffentlichkeitsbeteiligungen Werte, Präferenzen und Bedürfnisse der Beteiligten sichtbar. Unrealistische Erwartungshaltungen können abgebaut werden. Das Vertrauensverhältnis zwischen Politik, Verwaltung sowie Betroffenen und Beteiligten kann in Bürgerbeteiligungsverfahren gestärkt werden und zu einer größeren gegenseitigen Wertschätzung der erbrachten Leistungen führen. Bürgerbeteiligung hat zudem auch einen dynamischen Effekt auf Entwicklungsprozesse, wenn Bürger aktiv zur Bereicherung öffentlicher Debatten

beitragen. Durch die Einbeziehung der Bevölkerung werden Planungs- und Entscheidungsprozesse transparent gemacht und legitimiert. Beteiligte können eine Qualitätssicherung im Prozess vornehmen und somit effektiv zur Verbesserung von Problemlösungen beitragen. Gleichzeitig gewährleistet eine frühzeitige Bürgerbeteiligung die Erkennung und den Abbau von Konfliktpotenzialen, was zur leichteren Umsetzung von Vorhaben führen kann. Hierdurch lassen sich Kosteneinsparungen erzielen (ebd.).

5.2.5 Partizipationspyramide und echte Bürgerbeteiligung

Eine gute theoretische Grundlage zur Einordnung von Bürgerbeteiligung bietet die Partizipationspyramide von Straßburger und Rieger (2014). Diese unterscheidet verschiedene Stufen der Partizipation. In der ersten Stufe geht es um Informationen über anstehende Entscheidungen, auf der zweiten Stufe können Menschen ihre Meinung zur Thematik äußern und auf der dritten Stufe werden sie zu einer Stellungnahme aufgefordert. Diese werden auch als Vorstufen von Partizipation bezeichnet, da auf keiner dieser drei Stufen sichergestellt ist, dass die Beteiligung Auswirkungen auf die zu treffende Entscheidung hat (Straßburger & Rieger, 2014, S. 230). Echte Beteiligung von Bürgern beginnt nach Straßburger und Rieger erst ab der vierten Stufe der Partizipationspyramide. Hier treffen Fachkräfte Entscheidungen nicht allein, sondern beziehen Bürger ein, um gemeinsam zu entscheiden. Auf der fünften Stufe werden einzelne Bereiche festgelegt, über die Bürger ohne Rücksprache mit den Fachkräften entscheiden können. Die sechste Stufe zeichnet sich dadurch aus, dass Bürger zentrale Entscheidungen eigenständig treffen und dabei von Fachkräften unterstützt und begleitet werden. Auf Stufe sieben findet Partizipation als zivilgesellschaftliche Eigenaktivität statt und liegt allein in bürgerschaftlicher Verantwortung (Straßburger & Rieger, 2014, S. 230 f.). Echte Bürgerbeteiligung muss daher immer ergebnisoffen sein und dient nicht dazu, bloße Akzeptanz für getroffene Entscheidungen herzustellen. Sie muss darüber hinaus immer an Einzelverfahren angepasst werden.

- ▶ Partizipation bedeutet, an Entscheidungen mitzuwirken und damit Einfluss auf das Ergebnis nehmen zu können. Sie basiert auf klaren Vereinbarungen, die regeln, wie eine Entscheidung gefällt wird und wie weit das Recht auf Mitbestimmung reicht (Straßburger & Rieger, 2014, S. 230).

5.3 Bürgerbeteiligung im Politikzyklus

In den vorangegangenen Kapiteln wurde bereits der sechsstufige Politikzyklus vorgestellt Abschn. 1.4.1. Dabei wurde deutlich, dass Open-Government-Trends große Auswirkungen auf die einzelnen Schritte des Politikzyklus haben können. Auch Bürgerbeteiligung verändert das Handeln von Politik und Verwaltung. Auf die Besonderheiten von Bürgerbeteiligung mit digitalen Ansätzen wird im Folgenden eingegangen Abb. 5.1. Zunächst ist dabei zu beachten, dass Bürgerbeteiligung all jene Schritte des Politikzyklus umfasst, die vor der politischen Entscheidung stattfinden. Zivilgesellschaftliche Akteure können bis zu diesem Punkt Einfluss auf Entscheidungsprozesse der Politik und das Ergebnis nehmen. Ist eine Entscheidung aber getroffen, liegt die Umsetzung in den Händen der öffentlichen Verwaltung Abschn. 6.1.

Bildung von Gemeinschaften um akute Probleme

Zu Beginn des Politikzyklus steht die Definition eines konkreten Problems. Dies kann durch politische Akteure erfolgen. Genauso können Bürger Anliegen definieren und sie in den politischen Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozess einbringen. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen es in digitalen Gemeinschaften und sozialen Netzwerken akute Probleme aufzuzeigen, auf die Agenda zu setzen und offen zu diskutieren.

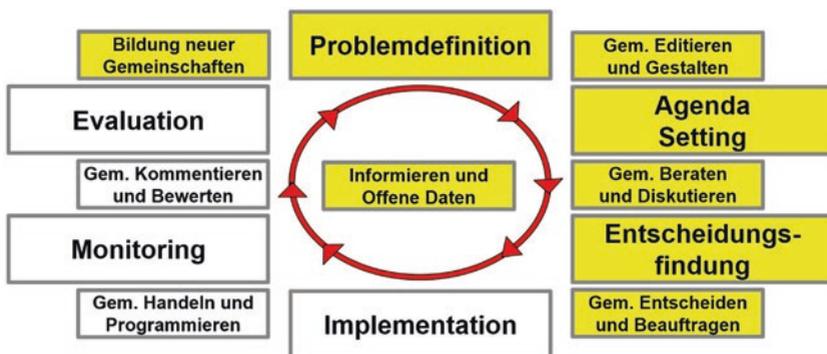


Abb. 5.1 Bürgerbeteiligung im sechsstufigen Politikzyklus. (Quelle: Eigene Darstellung)

Gemeinsames Editieren und Gestalten

Ebenso ist es möglich durch digitale Vernetzung Texte gemeinschaftlich zu editieren und zusammenzustellen. Bürger haben so die Möglichkeit Lösungen für aktuelle Probleme in Politik und Verwaltung zu entwickeln oder Artefakte gemeinsam zu gestalten. Weitere Beispiele finden sich auch im Bereich der Stadtplanung. Durch die transparente Einbeziehung von Bürgern kann die Stadtentwicklung sozial nachhaltig angegangen werden und Ideen von Bürgern zu Gestaltungsmaßnahmen aufgegriffen werden. Zukünftig werden Bauämter auch in der Lage sein, bei Bauvorhaben Einwohner durch virtuelle oder erweiterte Realität bereits in frühen Planungsphasen besser mit einzubeziehen. Durch 2D- oder 3D-Formate werden die visuellen Dimensionen und Auswirkungen baulicher Vorhaben nachvollziehbarer. Betroffene Bürger werden dadurch befähigt, sich konstruktiv mit möglichen Änderungsvorschlägen einzubringen.

Gemeinsames Beraten und Diskutieren

Mittlerweile haben sich deutschlandweit zahlreiche Online-Beteiligungsformate etabliert, die es zivilgesellschaftlichen Akteuren ermöglichen sich zu Vorhaben auf der jeweiligen politischen Agenda zu informieren und darüber in großen Gruppen zu diskutieren und zu beraten. Eine Online-Plattform, die diesen Ansatz verfolgt, ist beispielsweise die Internetpräsenz der Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Detmold (2021). Bürger sind dadurch in der Lage, ein umfangreicheres Meinungsbild zu den jeweiligen Themen zu bekommen.

Gemeinsames Entscheiden und Beauftragen

Diese Ansätze müssen jedoch nicht nur von Kommunen übernommen werden. Auch Einrichtungen der Zivilgesellschaft können für bestimmte Themen die Koordinationsaufgabe übernehmen und Ideen für eine Kommune sammeln. Idealtypisch geschieht dies in der Zusammenarbeit mit weiteren Partnern sowie der jeweiligen Kommune. All dies lässt sich über Social-Media-Kanäle verknüpfen, um die Reichweite zu erhöhen. Mittlerweile ist es sogar möglich, in großen Gruppen über Plattformen gemeinsam zu Entscheidungen zu kommen und darauf aufsetzend Akteure mit weiteren Aktivitäten zu beauftragen.

5.4 Bürgerbeteiligung 1.0–5.0

Sobald über „Bürgerbeteiligung 2.0“ gesprochen wird, stellt sich aus technischer Sicht die Frage nach einer Abgrenzung zur analogen Bürgerbeteiligung ohne Computer und Internet. In Anlehnung an das Häfler Stufenmodell zur Entwicklung des

Internets Abschn. 1.2 müssen aber auch Unterschiede zur einfachen digitalen Bürgerbeteiligung mit E-Partizipation thematisiert werden. Darüber hinaus ist von Interesse, welche weiteren Optionen sich künftig aus dem Internet der Daten, dem Internet der Dinge und dem taktilen Internet für Bürgerbeteiligung noch ergeben.

5.4.1 Bürgerbeteiligung 1.0 mit E-Partizipation

Der frühe Einstieg in Bürgerbeteiligung über das Internet war vor allem durch Webauftritte der Bürgermeister geprägt, in denen diese die Bürger auch im Internet begrüßten und sich besonders freuten, ihre Bürger künftig per Homepage über aktuelle Entwicklungen zu informieren und mit ihnen per Telefon und E-Mail zu kommunizieren. Dazu wurden oft die Telefonnummern und E-Mail-Adressen der für Bürgerbeteiligung verantwortlichen Akteure hinterlegt.

Der Einsatz von ersten elektronischen Partizipationsverfahren (E-Partizipation) sorgte für eine Professionalisierung. Diese Angebote mit ihrer systematischen Nutzerführung erlauben eine gezielte Bündelung der Beteiligungsmöglichkeiten nach Fragen, Themen und Ortsteilen/Regionen. Alle elektronisch eingebrachten Impulse der Bürger lassen sich so digital sammeln, vorsortieren und in den laufenden Beteiligungsprozess integrieren. Idealtypisch läuft ein solcher Beteiligungsprozess über eine elektronische Plattform. Dadurch sind die Koordinatoren in der Lage auch per E-Mail eingetroffene, telefonisch eingehende, im persönlichen Gespräch geäußerte und per Post eingebrachte Vorschläge in den Prozess zu integrieren. E-Partizipationsplattform vereinfachen vor allem den Verantwortlichen im Hintergrund ihre Arbeit.

5.4.2 Bürgerbeteiligung 2.0 mit Web 2.0

Web 2.0-Technologien und gesellschaftliche Medien (Social Media) haben dieser Entwicklung einen weiteren Schub gegeben. Sie vervielfachen die Möglichkeiten für Plattformen und vereinfachen die Nutzerführung derart, dass Bürger auch ohne große Vorbereitung oder Schulung ihre Punkte, Bilder, Kommentare und Filme in Plattformen hinterlegen können. Zudem erlauben sie unkonventionelle Herangehensweisen und bieten hohe Transparenz.

Die Vielfalt der Plattformen wie Facebook, Telegram, TikTok, Twitter, YouTube und Co sowie deren rechtliche Einbettung haben sich dabei allerdings für Staat und Verwaltung zu echten Stoppnern entwickelt. Viele Social Media Anbieter sammeln

zahlreiche Nutzer- und Nutzungsdaten im Rahmen ihrer Angebote. Auf diese Daten können nicht nur die Anbieter selbst, sondern auch deren Werbeträger sowie interessierte staatliche Stellen im Herkunftsland der Dienstanbieter zugreifen, soweit dies dort rechtlich geregelt ist (wie etwa in den USA, Russland und der VR China). Die in Deutschland für den öffentlichen Sektor geltenden Datenschutzregelungen im Umgang mit personenbezogenen Daten der Bürger lassen sich so nicht erfüllen. Deswegen müssen Behörden in Deutschland auf die Verwendung vieler Social Media verzichten und andere Wege gehen.

Zunehmend wird dabei auf eigenständige Partizipationsplattformen gesetzt, die über Web 2.0-Funktionalitäten verfügen und sehr einfach in der Benutzung sind. So hat das Land Sachsen mit Unterstützung des IT-Planungsrat ein Bürgerbeteiligungsportal (2021) entwickelt, in das verschiedene Beteiligungsansätze (Dialoge, Stellungnahmen, Umfragen, Bauleitplanung, Meldeverfahren) integriert sind. Es steht allen Landesbehörden und allen Kommunen des Landes zur Mitnutzung bereit. Bürger sehen ebenso kartenbasiert, wo sie sich aktuell einbringen können. Allen anderen Bundesländern wird diese Plattform zur Weiternutzung angeboten. Nordrhein-Westfalen hat als erstes weiteres Bundesland davon Gebrauch gemacht.

5.4.3 Bürgerbeteiligung 3.0 mit Linked Open Data

Beteiligungsplattformen werden durch Offenheit und eine Vernetzung mit vorhandenen digitalen Datenbeständen weiter an Mehrwert gewinnen. So nimmt die Qualität einer Beteiligungsplattform zu, wenn geobasierte Unterlagen nicht nur in Form von einfachen Fotografien und 2D-Plänen als PDFs abrufbar sind, sondern direkt auf digitale, kartenbasierte 2D- und 3D-GIS-Systeme oder BIM-Modelle zugegriffen werden kann. Nicht E-Mail- und PDF-basierte Baubeteiligungsverfahren, sondern erst BIM-basierte Baubeteiligungsverfahren mit Kommentarmöglichkeiten und Optimierungen direkt am digitalen Baumodell werden die lang geforderten substanziellen Verbesserungen bringen und das Prozessmanagement grundlegend verbessern.

Die dauerhafte Öffnung des kommunalen Steuerungs- und Informationssystems einer Stadt trägt zudem dazu bei, die Bürger und die Verwaltungsmitarbeiter über die Vielfalt an Projekten, Themen, Beteiligungsverfahren und Beteiligten auf dem laufenden Stand zu halten. Diese Transparenz vereinfacht die interne Steuerung und trägt zur Vernetzung im kommunalen Raum bei.

5.4.4 Bürgerbeteiligung 4.0 mit dem Internet der Dinge und Dienste

Die Freie und Hansestadt Hamburg zeigt mit dem digitalen Partizipationssystem DIPAS (2021), dass Bürgerbeteiligung im Zeitalter des Internets der Dinge und Dienste noch weiterentwickelt werden muss. Bürger sollten auch in die Lage versetzt werden, sich mit Hilfe smarter Objekte in Beteiligungsprojekte einbringen zu können. Eine digitale Beteiligung vor Ort im öffentlichen Raum, unterstützt durch ein Modell mit den realen Geokoordinaten, verbessert die Abläufe und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger substanziell. Dies sollte auch positive Auswirkungen auf die Qualität der Beiträge haben. Alle Anregungen können gleich auch im cyberphysischen System im Hintergrund gespeichert und verarbeitet werden.

5.4.5 Bürgerbeteiligung 5.0 in Echtzeit

Leistungsfähige Rechner und Netzwerke der fünften Generation ermöglichen es, sich Planungsmodelle mit smarten Helmen im virtuellen Raum oder mit smarten Brillen im erweiterten städtischen Raum nahezu in Echtzeit anzusehen und sie mit der Realität zu vergleichen. Veränderungen lassen sich dreidimensional und vor den Augen aller Zuschauer durchspielen, prüfen und akzeptieren, anpassen oder verwerfen. Hier eröffnen sich in den kommenden Jahren neuartige Diskursräume für Beteiligung und Gestaltung. Obwohl die Vision eines Holodecks für den Bauausschuss des Gemeinderats im Jahr 2022 noch nach Science-Fiction klingt, lassen sich in Laboren entsprechende Beteiligungsszenarien auch mit Bürgereinbindung bereits testen und weiterentwickeln. Die parallel zunehmende Verfügbarkeit von Echtzeitdaten in Verbindung mit virtuellen Welten wird der Politik ganz neue Arbeits- und Entscheidungsmöglichkeiten eröffnen.

Eine Beteiligung mit digitaler Unterstützung funktioniert, wenn in den relevanten Organen und Institutionen bereits diese neue Beteiligungskultur gelebt wird. Dies kann nach Waschler (2021, S. 30) insofern erfolgreich gelingen, wenn das Wissen und das Verständnis zu Bürgerbeteiligung in der Verwaltung vorhanden, Online- mit Offline-Formaten kombiniert werden, ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, Zuständigkeiten und Umsetzungen abgestimmt werden sowie dazu eine Koordination erfolgt.

5.5 Bürgerbeteiligung und künstliche Intelligenz

Der Einsatz von Werkzeugen und Methoden der „künstlichen Intelligenz“ (KI) wird weitere Veränderungen für gelebte Bürgerbeteiligung bringen. Unter diesem Begriff werden ganz unterschiedliche Technologien und Ansätze in verschiedenen Reifegraden mit unterschiedlichen Sicherheits- und Vertrauensniveaus gesammelt, die menschliche Intelligenz in irgendeiner Form nachbilden sollen. Mainzer umschrieb künstliche Intelligenz 2016 daher als Systeme, die „selbstständig effizient Probleme lösen können“.

5.5.1 Einsatzfelder für künstliche Intelligenz im Staat

Ohne an dieser Stelle mit dem ÖFIT Trendsonar (2018) in technische Details einzusteigen, die zu unterschiedlichen Systemen und Architekturen, Lernmethoden, Technologien und Algorithmen führen, müssen Einsatzfelder im Staat und die damit verbundenen Risiken besonders reflektiert werden. Einerseits gibt es Einsatzbereiche, in denen autonome Entscheidungen von KI-Systemen weder Personen gefährden noch bei Fehlurteilen Schäden entstehen. Andererseits gibt es Einsatzfelder, in denen autonome Entscheidungen von KI-Systemen eine Gefahr für Leib und Leben bedeuten und bei Fehlurteilen mit unvermeidbaren Gesamtschäden zu rechnen ist. Dazwischen liegen allerlei Zwischenstufen, die mit zunehmender Gefahr eine strengere staatliche Regulierung von künstlicher Intelligenz nahelegen.

In einer Studie zu künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung sehen die Autoren fünf zentrale Anwendungsfelder im öffentlichen Sektor (Etscheid et al., 2020). Dazu zählen vor allem die Unterstützung der Verwaltungsmitarbeiter bei ihren Tätigkeiten sowohl im Austausch mit den Bürgern im Front Office als auch bei allen weiteren Tätigkeiten im Back Office. Künstliche Intelligenz kann drittens bei entscheidungsunterstützenden Vorgängen eine wertvolle Unterstützung bieten, ohne dass Menschen aus der Verantwortung genommen werden. Viertens kann eine KI durchaus selbstständig eigene Entscheidungen selbst treffen. Sicherlich wäre dies fünftens auch nahezu in Echtzeit möglich, wenn entsprechende Kapazitäten vorhanden sind.

Für die konkrete Anwendung ist die zugrunde liegende Technologie oft zweitrangig. Vielmehr stellen sich Fragen, zu welchem Zweck KI-Basistechnologien eingesetzt werden können und was sie zu leisten im Stande sind. Die wichtigsten

KI-Basistechnologien werden im Folgenden kurz vorgestellt: Die KI-basierte Mustererkennung analysiert Daten, um darin Regelmäßigkeiten, Wiederholungen, Ähnlichkeiten oder Gesetzmäßigkeiten zu erkennen. IT-Systeme sind vielfach besser in der Lage, wesentlich größere Datenmengen in kürzerer Zeit zu analysieren, als es einem Menschen jemals möglich wäre. KI-basierte Texterkennung nutzt Algorithmen, um Informationen aus unstrukturierten Daten sowie Inhalte aus natürlicher Sprache in maschinenlesbare und damit weiterzuverarbeitende Form zu transformieren. KI-basierte Algorithmen sind dabei nicht nur in der Lage, Wörtern eine Bedeutung zuzuordnen, sondern diese auch im Zusammenhang mit anderen Worten zu bewerten. KI-basierte Systeme können auch in die Lage versetzt werden, akustische Signale und Tonfolgen zu erkennen und diesen bestimmten Ereignissen oder Verursachern zuzuordnen. Darauf aufbauend kombiniert die KI-basierte Spracherkennung die Fähigkeiten aus Texterkennung und akustischer Erkennung. Algorithmen ermöglichen es, gesprochene Sprache zu verschriftlichen und in maschinenlesbare Form zu übersetzen. KI-basierte Übersetzungsdienste ermöglichen die Übersetzung von in natürlicher Sprache vorliegender Texte in andere Sprachen. KI-basierte Bilderkennung ist in der Lage, Objekte in Bildern zu identifizieren und diese Kategorien zuzuordnen. Eine KI-basierte 3D-Raumerkennung auf Basis mit mindestens zwei Bildern schafft diese Analyse im dreidimensionalen Raum. Die Gesichts- und Gestenerkennung als Sonderfall der Bilderkennung erkennt menschliche Gesichter und Gesten auf Basis eindeutiger biometrischer Merkmale. Damit können Personen anhand ihres Gesichts identifiziert oder Emotionen analysiert werden (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 9–11).

Aufbauend auf diesen Basistechnologien kann KI zur Simulation unterschiedlicher menschlicher Fähigkeiten genutzt werden. Die KI-basierte Wahrnehmung bezeichnet die Analyse von Daten zur Erkennung von Umweltveränderungen, Einstellungen und Emotionen. Hierzu verarbeitet das System generierte (Sensor-) Daten und ordnet diese Kategorien zu, sodass einzelne Daten zu Ereignissen oder emotionalen Einstellungen aggregiert und dadurch wahrgenommen werden können. Bei KI-basierten Benachrichtigungen geht es um die Reaktion auf erkannte Muster, Ereignisse oder Emotionen, so dass Anwender gezielt benachrichtigt werden können. KI-basierte Empfehlungen erweitern die Datenauswertung dahingehend, dass Handlungsempfehlungen gegeben werden. KI kann auch zur Erstellung von Vorhersagen und Prognosen eingesetzt werden. Ausgehend von den in den Daten erkannten Mustern werden Vorhersagen zur weiteren Entwicklung abgeleitet. Die KI-basierte Vorsorge verknüpft die Prognose mit dem Abgleich von Soll-/Ist-Zustand, sodass prognostizierte Abweichungen erkannt und frühzeitig Empfehlungen oder Warnhinweise mit der Bitte um Behebung gegeben werden können. Neben den bisherigen entscheidungsunterstützenden Fähigkeiten kann KI

auch zum Treffen selbstständiger Entscheidungen eingesetzt werden. Hierbei reagiert das System auf die Daten mit eigenständig getroffenen bindenden Entscheidungen, sodass der Anwender (und damit der Mensch) völlig aus dem Vorgang herausgenommen wird. Dabei kann die Datenauswertung im Rahmen von KI-basierter Situationswahrnehmung auch im Millisekundenbereich erfolgen. Ein solches System kann dann nahezu in Echtzeit eine Situation bewerten und mit Hinweisen, Alarmen, Prognosen oder Entscheidungen sofort reagieren (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 11–12).

Leistungsfähige Hardware, ausreichend große Datenmengen und entsprechende KI-Algorithmen erweisen sich zunehmend als beschleunigende Katalysatoren dieser Entwicklung (BSP, 2021, S. 13). Der deutsche Gesetzgeber hat 2017 darauf mit § 35a des Verwaltungsverfahrensgesetzes reagiert: Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.

5.5.2 Bürgerbeteiligung und künstliche Intelligenz

Prinzipiell bestehen viele Einsatzmöglichkeiten für künstliche Intelligenz im Rahmen von Bürgerbeteiligung. Konkret empfehlen sie sich derzeit zur Unterstützung im Front Office und in der Aufbereitung der eingegangenen Vorschläge. KI spielt ihre Stärken aus, wenn sie Metadaten zu Einträgen automatisch generiert und diese dann filtert, wenn sie Ideen und Argumente auswertet und sortiert, wenn sie Reaktionen auf Vorschläge (Likes und Dislikes) analysiert, Kennzahlen (Scores) erstellt und wenn sie Argumente zusammenfasst. So haben die Universität Hamburg, das Forschungsinstitut fortiss in München und der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV) zusammen einen Chatbot für ein Beteiligungsverfahren entwickelt, der über einen strukturierten Prozess Beitragstexte entgegennimmt, diese kategorisiert und räumlich verortet sowie weitere Impulse zur Ideenanreicherung setzt. Auch das belgische Citizenlab setzt im Nachgang von Beteiligungsverfahren auf eine KI-basierte Filterung, Auswertung und Sortierung der eingegangenen Ideen und Argumente.

Jede mehrkanalfähige Entgegennahme von Beiträgen durch eine KI wirkt niedrigschwellig, schnell, asynchron, hybrid und digital. Durch Muster- und Strukturerkennung kann eine KI die Sammlung und Aufbereitung von Argumenten erheblich verbessern. Eine KI-basierte Fehlererkennung eröffnet zahlreiche Korrektur- und Verbesserungsmöglichkeiten. Jede automatisierte Vorbewertung von

Vorschlägen und Argumenten sorgt zudem für ein effizienteres Verfahren und geringeren personellen Aufwand.

Allerdings müssen auch mögliche Risiken einer Verwendung von KI in Beteiligungsverfahren erkannt und durch geeignete Maßnahmen minimiert werden. Sorge bereiten jegliche Intransparenz über die verwendeten KI-basierten Algorithmen und deren Einsatz im Beteiligungsprozess, jede fehlende Nachvollziehbarkeit zum Beitragenden sowie jede Unsauberkeit und Verzerrung in den Datengrundlagen. Jeder Fehler im Algorithmus, jede Diskriminierung durch diesen Algorithmus sowie jede Manipulation von Meinungsbildung und Abstimmungen wären inakzeptabel. Auch jedes Profiling der Teilnehmer gilt es in demokratischen Prozessen zu verhindern, denn dies würde zu einer Überwachung der Bevölkerung führen.

5.5.3 Ethische Grundsätze

Insofern bedarf es breit akzeptierter ethischer Grundsätze für den Einsatz von künstlicher Intelligenz in Staat und Verwaltung, die auch alle Formen von Bürgerbeteiligung umschließen. Loi/Spielkamp/Metzner haben im Auftrag der Staatskanzlei des Kantons Zürich 2021 dazu eine wertvolle Grundlage vorgelegt, die es in den kommenden Jahren umzusetzen gilt. Beim Einsatz von KI im öffentlichen Sektor muss von Anfang an Wert auf eine Schadensvermeidung gelegt werden. Gerechtigkeit und Fairness sind wesentliche Faktoren bei allen entscheidungunterstützenden Maßnahmen. Die menschliche Autonomie darf durch eine KI nicht infrage gestellt werden. Zusätzlich wird gefordert, dass KI-basierte Lösungen eine substantielle Verbesserung (Benefizienz) zur Folge haben, jederzeit eine Kontrolle möglich sein muss, Transparenz über das gesamte Einsatzfeld besteht und der Rechenschaftspflicht genüge getan wird (Loi et al., 2021).

Literatur

- Beteiligungsportal Baden-Württemberg. (2021). <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Beteiligungsportal Sachsen. (2021). <https://buengerbeteiligung.sachsen.de/portal/sachsen/startseite>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2020). Interne Strukturen und Prozesse öffentlicher Organisationen. In: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland (Hrsg.), *Grundwissen Politik* (S. 171–278). Springer VS . https://doi.org/10.1007/978-3-658-28408-4_4. Zugegriffen am 07.12.2021.

- BSP. Business School Berlin. (2021). *KI-Kochbuch – Rezepte für den Einsatz Künstlicher Intelligenz in Unternehmen*. BSP Business School Berlin – Hochschule für Management GmbH.
- Bürgerräte. (2019–2021). Bürgerrat Demokratie: <https://demokratie.buergerrat.de>. Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt: <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de>. Bürgerrat Klima: <https://buergerrat-klima.de>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- DIPAS. Digitales Partizipationssystem Freie und Hansestadt Hamburg. (2021). <https://www.dipas.org>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Etscheid, J., von Lucke, J., & Stroh, J. (2020). *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung*. Digitalakademie@bw, Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg und Fraunhofer IAO.
- Gesetz über dialogische Bürgerbeteiligung. (2021). <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=DialogB%C3%BCrgBetG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Große, K. (2018). *Benutzerzentrierte E-Partizipation. Typologie, Anforderungen und Gestaltungsempfehlungen*. Springer VS. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-19877-0>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- IT-Planungsrat. (2018). *Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware*. https://open.nrw/system/files/media/document/file/it-planungsrat_referenzarchitektur_epartizipation.pdf. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Leitner, M. (Hrsg.). (2018). *Digitale Bürgerbeteiligung. Forschung und Praxis – Chancen und Herausforderungen der elektronischen Partizipation*. Springer Vieweg. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-21621-4>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Lindblom, C. (1959). The science of „muddling through“. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Loi, M., Spielkamp, M., & Mätzener, A. (2021). Ethisch vertretbarer Einsatz von KI. In Universität Basel und AlgorithmWatch.ch (Hrsg.), *Einsatz Künstlicher Intelligenz in der Verwaltung: Rechtliche und ethische Fragen – Schlussbericht vom 28. Februar 2021 zum Vorprojekt IP6.4* (S. 65–74). Staatskanzlei Zürich.
- von Lucke, J. (2010). *Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung – Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen*. Deutsche Telekom Institute for Connected Cities. Zeppelin University gGmbH. https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Mainzer, K. (2016). *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?* Springer.
- Öffentlichkeitsbeteiligung Stadt Detmold. (2021). <https://consul.detmold-mitgestalten.de>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- ÖFIT. (2018). *ÖFIT-Trendsonar Künstliche Intelligenz 2018*. <https://www.oeffentliche-it.de/trendsonar-ki>. Zugegriffen am 07.12.2021.
- Paust, A. (2016). *Materialsammlung für die Allianz Vielfältige Demokratie*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Materialsammlung_Buergerbeteiligung.pdf. Zugegriffen am 11.11.2021.
- Piekenbrock, D. (2018). *Definition „Satisficing“*. *Gabler Wirtschaftslexikon*. Gabler. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/satisficing-45748/version-269037>. Zugegriffen am 11.11.2021.
- Püttner, G. (2000). *Verwaltungslehre* (3. Aufl.). C.H. Beck.

- Simon, H. (1955). *Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen*. Kohlhammer.
- Straßburger, G., & Rieger, J. (2014). *Partizipation kompakt – Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe*. Beltz Juventa. <http://www.partizipationspyramide.de>. Zugegriffen am 11.11.2021.
- Waschler, S. (2021). *ePartizipation – Chance für eine neue Beteiligungskultur? Expertenimpuls im Rahmen des MOOC Open Government*. eGov-Campus. <https://egov-campus.org>. Zugegriffen am 11.11.2021.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Zusammenfassung

Für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ist eine transparente sowie agile Zusammenarbeit von großer Relevanz. Das gilt für die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung sowie mit externen Akteuren. Im sechsten Kapitel werden nach der theoretischen Annäherung an die Thematik die Konzepte der „offenen Innovation“ und der „offenen gesellschaftliche Innovation“ näher beleuchtet. Es werden Werkzeuge in diesem Bereich vorgestellt und Möglichkeiten der IT-unterstützten Zusammenarbeit bis hin zur Zusammenarbeit mit künstlicher Intelligenz aufgezeigt.

6.1 Verwaltungsinterne Zusammenarbeit

Im folgenden Abschnitt wird definiert, was Zusammenarbeit ausmacht und welche Möglichkeiten sich nach einer politischen Entscheidung für die Akteure ergeben.

6.1.1 Zusammenarbeit nach der politischen Entscheidung

Im vorherigen Kapitel wurde deutlich, dass zivilgesellschaftliche Akteure bis zum Treffen der politischen Entscheidung im Rahmen des Politikzyklus Einfluss auf deren Gestaltung nehmen können. Die Umsetzung der getroffenen politischen Entscheidung obliegt der öffentlichen Verwaltung. Ab diesem Zeitpunkt wird auf Zusammenarbeit gesetzt, wenn es Dritte in die Umsetzung einzubinden gilt Abb. 6.1. Damit eröffnen sich Potenziale zum gemeinsamen Handeln und Programmieren.

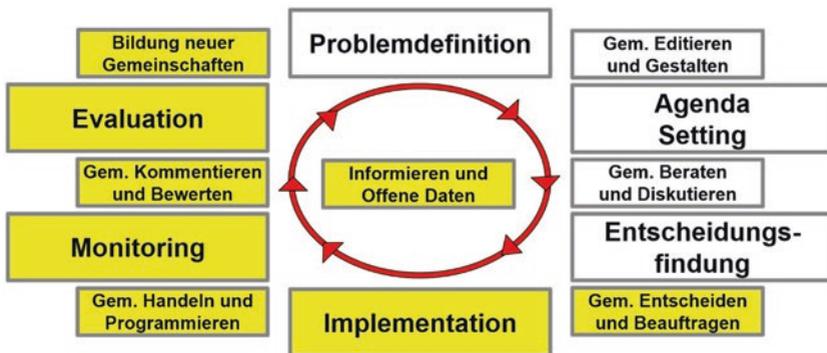


Abb. 6.1 Zusammenarbeit im sechsstufigen Politikzyklus. (Quelle: Eigene Darstellung)

Des Weiteren ergeben sich Möglichkeiten zur gemeinsamen Beobachtung der zu implementierenden Maßnahmen sowie zu deren Kommentierung und Bewertung. Die anschließende Evaluation erfolgt anschließend auf Grundlage aller eingegangener Bewertungen. Hieraus können sich auch neue Gemeinschaften um neu erkannte Probleme bilden.

6.1.2 Verwaltungshandeln und Formen der internen Zusammenarbeit

Bei der Zusammenarbeit geht es um das koordinierte Zusammenwirken von Personen oder Organisationseinheiten zur Erreichung von gemeinsam vereinbarten Zielen. Die involvierten Partner bringen dazu eigene Ressourcen (Input: Daten, Informationen, Wissen, Arbeitskraft, Kapital) ein. Gemeinsam wirken sie ganz im Sinne echter Koproduktion derart zusammen, dass aus diesem Zusammenspiel der Kräfte vorhersehbare Ergebnisse (Output), beabsichtigte gesellschaftliche Auswirkungen (Outcome) und konkrete Veränderungen (Impact) resultieren. Die Zielerreichung wird an diesen Resultaten gemessen (von Lucke, 2012, S. 2).

Interne Zusammenarbeit bezeichnet die Öffnung von Organisationseinheiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung. In einer Behörde, beispielsweise in einem Amt, einem Ministerium, einer Anstalt oder einer Stiftung, betrifft dies die Zusammenarbeit von Referaten oder Abteilungen. Ebenso wird die Zusammenarbeit zwischen Behörden einer Gebietskörperschaft oder über verschiedene Gebietskörperschaften hinweg zur internen Zusammenarbeit gezählt. Ressortprinzipien, Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung als auch föderalistische Strukturen können

mögliche Hindernisse darstellen. Für die interne Zusammenarbeit ist der Begriff des Verwaltungshandelns wesentlich.

§ 9 VwVfG Begriff des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein.

Verwaltungshandeln kann in formales und informales Verwaltungshandeln unterschieden werden. Formales Verwaltungshandeln meint ein auf Gesetzen basierendes Verwaltungshandeln, während informales Verwaltungshandeln unterhalb des formellen Rechtsweges ausgeübt wird. Dieses basiert etwa auf Verhandlungen, Vermittlungen und Verträgen und kann daher auch als kooperatives Verwaltungshandeln bezeichnet werden. Ziel des Verwaltungshandelns ist die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Als Orientierung gelten dabei die Prinzipien des Rechtsstaates und das Ressortprinzip. Des Weiteren müssen in Deutschland der Verwaltungsföderalismus, die kommunale Selbstverwaltung sowie das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden. Dies bedeutet eine hochgradige Regelbindung an Gesetze auf Basis einer Organisationsstruktur, die von hierarchischer Über- und Unterordnung sowie klaren Zuständigkeiten und Kompetenzzuweisungen geprägt ist. Bürokratie als „Herrschaft der Verwaltung“ ist hier das treffende Stichwort. Doch wie lassen sich Bürokratie und deren Abläufe organisieren und koordinieren? Und wie koordiniert sich Verwaltung intern?

6.1.3 Formen bürokratischer Koordination

Die bürokratische Koordination erfolgt in unterschiedlichen Formen. In der Regel gibt es eine zuständige Stelle, die die Federführung in einem Verfahren übernimmt und die anderen Akteure bittet, Vorschläge und Entscheidungen mit zu zeichnen und somit zu akzeptieren. Sollte es Gesprächsbedarf über die vorgeschlagene Lösung geben, so lädt man zu Besprechungen ein, die der Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie der Konfliktlösung und Konsensbildung dienen. Dort wo es sinnvoll ist, werden auch weitere Akteure zu einer Anhörung eingeladen. Aufgrund der Strukturen von unterschiedlichen Bereichen, Abteilungen, Ämtern und Aufgaben sowie divergierenden Vorstellungen kann es zu Koordinationsproblemen kommen (Bogumil & Jann, 2020, S. 182). Bei der Lösung dieser Koordinations-

probleme kann zwischen negativer und positiver Koordination unterschieden werden. Der Ansatz der negativen Koordination bezeichnet die normale Verwaltungspraxis. Die Lösung eines Problems übernimmt die zugeordnete Einheit. Andere Bereiche und Interessen werden erst später (beispielsweise durch Mitzeichnung) einbezogen, um den eigenen Lösungsweg nicht zu beeinträchtigen. Der Fokus liegt eher darauf, eine mögliche Ablehnung des Vorgehens zu erfragen als neue Lösungsvorschläge einzuholen. Die positive Koordination zielt hingegen genau darauf ab. Hier werden sich gegenseitig unterstützende Maßnahmen aus verschiedenen Bereichen gewählt, die zur Problemlösung beitragen können. Allerdings müssen so auch alle Optionen durchgesehen und zur Disposition gestellt werden (Bogumil & Jann, 2020, S. 184). Eine spezifische Form der innerbürokratischen Koordination stellen die Fachbruderschaften dar. Dies bezeichnet die vertikale, organisations- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit von Fachverwaltungen. Die über Jahre entwickelten Kontakte auf lokaler, regionaler, landesweiter, bundesweiter und sogar EU-Ebene können dazu führen, dass langfristig Standards gesetzt und etabliert werden, die von der jeweils politisch zuständigen Ebene nur schwer veränderbar sind (Bogumil & Jann, 2020, S. 186). Grundsätzlich jedoch sind nach Art. 35 GG (Amtshilfe) alle Behörden des Bundes und der Länder verpflichtet, sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe zu leisten. Dies zielt darauf ab, in der Zusammenarbeit die beste Lösung im Sinne des Gemeinwohls zu finden.

6.1.4 Agilität

Das Zusammenleben und Arbeiten unterliegt nicht nur durch die digitale Transformation einem ständigen Wandel. Die vermeintlichen Merkmale dieser „modernen Welt“ werden gerne unter dem Akronym „VUCA“ zusammengefasst. Dies meint, dass Volatility (Volatilität), Uncertainty (Unsicherheit), Complexity (Komplexität) und Ambiguity (Mehrdeutigkeit) immer weiter zunehmen (Bendel, 2021). Entscheidungs- und Arbeitsprozesse erfordern mehr Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit und stellen auch die öffentliche Verwaltung vor große Herausforderungen. Gleichzeitig wird unter VUCA auch ein möglicher Lösungsansatz gesehen. In diesem steht VUCA für Vision (Leitbilder), Understanding (Verständnis), Clarity (Klarheit) und Agility (Agilität) (ebd.). Insbesondere Agilität wird von führenden Experten als eine mögliche Antwort auf die steigenden Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung gesehen. Agilität zielt darauf ab, durch Vernetzung, Offenheit und Einbeziehung der Beteiligten in der Lage zu sein, schnell die Richtung des Organisationshandelns zu ändern (Richenhagen, 2017 nach Petry, 2016, S. 70).

Ausgangspunkt hierfür sind die Bedürfnisse der Kunden und Bürger. Weitere Kernelemente sind Teamarbeit auf Augenhöhe, Experimentierfreude und Bereitschaft zu Fehlern, Prototyping, hierarchiefreie Sprints, ein frühzeitiges und regelmäßiges Feedback sowie das Idealbild der lernenden Organisation (ebd.). Die Vorgehenslogik von Agilität basiert auf dem Trial-and-Error-Prinzip. Dabei werden konkrete Lösungsmöglichkeiten frühzeitig ausprobiert und ein mögliches Scheitern in Kauf genommen. Daraus können wiederum neue Methoden entwickelt und durch mehrere Anläufe bessere Lösungen gefunden werden. Für öffentliche Verwaltungen bedeutet dies aber auch, eine Akzeptanz der neuen Methoden und agilen Arbeitsweisen aufzubauen, innovative Technologien und digitale Methoden sinnvoll einzusetzen und eine neue, konstruktive Fehlerkultur zu entwickeln (ebd.).

6.2 Zusammenarbeit mit Dritten

Bisher wurde die Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung betrachtet. Nun sollte ein Blick auf die Interaktion mit weiteren Akteuren wie externen Behörden, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft geworfen werden. Dabei sind offene Formen der Zusammenarbeit sowie eine passende Kommunikationsstrategie wesentlich.

6.2.1 Offene Formen der Zusammenarbeit und Verwaltungskommunikation

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien erlauben es Verantwortlichen und Organisationseinheiten sich zu öffnen. So lassen sich offene Formen der Zusammenarbeit (Open Collaboration) realisieren, indem die gruppeninternen Dienste zur Information, Kommunikation und Zusammenarbeit für Dritte geöffnet werden: Behördenintern, verwaltungsintern, mit Partnern oder komplett öffentlich zugänglich. Eine solche Öffnung ist sinnvoll, wenn sie wertvolle Impulse von außen einfängt, sich anregende Diskurse eröffnen oder die Arbeitsverteilung weiter optimiert wird. Über das Internet können Interessierte zeitnah und transparent über den Stand der laufenden Aktivitäten unterrichtet werden. Hochwertige Beiträge Externer werden geschätzt, falls sie zur Meinungsbildung beitragen. Neue Unterstützer lassen sich in Kooperation und Koproduktion einbinden. Dies stärkt das gesamte Netzwerk und seine Wertschöpfungskraft, ohne die Koordinationskraft der Organisatoren zu überbeanspruchen, da deren Arbeit signifikant erleichtert wird (von Lucke, 2012, S. 2).

Gleichzeitig muss die Verwaltung in der Lage sein, auf offene Formen der Zusammenarbeit effektiv hinzuweisen und dazu einzuladen. Die Verwaltungskommunikation unterliegt hier besonderen Ansprüchen, da die verwendete Sprache zur Entfremdung der Adressaten von der Institution der Verwaltung beitragen kann, eigentlich aber „auf Augenhöhe“ formuliert werden sollte. In der Regel tritt die öffentliche Verwaltung Bürgern in einer Beziehung der Über-/Unterordnung gegenüber (Franz, 2013, S. 491).

- ▶ Bei der Verwaltungskommunikation zur Zusammenarbeit nach politischen Entscheidungen geht es nicht mehr um ein mögliches Gestaltungspotenzial, sondern darum, wie Beschlossenes umgesetzt und dies nach außen kommuniziert werden kann. Daher steht die Präsentation von Ergebnissen und Dokumenten im Vordergrund, die beispielsweise den Vollzug von Gesetzen und Verordnungen oder die Nutzung von Fördermitteln thematisieren. Externe Akteure werden dort, wo es sinnvoll erscheint und Mehrwerte erzielt werden können, in die Kommunikation eingebunden und zur Zusammenarbeit bei der Umsetzung aufgerufen. Ziele und Zwecke der Kommunikation sind daher andere als bei der Bürgerbeteiligung.

Überzeugende Öffentlichkeitsarbeit wird daher zu einem zentralen Ausgangspunkt für eine offene Zusammenarbeit. Dazu zählen die Pressearbeit in Form von Anzeigen, Berichten und Pressekonferenzen, die klar aufzeigen, wo und wann Bürger und Partner zu einer Zusammenarbeit eingeladen werden. Der Aufbau und die Pflege einer dazugehörigen Internet-Präsentation (Online-PR) kann hier ebenso sinnvoll sein, genauso wie die Mediengestaltung in Form von Broschüren oder Newslettern. Auch auf Konferenzen, Tagungen oder Tagen der offenen Tür kann auf Formen der Zusammenarbeit öffentlichkeitswirksam aufmerksam gemacht werden (Franz, 2013, S. 496).

6.2.2 Zusammenarbeit mit externen Akteuren

Zusammenarbeit mit externen Behörden

Mit externen Behörden kann sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext zusammengearbeitet werden. Beispielsweise werden die grenzüberschreitenden Kooperationen zwischen Regionen und Städten seit über 30 Jahren durch das Interreg-Programm (2021) unterstützt. Dabei werden die drei Schwerpunkte

der grenzübergreifenden Zusammenarbeit (Ausrichtung A), der transnationalen Zusammenarbeit (Ausrichtung B) sowie der interregionalen Zusammenarbeit (Ausrichtung C) unterschieden. Die Verwaltung liegt dabei bei den Vertretern der nationalen und regionalen Behörden der beteiligten Mitgliedstaaten. Gemeinsam mit den beteiligten Kommunen, Wirtschafts- und Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen werden die Entwicklungsprioritäten definiert, die Projekte umgesetzt und anschließend evaluiert. Das Programm Interreg V Oberrhein (2021) ist ein Beispiel für ein grenzüberschreitendes Kooperationsprogramm (Ausrichtung A) in der französisch-deutsch-schweizerischen Grenzregion. Ebenso trägt das Interreg Alpenrhein, Bodensee und Hochrhein (2021) zur weiteren Vernetzung in der deutsch-schweizerischen Grenzregion bei. Ein in diesem Rahmen gefördertes Projekt ist die Smart Government Akademie Bodensee (2021), die zum Ziel hat, Chancen für die Verwaltung von morgen zu nutzen als auch die damit zusammenhängenden Herausforderungen anzugehen. Neun Städte und Gemeinden aus Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie vier Hochschulen rund um den Bodensee beteiligen sich an einem Austausch zur smarten Verwaltung, um voneinander zu lernen.

Zusammenarbeit mit Wirtschaft

Staat und Verwaltung können ebenso von einer Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Wirtschaft profitieren, etwa auf inhaltlicher Ebene durch den Austausch zu aktuellen Themen. Einige Startups zählen zu den Vorreitern der Digitalisierung. Sie zeichnen sich durch innovatives und agiles Arbeiten aus. Auch öffentliche Verwaltungen können im Rahmen der Kooperation mit Startups neue Methoden des Zusammenarbeitens erlernen und übernehmen. Zur Zusammenarbeit bieten sich insbesondere GovTech-Startups oder RegTech-Startups an, die sich mit digitalen Lösungen im Kontext von öffentlichen Verwaltungen, Einrichtungen oder Dienstleistungen beschäftigen. Beispielsweise unterstützt das Startup HawaDawa (2021) Städte in ihrem Luftqualitätsmanagement. Das Startup Polyteia (2021) erstellt intelligente Steuerungsplattformen durch offene Verwaltungsdaten.

Zusammenarbeit mit Wissenschaft

Für eine funktionierende Verwaltung ist der Wissenstransfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen aus den wissenschaftlichen Institutionen von großer Bedeutung. In Deutschland werden nicht nur Universitäten und Hochschulen als Partner geschätzt, sondern auch die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, die Leibniz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft, die Nationale Akademie der

Naturforscher Leopoldina und der Wissenschaftsrat. Vor allem über Beiräte, wissenschaftliche Begleitforschungen und gutachterliche Stellungnahmen kann die vorhandene Expertise an verschiedenen Stellen wertvoll eingebunden werden und Mehrwerte für die Verwaltungspraxis generieren.

Zusammenarbeit mit Bürgern und Zivilgesellschaft

Die staatsbürgerlichen Pflichten wie die Steuerpflicht, die Meldepflicht und die Schulpflicht sind wesentliche Grundlagen staatlichen Handelns, denn sie verpflichten die Bürger zur aktiven Mitwirkung bei öffentlichen Aufgaben. Durch die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürger bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben können Staat und Verwaltung zusätzlich entlastet und das Gemeinwesen gestärkt werden. Unter das ehrenamtliche Engagement der Bürger fallen auch der freiwillige Dienst in der Bundeswehr, der freiwillige Polizeidienst/Sicherheitswacht (in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen) und die freiwillige Feuerwehr. Ebenso wird auf ehrenamtliche Richter und Honorarkonsule gesetzt. Bürgerschaftliche Organisationen wie das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2021) bilden eine Plattform zur Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement

Auch das digitale Ehrenamt bietet Bürgern eine Möglichkeit zusammen mit der Verwaltung an Lösungsansätzen zu arbeiten. Das digitale Ehrenamt umfasst freiwillige Entwicklungsleistungen und Unterstützung von Digitalisierungsprojekten, die das Ziel verfolgen, der Öffentlichkeit Informationen und Daten zur Verfügung zu stellen und anschließend zu nutzen (Beck & Stemmer, 2019). Eine Art des digitalen Ehrenamts ist die „Bürgertechnologie“, im umgangssprachlichen Anglizismus auch als Civic Technology (Civic Tech) bezeichnet. Es beinhaltet die Entwicklung digitaler Anwendungen von Bürgern für Bürger, die meist sozialinnovativer Natur sind. Ziel ist es, die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft zu erhöhen, sich an der öffentlichen Politik zu beteiligen und durch soziale Innovation einen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert zu schaffen (OKF, 2016). Beispiele für deutsche Civic Tech Projekte sind der BONN-O-MAT (2021) oder die DemocracyApp (2021). Hinter diesen Anwendungen können einzelne, engagierte Zivilpersonen oder Vereine stehen. Kampagnen wie Code for Germany streben danach Engagement in den digitalen Raum zu bringen und vor Ort Programmierer zu mobilisieren, die in ihrer Freizeit IT-Lösungen für die jeweilige Stadt entwickeln (OKF, 2021a).

6.3 Offene Innovation und offene gesellschaftliche Innovation

Das Konzept der offenen Innovation hat sich in der Wirtschaft bereits etabliert. Doch wie sieht es im öffentlichen Sektor aus? In diesem Abschnitt wird offene Innovation vorgestellt und die mögliche Anwendung in Staat und Verwaltung thematisiert.

6.3.1 Offene Innovation (Open Innovation)

Das Konzept „Open Innovation“ wurde vom US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Henry W. Chesbrough, 2003 entwickelt. Er formulierte damit eine Antwort auf die möglichen Nachteile eines geschlossenen Systems der Innovationsentwicklung. In geschlossenen Systemen werde, so die Annahme, nur auf das geistige Eigentum des jeweiligen Unternehmens zurückgegriffen und nur Ideen selektiert und weiterverfolgt, die aus Unternehmenssicht Erfolgspotenziale aufweisen Abb. 6.2. Auch bei der weiteren Entwicklungsphase würde nur das interne Wissen der Mitarbeitenden einbezogen werden (Chesbrough, 2003, S. 21 ff.). Dies führe dazu, dass in geschlossenen Systemen Potenziale nicht vollständig genutzt, Innovationsprojekte nicht immer bis zum Ende durchgeführt werden können und nur wenige Innovationen letztendlich den Markt erreichen. Ideen der verworfenen Projekte werden nicht nach außen kommuniziert und oft nicht weiterverwendet.

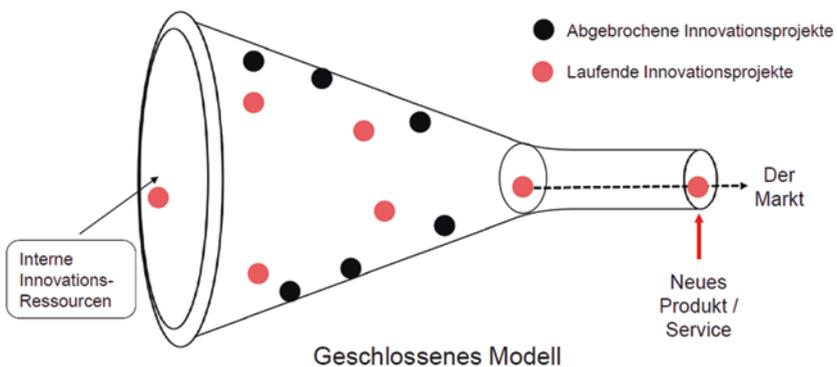


Abb. 6.2 Geschlossene Innovation als klassisches Innovationsmodell. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Chesbrough, 2003)

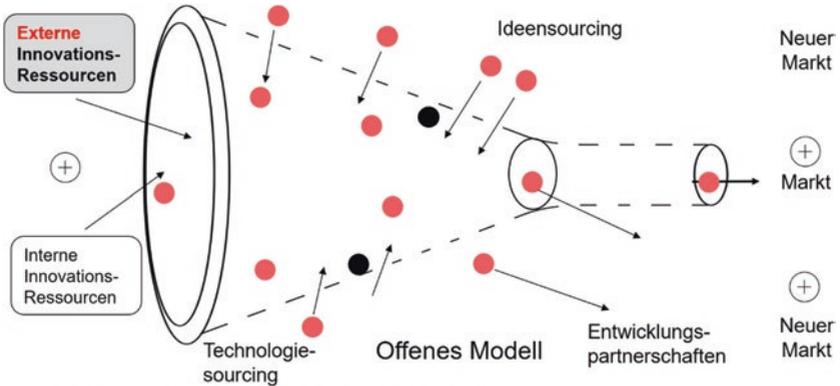


Abb. 6.3: Offene Innovation als ein neues Innovationsmodell. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Chesbrough, 2003)

Das Prinzip der Offenen Innovation beziehungsweise Open Innovation bezeichnet in der Betriebswirtschaft die Öffnung von Innovationsprozessen einer Organisation Abb. 6.3. Zur Stärkung der eigenen Innovationskraft wird auf eine Erweiterung des Kreises potenzieller Ideengeber und Ideennutzer gesetzt. Dadurch können auch externe Akteure ihr Wissen, ihre Ideen oder Produkte in den Innovationsprozess der jeweiligen Organisation einbringen (externe Innovationsressourcen). Gleichzeitig lassen sich intern generierte Ideen von weiteren Akteuren nutzen. Gemeinsam werden bestehende Ansätze weiterentwickelt und veredelt. Dabei können auch Entwicklungspartnerschaften für bestimmte Produkte entstehen und neue Märkte erschlossen werden. Unternehmen, die dies aufgegriffen haben und Produkte durch potenzielle Konsumenten mitentwickeln lassen, sind beispielsweise Tchibo, Lego oder das Schweizer Unternehmen Migros.

6.3.2 Offene gesellschaftliche Innovation (Open Societal Innovation)

Im Rahmen des IBH-Projektes eSociety Bodensee 2020 der Universität Liechtenstein, der Hochschule St. Gallen sowie der Zeppelin Universität wurde thematisiert, wie diese Ansätze auf Staat und Verwaltung übertragen werden können. Diese Gedanken wurden in die Seealemannische Definition von offener gesellschaftliche Innovation überführt (von Lucke et al., 2012).

► **Definition: Offene gesellschaftliche Innovation** Adaption und anschließende nachhaltige Nutzung geeigneter betriebswirtschaftlicher Open-Innovation-Ansätze zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen durch Staat und Gesellschaft (von Lucke et al., 2012).

Bei der offenen gesellschaftlichen Innovation sind die öffentliche Verwaltung, zivilgesellschaftliche Gruppen oder Einzelpersonen mögliche Akteure, die gemeinsam Ideen entwickeln, um Lösungen für akute gesellschaftliche Herausforderungen und VUCA-Probleme zu finden. Zur Visualisierung des Ablaufs einer koordinierten Zusammenarbeit im Rahmen von offener gesellschaftlicher Innovation bietet sich das Rollenmodell aus dem eSociety Bodensee 2020 Forschungsprojekt Abb. 6.4. (Raffl et al., 2014b) an. Der jeweilige Ideen- oder Auftraggeber stellt ein Problem in den Raum. Die Koordination des Ideenwettbewerbs übernimmt der sogenannte „Betreiber“. Dieser ist auch dafür zuständig, ob ein Moderator durch den Prozess führt und dass Beitragende Lösungen einbringen. Die erarbeiteten Vorschläge werden an einen Entscheider oder eine Gruppe von Entscheidern übergeben. Diese stellen sich der Frage, ob das Problem mit einer der vorgeschlagenen Lösung zufriedenstellend gelöst werden kann. Wird eine passende Problemlösung gefunden und ausgewählt, wird die Umsetzung einem Ausführenden übertragen. Dies kommt den Begünstigten zugute. Ein Gutachter bewertet den Prozess und seine Umsetzung von außen. Ein Berichterstatter informiert die Öffentlichkeit über den Stand des Verfahrens.

In der Praxis gibt es zahlreiche Beispiele für Ansätze von offenen gesellschaftlichen Innovationen. Ein bekanntes Beispiel lieferte Peter Dienel's Planungszelle bereits im Jahre 1979. Das Beratungs- und Partizipationsverfahren ermöglicht die

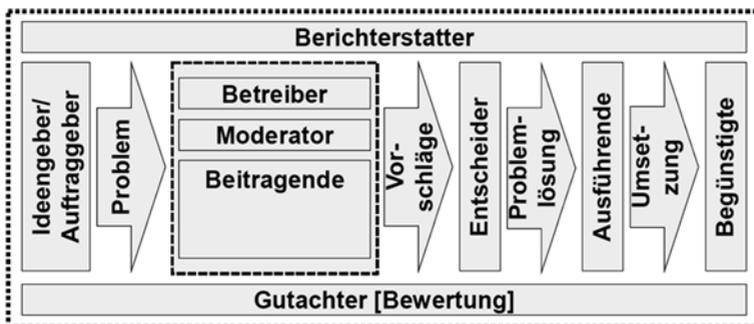


Abb. 6.4: Rollenmodell von offener gesellschaftlicher Innovation. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Raffl et al., 2014b)

Teilhabe von Bürgern an Planungs- und Entscheidungsprozessen, indem sie mit einer konkreten Aufgabe beauftragt werden und gemeinsam innovative Lösungen entwickeln (Dienel, 2002). Parallelen bestehen hier zum Konzept des Design Thinking, welches in den 1990er-Jahren an der Stanford University in Kalifornien entwickelt wurde. Auch hier werden interdisziplinäre Personengruppen mit dem Erarbeiten von Lösungen beauftragt, indem die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe in den Vordergrund gestellt werden.

Die öffentliche Verwaltung greift in Digitalisierungslaboren zum Onlinezugangsgesetz (OZG) auf innovative Ansätze wie Ko-Kreation zurück, in denen durch Schöpfungsprozesse gemeinsam mit den potenziellen Nutzern Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse designt werden. Die Arbeitsergebnisse werden offen und transparent kommuniziert (OZG, 2021). Ebenso setzt die Bundeswehr im Rahmen des Cyber Innovation Hub auf die Einbindung von Soldaten, Reservendienstleistenden, zivilen Angestellten und externen Start-ups, um digitale Innovationen voranzutreiben und auf ihre Eignung zu prüfen (Bundeswehr, 2021). Im kommunalen Bereich finden sich weitere Ansätze, um Impulse von Bürgern in die öffentliche Verwaltung einzubringen. Das Verschwörhaus in Ulm (2021) ist ein Innovationslabor für die Zivilgesellschaft, um dort eigene Themen zu setzen und den Austausch mit der Stadtverwaltung zu pflegen. Die Räumlichkeiten werden dafür von der Stadt zur Verfügung gestellt. Der Kreativraum der Stadt Ulm hingegen fördert die interdisziplinäre und innovative Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung.

Ein ähnlicher Ansatz wird mit der britischen Geovation Challenge verfolgt (Geovation, 2021). Die britische Vermessungsverwaltung stellt gezielt offene Geodaten bereit und fordert dazu auf, Lösungsvorschläge zu gesellschaftlich relevanten Fragestellungen zu entwickeln: Wie kann sich Großbritannien selbst ernähren? Wie können wir das Transportwesen in Großbritannien verbessern? Bei diesen Innovationswettbewerben wird zunächst auf einem Workshop das Potenzial gemeinsam erarbeitet. Die Teams mit den vielversprechendsten Vorschlägen werden dann zu einem Barcamp eingeladen, um ihre Ideen einer Expertenjury vorzustellen. Die Gewinner erhalten eine Startkapitalförderung und Betreuung durch die Wirtschaftsförderung (von Lucke, 2019, S. 352).

Zu den offenen Innovationsformaten kann der Prototype-Fund gezählt werden (OKF, 2021b). Dieser fördert Programmierer über sechs Monate für die Entwicklung einer Open Source Software. Von 2016 bis 2024 werden in 16 Förderrunden jeweils bis zu 25 Projekte unterstützt und die entwickelten Lösungen frei zugänglich zur Verfügung gestellt. Ein weiterer Ansatz von offenen Innovationsformaten zeigten die Hackathons „WirvsVirus“ (Bundesregierung, 2020) und „Update Deutschland“ (Bundesregierung, 2021). Während ersterer vor allem darauf abzielte,

die Zivilgesellschaft bei dem Finden von Lösungen im Umgang mit der Corona-Pandemie mit einzubinden, zielte „Update Deutschland“ mit seinem Umsetzungsprogramm darauf ab, nachhaltige Lösungen zu schaffen und zu etablieren.

6.4 IT-unterstützte Zusammenarbeit 1.0–5.0 & offene Formen

Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen vollkommen neuartige Möglichkeiten für die koordinierte Zusammenarbeit von Personen oder Organisationseinheiten. Der folgende Abschnitt beleuchtet offene Formen der IT-unterstützten Zusammenarbeit wie gemeinsame Daten, gemeinsame Informationen, gemeinsames Wissen, gemeinsame Arbeitskraft und gemeinsame Finanzierung.

6.4.1 IT-unterstützte Zusammenarbeit

In Anlehnung an das Häfler-Stufenmodell Abschn. 1.2 lässt sich auch die IT-unterstützte Zusammenarbeit in fünf Stufen unterteilen. Zusammenarbeit 1.0 meint die elektronische Zusammenarbeit, also klassische Wege der webbasierten Kommunikation wie E-Mail oder einfache Formulare. Zusammenarbeit 2.0 umschreibt eine offene Zusammenarbeit, bei der digitale Werkzeuge relativ einfach in der Nutzung und Handhabung sind. Unter Zusammenarbeit 3.0 wird eine datenbasierte Zusammenarbeit verstanden. Zusammenarbeit 4.0 beschreibt eine smarte Zusammenarbeit auf Basis von smarten Objekten und cyberphysischen Systemen, die die Abläufe erheblich vereinfachen. Zusammenarbeit 5.0 skizziert eine Zusammenarbeit in Echtzeit, indem die Möglichkeiten des taktilen Internets intensiv genutzt werden.

6.4.2 Offene Formen der IT-gestützten Zusammenarbeit

IT-gestützte Zusammenarbeit erlaubt es Organisationseinheiten sich für weitere Akteure zu öffnen. So können offene Formen der Zusammenarbeit (Open Collaboration) realisiert werden, indem die gruppeninternen Dienste zur Information, Kommunikation und Zusammenarbeit für Dritte geöffnet werden. Auch dies kann behördenintern, verwaltungsmäßig, mit Partnern oder komplett öffentlich angelegt werden.

Gemeinsame Daten

Offene Daten können für viele Formen der Zusammenarbeit eine Grundlage legen. Im betriebswirtschaftlichen Bereich wird die gesetzliche Pflicht für Unternehmen, nicht-personenbezogene oder anonymisierte Daten zur Nutzung durch Dritte offen zu legen, als geeignetes Instrument gegen Monopolisierungstendenzen und zur Steigerung der Wohlfahrts- und Innovationseffekte seit langem diskutiert (vgl. BMAS, 2021). Auch im öffentlichen Bereich stellt sich die Frage, wie Datenbestände aus dem öffentlichen Sektor weiter geöffnet und vernetzt werden können, um die Zusammenarbeit intern, aber auch mit externen Akteuren zu erleichtern (Kap. 3). Die Open Street Map (2021) setzt auf gemeinsame offene Geodaten und ermöglicht allen Nutzern, Daten hinzuzufügen, zu ergänzen oder zu aktualisieren. Offene Nutzungs- und Einsatzrechte ermöglichen die Verwendung der OSM-Kartendarstellung auch in anderen Bereichen, wie etwa Bürger- oder Regio-Wikis. Gemeinsame und offene Forschungsdaten werden durch Ansätze im Open-Access-Bereich nutzbar gemacht und eröffnen große Potenziale für die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Verwaltung, Gesellschaft, aber auch in Kunst und Kultur. Smarte IoT-Datenplattformen, Big Data und (urbane) Datenräume sowie digitale Zwillinge bieten weitere Perspektiven zur gemeinsamen Datennutzung.

Gemeinsame Informationen

Die Bereitstellung von Informationen und deren gemeinsame Verwendung, Weiterverarbeitung, Verwertung und Verteilung kann durch geeignete Werkzeuge erheblich vereinfacht werden. Ein Beispiel, wie durch kollaborative Ansätze aus Daten Informationen für die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden können, bietet die Wheel Map (2021). Das Projekt der Sozialhelden e.V. (2021) basiert auf der Open Street Map und gibt Nutzern in verschiedenen Sprachen die Möglichkeit zu hinterlegen, welche Orte für Menschen mit Rollstuhl zugänglich sind. Mit diesen gemeinsamen Informationen lässt sich das Leben für Menschen mit Rollstuhl sehr viel besser organisieren.

Gemeinsames Wissen

Das Wissen von Personen und Organisationen basiert auf Daten und einer zweckorientierten Vernetzung von Informationen. Zugleich ist es die Grundlage für das Können, das Handeln und die Kompetenzen einer Organisationseinheit. Zunächst geht es um das Zurverfügungstellen von Wissen. Anschließend erfolgt der Zugriff auf das kollektive Wissen, die Erfassung und Speicherung (Wissensbilanz), die Entwicklung und Veredlung (Wissensschätze) sowie die Nutzung und Weitergabe (Wissenstransfer). Staat und Verwaltung müssen damit rechnen, dass Bürger von sich aus auf Basis vorhandener, zugänglicher Daten und Dokumente eigene offene

Wissensmanagementsysteme aufbauen. Beispielsweise ist an die gemeinsame Programmierung von Open Source Software zur Lösung bestimmter Aufgabenstellungen auf Basis offener Daten und öffentlich publizierten Informationen zu denken. Die Herausforderung bleibt, wer und wie solche unentgeltlich tätigen Freizeitaktivisten im Internet überhaupt motiviert und wie sie vor Ort koordiniert werden können (von Lucke, 2012, S. 23).

Gemeinsame Arbeitskraft

Ein Ansatz zur digitalen Nutzung von gemeinsamer Arbeitskraft ist Crowd Sourcing (Schwarmauslagerung). Hier wird das Potenzial einer unbekanntenen, heterogenen Masse an Akteuren über das Internet genutzt, um Lösungen für komplexe Aufgaben und Probleme zu generieren, an denen eine kleinere Gruppe scheitern würde. Zu denken wäre etwa an die Erstellung von Inhalten, die Programmierung, die Bewertung oder die Generierung von Innovationsimpulsen. Beispielsweise kann über den Tasking Manager (2021) die Kartierung von Flächen, in denen es noch keine Geodaten und Karten gibt, vorgenommen werden. Dazu nutzen Freiwillige Satellitenbilder, um Gebäude, Fahrbahnen und andere Objekte in der OpenStreet-Map zu kartieren. Die Daten werden validiert und zur Nutzung, etwa durch humanitäre Organisationen, zur Verfügung gestellt. Ein weiteres Beispiel bieten die Webseiten zur Plagiatsdokumentationen wie GuttenPlag (2021) oder VroniPlag (2021), die die kritische, kollaborative Auseinandersetzung von Hochschulschriften ermöglichen. Bürgerwissenschaft (Citizen Science) ist ein Beispiel für die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Verwaltung. Dabei werden Bürger in verschiedenen Phasen eines Forschungsprozesses an der Bearbeitung gesellschaftlich relevanter Forschungsfragen aktiv beteiligt. Die Zusammenarbeit kann innerhalb von frei initiierten Projekten oder unter Anleitung durch wissenschaftliche Einrichtungen erfolgen und hat die Schaffung neuer Erkenntnisse und neuen Wissens zum Ziel. Die zentrale Plattform für Citizen-Science-Projekte in Deutschland Bürger schaffen Wissen (2021) präsentiert, vernetzt und unterstützt Projekte in diesem Bereich.

Gemeinsame Finanzierung

Viele öffentliche Haushalte auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene verfügen über geringe finanzielle Spielräume. Jenseits der klassischen Haushaltsfinanzierung erscheinen neue Formen einer offenen gemeinsamen Finanzierung aus der Bevölkerung, im Sinne eines Crowd Funding, attraktiv. Dabei wird durch eine anonyme Masse privater Geldgeber eine Anschubfinanzierung von Vorhaben übernommen. Über Crowd-Funding-Plattformen wie Go fund me (2021) wird auf diese förderwürdigen Projekte aufmerksam gemacht und durch Privatleute werden belie-

bige Beiträge zur weiteren Finanzierung bereitgestellt. Gelingt es, die Zielsumme über die Plattform zu erreichen, wird das Geld überwiesen und das Projekt umgesetzt. Scheitert die Sammelaktion an der Höhe der Einnahmen, fließen die Beträge an die potenziellen Geldgeber zurück (Pütz, 2012, S. 67 ff. in von Lucke, 2012, S. 7). Eine weitere Möglichkeit, insbesondere zur Finanzierung von Projekten im kulturellen Bereich, besteht in Geldspenden. Bürger spenden beliebige Geldbeträge aus ihrem Vermögen, ohne finanzielle Rückflüsse zu erwarten. Idealtypisch können sie die Spenden steuerlich absetzen. Der Spender selbst nimmt auf die Verwendung der Mittel keinen weiteren Einfluss. Crowd Funding Plattformen wie Startnext (2021) und Pling (2021) fördern Künstler und deren Projekte. Eine bedeutende Spendenplattform ist Betterplace.org (2021), die Spender an Hilfsprojekte und Spendenaktionen vermittelt (von Lucke, 2012, S. 7). Bei der Bürgerkreditfinanzierung stellen Bürger Geldbeträge aus ihrem Vermögen für die Umsetzung eines Vorhabens befristet als Kredit bereit. Sie erwarten eine Rückzahlung einschließlich einer attraktiven Verzinsung. Eine Spende der Zinsen wäre prinzipiell möglich. Bürgerkredite zur Realisierung lokaler Vorhaben bieten Renditevorteile für Zinsgeber, Zinsvorteile für Zinsnehmer und eine Gewinnmarge für den Kreditvermittler, der mit einer Bank zusammenarbeitet. (von Lucke, 2012, S. 7). Stiften Bürger Teile ihres Vermögens zum Aufbau einer unabhängigen gemeinnützigen Bürgerstiftung, können deren künftige Aktivitäten die kommunalen Haushalte entlasten. So soll die Wahrnehmung freiwilliger kommunaler Aufgaben im sozialen und kulturellen Bereich nachhaltig und dauerhaft sichergestellt werden. Beispielsweise profitiert die Stadt Friedrichshafen schon seit über 100 Jahren von der Zeppelin-Stiftung, auch wenn sie ursprünglich einen anderen Hintergrund besaß. Die Initiative Bürgerstiftungen (2021) informiert und berät Bürgerstiftungen, Gründungsinitiativen und Einzelpersonen (von Lucke, 2012, S. 7).

6.5 Werkzeuge für offene gesellschaftliche Innovation

Um offene gesellschaftliche Innovation in Staat und Verwaltung umzusetzen, können unterschiedliche Werkzeuge verwendet werden. Oftmals haben die jeweiligen Akteure jedoch keinen Überblick, welche Anwendungen für welche Zwecke genutzt werden können. Für mehr Transparenz wurde im Rahmen der Forschungstätigkeit im Projekt „eSociety Bodensee 2020 – Offene gesellschaftliche Innovation in der Bodensee-Region“ die Datenbank TosiT – Toolbox for Open Societal Innovation (2021) aufgesetzt. Die TosiT sammelt und bewertet (Veranstaltungs-)Formate, Methoden, Dienste, Werkzeuge und konkrete Anwendungsbeispiele, die offene gesellschaftliche Innovation ermöglichen, befördern und beschleunigen.

Gesammelt werden vorbildhafte Umsetzungen in den Kategorien Werkzeuge, Projekte und Innovationslabore.

Mit Blick auf Werkzeuge lässt sich die TosiT-Datenbank nach Interaktionsgrad, Innovationsphasen und der Raum-Zeit-Matrix auswerten. Durch die Filterfunktion können Nutzer ihre Suche begrenzen. Hinterlegt sind Werkzeuge, die Ideen sammeln, Probleme sammeln, Probleme lösen, Design gestalten, Innovationsmanagement unterstützen, offene Daten aufbereiten, Zukunftsfragen angehen sowie gängige Web 2.0- und Social Media-Anwendungen integrieren. Die Zuordnung in Werkzeugklassen erfolgt praxisbasiert nach dem jeweiligen Verwendungszweck. Weitere Ausführungen und Erklärungen zur TosiT finden sich im Handbuch der TosiT (Raffl et al., 2014a).

Darüber hinaus liefert die TosiT einen Überblick über vorbildhafte Projekte im Bereich offener gesellschaftlicher Innovation. Diese Sammlung soll Denkanstöße für geplante Vorhaben bieten. Mittlerweile wird auch eine Liste mit Innovationslaboren im öffentlichen Sektor gepflegt. Innovationslabore sind reale oder virtuelle Räume, die als Ideenschmiede für Lösungsansätze in der öffentlichen Verwaltung fungieren und so Raum für offene Innovationen eröffnen.

6.6 Zusammenarbeit mit künstlicher Intelligenz

Aufbauend auf den sich durch Methoden, Werkzeugen und Anwendungen der künstlichen Intelligenz ergebenden Ansätzen stellt sich die Frage, wie auch diese die offene Zusammenarbeit von und zwischen Personen sowie Organisationen substanziell verbessern können. Dazu bietet es sich an, die in Abschn. 5.5.1 bereits vorgestellten KI-basierten sieben Basisanwendungen genauer zu betrachten. Sie wirken für jede Form der Zusammenarbeit unterstützend und entlasten die Akteure vor allem von Routinetätigkeiten.

KI-basierte Wahrnehmung

Bei der KI-basierten Wahrnehmung geht es zunächst nur um eine Mustererkennung von Umweltveränderungen, Einstellungen und Emotionen auf Basis von (Sensor-) Daten. Dazu kann man sich etwa digitaler Kameras, Mikrofone oder anderer eingehender Datenströme bedienen. Werden in diesen Datenbeständen relevante Muster erkannt, so lassen sich Dokumente, Bildsequenzen oder Situationen bestimmten Kategorien zuordnen, die wiederum für bestimmte Wahrnehmungsfähigkeiten stehen. Einzelne Daten können so automatisiert Ereignissen, Klassen oder emotionalen Einstellungen zugeordnet werden. Bei gleichzeitiger personeller Entlastung lässt sich so eine Wahrnehmung für verschiedenste Aufgaben und Zwecke realisie-

ren (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 11). Beispielsweise kann eine künstliche Intelligenz ein Interesse an Objekten, Themen oder Ereignissen im Internet oder in der Öffentlichkeit wahrnehmen und darüber einer Gruppe an Interessierten berichten.

KI-basierte Benachrichtigung

KI-basierte Benachrichtigungen stehen für ein ganz bestimmte Reaktionen von KI-Systemen auf eine Wahrnehmung. Sobald bestimmte Muster, Ereignisse oder Emotionen erkannt werden, können Anwender gezielt und automatisiert benachrichtigt werden. Entsprechend der hinterlegten Kategorien werden Anwender so auf Ereignisse oder Zustände hingewiesen, damit sie zeitnah angemessen darauf reagieren können (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 11). So kann eine Zusammenarbeit initiiert oder fortgesetzt sowie bestimmte Gruppenmitglieder informiert werden.

KI-basierte Empfehlung

KI-basierte Empfehlungen erweitern eine Datenauswertung dahingehend, dass über die Darstellung des aktuellen Standes dem Anwender auch Handlungsempfehlungen gegeben werden. Dazu ist nicht nur eine Kategorisierung der Daten erforderlich. Zudem muss der wahrgenommene Ist-Zustand mit einem Soll-Zustand abgeglichen werden, um anhand der festgestellten Abweichung fundierte Empfehlungen zum Erreichen des Soll-Zustands geben zu können (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 11). Solche Empfehlungen können die Zusammenarbeit in Gruppen vereinfachen, etwa, wenn eine KI darüber die Gruppe zu bestimmten Aktivitäten motiviert, wodurch die gemeinsamen Ziele leichter erreicht werden können.

KI-basierte Vorhersagen und Prognosen

Weiterhin lässt sich eine KI auch zur Erstellung von Vorhersagen und Prognosen verwenden. Ausgehend von den in den Daten erkannten Mustern werden Vorhersagen zur künftigen Entwicklung abgeleitet, welche dem Anwender in einem angemessenen Detailgrad ausgegeben werden. Diese basieren vor allem auf Vergangenheitswerten (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 11). Vorhersagen und Prognosen können Gruppen helfen, bessere Einschätzungen über die Folgen bestimmter Aktivitäten oder ihrer Zusammenarbeit zu gewinnen.

KI-basierte Vorsorge: Infrastruktur & Medizin

Für eine KI-basierte Vorsorge wird die Prognose mit dem Soll- und dem Ist-Zustand verglichen. Werden dabei prognostizierte Abweichungen erkannt, können frühzeitig Empfehlungen oder Warnhinweise mit der Bitte um Behebung an die Bearbeiter und Betroffenen gegeben werden (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 12). Technische Systeme lassen sich so effektiver warten, indem frühzeitig auf Abwei-

chungen oder Schäden reagiert werden kann. Menschen und Patienten kann der Besuch eines Arztes nahegelegt werden, sollten Vitalwerte von Normwerten abweichen. Von solchen Hinweisen könnte auch der Koordinator einer Gruppe profitieren, sollte es spürbare Warnzeichen für Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit oder Zielerreichung geben.

KI-basierte selbstständige Entscheidungsfindung

Neben den entscheidungsunterstützenden Fähigkeiten kann eine KI auch über Fertigkeiten zum Treffen selbstständiger Entscheidungen verfügen. Hierbei wird der Entscheider nicht mehr durch Datenauswertungen oder Prognosen in seinem Entscheidungsprozess unterstützt. Vielmehr reagiert das System auf die Daten mit eigenständig getroffenen bindenden Entscheidungen, sodass der Anwender oder die Gruppe (und damit der Mensch) völlig aus dem Vorgang herausgenommen wird (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 12). Gruppen können von einer solchen KI profitieren, wenn diese bestimmte Aufgaben im Rahmen der Zusammenarbeit übernimmt oder Entscheidungen im Sinne der Gruppe transparent herbeiführt, die akzeptiert und dann gemeinsam umgesetzt werden.

KI-basierte Situationswahrnehmung in Echtzeit

Die Datenauswertung kann im Rahmen einer KI-basierten Situationswahrnehmung auch in Echtzeit erfolgen und so zu zeitnah getroffenen Entscheidungen führen. Dazu müssen die oben dargestellten Fähigkeiten innerhalb von Millisekunden ausgeführt werden. Solche KI-basierten Systeme können dann nahezu sofort eine Situation bewerten und rasch mit Hinweisen, Alarmen, Prognosen oder Entscheidungen reagieren (vgl. Etscheid et al., 2020, S. 12). Im Rahmen einer Zusammenarbeit würde dies die Gruppendynamik erheblich intensivieren, da alle Mitglieder jederzeit mit Hinweisen, Alarmen, Prognosen oder getroffenen bindenden Entscheidungen des KI-Systems rechnen müssten.

Systeme mit künstlicher Intelligenz verfügen somit über das Potenzial, bestehende Formen einer Zusammenarbeit von Menschen durch ausgewählte KI-basierte Ansätze substanziell zu verbessern.

Literatur

Beck, J., & Stember, J. (2019). *Modellkommune Open Government, Projektbericht*, BMI (Hrsg.). Spree Druck. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/projektbericht-modellkommune-open-government.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zugriffen am 09.12.2021.

- Bendel, O. (2021). Definition „VUCA“. Gabler Wirtschaftslexikon. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/vuca-119684#references>. Zugegriffen am 11.11.2021.
- Betterplace.org (2021). <https://www.betterplace.org/de>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- BMAS. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2021). *Forschungsbericht: Entwicklung eines Konzepts zur Datenallmende. Expertise. Institute of Labor Economics*. Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-581-entwicklung-eines-konzepts-zur-datenallmende.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen am 23.11.2021.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2020). Interne Strukturen und Prozesse öffentlicher Organisationen. In *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Grundwissen Politik* (S. 171–278). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28408-4_4
- Bonn-o-mat. Bonn-o-mat. (2021). <https://bonn-o-mat.de>. Zugegriffen am 16.12.2021.
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement. (2021). <https://www.b-b-e.de>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Bundesregierung. (2020). WirvsVirus. <https://wirvsvirus.org>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Bundesregierung. (2021). Update Deutschland. <https://updatedeutschland.org>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Bundeswehr. (2021). Cyber innovation hub. <https://www.cyberinnovationhub.de>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Bürger schaffen Wissen. (2021). <https://www.buergerschaffenvissen.de>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Bürgerstiftungen. (2021). <https://www.buergerstiftungen.org/de>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. HBS Press.
- Democracy App. (2021). Democracy Deutschland. <https://www.democracy-deutschland.de>. Zugegriffen am 16.12.2021.
- Dienel, P. (2002). *Die Planungszelle: Der Bürger als Chance* (5. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Etscheid, J., von Lucke, J., & Stroh, J. (2020). *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung*. Digitalakademie@bw. Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg und Fraunhofer IAO.
- Franz, T. (2013). Verwaltungskommunikation und -kultur. In *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Springer VS.
- Geovation. (2021). Geovation. <https://geovation.uk>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Go fund me. (2021). <https://www.gofundme.com>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- GuttenPlag. (2021). GuttenPlag. https://guttenplag.fandom.com/de/wiki/GuttenPlag_Wiki. Zugegriffen am 08.12.2021.
- HawaDawa. (2021). HawaDawa. <https://hawadawa.com/de>. Zugegriffen am 16.12.2021.
- Interreg. (2021). Was ist Interreg? <https://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Interreg/WasistINTERREG/wasistinterreg-node.html>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Interreg Alpenrhein. (2021). Programm Interreg Alpenrhein, Bodensee, Hochrhein. <https://www.interreg.org>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Interreg Oberrhein. (2021). Programm Interreg Oberrhein. <https://www.interreg-oberrhein.eu>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- von Lucke, J. (2012). Open Government Collaboration. Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten. Verwaltung – Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur

- T-City Friedrichshafen. Friedrichshafen: Deutsche Telekom Institute for Connected Cities. Zeppelin University gGmbH. <https://www.zu.de/info-de/institute/togi/assets/pdf/JvL-121025-OpenGovernmentCollaboration-V1.pdf>. Zugegriffen am 15.11.2021.
- von Lucke, J. (2019). Spannende Gestaltungsperspektiven durch offene Verwaltungsdaten. In C. Ochs, M. Friedewald, T. Hess & J. Lamla (Hrsg.), *Die Zukunft der Datenökonomie – Medienkulturen im digitalen Zeitalter*. Springer VS.
- von Lucke, J., Herzberg, J., Kluge, U., Müller, O., Brocke, J., & Zimmermann, H. (2012). Offene gesellschaftliche Innovation – Die Seealemannische Definition, eSociety Bodensee 2020 Blog, Friedrichshafen, St. Gallen und Vaduz. <http://esocietybodensee2020.wordpress.com/publikationen/offene-gesellschaftliche-innovation-die-seealemannische-definition-und-http://esocietybodensee2020.files.wordpress.com/2012/10/ibh-121015-seealemannische-definition-v1.pdf>. Zugegriffen am 19.11.2021.
- OKF. (2016). Was genau ist „civic“ an Civic Tech? <https://prototypefund.de/was-genau-ist-civic-an-civic-tech>. Zugegriffen am 13.12.2021.
- OKF. (2021a). Code for Germany. <https://okfn.de/projekte/codeforde>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- OKF. (2021b). Prototype fund. <https://prototypefund.de>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Open Street Map. (2021). <https://www.openstreetmap.de/karte.html>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- OZG. (2021). OZG-Leitfaden. 7. Design & Konzeption. <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=4621516>. Zugegriffen am 22.11.2021.
- Pling. (2021). Pling. <https://www.pling.com>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Polyteia. (2021). Polyteia. <https://www.polyteia.com/de-de>. Zugegriffen am 16.12.2021.
- Raffl, C., von Lucke, J., Müller, O., Zimmermann, H., & vom Brocke, J. (Hrsg.) (2014a). *TosiT – The open societal innovation toolbox – Werkzeuge für offene gesellschaftliche Innovation, TOGI-Schriftenreihe* (Bd. 10, 3. Aufl.). ePubli GmbH. <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TOGI-150218-TOGI-Band-10-Raffl-TosiT-Handbuch-V3.pdf>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Raffl, C., von Lucke, J., Müller, O., Zimmermann, H., & vom Brocke, J. (Hrsg.) (2014b). *Handbuch für offene gesellschaftliche Innovation. TOGI-Schriftenreihe* (Bd. 11). epubli GmbH. <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TOGI-150218-TOGI-Band-11-Raffl-OGI-Handbuch-V2.pdf>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Richenhagen, G. (2017). Auf dem Weg zur agilen Verwaltung. Statement beim Zukunftskongress Staat und Verwaltung, 21.06.2017. Zukunftsdialog Agile Verwaltung. https://www.fom.de/fileadmin/fom/forschung/ifpm/Agil-Jahrbuch_mitLit-korr.pdf. Zugegriffen am 16.11.2021.
- Smart Government Akademie Bodensee. (2021). <https://www.smartgov.eu>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Sozialhelden e.V. (2021). <https://sozialhelden.de>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Startnext. (2021). Startnext. <https://www.startnext.com>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Tasking Manager. (2021). <https://tasks.hotosm.org>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- TosiT. The Open Societal Innovation Toolbox. (2021). <https://www.tosit.org>. Zugegriffen am 08.12.2021.
- Verschwörhaus. (2021). Verschwörhaus Ulm. <https://verschwoerhaus.de/das-verschwoerhaus>. Zugegriffen am 08.12.2021.

VroniPlag (2021). VroniPlag. <https://vroniplag.fandom.com/de/wiki/Home>. Zugegriffen am 08.12.2021.

Wheel Map. (2021). <https://wheelmap.org>. Zugegriffen am 08.12.2021.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





Aktivitäten Deutschlands in der Open Government Partnership

7

Zusammenfassung

Wie wird Open Government eigentlich auf internationaler Ebene angegangen? Ein wesentlicher Akteur ist hier die Open Government Partnership (OGP). Diese Organisation hat es sich zum Ziel gesetzt, Vorhaben im Bereich des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns weltweit zu fördern und sichtbar zu machen. Die mittlerweile 78 Mitgliedsstaaten erstellen dafür in zweijährigen Zyklen nationale Aktionspläne (NAP) mit konkreten Selbstverpflichtungen. Deutschland ist seit 2016 Mitglied der Partnerschaft und hat bereits drei NAP erfolgreich auf den Weg gebracht. Das folgende Kapitel stellt die Open Government Partnership vor und gibt einen Einblick in das Engagement Deutschlands im Rahmen der OGP.

7.1 Die Open Government Partnership

Im ersten Abschnitt wird auf die Entstehung sowie die Funktionsweise der Open Government Partnership eingegangen.

7.1.1 Auf dem Weg zur Gründung 2011

Wie im ersten Kapitel gezeigt, wurde die Genese des Konzepts Open Government durch verschiedene Ansätze in unterschiedlichen Regionen wie Skandinavien und Nordamerika beeinflusst. Sowohl Gesetze im Bereich der Informationsfreiheit als auch technologische Fortschritte im Bereich von offenen Daten können als Vorläufer für Open Government gesehen werden. Gebündelt wurden all diese An-

näherungen jedoch erst mit der Präsidentschaft von Barack Obama und seinem ersten Tagesbefehl an die Leiter der Bundesbehörden, dem Memorandum „Transparency and Open Government“ (Obama 2009). Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit sollten von nun als leitende Handlungsfelder das Verständnis von Open Government nachhaltig prägen Abschn. 1.1. Die Gründungsphase der OGP wurde jedoch auch von der Veröffentlichung von 251.287 diplomatischen Berichten aus den USA geprägt, die über die Enthüllungsplattform Wikileaks (2010) veröffentlicht wurden. In der Folge kam es zu Aufständen der Zivilgesellschaft wie dem arabischen Frühling. In Europa und den USA führte dies zu der Erkenntnis, dass bisher keine Antworten entwickelt wurden, wie eine organisierte Zivilgesellschaft weltweit nachhaltig gestärkt sowie in einen friedlichen und konstruktiven Diskurs mit der jeweiligen Regierung eingebunden werden kann. Aus diesen Überlegungen heraus entstand am 20.09.2011 die OGP, die im Rahmen der jährlichen UN-Vollversammlung in New York gegründet wurde. Zu den Gründerstaaten zählen die USA, Brasilien, Indonesien, Mexiko, Norwegen, die Philippinen, Südafrika und Großbritannien. Die OGP hat seitdem ihren Sitz in Washington, DC

7.1.2 Ziel und Ansatz

Oberstes Ziel der Initiative ist es, sowohl die Regierungen als auch Bürger der Mitgliedsstaaten in ihren jeweiligen Open-Government-Vorhaben aktiv zu unterstützen und zu stärken. Dafür sollen zweijährig Aktionspläne erarbeitet und umgesetzt werden, die Selbstverpflichtungen für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln beinhalten Abschn. 7.4. Neben einer strategischen Beratung der OGP zur Erstellung der Aktionspläne sorgt der Unabhängige Berichterstattungsmechanismus (UBM, engl: Independent Reporting Mechanism, auch IRM) der OGP für weitere konstruktive Impulse. Dieser reflektiert alle Aktionspläne während ihrer Zweijahreszyklen, vor allem um die Fortschritte bei den Verpflichtungen zu messen. Zugleich dienen die IRM-Daten, um weltweit Trends zu identifizieren und neue Perspektiven für eine offene Verwaltung auszumachen. Ebenso setzt die OGP auf die Vernetzung der teilnehmenden Mitgliedsstaaten, Gebietskörperschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die OGP hilft Organisationen Regierungsvertreter direkt zu kontaktieren und bietet eine Plattform für den laufenden Austausch untereinander. Ein weiterer zentraler Bestandteil der Arbeit umfasst die Öffentlichkeitsarbeit. Neben Beiträgen auf der OGP-Webseite mit allgemeinen Informationen zum Konzept Open Government sowie Erfahrungsberichten aus einzelnen Ländern werden Themenfelder in Kampagnen und der Open Government Week bearbeitet. Die Finanzierung der OGP erfolgt

hauptsächlich durch staatliche Entwicklungsagenturen, private Stiftungen und Beiträge der Mitgliedsstaaten (OGP, 2021a).

7.1.3 Organisation

Der OGP-Vorstand (Board of Directors) besitzt die treuhändische und rechtliche Aufsicht über die OGP-Unterstützungseinheit und den unabhängigen Berichtsmechanismus. Die Spitze der OGP bildet hingegen der Lenkungsausschuss (Steering Committee), dessen Hauptaufgabe darin besteht, die Gesamtstrategie der Partnerschaft festzulegen. Die 22 Mitglieder des Lenkungsausschusses setzen sich paritätisch aus Regierungsvertretern sowie Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammen (OGP, 2021b). Der Lenkungsausschuss verfügt über drei Unterausschüsse in den Bereichen Steuerung und Führung (Governance and Leadership), Kriterien und Richtlinien (Criteria and Standards) sowie thematische Führung (Thematic Leadership). Die darunter liegende Unterstützungseinheit (Support Unit) mit rund 60 Mitarbeitenden steht dem Lenkungsausschuss in strategischen und administrativen Fragen zur Seite und fungiert als Vermittlungsorgan zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (OGP, 2021d). Unterteilt wird die Unterstützungseinheit in die thematischen Bereiche: Führung, Operationen, Analyse und Bewertung, Länderunterstützung, Globales, Lernen und Innovation, Kommunikation. Ein Teil des Support Unit Teams gehört dem unabhängigen Berichtsmechanismus (Independent Reporting Mechanism, IRM) an (OGP, 2021b). Als unabhängiges Gremium wird der IRM vom Lenkungsausschuss der OGP geleitet, obliegt diesem aber keiner Rechenschaftspflicht, da der IRM von einem internationalen Expertengremium beaufsichtigt wird. Davon losgelöst arbeitet das OGP-Aktionsnetzwerk (Action Network) daran, die OGP im internationalen Bereich zu positionieren und Fachwissen über Themenbereiche und Werte der offenen Verwaltung auszutauschen. Das Netzwerk besteht aus Botschaftern, Gesandten und Führungskräften sowie ehemaligen Mitgliedern des Lenkungsausschusses.

7.1.4 Aufnahmeregularien für Staaten

Um der OGP formell beizutreten, verpflichten sich die Regierungen die Grundsätze einer offenen und transparenten Regierungstätigkeit zu wahren, indem sie die Open-Government-Erklärung unterzeichnen. Zusätzlich werden die potenziellen Mitgliedstaaten einer Prüfung in den Schlüsselbereichen fiskalischer Transparenz,

Zugang zu Informationen, Offenlegung von Vermögenswerten öffentlicher Amtsträger und Engagement für die Bürger unterzogen. So soll sichergestellt werden, dass die jeweiligen Länder mit den Normen und Werten einer demokratischen Regierungsführung konform sind. Wenn die Bewertung abgeschlossen ist, besteht der zweite Schritt für die jeweilige Regierung darin, ein verantwortliches Ministerium sowie konkrete Ansprechpartner für die Koordination des OGP-Prozesses zu bestimmen.

Nach der Benennung des Ministeriums als auch der Ansprechpartner erfolgt die Einreichung einer Absichtserklärung der jeweiligen Regierung, um den Wunsch nach einem Beitritt in die OGP zu bestätigen. Zuletzt muss die Regierung im letzten und vierten Schritt sicherstellen, dass sie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in einem offenen Beteiligungsprozess bei der Erstellung der Aktionspläne zusammenarbeiten wird (OGP, 2021c). Das OGP-Modell sieht nicht vor, dass zivilgesellschaftliche Organisationen über einen formellen Prozess beitreten. Vielmehr ist es Aufgabe der Regierungen, zivilgesellschaftliche Akteure in den OGP-Prozess zu integrieren.

7.1.5 Prozesse zur Erstellung nationaler Aktionspläne

Hauptgegenstand der Mitgliedschaft von Staaten in der OGP ist es, gemeinsam mit der Zivilgesellschaft NAP zu erstellen, die ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln fördern. Dafür wird während der Konsultationsphase in iterativen Schritten ein Aktionsplan entwickelt. Die Verpflichtungen werden anschließend in den darauffolgenden beiden Jahren umgesetzt. Der Konsultationsprozess und die Umsetzung des jeweiligen Aktionsplans werden durch den IRM der OGP überwacht. Ein Berichtersteller erstellt im ersten Jahr der Implementierung des Aktionsplans einen Design-Bericht zur Ausgestaltung des NAP. Nach Abschluss eines NAP werden Zielerreichung und Wirkung in einem Umsetzungsbericht bewertet. Als Grundlage für die Bewertung wird überprüft, ob die Selbstverpflichtungen mindestens einen oder mehrere der Open-Government-Werte Transparenz, Rechenschaftspflicht oder Beteiligung der Zivilgesellschaft adressiert (OGP, 2021e, S. 10.).

7.1.6 Subnationale Perspektive: OGP Local Program

Um auch den Anforderungen auf regionaler Ebene gerecht zu werden und die damit einhergehenden Potenziale zu nutzen, wurde mit OGP Local ein eigenes

Programm dazu aufgesetzt. Seit 2016 können einzelne Bundesstaaten, Regionen, Provinzen, Kreise, Städte und andere Gebietskörperschaften mit subnationalen Aktionsplänen an der OGP teilnehmen (OGP, 2021f). Diese werden unabhängig von den NAP umgesetzt, müssen aber verpflichtend in einem Ko-Kreationsprozess in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erarbeitet werden. Genauso sind auch hier Fortschrittsberichte Teil des Programms. Bewerben können sich lokale Gebietskörperschaften aus Staaten, die bereits an der OGP teilnehmen und deren Teilnahme im Bewerbungszeitraum aktiv ist. Für Länder und Kommunen bietet die Teilnahme an diesem Programm die Chance auf internationale Sichtbarkeit, einen fachlichen Austausch mit anderen teilnehmenden Akteuren sowie Unterstützung von Seiten der OGP. Für ein auf Subsidiarität fußendes föderales System wie Deutschland bietet das OGP Local Programm somit große Potenziale.

7.2 Deutschland in der Open Government Partnership

Deutschland ist seit 2016 Mitglied in der OGP. Eine erste Ankündigung zum Beitritt Deutschlands in die OGP erfolgte im Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD im Jahr 2013. Im November 2015 wurde ein Beitritt durch den Bundesrat gefordert und durch den Beschluss des 18. Deutsch-Französischen Ministerrat in Metz im April 2016 bekräftigt. Am 07.12.2016 reichte die Bundesregierung dann im Rahmen des OGP Global Summit die Absichtserklärung zur Teilnahme an der OGP ein. Seitdem gewinnt das Thema offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zunehmend an Relevanz. Verschiedene Akteure beteiligen sich an der Erstellung von nationalen Aktionsplänen.

7.2.1 Koordination durch die Bundesregierung

Für die Koordination des zweijährigen Prozesszyklus in Deutschland ist auf Seiten der Bundesregierung seit 2018 das Bundeskanzleramt zuständig gewesen. Hier übernahm das Referat 623 der Abteilung 6 Politische Planung, Innovation und Digitalpolitik, Strategische IT-Steuerung die Funktion des offiziellen nationalen Ansprechpartners. Es war für die Abstimmung aller internen und externen Kommunikationsabläufe sowie Konsultationsprozesse verantwortlich. Das Referat 623 ermutigte die jeweiligen Bundesministerien, Verpflichtungen in den NAP einzubringen und berät hinsichtlich der Formulierung der Ziele. Zudem übernahm es Aufgaben im Bereich Entwicklung und Monitoring, indem es die Qualität der Verpflichtungen überprüft und darauf achtet, dass der NAP ein stimmiges Gesamtbild

ergibt. Des Weiteren stellte auch die interne Aufklärung zum Thema Open Government und die Förderung des Austausches eine wesentliche Aufgabe des Referats dar (Gollasch, 2020, S. 36–37).

7.2.2 Koordination durch das Open Government Netzwerk Deutschland

Auf Seiten der Zivilgesellschaft übernimmt das Open Government Netzwerk (OGN) eine koordinierende Funktion. Das OGN ist ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen, der sich seit 2011 für die Förderung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in Deutschland einsetzt und die Teilnahme Deutschlands an der OGP unterstützt (OGN, 2021). Das OGN engagiert sich besonders im Erstellungsprozess der jeweiligen NAP, indem es Expertise und Positionen aus der Zivilgesellschaft bündelt und in den Konsultationsprozess einbringt (ebd.). Gleichzeitig sieht es sich als Ansprechpartner für die Ressorts auf Bundesebene, aber auch für die Länder und Kommunen. Das OGN verfügt seit 2018 über eine Strategiegruppe. Diese besteht aus Repräsentanten der zivilgesellschaftlichen Mitgliederorganisationen sowie aus der Bürgerschaft und setzt Ziele und Strategien für die Arbeit im Netzwerk.

7.2.3 Weitere wesentliche Akteure

Politik und Verwaltung auf Bundes-, Landes und kommunaler Ebene

Die jeweiligen Bundesressorts sind für die Umsetzung all jener Verpflichtungen der Bundesregierung zuständig, die innerhalb eines NAP eingegangen werden. Im Rahmen der ersten drei NAP beteiligten sich bereits alle 14 Bundesministerien. Ebenso waren auf Bundesebene das statistische Bundesamt, das Bundesverwaltungsamt, das Umweltbundesamt sowie die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung an der Konzeption von Verpflichtungen beteiligt. Wie bereits deutlich wurde, werden in Politik und Verwaltung nicht allein die Bundes-, sondern ebenso die Landes- und die kommunale Ebene angesprochen, um Open-Government-Vorhaben umzusetzen. An den Verpflichtungen der Bundesländer im föderalen Anhang der bisherigen NAP beteiligten sich Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg sowie Baden-Württemberg.

Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Gruppen übernehmen im Konsultationsprozess die Aufgabe, Verbesserungsbedarf in der Politik und Verwaltung hinsichtlich Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit und offene Daten zu identifizieren, Ideen vorzubringen und konkrete Umsetzungsvorschläge für die jeweiligen zukünftigen NAP zu formulieren. Die Beteiligung am Konsultationsprozess soll laut der OGP der Zivilgesellschaft im Allgemeinen ohne Einschränkung möglich sein (OGP, 2021g). Grundsätzlich steht der Konsultationsprozess daher allen Interessierten offen, weshalb auch Einzelpersonen teilnehmen können, die keiner zivilgesellschaftlichen Organisation zugehörig sind. In den vergangenen deutschen Konsultationsprozessen ließen sich Akteure aus unterschiedlichsten Bereichen identifizieren. Bei einem Großteil der mitwirkenden Organisationen gab es einen direkten Bezug zu den Open-Government-Kriterien Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit und offenen Daten. Die Organisationsformen variieren dabei mitunter stark. So können Nichtregierungsorganisationen, Vereine, Think Tanks oder Stiftungen als Akteure verzeichnet werden. Welche zivilgesellschaftlichen Akteure genau an den jeweiligen Konsultationsprozessen mitwirkten, lässt sich über die Dokumentation des OGP-Prozesses des Bundeskanzleramtes nachvollziehen (Bundeskanzleramt, 2021).

Ein Beispiel für mögliche Vorschläge, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren im OGP-Prozess eingebracht werden könnten, liefert die „Digitale Zivilgesellschaft“. Dieser Zusammenschluss von Organisationen definiert vier Forderungen für eine digital-souveräne Gesellschaft und thematisiert damit einen potenziellen Baustein für ein gelebtes offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Deutschland (DZ, 2021).

Vier Forderungen für eine digital-souveräne Gesellschaft (DZ, 2021)

- Digitale Souveränität der Gesellschaft als zentrale Maxime in der Digitalpolitik verankern
- Zivilgesellschaft paritätisch beteiligen und Transparenz schaffen
- Öffentliches Geld, öffentliches Gut
- Digitalisierung wirtschaftlich, ökologisch, sozial und nachhaltig umsetzen ◀

Wissenschaft

Zu den Akteuren aus der Wissenschaft zählen Universitäten, Hochschulen und Forschungsinstitute. Ihre Aufgabe besteht darin, das Konzept Open Government auf theoretischer Ebene zu erforschen und zu definieren. Dazu gehört es auch Zusammenhänge herzustellen sowie Hinweise für mögliche Chancen und Risiken aufzuzeigen. Die Verankerung von Open Government in der Lehre gehört dazu.

Durch die Interdisziplinarität der Thematik wird dies mitunter an unterschiedlichen Fachbereichen gelebt, wie etwa in der Politikwissenschaft, den Verwaltungswissenschaften, den Sozialwissenschaften oder der Verwaltungsinformatik.

Wirtschaft

Auch privatwirtschaftliche Unternehmen, Start-ups und Verbände können die Umsetzung von Open Government voranbringen und fördern. Dabei ist insbesondere die Entwicklung von neuen Technologien und Werkzeugen wertvoll, etwa im Bereich der verwaltungsinternen Kommunikation. Ebenso lassen sich Beratungsleistungen in Politik und Verwaltung derart einbinden, dass Open Government effektiver umgesetzt wird.

Medien

Ein weiterer indirekter Akteur sind die verschiedenen Medienhäuser. Diese können der Zivilgesellschaft in der Entwicklung und Umsetzung des OGP-Prozesses eine Stimme verleihen. Zudem unterstützen soziale Medien bei der Vernetzung der beteiligten Akteursgruppen. Die regelmäßige Berichterstattung über Open Government und den NAP-Prozess ist ein wesentlicher und wichtiger Bestandteil, um Open Government in der Öffentlichkeit zu verankern. So kann die Zivilgesellschaft für dieses Thema sensibilisiert und die Beteiligung an Partizipationsmöglichkeiten, etwa in der Erstellung der NAP oder auf kommunaler Ebene im Rahmen von OGP Local, folglich stärker angeregt werden.

7.3 Open Government Leitbilder für die 2020er-Jahre

Im Rahmen des ersten Konsultationsprozesses wurde vom zivilgesellschaftlichen Arbeitskreis mit der OGPDE-Matrix eine Übersicht erstellt, die zeigen soll, was alles unter Open Government verstanden werden könnte (von Lucke, 2017). Ausgehend von dieser Matrix werden im Folgenden beispielhaft einige Leitbilder eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns aufgezeigt.

7.3.1 OGPDE-Matrix

Die Aufbereitung der OGPDE-Matrix umfasst 10 übergreifende Handlungsfelder, die mit 20 ressortgebundenen Themenfelder gekreuzt werden können. Diese Skizze verdeutlicht einerseits die vielen Möglichkeiten für Open Government,



Abb. 7.1 Die OGPDE Matrix. (Quelle: von Lucke, 2017)

zeigt andererseits aber auch die Komplexität einer wirklich breiten Umsetzung auf Abb. 7.1. Realistisch werden von der Bundesregierung in jedem nationalen Aktionsplan nur etwa 15 Felder für Maßnahmen ausgewählt. Ausgangsbasis für die Konzeption der Matrix waren Bedarfe, die mit bestehenden Themenfeldern kombiniert wurden. Zusätzlich wurden aber auch neue Themenfelder skizziert. Dabei erhebt die Matrix keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie lässt sich durch neue technologische Innovationen oder neue thematische Schwerpunkte in den Bundesressorts immer weiterentwickeln. Die Darstellung ermöglicht aber eine Ableitung von künftigen Leitbildern für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Deutschland. Im Folgenden werden beispielhaft Leitbilder für die Themenbereiche „Kompetenzaufbau und Qualifizierung“, „offene Bildungspolitik“, „digitale Offenheit im Arbeitsalltag von Behörden“ sowie „offene Klima- und Umweltpolitik“ vorgestellt, die in den 2020er-Jahren visionäre Kraft entfalten sollten.

7.3.2 Leitbilder im Rahmen der OGPDE-Matrix

Kompetenzaufbau und Qualifizierung

Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung müssen Kompetenzen entwickeln, die für eine breite Umsetzung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln not-

wendig sind. Die dazu erforderliche Qualifizierung erfolgt durch Schulungen und Trainings, Aus- und Fortbildungsformate sowie aktiv gelebter Ko-Kreation in der Verwaltung selbst. Erlern werden Strategien, Methoden und der Umgang mit Werkzeugen, um transparent und effektiv zusammenzuarbeiten und dabei auch Bürger miteinbeziehen zu können.

Digitale Offenheit im Arbeitsalltag von Behörden

Ministerien und Behörden reagieren agil auf die zunehmenden Anforderungen an den öffentlichen Sektor, indem sie auf eine offene Verwaltungskultur setzen und diese täglich leben. Dazu nutzen sie die Chancen digitaler Offenheit und gestalten diese aktiv mit. Sie setzen auf offene Standards, offene Schnittstellen und offene Daten und fördern den Einsatz von freier und offener Software, durch den der Staat an digitaler Souveränität gewinnt. Gerade offene Standardisierungsprozesse und ein offener Quellcode gewährleisten eine Unabhängigkeit von Dienstleistern, Softwareanbietern mit proprietären Lösungen und Plattformbetreibern.

Offene Bildungspolitik

Ergänzend zum Unterricht im Klassenzimmer muss Schülern auch ein freier Zugang zu offenen Bildungsressourcen (OER) eröffnet werden, also zu offenen Lehrbüchern, Lehrfilmen und Lernplattformen. Eine bundesweite, offene Bildungsinfrastruktur (Open Education Cloud) auf Basis freier Software, offener Standards, offener Schnittstellen und offener Inhalte sorgt dafür, dass Lehrern, Schülern und Eltern alle relevanten Angebote zur Verfügung stehen und jederzeit jeder Dienstleister ausgetauscht werden kann, wenn er den Ansprüchen nicht mehr genügt. So werden Monopolstellungen und Abhängigkeiten vermieden.

Offene Klima- und Umweltpolitik

Die Bevölkerung will aktiv in klima- und umweltpolitische Lösungs- und Gestaltungsprozesse einbezogen werden. Expertenwissen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft wird dabei angemessene Berücksichtigung finden. Die von der Bevölkerung verlässlich vorgenommenen Datenerhebungen, etwa zu der Luft- und Trinkwasserverschmutzung oder auch zu der Lärmbelastigung, ergänzen die Informationssysteme der zuständigen Umweltbehörden. Digitale Dashboards überzeugen breite Bevölkerungsschichten, indem sie die Folgen von Handlungen auf das Klima visuell prognostizieren und zu einem klimafreundlichen Handeln motivieren.

7.4 Nationale Aktionspläne Deutschlands zur OGP

Bis zur Veröffentlichung dieses Lehrbuches hat die deutsche Bundesregierung drei nationale Aktionspläne bei der OGP eingereicht. In folgendem Abschnitt wird der Ablauf ihrer Konsultationsprozesse sowie die enthaltenden Verpflichtungen vorgestellt. Zudem werden wesentliche Anmerkungen aus dem Evaluationsprozess der OGP sowie den Selbsteinschätzungen der Bundesregierung wiedergegeben.

7.4.1 Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019

Konsultationsprozess

Die Erarbeitung des ersten NAP erfolgte unter der Koordinierung des Bundesministeriums des Innern. Erste Austausche und Treffen fanden zur Jahreswende 2016/17 statt. Im Februar 2017 trafen sich über 70 Experten im Bundesministerium des Innern und sammelten erste Ideen für mögliche Verpflichtungen. Zudem wurde der Arbeitskreis der Zivilgesellschaft erneuert, damit das Engagement der Bundesregierung in der OGP angemessen unterstützt werden kann. In diesem Rahmen wurden eine Matrix mit 10 übergreifenden Handlungsfeldern und 20 ressortgebundenen Themenfeldern erstellt Abschn. 7.3.1 und insgesamt 265 Vorschläge für mögliche Verpflichtungen abgeleitet, die dann der Bundesregierung übergeben wurden. Die Bundesregierung bewertete viele dieser Ideen als bereits gelebte Praxis in Deutschland.

Verpflichtungen

Der erste NAP wurde am 16. August 2017 veröffentlicht und enthält 15 Verpflichtungen der Bundesregierung. Verpflichtungen der Bundesländer flossen in den ersten NAP noch nicht mit ein (Bundesregierung, 2017, S. 12 ff.).

Verpflichtungen der Bundesregierung im Rahmen des ersten NAP

- Schaffung von Rahmenbedingungen für die OGP-Teilnahme
- Umsetzung von Open Data in die Verwaltungspraxis
- Förderung des Open-Data-Umfeldes
- Besserer Zugang und einfache Nutzung von Geoinformationen
- Finanztransparenz-Implementierung des EITI-Standards
- Transparenz in der Entwicklungspolitik

- Open Data für intelligente Mobilität
- Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Umwelt und Stadtentwicklung
- Elterngeld Digital/ Digitalisierung familienbezogener Leistungen
- Wissensnetz für lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intersexuelle bzw. geschlechtliche Menschen
- Initiative Lokale Bündnisse für Familien
- Monitoring der Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen, in Gremien der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst
- Förderung des freien Zugangs zu wissenschaftlichen Publikationen („Open Access“)
- Das Wissenschaftsjahr 2018 – Arbeitswelten der Zukunft
- Bundeswettbewerb „Zusammenleben Hand in Hand“

Auseinandersetzung und fünf zentrale UBM-Empfehlungen

Der erste NAP weist durchaus eine große Bandbreite von Open Government auf. Gleichzeitig wird ein Schwerpunkt im Bereich offener Daten erkennbar. Hierzu sind einige gut ausgearbeitete Verpflichtungen zu finden, die offene Daten in der Verwaltungspraxis allgemein, aber auch in Bereichen wie Mobilität und der Entwicklungszusammenarbeit fokussieren. Dabei spiegelt der Fokus auf offene Verwaltungsdaten das deutsche Verständnis von Open Government und dessen Gleichsetzung mit Open Government Data wider, welches in den vorangegangenen Jahren das Handeln prägte. Im Berichtswesen der OGP ist die Evaluation des unabhängigen Berichtsmechanismus (UBM) ein wesentlicher Bestandteil zur Überprüfung der Einhaltung der OGP Standards. In diesem Rahmen wurde Dr. Dieter Zinnbauer als unabhängiger Experte beauftragt, sowohl die Entwicklung und Ausgestaltung des Aktionsplans in einem Design-Bericht als auch die Implementierung der Verpflichtungen in einem Umsetzungsbericht zu evaluieren.

Der Design-Bericht merkte hinsichtlich des Konsultationsprozesses die kurzen Zeitfenster sowie die eingeschränkten Möglichkeiten für die Zivilgesellschaft an, Feedback und Kommentare einzubringen (Zinnbauer, 2019, S. 12). Es wurde auch angemerkt, dass mehrere Verpflichtungen des ersten NAP bereits existierende Aktivitäten in Regierung und Verwaltung darstellten. Die Einbeziehung in den Aktionsplan würde aber zu einer zusätzlichen Sichtbarkeit der einzelnen Verpflichtungen beitragen und die Überprüfbarkeit und Rechenschaftslegung fördern

(ebd. S. 16). Zudem würden die Verpflichtungen bereits durch den vor dem OGP-Prozess etablierten Austauschbeziehungen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren profitieren (ebd. S. 3). Die Schwerpunktsetzung des ersten NAP auf Transparenz und offene Daten führte der Design-Bericht auf die vermehrte Teilnahme zivilgesellschaftlicher Akteure aus diesen Bereichen zurück. Die vom Design-Bericht als besonders erwähnenswert erachteten Verpflichtungen #3, #5, #7 und #8 decken ebenso diese Bereiche ab. Ziel des Berichtsmechanismus ist es neben einer Evaluation auch Handlungsempfehlungen für den weiteren OGP-Prozess zu geben. Im ersten Design-Bericht wurde daher als erste Empfehlung angemerkt, den Ko-Kreationsprozess weiter auszubauen und einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen. So soll die Vernetzung des OGP-Prozesses mit bereits bestehenden Konsultations- und Dialogprozessen gesichert, die Teilnahme von höherrangigen Regierungsvertretern bewirkt und den zivilgesellschaftlichen Akteuren mehr Zeit und Möglichkeiten für Rückmeldungen zu den Verpflichtungen im Entwurfsstadium gegeben werden. Haushaltsmittel für die OGP-Teilnahme sollten auch zur Förderung der Koordinations- und Kommunikationsfunktionen der Zivilgesellschaft eingesetzt werden. Zudem wurde angemerkt, dass ein höheres Ambitionsniveau für zukünftige NAP wünschenswert wäre, die insbesondere auch über bereits bestehende Initiativen hinausgingen. Gleichzeitig sollten gegenwärtige und gesetzgeberische Verfahren als Basis für möglichst ehrgeizige Empfehlungen, wie beispielsweise die Bereiche offener Verträge oder Transparenz wirtschaftlicher Eigentümer genutzt werden. Als letzten Punkt empfiehlt der Design-Bericht die Identifizierung und die aktive Einbindung von hochrangigen politischen Persönlichkeiten, um das Profil und die Sichtbarkeit von Open Government innerhalb der Regierung auszubauen (ebd. S. 60).

Nach Abschluss des ersten NAP im Sommer 2019 evaluierte der Umsetzungsbericht die Implementierung der Verpflichtungen. Der Berichterstatter kam zu dem Ergebnis, dass alle 15 Verpflichtungen des ersten NAP entweder vollständig oder in substantiellen Maßen umgesetzt wurden und schloss sich damit der Selbstbewertung der Bundesregierung an (Zinnbauer, 2020, S. 2). Als positiv wurde die regelmäßige Berichterstattung der Regierung über den aktuellen Umsetzungsstand angemerkt. Die wirkungsvollsten Ergebnisse wurden laut Bericht im Bereich Transparenz, speziell durch die Offenlegung von Informationen und Daten in den Bereichen Rohstoffe, Entwicklungszusammenarbeit und Mobilität erzielt. Mit der Verpflichtung #5, die bereits im Design-Bericht als erfolgsversprechend eingestuft wurde, erreichte Deutschland als erstes Mitgliedsland der EU den offiziellen Status der Konformität mit dem Standard der Initiative für Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rohstoffsektor (EITI). Substantielle Verbesserungen wurden

ebenso in der Verpflichtung #6 (Transparenz der Entwicklungszusammenarbeit) sowie der Verpflichtung #7 (Offenlegung von Daten im Mobilitätsbereich) erzielt.

Neben den Berichtserstattungen sind auch die Selbsteinschätzungen der jeweiligen Regierungen durch Zwischen- und Abschlussberichte im OGP-Prozess wesentlich. Laut Abschlussbericht der Bundesregierung, der im November 2019 veröffentlicht wurde, hatte der erste NAP vor allem das Ziel, Formate und Prozesse der OGP einzuführen, bekannt zu machen und Brücken in diverse Politikfelder aufzubauen (Bundesregierung, 2019, S. 10). In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Verbesserungen am Dialog- und Erarbeitungsprozess für den 2. NAP, einer deutschsprachigen Internetpräsenz für die OGP-Teilnahme und den angestoßenen Vernetzungsbestrebungen mit den Ländern verwiesen, die Teil der ersten Verpflichtung waren (ebd.). Gleichzeitig verweist der Abschlussbericht darauf, dass die Frage nach der strategischen Umsetzung von Open Government in unterschiedlichen Politikfeldern Gegenstand anhaltender Diskurse und Maßnahmen sein wird. Um die Erreichung der Verpflichtungen zu messen, wurden für jede Verpflichtung spezifische Meilensteine konzipiert. Laut Abschlussbericht der Bundesregierung konnten bis auf wenige Ausnahmen alle Verpflichtungen des ersten NAP umgesetzt werden. 61 von 68 Meilensteinen wurden bis zu diesem Zeitpunkt erreicht. Weitere 7 Meilensteine lagen in Sichtweite, also kurz vor der Umsetzung oder in einem substanziell fortgeschrittenen Status (ebd. S. 8). Bezüglich mancher Verzögerungen wurde auf die Regierungsbildung verwiesen, die kurz nach Veröffentlichung des ersten NAP anstand, sowie auf die vorläufige Haushaltsführung im Jahr 2018 und die Zuständigkeitswechsel (ebd. S. 8).

7.4.2 Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019–2021

Konsultationsprozess

Nach einer etwa einjährigen Umsetzungsphase des ersten NAP wechselte die Koordinationsverantwortlichkeit im Juli 2018 in die Abteilung 6 Politische Planung, Innovation und Digitalpolitik, Strategische IT-Steuerung des Bundeskanzleramtes. Das Referat 623 übernahm die Funktion des offiziellen nationalen Ansprechpartners und koordinierte alle internen als auch externen Kommunikationsabläufe sowie Konsultationsprozesse Abschn. 7.2.1. Am 06.03.2019 begann die Erarbeitung des zweiten NAP mit einer Auftaktveranstaltung im Bundespresseamt. Daran anknüpfend wurde in drei weiteren offiziellen Treffen in Berlin die Erarbeitung von Verpflichtungen von Akteuren aus der Zivilgesellschaft angegangen. Zusätzlich wurde die Möglichkeit einer digitalen Beteiligung gewährleistet. Über die Plattform „Your Priorities“ konnten alle Interessierten vom 26.03.2019 bis zum

26.04.2019 Ideenvorschläge einbringen. Insgesamt wurden 1435 Beiträge verfasst. Alle Vorschläge wurden innerhalb des Konsultationsprozesses gesichtet, sortiert und verbessert. Dabei bündelte das OGN die Expertise und Positionen aus der Zivilgesellschaft, um sie in den Konsultationsprozess einzubringen. Insgesamt wurde eine Priorisierung von 42 Vorschlägen vorgenommen, die an die Bundesregierung übermittelt wurden. Ende August 2019 wurde daraufhin die Einschätzung der Bundesregierung zu den einzelnen Vorschlägen veröffentlicht. Im zweiten NAP wurden erstmals auch Verpflichtungen der Bundesländer in einem föderalen Kapitel aufgenommen. Die Kommunikation zwischen Bund und Ländern lief dabei über den IT-Planungsrat.

Hintergrundinformationen

Fast zeitgleich mit der Veröffentlichung des zweiten NAP trat Deutschland seinen dreijährigen Sitz im Lenkungsausschuss der OGP an. Hier engagierte sich Deutschland zuerst im Unterausschuss „Thematic Leadership“ und anschließend im Unterausschuss „Criteria and Standards“. Auf Deutschland kommen so vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten zu.

Verpflichtungen

Der zweite NAP, der im September 2019 veröffentlicht wurde, umfasste neun Verpflichtungen auf Bundesebene sowie fünf Verpflichtungen, die von drei Bundesländern eingebracht wurden. Die amtierende Bundeskanzlerin Angela Merkel forderte im zweiten NAP für die künftige Regierungs- und Verwaltungskultur ein, offen für neue Ideen und Antworten zu sein, zuzuhören, zu erklären und aufzuklären, ehrlich miteinander umzugehen und Rechenschaft abzulegen. Teilhabe, Transparenz und Zusammenarbeit seien Grundpfeiler der Demokratie und unerlässlich für ein gelingendes gesellschaftliches Miteinander (Bundesregierung, 2019a, S. 5). Die Verpflichtungen der Regierung wie auch der Länder im Rahmen des zweiten NAP bewertet die Bundesregierung daher als Erfolg, auch wenn die Umsetzung guter Lösungen, die Vernetzung fachlicher Expertisen und die Fortführung der Diskurse noch anstehen. Der Plan sei eine deutliche Weiterentwicklung in der Themenbreite und in den Konsultationsformaten mit der Zivilgesellschaft (ebd. S. 31).

Verpflichtungen der Bundesregierung im Rahmen des zweiten NAP

- Regionale Open Government Labore
- Zivilgesellschaftlicher Dialog zur Außenpolitik
- Jugendbeteiligung an der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung

- Aufbau einer E-Government-Agentur als Digital Innovation Team der Bundesverwaltung
- Förderung von Transparenz und Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit
- Weiterentwicklung und Förderung des Open-Data-Umfelds
- Beteiligungsprozess zur Weiterentwicklung der Forschungs- und Innovationspolitik im Rahmen der Hightech-Strategie
- Bessere Rechtsetzung durch Beteiligung und Erprobung
- Modellvorhaben Smarte Land Region

Verpflichtungen der Bundesländer im Rahmen des zweiten NAP

- Land Nordrhein-Westfalen I: Infrastruktur und Rahmenbedingungen für Open Government in NRW ausbauen
- Land Nordrhein-Westfalen II: Räume für Austausch und Zusammenarbeit in NRW schaffen
- Land Nordrhein-Westfalen III: Datensouveränität in NRW stärken
- Freistaat Sachsen: Weiterentwicklung und fortschreibende Etablierung des Beteiligungsportals des Freistaates Sachsen
- Land Schleswig-Holstein: Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung

Auseinandersetzung und fünf zentrale UBM-Empfehlungen

Wie der Design-Bericht des zweiten NAP betonte, fand die Entwicklung des Aktionsplans 2019 unter günstigeren politischen Rahmenbedingungen statt (Zinnbauer, 2020a, S. 14). Die Konzeptionsphase überlagerte sich nicht mit dem Übergang in eine neue Legislaturperiode und der Koalitionsvertrag für die aktuelle 19. Legislaturperiode enthält eine explizite Bekräftigung des deutschen Engagements in der OGP. Für die Entwicklung des zweiten NAP stand mehr Zeit zur Verfügung. Das Wissen um Open Government, die OGP und den Prozess der Erstellung der Aktionspläne war durch den bereits bestehenden ersten NAP bei den teilnehmenden Stakeholdern von Beginn an höher. Die erstmalig aufgesetzte Online-Plattform trug dazu bei, dem Prozess besser zu folgen und sich einbringen zu können. Im Konsultationsprozess des zweiten NAP konnte sich die Zivilgesellschaft durch vielfältigere Möglichkeiten austauschen. Zudem war die Rückmeldung der Bundesregierung von der Zivilgesellschaft entwickelten Vorschlägen umfangreicher als noch zum

ersten Aktionsplan. Des Weiteren waren im Ko-Kreationsprozess für den zweiten Aktionsplan neue Stakeholder jenseits der thematischen Kerngruppe zu offenen Daten und offener Regierungsführung beteiligt (ebd.).

Als besonders erwähnenswerte Verpflichtungen im Sinne der OGP-Kriterien wurden im zweiten Design-Bericht die Verpflichtungen der Bundesregierung #2, #5 und #8 angeführt (Zinnbauer, 2020a, S. 3–4). Im föderalen Kapitel wurde insbesondere die dritte Verpflichtung von Nordrhein-Westfalen zur Stärkung der Datensouveränität hervorgehoben (ebd.). Die Erstellung eines föderalen Kapitels wird von zivilgesellschaftlicher Seite als positiv bewertet (Gollasch, 2020, S. 77). Kritisch gesehen werden kann jedoch, dass nur wenige Vorschläge der Zivilgesellschaft tatsächlich in dem vorgelegten Aktionsplan berücksichtigt wurden. Dies kann auch auf die teilweise sehr unterschiedlichen Vorstellungen und auf dem fehlenden Wissen innerhalb der Zivilgesellschaft bezüglich institutioneller Abläufe zurückgeführt werden (Gollasch, 2020, S. 48). Zudem wurde im Konsultationsprozess deutlich, dass eine Schärfung des Begriffsverständnisses von Open Government in Deutschland notwendig ist und insbesondere die definitorische Abgrenzung zu E-Government verdeutlicht werden müsste. Auch in diesem Design-Bericht wurden weiterführende Handlungsempfehlungen gegeben, die zur Verbesserung des Konsultationsprozesses als auch der NAP-Verpflichtungen beitragen sollten (Zinnbauer, 2020a, S. 56 ff.). Es wurde eine zusätzliche Konsultationsphase empfohlen, die zivilgesellschaftlichen Akteuren die Gelegenheit gibt, die endgültige Fassung des Aktionsplans nochmals zu kommentieren. In diesem Bezug wurde noch einmal auf die Empfehlung im ersten Design-Bericht verwiesen, dass der Konsultationsprozess mit weiteren Austauschforen verknüpft werden könne. Als weitere Empfehlung sieht der Design-Bericht die Ausweitung der Einbeziehung von Akteuren auf Länder- und kommunaler Ebene sowie aus der Parlamentsverwaltung vor. Hinsichtlich der thematischen Schwerpunktsetzung empfiehlt der Design-Bericht zukünftig die Herausforderungen des Klimawandels mit zu berücksichtigen und Verpflichtungen im Bereich der grünen Transformation anzuregen. Außerdem wurden zwei Thematiken angemerkt, die in den ersten beiden NAP-Prozessen oft angesprochen wurden. Dies umfasste zum einen die Verbesserungen in der Transparenz von Lobbying und zum anderen im Management von Interessenkonflikten. Laut des Design-Berichts könne hier eine Verpflichtung angestrebt werden, die ein neues Gesetz oder Regelwerk in diesem Bereich begleiten könne. Die letzte Empfehlung umfasste die Anregung, die innovative Verpflichtungen auf Länderebene und die Diskussion dazu weiter auszuweiten und Ansätze breiter und wirksamer zu machen.

Laut Abschlussbericht der Bundesregierung (2021a), der im September 2021 veröffentlicht wurde, konnten nach den zwei Jahren Laufzeit des zweiten NAP 45

der insgesamt 68 Meilensteinen vollständig erreicht werden. 20 Meilensteine befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch im Umsetzungsprozess. Der Abschlussbericht weist ebenso daraufhin, dass die Implementierung der Verpflichtungen ab März 2020 unter den erschwerenden Bedingungen der Corona-Pandemie stattfinden musste, die viele Verwaltungen vor große Herausforderungen stellte und damit zu Lasten der OGP-Verpflichtungen ging. Allerdings zeigte die Pandemie laut Abschlussbericht auch den hohen Stellenwert von Open Government auf. Im Rahmen des Beschlusses des dritten NAP am 30. Juni 2021 äußerte sich der Chef des Bundeskanzleramtes, Bundesminister Dr. Helge Braun, daher wie folgt:

- ▶ „Während der Pandemie sehen wir, wie wichtig es ist, dass wir als Regierung in herausfordernden Situationen externen Sachverstand einbeziehen und erklären, was die Beweggründe für unsere Entscheidungen sind. Außerdem braucht es neue Formen der Zusammenarbeit, innerhalb und außerhalb der Verwaltung, wie wir dies beispielgebend mit der Open-Social-Innovation-Plattform Update Deutschland umgesetzt haben. Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit – das ist Open Government.“ (Bundesregierung, 2021a, S. 7)

7.4.3 Dritter Nationaler Aktionsplan 2021–2023

Konsultationsprozess

Der Konsultationsprozess des dritten NAP wurde ebenso vom Bundeskanzleramt koordiniert. Im Gegensatz zu den ersten beiden NAP basierte der Ansatz zur Beteiligung der Zivilgesellschaft nun nicht mehr allein darauf, offene Vorschläge einzubringen. Zusätzlich konnten zivilgesellschaftliche Akteure in einer ersten Beteiligungsphase im März 2021 eine unverbindliche Ideenskizze der Bundesregierung zu 22 möglichen Verpflichtungen kommentieren. Insgesamt wurden 5 Anregungen per E-Mail an das Bundeskanzleramt, 50 Vorschläge über die vom Netzwerk Open Government bereitgestellte Plattform Adhocracy für neue Verpflichtungen im dritten NAP sowie 22 Kommentare zur Ideenskizze der Regierung gesammelt. Daraufhin erarbeitete die Bundesregierung einen Entwurf des dritten NAP. In einer zweiten Beteiligungsphase, die im Mai 2021 folgte, hatte die Zivilgesellschaft die Möglichkeit, Anmerkungen zu diesem Entwurf vorzunehmen. Daraufhin wurde der dritte NAP finalisiert und am 30.06.2021, vorerst ohne Länderkapitel, beschlossen. Ebenso wurde eine Rückmeldung der Bundesressorts zu den im Konsultationsprozess geäußerten Vorschlägen der Zivilgesellschaft veröffentlicht. Die Ausarbeitung der Länderkapitel erfolgte im Juli und August, sodass am

02.09.2021 der finalisierte NAP mit Bund- und Länderverpflichtungen bei der OGP eingereicht werden konnte.

Verpflichtungen

Insgesamt enthält der dritte NAP (Bundesregierung, 2021b) neun Verpflichtungen auf Bundesebene sowie zwei Verpflichtungen des Bundes mit Beteiligung der Länder und drei Verpflichtungen, die von Bundesländern allein umgesetzt werden.

Verpflichtungen der Bundesregierung im Rahmen des dritten NAP

- Grundstein für die Verbesserung des Zugangs zu Rechtsinformationen
- Verbesserter Zugang zum gemeinsamen Ministerialblatt
- Transparenz über Genehmigungsverfahren bei großen Infrastrukturvorhaben im Verkehrssektor
- Bereitstellung des Integritätsberichts der Bundesregierung als Open Data und Erweiterung des Berichtswesens um Aspekte der internen Revision
- Weiterentwicklung der Verwaltungsdaten-Informationenplattform (VIP)
- Förderung des Wissensaustauschs im Open Data-Umfeld
- Partizipative Entwicklung des nächsten Nationalen Aktionsplans „Bildung für nachhaltige Entwicklung“
- Verstetigung des Spurenstoffdialogs
- Nationales Monitoringzentrum zur Biodiversität

Verpflichtungen der Bundesregierung mit Beteiligung von Ländern im Rahmen des dritten NAP

- Eine Open Source-Plattform der öffentlichen Verwaltung
- Standardbasierte Vereinfachung des Unternehmenszugangs zur öffentlichen Beschaffung

Verpflichtungen der Bundesländer im Rahmen des dritten NAP

- Freie und Hansestadt Hamburg: Bürgerbeteiligung und Information – Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu Beteiligung und Planwerksbereitstellung im Kontext der räumlichen Planung.
- Land Nordrhein-Westfalen I: Qualität und Quantität der Daten von Unternehmen der Daseinsvorsorge und von Wahldaten erhöhen
- Land Nordrhein-Westfalen II: Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Online-Partizipation

Der dritte NAP zeigt ein breites Feld an Open-Government-Aktivitäten auf. Neue Themenfelder wie beispielsweise Open Contracting werden adressiert und bis 2023 angegangen. Hinsichtlich der anhaltenden Herausforderungen der Corona-Pandemie wird sich zeigen, wie erfolgreich die Verpflichtungen umgesetzt werden können.

7.5 Entwicklung von künftigen nationalen Aktionsplänen

Die Teilnahme an der OGP ist ein fortlaufender Prozess, dem sich die Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Jahren weiter stellen wird. Dabei gilt es einige Herausforderungen zu berücksichtigen.

7.5.1 Divergierende Erwartungshaltungen

In den vergangenen Konsultationsprozessen zeigte sich, dass die Kommunikation zwischen den einzelnen Akteursgruppen weiterhin eine große Herausforderung darstellt. Insbesondere wird dies in den unterschiedlichen Vorstellungen und Erwartungshaltungen deutlich, die zwischen Bund und Ländern und der Zivilgesellschaft bestehen können. In der Zivilgesellschaft gibt es unterschiedliche Vorstellungen darüber, was Open Government ist und über was die Exekutive eigenständig entscheiden kann. Auch das Vorwissen, auf welchen (föderalen) Ebenen die jeweiligen Zuständigkeiten verankert sind, ist unterschiedlich. Die Herausforderung besteht darin, den Informationsstand zur Umsetzbarkeit von Vorschlägen zu erhöhen und realistische Vorstellungen zu fördern. Durch die Einbindung von politischen Fürsprechern könnte der OGP-Prozess zudem in Politik und Verwaltung dementsprechend positioniert und vorangetrieben werden. Dies könnte wiederum zu einer qualitativen und hochwertigeren Entwicklung der NAP beitragen.

7.5.2 Einbindung der Bundesländer und OGP Local

Kommunale und regionale Verwaltungen sind für die konkreten Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge verantwortlich. Sie stellen die engsten Beziehungen zwischen Staat und Bürgern her. Bei der Identifizierung von Interessen und Bedürfnissen der Bürger und daher auch der Konzeption von wirksamen Open

Government-Initiativen kommt ihnen eine Schlüsselrolle zu (OECD, 2016, S. 17). Im zweiten und dritten NAP waren bereits Verpflichtungen der Bundesländer enthalten Abschn. 7.4. Für die weitere Einbindung von Ländern und Kommunen besteht die Herausforderung, ein geeignetes Gremium zu finden, da der IT-Planungsrat seine Schwerpunkte eigentlich woanders setzt. Ein künftiges Gremium sollte keinen reinen Technikbezug aufweisen, sondern auch die Bereiche Partizipation und Zusammenarbeit abdecken. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Open Government als Sammelbegriff in unterschiedlichen Ressorts aufkommt und somit auch eine der Fachministerkonferenzen nicht geeignet wäre, um das Thema anzugehen. Bei der Einbindung von Ländern und Kommunen sind auch die begrenzten personellen wie auch finanziellen Ressourcen zu berücksichtigen. Für ein gesondertes Engagement von Ländern und Kommunen, unabhängig der NAP, bietet sich das OGP Local Programm an Abschn. 7.1.6. In diesem Rahmen können einzelne Bundesländer, Metropolregionen, Landkreise, Städte und Gemeinden an der Initiative teilnehmen. Hier bietet sich das Potenzial, Open Government in konkreten Projekten auszuprobieren und sich international zu vernetzen.

7.5.3 Kommunales Open Government und regionale Open Government Labore

Im Rahmen des zweiten NAP wurde das Projekt der regionalen Open Government Labore (2021) initiiert. Dabei wurden 13 regionale Open Government Labore in einem zweistufigen Interessenbekundungsverfahren ausgewählt, die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit insgesamt 2,7 Millionen Euro gefördert und durch Forschungsassistenzen, offene Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden. Die Laborarbeit soll dazu dienen, Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht in die Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft, gegebenenfalls unter Mitwirkung von Wissenschaft und lokaler Wirtschaft, zu integrieren.

► **Definition: Kommunales Open Government** Kommunales Open Government bezeichnet die bewusste und systematische Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der vielfältigen, mobilen, digitalen und zunehmend globalisierten Gesellschaft in den Gemeinden, Städten und Kreisen (Neutzer, 2019, S. 25).

Weitere praktische Anhaltspunkte für eine Umsetzung von Open Government in Ländern und Kommunen zeigen der [Projektbericht Modellkommunen](#) (Beck &

Stember, 2019) und die Gebrauchsanleitung für eine Utopie (Neutzer, 2019) auf. Zudem werden im Sammelband Kommunales Open Government (Laumer, 2021) wesentliche Grundlagen, Merkmale und Perspektiven für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln in der Praxis vermittelt.

7.6 Internationale Aktivitäten der OGP

Zum Wissenstransfer, zur Vernetzung und zum Austausch organisiert die OGP regelmäßig Veranstaltungen und Kampagnen. Einige davon werden im folgenden Abschnitt vorgestellt.

7.6.1 Open Gov Week

Die OGP organisiert jährlich die Open Gov Week, um die Themenfelder von Open Government in die Breite zu bringen. Weltweit finden dafür in dieser Woche (Online-) Veranstaltungen, Seminare, Debatten und Hackathons statt. Interessierte können sich so über Open Government informieren, sich austauschen und vernetzen. Ausgerichtet werden die Veranstaltungen sowohl von zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch von Regierungen. Teilnehmen können alle Interessierten. Im Mittelpunkt der Open Gov Week (2021) stand die Kampagne „Open Response, Open Recovery, Open Renewal“.

7.6.2 Open Response, Open Recovery, Open Renewal

Die Kampagne der OGP Open Response and Open Recovery (2021) wurde im April 2020 mit dem Ziel entwickelt, Antworten zu finden, wie weltweit Staaten, Verwaltungen und die Zivilgesellschaft angemessen auf die Corona-Pandemie reagieren können. Das Konzept sieht Staat und Zivilgesellschaft als sich gegenseitig unterstützende Akteure an. Dabei soll das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung gestärkt werden, indem Entscheidungen transparent offengelegt werden. Dies gilt insbesondere für kurzfristige Maßnahmen und Transaktionen, etwa über die Beschaffung von medizinischen Gütern. Proaktiv bereitgestellte, transparente und zuverlässige Zahlen und Fakten informieren über Ansteckungsrisiken und ermuntern die Bevölkerung zur Einhaltung der Maßnahmen (Pradhan, 2020). Bei der Aufarbeitung der Krise sieht die Kampagne Transparenz und Bürgerbeteiligung als wesentliche Pfeiler bei der Konzeption und Bereitstellung von Konjunkturpaketen,

der Stärkung des Gesundheitssystems und der generellen Finanzhilfen an. Ein Jahr später wurde der Kampagne „Open Response and Open Recovery“ ein drittes „R“ hinzugefügt. Mit „Open Renewal“ möchte die OGP die systemischen Schwächen, die sich in dem ersten Jahr der Pandemie in vielen Ländern zeigten, aufarbeiten. Durch die Disruption bisheriger Standards im Regierungs- und Verwaltungshandeln sieht die Kampagne die Chance ganz neue Wege zu gehen. Vier Eckpfeiler zeigen dabei die wesentlichen Ansatzpunkte auf, die es braucht, um Open Government von Anfang an mitzudenken und international zu etablieren (Pradhan, 2021).

Eckpfeiler der Kampagne „Open Response, Open Recovery, Open Renewal“

1. Transparenz und Rechenschaftspflicht vorantreiben
2. Systemische Ungleichheiten bekämpfen
3. Demokratie und zivilgesellschaftlichen Raum schützen
4. Stärkung der Bürgerbeteiligung ◀

7.6.3 Break the Roles

Mit Break the Roles (2021) startete die OGP 2019 eine weitere Kampagne, die die Gleichstellung der Geschlechter thematisiert. Während vor dem Start der Kampagne noch weniger als zwei Prozent der fast 4000 Open-Government-Reformen sinnvolle geschlechterspezifische Verpflichtungen beinhalteten, war das Thema Gender und Inklusion 2020 eines der prominentesten Themenbereiche in den Aktionsplänen. Viele Regierungen gaben erstmals Gleichstellungsverpflichtungen ab oder nahmen Vertreterinnen von Frauenorganisationen in nationale Lenkungsausschüsse auf. Neue Partnerschaften entstanden zwischen Regierungen und globalen Frauenorganisationen. Die Kampagne wird weiter fortgeführt, um an die ersten Erfolge anzuknüpfen. Dazu müssen auch bestehende Verpflichtungen überprüft, weiter integriert und auch in Zukunft kritisch reflektiert und ausgeweitet werden.

7.6.4 OGP Summits

Die globalen Gipfeltreffen der OGP, die OGP Global Summits (2021) bieten Regierungsvertretern, der Zivilgesellschaft und allen Interessierten die Möglichkeit, Erfahrungen, bewährte Praktiken und Fortschritte bei Initiativen und der Umsetzung von Open Government auszutauschen. Das erste Gipfeltreffen fand 2013 in

London statt, gefolgt von den Gipfeln in Mexiko-Stadt (2015), Paris (2016), Tiflis (2018), Ottawa (2019) und Seoul (2021).

7.7 Bewertung der OGP-Teilnahme Deutschlands

Die vorangegangenen Abschnitte thematisierten unterschiedliche Bereiche der OGP sowie die Umsetzung von Open Government in Deutschland. Zum Abschluss folgt eine Gesamtbewertung der Teilnahme Deutschlands an der OGP.

Stärken

Seit der Mitgliedschaft Deutschlands in der OGP wurde der Bekanntheitsgrad von Open Government und seinen einzelnen Komponenten erhöht. Die Verknüpfung von Partizipation und Zusammenarbeit mit innovativen Informations- und Kommunikationstechnologien und offenen Daten bringt neue Impulse, Perspektiven und Potenziale. Erste gelebte Vorhaben wurden in diesem Bereich durch den ersten NAP sichtbar. Dies motiviert zur weiteren Gestaltung von Verpflichtungen und kann zur Stärkung des Vertrauens von Bürgern in die Regierung führen. Deutschland hat in den kommenden NAP weiter die Möglichkeit, ehrgeizige Verpflichtungen zu entwickeln und den Lernprozess voranzutreiben. Die Teilnahme an der OGP trägt zur internationalen Vernetzung bei und fördert den Austausch mit weiteren Mitgliedsstaaten.

Schwächen

Eine Schwäche der OGP sind lasche Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung der Verpflichtungen in den NAP. Die Bewertungskriterien bleiben schwammig. Im globalen Überblick zeigt sich, dass trotz der eher ungenauen Vorgaben, nur wenige Vorhaben als ambitioniert oder mit transformativem Potenzial bewertet werden können (Wewer & Wewer, 2019). Hier liegt es an der OGP, messbare Kriterien genauer herauszuarbeiten.

Chancen

Potenziale bestehen insbesondere in der Optimierung und Weiterentwicklung bestehender Angebote und Strukturen, bei gleichzeitiger Verbindung der einzelnen Handlungsfelder unter der Open-Government-Gesamtstrategie. Die Förderung des Verständnisses von Open Government als Leitparadigma muss weiterverfolgt werden, um den notwendigen Kulturwandel innerhalb von Politik und Verwaltung auf allen Ebenen und außerhalb des politisch-administrativen Systems zu stärken. Durch die Mitgliedschaft in der OGP wird den Open-Government-Vorhaben ein

Rahmen gegeben, um dies wirkungsorientiert voranzutreiben und zu festigen. Es gilt eine evidenzbasierte und zielorientierte Vorgehensweise zu verfolgen, die den Schwächen entgegenkommt.

Risiken

Ein mögliches Risiko der OGP besteht darin, durch niedrig angesetzte Aufnahmebedingungen nicht-demokratische Staaten aufzunehmen und diesen ein Feigenblatt zu bieten, sich international als Verfechter eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns zu präsentieren. Ein weiteres Risiko besteht dann wiederum im Verlust der Glaubwürdigkeit der OGP, sollten keine Konsequenzen bei der Nichteinhaltung von Verpflichtungen gezogen werden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die OGP in den ersten zehn Jahren ihres Bestehens einen internationalen Austausch zu einem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln intensiviert. Die NAP haben weltweit dazu beigetragen, das Verwaltungshandeln zu verbessern und der Zivilgesellschaft mehr Gehör und Kanäle zur Mitwirkung zu verschaffen. Es ist gut, dass die Akteure aus Staat, Verwaltung und Zivilgesellschaft verstärkt ins Gespräch kommen. Mit Blick auf ein besseres Regierungs- und Verwaltungshandeln sowie Good Governance gibt es weltweit wie in Deutschland aber noch weiter viel zu tun. Insbesondere muss die OGP als Organisation in den kommenden Jahren noch eigene, überzeugende Akzente setzen und Kampagnen initiieren, um sich dauerhaft als bedeutsamer Akteur etablieren zu können.

Literatur

- Beck, J., & Stember, J. (2019). *Modellkommune Open Government, Projektbericht*, BMI (Hrsg.). Spree Druck. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/projektbericht-modellkommune-open-government.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Break the Roles. (2021). OGP. <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/break-the-roles/>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Bundeskanzleramt. (2021). *Open Government Deutschland*. Bundesregierung. <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Bundesregierung. (2017). *Erster Nationaler Aktionsplan (NAP) 2017–2019 im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP). Grundsteine für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln*. Bundesregierung. <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/1591018/e31a83e82c377fad6d60f739b9d03a7c/erster-nap-data.pdf?download=1>. Zugegriffen am 09.12.2021.

- Bundesregierung. (2019). *Erster Nationaler Aktionsplan 2017 – 2019. Abschlussbericht der Bundesregierung*. Bundesregierung. <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/1705008/6d69cdffffe5d33c6fb97a88049fe300/abschlussbericht-nap1-data.pdf?download=1>. Zugegriffen am 25.10.2021.
- Bundesregierung. (2019a). *Zweiter Nationaler Aktionsplan (NAP) 2019 – 2021 im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP)*. Bundesregierung. <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/1667952/76e3507032b45db327d7427d67e70f66/zweiter-nap-data.pdf?download=1>. Zugegriffen: 25.10.2021.
- Bundesregierung. (2021a). *Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019 – 2021. Abschlussbericht der Bundesregierung*. Bundesregierung. <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/1961570/ac06e347a961e465ad971bc1900ad674/abschlussbericht-nap2-data.pdf?download=1>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Bundesregierung. (2021b). *Dritter Nationaler Aktionsplan (NAP) 2021 – 2023 im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP)*. Bundesregierung. <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/1936828/e887b96e1bf8c85c48bc1b24d0894cc/dritter-nap-data.pdf?download=1>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- DZ. Digitale Zivilgesellschaft. (2021). Vier Forderungen für eine digital-souveräne Gesellschaft. <https://digitalezivilgesellschaft.org>. Zugegriffen am 25.10.2021.
- Gollasch, K. (2020). *Deutschland in der Open Government Partnership. Eine Analyse des zweiten Nationalen Aktionsplans und Ableitung von Handlungsempfehlungen für seine erfolgreiche Umsetzung*. TOGI Schriftenreihe (Bd. 22). epubli GmbH.
- Laumer, R. (Hrsg.). (2021). *Kommunales Open Government. Grundlagen, Praxis, Perspektive*. BÜCHNER.
- von Lucke, J. (2017). Open Government in the OGPDE Matrix. In S. Virkar et al. (Hrsg.), *Proceedings of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2018* (S. 221–228). Edition Donau-Universität Krems.
- Neutzer, M. (2019). *Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie*. BMI (Hrsg.). Spree Druck. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/leitfaden-modellkommune-open-govt.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Obama, B. (2009). *Memorandum „Transparency and Open Government“*. White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *Open Government. The global context and the way forward 2016, Highlights*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>. Zugegriffen am 25.10.2021.
- OGN. Open Government Netzwerk. (2021). Netzwerk, Vision, Mission und Ziele. <https://opengovpartnership.de/netzwerk>. Zugegriffen am 25.10.2021.
- OGP. Open Government Partnership. (2021a). *Transparency and financial information*. OGP. <https://www.opengovpartnership.org/about/transparency-financial-information>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- OGP. Open Government Partnership. (2021b). *Team*. OGP. <https://www.opengovpartnership.org/about/team>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- OGP. Open Government Partnership. (2021c). *Joining OGP*. OGP. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp>. Zugegriffen am 08.09.2021.

- OGP. Open Government Partnership. (2021d). OGP. <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/steering-committee/sc-composition>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- OGP. Open Government Partnership. (2021e). *OGP national handbook. Rules + guidance for participants*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/02/OGP_Handbook-Rules-and-Guidance_20210211.pdf. Zugegriffen am 09.12.2021.
- OGP. Open Government Partnership. (2021f). *OGP local handbook*. OGP. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/01/OGP-Local-Handbook-English.pdf>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- OGP. Open Government Partnership. (2021g). *OGP participation & co-creation standards*. OGP. <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- OGP Global Summits. (2021). OGP. <https://www.opengovpartnership.org/ogp-summits/>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Open Gov Week. (2021). Open government week 17 – 21, 2021. <https://www.opengovweek.org>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Open Response and Open Recovery. (2021). OGP. <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/open-response-open-recovery>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Pradhan, S. (2020). *Open response, open recovery. Building trust as the antidote to COVID-19*. OGP. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/04/OGP-Open-Response-Open-Recovery-Article.pdf>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Pradhan, S. (2021). Respond, Recover, Renew. <https://www.opengovpartnership.org/stories/respond-recover-renew>. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Regionale Open Government Labore. (2021). https://open-government-kommunen.de/ilias.php?baseClass=ilrepositorygui&reloadpublic=1&cmd=frameset&ref_id=1. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Wewer, G., & Wewer, T. (2019). *Open Government. Stärkung oder Schwächung der Demokratie*. Springer VS.
- Wikileaks. (2010). Public Library of US Diplomacy. [https://wikileaks.org/plusd/?project\[\]=cg&q=](https://wikileaks.org/plusd/?project[]=cg&q=). Zugegriffen am 09.12.2021.
- Zinnbauer, D. (2019). *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Deutschland Design Bericht 2017–2019*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Germany_Design-Report_2017-2019_DE.pdf. Zugegriffen am 09.12.2021
- Zinnbauer, D. (2020). *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Umsetzungsbericht Deutschland 2017–2019*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/07/Germany_Implementation_Report_2017-2019_DE.pdf. Zugegriffen am 09.12.2021.
- Zinnbauer, D. (2020a). *Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Deutschland Design Bericht 2019–2021*. OGP. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Germany_Design_Report_2019-2021_DE.pdf. Zugegriffen am 09.12.2021.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

