open nrw

Beauftragter der Landesregierung
Nordrhein-Westfalen
für Informationstechnik (CIO)

Die Zukunft des Open Government

Aktuelle Entwicklungen, Trends und strategische Herausforderungen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort — 2
Zusammenfassung — 3

1. Open Government heute **5**

2. Dimensionen des Open Government **8**

2.1 Die Vielschichtigkeit von Open Government 9
2.2 Digitaler Wandel 10
2.3 Organisationswandel und kultureller Wandel 12

3. Open Data **13**

3.1 Rahmenbedingungen 13
3.2 Strategische Herausforderungen 14

4. Partizipation **16**

4.1 Rahmenbedingungen 16
4.2 Strategische Herausforderungen 17

5. Zusammenarbeit und offene Innovation **20**

5.1 Rahmenbedingungen 20
5.2 Strategische Herausforderungen 21

6. Die Zukunft des Open Government **24**

Beteiligte Expertinnen und Experten — 25
Impressum — 28

Vorwort

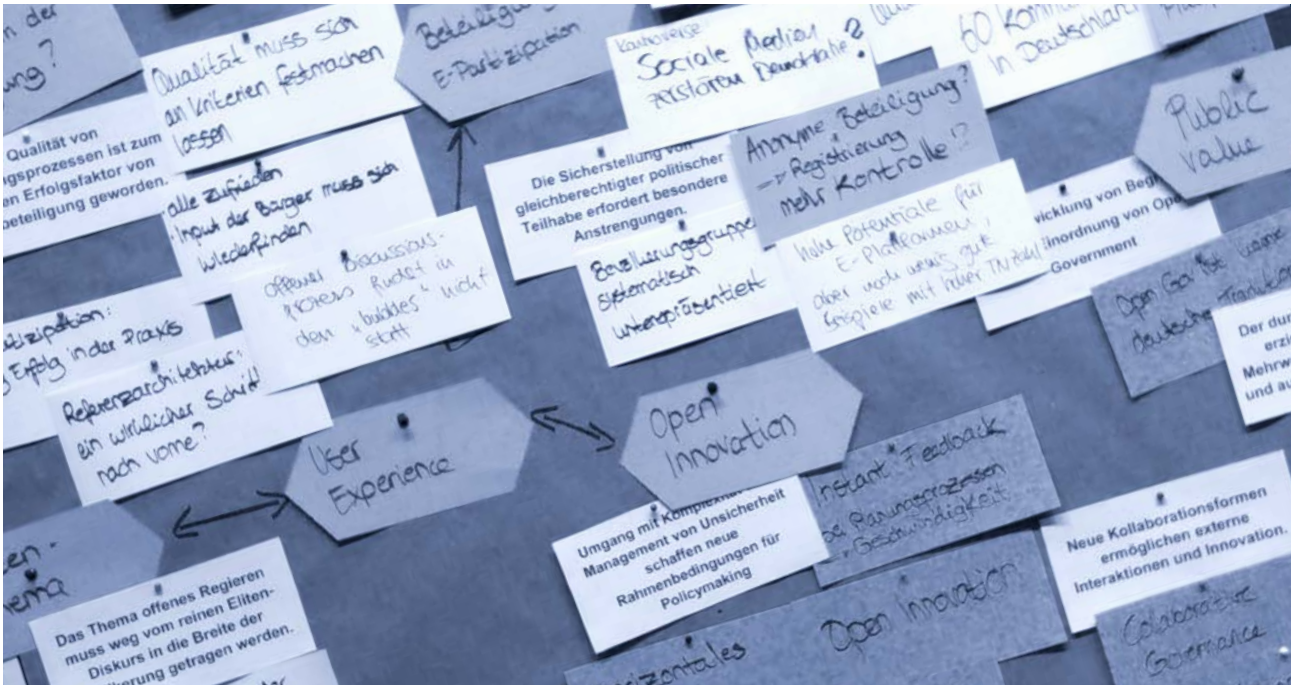
Hartmut Beuß
Beauftragter der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
für Informationstechnik

Offenes Verwaltungs- und Regierungshandeln, Dialog und Zusammenarbeit: das sind die Eckpunkte der Open.NRW Strategie, mit deren Hilfe Open Government in Nordrhein-Westfalen verankert werden soll. Regierung und Verwaltung sollen transparenter werden, Bürgerinnen und Bürger mehr Teilhabe an Entscheidungen erhalten. Seit Verabschiedung der Strategie am 27. Mai 2014 durch das Kabinett sind einige wichtige Meilensteine auf dem Weg zu diesem Ziel erreicht worden. An vielen Beispielen zeigt sich, dass Open Government in Nordrhein-Westfalen angekommen ist und gelebt wird. Nordrhein-Westfalen hat eine bundesweite Vorreiterrolle auf dem Gebiet einnehmen können.

Um diese Vorreiterrolle zu stärken, auszubauen und die weitere Umsetzung der Open.NRW Strategie am aktuellen Stand der internationalen Forschung zu orientieren, richtet der Foresight-Bericht den Blick nach vorne: Wie kann Open Government mit Blick in Zukunft weiterentwickelt werden? Welche Erfahrungen und Erkenntnisse, Entwicklungen und Anforderungen gilt es dabei zu berücksichtigen und welche Rahmenbedingungen müssen dafür geschaffen werden?

Den Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die an der gemeinsamen Diskussion zur Zukunft des Open Government mitgewirkt haben, gilt mein ausdrücklicher Dank. Die lebendige Diskussion hat wichtige Impulse gesetzt und unseren Blick für die Zukunft geschärft. Der vorliegende Bericht stellt eine Zusammenfassung der zentralen Themen und Herausforderungen dar, denen wir uns gemeinsam in den nächsten Jahren stellen wollen.

Zusammenfassung



Open Government ist in den vergangenen Jahren zu einem der wichtigsten Themen der Verwaltungsmodernisierung im 21. Jahrhundert geworden. In einem weltweiten Trend wurden zahlreiche Reforminitiativen auf den Weg gebracht mit dem Ziel, die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen, um staatliches Handeln nachvollziehbarer zu machen und mehr Menschen in die Gestaltung des öffentlichen Lebens einzubeziehen. In Nordrhein-Westfalen wird Open Government seit 2014 auf Grundlage der Open.NRW Strategie vorangetrieben. Nach über 70 Pilotprojekten in den Bereichen Open Data, Partizipation und Zusammenarbeit soll der Blick nun auf die Zukunft des Open Government und auf die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Fortsetzung gerichtet werden. Mit dem Foresight-Bericht wurde ein wissenschaftlich fundiertes Update zum aktuellen Stand und der zukünftigen Entwicklung von Open Government erarbeitet. Grundlage des Berichts stellen zwei Expertenhearings sowie ergänzende Experteninterviews dar, welche im Februar und März 2017 stattfanden. Die Beteiligung ausgewiesener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus unterschiedlichen Fachrichtungen sowie Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft ermöglichte einen disziplin- und diskursübergreifenden Austausch.

Die Beobachtungen und Empfehlungen der Expertinnen und Experten konnten in vier übergeordneten Themenbereichen zusammengeführt werden. Zunächst wurden verschiedene Querschnittsthemen und Dimensionen des Open Government identifiziert. Open Government erscheint zum einen als Katalysator für digitale Innovationen, zum anderen als organisatorische und kulturelle Herausforderung, die tiefgreifende aber unumgängliche Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung notwendig macht. Denn Open Government kann nicht nur einen Beitrag zur demokratischen Qualität öffentlicher Entscheidungen liefern, sondern auch helfen, die Bereitstellung und Nutzung von Informationen und Wissen in- und außerhalb der Verwaltung effizienter und einfacher zu gestalten. Letztlich liefert Open Government das

Rüstzeug für eine nutzerfreundlichere digitale Verwaltung, indem neue nutzerzentrierte Methoden der offenen Zusammenarbeit erprobt und für die Digitalisierung der Verwaltung nutzbar gemacht werden. Um diese Ziele zu erreichen, müssen in allen Bereichen des Open Government die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen und strategische Herausforderungen angegangen werden.

Für eine konsistentere Veröffentlichung offener Daten sollte mehr Rechtssicherheit durch einheitliche Regelungen hergestellt werden. Außerdem empfehlen die Expertinnen und Experten, die Qualität der beschreibenden Informationen von offenen Daten (Metadaten) zu verbessern und diese Informationen stärker miteinander zu vernetzen, um die Nutzbarkeit und Auffindbarkeit offener Daten zu erhöhen. Zudem sollte der Nutzen von Open Data noch stärker in der Verwaltung vermittelt werden und bei der Bereitstellung offener Daten öffentliche Nachfrage und die Nachnutzbarkeit der Daten im Mittelpunkt stehen.

Im Bereich der Partizipation ist die zentrale Herausforderung, mehr systematisches Wissen über die Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Beteiligungsformate zu erlangen. Außerdem schlagen die Expertinnen und Experten vor, den anhaltenden Trend zur Institutionalisierung von Leitlinien der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene auch auf Landesebene zu erproben. Schließlich sollten digitale und analoge Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung stärker in der Verwaltungspraxis verankert werden, um durch verbesserte Information die Qualität von Entscheidungen und Verfahren zu erhöhen.

Im Bereich der Zusammenarbeit herrschte Einigkeit über das große Potenzial von Methoden der offenen Innovation für die öffentliche Verwaltung. Dies gelte insbesondere für die Entwicklung und Verbesserung der digitalen Angebote der Verwaltung durch die Einbindung externer Zielgruppen wie Expertinnen und Experten, Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmerinnen und Unternehmer mittels User-Centered Design. Um dieses Potenzial zu heben, muss in Zukunft größerer Raum für Innovation und Experimente und Möglichkeiten zur Zusammenarbeit geschaffen werden.

1.
Open Government heute

Seit der ehemalige amerikanische Präsident Obama das Memorandum »Transparency and Open Government« 2009 unterzeichnete, ist Open Government zu einem der wichtigsten Themen der Verwaltungsmodernisierung im 21. Jahrhundert geworden.[1] In einem weltweiten Trend wurden bis heute eine Vielzahl nationaler Reforminitiativen neu auf den Weg gebracht. Sichtbar wird die internationale Relevanz des Themas an der 2011 gegründeten Open Government Partnership, einem internationalen Bündnis von mittlerweile über 70 Staaten, an dem seit Dezember 2016 auch die Bundesrepublik Deutschland teilnimmt. Oberstes Ziel aller Initiativen ist es, die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen um staatliches Handeln nachvollziehbarer zu machen und um mehr Menschen stärker in die Gestaltung des öffentlichen Lebens unserer Gesellschaft einzubeziehen.

In Nordrhein-Westfalen wird Open Government seit dem Beschluss der Open.NRW Strategie durch die Landesregierung aktiv vorangetrieben.[2] In einem ganzheitlichen Ansatz legt die Strategie umfassende Rahmenbedingungen und Hintergründe zum Open Government in allen Bereichen dar. Seit Verabschiedung am 27. Mai 2014 setzen die Ressorts der Landesregierung Open Government in ihrem Verantwortungsbereich in mittlerweile über 70 Pilotprojekten in den Bereichen Open Data, Partizipation und Zusammenarbeit um. Die Koordination erfolgt dabei durch die Open.NRW Geschäftsstelle, die beim Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) angesiedelt ist. Die Erfolge der Pilotphase seit 2014 sind im ersten Sachstandsbericht unter dem Motto »Voraussetzungen schaffen – über Pilotprojekte lernen« umfassend dokumentiert.[3]

Angesichts dieser Ergebnisse ist nunmehr ein angemessener Zeitpunkt erreicht, um über die bisherige Arbeit und die notwendigen Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Fortsetzung nachzudenken. Es gilt, die internationale Diskussion und aktuelle Entwicklungen zu reflektieren, um die weiteren Schritte zur Umsetzung der Open.NRW Strategie daran auszurichten.[4] Zu diesem Zweck hat der Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) eine Reihe ausgewiesener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus unterschiedlichen Fachrichtungen eingeladen, die durch einschlägige Publikationen über einen versierten Überblick des Forschungsfeldes verfügen, sowie Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft, die sich vor einem wissenschaftlichen Hintergrund und aus einer übergreifenden Perspektive mit dem Thema Open Government beschäftigen[5]. Ziel ist die Erarbeitung eines wissenschaftlich begleiteten, fundierten Updates zum aktuellen Stand und der zukünftigen Entwicklung von Open Government. Zu diesem Zwecke wurden zwei Expertenhearings veranstaltet. Aufgabe war es, einen offenen Blick in die Zukunft zu richten und zukünftige Trends und Entwicklungen einzuschätzen. Durch eine strukturierte Diskussion sollten zentrale Herausforderungen und Chancen

---

[1] https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf <19.05.2017>

[2] https://open.nrw/de/content/die-strategie-als-grundlage-des-portals <19.05.2017>

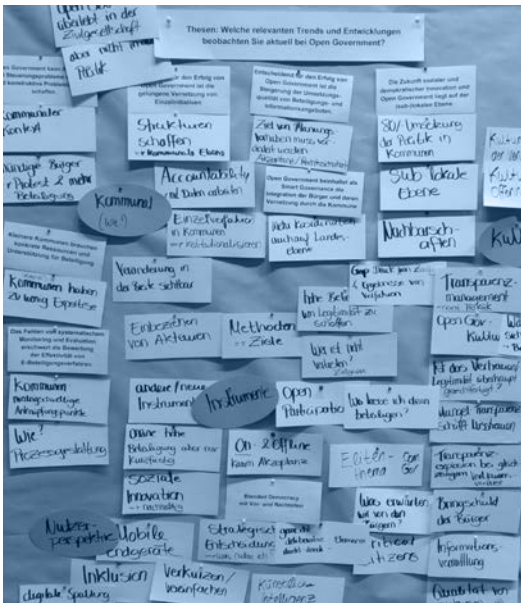
[3] https://open.nrw/sites/default/files/asset/document/open_nrw_-_sachstandsbericht_2016.pdf <19.05.2017>

[4] Mit dem im Jahr 2016 veröffentlichten Bericht „Open Government – The global context and the way forward" nimmt die OECD eine weltweite Bestandsaufnahme von Open Government auf und entwickelt daraus Handlungsempfehlungen für die zukünftige Entwicklung, Quelle: http://www.oecd.org/gov/open-government-9789264268104-en.htm <19.05.2017>

[5] Vgl. Anhang: Liste der beteiligten Expertinnen und Experten

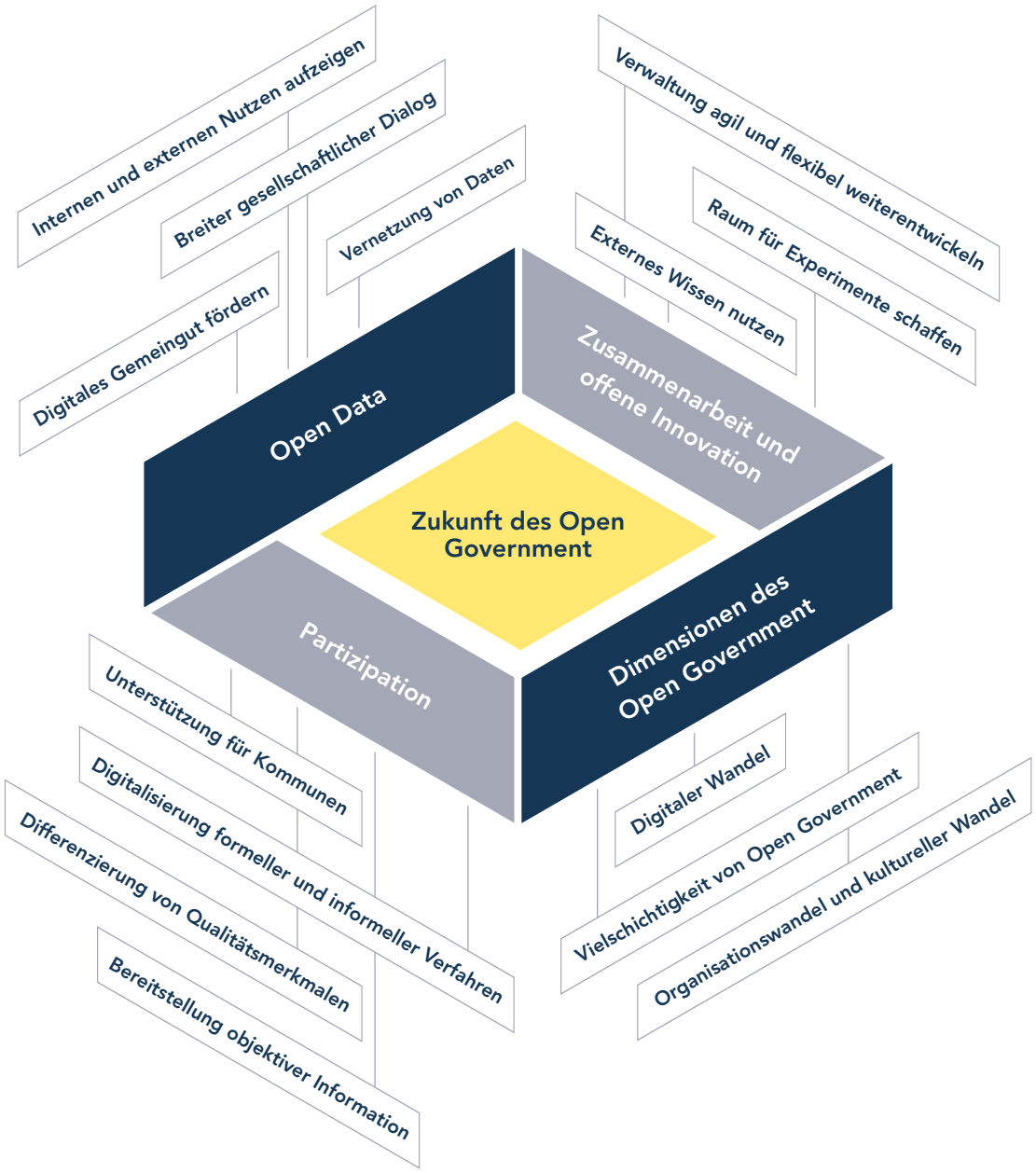
sowie relevante Entwicklungen identifiziert und zukünftige Handlungsfelder und Gestaltungsaufgaben abgeleitet werden.

Die beiden Expertenhearings fanden am 03. und 07. Februar 2017 in den Räumen des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen statt. In einem Eingangsstatement konnte zunächst jeder der Experten seine vorab eingereichten Thesen und Beobachtungen skizzieren. Im Mittelpunkt der anschließenden Diskussion standen der gemeinsame Austausch sowie eine eingehende und kritische Auseinandersetzung zu relevanten Entwicklungen und Handlungsfeldern im Bereich Open Government.



Die Expertenhearings fanden öffentlich statt, im Speziellen waren die Open Government-Ansprechpartner der Landesverwaltung eingeladen. Während der unter Chatham House Rules geführten Diskussion erhielten auch die Zuhörerinnen und Zuhörer die Gelegenheit für Fragen und Ergänzungen. Die Hearings eröffneten auf diese Weise einen Raum für einen anregenden Austausch und spannende Diskussionen.

Der Foresight-Bericht stellt eine Dokumentation der Ergebnisse aus diesen beiden Expertenhearings sowie der ergänzend geführten Experteninterviews dar. Im Folgenden werden zentrale Diskussionsstränge, Thesen und Empfehlungen zusammengeführt. Es wurde bewusst darauf verzichtet, den gesamten Gesprächsverlauf der einzelnen Hearings und Interviews wiederzugeben, um eine Zuspitzung auf zentrale Erkenntnisse zu ermöglichen. Die Gliederung des Berichts folgt dabei den Themenclustern, welche im Rahmen der Expertenhearings erarbeitet wurden.



In der Zusammenschau haben sich in der Nachbereitung vier übergeordnete Themengebiete ergeben. Auf der einen Seite sind übergreifende Querschnittsthemen identifiziert worden, die im folgenden Abschnitt mit dem Titel »Dimensionen des Open Government« behandelt werden. Open Government wird hier als zentraler Bestandteil einer notwendigen Verwaltungsmodernisierung hervorgehoben und wesentliche Herausforderungen werden präzisiert. Im

Anschluss wird die Diskussion unter den Expertinnen und Experten entsprechend der Säulen des Open Government und der Open.NRW Strategie thematisch entlang der Bereiche Open Data, Partizipation und Zusammenarbeit aufgeteilt. In allen drei Abschnitten werden zunächst die noch zu schaffenden Rahmenbedingungen beschrieben. Im Anschluss werden die wichtigen strategischen Herausforderungen in den unterschiedlichen Gebieten charakterisiert, welche nach Meinung der Expertinnen und Experten in Zukunft anzugehen sind. Drittens sind im Verlauf der Hearings eine Vielzahl internationaler Best Practice Beispiele erwähnt worden. Diese sind den thematischen Säulen zugeordnet und entsprechend dokumentiert, um eine Nachahmung und entsprechende Verbreitung zu befördern.

2. Dimensionen des Open Government

Ausgangspunkt jeder Überlegung zum Open Government ist der seit längerem durch die Sozialwissenschaft betonte allgemeine Wertewandel in der Bevölkerung.[6]

»Bürgerinnen und Bürger fordern immer mehr Transparenz und Teilhabe ein und haben ein gestiegenes Partizipationsbedürfnis«, so Dr. Kamlage. Erst vor diesem Hintergrund wird der Ursprung der Debatte verständlich, denn die Digitalisierung aller Lebensbereiche eröffnet vollkommen neue Möglichkeiten zur Herstellung von Transparenz, der Bereitstellung von Informationen und Daten, zum orts- und zeitunabhängigen Dialog und zur Zusammenarbeit. Im Ergebnis steigt die Erwartungshaltung an die öffentliche Verwaltung an Transparenz und Teilhabe kontinuierlich an. Es ist zudem beobachtbar, dass Open Government mittlerweile zu einem Sammelbegriff für die unterschiedlichsten Antworten auf diese Entwicklungstrends geworden ist.[7] In den Expertenhearings stellten die Expertinnen und Experten dabei einige zentrale Entwicklungen und Querschnittstrends fest, die die Zukunft des Open Government insgesamt beeinflussen:

- Open Government ist ein vielschichtiger Begriff mit einer Reihe unterschiedlicher Bedeutungen
- Open Government bedeutet eine Öffnung nach außen, die auch nach innen wirkt
- Open Government als Katalysator für digitale Innovationen in der Verwaltung
- Open Government als organisatorische und kulturelle Herausforderung

Im Folgenden werden diese Entwicklungstrends im Einzelnen beleuchtet.

[6] Vgl. Russel J. Dalton und Christian Welzel (Hrsg.) 2014: The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens. Cambridge: Cambridge University Press.

[7] So nimmt die OECD jüngst eine Weiterentwicklung des Konzepts von Open Government vor. »Open State« schließt nicht mehr nur Strategien von Regierungen, sondern explizit die Legislative, Judikative und sub-nationale Regierungen ein, wodurch ein ganzheitlicher Ansatz zur Stärkung von Transparenz, Partizipation und Accountability möglich wird.

2.1 Die Vielschichtigkeit von Open Government

Einigkeit bestand unter den Expertinnen und Experten über die grundsätzliche Fragestellung des Open Government: Was heißt Staat und Regieren im digitalen Zeitalter? Während die grundsätzliche Herausforderung eines nachhaltigen Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung unverändert fortbesteht, verändern sich die Akzente der Antworten in der öffentlichen Debatte zunehmend in Richtung der Digitalisierung von Politik und Gesellschaft. Es sei daher wenig verwunderlich, dass sich Elemente des Open Government in den unterschiedlichsten Konzepten wiederfinden, wie beispielsweise »Smart Government«, »Smart Governance« oder »Smart City«. »Open Government ist tot« lautete sogar die provokante These von Prof. Parycek im Expertenhearing.

»Open Government ist ein Werkzeug für Verwaltungsreform und wirkt stärker nach innen als nach außen.«

Gleichzeitig wurde schnell klar, dass Open Government der beste Begriff für eine umfassende Strategie modernen Verwaltungshandelns bleibe: »Open Government wird überleben, denn dahinter steht eine diskursmächtige Kombination eines ökonomischen sowie eines demokratisch-emanzipatorischen Narrativs«, so Prof. Dobusch. Open Government wirke zunächst nach außen, ermögliche dem Bürger Transparenz, Beteiligung und Nachvollziehbarkeit von Verwaltungsprozessen und eröffne der Wirtschaft neue Geschäftsmodelle, ergänzte Prof. Hill.

Diese externe Zieldimension muss von der internen Dimension unterschieden werden. »Open Government ist ein Werkzeug für Verwaltungsreform und wirkt stärker nach innen als nach außen. Offenes Wissen ist nicht nur Ermächtigung, sondern Selbst-Ermächtigung. Denn je stärker und automatischer Open Government in Verwaltungsroutinen implementiert wird, desto geringer auch die Zusatzaufwände für den internen Austausch von Wissen und Information«, hob Prof. Dobusch hervor. Wissen würde auch innerhalb von offenen Organisationen einfacher verfügbar, Zugangshürden überwunden. Die Öffnung von Daten berge daher verwaltungsinterne Potenziale, die es noch stärker zu nutzen gelte. Durch den Zugang zu Wissen und einen verbesserten Datenaustausch würden neue Ansätze der Politikgestaltung, wie evidenzbasiertes und agiles Verwaltungshandeln, erst möglich. So können systematisch gesammelte und ausgewertete Informationen über komplexe Sachverhalte für transparentere und nachhaltig wirksamere politische Entscheidungen nutzbar gemacht werden. Agiles Verwaltungshandeln wiederum zielt auf eine nutzerorientierte und adaptive Entwicklung von Lösungen ab im Gegensatz zum traditionellen sequenziellen Vorgehen, bei dem alle Anforderungen im Vorfeld geklärt und als eine große ›Gesamtlösung‹ umgesetzt werden. Für beide Lösungsstrategien sei aber auch noch ein großer organisatorischer und kultureller Wandel erforderlich.

In beiden Expertenhearings gab es zudem ein Einvernehmen, dass die externe Wirkung von Open Government Ansätzen noch wenig erforscht sei. Es bestünden unterschiedliche Annahmen, Erwartungen und Evaluationen von Einzelmaßnahmen. Im Bereich Open Data wurde diskutiert, dass Potenzialrechnungen aktueller Studien[8] sehr optimistisch seien und es weiter

[8] Vgl. Ksoll, Wolfgang / Schildhauer, Thomas / Beck, Annalies (2017): Open Data – Wertschöpfung im digitalen Zeitalter. Bertelsmann Stiftung; Dapp, Marcus M. / Balta, Dian / Palmetshofer, Walter / Krcmar, Helmut (2016): Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potenzial für Deutschland. Konrad-Adenauer-Stiftung.

an umfassenden Beispielen für die Realisierung mangle. Die Herausforderung für die Verwaltung bei der Freigabe von Daten sah Dr. Dapp insbesondere darin, dass nicht klar sei, wofür Daten genutzt werden können, sobald sie offen verfügbar sind. »Der externe Nutzen von offenen Daten lässt sich nur von der Nachfrageseite beurteilen, und auch dort nicht auf Anhieb. Es erfordere weiterhin ein Experimentieren und Ausprobieren«, so Dr. Dapp.

»Es braucht keine grenzenlose Transparenz, aber eine gut organisierte Offenheit.«

Inwiefern Open Government zu höherer Akzeptanz und Legitimität von Entscheidungen beiträgt oder der Politikverdrossenheit entgegenwirken und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückgewinnen kann, sei auch noch unzureichend erforscht. Prof. Schuppan befand, dass Offenheit nicht zwingend zu mehr Transparenz oder mehr Beteiligung führen müsse. Offenheit dürfe zudem nicht als grenzenlose Transparenz verstanden werden. In der Verwaltung bestünden nachvollziehbare Befürchtungen des »gläsernen Beamten« oder des Aufhebens jeder Möglichkeit zur Verhandlung und unbeobachteter Diskussion. Daher sprachen sich die Expertinnen und Experten dafür aus, dass im Zentrum in erster Linie die Nachvollziehbarkeit von Prozessen und Entscheidungen stehen müsse. Dabei seien geschützte Räume wichtig, um Kompromisse erreichen zu können. »Es braucht keine grenzenlose Transparenz, aber eine gut organisierte Offenheit«. so Dr. Knobloch.

»Das Thema offenes Regieren muss weg vom reinen Elitendiskurs.«

Schließlich würde Open Government noch zu sehr als Elitenthema wahrgenommen, darin waren sich die Expertinnen und Experten einig. »Das Thema offenes Regieren muss weg vom reinen Elitendiskurs und von der Elitenbeschäftigung in die Breite der Bevölkerung getragen werden«, betonte Dr. Knobloch. Es dürfe nicht sein, dass Angebote nur von denen genutzt würden, die sowieso schon aktiv und gut informiert seien. Mehr als nur eine bloße Offenheit, sondern eine »inklusive Offenheit«, forderte daher auch Prof. Dobusch: »Open Government-Praktiken müssen kontinuierlich evaluiert werden und dürften nicht zum Ungleichheitsverstärker werden«. Das schließe z. B. auch die Nutzung von Apps ein. Bei allen Angeboten gälte es, Ressourcen der beteiligungsfernen Gruppen zu berücksichtigen und Exklusionselemente so weit wie möglich zu eliminieren, um eine breite und repräsentative Beteiligung zu gewährleisten, wie Prof. Kersting ergänzte. Außerdem müssten spezielle Angebote für unterrepräsentierte Gruppen berücksichtigt und aufsuchende Methoden sowie Befähigungsmaßnahmen verstärkt werden.

2.2 Digitaler Wandel

Open Government ist ohne die Digitalisierung der Verwaltung undenkbar. Digitale Innovationen sind die grundlegende Voraussetzung der Öffnung und Modernisierung der Verwaltung. Die Diskussionen der Expertenhearings beschäftigten sich daher in erster Linie damit, dass in Deutschland die Umsetzungsfähigkeit von digitalen Entwicklungen weit hinter den denkbaren Möglichkeiten zurückgeblieben ist. Eine Gefahr bestehe darin, dass auf Einzellösungen gesetzt werde, die nicht anschlussfähig an sich entwickelnde digitale Ökosysteme auch im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft seien. »Neue technische Entwicklungen wie die Blockchain Technologie oder das Internet of Things erlauben und erfordern eine

Neuinterpretation des Konzepts Open Data.«, so Dr. Dapp. Die Blockchain Technologie eigne sich insbesondere zur Automatisierung von Registerprozessen in öffentlichen Verwaltungen (z. B. Kfz-Zulassung, Grundbücher) und ermöglicht eine transparente Datenhaltung. Neue Technologien eröffnen somit neue Möglichkeiten, um Transparenz und Auditierbarkeit – also Grundziele der Open Data Bewegung – umzusetzen.

»Neue technische Entwicklungen erlauben und erfordern eine Neuinterpretation des Konzepts Open Data.«

Zugleich sind mit der zunehmenden Digitalisierung auch neue Fragen des Umgangs mit neuen Technologien verbunden, mit denen sich Verwaltungen auseinandersetzen müssten: Was bedeuten Big Data, künstliche Intelligenz, User Analytics und GovBots für die Verwaltung? Die Implikationen für staatliches Handeln und Open Government scheinen zum jetzigen Zeitpunkt noch weitgehend unklar.

In der Diskussion wurde deutlich, dass Maßnahmen der Umsetzung des E-Government oder Digitalen Verwaltung eng mit jenen zur Förderung der Offenheit zusammenhingen. Aus Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer seien digitale Anwendungen Mittel zur modernen und offenen Verwaltung. Wo Bürgerinnen und Bürger in Kontakt mit der Verwaltung treten, zeige sich der Einfluss neuer technologischer Entwicklungen bereits in Form von steigenden Forderungen nach digitalen Angeboten und digitaler Informationsaufbereitung. Die Expertinnen und Experten betonten, dass E-Government Angebote stärker an der Lebenswelt der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet werden müssten, intuitiv und erfahrungsgeleitet (User Experience) aufgebaut sein sollten. »Service Design« und »mobile Government« bieten neue Ansätze zur Verbesserung der Schnittstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung, insbesondere zur situativen Lösung von Problemen vor Ort. Entscheidend sei die Attraktivität für Nutzerinnen und Nutzer. »Die Einstiegsbarrieren sind heute oftmals noch zu hoch und müssen weiter abgebaut werden«, stellte Prof. Zimmer fest. Digitale Angebote der Verwaltung müssten zudem auf spezielle Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger zugeschnitten sein. Prof. Hill betonte zugleich, dass Anreize und Motivation der Bürger zur Bereitstellung von Wissen einer Weiterentwicklung in Hinblick auf Rückkopplung, Wertschätzung und Wirksamkeit bedürften.

»Transparenzprozesse müssen dort ihre Grenzen haben, wo Rückschlüsse auf Einzelne gezogen werden können.«

Neben der Frage der Verantwortlichkeit (Accountability) und der Nutzungsperspektive, müsse in diesem Zusammenhang auch die ethische Dimension berücksichtigt werden. So wies Prof. Bieber darauf hin, dass die Möglichkeit des Machbaren oft in einem Spannungsverhältnis zu dem ethisch Legitimen stehe: »Transparenzprozesse müssen dort ihre Grenzen haben, wo Rückschlüsse auf Einzelne gezogen und potentiell Nachteile für Einzelne entstehen können«. Staatliche Akteure tragen bei der Bewertung von Datenerhebung und -nutzung deshalb eine besondere Verantwortung.

2.3 Organisationswandel und kultureller Wandel

Die kulturelle Ausgangslage von Open Government in Deutschland beschrieb Prof. Hill: »Open Government entspricht im Kern nicht der deutschen Verwaltungstradition«. Gleichwohl sei Open Government kein gänzlich neuer Ansatz, da in Deutschland seit den 1970er Jahren starke Bestrebungen für eine beteiligungsorientierte Verwaltung bestünden. Mithilfe neuer Technologien ermöglicht Open Government insofern »die Digitalisierung klassischer Bürgerbeteiligung« und eröffnet neue Kommunikationskanäle und Handlungsfelder auch in diesem Bereich. Die gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen im Kontext der Digitalisierung und des Open Government sind zugleich eng mit dem Wandel von Organisation verbunden. Damit einhergehend sei ein grundlegender Kulturwandel notwendig, der vielerorts noch immer unzureichend vorangeschritten sei.

Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass es in der Verwaltung noch an einem umfassenden Change Management und einem Anreizsystem fehlt, das Offenheit und das Teilen von Daten befördert. Silodenken und Ressortlogiken stellen enorme Hürden für ein ressortübergreifendes Informationsmanagement dar. Potenziale und Nutzen von Open Government werden auf diese Weise nicht ausgeschöpft.

»Soziale Kompetenzen werden umso wichtiger, je mehr IT zum Einsatz kommt.«

Ein wichtiges Handlungsfeld zur aktiven Gestaltung des Organisationswandels liege deshalb im Bereich Kompetenz und Befähigung. Ein Schritt hierzu stelle die stärkere Verankerung von Open Government und Digitalisierungsthemen in der Praxis der Aus- und Weiterbildung dar. Um die Nachfrage und Relevanz dieser Themen zu erhöhen, sei es wichtig, dass sich in der Praxis daraus Karrierechancen und Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Der Bedarf dafür sei gegeben, wie Prof. Schuppan betonte: »Soziale Kompetenzen werden umso wichtiger, je mehr IT zum Einsatz kommt«. Soziale Kompetenzen, technisches Verständnis und das Erkennen der Potenziale von Digitalisierung und Open Government für das eigene Arbeitsfeld werden damit auch in der Verwaltung wichtiger. Gezielte Personalentwicklung und ein neues Kompetenzverständnis können daher einen wichtigen Beitrag zum erfolgreichen Organisationswandel leisten. Die Befähigung müsse dabei im Bereich Open Data sowohl Bereitstellerinnen und Bereitsteller als auch Nutzerinnen und Nutzer umfassen.

3.
Open Data

Daten gelten als Rohstoff der Zukunft oder das »neue Öl des 21. Jahrhunderts«. Verwaltungen erheben und verfügen aufgrund ihrer hoheitlichen Zuständigkeiten in verschiedensten Bereichen über sehr umfangreiche und vielfältige Datenbestände. Im Kern meint Open Data daher den kostenfreien und einfachen Zugang zu Wissen und Informationen der Verwaltung. Diese Öffnung der Verwaltung ist im digitalen Zeitalter unumgänglich. Open Data stärkt Transparenz, vereinfacht den Austausch von Wissen und Information in und außerhalb der Verwaltung, schafft bessere Voraussetzungen für eine gehaltvolle Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Regierungshandeln und kann den Nährboden für neue digitale Geschäftsmodelle liefern.

Hierfür gilt es im nächsten Schritt, mehr Rechtssicherheit zu schaffen, durch geeignete beschreibende Informationen (Metadaten) die Nutzbarkeit und Auffindbarkeit offener Daten zu erhöhen, eine bessere Vermittlung des Nutzens von Open Data zu erreichen und bei der Veröffentlichung offener Daten stärker auf die öffentliche Nachfrage und die Nachnutzbarkeit der Daten zu achten.

3.1
Rahmenbedingungen

Einigkeit bestand unter den Expertinnen und Experten darin, dass die Daten der Verwaltung am besten als »digitales Gemeingut« zu verstehen sind. In diesem Sinne unterstrichen einige Experten die häufig geäußerte Forderung, offene Lizenzen als Standard bei Regierungsveröffentlichungen zu etablieren. Durch öffentliche (Forschungs-)Gelder hergestellte Software sollte daher als öffentliches Gut betrachtet und entsprechend unter einer offenen Lizenz der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sei das Prinzip »Open by Default« zu fördern: Je stärker und automatischer Open Government in Verwaltungsroutinen implementiert würde, desto geringer würden die Zusatzaufwände für Zugangsanfragen und Bereitstellung von Informationen der Verwaltung. »Bei Open by Default«, so stellte Prof. Dobusch fest, »sinken die Anreize zum Abschotten«. »Eine solche Integration von Open Data in Kernprozesse der Verwaltung würde letztlich bedeuten, dass die Verwaltung ihr Geschäftsmodell ändern muss«, befand Prof. Römmele. Wichtig sei in diesem Zusammenhang ein einheitliches Vorgehen. Es zeige sich aber, dass sich ändernde rechtliche Rahmenbedingungen, wie die jüngst vom Bundestag beschlossene Änderung des E-Government-Gesetzes (Open-Data-Gesetz), den Druck auch auf Länder und Kommunen erhöhen.

Eine weitere zentrale Beobachtung liegt in der fortschreitenden Vernetzung von Daten. Wie Prof. Decker feststellte, würden an vielen verschiedenen Stellen offene Daten publiziert – ob in der öffentlichen Verwaltung, im kulturellen Bereich (z. B. in der Deutschen Nationalbibliothek) oder eben im Forschungsbereich. »Daten sind keine Inseln«, so die These von Prof. Decker. Offene Daten müssten vernetzt werden, um komplexe Zusammenhänge verstehen zu können. So könnten z. B. Verkehrsdaten in Verbindung mit Gesundheitsdaten, sozialwissenschaftlichen Daten und medizinischen Forschungsdaten wich-

tige Aufschlüsse über verschiedene Disziplingrenzen hinweg geben. »Die Vernetzung von Daten ist ein Prozess, der stattfinden muss und wird«, befand Prof. Decker, denn der ökonomische Druck sei bereits jetzt gegeben.

»Daten sind keine Inseln. Die Vernetzung von Daten ist ein Prozess, der stattfinden muss und wird.«

Eine erste Voraussetzung liegt in der Klarheit und Nachvollziehbarkeit offener Daten. In einem ersten Schritt, so Prof. Decker, müssen Definitionen und Bezeichnungen geklärt werden, denn oft sei gar nicht klar, welche Bezeichnungen in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen beispielsweise für eine Gebietskörperschaft genutzt würden. Nur mit einer einheitlichen und klaren Semantik können Daten auch zusammengeführt werden (»Interoperabilität«). Eine weitere Voraussetzung liegt in der automatisierten Verwendbarkeit von Daten, um den Aufwand und die Kosten zur Vernetzung und Nutzbarmachung senken. Dazu brauche es entsprechende Metadaten, die zu den Daten bereitgestellt werden. »Der DCAT-Standard war ein erster Anfang, der jetzt erweitert und in Richtung Automatisierung weiterentwickelt werden muss«, so Prof. Decker. Darüber hinaus brauche es eine Erklärung der Vokabulare, um die Daten überhaupt verstehen zu können. So sei in Datensätzen oft nicht klar, was mit einzelnen Spaltenbezeichnungen gemeint ist. »Dies steht auch der Verwendung und Nutzung im Wege«, stellte Prof. Decker fest. Der Weg hin zu Linked Open Data sei noch weit, aber »jede lange Reise beginnt mit einem ersten Schritt«.

3.2 Strategische Herausforderungen

Ausgehend von diesen Beobachtungen identifizierten die Experten weitere wesentliche Herausforderungen für die zukünftige Entwicklung von Open Data. Ein wichtiger Aspekt bei der Umsetzung von Open Data Initiativen sei es, den Nutzen von offenen Daten in der Verwaltung noch stärker zu betonen. Dieser Nutzen ergebe sich vor allem dann, wenn auch eine organisatorische und kulturelle Öffnung erfolgt. Öffnung müsse auch innerhalb der Verwaltung als Selbstermächtigung verstanden und wahrgenommen werden, betonte Prof. Dobusch. Informationen sind mit Hilfe offener Daten leichter verfügbar und auch innerhalb der Verwaltung – über Ressorts hinweg – nutzbar. Silos und Ressortdenken müssen dahingehend weiter aufgebrochen werden, um durch ressortübergreifendes Datenmanagement Effizienzgewinne erzielen zu können.

»Wenn der Nutzen in der Praxis klar vermittelt wird, verschließt sich auch niemand«

Entscheidend dabei sei es, Nutzen nicht abstrakt, sondern möglichst konkret aufzuzeigen und zu vermitteln. Als Beispiel führte Prof. Schuppan Planungsprozesse an, wie z. B. der Bau von Schulen oder Straßen, wo der Planungsbedarf eng mit der demographischen Entwicklung verbunden ist. Die Datengrundlage, insbesondere der planenden Verwaltung, sei dabei stark verbesserungsfähig. Wo konkrete Probleme in Verwaltung durch Daten gelöst werden können oder Arbeitsprozesse leichter werden, sei auch die Akzeptanz hoch. »Wenn der Nutzen in der Praxis klar vermittelt wird, verschließt sich auch niemand«, betonte Prof. Schuppan. Anhand von Kosten-Nutzen-Analysen könne der Nutzen dabei sehr genau aufgezeigt und quantifiziert werden.

Doch selbst wo Daten vorhanden sind, fehle es oftmals an der Bekanntheit von Angeboten. In der Folge würden sie kaum genutzt. »Neben der technischen und organisatorischen Umsetzung von Open-Data Projekten muss daher die

Vertriebsseite noch stärkere Berücksichtigung finden«, hob Prof. Schuppan hervor. Verwaltungsmarketing in diesem Sinne müsse sowohl nach innen als nach außen betrieben werden und z. B. fragen, welche Daten von wem genutzt und wie die geschaffenen Infrastrukturen optimal ausgelastet werden können. In der Weiterführung zeigte Dr. Dapp den Brückenschlag hin zu offener Innovation auf: »Die Nachfrage und Nutzungsanforderungen an den Anfang zu stellen, bietet die Möglichkeit, schon früh im Prozess Rückmeldung zu geplanten Vorhaben einzuholen, wenn Änderungen noch einfach sind«.

Für eine stärker nutzenorientierte Bereitstellung von Daten plädierte auch Prof. Kahl. Angesichts der Entwicklungen im Bereich Industrie 4.0 und Smart Cities entstünden neue Informationsbedarfe von Seiten der Industrie und der Bürgerinnen und Bürger. »Um diese Konzepte zu realisieren, braucht es stärkere Demand-Orientierung bei der Bereitstellung öffentlicher Daten«, so Prof. Kahl. Je weiter Vorhaben in Richtung Zusammenarbeit von Verwaltung, Unternehmen, Bürgern und Zivilgesellschaft reichen, »umso wesentlicher wird es, zu wissen, was benötigt wird, um Anwendungen zu entwickeln«, ergänzte Prof. Zimmer. Das Potenzial von Open Data zur Zusammenarbeit gelte es zu nutzen.

Daneben stellt das Anstoßen eines breiteren gesellschaftlichen Dialogs über die Chancen und Potenziale von Open Data ein weiteres Handlungsfeld in diesem Bereich dar. Bislang ist die Diskussion um Open Data weitgehend ein Elitenthema und von technischen Fachtermini geprägt. Obwohl sich viele Begriffe bereits eingebürgert hätten, braucht es für die Vermittlung eine verständliche Sprache, stellte Dr. Knobloch heraus.

Diskutierte Praxisbeispiele und Ideen:

Code for America / Code for Germany

Hintergrund

Die zivilgesellschaftliche Initiative wurde 2009 in den USA gegründet, 2014 startete Code for Germany als Programm der Open Knowledge Foundation.

Ziel

In lokalen Gruppen vernetzen sich Technologen, Designer, Journalisten und Mitarbeiter der Kommunalverwaltung, um an Anwendungen mit offenen Daten und gesellschaftlichem Mehrwert zu arbeiten.

In der Praxis

Optimierung der Einzugsgebiete von Grundschulen auf Basis von Open Data in Zusammenarbeit von Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg und zivilgesellschaftlichen Experten

Data Scientists für die Verwaltung

Hintergrund

Die Projektidee, die im Rahmen der Expertenhearings entstand, sieht die Unterstützung von Verwaltungen durch Datenwissenschaftler bei der Lösung konkreter Probleme vor.

Ziel

Die externe Expertise könnte Teil eines internen Wettbewerbs sein, in welchem die Bereitstellung von Open Data belohnt wird.

4. Partizipation

Im Bereich der Partizipation bestand Einigkeit darin, dass die Möglichkeit einer offenen, auf Dialog ausgerichteten Verwaltung noch immer nicht in zufriedenstellendem Maße realisiert sei. Die Expertinnen und Experten sahen hier durchaus die wissenschaftliche Forschung in einer Bringschuld: es gilt, mehr systematisches Wissen über die Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Beteiligungsformate zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig ist eine Reihe von erfolgreichen Modellen hervorzuheben. Ein wichtiger Trend ist die verstärkte Institutionalisierung von Verfahren der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, ein Trend der auf Landesebene noch gänzlich unberücksichtigt geblieben ist. Hier besteht noch immer Potenzial zur Innovation. Zudem gilt es, die Möglichkeiten der Digitalisierung besser zu verstehen und insbesondere die Kombination von digitalen und analogen Methoden besser zu verschränken, um durch verbesserte Information die Qualität Entscheidungen und Verfahren zu verbessern und mögliche Konflikte – gerade im Infrastrukturbereich – zu verringern.

4.1 Rahmenbedingungen

Im Bereich der Säule Partizipation lässt sich laut Expertenmeinung eine starke Weiterentwicklung auf kommunaler und sublokaler Ebene erkennen. So wies Hr. Sippel darauf hin, dass inzwischen rund 60 Kommunen in Deutschland in partizipativen Prozessen mit Bürgern, Politik und Verwaltung Leitlinien für Bürgerbeteiligung erarbeitet und rechtlich u.a. in Beteiligungssatzungen ver-

ankert hätten. »Durch die Institutionalisierung werden Spielregeln und Qualitätskriterien für Beteiligung abgesichert und verbindlich«. Dass die Kommunen dem Thema Partizipation offen gegenüberstehen, bestätigte auch Dr. Escher. Es fehle jedoch oftmals an Ressourcen und Wissen, wie Beteiligung stattfinden kann, »gerade kleinere Kommunen brauchen hier mehr Unterstützung«, forderte er deshalb. Dazu gehöre es, Netzwerke für Beteiligung mit Kommunen weiter zu öffnen und auch kleineren Kommunen Zugang zu Expertise zu verschaffen sowie die Bereitstellung landesweiter Beteiligungsplattformen für Kommunen. Gleichzeitig wird auch die sub-lokale Ebene wichtiger, wie Prof. Kersting feststellte: »Große gesellschaftliche Fragestellungen, wie beispielsweise die Überalterung der Gesellschaft, insbesondere auf dem Land, oder die Unterstützung von Alleinerziehenden, können partizipativ innerhalb von Stadtteilen und Nachbarschaften besser gelöst werden als im großen Verbund.« Derartige Leitlinien seien auch auf Landesebene sehr sinnvoll, bisher aber in keinem Bundesland umgesetzt. Bei der Vielzahl unterschiedlichster Projekte sei es in Zukunft wichtig, einen einheitlichen Rahmen zu schaffen und Qualitätsstandards zu definieren. Dies gelte sowohl für informelle als auch formelle Verfahren. »Neben der Digitalisierung formeller Beteiligung und dem Aufbau von Beteiligungs- und Informationsportalen braucht es auch eine Überarbeitung des Planungsrechts, das stärker auf die Schaffung von Legitimität und in der Folge Akzeptanz ausgerichtet ist«, stellte Dr. Kamlage heraus.

Zudem nehme die Anzahl an Möglichkeiten der Beteiligung durch Bürgerinnen und Bürger in Deutschland zu: Bürgerbeteiligungsangebote zu den unterschiedlichsten Fragestellungen und Ebenen, sowie zunehmend auch Online-Dialoge als Einzelverfahren oder wie in Baden-Württemberg oder Sachsen als kontinuierliches Angebot zur Online-Beteiligung. Während auf der kommunalen Ebene, mit ihrer langen Tradition an Beteiligungsverfahren, Angebote zum Teil stark genutzt werden, zeigen einige vor allem überregionale und auch Online-Verfahren ernüchternde Beteiligungszahlen. Die Experten waren einvernehmlich, dass die hohen Erwartungen und Ansprüche sich nicht immer in den tatsächlichen Beteiligungszahlen niederschlagen. Als Gründe dafür wurden sowohl praktische Umsetzungsprobleme als auch mangelnde Bewerbung und Aktivierung genannt, jedoch schien hier ein weiterhin großer Forschungsbedarf deutlich.

4.2
Strategische Herausforderungen

»Prozesse verfolgen unterschiedliche Ziele, weshalb auch die Qualitätsmerkmale prozessspezifisch sind.«

Eine zunehmend wichtigere Rolle spiele die Qualität von Beteiligung als entscheidender Faktor für die Akzeptanz und den Erfolg von Partizipationsprozessen. »Bürger müssen sich wiederfinden und den Eindruck haben, gehört zu werden«, hob Hr. Sippel hervor. Die Frage nach guter Bürgerbeteiligung würde daher immer stärker in den Mittelpunkt gerückt, sowohl bei klassischer vor Ort Beteiligung als auch bei Online-Beteiligung. Das systematische Monitoring und die Evaluierung von Beteiligungsprozessen muss deshalb in Zukunft noch stärker vorangetrieben werden. Zur Bewertung der Qualität von Beteiligung sei jedoch eine differenzierte Betrachtung notwendig. So stellte Dr. Kamlage heraus: »Prozesse verfolgen unterschiedliche Ziele, weshalb auch die Prozessgestaltung und Qualitätsmerkmale prozessspezifisch sind«. Wo der Fokus auf offener Innovation und qualitativ hochwertiger Beteiligung läge, könnten hohe Beteiligungsraten und Repräsentativität nicht der Maßstab sein, fügte

Prof. Parycek hinzu. Ziele und Erwartungen an einen Beteiligungsprozess müssten transparent und klar kommuniziert werden. Insgesamt sei mehr Forschung in diesem Bereich notwendig, um Zusammenhänge, Wirkungsweisen und mögliche nicht intendierte Folgen von Online-Beteiligung besser zu verstehen, wie Prof. Dobusch und Dr. Escher hervorhoben.

In Bezug auf die Instrumente von Beteiligung zeigt sich eine zunehmende Verschränkung und Integration. Zum einen würde das Spektrum von Beteiligung durch die Kombination von Online- und Offline-Verfahren im Sinne einer hybriden oder »blended democracy« erweitert, wie Prof. Kersting ausführte. Hierzu lägen mittlerweile internationale Best Practices vor. Zum anderen verwies Dr. Kamlage auf die Integration von formellen und informellen Verfahren: »Vor allem bei konfliktbehafteten Planungsverfahren im Bereich Infrastruktur wie etwa im Netzausbau der Energiewende können informelle Dialogverfahren eine sinnvolle Ergänzung zu den formellen Beteiligungsverfahren sein. Es hat sich gezeigt, dass diese Integration verschiedener Verfahren einen wichtigen Beitrag dazu leisten kann, konstruktive Lösungen zu finden.«

Von verschiedener Seite betont wurde beim Thema Partizipation außerdem die Wichtigkeit objektiver und vertrauenswürdiger Information als Voraussetzung für gelungene Bürgerbeteiligung. »Dem Staat kommt dabei eine wesentliche Rolle zu«, befand Prof. Kersting. Im Sinne seines Befähigungsauftrags müsse der Staat Informationen in verständlicher Sprache bereitstellen – insbesondere auch für beteiligungsferne Gruppen. Die Veröffentlichung und Aufbereitung von Informationen sowie die Befähigung zum Umgang mit Informationen und Daten sei nicht nur Aufgabe des Staates, sondern eine wichtige und gemeinschaftliche Aufgabe verschiedener Akteure – insbesondere für Wissenschaft und NGOs, wie Prof. Parycek ergänzte.

Diskutierte Praxisbeispiele und Ideen:

Bauleitplanung Schleswig-Holstein (BOB SH)

Hintergrund

Die 2012 eingerichtete landesweite Beteiligungs-Plattform ist ein gemeinsames Projekt der kommunalen Landesverbände und des Landes Schleswig-Holstein. Die Plattform bietet u.a. die Möglichkeit zur Information, Abgabe von Stellungnahmen und Textkonsultation.

Ziel

Die Online-Umsetzung aller Stufen gesetzlich vorgeschriebener formeller und informeller Beteiligungsverfahren sowie Kosten- und Aufwandseinsparungen für die Kommunen durch den Aufbau gemeinsamer Infrastrukturen.

In der Praxis

Genutzt wird die Plattform in den Bereichen Landesplanung und Landesentwicklung, kommunale Bauleitplanung sowie Planfeststellungsverfahren.

Participedia.net

Hintergrund

Participedia ist eine Onlineplattform für die kollaborative Generierung von Wissen über partizipative und demokratische Governance-Innovationen. Die Datenbasis wird seit 2011 mit Hilfe von Forschergruppen rund um die Welt ausgebaut und aufbereitet.

Ziel

Akteure aus der Praxis erhalten durch die umfangreiche Darstellung verschiedenster Beteiligungsverfahren in ihren fallspezifischen Anwendungskontexten tiefergehende Einblicke in die Vielfalt und Bedingungen partizipatorischer Prozesse. Daten und Experten sollen dadurch weltweit vernetzt werden.

In der Praxis

Die Plattform bietet eine Sammlung von über 1000 Fallbeispielen partizipativer Politik.

Vorhabenliste Heidelberg

Hintergrund

Die Stadt Heidelberg hat 2012 eine zentrale Vorhabenliste eingerichtet, in der alle geplanten Vorhaben und städtischen Projekte spätestens drei Monate vor der Erstberatung in einem kommunalen Gremium öffentlich gemacht werden.

Ziel

Frühzeitige Information und transparente Übersicht für Bürgerinnen und Bürgern, um Dialog und Mitgestaltung zu ermöglichen.

In der Praxis

Beschreibung und Steckbriefe von über 100 Vorhaben.

5. Zusammenarbeit und offene Innovation

Der Kern der Diskussion im Bereich der übergreifenden Zusammenarbeit ergab, dass die in der Wirtschaft etablierten Methoden der offenen Innovation noch stärker als bisher für die Verwaltung nutzbar gemacht werden sollten. Neben der qualitativen Verbesserung von Entscheidungen liege der wichtigste Anwendungsfall im Service Design der digitalen Angebote der Verwaltung. Gerade im Kontext der voranschreitenden Digitalisierung der Verwaltung müssten hier viel größere Anstrengungen unternommen werden. Nötig seien passende Rahmenbedingungen durch institutionellen Freiraum für experimentelle Herangehensweisen aber auch mehr Wissen über mittlerweile etablierte Formate der offenen Innovation.

5.1 Rahmenbedingungen

Open Government »nur« als Transparenzinitiative oder Wirtschaftsförderung zu verstehen, greife laut Expertinnen und Experten zu kurz. Vielmehr, so hob beispielsweise Dr. Dapp hervor, sollte Open Government als eigene Ausprägung von Open Innovation aus Sicht der Verwaltung betrachtet werden. Ausgehend von der Annahme, dass die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger einer Stadt mehr weiß als die kleine Gruppe der Stadtverwaltung, stellt sich die Kernfrage, wie dieses externe Wissen genutzt werden kann, um das Potenzial offener und gemeinschaftlicher Innovation ausschöpfen zu können. Die Öffnung von Prozessen für gesellschaftliche Innovation ermöglicht besseres Verwaltungshandeln insbesondere bei komplexen Problemen. Je mehr Ideen und Alternativen, umso besser sei grundsätzlich die Chance für eine gute Entscheidung«, stellte Prof. Hill fest. Neue Ansätze des Collaborative Government und der Co-Production zielen deshalb auf die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Experten als externe Wissensressource. »Die Potenziale für Bürgerbeteiligung werden noch nicht ausgeschöpft«, hob auch Prof. Römmele hervor. Möglichkeiten für gemeinsame Lösungen von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen müssten weiter ausgebaut werden.

»Die Digitalisierung schafft neue Möglichkeiten, Verwaltung agiler und flexibler weiterzuentwickeln.«

Zu berücksichtigen sei laut Prof. Hill jedoch, dass die deutsche Verwaltungstradition nicht von Offenheit und Innovation, sondern von festen Hierarchien, Zuständigkeiten und geregelten Verfahren geprägt ist. Eine Fehlerkultur sei in der deutschen Verwaltung nicht ausgeprägt, institutionelle Lernprozesse seien daher oft schwierig. »Innovation wird verlangsamt durch institutionelle Strukturen«, so auch die Einschätzung von Prof. Bieber. Neue Impulse kämen inzwischen verstärkt aus Maker-Communities und der dort gelebten Do it yourself-Kultur, wo Lösungen für technische Probleme mit eigenen Mitteln, ohne Einsatz kostspieliger Spezialllösungen, entwickelt würden. Dabei bestünde ein Spannungsfeld zwischen dem Kontrollbedarf

der Verwaltung und der Offenheit von kreativen Machern. »Eine wichtige Rolle spielen daher Vermittlerfiguren und Innovationsagenten, die diese zwei Welten positiv zusammenbringen können«, befand Prof. Bieber. Die Innovationszyklen in der öffentlichen Verwaltung, wie beispielsweise im Beschaffungswesen, dauern deshalb deutlich länger als in der Wirtschaft. Dringende Probleme und akute Krisen erfordern vielmals größere Flexibilität. »Die Digitalisierung schafft dabei neue Möglichkeiten, innovative Gestaltung zu erkennen und zu nutzen und auf diese Weise Verwaltung agiler und flexibler weiterzuentwickeln«, so Prof. Hill. Der dafür notwendige gesetzliche Rahmen und Raum für offene Innovation wurde jedoch vielerorts noch nicht geschaffen.

5.2 Strategische Herausforderungen

Zur Förderung offener Innovation in der Verwaltung zeigte Dr. Dapp drei Entwicklungsstufen auf: Erstens in Form von »punktueller Interaktivität«, die einen unverbindlichen Kontakt zwischen Verwaltungen und externen Experten ermöglicht, wie z. B. bei Hackathons. Diese Erfahrungen können zweitens in Form von strategisch ausgerichteter Interaktivität ausgebaut werden, wie z. B. bei »Mitarbeitern auf Zeit«, wo agile Gruppen externer Expertinnen und Experten für eine bestimmte Zeit in die Verwaltung kommen, um mit ihren eigenen Ansätzen an Lösungen für konkrete Probleme zu arbeiten. Eine dritte Entwicklungsstufe bilden schließlich Innovationslabore, die innerhalb der Verwaltungsstrukturen eingebettet sind. Dieser Rahmen schafft den notwendigen Raum für experimentelles Vorgehen, das auch die Möglichkeit des Scheiterns miteinschließt. In vielen kleinen Projekten könne hierbei ohne große Kosten viel ausprobiert werden, so Dr. Dapp.

Grundlage für das Setzen von Impulsen und der Förderung von Innovation sei jedoch die Bereitstellung erster finanzieller Mittel. »Fördermodelle mit Zukunft sind in einer Accelerator-Umgebung angelegt«, so Prof. Bieber. Dabei erhalten Akteure zunächst nur eine Anschubfinanzierung zum Entwickeln ihrer Idee. Erfolgsversprechende Ideen könnten zu einem späteren Zeitpunkt Zugang zu anderen Förderungsmöglichkeiten erhalten. Anstelle von komplexen Großprojekten mit Erfolgszwang könnten so kleinere und kostengünstige Projekte Innovation vorantreiben.

Während ein derartiges ›agiles‹ Vorgehen sich in der digitalen Wirtschaft zunehmend durchsetzt, profitiert die öffentliche Verwaltung hiervon noch zu wenig. Dabei sind Methoden der offenen Innovation besonders bei der Entwicklung digitaler Angebote der Verwaltung geeignet, die Nutzerfreundlichkeit durch die Einbindung externer Zielgruppen signifikant zu erhöhen. Während bestehende Formate wie z. B. punktuelle Hackathons den richtigen Weg weisen, sollten neuere systematische Methoden des User-Centered Design über offene Formate noch stärker in das Regierungs- und Verwaltungshandeln integriert werden. Auch hierfür gilt es, in der Verwaltung neben den notwendigen Freiräumen das benötigte methodische Wissen aufzubauen und einzusetzen.

Diskutierte Praxisbeispiele und Ideen:

Challenge.gov

Hintergrund

Auf der 2010 gegründeten Plattform schreiben US-Ministerien und nachgeordnete Behörden Aufgaben und Preiswettbewerbe aus.

Ziel

Einbindung des Wissens von Bürgern, Unternehmern, Wissenschaftlern und »Problemlösern« zur Entwicklung von technischen Lösungen und kreativen Ideen für konkrete Probleme und Fragestellungen.

In der Praxis

Small Business Administration InnovateHER-Challenge: Entwicklung innovativer Produkte und Services, die Frauen und Familien stärken (Preishöhe insges. 70.000$)

Presidential Innovation Fellows

Hintergrund

Das 2012 von Präsident Obama eingerichtete Fellowship-Programm holt Innovatoren, Produktmanager, Unternehmer und Wissenschaftler für 12 Monate in die Verwaltung. Dort arbeiten sie an einen oder mehreren Initiativen und setzen ihre Ideen in Start-Up Geschwindigkeit in konkrete Ergebnisse um.

Ziel

Entwicklung von Lösungen an der Schnittstelle von Technologie, Politik und Prozessen (»government-to-government-incubator« »entrepreneur-in-residence«).

In der Praxis

Aufbau von 18F als Digitalberatungsstelle innerhalb der General Services Administration

New Urban Mechanics – The Mayor's Office of Boston

Hintergrund

Das 2010 gegründete Forschungs- und Innovationslabor ist in die Stadtverwaltung eingebettet und bietet Raum für Pilotprojekte, Experimente und Prototypen.

Ziel

Entwicklung von Lösungen in enger Zusammenarbeit mit Bürgern, zivilgesellschaftlichen Akteuren, Wissenschaftlern, Start-ups, Sozialunternehmern, um das Leben in der Stadt zu verbessern (Civic Innovation)

In der Praxis

Gestaltung von öffentlichen Räumen

Ideenkanal

Hintergrund

Der Ideenwettbewerb startete 2010 in Liechtenstein als private Initiative und bietet Crowdfunding für sinnstiftende Ideen, insbesondere im Bereich der Gemeinde- und Regionalentwicklung.

Ziel

Aktivieren von Bürgerinnen und Bürgern und Vernetzung mit Unternehmern, Künstlern, Politikern, Machern und Vordenkern, um gemeinsam Neues entstehen zu lassen.

In der Praxis

Mychoice.info:
Informationsplattform für Lehrstellensuchende in Liechtenstein
Free Velo Point:
Fahrradverleihsystem in Liechtenstein

6. Die Zukunft des Open Government

Die Expertenhearings zeigten, dass Open Government ein komplexes Themenfeld darstellt, das verschiedene Themenbereiche, Disziplinen und Diskurse miteinander verbindet. Daher ermöglicht gerade ein disziplinübergreifender Austausch eine konstruktive Diskussion zur Zukunft des Open Government.

Einigkeit bestand darin, dass Open Government im Kern eine anhaltende Herausforderung der öffentlichen Verwaltung sein wird, da der gesellschaftliche, kulturelle und technologische Wandel eine Veränderung der öffentlichen Verwaltung unumgänglich macht. Dieser Prozess stehe erst am Anfang und bedarf eines langfristigen Engagements. Drei Aspekte sollten betont werden.

- Erstens könne Open Government einen Beitrag zur demokratischen Qualität öffentlicher Entscheidungen liefern, indem steigenden Forderungen nach Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit nachgekommen wird. Notwendig ist hier aber ein besseres Verständnis der Wirkungsweise von Open Government durch eine Intensivierung der begleitenden Forschung.

- Zweitens kann Open Government einen Beitrag für eine effizientere Verwaltung liefern, indem durch offenen Austausch von Daten und Informationen die Bereitstellung und Nutzung von Wissen effizienter und einfacher wird.

- Drittens kann Open Government einen Beitrag für eine nutzerfreundlichere digitale Verwaltung liefern, indem neue nutzerzentrierte Methoden der offenen Zusammenarbeit erprobt und für die Digitalisierung der Verwaltung nutzbar gemacht werden. Dabei sind in allen Bereichen des Open Government wichtige Rahmenbedingungen zu schaffen und strategische Herausforderungen anzugehen.

Im Bereich der offenen Daten ist es zunächst notwendig, mehr Rechtssicherheit zu verankern und das Prinzip »Open by Default« auch verbindlich in der Verwaltung zu verankern. Im nächsten Schritt sollte die Verbesserung der beschreibenden Informationen offener Daten stehen (Metadaten) und soweit möglich, deren Vernetzung, um die Nutzbarkeit und Auffindbarkeit offener Daten zu erhöhen. Letztlich gilt es, den Nutzen von Open Data besser in der Verwaltung zu vermitteln und bei der Bereitstellung offener Daten stärker die öffentliche Nachfrage und die Nachnutzbarkeit der Daten zu achten.

Im Bereich der Partizipation sollte mehr systematisches Wissen über die Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen Beteiligungsformate zur Verfügung gestellt werden. Zudem hat sich der Trend zur Institutionalisierung von Leitlinien der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene derart bewährt, dass eine Erprobung auf Landesebene ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Teilhabe wäre. Letztlich gilt es auch hier, digitale und analoge Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung stärker in der Verwaltungspraxis zu verankern und durch verbesserte Information die Qualität von Entscheidungen und Verfahren zu erhöhen.

Im Bereich der Zusammenarbeit herrschte Einigkeit über das große Potenzial von Methoden der offenen Innovation für die öffentliche Verwaltung. Dies gelte insbesondere für die Entwicklung und Verbesserung der digitalen Angebote der Verwaltung durch die Einbindung externer Zielgruppen wie Expertinnen und Experten, Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmerinnen und Unternehmer mittels User-Centered Design. Um dieses Potenzial zu heben, muss in Zukunft größerer Raum für Innovation und Experimente und Möglichkeiten zur Zusammenarbeit geschaffen werden.

Beteiligte Expertinnen und Experten

Hearing 1

Dr. Marcus Dapp

|

Leiter Kompetenzfeld Open Data Information Management

fortiss GmbH, An-Institut der TU München

Prof. Dr. Stefan Decker

|

Lehrstuhl für Informationssysteme und Datenbanken RWTH Aachen

Leiter Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT)

Prof. Dr. Hermann Hill

|

Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Tobias Knobloch

|

Projektleiter
Open Data & Privacy

Stiftung Neue Verantwortung

Prof. Dr. Tino Schuppan

|

Professor für
Public Management

Hochschule der Bundesagentur für Arbeit

Direktor Institut für eGovernment

Hanns-Jörg Sippel

|

Vorstandsvorsitzender

Stiftung Mitarbeit

Hearing 2

**Prof. Dr.
Leonhard Dobusch**

|

Professor für Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Organisation, Institut für Organisation und Lernen

Universität Innsbruck

**Dr.
Tobias Escher**

|

Koordinator NRW Fortschrittskolleg Online-Partizipation
Koordinator des Düsseldorfer Instituts für Internet und Demokratie

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Dr. Jan-Hendrik
Kamlage**

|

Koordinator des Forschungsbereichs PartizipationsKultur

Kulturwissenschaftliches Institut Essen

**Prof. Dr.
Norbert Kersting**

|

Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft – Kommunal- und Regionalpolitik

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

**Prof. Dr.
Peter Parycek**

|

Professor für E-Governance
Leiter Department für E-Governance in Wirtschaft und Verwaltung

Donau-Universität Krems

Interview

1. Prof. Dr.
Christoph Bieber

|

Welker-Stiftungsprofessur für Ethik in Politikmanagement und Gesellschaft
NRW School of Governance

Universität Duisburg-Essen

2. Prof. Dr.
Timo Kahl

|

Professor für Wirtschafts-informatik

Hochschule Rhein-Waal

3. Prof. Dr.
Andrea Römmele

|

Professor for Communication in Politics & Civil Society

Hertie School of Governance

4. Prof. Dr.
Frank Zimmer

|

Professor für Informatik und Mathematik

Hochschule Rhein-Waal

Impressum

Herausgeber
Geschäftsstelle Open.NRW,
Mai 2017

Kontakt
Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Beauftragter der Landesregierung für
Informationstechnik (CIO)/ Geschäftsstelle Open.NRW

Friedrichstraße 62–80
40217 Düsseldorf

Telefon: 0211/871-01
Telefax: 0211/871-3355
kontakt@open.nrw.de
www.open.nrw

Autoren
Dr. Björn Fleischer, Geschäftsstelle Open.NRW
Margret Hornsteiner, IFOK GmbH
Kathrin Bimesdörfer, IFOK GmbH

Design
made in
www.madein.io

Bildnachweise
Titelbild:
Moritz Kosinsky / Wikipedia
Hearing:
Open.NRW / Roberto Pfeil
Expertenfotos:
Dr. Tobias Knobloch: Stiftung Neue Verantwortung
Prof. Dr. Leonhard Dobusch: Dominik Landwehr
Dr. Tobias Escher: HHU Medienlabor
Prof. Dr. Frank Zimmer: Hochschule Rhein-Waal