

Die Zukunft der Verwaltung: Open Government

Anke Domscheit-Berg

Zusammenfassung

In der digitalen Gesellschaft verändern sich die Erwartungen von Bürgern gegenüber Politik und Staat. Open Government als Strategie entspricht dem Wunsch nach mehr Offenheit und Beteiligung und bietet in den drei Bereichen Transparenz, Kollaboration und Partizipation umfassende Möglichkeiten, Bürgerinnen und Bürger besser über Verwaltung und Politik zu informieren und in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die Nutzeffekte von Open Government reichen von der Förderung von Innovationen und Wirtschaft durch Open Data über mehr Verwaltungseffizienz und geringere Korruption bis hin zu mehr Vertrauen und Akzeptanz im Verhältnis Bürger-Staat. Fehlende Open-Government-Strategien führen zu ungesteuerten Bottom-Up-Aktivitäten wie Leaken von Dokumenten oder gemeinschaftlichen internetgestützten Initiativen, die Regierungen erschüttern können. Open Government sollte zur führenden Strategie werden, da nur dann die umfangreichen Win-win-Effekte realisierbar sind.

Bürger in einer digitalen Gesellschaft erwarten mehr

Bürgerinnen und Bürger – wir alle – leben heute in einer digitalen Gesellschaft. Eine Gesellschaft, in der sich das Alltagsleben – Arbeit, Freizeit, Kultur, Freundschaftspflege – in vielfältiger Hinsicht durch interaktive Elemente des Internets verändert hat. Als Konsumenten kaufen wir online ein, nicht ohne vorher Produktbewertungen zu lesen und die Vertrauenswürdigkeit des Anbieters anhand von Rankings zu prüfen, bezahlen unsere Einkäufe online und verfolgen den Status der Postsendung im Internet, um auch daheim zu sein, wenn das erwartete Paket kommt. Auch Lieschen Müller vernetzt sich auf Facebook oder in anderen Sozialen Netzwerken mit Freunden und Familie, tauscht gute Links aus oder lädt Fotos von der neuen Wohnung hoch. Auf Twitter können wir schneller als in jedem Fernseh- oder Radiokanal erfahren, was in der Welt passiert. Den Sonntagabendkrimi kommentieren wir live. Bevor wir, Bürgerinnen und Bürger, als Touristen verreisen, besuchen wir den Zielort durch Videos auf YouTube oder Fotos auf Flickr – wir müssen nicht mehr jedem Hochglanzprospekt der Reiseindustrie glauben, wir können uns gegenseitig warnen, wenn die Baustelle vor dem Fenster, der schmutzige Strand oder das Gammelfleisch auf dem Buffet darin nicht erwähnt werden, oder wir schwärmen von den schönsten Stellen, die wir auf der Reise entdeckt haben, hinterlassen Tipps für die, die nach uns kommen, und ein Foto gleich dazu. Das ist die Welt, in der wir heute leben.

Otto und Lisa Normalbürger ist schwer zu erklären, warum in jeder ihrer Arbeits- und Lebenswelten das Internet einzog und das Leben auf vielfältige Weise erleichtert und Interaktionen ermöglicht hat – nur nicht gleichermaßen in ihrer Beziehung zu Politik und Verwaltung. Wie kann ich alle möglichen Produkte und Dienstleistungen online buchen, aber keinen Kitaplatz? Warum kann ich Pakete tracken, aber keinen Bauantrag? Warum kann ich mit dem Kunden-

dienst praktisch jedes größeren Unternehmens (und vieler kleiner) im Chat Probleme lösen (oder auf Facebook oder auf Twitter etc.), aber nicht mit dem Bürgeramt? Diese Fragen stellen sich heute immer mehr Menschen und immer mehr Verwaltungen fangen an, sich Antworten zu überlegen oder besser noch entsprechende Angebote zu entwickeln.

Open Government ist die Strategie für eine offene, transparente und partizipative Verwaltung in einer digitalen Gesellschaft

Die Strategie für diese neuen Ansätze heißt Open Government. Open Government bedeutet jedoch nicht, eine bestimmte Technologie zu benutzen und damit den Anforderungen hinreichend zu genügen. Open Government steht für ein verändertes Selbstverständnis vom Staat und seiner Rolle, von der Art und Weise, wie Staatsaufgaben erbracht werden und insbesondere wie zwischen Verwaltung und Bürgern kommuniziert und interagiert wird.

Dabei baut Open Government auf drei Säulen auf, die Barack Obama in seiner Open-Government-Initiative an seinem ersten Tag im Amt als Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika bereits beschreibt: Transparenz, Kollaboration und Partizipation.

Transparenz ist mehr als offene Daten

Zum Pfeiler Transparenz gehört „Open Data“ – die Veröffentlichung aller Daten, die sich in der Hand der Verwaltung befinden. Nach Definition der OECD sind dies alle „Daten, einschließlich Informations-Produkte und -Dienste, die durch Verwaltungen oder öffentliche Institutionen gesammelt, geschaffen, verarbeitet, gespeichert, gepflegt, verbreitet oder finanziert werden“ (vgl. OECD 2008).

Einzig Ausnahmen sind personenbezogene Daten und Daten, deren Veröffentlichung auch bei Anlegung strenger Maßstäbe eine Gefahr für die Sicherheit darstellen würde. Alle anderen Daten sollten als Standard maschinenlesbar in offenen Formaten idealerweise an einer einheitlichen Stelle veröffentlicht werden – zum Beispiel in einem nationalen Open-Data-Portal. Ihre Nutzung durch Dritte sollte ohne Einschränkungen möglich sein, also auch für kommerzielle Zwecke. Die Daten umfassen damit sowohl Messwerte (z.B. aus dem Umweltbereich), Infrastruktur- und Geodaten (z.B. Katasterdaten, Radwege, öffentliche Toiletten, Spielplätze etc.), Verkehrsdaten (z.B. Umleitungen, Sperrungen, Nahverkehrsbewegungen), statistische Daten (z.B. zu Demographie, Arbeitsmarkt, Bildung- und Gesundheitswesen) als auch alle Arten von Protokollen und Berichten (z.B. von Hygienepflichtungen, Ausschüssen, Verhandlungen) oder Verträgen, die die Verwaltung mit Dritten schließt. Dies heißt de facto eine Aufhebung der Kultur des „Amtsgeheimnisses“, in der Beamte ihre Akten als ganz persönliche Geheimnisse und quasi Eigentum betrachten und deren Offenlegung daher von einigen mit Kontroll- und Machtverlust gleichgesetzt wird.

Umfassende Transparenz geht jedoch sogar noch weiter: Zahlungsströme an Parteien oder Amts- und Mandatsträger sind offenzulegen (auf www.opencongress.org kann man diese Daten für den US-Congress einsehen) genauso wie Interaktionen mit Lobbyisten, Nebeneinkünfte

und Posten, die parallel zu Amt und Mandat gehalten werden. Nur so wird in einem quasi „gläsernen Staat“ überprüfbar, ob Entscheidungen frei von Korruption und einseitigen Lobbyeinflüssen zu Stande kamen. Letztlich geht es meist um die Vergabe von Steuergeldern, also um das Geld von Bürgern, die mehr Möglichkeiten wünschen, die vernünftige und korrekte Ausgabe dieser Gelder durch ihre Repräsentanten in Regierung und Verwaltung überprüfen zu können. Transparenz muss sich daher auch auf die Prozesse selbst beziehen, die zu Entscheidungen führen, und letztlich auch auf die Folgen von politischen Entscheidungen. Wenn zum Beispiel große Summen schuldenfinanziert investiert werden, um über Subventionen die Konjunktur anzukurbeln, dann ist die Forderung berechtigt, Informationen darüber zu erhalten, ob diese Subventionen nun tatsächlich das gewünschte Ziel erreicht haben, und wenn ja, wo und wie konkret. Das mag bei uns in Europa vermessen klingen, aber in den USA ist es bereits Realität. Auf www.recovery.gov konnte jeder, der es genauer wissen wollte, die Subventionsströme nachvollziehen, nach Firmen, Regionen oder Förderungszweck filtern und sich davon überzeugen, wie viele Arbeitsplätze dadurch gerettet oder Kinder neu krankenversichert wurden.

Überall auf der Welt – auch bei uns in Europa – entstehen Datenportale der Verwaltung, die mehr oder weniger umfangreich Daten maschinenlesbar bereitstellen. Allen voran stand www.data.gov, das Datenportal der US-Bundesregierung, bald gefolgt von www.data.gov.uk (Großbritannien) und Datenportalen in Neuseeland, Australien, vielen Bundestaaten dieser Länder, aber auch Städten und einzelnen Behörden. Rund um den Globus – von Saudi-Arabien bis Südkorea – wurden nationale Open-Data-Portale eröffnet. Auch eine ganze Reihe europäischer Länder haben Open-Data-Portale: neben England auch Belgien, Estland, Frankreich, Irland, Italien, Moldawien, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Spanien. Bereits ein Änderungsantrag für eine EU-Richtlinie zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors stellt den Nutzen offener Verwaltungsdaten dar:

„Die Freigabe von Informationen des öffentlichen Sektors zur Weiterverwendung wird sich auch positiv auf die Transparenz, Effizienz und Verantwortlichkeit der Regierungen und Behörden auswirken und die Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte stärken.“ (Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG, 2011)

EU-Kommissarin Neelie Kroes verkündete folgerichtig im Dezember 2011 die Open-Data-Strategie der EU-Kommission. Sie stellte die ökonomischen Potenziale und die Chancen für Innovationen durch offene Verwaltungsdaten in den Vordergrund – für sie sind Verwaltungsdaten eine unerschlossene Goldmine. Mit 40 Milliarden Euro Wachstumsvolumen durch veröffentlichte Verwaltungsdaten bewertet Neelie Kroes diesen ungehobenen Schatz (vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission 2011).

Offene Daten – gut für Wachstum, Innovationen und Bürgerbeteiligung

Bei allen bisher an den Start gegangenen Open-Data-Portalen konnte man beobachten, wie die Kreativität der Nutzer schnell zu den ersten Anwendungen führte, die diese Daten verwende-

ten. Nur Stunden nachdem das Open-Data-Portal Wien live ging, gab es die erste App für das Smartphone, die die Suche nach einer öffentlichen Toilette in der Stadt erleichterte und auch besondere Anforderungen wie barrieregerechten Zugang beantworten konnte. Viele der seither überall auf der Welt entstandenen Apps erleichtern Bürgern das Leben, erleichtern das Navigieren in ihrem städtischen Umfeld, die Suche nach bestimmten Einrichtungen, die Orientierung im Nahverkehr, den Zugang zu kulturellen Angeboten, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, effektivere Hilfe im Notfall, Zugang zu Bildung und vieles mehr.

Die meisten Daten gewinnen Bedeutung für den Betrachter jedoch erst durch Visualisierung, die ansprechende Darstellung in bildlicher Form. Auch dröge Zahlenwerke wie die Inhalte öffentlicher Haushalte – z.B. die Relationen zwischen Haushaltsposten in schwindelerregender Höhe – werden mit einem Blick vorstellbarer, wenn man sich eine der vorhandenen Visualisierungen einmal anschaut (z.B. www.wheredoesmymoneygo.org). Das Verständnis von Zusammenhängen, die für die Öffentlichkeit eine Rolle spielen, ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Beteiligung von Bürgern am politischen Meinungsbildungsprozess. In einer repräsentativen Demokratie werden Entscheidungen bekanntlich in Parlamenten und durch die gewählten Volksvertreter getroffen. Viele Parlamentarier sehen sich jedoch nicht unbedingt als Vertreter des Volkes und damit der ständigen Rechenschaft pflichtig. Häufig geht die Selbstwahrnehmung noch eher in die Richtung „Ich bin gewählt für vier Jahre, also mache ich jetzt vier Jahre lang, was ich für richtig halte, egal, was ich früher im Wahlkampf/vor drei Jahren/vor zwei Jahren/vor einem Jahr gesagt habe“. Das Wahlvolk galt als vergesslich. Wiederwahlen waren auch dann möglich, wenn ein Volksvertreter wie ein Fähnchen im Wind agiert hat und seine oder ihre eigenen Versprechen stets schnell vergaß. Wie der oder die Einzelne im Parlament so abstimmte, ob man überhaupt anwesend war bei bestimmten Abstimmungen, wer sollte das schon mitbekommen.

In einer digitalen Demokratie ist das nicht länger möglich. Nichtregierungsorganisationen (wie bei www.opencongress.org) oder sogar Medien wie das ZDF in Deutschland (www.parlameter.zdf.de) stellen nun in übersichtlichen Formaten das Abstimmungsverhalten aller Bundesabgeordneten dar.

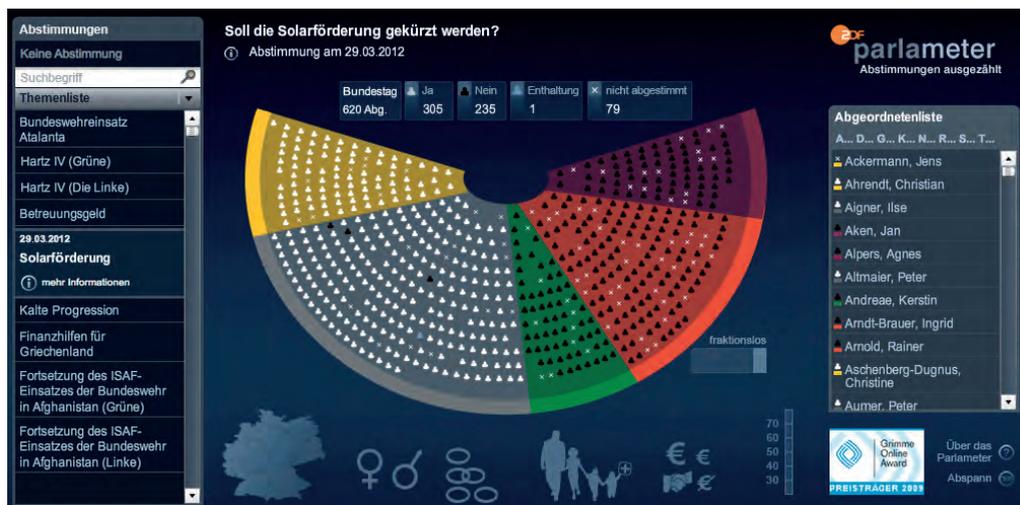


Abbildung 1: Parlameter des Zweiten Deutschen Fernsehens – Transparenz zum Abstimmungsverhalten im deutschen Bundestag

Beim deutschen Parlameter kann man sogar filtern nach Ost oder West, Anzahl der Kinder, Höhe der Nebeneinkünfte und Familienstand – und so einen Eindruck bekommen, inwieweit die persönliche Lebenslage der Abgeordneten neben der Parteizugehörigkeit einen Einfluss auf das Abstimmverhalten hatte. Natürlich sind nicht nur aktuelle, sondern auch historische Abstimmungen einsehbar – die Ausrede „Was schert mich mein Geschwätz von gestern“ zieht nicht mehr so gut. Klassisch sachfremdes Stimmverhalten – einzig orientiert an politischen Machtfragen und Parteikoalitionen – wird nun deutlicher sichtbar. Das Volk – der Souverän – bekommt ein plastisches Bild vom Treiben in den Parlamenten, und oft gefällt es ihm nicht. Der Wunsch nach Einmischung wächst, Einmischung in laufende Debatten, Einmischung in die Arbeit von Abgeordneten – von denen man nicht mehr ohne weitere Einflussmöglichkeiten über Jahre hinweg vertreten werden möchte, Einmischung auch in den Tagesbetrieb. Das bringt das eine oder andere Volksvertreterbüro durcheinander, verursacht mehr Arbeit durch mehr Kontakt mit den Bürgern, ermöglicht dadurch aber auch mehr Einblick in ihre Wünsche, Nöte und Prioritäten und damit einen besseren Job für Abgeordnete, die ihren Auftrag ernst nehmen.

Bürger, die aufgrund nur zaghafter Ansätze hin zu mehr Transparenz in der Politik frustriert sind, die nun die Lage besser beurteilen können als bisher, fangen an, sich auch innerhalb des Systems zu wehren – z.B. indem sie sich in der Piratenpartei organisieren oder ihr bei der nächsten Wahl ihre Stimme geben. In Deutschland liegt die Piratenpartei in Umfragen 2012 regelmäßig deutlich über der 5%-Grenze, in den vier letzten Landtagswahlen kam sie auf Werte zwischen 7% (Saarland) bzw. 9% (Berlin) und damit jeweils in das Parlament. Die FDP – bisher Partei für diejenigen, die sich vor allem der Freiheit und dem Liberalen verschrieben

haben – erleidet die größten Verluste. Bereits zweimal flog sie aus deutschen Landtagen, als die Piraten einzogen. Im Saarland kam sie nur noch auf 1,2% – bemerkenswert für eine Partei, die Teil der aktuellen Regierungskoalition auf Bundesebene in Deutschland ist.

Transparenz in Politik und Verwaltung sind unverzichtbar geworden, ein Bedürfnis für Bürger und ein Treiber für ihr gestiegenes Engagement und Interesse an politischen Meinungsbildungsprozessen. Sie ist damit ein Grundbaustein des Open Governments, ohne den die anderen Bereiche der Kollaboration und Partizipation schwer umsetzbar wären.

Kollaboration – Neue Kooperationsformen zwischen Bürgern und Staat

Das Internet ermöglicht viele neue Formen der Kooperation zwischen Staat und dem Rest der Gesellschaft, aber auch innerhalb der Verwaltung selbst. So ist bereits die Verwendung von Wikis für das interne Wissensmanagement eine solche neue Kooperationsform, die rein internen Charakter trägt. Obwohl Wikis einfach strukturiert sind und mindestens über die Nutzung von Wikipedia jeder Erfahrungen damit gesammelt haben dürfte, steht der Siegeszug von Wikis in der Verwaltung noch bevor. Zu tief verankert ist das Konzept des Herrschaftswissens, des Amtsgeheimnisses und die damit verbundene Verknüpfung von Wissen mit Macht und des Teilens von Wissen mit dem Verlust von Macht. Das neue Grundprinzip der digitalen Wissensgesellschaft, das in einem Netzwerk geteiltes Wissen ein Vielfaches an Nutzen stiften kann, ist hier weitgehend noch nicht angekommen. Doch die auch in der Verwaltung schneller wechselnden Wissenszyklen, Personalabbau und Behördenschumpfungen durch den demographischen Wandel in der Bevölkerung (und ihrer Administration) werden über kurz oder lang dazu führen, dass Wissen effektiver gesammelt und zugänglicher gemacht werden muss – für jede/n, der oder die diesen Zugriff benötigt. Die Wikis werden kommen und mit ihr eine Öffnung des Wissens und eine Erleichterung und Förderung der Kooperation innerhalb von Behörden und behördenübergreifend – sogar über föderale Grenzen hinweg.

Bei Kooperationen, die auch Beteiligte außerhalb der Verwaltung einbeziehen, kann die Initiative dafür sowohl von Behördenseite als auch aus der Zivilgesellschaft kommen. Die ersten Apps-for-Democracy-Wettbewerbe in den USA und viele ihrer weltweiten Nachfolger entsprechen dem Typus des Top-Down-Ansatzes. Eine Behörde – im Fall des ersten Apps-for-Democracy-Wettbewerbs war es die Person des Chief Information Officers (CIO) von Washington D.C., Vivek Kundra – ruft dabei die Zivilgesellschaft auf, im Rahmen eines Wettbewerbs Apps zu entwickeln und einzureichen, die offene Daten der Verwaltung verwenden. Ziel des Wettbewerbs ist die Aktivierung der Kreativität von Programmierern, um nutzenstiftende Anwendungen zu erhalten, die den Mehrwert von Verwaltungsdaten erkennbar machen. Beteiligte waren Studenten ebenso wie selbstständige Programmierer, kleine, mittlere und große Unternehmen. In Großbritannien nutzte man einen ähnlichen Ansatz, um Ideen zu sammeln für die Entwicklung von Apps mit Bürgernutzen. Diese Ideen konnten Bürger dann online bewerten, die am besten bewerteten Ideen wurden von der Verwaltung realisiert. Die dafür genutzte Domain hatte den vielsagenden Namen www.showusabetterway.com und brach damit bereits mit dem Selbstverständnis des preußischen Beamtentums, dass nämlich nur richtige Beamte

am besten wissen, wie man in Verwaltungen alles gut und richtig macht, aber auf keinen Fall jemand außerhalb des Systems.

Dieses historische, aber noch heute weitverbreitete Selbstverständnis erweist sich als eine der härtesten Barrieren bei der Öffnung der deutschen und auch der österreichischen Verwaltung. Es berührt kulturelle Grundwerte. Kulturwandel lässt sich jedoch weder diktieren noch über Nacht erreichen, auch rationale Argumente überzeugen nur begrenzt. Diffuse Ängste, vor eintretendem Macht- und Kontrollverlust, vor Eingriffen durch Dritte, vor Entblößung bei Fehlern, vor chaotischen Zuständen oder nicht vorhersagbaren Ergebnissen bestimmter Beteiligungsprozesse – alles Horror aus Sicht eines eingefleischten Amtsmanns oder einer Beamtin, die gewohnt sind, stets Herr der Lage zu sein, die „eigene“ Akte immer im Blick und auf dem Tisch zu haben und um sich herum hohe und vor allem undurchschaubare Mauern mit verschlossenen Türen.

Aber nicht alle sind so und mancherorts finden sich die offeneren Geister sogar an der Spitze einer Behörde oder Regierung und treiben den Prozess kraft ihrer Autorität und Weisungsbefugnis. Das kann zumindest Tatsachen schaffen und damit Ängste abbauen und zumindest mittelfristig auch den notwendigen Kulturwandel in der Breite erreichen. Am ersten Tag im Amt als Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika unterschrieb Barack Obama sein Open-Government-Memorandum, in dem er mit hohem Anspruch das Bild einer transparenten, offenen und partizipativen Verwaltung zeichnete und insbesondere auf die Unterstützung der Führungskräfte in den Behörden baute. Die darauf folgende Open-Government-Direktive gab klare und konkrete Ziele vor, inklusive ehrgeiziger Deadlines, zum Beispiel die Bereitstellung von Open Datasets innerhalb von 45 Tagen für das nationale Open-Data-Portal www.data.gov und die Entwicklung von Open-Government-Websites für jede Bundesbehörde innerhalb von 60 Tagen, die bestimmte qualitative Anforderungen, wie einen Aktionsplan für die Umsetzung von Open Government und klar benannte Verantwortliche, erfüllen mussten. Die Zeitvorgaben bewegten sich dabei in Größenordnungen, die im deutschen Sprachraum (noch) unvorstellbar sind. In Deutschland wurde auf Bundesebene im Jahr 2010 beschlossen, bis 2013 ein Konzept für ein Open-Data-Portal zu entwickeln und umzusetzen. Aktuelle Pläne gehen von einem ersten Pilot Ende 2012 aus. Man denkt in Jahren, nicht in Tagen oder Wochen.

Ideen, deren Zeit gekommen ist, lassen sich jedoch nicht aufhalten. So findet sich oft ein anderer Weg, wenn die Initiative für eine Öffnung von Verwaltung und Politik nicht von oben kommt. Das gilt auch für neue Kooperationsformen, die zu dieser Öffnung beitragen.

Einen nationalen Wettbewerb mit Nutzung offener Behördendaten gab es in Deutschland 2011 nicht. Aber es gab eine aktive Community, die bundesweit allerdings mit Schwerpunkt in Berlin auf das Thema Open Data hinarbeitete und sehr gut vernetzt war. In der Community fanden sich Nichtregierungsorganisationen wie das Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V. (www.gov20.de) oder das Open Data Network e.V. und die Open Knowledge Foundation Germany, aber auch Wissenschaftler (z.B. vom Fraunhofer Fokus Institut), Mitarbeiter der mittleren Ebene aus städtischen, Landes- und Bundesverwaltungen, Selbstständige, Journalisten, Studenten sowie Experten aus großen und kleinen Unternehmen. Man traf sich untereinander

der, beim seit 2009 jährlichen Government 2.0 Camp in Berlin (vom Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V. organisiert) – das inzwischen Open Government Camp heißt – oder beim Stammtisch der Open Data Aktionsplattform des Landes Berlin oder aber bei einer der vielfältigen anderen Veranstaltungen, die sich mit dem Thema Transparenz und Partizipation beschäftigten. Immer wieder wurde dort der Wunsch nach einem nationalen Apps-Wettbewerb geäußert, die Community sah ihn als Treiber für die weitere Öffnung von Daten und als effektive Methode, um Barrieren in der Verwaltung gegen Open Government abzubauen – da über die Apps der breite Nutzen für die Bürger und damit indirekt für die Verwaltung sichtbar würde.

Gehör fand der Wunsch bei den Beteiligten aus dem Mittelbau der Bundesbehörden, aber ihre internen Bemühungen, einen solchen Wettbewerb durch die Ministerialebene anzustoßen – wie das in anderen Ländern üblich war –, fielen dort nicht auf fruchtbaren Boden. Gemeinsam entwickelte man also einen Kompromiss: Drei Nichtregierungsorganisationen – die oben genannten Government 2.0 Netzwerk, Open Data Network und die Open Knowledge Foundation Germany – würden „Apps für Deutschland“ (www.apps fuer deutschland.de) als Träger organisieren. Das Bundesinnenministerium würde den Prozess unterstützen, der Bundesinnenminister würde als Schirmherr fungieren und damit für höhere Akzeptanz und Beteiligung durch Verwaltungen sorgen. Die ITK-Industrie würde über ihren Industrieverband bitkom e.V. durch Sponsoringgelder den Wettbewerb finanzieren. Und der Städte- und Gemeindebund würde als Partner für Bekanntheit und Beteiligung der kommunalen Ebene – über 12.000 Städte und Gemeinden in Deutschland – sorgen.

Dieser ungewöhnliche Ansatz – soweit mir bekannt ist, der einzige dieser Art für einen nationalen Open Data basierten Apps-Wettbewerb – entstand also als Idee von unten, aus der Community heraus, die sich selbst als Allianz der Willigen bezeichnet. Es war eine Community Public Partnership (CPP), die ähnlich einer Public Private Partnership nur eben in einer Partnerschaft zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung organisiert war. Trotz der Komplexität durch die eigenwillige Organisationsstruktur, die Belastung der NGOs bis an die Grenzen dessen, was man nebenbei ehrenamtlich schaffen kann, wurde der Wettbewerb ein großer Erfolg. Im November 2011 startete ‚Apps für Deutschland‘ auf einer Verwaltungsmesse in Berlin. Auf der CeBIT im März 2012 wurden die Preisträger durch den Bundesinnenminister in den Kategorien Ideen, Apps und Daten ausgezeichnet. Mehr als 320 unterschiedliche Datenarten wurden von Behörden aller föderalen Ebenen eingereicht – von Radioaktivitätsmessungen über alle Daten der Umweltprobenbank, Geodaten, Pegelstände in Bundeswasserstraßen, sämtliche Katalogdaten der Bibliotheksverbände Bayern, Berlin und Brandenburg bis hin zu Daten zu Spielplätzen, Wahlergebnissen oder Luftqualitäten.¹

Für die Beteiligung der Verwaltungen war die Unterstützung des Bundesinnenministeriums besonders wichtig. Behörden wurden mit Briefkopf des BMI angeschrieben und um Unterstüt-

¹ Alle eingereichten Daten siehe:

http://apps4deutschland.de/wp-content/uploads/2011/08/teilnahmeformular_datens.html

zung des ‚Apps für Deutschland‘-Wettbewerbs gebeten. Damit war der Aufruf verwaltungsintern effektiver, als wenn er nur von den drei Träger-NGOs gekommen wäre.

Neben Daten wurden auch 112 Ideen² und 77 Apps³ eingereicht. Die beteiligten NGOs sorgten über die Verbreitung in Online- und Offline-Medien für breite Bekanntheit und warben bei Programmierern um Beteiligung. Selbst einige Universitäten hatten ‚Apps für Deutschland‘ in ihre Studienpläne eingebaut. Studenten konnten so für eine Beteiligung am Wettbewerb Leistungsanerkennung im Studium erhalten. Die eingereichten Ideen und Apps reflektierten den Wunsch der Bürger nach mehr Transparenz und einfacherem Zugang zu Dienstleistungsangeboten der Verwaltung, zu Bildungs- und Kulturgütern oder einfach nach einer besseren Orientierung im kommunalen Umfeld. Viele bezogen sich auf Eltern und Kinder, die Suche nach Kitaplätzen oder kinderfreundlichen Angeboten, aber die Ideen reichten von Abfallkalendern bis zum Auto-Wunschzeichen.

Kollaboration im Sinne des Open Government umfasst also vor allem auch die Einbeziehung der Kreativität der Bürger für bessere öffentliche Dienstleistungen – durch ihre Ideen (die bei der Priorisierung von Angeboten helfen sollten), aber auch durch fertig entwickelte Anwendungen, die an der Schnittstelle zu eGovernment-Diensten stehen.

Die Kreativität der eigentlichen Kunden für die (Weiter-)Entwicklung von Serviceangeboten zu nutzen, ist in der freien Wirtschaft nichts Neues, aber in der Verwaltung noch immer revolutionär. Unternehmen wie Dell oder Starbucks bieten schon lange Online-Plattformen an, auf denen sie Kunden Ideen für Produktverbesserungen eintragen und auch bewerten lassen.

² Alle eingereichten Ideen siehe: <http://apps4deutschland.de/category/ideen/>.

³ Alle eingereichten Apps siehe: <http://apps4deutschland.de/category/apps/>.



Abbildung 2: Dell – Beteiligungsplattform für Kunden

Lego bietet sogar eine elektronische Design Factory an, in der man mit virtuellen Bausteinen Modelle bauen und diese ebenfalls von anderen bewerten lassen kann. Das spart für Lego Entwicklungskosten, aber auch Marktforschung, weil vorab erkennbar ist, welche von Kunden entwickelten Modelle denn den anderen Kunden am meisten gefallen. Die Modelle mit dem besten Feedback werden von Lego tatsächlich produziert. Es gibt keinen Grund, warum dieses Prinzip nicht in der Interaktion zwischen Bürgern und Staat funktionieren sollte. Letztlich werden Angebote der Verwaltung von Steuergeldern bezahlt und sollten daher den Nutzen und die Prioritäten der Bürger am stärksten im Fokus haben. Bei enger Kollaboration mit den Bürgern ist das am ehesten sichergestellt.

Wie sehr manche Verwaltungen sich an bewährten Konzepten der Wirtschaft orientieren, ist leicht an der Government 2.0 Taskforce Australiens zu erkennen, deren Beteiligungsplattform (<http://gov2taskforce.ideascale.com/>, abgerufen am 22.12.2009) sich an der Struktur der Beteiligungsplattformen der Industrie orientierte. Auch hier finden sich in großen Buttons die typischen vier Aktions- und Informationsfelder:

1. Ideen/Vorschläge einreichen
2. Mit anderen darüber austauschen
3. Über eingereichte Ideen abstimmen
4. Ansehen von umgesetzten Vorschlägen.



Abbildung 3: Government 2.0 Taskforce Australien (2009)

Neue Kollaborationsformen nutzte auch die NASA (USA), um aufwändige Aufgaben mit Hilfe Freiwilliger schneller zu erledigen (vgl. www.beamartian.com). Um eine Landkarte mit einem Kraterverzeichnis für den Planeten Mars zu erstellen, wurde ein Online-Spiel entwickelt, in dem man neben einem Wissensspiel auch den Mars kartographieren und dafür Punkte sammeln kann. Das menschliche Auge kann immer noch besser als jeder Computer schwarze Schatten von Kratern unterscheiden. Diese Fähigkeit wird im Spiel genutzt, Spieler aus der ganzen Welt umzirkeln echte Krater und markieren diese als solche. Wenn mehrere Spieler auf diese Weise einen Krater eindeutig identifiziert und von Schatten und Flecken unterschieden haben, wird er in die Marskarte aufgenommen. Ohne die Hilfe unzähliger Freiwilliger, die Spaß an dieser Aufgabe und diesem Spiel haben, wäre die Marskarte nicht so schnell oder sogar überhaupt nicht erstellt worden.

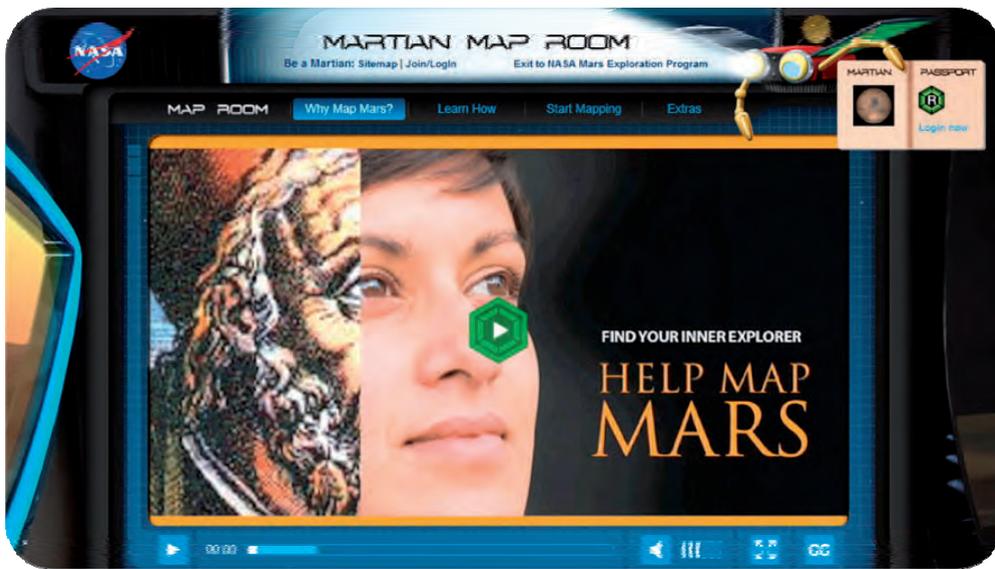


Abbildung 4: NASA-Spiel zur Erstellung einer Marskarte

Einen ähnlichen Weg ging die US-Bundespatentbehörde. Der Auftragsstau bei der Bearbeitung von Patentanträgen betrug eine Million Anträge, oft mussten Antragsteller bis zu 36 Monate auf eine Entscheidung der Behörde warten. Zur Bearbeitung blieben den überlasteten Mitarbeitern der Patentbehörde dennoch nur durchschnittlich 20 Stunden je Patentantrag – in einem Prozess, an dessen Ende 20 Jahre gültige Schutzrechte stehen, die enorme Auswirkungen in einer globalisierten und von Innovationen abhängigen Wirtschaftswelt haben können. In dem Projekt ‚Peer to Patent‘ (www.peertopatent.org), das 2007 startete, wurden Patentanträge nach Zustimmung der Antragsteller ins Netz gestellt, um von einer weltweiten Community Hinweise auf bereits existierende gleiche oder sehr ähnliche Technologien oder Produkte zu finden. Diese Hinweise, in der Regel Dokumente, werden von dieser Community diskutiert, bewertet und die zehn aussagefähigsten nach Ablauf einer Viermonatsfrist an den zuständigen Sachbearbeiter weitergeleitet. Dieser hat nun einen zusätzlichen, qualifizierten Input, auf Basis dessen eine viel schnellere und fehlerärmere Entscheidung über eine Patenterteilung möglich ist. Für mehr als jede vierte veröffentlichte Patentanmeldung haben Reviewer aus aller Welt relevante Hinweise auf bereits vorhandene Erfindungen erbracht (vgl. Allen et al. 2009).

Diese Kollaborationsinitiativen gingen ganz klar von der Behördenseite aus. Anders lief es in Deutschland, wo Nichtregierungsorganisationen nach wie vor ein nationales Open-Data-Portal vermissen. Mitglieder der Graswurzelbewegung haben einfach selbst alle Behördendaten gesammelt, derer sie habhaft werden konnten, und über www.offenedaten.de veröffentlicht. Bisher waren diese Daten irgendwo im Dschungel unterschiedlichster Behördenwebsites verborgen, nun sind sie alle über eine einheitliche Plattform verlinkt. Diese Website gab es schon eine

ganze Weile, bis die bereits beschriebene Community Public Partnership zur Organisation eines deutschlandweiten Apps-Wettbewerbes ihre Arbeit aufnahm. Die Website wurde in das Gesamtkonzept integriert und wurde die Sammelstelle für alle Daten, die im Rahmen des Wettbewerbs als Open Data von Behörden eingereicht wurden.

Partizipation – Bessere Ergebnisse durch mehr Beteiligung

Der dritte Schwerpunkt von Open Government ist die umfangreiche Beteiligung von Bürgern unter Nutzung vor allem auch internetgestützter Prozesse. Hierbei ist keineswegs nur eVoting gemeint, also die elektronische Abstimmung, bei der nur ein Ja oder Nein als Aussage möglich ist, sondern auch eine breite Palette von konsultorischen und meinungsbildenden Prozessen. Verbreitet findet man solche Online-Bürgerbeteiligungen bei stadtplanerischen Vorhaben oder in der Haushaltsplanung. Seltener auch in der Entwicklung von Strategien, Gesetzen oder Wahlprogrammen.

In der Stadt Essen hat man Bürger an der schwierigen Entscheidung beteiligt, wo die nach dem Einbruch der Steuereinnahmen notwendig gewordenen Haushaltskürzungen vorgenommen werden sollen. Auf der Plattform www.essen-kriegt-die-kurve.de konnten Bürger detaillierte Sparvorschläge der Verwaltung kommentieren und entweder befürworten oder ablehnen oder ein neutrales Votum abgeben. Auch eigene Vorschläge waren möglich. Eine Besonderheit dieser Teilnehmungsplattform war der „Spartacho“, ein Fortschrittsbalken, auf dem man in Realzeit sehen konnte, welchem Sparvolumen die von Bürgern mehrheitlich befürworteten Sparvorschläge entsprachen – gemessen am erforderlichen Sparvolumen. Einmal vor die bittere Wahl gestellt, irgendwo kürzen zu müssen, also in die Lage von Haushaltsverantwortlichen einer Stadt versetzt zu werden, macht Bürger offenbar sehr rational. Für mehr als 80% des Sparziels wurden Zustimmungen der Bürger erreicht, die sich dabei sehr sozial verhielten. Durchgefallen waren praktisch alle Vorschläge mit Kürzungen in der Kinder-, Alten- oder Armenhilfe.

Große Infrastrukturmaßnahmen führen fast zwangsläufig zu Konflikten. Eine breite und frühe Einbeziehung von Bürgern kann diese Konflikte verringern. Bei der Planung des neuen Berliner Großflughafens Berlin Brandenburg International (BBI) wurden Bürger eher wenig beteiligt, und so kam es zu Widerständen durch Bürgerinitiativen gegen Fluglärm. Möglichkeiten, sich aktiv in Entscheidungsprozesse über Flugrouten einzubringen, waren praktisch nicht vorhanden. Aber Open Government passiert auch von unten. So setzten sich Flughafenkritiker mit der Zeitung „die tageszeitung“ (taz) zusammen und erstellten eine Visualisierung von Daten zur prognostizierten Lärmbelastung. Zusätzlich entwarfen sie alternative Flugrouten und machten die damit geringere Gesamtlärmbelastung in einer Gegenüberstellung sehr anschaulich.

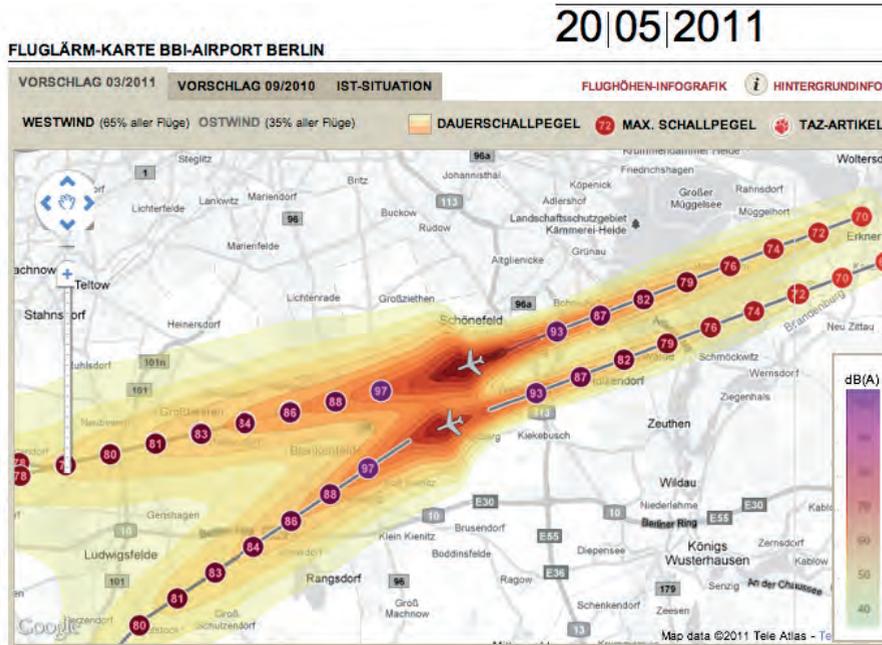


Abbildung 5: taz – Alternative Flugrouten und Lärmbelastung BBI Flughafen

Erst durch diese Initiative von unten bekam die Bürgerinitiative so viel Gehör, dass ihre alternativen Vorschläge in die weitere Entscheidungsfindung einfließen. Doch Bürger, die sich übergangen fühlen, können in der Eigeninitiative, sich ihr Open Government selbst zu machen, noch weiter gehen. Im Land Hamburg forderte man schon längere Zeit ein Transparenzgesetz, in dem umfassende Maßnahmen festgeschrieben werden sollten, die Korruption, Einflussnahme und schlechtes Verwaltungshandeln erschweren sollten. Dazu gehörte die Offenlegung von Nebeneinkünften der Parlamentarier, von Verknüpfungen mit Lobbygruppen, die Veröffentlichung von Verträgen der Verwaltung mit Dritten, die einen gewissen Schwellenwert überschreiten, ein Open-Data-Portal für alle Verwaltungsdaten und vieles mehr. Da dieses Gesetz und auch keine der einzelnen Bestandteile jedoch von der Regierung in Angriff genommen wurden, erstellten eine Gruppe von Nichtregierungsorganisationen und Individuen ein Wiki zum Schreiben des Transparenzgesetzes. Beteiligt waren unter anderem Transparency International, Abgeordnetenwatch und die Piratenpartei. In wenigen Monaten entstand in einem öffentlichen Wiki⁴ ein ganzes Gesetz in erstaunlich hoher Qualität, was nicht zuletzt an der ho-

⁴ Weitere Informationen der Initiative: www.transparenzgesetz.de, Gesetz-Wiki: http://de.hamburgertransparenzgesetz.wikia.com/wiki/Hamburger_Transparenzgesetz_Wiki (beide abgerufen am 15.07.2012)

hen Qualifikation einiger Beteiligter lag, unter ihnen ein ehemaliger Richter des Verfassungsgerichts. Nebenbei wurden Unterschriften für die Bürgerinitiative gesammelt, da es im Land Hamburg dafür einen formellen Prozess gibt. Die erste Hürde dafür war schnell genommen, der Senat bekam anschließend ein paar Monate Zeit, das Gesetz umzusetzen. Dies trat nicht ein, sodass im Herbst 2012 eine Volksabstimmung verbindlich über die Annahme eines solchen Gesetzes hätte entscheiden können. Die Partner der Initiative bereiteten sich auf einen Sommer mit umfangreichen Aktivitäten vor, um die Bürgerinnen und Bürger aufzuklären und für diese Abstimmung zu gewinnen. Für die Initiative sehr überraschend kam dann ein Verhandlungsangebot der regierenden SPD. Innerhalb weniger Wochen einigte man sich auf einen weitreichenden Kompromiss, an dessen Ende die einstimmige Verabschiedung des Hamburger Transparenzgesetzes im Juni 2012 in der Hamburger Bürgerschaft stand. Damit hat Hamburg in Deutschland das radikalste Gesetz zu Transparenz der Verwaltung – nicht einmal 12 Monate, nachdem die Initiative begann.

Nutzen und Barrieren von Open Government

Der Mehrwert von Open Government ist vielfältig

Bei Open Government geht es in erster Linie um die Weiterentwicklung unserer Demokratie. Aber was heißt das und wozu soll diese Weiterentwicklung gut sein? Die Nutzeffekte von Open Government sind vielfältig und reichen von der Förderung von Innovationen und Wachstum über effizientere Leistungserbringung in der Verwaltung, bessere Entscheidungen und sinnvolleren Einsatz öffentlicher Ressourcen bis hin zur Verringerung von Korruption und Amtsmissbrauch, aber auch um weichere Faktoren wie Vertrauen zur Verwaltung und Akzeptanz von Politik (und Politikern) zu erhöhen.

Transparenz wirkt gegen Korruption und Amtsmissbrauch

In einer Demokratie soll das Volk herrschen oder – mit anderen Worten – Entscheidungsgewalt ausüben. In einer repräsentativen Demokratie üben Volksvertreter in Vertretung des Volkes diese Entscheidungsgewalt aus. Das ist ein bewährtes System, aber es ist nicht frei von Einflüssen, die die Qualität des politischen Outputs beeinträchtigen. Es gibt kein Land ohne Korruption oder Einflussnahme durch Dritte. Es gibt keine Partei ohne Mandatsträger, die eigene Interessen vorrangig oder zumindest nebenbei verfolgen. Es gibt vermutlich auch keine Behörde ohne Mitarbeiter, die ihr Amt missbrauchen oder ineffektiv arbeiten oder gegeneinander intrigieren. Überall arbeiten Menschen und Menschen sind fehlbar und subjektiv.

Transparenz in Politik und Verwaltung ist ein starker Mechanismus, die vorhandenen Fehleranfälligkeiten zu reduzieren. Lobbyismus und Einflussnahme werden zwar nicht verschwinden, aber ihre Wirkungen werden erkennbarer und Wähler können sich ihre Meinung dazu auf Basis von Fakten bilden, wenn zum Beispiel alle Spenden an Parteien und Nebeneinkünfte von Politikern (unabhängig von der Höhe dieser Einnahmen) und die Aktivitäten von Lobbyisten über ein Lobbyregister bekannt sind. Aber auch wenn es keine verdeckten Lobbyisten mehr in Ministerien und Behörden gibt, wenn Funktionen und Mandate von Abgeordneten in Wirtschafts-

unternehmen, Industrieverbänden oder sonstigen Interessenvertretungen bekannt sind. Sinnvoll ist auch die Veröffentlichung aller Verträge der Verwaltung mit Dritten, bei denen Steuergeld fließt – wenigstens bei Überschreiten bestimmter Mindestgrenzen. Eine solche Vorgabe gibt es bereits in Großbritannien, wo auf dem nationalen Open-Data-Portal auch die Lobbytermine aller Minister einsehbar sind (Abbildung 6).

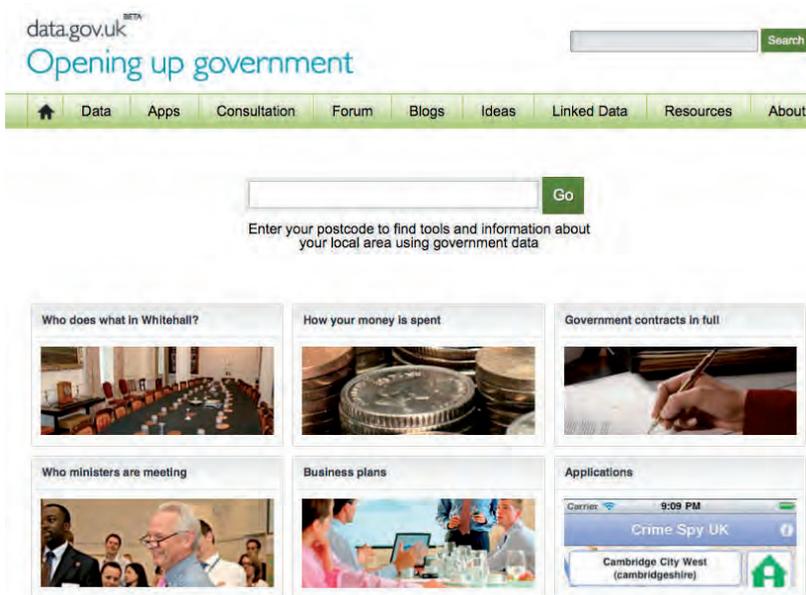


Abbildung 6: Open Data Portal Großbritannien – Verträge über BP 10.000 sind öffentlich

Offene Daten wirken wie Subventionen für die Wirtschaft

Die Öffnung von Verwaltungsdaten trägt jedoch auch zur Wirtschaftsförderung bei. Die zuständige EU-Kommissarin Neelie Kroes beziffert den durch Open Data in der EU möglichen Mehrwert auf viele Milliarden Euro (vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission 2011). Dieses Potenzial auszurechnen, ist sicher schwierig. Aber erkennbar ist schon jetzt, dass viele Anwendungen auf Basis offener Daten entwickelt werden. Ein Teil dieser Apps wird kommerziell vertrieben – hier entstehen Umsatz, Gewinne, Einkommen und Steuereinnahmen. Auch nicht kommerziell vertriebene Apps tragen dazu bei, dass Standorte in einem Wachstumsmarkt Kompetenzen entwickeln. Der Markt für Apps ist ein Weltmarkt und viele Angebote sind leicht von einem Land auf ein anderes übertragbar, indem einfach Sprache und Dateninput ausgetauscht werden. Ein Baumkataster in Berlin muss nicht anders aussehen oder funktionie-

ren als eines in Calgary. Eine Anwendung, die zuerst kostenfrei angeboten wird, kann durchaus Geschäftspotenzial für Upgrades, Weiterentwicklungen oder Anpassungen für andere Regionen bieten. Dieses Geschäftspotenzial bietet Chancen vor allem für Selbstständige, kleine und mittlere Unternehmen. Dabei entstehen Arbeitsplätze, die eine hohe Work-Life-Balance ermöglichen. Eine App kann man auch zu Hause und in Teilzeit programmieren. Gerade in Zeiten knapper Ressourcen sind Open Data einfachere Subventionen als monetäre Förderungen durch den Staat.

Transparenz führt zu mehr Effizienz und besseren Entscheidungen

Open Government führt jedoch auch zu mehr Effizienz und zu besseren Entscheidungen. Effizienz wird insbesondere erreicht durch die Vergleichbarkeit, die eine direkte Folge von Transparenz ist. Wenn bekannt ist, dass ein Baueintrag in Gemeinde A in drei Wochen abschließend bearbeitet wird, in Gemeinde B aber durchschnittlich drei Monate benötigt, dann werden Fragen gestellt und Prozesse unter die Lupe genommen. Gute Beamte werden ein Interesse daran haben, herauszufinden, wie ihre Kolleginnen und Kollegen in Gemeinde A das so schnell hinkommen haben. Man wird in transparenten Verwaltungen viel einfacher von den Besten lernen können – schlicht, weil man viel leichter herausfinden kann, wer die Besten sind und wie groß Leistungsunterschiede zwischen Behörden bei gleichartigen Prozessen sein können. Niemand will das Schlusslicht sein in einem transparenten Leistungsvergleich. Wikis helfen, Wissen und Erfahrungen leicht zugänglich zu machen, Einarbeitungen zu beschleunigen, aber auch Rotation zu ermöglichen und so nützlich Querschnittkompetenzen weiterzuentwickeln.

Entscheidungen werden besser, wenn der Input zu den Entscheidungen besser wird und Prozesse fehlerfrei ablaufen. Expertise zu Sachthemen gibt es aber nicht nur in der Verwaltung oder Politik bzw. in stark von Eigeninteressen getriebenen Interessenvereinigungen. Expertise zu praktisch jedem Thema – von der Energiewende bis hin zu gerechtem Zugang zu Bildungschancen – gibt es in der gesamten Bevölkerung. Eine partizipative Regierung bezieht Bürger daher in möglichst viele und wichtige Entscheidungen mit ein. Das Internet bietet erstmalig dafür eine Plattform, die das organisatorisch möglich macht. Der Weg dorthin ist steinig und viele Lektionen müssen wir alle dabei noch lernen. Aber er ist vorgezeichnet und eine gute Alternative zu mehr Bürgerbeteiligung gibt es nicht. Bürger wollen heute nicht mehr übergangen werden. Eine totale „Volksvertretung“ für die Dauer einer Legislaturperiode ist ihnen zu lang. Sie wollen mehr mitbestimmen, wie eine Studie nach der anderen in repräsentativen Umfragen zumindest für Deutschland nachweist. In der jüngsten Umfrage „Open Government – Demokratie neu erleben“ durch TNS Emnid im Auftrag des Arbeitskreises Open Government Partnership Deutschland (Februar 2012) sprachen sich 96% der Befragten für eine offenere Politik und Verwaltung sowie mehr Bürgerbeteiligung aus (vgl. AK Open Government Partnership 2012). Gute Politiker wertschätzen den regelmäßigen Input ihrer Wähler. Wer wiedergewählt werden will, wird die Interessen und Prioritäten des Wahlvolks nicht ignorieren – auch wenn sie sich verändern – und sich auch dessen bewusst sein, dass das Internet das Gedächtnis der Bürger unterstützt. Aufmerksame Politiker freuen sich daher über die neuen Möglichkeiten,

Kontakt mit der Basis zu halten und ohne die klassischen Filter Presse und Referenten ein lebendiges und direktes Bild vom Geschehen in ihrem Land zeitnah zu erhalten.

Wer so Politik macht – mit einem offenen Ohr für die Stimmen derer, für die Politik ja eigentlich gemacht wird –, wer breite Expertise in die Entscheidungsfindung einbezieht unter Nutzung aller Möglichkeiten, die es heute gibt, der wird automatisch zu besseren Ergebnissen kommen. Bessere Entscheidungen über den Einsatz knapper Haushaltsmittel, bessere Gesetze, bessere Strategien. Wenn ein Gesetzesentwurf frühzeitig öffentlich ist, können viele Augen darauf schauen und viele Unsauberkeiten und Fehler rechtzeitig korrigieren. Feedback der vom Gesetz Betroffenen kann sicherstellen, dass die mit dem Gesetz beabsichtigten Ziele auch wirklich erreicht werden oder dass die Gesetzesfolgenabschätzung realistisch ist.

Open Government macht Verwaltung und Politik menschlicher

Alle diese Beispiele zeigen auf, dass mit Open Government als Richtschnur für Verwaltungshandeln unsere Bürokratien auch menschlicher werden, weil bei allen Interaktionen Menschen mit Menschen kommunizieren werden, und zwar in beide Richtungen. Das Machtgefälle sinkt und verschwindet möglicherweise ganz. Es wird ersetzt durch gegenseitiges Vertrauen, Akzeptanz und Respekt. Auch in einer offenen Verwaltung wird es Konflikte geben. Man kann nie Politik so machen, dass sie allen gefällt. Aber eine breite Beteiligung von Bürgern zur Findung eines Kompromisses, der möglichst wenig Schaden anrichtet, aber möglichst viel Nutzen stiftet, wird auch von den Bürgern gewertschätzt, deren Vorstellungen sich nicht umsetzen ließen. Eine offene Verwaltung führt daher auch zu einer Deeskalation selbst in größeren Konflikten, wie im kommunalen Umfeld etwa bei größeren Infrastrukturmaßnahmen wie Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Energiewende, Flug- oder Bahnverkehr.

Warum will noch keine Mehrheit Open Government in der Verwaltung?

Open Government ist eine Top-Down-Strategie, das heißt diejenigen, die in Regierungsverantwortung und in Führungspositionen in Behörden sind, beschließen die Neuorientierung und kümmern sich um die Umsetzung in der Fläche. Wenn die Vorteile so überzeugend sind, warum wollen dann nicht alle Regierungen und Behördenspitzen Open Government so schnell wie möglich?

Die dominante Kultur v.a. in der deutschsprachigen Verwaltung ist, bedingt durch ihre historische Entwicklung, stark geprägt vom Amtsgeheimnis und von einem Perfektionsanspruch, der wie schon gesagt auf der Annahme basiert, dass Verwaltung so professionell ist, dass gute Verwaltung nur von innen heraus erledigt und weiterentwickelt werden kann. Wissen wird mit Macht verbunden, das Teilen von Wissen mit dem Verlust von Macht. Mehr Transparenz erzeugt das Gefühl des Kontrollverlusts und der Wahrnehmung, dass Menschen in die eigene Arbeit reinreden, die davon keine Ahnung haben (können). Macht- und Kontrollverlust sind jedoch stark angstmachende Phänomene. Es liegt aber nahe zu vermuten, dass Verwaltung darüber hinaus durch die relative Stabilität von Arbeitsprozessen, Arbeitskultur und Arbeitsplatz schon immer eher risikoaverse Menschen anzog, die generell größeren Veränderungen

kritisch gegenüberstehen und diese häufiger als der Durchschnitt als irritierend und bedrohlich empfinden. Das gilt natürlich nicht für alle, aber für viele.

Klassisch für die Kultur in Verwaltungen sind auch die starke Hierarchisierung und die deutlichen Barrieren gegenüber selbst internen Kooperationen. Abteilungen in Behörden und Behörden selbst bilden häufig Silos. Die Mauern zwischen einzelnen Organisationen sind oft Grenzen, die das Passieren nicht unbedingt leicht machen. Diese Barrieren befinden sich in einem föderalen System zusätzlich zwischen den föderalen Ebenen. Kooperationen und Öffnungen, die föderale Grenzen überschreiten, sind doppelt schwer zu erreichen, weil Kompetenzstreitigkeiten und die hohe Sensibilität gegenüber „Die anderen reden uns rein“ hier noch häufiger anzutreffen sind.

Als Argumente gegen Open Government werden von Seiten der Verwaltung jedoch meist andere Gründe genannt. Meist sind es die klassischen Verhinderungsargumente: kein Personal dafür vorhanden und auch kein Geld. Das ist alles viel zu teuer, erfordert immensen technischen und personellen Aufwand und/oder – das ist technisch hochkomplex, nicht ausgereift und damit gefährlich. Alternativ: „Das ist doch was Amerikanisches, in Europa ist alles ganz anders, wir sollten uns vor allem ganz, ganz viel Zeit lassen, um uns selbst eine Meinung zu bilden und nicht einfach alles nachmachen.“ Alle diese Argumente habe ich unzählige Male in Gesprächen mit Verwaltungsmitarbeitern oder Politikern gehört. Open Government ist jedoch keine Frage der Technik, das zeigen die unzähligen guten Beispiele überall auf der Welt, die auch in Ländern mit weniger Ressourcen erfolgreich umgesetzt wurden. Auch viele europäische Länder sind längst dabei, sich gegenüber Bürgern mehr zu öffnen. Großbritannien ist sogar eines der Vorreiterländer weltweit. Open Government kauft man nicht als Produkt oder Software, es ist eine Veränderung der Grundhaltung in Verwaltungen und Politik, also der generellen Kultur, nach der Arbeit dort erledigt wird. Eine andere Kultur ist jedoch nicht teuer oder komplex, sie ist nur anders und nicht so einfach zu erreichen. Kultureller Wandel kommt nicht über Nacht, auch nicht ohne Einsatz von Ressourcen. Dennoch sind die deutschsprachigen Länder nicht so knapp ausgestattet, dass die Ressourcen dafür nicht vorhanden wären. Es ist einzig eine Frage der Priorisierung. Offenbar finden viele Regierungsspitzen Open Government einfach noch nicht wichtig genug.

Die Folgen fehlender Open Government Strategien: Leaken und Crowdsourcing als effektive Bottom-Up-Taktiken

Bürger wollen heute mehr Transparenz und Beteiligung und da, wo sie nicht von der Regierung bereitgestellt wird, sorgen Graswurzelaktionen zumindest für einen teilweisen Ausgleich. Umstrittene Verträge der Verwaltung sind geheim? In mehr und mehr solcher Fälle werden solche Dokumente heute geleakt. Seit WikiLeaks ist das Leaken viel präsenter im Bewusstsein aller Menschen. Braune Briefumschläge kamen schon immer in den Redaktionen der Medien an. Aber heute passiert das häufiger und auch elektronisch. Viele Plattformen sind rund um das

Leaken entstanden⁵ und mehr Menschen fühlen sich heute in der Verantwortung, Missstände, die ihnen offenbar werden, auch öffentlich zu machen. Whistleblower sind heute in den meisten Ländern noch gesetzlich unzureichend geschützt. Sie erleben mannigfaltige Repressalien, die von der Kündigung über öffentliche Kampagnen bis hin zu Strafverfolgung reichen. Für sie sind anonyme Möglichkeiten des Whistleblowings besonders wichtig, die über das Internet angeboten werden. Selbst in Führungszirkeln gibt es Menschen, die ihr Gewissen durch Leaking entlasten wollen, wie ein geleaktes geheimes Protokoll des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (vgl. Baumüller et al. 2011) zeigte, in dem peinliche Aussagen eines Mitglieds der deutschen Bundesregierung zum Atomausstieg festgehalten waren.

Das Land Berlin sah sich einer Volksabstimmung gegenüber, als eine heftige Debatte über die Verträge mit dem Wasserversorger aus der Zeit der Privatisierung 1999 entbrannte. Fast 300.000 Berliner hatten die Forderung nach einem Volksbegehren unterzeichnet. Noch bevor bei dieser Abstimmung im Februar 2012 mehr als 98% der Stimmen für eine Offenlegung der sogenannten Wasserverträge abgegeben wurden,⁶ wurde der umstrittene Vertrag im Oktober 2010 über „die tageszeitung“ (taz) geleakt.⁷

Gerade hochrangige Regierungsvertreter sind in der digitalen Gesellschaft dem prüfenden Blick der Bevölkerung ausgesetzt. Der ehemalige Bundesverteidigungsminister Karl Theodor zu Guttenberg wurde innerhalb weniger Wochen zum Rücktritt aus der deutschen Regierung und all seinen Ämtern gezwungen, weil eine Anzahl anonymer Freiwilliger auf der Plattform Guttenplag.wiki⁸ seine Doktorarbeit des weitgehenden Plagiats überführte. Sein Schicksal erlitten inzwischen eine ganze Reihe von Politikern in Deutschland – aber auch der ungarische Präsident Pal Schmitt.

Das Volk beschäftigt sich auch als Crowd-Rechnungshof, wenn das möglich ist und erforderlich erscheint. Großbritannien wurde 2009 von einem Spesenskandal im Westminster erschüttert. Die Zeitung Guardian veröffentlichte die mehr als 450.000 Spesenquittungen über eine eigens entwickelte Kollaborationsplattform und bat alle Leser um Hilfe beim Review dieser Expense-Belege. In den ersten zwei Tagen wurden fast 100.000 Belege von zahlreichen Bürgern durchgesehen und vielfältiger Missbrauch bei der Auslagenerstattung aufgedeckt.⁹ Mehr als 20.000 Bürger haben sich an dem Crowdsourcing-Experiment des Guardians beteiligt.

⁵ Siehe www.leakdirectory.org für eine Übersicht zu Webseiten rund um das Leaking.

⁶ Abstimmungsergebnisse Volksbegehren Berliner Wasserverträge siehe: http://www.berlinerumschau.com/news.php?id=8922&title=Berliner+Wasser-Volksbegehren+erfolgreich+%96+Senat+mu%DF+alle+Vertr%E4ge+offenlegen&storyid=1001297623263_

⁷ Die Wasserverträge des Landes Berlin bei der tageszeitung (taz) siehe: <http://blogs.taz.de/rechercheblog/files/2010/10/wasser.pdf>

⁸ Siehe http://de.guttenplag.wikia.com/wiki/GuttenPlag_Wiki für die Dokumentation des Plagiats der Doktorarbeit von Ex-Verteidigungsminister Karl Theodor zu Guttenberg.

⁹ Siehe <http://mps-expenses.guardian.co.uk/> – die Crowdsourcing-Plattform des Guardian.

Fazit: Open Government – there is no alternative

Egal, ob die Spitzen in Politik und Verwaltung es wollen, die Veränderungen in der digitalen Gesellschaft machen vor der Beziehung zwischen Bürgern und Staat nicht halt. Es ist daher auch keine Frage, ob die Art der Interaktion zwischen beiden Seiten revolutioniert wird oder nicht, sondern nur, ob die politischen Spitzen an dieser Veränderung gestalterisch beteiligt sein werden oder nicht. Die Veränderung passiert – im Zweifel von unten. Es steht außer Frage, dass die Qualität der Veränderung, die damit verbundenen Friktionen und das Vertrauensverhältnis der Bürger zu ihrem Staat in einem direkten Verhältnis dazu stehen, ob dieser Prozess von unten erzwungen wird oder von den Führungsspitzen in Politik und Verwaltung gewollt ist. Wünschenswert wäre daher eine Kanzler/innen-Initiative, die für ein ganzes Land die strategische Richtung vorgibt, ähnlich der Open-Government-Initiative von Barack Obama. Wünschenswert ist jedoch auch eine stärkere internationale Vernetzung zum Beispiel durch Mitgliedschaft in der Open Government Partnership (www.opengovpartnership.org), da sie nicht nur zu einem fruchtbaren Erfahrungsaustausch beiträgt, sondern auch ein deutliches und sichtbares nationales Commitment darstellt.

Die Chancen durch diese Veränderung überwiegen ihre Risiken bei Weitem: Open Government ist ein Win-win für die Gesellschaft.

Literatur

Allen, Naomi; Casillas, Andrea; Deveau-Rosen, Jason; Kreps, Jason; Lemmo, Thomas; Merante, Joseph; Murphy, Michael; Osowski, Kaydi; Wong, Christopher & Webbink, Mark (2009): *Peer to Patent Second Anniversary Report*. Abgerufen unter: http://dotank.nyls.edu/communitypatent/CPI_P2P_YearTwo_lo.pdf [Stand vom 12.05.2012].

Arbeitskreis Open Government Partnership: *Open Government – Demokratie neu erleben. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung*, 2012. Abgerufen unter: http://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2012/02/2012-02-27_Studie_OpenGovernment.pdf [Stand vom 15.07.2012].

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „*Offene Daten: Ein Motor für Innovation, Wachstum und transparente Verwaltung*“ (Entwurf), 2011. Abgerufen unter: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/open_data_communication/opendata_DE.pdf [Stand vom 08.06.2012].

OECD Directorate for Science, Technology, and Industry, Committee for Information, Computer and Communications Policy, *Recommendation of the Council for Enhanced Access and more Effective Use of Public Sector Information* [C(2008)36]. Abgerufen unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/27/40826024.pdf> [Stand vom 29.06.2012].

Bauchmüller, Michael; Blechschmidt, Peter; Büschemann; Karl-Heinz & Höll, Susanne (2011): „Brüderle wird zum Störfall“. *Süddeutsche Zeitung* vom 24.03.2011. Abgerufen unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/das-moratorium-und-der-wahlkampf-bruederle-wird-zum-stoerfall-1.1076920> [Stand vom 15.07.2012].

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur *Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors*, 2011: Abgerufen unter: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/revision_of_PSI_Directive/proposal_directive_DE.pdf [Stand vom 08.06.2012].

Abbildungen

Abbildung 1: Parlameter des Zweiten Deutschen Fernsehens – Transparenz zum Abstimmungsverhalten im deutschen Bundestag (*Quelle:* www.parlameter.zdf.de [Stand vom 02.06.2012]).

Abbildung 2: Dell – Beteiligungsplattform für Kunden (*Quelle:* <http://www.ideastorm.com> [Stand vom 05.03.2009]).

Abbildung 3: Government 2.0 Taskforce Australien (2009). (*Quelle:* <http://gov2taskforce.ideascale.com/>, [Stand vom 22.12.2009]).

Abbildung 4: NASA Spiel zur Erstellung einer Marskarte (*Quelle:* <http://beamartian.jpl.nasa.gov/maproom> [Stand vom 08.06.2012]).

Abbildung 5: taz: Alternative Flugrouten und Lärmbelastung BBI Flughafen (*Quelle:* <http://www.taz.de/Fluglaerm-BBI/t195/> [Stand vom 20.05.2011]).

Abbildung 6: Open Data Portal Großbritannien – Verträge über BP 10.000 sind öffentlich (*Quelle:* www.Data.gov.uk [Stand vom 01.06.2012]).