

Open Government, das offene Regierungs- und Verwaltungshandeln und die Open Government Partnership

Was ist eigentlich Open Government?

Der Begriff „Open Government“ wird derzeit noch als unbestimmter Sammelbegriff für eine Vielzahl von Aktivitäten verwendet, die alle zu einer Öffnung von Staat und Verwaltung beitragen, Neuerungen zulassen und Impulse von außen konstruktiv aufnehmen [VL10]. Vor allem Web 2.0-Dienste und gesellschaftliche Medien (Social Media) eröffnen vielfältige technische Ansätze, um Politik und Verwaltung transparent und nachvollziehbar zu machen, Bürger stärker in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden und um neue Formen der gemeinsamen Zusammenarbeit zu suchen. 2009 entschloss sich der frisch gewählte US-Präsident Barack Obama dazu, seinen ersten Tagesbefehl an die Chefs der US-amerikanischen Bundesbehörden „Transparency and Open Government“ [Ob09] zu widmen. Diesem neuartigen Leitbild sind mittlerweile viele weitere Staaten weltweit gefolgt. Konkrete Anwendungsbeispiele finden sich etwa in elektronischen Katalogen zu offenen Verwaltungsdaten, in der Öffnung des Haushaltswesens durch offene Haushaltsdaten, in offenen Bildungsangeboten, in offenen Innovationsplattformen und in freier Software. Viele weitere Ansätze sind hier vorstellbar.

Open Government kann in seiner Gesamtheit ganz unterschiedliches in Staat und Verwaltung bewirken: Vorhandene freie und offen zugängliche Verwaltungsdatenbestände können von Behörden, Unternehmen und Bürgern weiterverwendet und für vielfältige Zwecke wiederverwertet werden. Dies eröffnet Potential für neue Geschäftsfelder mit Wachstums- und Beschäftigungschancen. Meinungsbildungs-, Abwägungs- und Entscheidungsprozesse gestalten sich durch transparente Ansätze für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer. So können politische Entscheidungen legitimiert und deren Chancen auf breite Akzeptanz erhöht werden. Eine Verbesserung der Informationsgrundlagen und -zugänge eröffnet Bürgern mehr Einblicke in die Arbeit von Staat und Verwaltung. Bürger lassen sich über offene Beteiligungsprozesse in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse stärker einbeziehen, so dass auch mehr Kreativität in die Lösungsfindung einfließen kann. Impulse von Bürgern und aus der Wirtschaft zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen werden für Politik und Verwaltung zudem leichter zugänglich. Zugleich kann durch Vernetzung und Rückkopplung der Dialog verbessert werden. Insgesamt ergeben sich so Möglichkeiten zur effektiven Beteiligung der Bürger, zur

Stärkung von Demokratie und des bürgerschaftlichem Engagements. Neuartige Ansätze der gegenseitigen Kooperation eröffnen neue Finanzierungsmöglichkeiten, Handlungsoptionen und Einsparpotenziale für den öffentlichen Sektor. Die öffentliche Nachvollziehbarkeit des Umgangs mit öffentlichen Mitteln und der Konsequenzen aus gemachten Erfahrungen steigern das Verantwortungsgefühl. Offene Verwendungsnachweise helfen, Mittelflüsse zu überprüfen und Missbrauch und Verschwendung zu vermeiden. Ein offenes Monitoring des Regierungs- und Verwaltungshandeln informiert über Maßnahmen und Erfolge [OGP13:17-18].

Allerdings ist es genau dieser Vielzahl der Entwicklungen und Konzepte geschuldet, dass der Begriff Open Government unter einer gewissen Unbestimmtheit leidet. Diese führt dazu, dass Open Government oft unterschiedlich interpretiert wird und stark limitierte Schwerpunkte gesetzt werden, die nur einen Teil des Potentials der Öffnung von Staat und Verwaltung nutzen, so zum Beispiel die Beschränkung auf die Bereitstellung von offenen Daten. Es muss daher das Ziel sein, dass Staat und Zivilgesellschaft gemeinsam ein idealtypisches Verständnis von Open Government erarbeiten. Darauf aufbauend können Entscheider in Politik und Verwaltung dieses Konzept mit Leben füllen und in der Umsetzung bewusst eine Fokussierung auf bestimmte Elemente vornehmen.

Wie steht es mit dem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln in Deutschland?

Bisher stehen wir in der Bundesrepublik Deutschland mit Open Government und möglichen Gestaltungsoptionen noch in den Anfängen. Der Bund und die Länder arbeiten seit 2010 in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Förderung des Open Government (Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln)“ über den IT-Planungsrat zusammen. Während im Memorandum der Gesellschaft für Informatik [GI12] ein sehr umfangreiches Verständnis von Open Government skizziert wird, hat sich die Bund-Länder-Arbeitsgruppe in ihrem Positionspapier 2012 [BLA12] beim „offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln“ zunächst auf einen eher enger gefassten Fokus mit Schwerpunkt auf (Open) Government Data geeinigt. Im Bundestagswahlkampf 2013 forderte nur die Partei Bündnis 90/Die Grünen das „offene Regierungs- und Verwaltungshandeln“ als künftigen Standard ein. Alle anderen Parteien erhoben zwar Forderungen nach Transparenz, Bürgerbeteiligung und Open Data, ohne dies jedoch mit „Open Government“ zu verknüpfen [VL13]. Über eine intensivere Einbindung der Kommunen in diesen Austausch, die ebenfalls vom offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln betroffen sein werden, wird weiter nachgedacht werden müssen. Auf Grund der begrenzten Ressourcen werden derzeit

die Aktivitäten von Bund und Ländern auf die Förderung von Government Data und den Govdata.de-Portalverbund begrenzt. Themen wie Transparenz, Rechenschaftslegung, Bürgerbeteiligung und Korruptionsbekämpfung stehen noch nicht im Mittelpunkt der laufenden Aktivitäten [KVL13]. Im Rahmen der laufenden Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD soll jedoch auch über den deutschen Weg zu „Open Government“ verhandelt werden.

Welche Rolle spielt hier die Open Government Partnership ?

Die Open Government Partnership (OGP: <http://www.opengovpartnership.org>) ist eine internationale multilaterale Initiative zur Umsetzung von Open Government, an der sich Staaten auf freiwilliger Basis beteiligen können. Die OGP folgt dabei dem Multistakeholder-Ansatz, bei dem Regierung und Zivilgesellschaft eines jeden Staates gleichermaßen beteiligt sind. Dem Prinzip der Kooperation folgend und dem Dialog auf Augenhöhe verpflichtet, setzt sich der internationale Lenkungsreis der OGP (Steering Committee) paritätisch aus Vertretern aus Regierung und Zivilgesellschaft zusammen. Die Open Government Partnership hat sich die weltweite Verbesserung der Regierungsarbeit (Good Governance) zum Ziel gesetzt. Dies spiegelt sich im Wunsch der Bürger nach rechenschaftspflichtigen Regierungen wider, die transparent und effektiv arbeiten, und nach Institutionen, die den Einzelnen stärker einbinden und so auf die Anliegen der Bevölkerung eingehen[OGP 2013:1].

Gegründet wurde die OGP 2011 von Vertretern aus Regierung und Zivilgesellschaft aus den USA, Brasilien, Großbritannien, Indonesien, Mexiko, Norwegen, Philippinen und Südafrika. 60 weitere Staaten haben sich bis 2013 dieser Partnerschaft zur Förderung von Open Government angeschlossen. Inhaltliche Schwerpunkte sind Transparenz, Rechenschaftslegung, Bürgerbeteiligung und Korruptionsbekämpfung. Die teilnehmenden Staaten bekennen sich zu den Zielen eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, die sie mit geeigneten Maßnahmen in ihren Ländern erreichen wollen. Mit der Teilnahme an der OGP verpflichten sich Regierungen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und anderer Interessensvertretungen (Verbänden, Wirtschaft) dazu, jedes Jahr einen nationalen Handlungsplan (National Action Plan) auszuarbeiten und umzusetzen. Die Umsetzung des Handlungsplanes und die Erreichung der darin formulierten Ziele werden von den eingebundenen Interessensvertretern, insbesondere den zivilgesellschaftlichen Gruppen überprüft. Zusätzlich hat die OGP mit einem unabhängigen Überprüfungsmechanismus eine externe unabhängige Begutachtung der Umsetzung eingeführt [OGP 2013:1-2].

Die Bundesrepublik Deutschland nimmt derzeit nicht an der Open Government Partnership teil [Be12]. Dies entlastet zwar kurzfristig den Bundeshaushalt, weil keine zusätzlichen Verpflichtungen erfüllt werden müssen. Langfristig wäre eine Nichtteilnahme aber mit Mehrkosten verbunden. So würde Deutschland darauf verzichten, vom Wissen, von den Innovationen und von den wertvollen Erfahrungen anderer Staaten zu profitieren und diese an Ministerien, Länder und Kommunen weiterzugeben. Dies betrifft sowohl Impulse für eigene Open Government Vorhaben, aber auch Erkenntnisse zur Vermeidung von bereits in anderen Ländern erkannten Fehlern und unzureichenden Umsetzungen [OGP 2013:2].

Der Arbeitskreis für einen Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership hat in einem Grundsatzpapier [OGP 2013: <http://opengovpartnership.de/dokumente/umsetzungskonzept-ogp-2013-2014/>] den Rahmen festgehalten, in dem in der kommenden 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages eine Teilnahme der Bundesrepublik realisiert werden könnte. Der Arbeitskreis ist ein offener Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen und interessierten Einzelpersonen. Mit der Veröffentlichung des Grundsatzpapiers wird die bestehende Forderung erneuert, dass sich die Bundesrepublik Deutschland an der OGP aktiv beteiligen und ambitionierte Maßnahmen umsetzen soll, um Transparenz, Rechenschaftslegung, Bürgerbeteiligung und Korruptionsbekämpfung nachhaltig in Deutschland zu stärken. Ausgehend von einer Vision eines aktiven Engagements der Bundesrepublik Deutschlands im Rahmen der internationalen Open Government Partnership geht es um konkrete Ziele und Maßnahmen im Falle eines Engagements. Behandelt werden die Rahmenbedingungen, ein Handlungsleitfaden, die Organisation, die zu erwartenden Arbeitsergebnisse, das Projektbüro und die Finanzierung. Im Arbeitskreis wurden zudem fünf Schwerpunkt für den Nationalen Handlungsplan 2014 andiskutiert: Eine nationale Open Data Infrastruktur, Transparenz von Politik und Verwaltung, Bürgerbeteiligung, Verbesserung der Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung in Politik und Verwaltung.

Welche Rolle kann die Open Government Partnership in Deutschland spielen?

Tritt Deutschland der Open Government Partnership als aktives Mitglied bei, kann sie mit eigenen Erfahrungen und Impulsen zur Weiterentwicklung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns beitragen. Zugleich profitiert Deutschland dann vom gegenseitigen Austausch mit den Vertretern von Regierung, Verwaltung und Zivilgesellschaft anderer Staaten und dem Erfahrungsschatz der OGP. In einem offenen Prozess entwickeln dann alle eingebundenen Interessensvertreter

gemeinsam jährlich einen ambitionierten nationalen Handlungsplan, um Transparenz, Rechenschaftslegung, Bürgerbeteiligung und Korruptionsbekämpfung nachhaltig in Deutschland zu stärken. Die Erreichung der in den nationalen Handlungsplänen gesetzten Ziele würde von allen beteiligten Interessensvertretern überwacht und evaluiert. Dieser Prozess ist offen und inklusiv sowie agil und iterativ: Jeder Phase der Planung folgt eine Phase der Umsetzung und dann eine Phase der Evaluation. Die Ergebnisse der Evaluation werden in einer Konsultation mit allen Interessensvertretern diskutiert. Erforderliche Anpassungen an Planung und Umsetzung werden gemeinsam beschlossen. Der gesamte Prozess wird transparent online dokumentiert.

In der Bundesrepublik Deutschland müssten sich Bund, Länder und Kommunen gemeinsam mit Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzen, um jährlich einen nationalen Handlungsplan für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu erarbeiten. Dessen Umsetzung würde in regelmäßigen jährlichen Abständen von externen Begutachtern offen evaluiert, um aus den Erfahrungen der Umsetzung zu lernen und um gemeinsam davon zu profitieren. Die Kosten für einen solchen Prozess sind für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt tragbar, würden allerdings das Budget des derzeit zuständigen Bundesinnenministeriums zusätzlich belasten. Für die laufenden Koalitionsverhandlungen empfiehlt es sich daher, den aufgabenadäquaten Rahmen für die erforderlichen Maßnahmen inhaltlich, personell und finanziell festzulegen. Die Bundesverwaltung wird klare Vorgaben von der Politik erwarten. Dies sollte sich im neuen Koalitionsvertrag widerspiegeln [KL13].

Die von Bund und Ländern über den IT-Planungsrat koordinierten Maßnahmen zu einem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln könnten durch einen OGP-Beitritt ebenso wie einige der bereits verfolgten E-Government Aktivitäten eine ganz neue Dynamik erhalten. Ein klares Bekenntnis der Politik und des Staates, sich gemeinsam mit der Zivilgesellschaft über Möglichkeiten zu Open Government auseinanderzusetzen und hier eigene deutsche Akzente zu setzen, wird eine Umverteilung von Mitteln und qualifiziertem Personal zur Folge haben müssen. Auf Bundesebene ist etwa davon auszugehen, dass die in den Wahlprogrammen von den künftigen Regierungsparteien eingeforderten Maßnahmen zu E- und Open Government prioritär umgesetzt werden. Die Welt würde zudem auch stärker auf Deutschland blicken und von unseren bisherigen Erfahrungen profitieren wollen, etwa aus dem Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin 2011/12. Umgekehrt würden wir neuartige Ansätze aus dem Ausland kennenlernen und geeignete Maßnahmen auf unsere Verhältnisse anpassen können. Vom 30. Oktober bis zum 1. November 2013 fand in London ein OGP Gipfel statt, auf dem sich Verantwortliche aus Politik,

Verwaltung und Zivilgesellschaft über den Umsetzungsstand von Open Government in den sich engagierten 60 Staaten austauschen konnten [KL13].

Welche Rolle kann Deutschland in der Open Government Partnership spielen?

Die OGP ist eine internationale Partnerschaft, die bisher nicht in die Strukturen der europäischen Union eingebunden ist, von dieser aber aufmerksam verfolgt wird. Bewährte Lösungen und Maßnahmen eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandels „MADE IN GERMANY“ werden künftig nicht nur von Staaten der OGP registriert, sondern auch EU-weit große Aufmerksamkeit gewinnen. Das sehen wir etwa an der Vorreiterrolle Großbritanniens im Themenfeld Open Data. Der internationale Austausch in der OGP und in der Europäischen Union würde zur kontinuierlichen Verbesserung dieser Ansätze sicherlich beitragen. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich in die Arbeit der OGP aktiv einbringen, eigene Lösungen vorstellen und Arbeitsgruppen unterstützen. Die Erfahrungen aus dem Govdata.de Vorhaben (<http://www.govdata.de>), einem Portal und einem föderalen Verbund von Datenkatalogen von Bund, Ländern und Kommunen sind weltweit von großer Relevanz, insbesondere weil in anderen Staaten bisher überwiegend zentrale Ansätze verfolgt wurden. Deutschland könnte eigene, bereits bewährte Ansätze in die Diskussion einbringen und so ganz neue Akzente setzen. Zu denken wäre hier an Foresight-Prozesse wie etwa den Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin (<http://www.dialog-ueber-deutschland.de>), in den Experten und Bürger eingebunden waren und im dem viele Vorschläge zu künftigen Lösungsansätzen für die Entwicklung Deutschlands generiert wurden. Zudem gibt es auch auf Landes- und kommunaler Ebene eine Reihe an vorbildhaften Lösungen, die sich ebenso für einen internationalen Austausch über die OGP eignen. Noch liegt es an den Verantwortlichen der internationalen OGP, einen Austausch und Wissenstransfer auch auf der staatlichen und kommunalen Ebene zu realisieren. Länder und Kommunen in Deutschland haben ein Interesse, sich daran zu beteiligen. Die Bundesrepublik Deutschland mit ihren föderalen Strukturen kann hier zu einem wertvollen Impulsgeber werden, aber auch von den Erfahrungen anderer Staaten profitieren. Letztendlich liegt es aber an uns allen, was wir aus einem Engagement in der OGP machen.

***Prof. Dr. Jörn von Lucke** ist Professor am Lehrstuhl für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Als Sprecher der Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik ist er Mitglied des Arbeitskreis für einen Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership.*

Kontakt: joern.vonlucke@zeppelin-university.de

Literatur

[Be12] Beyer, Jan-Ole: Open Government Partnership – Sachstand und Einschätzung, Bundesministerium des Innern, Berlin 2012. Online:

<https://fragdenstaat.de/files/foi/7436/ogp120314bmi.pdf> und

<https://fragdenstaat.de/anfrage/dokument-das-nichtteilnahme-an-opg-begrundet>.

[BLA12] Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Förderung des Open Government: Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) - Eckpunkte zur Förderung von Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit, IT-Planungsrat, Berlin 2012. Online: <http://e-konsultation.de/opengov/sites/default/files/downloads/120912%20Eckpunkte%20OpenGov.pdf>.

[GI12] Gesellschaft für Informatik: Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government), Verwaltung und Management, 18(6), Baden-Baden 2012; S. 333-335. Online: <http://fb-rvi.gi.de/fileadmin/gliederungen/fg-vi/FGVI-121016-GI-PositionspapierOpenGovernment.pdf>.

[KI13] Klein, Manfred: Initiative fordert Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership - Bund soll sich stärker zu Open Government bekennen, in: eGovernment Computing, Vogel IT-Medien GmbH, Augsburg 2013. Online: <http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/422042/>.

[KVL13] Klein, Manfred und von Lucke, Jörn: Online-Bürgerbeteiligung - Open Government zwingt die Parteien zu Kulturwandel, in: eGovernment Computing, Heft 10, 13. Jahrgang, Vogel IT-Medien GmbH, Augsburg 2013. Online: <http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/419138>.

[Ob09] Obama, Barack: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies - SUBJECT: Transparency and Open Government, in: General Services Administration: Transparency and Open Government, Intergovernmental Solutions Division, GSA Office of Citizens Services and Communications, Washington DC 2009, S. 4.

[OGP13] Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland: Gemeinsames Umsetzungskonzept für die Open Government Partnership Deutschland für die Zeit nach der Bundestagswahl 2013/14, Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, Berlin/Friedrichshafen 2013. Online: <http://opengovpartnership.de/dokumente/umsetzungskonzept-ogp-2013-2014/>.

[VL10] von Lucke, Jörn: Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung, Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2010. Online: http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf.

[VL13] von Lucke, Jörn: Open Government in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2013 - Wie steht es mit dem offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln?, Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2013. Online: <http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/JvL-130819-Bundestagswahl2013-OpenGovernment-V1.pdf>.