



Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government)

Positionspapier der Fachgruppe Verwaltungsinformatik und des Fachbereichs Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung der Gesellschaft für Informatik

Verschiedene Informations- und Kommunikationstechnologien tragen als Mittel dazu bei, dass sich Politik, Staat, Verwaltung und Gesellschaft weiter öffnen und dadurch nachhaltig verändern. Immer mehr Bürger fordern zunehmend diese Öffnung von Staat und Verwaltung ein. Die Fachgruppe Verwaltungsinformatik (FG-VI) und der Fachbereich Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung (FB-RVI) der Gesellschaft für Informatik (GI) empfehlen daher den verantwortlichen Akteuren in Politik und Verwaltung, sich zeitnah mit dieser als „Open Government“ umschriebenen Entwicklung, ihren Chancen und Herausforderungen angemessen auseinander zu setzen. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit der proaktiven Mitgestaltung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, anstatt von einer möglicherweise unkontrollierbaren Dynamik erfasst zu werden, die auch zu unerwünschten Ergebnissen führt.

Derzeit lässt sich eine zunehmende **Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government)** beobachten. Markante Zeichen dieser Entwicklung sind Wahlerfolge verschiedener Parteien, die auch durch Vorschläge zu einem neuen Politikstil, mehr Transparenz und intensiver Bürgerbeteiligung erzielt werden, sowie neuartige und bisher kaum vorstellbare Formen der Zusammenarbeit und Innovation. Diese Entwicklung wird besonders durch die zunehmende Verwendung sozialer Medien und Web 2.0-Technologien geprägt. Allerdings entsteht der Eindruck, dass dies die Bundes-, Landes- und kommunalen Verwaltungen überwiegend unvorbereitet trifft. Mit einzelnen Aktionen zu ausgewählten Schwerpunkten wie etwa „Bürgermitwirkung“, „Beteiligungshaushalte“ und „Open Government Data“ wird zunächst auf diese Entwicklung reagiert, ohne dass dies einem Gesamtansatz gerecht wird oder dass die bereitgestellten Mittel ausreichen.

Open Government lediglich auf „Open Government Data“ und auf den „Wert der frei zugänglichen Datenschätze der Verwaltung“ zu reduzieren greift bei weitem zu kurz. FG-VI und FB-RVI regen hier ein gemeinsames Begriffsverständnis sowie ein Leitbild zu Open Government an. Der grundlegende Paradigmen- und Perspektivwechsel muss darin klar zum Ausdruck kommen. Beides soll als Grundlage dienen, um die sich aktuell drängenden Herausforderungen zu bewältigen und die offenen Fragestellungen zu klären. Desweiteren ist ein gemeinsames Verständnis mit einer klaren Zielvorstellung für eine erfolgreiche Umsetzung abzustimmen. Dem Verständnis der Fachgruppe Verwaltungsinformatik der GI nach basiert die Öffnung auf sieben

grundlegenden Prinzipien: Offenheit, Transparenz, Verantwortungsbewusstsein, Beteiligung, Zusammenarbeit, Kohärenz und (volks-)wirtschaftlicher Nutzen. Für eine breite Akzeptanz ist deren konkrete Ausgestaltung eine der Herausforderungen. Sie bedarf koordinierter und überlegter Maßnahmen, die in einem Gesamtansatz zu verankern sowie ganzheitlich zu planen und zu realisieren sind. Gefordert sind daher gezielte Initiativen seitens der politischen Akteure, in Kooperation mit den Verwaltungen, der Wissenschaft und gesellschaftlicher Vertreter, um ein solches Gesamtkonzept zu erarbeiten und entsprechend koordinierte Maßnahmen zu initiieren. Dabei sollen auch mögliche Gefahren von zu einseitigen Aktivitäten verantwortungsvoll abgewogen werden. In den nachfolgenden Erläuterungen wird auf diese Forderungen entlang der wesentlichen Prinzipien von Open Government näher eingegangen.

Mit **Offenheit** wird die ständige Bereitschaft von Staat und Verwaltung umschrieben, sich Anderen gegenüber zu öffnen, über bewährte Verfahren auf Neues einzulassen und Impulse von außen aufzunehmen. Der Ansatz der Offenheit bündelt technische Ansätze wie offene Standards, offene Schnittstellen, offene Daten und offene Software, die inhaltliche Ergebnisoffenheit, die offene Gesellschaft im Popper'schen Sinne und damit die generelle Öffnung von Staat und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Presse und dem Dritten Sektor.

Staat und Verwaltung können **Transparenz** durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien schaffen, indem sie Vorgänge, Argumente, Entscheidungen und deren Konsequenzen von außen und von innen nachvollziehbar machen. Die Öffentlichkeit wird so in die Lage versetzt, zu jeder Zeit von überall her Zugang zu den relevanten Informationen von Regierung und Verwaltung zu erhalten und sie zu verstehen. Der Ansatz vernetzter offener Daten fördert Verwaltungstransparenz. Behörden können diese Gedanken im Sinne offener Verwaltungsdaten und eines proaktiven Informationsfreiheitsgesetzes aufgreifen und etwa ihre Haushaltsdaten, Grundlagen zur politischen Entscheidungsfindung, Lehrmaterialien (Open Educational Resources) oder wissenschaftliche Studien und Forschungsergebnisse von sich aus, umfassend und zeitnah veröffentlichen. Unsere Gesellschaft verfügt mit dem Internet bereits über eine technische Infrastruktur, die diese Transparenz für alle Bürger tagesaktuell erlebbar macht. Da dies neue Möglichkeiten zur Kontrolle, Manipulation und Instrumentalisierung eröffnet, können auch Irritationen entstehen, die es abzuwägen und möglichst zu vermeiden gilt.

Verantwortungsbewusstsein in offenen Strukturen bedeutet, dass von Regierung und Verwaltung ein vertrauensvolles und verantwortungsbewusstes Handeln erwartet wird. Staat und Verwaltung bleiben wichtige Institutionen in der Gesellschaft. Als Vorbilder sind sie zu Fairness, Gemeinwohlorientierung und Nachhaltigkeit im Sinne von Leitbildern verpflichtet. Weiterhin stehen sie für Rechtmäßigkeit, Gerechtigkeit, Demokratie, Bürgerorientierung, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Eine enge Vernetzung mit der Bürgerschaft hilft ihnen, Vertrauen in die Legitimation staatlichen Handelns glaubwürdig aufzubauen und das Gemeinwesen zu festigen.

Web 2.0-Technologien eröffnen neue Formen der **Beteiligung** der Bürger an Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Die Partizipation wird zunehmend von sozialen Medien geprägt. Soziale Netzwerke und das Internet schaffen Raum für neue Gemeinschaften, Diskussionen, Konsultationen, Beteiligungshaushalte, Abstimmungen und Wahlen, aber auch zur öffentlichen Kontrolle und Kommentierung in Echtzeit. Die Bürger merken rasch, wenn Ihnen nur eine Scheinbeteiligung vorgegaukelt wird. Neue Formen der Meinungsbildung und Abstimmung wie etwa Stimmendelegation können das repräsentative System weiterentwickeln und die demokratische Legitimität stärken.

Dies ermöglicht neue Formen zur **Zusammenarbeit**. Mit der Bereitstellung von Werkzeugen werden verteilte Gruppen innerhalb und außerhalb der Verwaltung in die Lage versetzt, gemeinsam ergebnisoffen Texte und Dokumente zu erstellen, Umsetzungskonzepte zu gestalten, Software zu programmieren, zielorientiert zu handeln, konstruktiv zu kommentieren, Ergebnisse zu bewerten und das Vorgehen nachvollziehbar zu dokumentieren. Ein schneller gemeinschaftlicher Informationsaustausch eröffnet zudem Optimierungspotentiale für Organisationen und organisationsübergreifende Prozessabläufe.

Mit **Kohärenz** wird im Rahmen der Öffnung ein stimmiges nachhaltiges Handeln unter Berücksichtigung verschiedener berechtigter Zielvorstellungen beschrieben. Ein solches Wirken ist nicht trivial. Für Erfolge muss dazu auf Rationalität, Aufgabenverantwortung und die abgestimmte Nutzung der vorhandenen Kräfte gesetzt werden. Dass Open Government nicht ohne eigenen Aufwand und Einsatz funktionieren wird, muss dabei explizit ins Bewusstsein gerufen werden.

Die Öffnung von Staat und Verwaltung bietet mittelfristig Chancen auf einen **gemeinwohlorientierten Nutzen, einen wirtschaftlichen Mehrwert und mehr Effizienz**: Open Innovation generiert Innovationsimpulse von außen und wird zum Treiber für Innovationen und Kreativität. Offene Prozess- und Wertschöpfungsketten erlauben die Einbindung Dritter in bestehende Verfahren und Abläufe ohne Reibungsverluste. Im Sinne einer Wirtschaftsförderung können offene Daten und freie Informationen der Verwaltung zum Fundament neuer Geschäftsmodelle der Wirtschaft werden. Dies steigert den Raum zur öffentlichen und privaten Wertschöpfung und eröffnet Potentiale für eine intensivere Bürgerbeteiligung. Gemeinwohlorientierte und nicht-monetäre Nutzen und Mehrwerte liegen beispielsweise in einer engeren Zusammenarbeit, einer offenen Kontrolle durch die Öffentlichkeit, einer Stärkung des Vertrauens in Staat und Verwaltung sowie in neuen Formen von Themensetzung, persönlicher Entfaltung und Selbstverwirklichung.

Die Skizzierung eines solchen breit angelegten Leitbildes für Open Government darf nicht davon ablenken, dass auch mit negativen Auswüchsen, unkontrollierbaren Ereignissen und unerwünschten Resultaten zu rechnen ist. Eine frühzeitige Auseinandersetzung mit Chancen, Grenzen und Risiken hilft, die Potentiale realistisch einzuschätzen, Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen und den künftigen Kurs zu bestimmen.

Trotz des bemerkenswerten Engagements ausgewählter Akteure in Politik, Staat, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft muss festgestellt werden, dass es derzeit rund um die skizzierte Öffnung von Staat und Verwaltung einen **akuten Forschungsbedarf** gibt, da viele Fragen bisher nicht umfassend behandelt werden konnten und verschiedene Verständnisse und Erwartungshaltungen existieren. Neben grundlegenden Fragestellungen zum Verständnis von „Open Government“, „Transparenz“, „Bürgerbeteiligung“, „Zusammenarbeit“, „offener Innovation“ und „offenen Daten“, deren theoretischer Fundierung, deren Trends und deren bedachter Bewertung geht es ebenso um Handlungsempfehlungen für die Praxis: Wie kann das skizzierte Potential möglichst gut erschlossen werden? Welche Aktivitäten werden von Gemeinden und Städten, Landkreisen, Ländern, dem Bund und der EU erwartet? Wie sollen diese Akteure im föderalen Mehrebenensystem zusammenwirken, ohne dass das Rad mehrfach neu erfunden wird? Wo liegen attraktive Geschäftsmodelle und gesellschaftlicher Nutzen? Wie ist ausgewogen mit marktbeherrschenden Akteuren und engagierten technikaffinen Initiativen umzugehen? Wie kann das Dilemma digitaler Kluften verhindert werden? Wie nutzt und wie skizziert man vorhandene offene Daten-, Informations- und Wissensbestände? Verliert Macht an Wirkung durch Offenheit? Wie verändert sich die Entscheidungsfindung in Politik, Regierung und Verwaltung? Welche Konsequenzen ergeben sich dadurch für das bestehende Demokratie-modell? Wie sieht das Handwerkszeug für Politiker und Führungskräfte zum Handeln in offenen Strukturen aus? Wie kann neues Vertrauen gewonnen und die Spaltung der Gesellschaft überwunden werden? Wie soll mit Whistleblowern und Leaking-Plattformen konstruktiv umgegangen werden? Welche zusätzlichen Maßnahmen zum Risikomanagement sind mit Blick auf potentielle Gewinner und Verlierer einzuleiten? Welche bekannten Fehler und Fehlinterpretationen können durch einen frühzeitigen Austausch vermieden werden? Wo müssen, auch mit Blick auf das Grundgesetz und die Rechtsordnung, Grenzen gesetzt werden? Welchen Einfluss hat dies für das Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit in der Gesellschaft? Was erscheint überhaupt als umsetzbar? Diese und weitere Fragen drängen nach Antworten und können heute nicht mehr nur monodisziplinär beantwortet werden. Ganz im Sinne der Verwaltungsinformatik sollen sie gemeinsam interdisziplinär und auch mit Unterstützung kollaborativer Werkzeuge bewältigt werden.

Aus Sicht des Fachbereichs Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung sowie der Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik ergeben sich zu diesen Fragen folgende vier **Handlungsempfehlungen zu Open Government** für Politik und Verwaltung:

1. Die skizzierten Veränderungen müssen noch stärker öffentlich debattiert werden. Die Gesellschaft für Informatik selbst wird mit Beiträgen ihrer Gliederungen die bisher eher technisch, politisch und rechtlich getriebene Diskussion um Facetten zur gesellschaftspolitischen Verantwortung und zur Technikfolgenabschätzung bereichern. Hierzu steht sie mit ihren Mitgliedern, Fachbereichen und ihrer Expertise als kompetenter Gesprächspartner bereit.

2. Insgesamt sollte rasch ein gemeinsames Verständnis der Öffnung von Staat und Verwaltung gefunden werden, aus dem sich Leitbilder, ambitionierte Ziele und Strategien zur ganzheitlichen Erreichung dieser Vorgaben ableiten lassen. Die sieben skizzierten Prinzipien verstehen sich für diesen öffentlichen Diskurs als Impuls der GI-Fachgruppe Verwaltungsinformatik. Es empfiehlt sich ein offener Erkenntnisprozess. Jeder Interessierte soll die Möglichkeit haben, sich mit eigenen Beiträgen und Vorschlägen zu beteiligen. Zu denken ist etwa an eine Verankerung zentraler Begriffe wie „Open Government“, „Open Data“, „Transparenz“ und „Innovation“ in den künftigen E-Government-Gesetzen des Bundes und der Länder auf Basis dieses gemeinsamen Erkenntnisprozesses. Eine Strategie zur weiteren Erschließung und Nutzung offener Verwaltungsdaten wäre hilfreich. Diese Debatte soll im Sinne einer konstruktiven Weiterentwicklung unserer parlamentarischen Demokratie erfolgen, mit einem klaren Bekenntnis zum Grundgesetz und einem Blick auf die Möglichkeiten und Risiken moderner Informations- und Kommunikationstechnologien.
3. Politik und Verwaltung müssen diesen Erkenntnisweg nicht mehr alleine gehen. Über 57 Staaten beteiligen sich bereits an der internationalen Open Government Partnerschaft (<http://www.opengovpartnership.org>), um gemeinsam die aktuelle Herausforderung der Öffnung zu bewältigen und um dabei voneinander zu lernen. Wertvolle Impulse kommen dann nicht mehr nur aus der Verwaltung, der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Netzgemeinde, sondern auch aus dem ständigen Austausch mit anderen Akteuren weltweit, die vor Ort vor denselben Herausforderungen stehen und diese zeitnah lösen müssen. Von einer Einbettung in einen solchen offenen und kontinuierlich konstruktiv angelegten Verbesserungsprozess würden alle Bürger und unsere Wirtschaft profitieren. Insofern empfehlen der Fachbereich und die Fachgruppe Verwaltungsinformatik den verantwortlichen Entscheidungsträgern, zeitnah eine aktive Beteiligung Deutschlands an der Open Government Partnerschaft einzugehen und diese mit Leben zu füllen.
4. Gerade mit Blick auf den skizzierten akuten Forschungsbedarf einerseits sowie laufende und beabsichtigte Forschungen zu Open Government andererseits empfiehlt es sich für Bund, Länder und Kommunen, mit gezielten, abgestimmten Fördermaßnahmen zum gemeinsamen Wissensaufbau beizutragen und im Sinne von Open Access dieses Wissen allen Interessierten frei zugänglich zu machen.

Bonn, am 16. Oktober 2012

Koordination durch den Sprecher der Fachgruppe Verwaltungsinformatik:
Prof. Dr. [Jörn von Lucke](#), Zeppelin Universität Friedrichshafen
im Namen des FB-RVI: <http://fb-rvi.gi.de> und der FG-VI: <http://fg-vi.gi.de>