



One Stop Europe Open Government

Ralf Armbruster, Alberto Barzanò, Wolfgang Both,
Ralf Daum, Zvetelina Gankova-Ivanova, Jörn von Lucke,
Robert Müller-Török, Ortwin Renn, Georg Schäfer,
Erich Zielinski, Herbert O. Zinell



Open Government

Dokumentation der Internationalen Hochschulkonferenz „One Stop Europe 2012 – Open Government“

19. und 20. April 2012, Stuttgart

Inhalt

<i>Herbert O. Zinell</i>	
Grußworte	3
<i>Erich Zielinski</i>	
Grußworte	5
<i>Ortwin Renn</i>	
Partizipation bei öffentliche Planungen – Wege zur Beteiligung	7
<i>Jörn von Lucke</i>	
Skizzen eines Memorandums zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government)	13
<i>Georg Schäfer</i>	
Open Government in Baden-Württemberg	15
<i>Wolfgang Both</i>	
Berlin – Open Data	20
<i>Ralf Armbruster</i>	
Open Government Stuttgart – ein kritische Anmerkung	233
<i>Robert Müller-Török</i>	
Offenheit und Transparenz im Verwaltungsverfahren – E-Partizipation	277
<i>Ralf Daum</i>	
Open Government – Anforderungen an Forschung und Lehre	29
<i>Zwetelina Gankova-Ivanova</i>	
Partnerschaft für Open Government	388
<i>Alberto Barzanò</i>	
Open Government in Italien – einige erste Schritte	511

Impressum

Stiftungsreihe 102

Redaktion
Dr. Erich Zielinski
Petra Bonnet M.A.

Druck der Broschüre
DCC Kästl GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten
© 2013

Die Alcatel-Lucent Stiftung für
Kommunikationsforschung ist
eine nichtrechtsfähige Stiftung
in der treuhänderischen Ver-
waltung des Stifterverbandes
für die Deutsche Wissenschaft.

Angaben nach § 5 TMD/
§ 55 RfStv

Stifterverband für die Deutsche
Wissenschaft e.V.
Barkhovenallee 1
45239 Essen
Telefon: (02 01) 8401-0
Telefax: (02 01) 8401-301
E-Mail: mail@stifterverband.de

Geschäftsführer:
Prof. Dr. Andreas Schlüter
(Generalsekretär)

ISSN 0932-156x

Grußworte

Herbert O. Zinell

Ich freue mich, dass sich ein sehr sachkundiger Kreis von Experten hier im Innenministerium Baden-Württemberg versammelt hat, um im Rahmen der One Stop Europe Konferenz die aktuellen Themen des Open Government und E-Government zu diskutieren.

Ursprünglich wurde die Vorstellung der IT-Spezialisten, alles in der virtuellen Welt sei im Internet nur „einen Klick weit“ entfernt, belächelt. „Knopfdruckmentalität“ wurde diese Vorstellung abschätzig genannt. Es war deshalb durchaus mutig, dass die Alcatel Lucent Stiftung eine ihrer wichtigsten jährlichen Veranstaltungen „One Stop Europe“ genannt hat.

In aller Bescheidenheit darf ich anmerken, dass auch das Innenministerium dazu beigetragen, diese Vision eines einfachen, bürgerfreundlichen Zugangs zu Verwaltungsdiensten, Realität werden zu lassen. Der persönliche Dokumentensafe im Verwaltungsdienstportal des Landes Baden-Württemberg ist genau die Umsetzung dieser Vision. Alle Bürgerinnen und Bürger können dort einen persönlichen, geschützten Daten- und Dokumentenbereich anlegen. Dort können sie von überall auf der Welt, wo es Internet gibt, ihre Verwaltungsdienste vorbereiten und – in besonderen Fällen – auch letztlich mit einem Klick starten. Grundlage ist die elektronische Vorgangsbearbeitung, die wir datenschutzkonform mit differenzierten Prozess- und Zugriffsrechten an den Dokumentensafe angebunden haben. Der Anwendungsschwerpunkt für „One Stop“ liegt noch bei Genehmigungen und Anzeigen, die im Zusammenhang mit der EU Dienstleistungsrichtlinie stehen. Ich sage „noch“, weil ich hoffe, dass das in Arbeit befindliche E-Government Gesetz uns hier weiter bringen wird. Die „Motor-

normen“ genannten Regelungen sollen noch mehr Verwaltungsdienstleistungen ins Netz bringen. Das ist keine einfache Aufgabe, weil auch heute noch lange nicht alle Kolleginnen und Kollegen das Ziel einer elektronischen „One Stop“ Verwaltung unterstützen.

Zum sechsten Mal treffen Sie sich in Baden-Württemberg, das erste Mal im Innenministerium. Gerne hätte ich Ihnen für diese Veranstaltung unseren neuen, schöneren Veranstaltungsraum im Neubau des Innenministeriums überlassen. Eine Verzögerung beim Bau hat uns jetzt nochmals in diesen Räumlichkeiten zusammengeführt.

Thema der diesjährigen internationalen Konferenz „One Stop Europe“ ist das Thema Open Government. Sie haben sich bereits heute Vormittag mit einer Reihe sehr weitreichender Vorträge das Thema erschlossen. Gerne hätte ich Ihnen Gesellschaft geleistet, denn auch mich fasziniert diese Welt und die Möglichkeiten, die sich hier auftun.

Als wir dieses Jahr am 8. März auf der CeBIT den Prototyp unseres Open Data Portals vorstellten, konnten wir einen ersten und auch da nur unvollständigen Einblick in die Welt des Open Government geben. Mit Open Data fängt das Open Government an: Der informierte Bürger kann sich politisch in seiner Heimatgemeinde, in seinem Land und in Deutschland und Europa wirkungsvoll engagieren. Unser Prototyp geht zum Teil über das hinaus, was üblicherweise an Werkzeugen dem engagierten Bürger zur Vernetzung von Dateninhalten bereit gestellt wird. In den Videosequenzen, die aus dem Open Data Portal abrufbar sind, zeigen wir jedem, was möglich ist und wie offene Daten vernetzt

werden können. Ich bin überzeugt, dass diese „Linked Data“ die Zukunft der Open Data Portale darstellen. Wir wissen, dass heute schon Programme möglich sind, die dem Bürger beim Surfen in Open Data Datensammlungen bereits einige der auf der Hand liegenden Verlinkungen automatisch anbieten können. So ist bei entsprechend geschickter Gestaltung der Datenbestände eine geodatenbasierte Abbildung auf die Kartografie des Landes mit seinen Verwaltungs- und Gemeindegrenzen kein wirkliches IT-Problem mehr. Vielen Bürgerinnen und Bürgern macht aber so eine IT-technisch einfache Darstellung bereits wesentliche Sachverhalte besser verständlich als bloße Zahlenkolonnen. Oftmals können auch Bevölkerungs- und Sachdaten automatisch verlinkt und kartografisch wirkungsvoll präsentiert werden.

Ich freue mich, dass wir an diesen Themen mit Unterstützung unserer Landesbehörden und Kommunen engagiert weiter arbeiten können, um die dann folgende nächste Stufe, das Open Government, nach und nach zu entwickeln. Sie haben heute bereits Vorträge dazu gehört und können sicher anhand von mehr Details als ich die ersten Pfade aufzeigen, die uns diese Thematik nach und nach erschließen.

Das Innenministerium beteiligt sich an den Bund-Länder-Arbeiten im Rahmen seiner Ko-Federführung mit dem BMI in der AG Open Government an einer Vereinheitlichung und Standardisierung. Der Bürger kann sich nicht effizient bei politischen Prozessen informieren und beteiligen, wenn in jeder Gemeinde, jedem Land und jedem Mitgliedstaat der EU diese Beteiligungstechniken immer anders aussehen. Vereinheitlichung ist hier keine Einschränkung, sondern eine Verstärkung der Einflussmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern. Sie muss einher gehen mit einem beispielhaften Datenschutz und einer

herausragenden Barrierefreiheit. Hier wollen und werden wir uns engagiert einbringen und durch unsere Pilotprojekte mit Zeichen setzen.

Wir müssen hier einen Weg gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern gehen. Und wenn ich von Bürgerinnen und Bürgern rede, meine ich auch Selbständige, Unternehmen, Wissenschaftler und Behörden. Denke ich bloß an die lange Liste innovativer Techniken, die uns Herr Professor von Lucke schon mehrfach präsentiert hat, dann wird klar, dass wir viel erklären und erläutern müssen. Bei unserem Open Data Portal bitten wir um Bewertungen und Beiträge. Nur so können wir nach und nach einerseits die Einfachheit der Bedienung und andererseits die Mächtigkeit der Software erhalten, die eine Politik des Gehört-Werdens und der Bürgerbeteiligung aller mit Hilfe des Internets ermöglicht.

Keine Frage, diese Techniken machen persönliche Begegnungen nicht überflüssig. Diese Konferenz ist ein Beweis, dessen es eigentlich gar nicht bedarf, denn Sie alle wissen dies. Ich freue mich jetzt auf weitere Beiträge der Referenten und auf einige Stunden in Ihrem Kreis. Gespannt bin ich beispielsweise auf das, was Prof. Veit zu Cloud Computing vorträgt und welche Lösungen er vorschlägt.

Ich bedanke mich bei der Alcatel-Lucent Stiftung, dass Sie die Veranstaltung in Baden-Württemberg und auch in unserem Haus stattfinden lässt. Gerne biete ich Ihnen unser Haus auch für das nächste Jahr an. Ich wünsche der Konferenz viele gute Gespräche und freue mich, mich daran beteiligen zu können.

Dr. Herbert O. Zinell ist Ministerialdirektor im Innenministerium Baden-Württemberg.

Grußworte

Erich Zielinski

Bereits zum sechsten Mal lädt die Alcatel-Lucent Stiftung in Kooperation mit der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg und in diesem Jahr mit der Zeppelin-Universität Friedrichshafen und dem Innenministerium Baden-Württemberg zur internationalen Hochschulkonferenz One Stop Europe.

Die Konferenzreihe One Stop Europe wurde als Forum für den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis über die Entwicklung des Electronic Government in Europa und besonders für den wissenschaftlichen Informationsaustausch der Partnerhochschulen der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg eingerichtet.

Den Anfang nahm die Reihe im Jahr 2007 mit dem übergeordneten Thema „Mittel- und Osteuropa im E-Government“. Im Vordergrund standen noch sehr stark die Umsetzung kommunaler E-Government-Anwendungen und das generelle Angebot von Online-Verfahren.

Bereits ein Jahr später wurde die erste thematische Spezifizierung vorgenommen – die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Europa gab den inhaltlichen Rahmen für die zwei Tage intensiven Austauschs. Es folgten in den weiteren Jahren die Themen

- Electronic Public Management,
- Qualitätsmanagement im E-Government,
- Bürgerservices und
- in diesem Jahr das Open Government.

Technik hilft, neuartige Informationsangebote einer bürgernahen Verwaltung zu realisieren. Aber auf dieser Grundlage können auch neuartige Instrumente für eine demokratische Bürgerdiskussion entwickelt werden. U.a. das „2.0-Anhängsel“ an die Termini Partizipation und Transparenz dürfte in Zukunft beim E-Government und als ein Gestaltungsmerkmal des Open Government ebenfalls eine Rolle spielen. Denn die Bürgerinnen und Bürger rufen nach veränderten Rollen im Dreieck mit der Politik und der Verwaltung.

Noch ist natürlich nicht alles optimiert, es gibt noch genug zu tun. Die heutigen und zukünftigen Anstrengungen adressieren Produktivität, stetig zu verbessernde Serviceorientierung und Kommunikationsqualität.

Und zu einer höheren Qualität gehören nicht nur die Netz-Infrastrukturen, die E-Government in der Tat erst möglich machen, sondern auch die Aspekte der Nutzbarkeit, also die Nützlichkeit von Internet-Angeboten sowie deren Benutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit, Effizienz, Transparenz der Organisation, Partizipationsangebote sowie – ganz wichtig – Datenschutz und Datensicherheit.

E-Government ist das Produkt einer seit mehreren Jahrzehnten voranschreitenden Informatisierung der Verwaltung, ein wesentlicher Baustein der Informationsgesellschaft und muss als solcher umfassend gestaltet und weiter ausgebaut werden.

Das Oberthema Electronic Government ist in den Aktionslinien der Stiftung ausdrücklich verankert. Im Jahr 2002 wurde das Hochschulkolleg E-Government gegründet. Es wurde als neutrale und transdisziplinäre

Plattform und mit dem Ziel eingerichtet, Beiträge für die Modernisierung der Verwaltung zu leisten und Impulse für den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis auf dem Gebiet des E-Government zu geben. Hinsichtlich seiner Bedeutung für zukunftsgerichtete Diskussionen und Konkretisierungen einzelner Detailbereiche ist das Kolleg in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen.

Renommierte Expertinnen und Experten gaben und geben wirkungsvolle Impulse zur laufenden, vor allem aber auch zur zukünftigen Diskussion einzelner Aspekte dieses umfassenden Feldes. Die Stiftung behandelt hier unterschiedliche Themen an unterschiedlichen Schnittstellen – zur Politik, zur Wirtschaft, zu den Bürgerinnen und Bürgern. Datenschutz und Datensicherheit rücken daher ebenso in den Fokus der Diskussion wie z.B. auch die Sicherheitskommunikation, zu welcher im Juni wiederum unsere in Fachkreisen fest vorgesehene Jahrestagung gemeinsam mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund stattfindet.

Über den eigenen nationalen E-Government-Rand hinauszublicken, war der Stiftung

schon immer ein Anliegen – von Anfang an stand der internationale Austausch auf der Tagesordnung des Hochschulkollegs.

Und auch dafür engagieren wir uns nicht alleine. Nur in Kooperationen sind solche großen Vorhaben zu stemmen. Zumal ein One Stop Europe in der Praxis gewiss nicht nur eines Promotors bedarf. Gefordert sind hier der Bund, die Länder und die Kommunen ebenso wie Organisationen der Wirtschaft und der Gesellschaft.

Zwei themenreiche Tage liegen vor uns. Lassen Sie uns die Informierung durch die Beiträge der Expertinnen und Experten ergänzen durch viel Austausch. In den Diskussionen, in den Pausen und heute Abend in den Räumen und auf Einladung der Württembergischen Gemeindeversicherung.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit und ich wünsche uns allen intensive Anregungen und intensive Gespräche!

***Dr. Erich Zielinski** ist Direktor der Alcatel-Lucent Stiftung.*

Partizipation bei öffentliche Planungen – Wege zur Beteiligung

Ortwin Renn

1 Ausgangslage

Politikverdrossenheit, St.-Florians-Prinzip, Wutbürger, Protestkultur, Besitzstandswahrung, Anspruchsmentalität – diese Schlagworte kennzeichnen die aktuelle Debatte um die Rolle der Bürgerin und des Bürgers in unserer heutigen Gesellschaft. Allein die Tatsache, dass ein Beschluss demokratisch zustande gekommen ist, reicht oft nicht mehr aus, um Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen. Dies hat sich besonders deutlich bei den Auseinandersetzungen um „Stuttgart 21“ gezeigt.

Warum ist es zu dieser Legitimationskrise gekommen? Ohne diese Frage erschöpfend beantworten zu wollen, erscheinen folgende Faktoren von besonderer Bedeutung zu sein¹:

- In einer zunehmend dichteren Besiedlung und Vernetzung sind Risiken und Nutzen von Planungsvorhaben nicht gleich verteilt. In der Regel fällt der Nutzen bei einer Menge meist anonymer Konsumenten oder Produzenten an, während überwiegend die Standortbevölkerung das Risiko trägt. Dies führt zu wahrgenommenen Verletzungen

des Fairness-Prinzips. Warum soll ein Teil der Bürgerschaft Nachteile in Kauf nehmen, wenn überwiegend andere von dem Nutzen profitieren?

- Die Notwendigkeit der jeweiligen Planungsziele und -inhalte ist häufig auch unter Fachleuten umstritten (zumindest in dem Ausmaß, wie es viele Antragsteller wünschen). In der öffentlichen Auseinandersetzung um das Für und Wider bestimmter Planungsinhalte lässt sich daher jede mögliche Haltung durch Rückgriff auf irgendeinen Experten begründen. Das Expertendilemma führt dazu, dass Sachwissen als potentiell integrative Kraft für den Ausschluss von Behauptungen nicht mehr oder nur in geringem Maß zur Verfügung steht.
- Es klafft häufig eine Kluft zwischen den von den Fachleuten berechneten Konsequenzen und Risiken der jeweiligen Vorhaben und den von der Bevölkerung wahrgenommenen Folgeproblemen. Wie psychologische Untersuchungen nachweisen, spielt bei der Beurteilung von Risiken neben der Wahrscheinlichkeit und des Ausmaßes des Risikos auch sogenannte qualitative Risikomerkmale eine wichtige Rolle. So macht es einen wichtigen Unterschied, ob Risiken beispielsweise freiwillig auf sich genommen oder von dem Risikoträger aktiv kontrolliert werden können.
- Der Protest gegen zentrale politische Planung nährt sich auch aus der Erfahrung der Bedrohung der eigenen Lebenswelt. Immer mehr Bürger sehen sich in ihrem Alltagshandeln durch professionelle Expertenurteile und institutionelle Eingriffe eingegrenzt. Was sich in ihrer Gemeinde ab-

¹ Gabriel, O./Völkl, K. 2004: Politische und soziale Partizipation. In: O. Gabriel/E. Holtmann (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. Oldenbourg: München und Wien, S. 523-573; Kuklinski, O./Oppermann, B. 2010: Partizipation und räumliche Planung, In: D. Scholich/ P. Müller (Hrsg.): *Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung*. Internationaler Verlag der Wissenschaften: Frankfurt am Main, S. 165-171; Renn, O. 2004: The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In: T. McDaniels/M. J. Small (Hrsg.): *Risk Analysis and Society: An Interdisciplinary Characterization of the Field*. Cambridge University Press: Cambridge, S. 289-366.

spielt, entzieht sich mehr und mehr ihrer Kontrolle und ihrer Einflussnahme. Als Gegenreaktion versuchen sie, alles, was Ihnen von außen aufgezwungen erscheint, abzuwehren und ihre eigene kollektive Identität zu wahren.

- Schließlich ist der Protest gegen Risikoanlagen häufig auch ein Protest gegen die Art, wie Beschlüsse in der politischen Arena zustande kommen. Der Prozess der Entscheidungsfindung ist mindestens ebenso bedeutend wie die Entscheidung selbst. Mit zunehmenden Bildungsstand und ökonomischen Wohlstand wächst der Wunsch nach Teilhabe an der Entscheidungsfindung, vor allem dann, wenn die persönliche Lebenswelt betroffen ist.

Misstrauen gegenüber öffentlicher Planung ist durch viele Faktoren begründet und von daher auch nicht als ein vorübergehendes Phänomen zu sehen. Vertrauensverluste lassen sich nicht durch Information ausgleichen. Dementsprechend laufen auch alle Vorschläge, die auftretenden Konflikte durch bessere Erziehung, Aufklärung oder Informationskampagnen zu bewältigen, ins Leere. Aktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen². Im ersten Fall geht es um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess der Entscheidungsfindung, in dem alle Interessen und Werte berücksichtigt werden; im zweiten Fall um eine angemessene Beteiligung der Menschen, die direkt

² Webler, Th./Tuler, S. 2008: Organizing a Deliberative Participatory Process: What Does the Science Say? In: S. Odugbemi/Th. Jacobsen (Hrsg.): *Governance Reform Under Real-World Conditions*. Citizens, Stakeholders and Voice. The World Bank: Washington, D.C., S. 125-160.

oder indirekt von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen sind.

2 Was kann Bürgerbeteiligung leisten?

Bürgerbeteiligungsverfahren bieten vor diesem Hintergrund einen möglichen Lösungsweg an. Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die bei komplexen Planungsentscheidungen für eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen³:

- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der

³ Gabriel, O./Brettschneider, F. 1998: Politische Partizipation. In: O. Jarren, U. Sarcinelli /U. Saxer (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 285-291; Newig, J. 2007: Does Public Participation in Environmental Decisions Lead to Improved Environmental Quality? Towards an Analytical Framework. *International Journal of Sustainability Communication*, Special Volume on Communication, Cooperation, Participation, Heft 1, Nr. 1, S. 51-71; Stirling, A. 2008: "Opening Up" and "Closing Down": Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology and Human Values*, Heft 33, Nr. 2, S. 262-294.

betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein. Dieses Erfahrungswissen kann je nach Problemtyp eine wichtige Bereicherung und gelegentlich auch eine Korrektur des Expertenwissens darstellen, vor allem dann, wenn die Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Realität stark streuen oder die Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen⁴.

- Zum zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Da Entscheidungen auf Folgewissen und Urteile über die Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Wünschbarkeit der Folgen explizit zu erheben und (mit) als Grundlage für die eigene Entscheidung aufzugreifen. Es gibt viele Formen, Präferenzen zu erkunden und in die Entscheidungsfindung einzubinden. Das reicht von den eher passiven Instrumenten der Befragung und der Fokusgruppen bis zu den eher gestaltenden Formen von Konsensuskonferenzen, Bürgerforen, Planungszellen u.a.m.
- Zum dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Ressourcen dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung. Dahinter steht die

Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen Anspruch auf eine Ressource erheben, am besten in einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine faire Verteilung finden sollen. Traditionelle Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertreter sind ebenso Beispiele für diese Funktion wie Aushandlungsprozesse über Emissionszertifikate oder Kompensationsverhandlungen für erlittene Umweltbelastungen.

- Zum vierten kann Bürgerbeteiligung als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zumutbarkeit von normativen Setzungen für alle Betroffenen (über den Kreis derer hinaus, die an dem Diskurs teilnehmen).
- Zum fünften kann Bürgerbeteiligung als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen.

⁴ Renn, O. 2010: The Contribution of Different Types of Knowledge Towards Understanding, Sharing and Communicating Risk Concepts. *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies*, Vol. 2. No. 2, S. 177-195.

3 Reformbedarf

Über die Defizite der deutschen Planungspraxis ist viel diskutiert worden⁵. An dieser Stelle sollen nur einige wenige zentrale Punkte benannt werden, bei denen eine Reform der geltenden Planungspraxis sinnvoll und erfolgversprechend erscheint:

- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit bereits in der Zielfindungsphase:* Je komplexer und unsicherer sich die Ausgangssituation darstellt, umso wichtiger ist es, einen Konsens bei der Frage, was man erreichen will und wozu dies dienen soll, herzustellen. Es kann nicht darum gehen, dass man die Bürgerinnen und Bürger lediglich entscheiden lässt, ob man das Atomkraftwerk mit Efeu oder wildem Wein bewachsen lässt, sondern es geht darum, wie die Gesellschaft im Zielkonflikt zwischen Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, Klimaschutz und Sozialverträglichkeit einen ethisch akzeptablen und sozial akzeptierten Weg finden kann, um kollektiv Ziele umzusetzen. Die frühzeitige Einbindung ist essentiell für das Gelingen von Beteiligung, wobei die bestehende Rechtslage wesentlich mehr frühzeitige Beteiligung erlaubt, als derzeit praktiziert wird.
- *Weiter Spielraum für die Beteiligung:* Die Festlegung, wie groß der Spielraum für die Beteiligung der Bürger an der Entscheidung ist, bestimmt weitgehend das Gelingen von Beteiligungsverfahren. Wenn nicht von Anfang an klar kommuniziert wird, an welchen Entscheidungen die Bürger unmittelbar beteiligt sind, gerät

auch eine frühzeitige Beteiligung, etwa bei der Bedarfsplanung, zur Alibiveranstaltung und es droht ein Vertrauensverlust.

- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit durch ein strukturiertes Verfahren von aufeinander abgestimmte Verfahrensschritte:* Aufgrund der Pluralität der Gesellschaft und ihrer funktionalen Ausdifferenzierung ist es wenig erfolgversprechend, mit einem Beteiligungsverfahren alles „erschlagen“ zu wollen. Auch der oft geforderte Volksentscheid ist kein Allheilmittel der Partizipation. Es kann unter bestimmten Umständen (etwa bei gleich gut begründbaren Alternativen) am Ende einer Kette von vorgelagerten Beteiligungsverfahren stehen. Zentral ist, dass bei politisch weitreichenden Entscheidungen das beste Sachwissen, gerechte und faire Vorschläge zur Behandlung konfligierender Interessen, eine den Grundwerten angemessene Abwägung der Vor- und Nachteile und mehrere, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zumutbare und akzeptable Lösungsvorschläge einbezogen werden.
- *Vorrang der Transparenz vor Vertraulichkeit und Abgeschlossenheit:* Je komplexer die Beteiligungsstruktur desto verwirrender ist der Entscheidungsprozess für diejenigen, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Ein Höchstmaß an Transparenz wäre erreicht, wenn die Bevölkerung die Kanzlerin in einem TV-Container Tag und Nacht beim Regieren beobachten könnte. Das bedeutet: Je mehr Formen der Beteiligung in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen werden, desto größer ist die Gefahr der Intransparenz. Umso wichtiger ist es deshalb, die verschiedenen Formate der Beteiligung so weit wie möglich öffentlich zu machen. Gerade aus dem angelsächsischen Raum

⁵ Papadopoulos Y./ Warin P. 2007: Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research*, Heft 46, Nr. 4, 445-472; Renn, O. 2008; a.a.O., S. 320ff.

ist gut dokumentiert, dass prinzipiell offene Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit von „Fenster- oder Balkonreden“ nicht erhöhen und die Ernsthaftigkeit von Verhandlungen nicht infrage stellen.

- *Notwendigkeit der begleitenden Kommunikation:* Die schon zum Stereotyp gewandelte Formel „es handele sich nicht um Politik-, sondern um Kommunikationsversagen“ greift zu kurz. Keine noch so gute Verpackung kann ein schlechtes Politikprodukt im besseren Licht erscheinen lassen. Im Gegenteil: ein schlechtes Produkt in einer tollen Verpackung verärgert noch mehr, als wenn man ehrlich zugibt: Besser geht es halt nicht. Die offene Debatte über Zielkonflikte, negative Auswirkungen oder verbleibenden Unsicherheiten ist zwar anfangs unangenehm für die Politik, aber schafft auf Dauer Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Dies gilt auch für Beteiligung: Kommunikation ist kein Ersatz für Beteiligung, sondern eine notwendige und zielführende Begleitung.
- *Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung:* Es ist selbstverständlich, dass niemand einem Amateur zutrauen würde, die Statik einer Brücke zu beurteilen oder die Erfolgsaussichten einer Operation abzuschätzen. Bei Beteiligungsverfahren ist das offenbar anders: Es gibt immer Experten, die es besser wissen: Eine Gruppe moderieren kann ja wohl jeder oder jede. Sieht man sich einmal im Ausland um, dann fällt auf, dass etwa in den USA hochspezialisierte Dienstleister entstanden sind, die unter dem Thema „Alternative Dispute Resolution“ oder dem Begriff „Facilitation“ professionelle Begleitung und Steuerung partizipativer Prozesse anbieten. Inzwischen gibt es einen umfangreichen Wissensstand darüber, wie Beteiligungsverfahren

zu strukturieren und zu kombinieren sind, wie man diese am besten anleitet, steuert und moderiert und wie man mit auftretenden Konflikten am besten umgehen kann. In den USA ist es üblich, dass ein Prozent des Gesamtwertes einer Maßnahme für Prozesssteuerung ausgegeben wird.

- *Notwendigkeit einer praxisorientierten Partizipationsforschung:* Trotz des zweifelsohne fundierten Wissensstandes über Partizipationsverfahren und ihrer Wirkungen ist vor allem die praktische Umsetzung von Verfahrenskombinationen ein weitgehend unerforschtes Gebiet.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Bürgerbeteiligung ist aber die Bereitschaft der Politiker und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung sondern als Hilfsstellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. In einem 2008 herausgegebenen Gutachten der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften zu Beteiligungsverfahren in Umwelt- und Gesundheitsfragen wurde auf der Basis von Metaanalysen der vorliegenden Evaluationen die zentrale Erkenntnis gewonnen, dass der Erfolg von Beteiligung am stärksten davon abhängt, welche Erwartungen die Initiatoren damit verbinden⁶. Waren diese positiv und ergebnisoffen, kam es meist zu einem erfolgreichen Abschluss der Beteiligungsmaßnahmen. Waren die Initiatoren jedoch skeptisch oder sogar negativ eingestellt, wirkte sich dies direkt auf die Motivation und Kompromissbereitschaft der mitwirkenden Personen

⁶ US-National Research Council of the National Academies 2008: Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making. Washington, D.C.: The National Academies Press.

auf. In zwei Drittel der untersuchten Fälle führte dies zu Abbruch oder einem wenig zufriedenstellenden Ergebnis. Es ist also nicht sinnvoll, Beteiligung zu verordnen, sondern es gilt vielmehr alle Beteiligte davon zu überzeugen, dass in einer komplexen und pluralen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die politisch verfasste Ordnung und Kultur beleben und bereichern kann.

Prof. Dr. Ortwin Renn ist Lehrstuhlinhaber für Technik- und Umweltsoziologie an der Universität Stuttgart, Direktor des gemeinnützigen Forschungsinstituts Dialogik und Vorsitzender des Nachhaltigkeitsbeirats von Baden-Württemberg (NBBW).

Skizzen eines Memorandums zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government)

Jörn von Lucke

Die Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik hat sich über die vergangenen Monate hinweg Gedanken zu einem Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung gemacht. Ausgehend von einem Workshop zu Open Government in Berlin im Oktober 2011 im Rahmen der INFORMATIK 2011 haben die Mitglieder des Leitungsgremiums unter Koordination von Prof. von Lucke gemeinsam ein Positionspapier erarbeitet, das im Sommer 2012 von dem Präsidium der Gesellschaft für Informatik beschlossen werden soll.

Die Vorstellung des Entwurfs und die anschließende Diskussion im Rahmen der One Stop Europe 2012 sollten dazu dienen, Ideen und Impulse aus dem Kreise der Teilnehmer und Experten zu gewinnen. Ohne die Inhalte des Memorandums vorwegnehmen zu wollen und damit dem Präsidium der Gesellschaft für Informatik vorzugreifen, werden in diesem Beitrag lediglich die groben Linien dargestellt, die so auch in Stuttgart angesprochen und sich aus Sicht der Mitwirkenden in der Veröffentlichung wiederfinden sollten.

Die zunehmende Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government) über Transparenz, Bürgerbeteiligung, Zusammenarbeit und Innovation wird vor allem durch die Verwendung sozialer Medien und Web 2.0-Technologien geprägt. Aus Sicht der Autoren besitzt diese Öffnung sieben unterschiedliche Facetten: Offenheit, Transparenz, Verantwortungsbewusstsein, Beteiligung, Zusammenarbeit, Kohärenz und wirtschaftlicher Nutzen sind jene sieben Schwerpunkte, auf die be-

sonderen Wert zulegen ist. 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. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien können Transparenz sicherstellen, indem durch sie Vorgänge, Argumente, Entscheidungen und deren Konsequenzen von außen nachvollziehbar werden. 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. Verantwortungsbewusstsein in offenen Strukturen bedeutet, dass von Regierung und Verwaltung ein vertrauensvolles und verantwortungsbewusstes Handeln erwartet wird. Web 2.0-Technologien eröffnen zudem vollkommen neue Formen der Beteiligung der Bürger an Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Mit der Bereitstellung von kollaborativen Werkzeugen werden verteilte Gruppen in die Lage versetzt, gemeinsam ergebnisoffen Texte und Dokumente zu erstellen, Software zu programmieren, zielorientiert zu handeln, konstruktiv zu kommentieren und Ergebnisse zu bewerten. Mit Kohärenz wird im Rahmen der Öffnung ein stimmiges nachhaltiges Handeln unter Berücksichtigung verschiedener Zielvorstellungen beschrieben. Mit der Öffnung von Staat und Verwaltung ist mittelfristig ein wirtschaftlicher Nutzen verbunden: Open Innovation generiert Innovationsimpulse von außen und wird zum Treiber für Innovationen und Kreativität. Offene Prozess- und Wertschöp-

fungsketten erlauben die Einbindung Dritter in bestehende Verfahren und Abläufe. Im Sinne einer Wirtschaftsförderung können offene Daten und Informationen der Verwaltung zum Fundament neuer Geschäftsmodelle der Wirtschaft werden.

Aus Sicht der mitwirkenden Mitglieder der Fachgruppe Verwaltungsinformatik muss zugleich festgestellt werden, dass es derzeit rund um diese Öffnung noch einen ganz akuten Forschungsbedarf gibt. Neben grundlegenden Fragestellungen zum Verständnis, deren theoretischer Fundierung und deren Trends geht es um Handlungsempfehlungen: Wie kann das skizzierte Potential möglichst gut erschlossen werden? Welche Aktivitäten werden erwartet? Wie sollten die Akteure im föderalen Mehrebenensystem zusammenwirken, ohne dass das Rad mehrfach neu erfunden werden muss? Wo liegen attraktive Geschäftsmodelle? Diese und viele weitere Fragen sollten nicht nur monodisziplinär beantwortet werden. Ganz im Sinne der Verwaltungsinformatik und dem Verständnis der Fachgruppe sollten sie gemeinsam interdisziplinär und mit Hilfe kollaborativer Werkzeuge offen bewältigt werden.

Hieraus lassen sich unterschiedliche Handlungsempfehlungen ableiten, etwa um rasch

ein gemeinsames Verständnis der Öffnung von Staat und Verwaltung zu finden, aus dem sich Leitbilder, ambitionierte Ziele und Strategien zur Erreichung dieser Vorgaben ableiten lassen. Hierzu empfiehlt sich ein offener Erkenntnisprozess, wie er etwa derzeit von der internationalen Open Government Partnership (<http://www.opengovpartnership.org>) vorgeschlagen wird. 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 und damit eine pragmatische internationale Zusammenarbeit könnten Verwaltung, Bürger und Wirtschaft gleichermaßen profitieren.

Prof. Dr. Jörn von Lucke ist Lehrstuhlinhaber an der Zeppelin-University Friedrichshafen und leitet dort das Deutsche Telekom Institute for Connected Cities (TICC).

Open Government in Baden-Württemberg

Georg Schäfer

Die 2011 gewählte grün-rote Landesregierung von Baden-Württemberg hat die Politik des Gehörtwerdens, der Bürgerbeteiligung und des Open Government als einen Schwerpunkt ihrer Regierungstätigkeit in den Koalitionsvertrag „Der Wechsel beginnt“ aufgenommen. Dies traf auf eine bereits vorhandene positive Haltung von Bürgerinnen und Bürgern zu diesem Thema. Unternehmen, Behörden und Wissenschaft unterstützen dies tatkräftig.

Beispiele aus Baden-Württemberg

Kein Wunder, dass bei dieser positiven Einstellung zu Open Government auch bereits viele herausragende Beispiele in Baden-Württemberg existieren. Ein Seminarprojekt am geographischen Institut der Universität Heidelberg hat einen Internet-Auftritt realisiert, der eine Bürgerbeteiligung beim Projekt Konversionsflächen (d.h. bislang militärisch genutzte Fläche) für mehrere Gemeinden (etwa Heidelberg und Mannheim) erlaubt. (vgl. <http://www.konversion-gestalten.de/>). Ein anderes herausragendes Beispiel ist der Citybahnhof in Ulm. Als Hilfe für eine kom-



Abb. 1: Eröffnungsbildschirm für die Bürgerbeteiligung zum Citybahnhof (<http://www.citybahnhof.ulm.de>)

plexe Baumaßnahme, bei der ein mit gestaltender Bürger abstrakte Baupläne lesen und vergleichen können muss, wurde in Ulm ein sehr ehrgeiziges Projekt umgesetzt. In Ulm ist es gelungen, die Thematik übersichtlich zu präsentieren (vgl. Abb. 1).

Der Bürger kann sich bei dieser Darstellung sofort ein Bild davon machen, was er mitbestimmen kann. Er weiß genau, worum es geht, und das in der Stadt bekannte Logo ist unmissverständlich zu erkennen. Weitere Beispiele sind etwa die Beteiligung der Studenten beim Aufbau einer verfassten Studentenschaft und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gesamtkonzeption zum Waldnaturschutz.

Kommunalplanung und -entwicklung sind eindeutig die Themen, die den Bürger besonders interessieren.¹ Die verantwortlichen Behörden müssen die Ergebnisse der elektronischen Beteiligung bewerten: Sind es überwiegend Senioren, die sich beteiligen? Haben einseitig orientierte oder extreme Gruppen versucht, die Beteiligung zu beeinflussen?

Wichtig ist zu erkennen, dass personalisierte Beiträge und komplexe Sachverhaltsdarstellungen zusammen mit vielfältigen persönlichen Diskussionsbeiträgen verwaltet werden müssen. Die Zuständigen wollen eine möglichst repräsentative Beteiligung erreichen und dafür auch Anhaltspunkte finden können.

Datenschutz und Open Government: anonyme und repräsentative Beteiligung

Die Datenschutzgrundsätze der Datensparsamkeit und der Zweckbindung müssen in den Vordergrund gestellt werden, will man die Bevölkerung für eine breite Teilnahme am Open Government gewinnen. Hier ist noch einiges zu tun. Heute verlangen elektronischen Beteiligungsplattformen persönliche Registrierungen, meist über eine E-Mail-Adresse. Die Hoffnung ist, auf diese Weise eine gewisse repräsentative Beteiligung zu erhalten. Wie wir alle wissen, gelingt dies nicht, weil ein Nutzer mit mehreren E-Mail-Adressen und verschiedenen Altersangaben angemeldet werden kann. Alle anderen Angaben zum Nutzer können ebenfalls beliebig sein. Da die personenbezogene Datenspeicherung somit ihren Zweck nicht erfüllt, kann man selbst bei freiwilliger Registrierung keine Rechtsgrundlage für eine Speicherung finden. Abgesehen davon findet man bei praktisch keiner Registrierung von heutigen Open Government Lösungen eine ausreichende Datenschutzerklärung.²

Beispiele von Beteiligungen über Open Government lassen – vom Ergebnis her geschlossen – vermuten, dass nur bestimmte Bevölkerungsgruppen, etwa Senioren oder Studenten, beteiligt waren und dadurch das Gesamtergebnis einseitig wurde. Dann liefert das Open Government aber keine verlässliche Grundlage für politische Entscheidungen und ist wertlos. Notwendig ist folglich eine anonymisierte und dennoch repräsentative Open Government Lösung. Dies gelingt etwa durch eine Anonymisierungsfunktion bei einem eID-Server. Der im Vortrag erläuterte

¹ Empirische Studie MATERNA und Hochschule Harz (FH), MATERNA GmbH Information & Communications, Hochschule Harz (FH) v. 8. November 2011, E-Partizipation in der öffentlichen Verwaltung

² Diese Aussagen waren wie die angegebenen Internet-Adressen zum Stand 27. April 2012 richtig

Vorschlag ist in Abb. 2 skizziert: Bürgerinnen und Bürger melden sich bei einem eID-Server an. Ebenso melden sich alle Open Government Anwendungen an diesem Server an. Der eID-Server vergibt jedem angemeldeten und somit auch identifizierten Nutzer ein eindeutiges Ticket für jede Open Government Anwendung. Die beim eID-Server angemeldeten Bürgerinnen und Bürger sind frei, ihr Ticket zu nutzen oder verfallen zu lassen. Bei einer mehrfachen Nutzung eines Tickets kann man entweder nur die letzte „Stimmabgabe“ registrieren, oder auch den Meinungswandel im Laufe der Zeit. Sofern keine Re-Identifizierung zu befürchten ist (oder die Bürgerinnen und Bürger zugestimmt haben), kann das Ticket auch grobe Altersklassen, Einkommensklassen usw. an die jeweilige Open Government Anwendung weitergeben. Um optimale Rechtssicherheit

zu bieten wäre es sinnvoll, eine derartige Anonymisierungs-Infrastruktur in einem Open Government Gesetz (oder Informationsfreiheitsgesetz) zu regeln. Die Regelung sollte so erfolgen, dass auch zu diesem Vorschlag vergleichbare technisch-organisatorische Modelle zugelassen sind.

Auswirkungen von Open Government auf E-Government

Mit der politischen Diskussion zur Bürgerbeteiligung geht eine erfreuliche Bereitschaft von Politik und Verwaltung einher, ihre bisherige Vorgehensweise hinterfragen zu lassen und sich neuen Überlegungen aus der Bevölkerung zu öffnen. Stellt man bei den heutigen E-Government-Lösungen die Einfachheit und Bürgerorientierung in den Vordergrund, können andere Lösungen entstehen, als sie bisher im Rahmen der strikten Umsetzung der

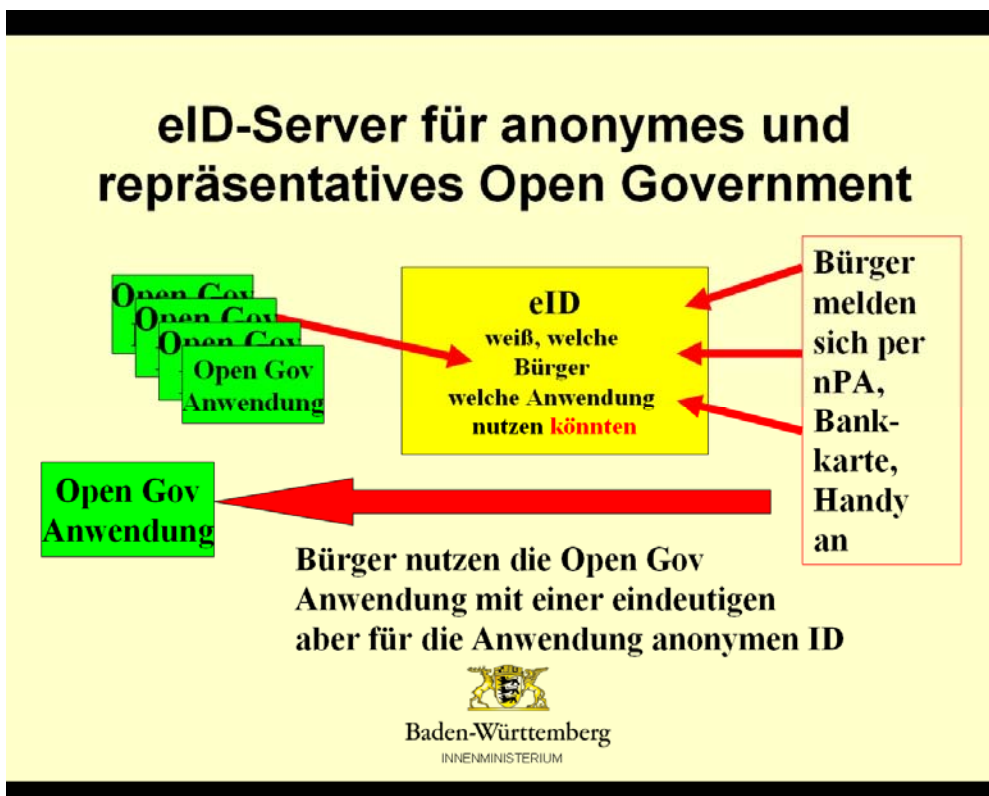


Abb. 2: Anonymisierungsfunktion des eID-Servers

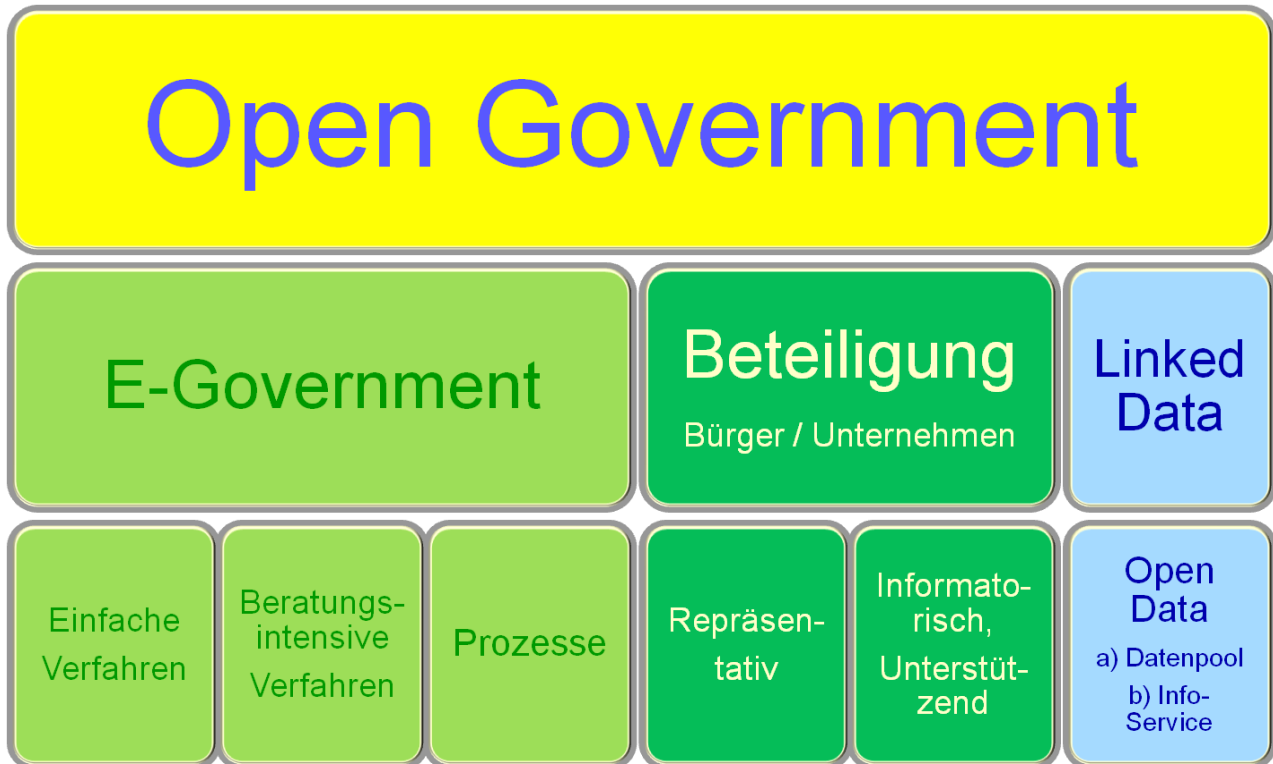


Abb. 3: Vorschlag für die Verwendung von Begriffen des Open Government

jeweils aktuellen Rechtsvorschriften entstanden sind. Hierbei sind die grundlegenden Arbeiten von Birgit Schenk und Gerhard Schwabe zu elektronischen Bürgerdiensten heranzuziehen. Diese beiden Wissenschaftler haben festgestellt, dass elektronische Bürgerdienste entweder sehr einfach oder bei entsprechender Komplexität sehr komfortabel sein müssen.³ Keine Frage, dass die Behörden dann darauf abzielen sollten, die Zahl der einfachen Bürgerdienste zu erhöhen und die unvermeidlich komplexen Bürgerdienste zeitgemäß durch Internet-Dienste zu gestalten. Einfache Bürgerdienste sind heute etwa die Bestellung einer Mülltonne oder von Briefwahlunterlagen. Es könnten – nach einigen Rechtsänderungen und Vereinfachungen

im jeweiligen Fachrecht – auch einfache Genehmigungen und Anzeigen so gestaltet werden, etwa

- die Beschäftigung einer Haushaltshilfe: Wer eine Haushaltshilfe beschäftigt kauft einen Gutschein für ein bestimmtes Arbeitszeit-Kontingent. Die Haushaltshilfe kann den Gutschein einlösen und erhält dadurch eine Gutschrift für spätere Rentenleistungen usw. Derartige Verfahren waren in Deutschland schon üblich.
- die Anforderung einer Steuernummer,
- die Bestätigung einer einfachen Steuererklärung: Wenn die Meldesysteme etwa der Krankenversicherungen, der Banken usw. erweitert und die steuerlichen Pauschalsätze vereinfacht würden, könnte man wie in anderen Ländern auch eine einfache Steuererklärung realisieren. Die Steuerverwaltung sendet nach Eingang aller Mel-

³ Birgit Schenk, Gerhard Schwabe, Von Bürgern und Bürgerberatern, Alcatel-Lucent Stiftung, Stiftungsreihe 96, 2012

dungen eine Mail oder SMS mit einem Entwurf der Steuererklärung des jeweiligen Kalenderjahres an den Steuerpflichtigen, die dieser dann nur noch bestätigt, falls er keine Änderungen beantragen will. Die Rationalisierungsüberlegungen in Deutschland gehen in keine grundlegend andere Richtung.

Komplexe online Dienste sind etwa die energetische Sanierung eines Gebäudes, die Unternehmensgründung und die Arbeitslosigkeit. Bei diesen Themen mag es irgendwann Vereinfachungsvorschläge geben, derzeit liegen sie nicht vor. Eine intensive Beratung (auch durch Open Data Angebote) und lösungsorientierte effiziente Bürgerdienste sind deshalb bei komplexen Verwaltungsprozessen notwendig.

Die in Abb. 3 beschriebene Begrifflichkeit würde deutlich machen, dass Open Government mit seinen verwaltungsreformerischen Ansprüchen im Vordergrund steht. E-Government stellt die Umsetzung nach der Diskussion der Optimierung der Verwaltung dar. Dies entspräche auch den heute gängigen Definitionen im EU E-Government Aktionsplan, im Entwurf des E-Government Gesetzes des Bundes und in der Digitalen Agenda der EU.

Open Data und Linked Data

Wer bei Open Government davon ausgehen will, dass auch die Leistungsträger der Gesellschaft, nämlich Berufstätige in der Altersklasse von 25 bis 65 Jahren mit Kindern und Enkeln, eine effiziente Beteiligung erhalten, muss die Informationsbasis erheblich vereinfachen. Open Data im Sinne von „selbst programmieren“, „experimentieren“, „Daten zusammensuchen“ ist dann keine Grundlage für

eine Bürgerbeteiligung. Das haben die baden-württembergischen Überlegungen gezeigt, denn selbst wenn Zwischenergebnisse in einem personalisierten Dokumentensafe hinterlegt würden, wären Komplexität und Zeitaufwand für eine Beteiligung zu hoch. Notwendig ist deshalb, die heutigen informationstechnischen Möglichkeiten voll auszunutzen. Bürgerinnen und Bürger werden dann entweder gezielt auf verständlich, fachlich betreute Informationsdienste der zuständigen Behörden geleitet. Oder sie können durch sich selbst verbindende Open Data Sammlungen surfen. In dem Fall profitieren sie von Linked Data, die etwa Bevölkerungs-, Einkommens- und Ausbildungsdaten automatisch auf Geodaten abbilden und ggf. auch mit Behördendaten (etwa Ausgaben für Straßeninfrastruktur) vernetzen. Auf einen Blick können dann etwa Bürgerinnen und Bürger erkennen, ob in ihrem Heimatort mehr oder weniger in die Infrastruktur investiert wird als woanders.

***LMR Georg Schäfer** leitet die IT-Koordination im Innenministerium Baden-Württemberg.*

Berlin – Open Data

39 Handlungsempfehlungen für die stufenweise Öffnung der Datenbestände

Wolfgang Both

Die Projektgruppe des ServiceStadt Berlin-Vorhabens „Von der öffentlichen zur offenen Verwaltung“ hat zum Ende des Jahres 2011 planmäßig ihren Abschlussbericht vorgelegt. Durch den Wirtschaftsstaatssekretär Nicolas Zimmer wurde der Bericht gemeinsam mit dem Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme (FOKUS) am 16. Februar 2012 in einer gut besuchten Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.

Der Staatssekretärsausschuss für die Verwaltungsmodernisierung hatte das Projekt im Februar 2011 in Auftrag gegeben, um Gegenstand und Potenziale rund um das neue Schlagwort „Open Data“ erkunden zu lassen.

Berlin hat sich frühzeitig diesen Herausforderungen gestellt und mit dem Projekt Vorarbeit für notwendige Entscheidungen geleistet. Im Koalitionsvertrag von 2011 heißt es entsprechend: *„Das Open Government wird zur Förderung von Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit ausgebaut. ... Die Koalition wird die Open-Data-Initiative des Landes fortsetzen und ausbauen. Dazu setzt sie sich für eine Prüfung der weitergehenden Offenlegung von öffentlichen Daten (z.B. Geoinformationsdaten) unter Wahrung des persönlichen Datenschutzes ein.“*

Das Projekt

Berlin betrat mit diesem Vorhaben Neuland. Keine andere deutsche Stadt hatte bisher ein Konzept zu Open Government oder Open Data vorgelegt. Daher wurde 2011 ein eige-

nes Projekt entwickelt. Das Vorhaben gliederte sich in sechs Themenblöcke:

- Bedarfs- und Potenzialanalyse
- Organisationsanalyse
- rechtliche Rahmenbedingungen
- Geschäftsmodelle
- Plattformkonzept, Technik und Standards
- Handlungsempfehlungen, Leitfaden

In der Projektphase I wurden die Analysearbeit sowie die Ausformung des Plattformkonzepts in Angriff genommen. Neben dem Auftragnehmer bestand die Projektgruppe unter Federführung der Wirtschaftsverwaltung aus Mitarbeitern der Innenbehörde, des Amtes für Statistik und der Senatskanzlei.

Der erste Berlin Open Data Day (BODDy) im Mai 2011 zeigte mit mehr als 130 Besuchern das große Interesse sowohl in der Verwaltung als auch in der Öffentlichkeit an diesem Thema. Die Veranstaltung wurde gemeinsam vom Aktionsbündnis „Open Data Berlin“, einem informellen Zusammenschluss von Netzaktivisten, Vertretern aus der Verwaltung, Forschern sowie Mitarbeitern von Firmen vorbereitet und gestaltet. Die Projektgruppe konnte hier bereits erste Ergebnisse vorstellen.

Eine weitere Erkenntnis aus der Veranstaltung war, dass die technische Entwicklung zur Sammlung und Bereitstellung von Daten durch Vorarbeiten des ITDZ Berlin sowie der BerlinOnline Stadtportal GmbH weiter vorangeschritten war, als bisher angenommen. Daher wurde mit dem Projektantrag für die

Phase II ein Ausbau über das eigentlich vorgesehene Plattformkonzept hinaus in die pilothafte Realisierung eines Datenportals eingereicht.

Mit neuen Partnern und politischem Rückenwind ging es über den Sommer an die Gestaltung des ersten Datenportals in Deutschland.

Datenportal

Das Schaufenster nach außen ist das Datenportal (<http://daten.berlin.de>). Die Datenbestände sind vorwiegend maschinenlesbar gestaltet. Um die Suche zu vereinfachen, ist als ein weiteres Merkmal in den Metadaten eine Datenkategorie vorgegeben und hilft dem menschlichen Besucher der Seite bei der Navigation durch das Angebot.

Registrierte Datenbearbeiter können selbstständig neue Datensätze einstellen bzw. bestehende aktualisieren.

Mit diesem Konzept ist es gelungen, bereits am 14. September 2011 das erste Datenportal einer deutschen Stadt freizuschalten. Ummittelbar nach der Berlin-Wahl standen bereits die Wahlergebnisse maschinenlesbar als neuer Datensatz im Portal, bereitgestellt vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Nur eine Woche später stand die „Wahl-App“ bereit, die Wahlergebnisse und Bevölkerungsdaten miteinander verknüpfte.

Ergebnisse und Umsetzung

In der Zwischenzeit sind weitere Anwendungen, aufbauend auf Berliner Datensätzen, entstanden und auch über das Datenportal verfügbar. Der Datenbestand ist kontinuierlich gewachsen, aus Landes- und Bezirksverwaltungen kommen stetig neue Beiträge.

Erste Erfahrungen aus dem Portalbetrieb sind in den Abschlussbericht eingeflossen. Er liefert auf 180 Seiten detaillierte Betrachtungen zu den o.g. Themenblöcken und schließt mit einem Stufenplan und 39 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung des Open Data-Konzepts in Berlin ab.

So wurde festgestellt, dass das rechtliche Umfeld durch viele Fachgesetze recht unübersichtlich und nicht harmonisch gestaltet ist.

Einer weiteren Klärung bedürfen die Lizenz- und Nutzungsbedingungen. Wir haben uns erst einmal an der Creative Commons Licence, die auch in Wikipedia für dort eingestellte Inhalte angewendet wird, orientiert. Diese Lizenzform ist im Internet weitgehend bekannt und akzeptiert, andererseits nicht speziell für Daten ausgelegt.

Alle Handlungsempfehlungen in der Studie sind nach einem kurz-, mittel- und langfristigen Zeithorizont gegliedert. Des Weiteren sind die Bereiche Politik, Verwaltung, Recht und Technik angesprochen.

Kurzfristig sind einige Punkte auf der politischen Ebene zu klären: Wie sollen – gemäß der zitierten Erklärung aus der Koalitionsvereinbarung – Fortsetzung und Ausbau der Open-Data-Initiative konkret erfolgen? Wird es einen Open-Data-Beauftragten geben? Wie kann der Übergang vom Labor- und den Regelbetrieb gestaltet werden? Wo wird er angesiedelt? Mittelfristige Themenstellungen sind u.a. technischer Art: Auf welche Datenformate verständigt man sich? Sind diese aus den vorhandenen Datenbeständen ableitbar? Sind Konverter zu entwickeln? Welche Weiterbildungsmaßnahmen müssen gestaltet und angeboten werden. Die Klärung offener Rechtsfragen hat sicher Langfristcharakter.

Auf dem nächsten Berlin Open Data Day (BODDy12) am 6. Juni 2012 im Berliner Rathaus werden die Senatsverwaltungen die nächsten Schritte zur Umsetzung der Open Data-Initiative vorstellen. Schwerpunkt des Treffens soll die Sicherung der Nachhaltigkeit aus der Projektphase heraus sein. Dazu werden in den gegenwärtigen Haushaltberatungen Mittel für die Sicherung des Regelbetriebes eingestellt. Danach stehen organisatorische Entscheidungen an.

Der Abschlussbericht steht zum kostenlosen Download bereit unter <http://bln.io/bEw5i3q>.

Dr. Wolfgang Both ist in der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin zuständig für die Medien-, Informations- und Kreativwirtschaft.

Open Government Stuttgart – ein kritische Anmerkung

Ralf Armbruster

Es herrscht Goldgräberstimmung. EU-Kommissarin Neelie Kroes erwartet durch die Öffnung und Freigabe nichtpersonenbezogener Verwaltungsdaten einen Wachstumsschub von 40 Milliarden Euros für die Wirtschaft. Deshalb sollen die EU-Staaten auf die Bereitstellung dieser Daten verpflichtet werden. Damit treten neben dem Transparenzgedanken massive wirtschaftliche Interessen in den Vordergrund. Doch können Open Data / Open Government diese Erwartung erfüllen? Zweifel sind angebracht.

Wirtschaftlich interessant ist ein Produkt dann, wenn ein ausreichend großer Markt dafür sein Interesse bekundet und auch bereit ist, Geld dafür auszugeben.

Nehmen wir die Marktgröße: Vorreiter in Sachen Open Data sind u. a. Wien, Berlin und München, allesamt groß genug, um für die eine oder andere Anwendung bzw. App, die auf der Basis frei verfügbarer und in offenen

Formate vorliegender Daten, eine ausreichend große Nutzerzahl zu generieren. Von besonderem Interesse sind hier in erster Linie georeferenzierte Daten. Mit ihnen lassen sich wiederum durchaus attraktive und nützliche standortbezogene Informationen bereitstellen. Nur ist es bei weitem nicht so, dass heute schon alle wichtigen Standorte oder Objekte mit Geokoordinaten versehen wären. Oder sie sind nicht vollständig oder in privater Regie.

Kritischer zu sehen ist eine Atomisierung von Anwendungen. Kaum ein Thema, für das nicht eine App entwickelt wird. Nur zur Transparenz der Verwaltung gegenüber den Bürgern trägt dies nicht bei. Neben der kommunalen Homepage und den Auftritten in den sozialen Medien werden zahllose weitere geschaffen. Bleibt zu hoffen, dass sie im Bedarfsfall auch gefunden werden.

Bei der Umsetzung der Anwendungen wird Ideenreichtum und Vielfalt unterstellt, Kreativpotenziale sollen gehoben werden. Nur kann das auch im Sinne von eGovernment sein? eGovernment steht für einen Zugang zur Verwaltung, über den Anliegen möglichst abschließend auf elektronischem Wege erledigt werden können sollen. Wer sind künftig die Anbieter dieser Online-Anwendungen. Sind es vorwiegend private kommerzielle Anbieter? Wer garantiert dann Rechtmäßigkeit und Sicherheit? Wer sind die Ansprechpartner bei Beschwerden? Wer kümmert sich dann um die kommerziell weniger attraktiven Inhalte?

The image shows a screenshot of a website with the header 'eGovernment COMPUTING'. Below the header is a navigation bar with categories like 'THEMEN', 'PUBLIC SECTOR', 'FORUM', 'EVENTS', 'FIRMENVERZEICHNIS', 'SPECIALS', and 'WHITE'. The main content area features a news article with the headline 'EU plant: Open Data soll der Wirtschaft 40 Milliarden Euro jährlich bringen'. The article text states that the EU Commission, led by Neelie Kroes, aims to boost economic growth by 40 billion euros annually through the release of administrative data. A small photo of Neelie Kroes is included, with a caption: 'Neelie Kroes verordnet Open Data und geht mit gutem Beispiel voran'. The article also includes social media sharing icons for Facebook, Twitter, and LinkedIn, and a date of '12.12.2011 | Redakteur: Gerald Viola'.

OPEN GOVERNMENT DATA AUSTRIA

Unser gemeinsames Ziel ist es, öffentliche Daten (GIS-Daten, Mikrozensus, Volkszählung, Umweltdaten, Verkehrsdaten, Daten versch. NPOs, NGOs, etc.) in Menschen- und maschinenlesbarer Form der Bevölkerung und der Wirtschaft frei verfügbar zu machen. Diese private Initiative arbeitet in Kooperation mit der öffentl. Hand und div. Bundesämtern und Organisationen. [mehr](#)

OGD Business Day 2012
22. März 2012
Thementag zum nachhaltigen Entwicklung der zu hebenden Ökonomischen Potentiale von OGD [mehr]

OECD Data of the Day

- Knapper Vorsprung! 2011 hatten deutsche Haushalte 3,6 Prozent mehr verfügbares E...
- Lehrgiebig: Mit 51.000 Dollar pro Jahr liegt das Startgehalt eines deutschen Sek...

Futurezone Open Data Blog

- Geschäftsmodelle mit offenen Daten
- Open Government in Mindmap-Form
- Gedichte für Open Data: Gewinner gekürt

Das neue Gold heben ... österreichische Community arbeitet am ökonomischen Potential von OGD

Do, 2012-03-29 10:02 - thurnert | [Anmelden](#) oder [Registrieren](#) um Kommentare zu schreiben

Open Government Data muss neben dem (gerade jetzt) so wichtigen Potential als Transparenzinstrument auch seine ökonomische Relevanz beweisen, um als dauerhaftes Projekt in den nächsten Jahren bestehen zu können. So David Eaves in seiner Keynote zum 2. Europäischen OGD-Camp 2011 in Warschau.

Gerade in Österreich gibt es dafür gute Voraussetzungen, sind doch die Akteurinnen aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft gut vernetzt und können so auf "Armlänge" an Lösungen arbeiten. Tatsächlich ist die Diskussion hierzulande auch bereits am Anrollen.

1 Startschuß lieferte der von der OKFO und der Semantic Web Company veranstaltete **OGD Businessday 2012**. Über 100 Teilnehmer bildeten sich am 22.03 in der RTR ein erstes Bild vom Status in Österreich und Europa. Das der Weg zu erfolgreichen Geschäftsmodellen mit Open Data, einige

Termine

- [Linked Open Geodata Meetup](#)

Donnerstag, 06.09.12
Graz

Benutzeranmeldung

Benutzername: *

 Passwort: *

[Registrieren](#)
[Neues Passwort anfordern](#)

Ziel der letzten Jahre von eGovernment Stuttgart war es, ein einheitliches Framework aufzubauen mit Merkmalen wie einheitliches Benutzerinterface aus Gründen der Wiedererkennbarkeit, wiederverwendbare Entwicklungsmodule, durchgängige Prozesse und eine konsequente Mehrkanalstrategie. Das heißt, ein zentraler Datenbestand bedient alle Medien über www.stuttgart.de, Stuttgart-App,

eGovernment-Anwendungen, Mitarbeiterportal sowie aktuell das Wissensmanagement des künftigen 115-ServiceCenters Stuttgart. Werden zum Beispiel vom ServiceCenter über ein sogenanntes Ticket Fehler im Informationsbestand gemeldet, werden diese in der zentralen Datenbasis bereinigt und allen daran angeschlossenen Anwendungen steht

der aktualisierte Bestand unmittelbar zur Verfügung.

Die Rückmeldung über das ServiceCenter wird damit zu einem wesentlichen Qualitätsmerkmal, Fehler und Fehlendes festzustellen und damit den Informations- und Auskunftsbestand kontinuierlich zu verbessern. Voraussetzung dafür aber ist, dass wir uns in einem technisch sicheren Rahmen mit klar definierten Prozessverantwortlichen bewegen. Die einmalige Bereitstellung von Daten in möglichst maschinenlesbarer Form genügt nicht, auch die laufende Pflege und Qualitätssicherung müssen sichergestellt sein. Offen bleibt auch hier die Haftungsfrage. Haftet bei Fehlern die Verwaltung, die die Daten ins Netz stellt oder der Anbieter, der diese weiterverarbeitet und über Anwendungen zur Verfügung stellt?

Durch die fast schon Heilsversprechen, die durch die Open Data-Protagonisten vermittelt werden, besteht die Gefahr, dass die Politik und Verwaltung nicht mehr die Notwendigkeit sehen, selbst in die Entwicklung von eGovernment-Anwendungen zu investieren. Stattdessen sollen die Daten für die Nutzung durch Dritte zur Verfügung gestellt werden in der Hoffnung, dass sich ein Anbieter dieses Themas annimmt und entsprechende Applikationen entwickelt. Diese Entwicklung weitergedacht bedeutet dies ein Sammelsurium von Anwendungen unterschiedlichster Anbieter, weit entfernt von einem einheitlichen elektronischen Zugang zur Verwaltung.

Und – um auf den Ausgangspunkt zurückzukommen – stecken hinter all diesen Anwendungen kommerzielle Interessen. Wie sonst sollen die 40 Milliarden Euro generiert werden? Hierzu gibt es im Wesentlichen zwei Möglichkeiten: die Anwendungen werden mit Werbung versehen oder deren Nutzung ist

kostenpflichtig. Soll also die Auskunft nach dem nächstgelegenen Sportangebot, nach der wohnortnahen Kindertageseinrichtung oder nach den Einrichtungen, die im Alter ein Leben zu Hause ermöglichen, nur gegen Gebühr erhältlich sein? Das wäre ein deutlicher Rückschritt im Service-Angebot der Verwaltungen und ein Rückzug aus der Verantwortung der kommunalen Daseinsvorsorge.

Die Landeshauptstadt Stuttgart hat bei der Bereitstellung von Daten einen anderen Weg beschritten. Vereinen, Verbänden, Trägern, kirchlichen Organisationen und Unternehmen steht eine Kooperationsplattform zur Verfügung, über die sie Daten ihrer Einrichtungen pflegen können und über entsprechende organisatorische Lösungen übernimmt die Verwaltung die Qualitätssicherung. Derzeit sind über 2.200 Vertreter solcher Einrichtungen auf die Kooperationsplattform berechtigt. Dort entstehen so umfangreiche Datenbestände zu Angeboten und Einrichtungen in der Stadt, die wiederum in entsprechende Anwendungen münden. Beispiele dafür sind der Vereinswegweiser, der Kindertagesstättenfinder, Spielflächenfinder, Sportwegweiser, Wegweiser Leben im Alter, Infos zum Wohnumfeld etc.

Diese Anwendungen stehen natürlich zur kostenlosen Nutzung zur Verfügung. Sie können aber auch in optisch neutralisierter Form in die eigenen Homepages der Vereine oder anderer Interessierter integriert werden. So erreichen wir eine breitere Nutzung, gleichzeitig wird die Motivation erhöht, sich an der Datenpflege über die Kooperationsplattform zu beteiligen. So haben wir heute schon einen umfassenden Informationsbestand über Angebote und Akteure in der Kommune, der in dieser Fülle und der Zahl der Beteiligten bundesweit einmalig ist. Insbesondere die Möglichkeiten zur Aktivierung

und Vernetzung externer Beteiligter und zur Kombination der Angebote erschließen völlig neue Möglichkeiten auch im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen, Stichworte demographischer Wandel und fehlendes Personal in den Verwaltungen.

Das Ziel von eGovernment Stuttgart ist es, diese Angebote kontinuierlich auszubauen, derzeit mit den Schwerpunkten Gesundheit und Soziales. Dies genießt derzeit höhere Priorität als der Aufbau eines Open Data-Portals. Zumal es dafür auch einen ganz

.....

pragmatischen Grund gibt: die Ressourcen sind begrenzt, extra Mitarbeiter stehen für Open Data nicht zu Verfügung, es sei denn, die Politik trifft eine andere Entscheidung. Eine Anfrage aus dem Stuttgarter Gemeinderat zu Open Data / Open Government liegt aktuell zur Beantwortung auf dem Tisch.

***Ralf Armbruster** ist Leiter der Abteilung eGovernment und IT-Strategie der Landeshauptstadt Stuttgart.*

Offenheit und Transparenz im Verwaltungsverfahren – E-Partizipation*

Robert Müller-Török

E-Partizipationsprojekte, die wir täglich den Medien (auch den neuen Medien!) entnehmen können, haben offensichtliche geringe und geringste Nutzerzahlen und -frequenzen. Wie bekannt, besteht kein Grund, das Rad nur deshalb neu zu erfinden, bloß weil es sich um ein „e-Projekt“ mit dem „e“ davor handelt (siehe [3], S. 27).

Zwei Fragestellungen sind aus Sicht der E-Partizipation fundamental:

- (1) Wann ist ein solches Projekt erfolgreich?
- (2) Was ist für ein unabhängiges Urteil über den Erfolg einer solchen Partizipation erforderlich?

Nach einer Studie von Panopoulou et al. besteht E-Partizipation aus folgenden Bereichen (siehe [1], S. 19 ff.)¹

1. Campaigning (including Petitioning)
2. Community building / Collaborative Environments
3. Consultation
4. Deliberation
5. Discourse
6. Information Provision
7. Mediation
8. Polling
9. Spatial planning
10. Voting.

Diese Ansicht hat ihre Nachteile – Die Veröffentlichung der gezogenen Lottozahlen der Baden-Württembergischen Staatslotterie im Internet erfüllt die Kriterien und kann als „deliberation“ bzw. „information provision“ angesehen werden. Livestreams der Lottoziehungen auf z. B. YouTube würden die Transparenz dieser „E-Government-Handlung“ noch erhöhen – wollen wir das wirklich als E-Partizipation ansehen?

Wie Prosser und Müller-Török feststellten, gab es keine Übersicht aller E-Partizipationsprojekte in Österreich für 2009 und 2010 (siehe [2]). Ebenfalls wurde festgestellt, dass unabhängige Evaluierungen solcher Projekte faktisch nicht existieren. Dies ist ein bedeutender Mangel – so ist nicht feststellbar, ob so ein Projekt erfolgreich war.

Was kann jetzt konkret geschehen? In einer Studie für das österreichische Bundeskanzleramt 2010 stellten Prosser und Müller-Török die Möglichkeiten dar, die sich aus dem Einsatz von E-Partizipation im Bauverfahren (sog. Großverfahren nach AVG) ergeben könnten. Die wesentlichsten Ergebnisse dieser Studie sind:

1. Informationsverteilung kann via Internet effektiver, kostengünstiger und umfassender während eines längeren Zeitraumes erfolgen als bei der klassischen Auflegung zur Einsicht am Landrats- oder Gemeindeamt.
2. Eine zentrale Webseite aller offizieller und veröffentlichten Unterlagen existiert nicht einmal heute für „Stuttgart 21“ – am ehesten entspricht die Webseite des Schlich-

¹ Panopoulou et al geben DEMO-net als Quelle an und lassen die Kategorie „electioneering“ entfallen.

ters, <http://www.schlichtung-s21.de> diesem Anspruch.

3. Neue Wege, z. B. Simulationen a la „Was wäre, wenn die Trasse 50 Meter südlicher verlief, was hieße das für meine Feinstaubbelastung?“ sind nur mit dieser neuen Technologie möglich.

Für E-Partizipationsprojekte wird deshalb empfohlen:

- Eine verpflichtende Evaluierung aller mit öffentlichen Mitteln geförderten E-Partizipationsprojekte durch neutrale und außenstehende Dritte
- Kriterien dieser Evaluierung sollen sein
 - Nachhaltigkeit, ob die Nutzung nicht nur einmal erfolgt
 - Angemessene Nutzung sowohl quantitativ (Nutzerzahlen in Relation zur Grundgesamtheit) als auch qualitativ (Qualität der Beiträge/Inhalte)
 - „Public Value Added“, ob durch diese E-Partizipation gesellschaftlicher Mehrwert erzeugt wurde
- Festlegung der Kriterien vor Beginn des Projektes

Natürlich diene ein Teil dieser Projekte dem Ausprobieren neuer Technologien, dem Sammeln von Erfahrungen etc. – doch bin ich überzeugt, dass diese Zeit des Ausprobierens etc. langsam vorbei sein sollte und wir von der Prototypenentwicklung in die Serienproduktion kommen sollten.

Literatur

[1] PANOPOULOU, E., TAMBOURIS, E., TARABANIS, K.: eParticipation initiatives: How is Europe progressing? In: European

Journal of ePractice, Nr. 7, March 2009, ISSN 1988-625X.

[2] PROSSER, A. AND MÜLLER-TÖRÖK, R.: Private vs. .gov-driven E-Participation. In: 4th Conference on Electronic Democracy, EDEM 2010, Danube University Krems, pp. 163-172, ISBN 978-3-85403-265-6, 2010.

[3] LEITNER, C. (ed.): eGovernment in Europe: The State of Affairs. Report presented at the eGovernment Conference 2003, Como, Italy, 7 – 8 July, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht: 2003.

* Dieser Beitrag ist die Kurzzusammenfassung des Vortrages auf der One Stoppe Europe-Konferenz Stuttgart, April 2012. Gedanken eines Vortrages, gehalten gemeinsam mit Christine Leitner auf der EDEM 2011 in Wien und in Form einer längeren englischsprachigen Publikation, sind darin enthalten, ebenso wie eine Studie, die der Autor gemeinsam mit Alexander Prosser für das österreichische Bundeskanzleramt in 2010 erstellt hat.

Prof. Dr. Robert Müller-Török, Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, Schwerpunkt Verwaltungsinformatik/E-Government

Open Government – Anforderungen an Forschung und Lehre

Ralf Daum

1. Open Government

Open Government fasst verschiedene Konzepte und Visionen zusammen, die sich mit der Öffnung von Regierungen und öffentlichen Verwaltungen beschäftigen. Transparenz, Partizipation und Kollaboration bilden die zentralen Themen von Open Government.¹ Einer der wesentlichen Ausgangspunkte dieser Entwicklung sind die Technologien des Web 2.0, die das Internet verstärkt als Kommunikations- und Austauschplattform nutzen. Privatpersonen können nahezu ohne Zugangsbarrieren relativ einfach Inhalte unterschiedlicher Art (Texte, Bilder, Videos usw.) im Internet veröffentlichen, erweitern, ändern und kommentieren.² Bürger³ agieren dadurch nicht nur als isolierte Konsumenten von Inhalten des öffentlichen Sektors, sondern auch als vernetzte Produzenten von Inhalten. Diese Vernetzung stellt Regierungen und öffentliche Verwaltungen vor neue Herausforderungen. Zum einen sehen sie sich bislang unbekanntenen Formen der politischen Willensbildung gegenüber. Zum andern eig-

nen sich die Web 2.0-Technologien für neue Verwaltungsdienstleistungen.⁴

Um auf die Herausforderungen und Potenziale von Open Government auf Regierungs- und Verwaltungsseite wirksam reagieren zu können, bedarf es intensiver Forschungsaktivitäten⁵ und einer umfassenden Qualifikation der mit diesem Thema betrauten Personen.⁶ Auf Seiten der Forschung ist festzustellen, dass neben den klassischen Beteiligten wie Universitäten und Hochschulen, Nonprofit-Organisationen⁷ sowie System-, Software- und Beratungsunternehmen neue Akteure, insbesondere Privatpersonen und „Vertreter der Netzgemeinde“, hinzugekommen sind. Auf Seiten der Lehre an Universitäten, Hochschulen sowie Fort- und Weiterbildungseinrichtungen besteht unterschiedlicher Qualifizierungsbedarf für folgende Gruppen:

¹ Vgl. Jörn von Lucke, Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung, in: Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0, hrsg. von Jörn von Lucke, Berlin 2012, S. 53-104, hier S. 60.

² Vgl. Michael Bächle, Ökonomische Perspektiven des Web 2.0 – Open Innovation, Social Commerce und Enterprise 2.0, in: Wirtschaftsinformatik, 50. Jg., 2008, Heft 2, S. 129-132, hier S. 129 f.

³ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit verzichtet der Beitrag beim Begriff „Bürger“ auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung. „Bürger“ gilt im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

⁴ Vgl. Timm Christian Janda, Mehr Transparenz und Partizipation durch Open Government Data, in: Verwaltung und Management, 17. Jg., 2011, Heft 5, S. 227-238, hier S. 230 f.

⁵ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Stellungnahme zum Umsetzungskonzept Nationale E-Government-Strategie (NEGS) des IT-Planungsrates, <http://www.it-gipfel.de/IT-Gipfel/Redaktion/PDF/stellungnahme-ag-3,property=pdf,bereich=itgipfel,sprache=de,rwb=true.pdf>, Abruf: 26.06.2012.

⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Regierungsprogramm – Vernetzte und transparente Verwaltung, Berlin 2010, S. 13 f.

⁷ Der Beitrag fasst unter dem Begriff Nonprofit-Organisationen alle Einrichtungen zusammen, die weder dem Profit-Bereich, also privatwirtschaftliche Unternehmen, noch dem Public-Bereich, d.h. öffentliche Verwaltungen und Unternehmen, zuzuordnen sind.

- Auszubildende und Studierende im Bereich öffentliche Verwaltung
- Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter
- Verwaltungsspitze und Politik

2. Forschung

2.1. Akteure

Bei den Anfängen der Electronic Government-Entwicklung gab es noch eine klassische Rollenverteilung. Universitäten und Fachhochschulen legten zentrale Grundlagen zu unterschiedlichen Fragestellungen, Nonprofit-Organisationen widmeten sich verschiedenen, selbst gewählten Schwerpunktthemen, Softwareunternehmen versuchten innovative Produkte zu platzieren und Beratungshäuser ergänzten dies um eigene Untersuchungen bzw. Studien.

Auf den ersten Blick besteht diese klassische Rollenverteilung weiterhin. Zu umfangreich wäre eine komplette Auflistung aller relevanten Akteure. Deshalb folgen an dieser Stelle nur wenige exemplarische Beispiele. Neben dem Forschungsbereich Verwaltungsinformatik an der Universität Koblenz Landau⁸ gehören der Lehrstuhl für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik und das Deutsche Telekom Institute for Connected Cities an der Zeppelin Universität⁹ zu den Vorreitern in Sachen Open Government-Forschung. Ein sehr brei-

tes Spektrum an Open Government-Aktivitäten bietet außerdem der Bereich der Nonprofit-Organisationen. Verschiedene Stiftungen wie die Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung¹⁰ und die Bertelsmann Stiftung¹¹ und zahlreiche Vereine widmen sich diesem Thema. Das Spektrum der Vereine beginnt bei Interessensverbänden wie der Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik¹² und reicht bis zu zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V.¹³ oder dem Open Data Network e.V.¹⁴ Verschiedene Akteure aus diesem Bereich, haben sich im Arbeitskreis „Open Government Partnership Deutschland“ zusammengeschlossen.¹⁵

Auf Seiten der IT-Unternehmen arbeiten sowohl internationale IT-Konzerne wie Microsoft¹⁶ und SAP¹⁷ als auch mittelständische

⁸ Vgl. Universität Koblenz Landau (Hrsg.), Forschungsbereich Verwaltungsinformatik, <http://www.uni-koblenz-landau.de/koblenz/fb4/institute/iwvi/agvinf>, Abruf: 26.06.2012.

⁹ Vgl. Zeppelin Universität (Hrsg.), Deutsche Telekom Institute for Connected Cities (TICC), <http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/index.php?navid=388>, Abruf: 26.06.2012.

¹⁰ Als Beispiel sei die Durchführung der One Stop Europe-Konferenz 2012 zum Thema Open Government genannt. Vgl. Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung (Hrsg.), Veranstaltungen, <http://www.stiftungaktuell.de/>, Abruf: 26.06.2012.

¹¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Studie „Open Government“, http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_111660.htm, Abruf: 26.06.2012.

¹² Vgl. Gesellschaft für Informatik (Hrsg.), Fachgruppe Verwaltungsinformatik, <http://fb-rvi.gi.de/informatik-in-recht-und-oeffentlicher-verwaltung-rvi/fachgruppe-verwaltungsinformatik.html>, Abruf: 26.06.2012.

¹³ Vgl. Government 2.0 Netzwerk Deutschland (Hrsg.), Open Government Camp 2011, <http://www.gov20.de/open-government-camp/>, Abruf: 26.06.2012.

¹⁴ Vgl. Open Data Network (Hrsg.), Über uns, <http://opendata-network.org/about/>, Abruf: 26.06.2012.

¹⁵ Vgl. Open Government Partnership Deutschland (Hrsg.), Über uns, <http://opengovpartnership.de/>, Abruf: 26.06.2012.

¹⁶ Vgl. Microsoft (Hrsg.), Open Government Data Initiative,

Softwarehäusern wie QuinScape¹⁸ an dem Thema. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei Beratungsunternehmen. Auf der einen Seite existieren große etablierte Unternehmensberatungen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die im Rahmen ihrer Beratungskonzepte zu Public Management und Electronic Government auch das Thema Open Government abdecken.¹⁹ Auf der anderen Seite gibt es kleine, spezialisierte Berater, die sich speziell dem Thema Social Media, insbesondere Open Government widmen.²⁰

Als vollkommen neue Akteure, aber ganz im Sinne der Idee des Open Government, kommen Privatpersonen hinzu. Dies kann bewusst vom öffentlichen Sektor veranlasst sein, z.B. aufgrund von öffentlichen Aufrufen bzw. Wettbewerben wie bei den Apps für Deutschland.²¹ Ein neuartiges Phänomen stellt der Umstand dar, dass Privatpersonen

ohne konkrete Aktivierung durch den öffentlichen Sektor, aus privater Initiative heraus tätig werden.²² Dies schließt natürlich nicht aus, dass diese Ideen von Nonprofit-Organisationen, privatwirtschaftlichen Unternehmen oder dem öffentlichen Sektor aufgegriffen und weiterentwickelt werden.

2.2 Forschungsbedarfe

Die Forschungsbedarfe zu Open Government sind sehr vielfältig. Sie beginnen bei klassischen Themen, die auch bei Electronic Government noch nicht abschließend geklärt wurden, und gehen bis zu neuen Konzepten wie Open Innovation. Hinzu kommen Fragestellungen der Bürgerbeteiligung, der verwaltungsinternen Zusammenarbeit, Nutzungsbedingungen und Vereinheitlichung der Lizenzen, Maschinenlesbarkeit der Daten sowie andere technische, rechtliche und organisatorische Aspekte.

Zu den seit Jahrzehnten nicht zufriedenstellend geklärten Fragen zählt u.a. das „Beamtendeutsch“. Die Sprache der Behörden ist immer noch für viele Bürger unverständlich. Dies führt letztendlich dazu, dass Bürger Schwierigkeiten haben, ihr Anliegen zu äußern und Schriftsätze bzw. Texte öffentlicher Verwaltungen zu verstehen.²³

<http://www.microsoft.com/industry/government/opengovdata/default.aspx>, Abruf: 26.06.2012.

¹⁷ Vgl. SAP (Hrsg.), *Moderner Staat 2011 – Open Government mit SAP*, <http://www.sap.com/germany/about/events/search/overview/index.epx?EventID=8182>, Abruf: 26.06.2012.

¹⁸ Vgl. QuinScape (Hrsg.), *Die OpenGovernment Suite*, <http://www.opengovernmentsuite.de>, Abruf: 26.06.2012.

¹⁹ Vgl. beispielsweise Bearing Point GmbH (Hrsg.) *Plädoyer für eine Open Government-Offensive in Deutschland*, Frankfurt am Main 2011 und Steria Mummert Consulting (Hrsg.), *Nachgefragt! Axel Drengwitz im Interview zum Thema Open Data in der Verwaltung*, <http://www.steria.com/de/presse/nachgefragt-die-interviewreihe/interview/article/nachgefragt-axel-drengwitz-im-interview-zum-thema-open-data-in-der-verwaltung/>, Abruf: 28.06.2012.

²⁰ Vgl. buero fuer neues denken (Hrsg.), *Portfolio*, <http://www.bfnd.de/leistungen/>, Abruf: 28.06.2012.

²¹ Vgl. Open Data Network e.V. (Hrsg.), *Open-Data-Wettbewerb*, <http://apps4deutschland.de/>, Abruf: 28.06.2012.

²² Vgl. Zeit online (Hrsg.), *Bundshaushalt im Netz*, <http://www.zeit.de/digital/internet/2010-09/offene-daten-haushalt-dietrich/seite-1>, Abruf: 28.06.2012 und Friedrich Lindenberg, *Open Data Projekt "Offener Haushalt"*, <http://www.youtube.com/watch?v=0JRgVCBiXKQ>, Abruf: 28.06.2012.

²³ Vgl. Ruhr Universität Bochum (Hrsg.), *Forschungsstelle „Verständliche Sprache“*, <http://www.moderne-verwaltungssprache.de>, Abruf: 26.06.2012 sowie Ralf-Rainer Lavies, *Bürgernähe und Behördensprache*, in: *Bürgernähe Verwaltung in der Verwaltungsausbildung*, hrsg. von Michael Buse und Horst Buschmann, Baden-Baden 1982, S. 81-85, hier S.

Im Rahmen der Bürgerbeteiligung müssen klassische Planungs- und Genehmigungsverfahren um einen neuen Dialog mit den Bürgern und einer neuen Form der Bürgerbeteiligung ergänzt werden, ohne die Verfahren unnötig zu verzögern oder die Planungs- bzw. Rechtssicherheit zu gefährden.²⁴ Neue Formen der Partizipation haben schon einige Kommunen mit elektronischen Bürgerhaushalten erprobt und Bürger in die Haushaltsplanungen und Haushaltsberatungen einbezogen. Mit den Technologien des Web 2.0 stellen die Kommunen Internetplattformen bereit, um Bürgervorschläge zum Haushalt zu sammeln und Entwürfe der Verwaltung von den Bürgern bewerten zu lassen.²⁵ Die mit Bürgerhaushalten verbundenen Zielsetzungen sind vielfältig. Es geht darum, das Verständnis für finanzpolitische Zusammenhänge und Handlungszwänge zu fördern, möglichst eine Übereinstimmung von Ressourceneinsatz und bürgerschaftlichen Prioritäten herzustellen, bis hin zu einer qualitativen Verbesserung der haushalterischen Entscheidungen durch die Einbeziehung der Kenntnisse der Bürger.²⁶ Neue Wege bei der

Kollaboration mit Bürgern haben z.B. die Landesverwaltung Brandenburg mit dem Online-Portal „Maerker Brandenburg“ sowie die Stadt Friedrichshafen und der Bodenseekreis mit Bürger-Hinweis-Service „www.sagsdoch.de“ beschritten. Durch die Übermittlung von Missständen, wie defekte Straßenlaternen, Schlaglöcher etc., auf den Online-Plattformen helfen die Bürger den öffentlichen Verwaltungen bei der Beseitigung von Infrastrukturproblemen. Die Portale stellen hierfür Funktionalitäten zum Beschreiben des Missstandes und zum Upload von Fotos bereit. Im zweiten Schritt melden die Portale zurück, dass eine Behörde bzw. sogar welche Behörde sich dem Anliegen angenommen hat, und informiert über den aktuellen Bearbeitungsstand. Die Portale vernetzen die unterschiedlichen Behörden und ersparen den Bürgern die Klärung der Zuständigkeitsfrage.²⁷ Auch bei diesen Themen besteht noch viel Klärungsbedarf bzgl. Repräsentativität (z.B. Ausgrenzung von verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Bevorzugung von Wissensebenen), Bürgergewinnung (z.B. Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligung an den Open Government-Angeboten), Anonymität vs. Registrierung (z.B. Vermeidung von mehrfacher Stimmabgabe) usw.

Zu den Zielen von Open Government gehört nicht nur das Lesen von elektronische Daten

82. Für eine detaillierte Analyse des Problems siehe Thomas Lambertz, *Bürger, Sprache, Verwaltung – zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Rathaus und Bürgerschaft*, Köln 1991.

²⁴ Vgl. Gisela Erler, *Auf dem Weg zum Musterland demokratischer Beteiligung*, in: *Innovative Verwaltung*, 2012, Heft 5, S. 11-13, hier S. 13.

²⁵ Vgl. Jörn von Lucke, *Open Budget – Gedanken zur Öffnung des Haushaltswesens im Zeitalter sozialer Medien und vernetzter Communities*, in: *Informatik 2011 – Informatik schafft Communities*, hrsg. von Hans-Ulrich Heiß u.a., Bonn 2011, S. 1-12, hier S. 3 f.

²⁶ Vgl. Jörn von Lucke u.a., *Open Budget 2.0 & Open Budget Data – Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten*, in: *Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0*, hrsg. von Jörn von Lucke, Berlin 2012, S. 157-217, hier S. 178 ff.

²⁷ Vgl. Cornelius Everding, *Maerker – eine echte Kooperation von Bürgern und Verwaltung*, in: *Bürgerbeteiligung*, hrsg. von Hermann Hill, Baden-Baden 2010, S. 205-209, hier S. 206 f. sowie Hans-Jörg Schraitle, Peter Sauter und Bruno Jungwirth, *Sag's doch: mit Web und App in die Verwaltung – Neue Internetplattform für Ideen und Hinweise in Friedrichshafen*, in: *Staat und Verwaltung auf dem Weg zu einer offenen, smarten und vernetzten Verwaltungskultur, Praxisbeiträge zur gemeinsamen Fachtagung Verwaltungsinformatik und Fachtagung Rechtsinformatik 2012*, hrsg. von Jörn von Lucke u.a., Berlin 2012, S. 57-60, hier S. 57 f.

des öffentlichen Sektors, sondern auch deren Weiterverarbeitung. Erste Erfahrungen aus dem Bereich Geoinformationen zeigen, dass einerseits aus technischer Perspektive die Daten je nach öffentlicher Quelle in unterschiedlichen Formaten vorliegen und andererseits einheitliche rechtliche Nutzungsbedingungen fehlen.²⁸

Eine Verbindung zwischen New Public Management und Open Government entsteht durch die Übertragung des Ansatzes der Open Innovation auf den öffentlichen Sektor. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit unter Nutzung der Internettechnologien Externe (Bürger, privatwirtschaftliche Unternehmen, Nonprofit-Organisationen usw.) bei der Lösung von Problemen bzw. bei der Entwicklung von neuen Produkten und Dienstleistungen des öffentlichen Sektors mitwirken können.²⁹ Erste Projekte laufen, wie beispielsweise das EU-Projekt Open Cities, das Methoden der Open Innovation im öffentlichen Sektor testet. Durch einen besseren Zugang zu öffentlichen Datenbeständen, den Aufbau einer Ideenplattform und die Durchführung von Ideenwettbewerben soll die Zusammenarbeit mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft gestärkt und die Entwicklung von innovativen Dienstleistungen gefördert werden.³⁰ Bei Open Innovation im öffentlichen Sektor bedarf es noch vielfältiger Forschungsaktivitäten bzgl. der Gewinnung und

verwaltungsinternen Verarbeitung des externen Wissens usw.³¹

3. Lehre

3.1 Ausbildung und Studium

Die Auszubildenden und Studierenden im Bereich öffentliche Verwaltung gehören einer Generation an, die soziale Medien und das Web 2.0 per Smartphone oder PC privat intensiv nutzt. Hier gilt es dieses Wissen zu aktivieren und sie frühzeitig mit dem Leistungsprogramm und der Fülle an Informationen, die der öffentliche Sektor vorhält, vertraut zu machen. Neben Fachwissen zu den verschiedenen Tätigkeitsgebieten geht es auch um Fragen der IT-Sicherheit, des Datenschutzes, anderer rechtlicher Rahmenbedingungen etc. Auf dieser Grundlage können Auszubildende und Studierende bestehende Open-Government-Angebote unbefangen (ohne jahrelange Prägung durch verwaltungsinterne Strukturen, Prozesse und Sprache) beurteilen, auf die Zweckmäßigkeit hin einschätzen und basierend auf Erfahrungen anderer Web 2.0-Angebote Entwicklungspotenziale aufzeigen. Die Hochschulen fangen langsam an diese Impulse aufzugreifen und integrieren Open Government sukzessive in ihre Lehrveranstaltungen. Beim Bachelorstudium bieten beispielsweise die Hochschulen entsprechende Veranstaltungen an.³²

²⁸ Vgl. Helene Groß, Die Bereitstellung offener Daten in Deutschland weiter fördern, in: *Innovative Verwaltung*, 2012, Heft 5, S. 33-35, hier S. 34.

²⁹ Vgl. Dennis Hilgers und Christoph Ihl, *Citizensourcing – Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector*, in: *International Journal of Public Participation*, 2010, Vol. 4, No. 1, S. 67-88, hier S. 73 ff.

³⁰ Vgl. *Open Cities* (Hrsg.), Project, <http://opencities.net/content/project>, Abruf: 09.07.2012.

³¹ Vgl. Dennis Hilgers, *Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen*, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 82. Jg., 2012, Heft 6, S. 631-660, hier S. 652 f.

³² Beispielsweise bietet die Duale Hochschule Baden-Württemberg Mannheim Lehrveranstaltungen zu Open Government im Studiengang „Öffentliche Wirtschaft“ an. Vgl. DHBW Mannheim (Hrsg.), *Vorlesungen*, <http://www.owi.dhbw->

Bei Open Government handelt es sich um einen ganzheitlichen Ansatz, der alle Bereiche des öffentlichen Sektors betrifft. Die bei E-Government gemachten Fehler, Projekte und Qualifizierungsmaßnahmen häufig auf technologische Fragestellungen zu reduzieren³³, dürfen nicht wiederholt werden. Open Government betrifft nahezu jede Behörde bzw. Dienststelle. Demzufolge darf dieses Thema in der Lehre nicht ausschließlich Gegenstand von Kursen, Vorlesungen, Seminaren usw. zum Thema Verwaltungsinformatik bzw. E-Government sein, sondern muss Eingang in die unterschiedlichsten Lehrveranstaltungen, wie beispielsweise Haushalts- und Rechnungswesen, Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerbeteiligung oder Organisation, finden.

3.2 Qualifizierung auf Sachbearbeitungsebene

Bei den Verwaltungsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen mit (langjähriger) Berufserfahrung bestehen meist andere Qualifizierungsbedarfe. Zunächst stehen hier auf der Basis einer generellen Medienkompetenz inkl. rechtlicher Aspekte die Web 2.0-Technologien und deren Einsatzpotenziale im Vordergrund. Im nächsten Schritt muss eine Sensibilisierung stattfinden sowohl für die veränderten Erwartungshaltungen der Bürgerschaft bzgl. Bürgerbeteiligung, Partizipation und Transparenz als auch für die Handlungsbedarfe innerhalb der eigenen Behörde bzw. Dienststelle. Öffentliche Verwaltungen

waren bislang keine Vorreiter für die Themen Transparenz, Partizipation und Kollaboration. Insofern stellt Open Government völlig neue Anforderungen an die fachlichen, methodischen und sozialen Qualifikationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden. Statt klassischer bürokratischer Prinzipien wie Arbeitsteilung, funktionaler Spezialisierung und Amtshierarchie stehen Kompetenzen wie Teamfähigkeit, Selbstorganisation, Selbstreflexion, Generalistenwissen usw. im Vordergrund, um auf die neuen Ansprüche der Bürger angemessen reagieren zu können.³⁴ Der direkte Kontakt mit den Bürgern, die intensive Nutzung von Web 2.0-Instrumenten und die erforderliche Teamarbeit bei der Beantwortung von Anfragen, Beteiligungsprozessen usw. stellen hohe Anforderungen an die analytischen, interdisziplinären und sozialen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie müssen in der Lage sein, die Gesamtzusammenhänge einer Problemlage zu erkennen, selbstständig alle relevanten Dienststellen einzubeziehen sowie die Arbeiten zu koordinieren und zu steuern. Darüber hinaus bedürfen sie der Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen sowie der Fähigkeit, Verbesserungen der Geschäftsprozesse zu erkennen und ggf. durchzusetzen. Ein weiterer Punkt ist die Aufgeschlossenheit gegenüber Innovationen, beispielsweise bei der Frage welche Angebote anderer Behörden sich als Vorlage für eigene Open-Government-Angebote eignen usw. Ebenso erfordert der Umgang mit sozialen Medien eine große Offenheit für Kritik/Feedback³⁵, die bis-

mannheim.de/ansprechpartner/prof-dr-ralf-daum/,
Abruf: 12.07.2012.

³³ Siehe hierzu u.a. Klaus Lenk, Informationstechnik als Schlüssel zur Staatsmodernisierung: wie geht es weiter?, in: Die Zeit nach dem E-Government, hrsg. von Sayeed Klewitz-Hommelsen und Hinrich Bonin, Münster 2005, S. 95-107.

³⁴ Vgl. Volker Franke, Web 2.0 und der Wandel in der öffentlichen Verwaltung, in: Personalwirtschaft extra 2012 – Special Öffentliche Verwaltung, S. 35-38, hier S. 37 f.

³⁵ Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.), Social Media in der hamburgischen Verwaltung,

lang vielen, vor allem hoheitlich tätigen, deutschen Behörden fehlt.

Die Aufgabe öffentlicher Verwaltungen besteht darin, Mitarbeiter/-innen mit den erforderlichen Begabungen ausfindig zu machen und ihnen das notwendige Wissen zu vermitteln. Zusammengefasst geht es darum, dass die Anforderungen von Open Government letztendlich eine Zusammenführung von Fach- und Führungskompetenz erfordern. Dazu müssen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den benötigten Fähigkeiten die jeweiligen Fachkenntnisse einschließlich Medienkompetenz erlernen. Die Personalentwicklung hat die Aufgabe erfolgskritische Eignungslücken zu ermitteln, um diese mit Qualifikations- und Schulungsmaßnahmen zu schließen.

Auch auf diesem Gebiet gibt es erste Ansätze. Zum einen enthalten verschiedene Masterstudiengänge Veranstaltungen zu Open Government.³⁶ Zum anderen nehmen Fort- und Weiterbildungseinrichtungen für öffentliche Verwaltungen dieses Thema in ihr Programm auf.³⁷

<http://www.hamburg.de/contentblob/2882174/data/social-media-in-der-hamburgischen-verwaltung.pdf>,
Abruf: 15.05.2012.

³⁶ Vgl. Universität Koblenz Landau (Hrsg.), Steckbrief Masterstudiengang E-Governmen, <http://www.uni-koblenz-landau.de/koblenz/fb4/studieninteressierte/studiengaen/ge/government/aufbau/modulstruktur-master-e-government>, Abruf: 09.07.2012.

³⁷ Beispielsweise nimmt das Studieninstitut Rhein-Neckar ein Seminar zu Open Government in das Fortbildungsprogramm 2013 auf.

3.3 Qualifizierung auf Führungsebene

Bei nahezu allen international erfolgreichen Verwaltungsmodernisierungen im öffentlichen Bereich spielt das strategische Management eine zentrale Rolle für das Gelingen der Vorhaben. Die Verwaltungsführung entwickelt Visionen und Leitbilder und kommuniziert diese nach Innen und nach Außen. Aus diesen Leitbildern werden Ziele für die Realisierung und die kontinuierliche Bewertung der Reorganisationsmaßnahmen abgeleitet.³⁸ In Deutschland verfügt zurzeit nur eine Minderheit der öffentlichen Verwaltungen über eine ausformulierte Open Government-Strategie und den daraus resultierenden Vorgaben für die Budgetbereitstellung, Zeitplanung und Personalplanung. Es reicht nicht aus, wenn die Verwaltungsführung Open Government formal befürwortet, sich aber inhaltlich und strategiebildend nicht darum bemüht. Ein derartiges Reformvorhaben, das erhebliche Veränderungen sowohl in der eigenen Verwaltung als auch in der Zusammenarbeit mit Bürgern und Unternehmen auslöst, bedarf der strategischen Steuerung und Kontrolle durch die Politik und das Verwaltungsmanagement.

Insofern kommt der Qualifizierung der Führungsebene öffentlicher Verwaltungen besondere Bedeutung zu. Für die Realisierung von Open Government benötigen Verwaltungsspitze und Politik spezielles Know-how, um Verwaltungsorganisation, Qualifikation der Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen sowie Informations- bzw. Web 2.0-Technologien miteinander zu verzahnen. Die Aufgaben bestehen u.a. darin,

³⁸ Vgl. Frieder Naschold, Maria Oppen und Alexander Wegener, Kommunale Spitzeninnovationen, Berlin 1998, S. 28 ff.

- die Bedürfnisse der Bürger bzw. Unternehmen zu analysieren, um das Dienstleistungsangebot nach deren Wünschen zu gestalten,
- eine Open-Government-Strategie für die eigene Behörde/Dienststelle zu entwickeln,
- das Konzept der informationstechnologischen Infrastruktur entsprechend der Strategie auszurichten sowie
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterschiedlicher Dienststellen und ggf. externer Organisationen für die Umsetzung der Strategie zu motivieren und zu koordinieren.

Zur Unterstützung einer Open-Government-Strategie muss die politische Ebene die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellen. Dies betrifft nicht nur Investitionen in die Informationstechnologie, sondern auch die Schaffung zusätzlicher Stellen. Partizipation und Transparenz verursachen aufgrund der (möglichst zeitnahen) Beantwortung von Rückfragen, der regelmäßigen Aktualisierung von Daten usw. einen Mehraufwand, der i.d.R. nicht parallel zum laufenden Tagesgeschäft betrieben werden kann. Erfahrungen, ob es mit Open Government gelingt, an anderer Stelle Personal einzusparen, stehen noch aus. Letztendlich geht es um die Schaffung einer „Verwaltungskultur“, die die Themen der Partizipation und Transparenz nicht nur gegenüber Bürgern ernst nimmt, sondern auch im verwaltungsinternen Umgang mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern lebt. Von Seiten der Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen besteht eine hohe Bereitschaft sich mit den Instrumenten des Web 2.0 aus-

einanderzusetzen.³⁹ Es bedarf aber Führungskräfte, die ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Open Government begeistern sowie Freiräume und Rückendeckung für die Entwicklung neuer Ideen einräumen.

Um die unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten und Potenziale von Open Government beurteilen zu können, brauchen die Führungskräfte öffentlicher Verwaltungen generelle Kompetenz in neuen Medien und spezielle Kompetenz zu Open Government. Fehlt ihnen eine dieser Wissenskomponenten, liefern sie sich Unternehmensberatern und Softwareanbietern aus und geben eine ihrer wichtigsten Gestaltungsaufgaben preis.

Während die Stellenbesetzung des Verwaltungsmanagements weitgehend festen Auswahlkriterien unterworfen ist, setzt sich die politische Ebene aus gewählten Vertretern der Bürger zusammen. Erschwerend kommt beispielsweise bei deutschen Kommunalverwaltungen hinzu, dass sich administrative und politische Ebene nicht klar trennen lassen. Die Mitglieder des Top-Managements, d.h. Oberbürgermeister, Bürgermeister, Dezernenten etc., gehören als direkt oder indirekt gewählte Volksvertreter der administrativen Ebene an. Weder betriebswirtschaftliche noch grundlegende Medienkompetenz können vorausgesetzt werden, was intensive Schulungsmaßnahmen, insbesondere für Politiker, erforderlich macht. Diese Maßnahmen müssen vor richtungweisenden Entscheidungen im Zusammenhang mit Open Government erfolgen, um Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden.

³⁹ Vgl. Volker Franke, Beschäftigte offen für die IT-Entwicklung in der Verwaltung, in: Innovative Verwaltung, 2011, Heft 4, S. 18-20, hier S. 20.

Das klassische E-Government bietet für die schwierige Situation von Stadt- und Gemeinderäten sowie Landtagsabgeordneten in einigen Bundesländern, die sich meist neben ihrem Beruf am Abend oder Wochenende auf ihre politische Arbeit vorbereiten, eine Lösungsmöglichkeit. Moderne Technologien für die virtuelle Aus- und Weiterbildung versetzen die Lernenden in die Lage, sich ihr Wissen weitgehend selbst zu erarbeiten.⁴⁰ Über das Internet stehen Kursmaterialien und Vorträge auf Video zum Download bereit. Politiker können dadurch Inhalt, Ort und Zeitpunkt des Lernens frei wählen und individuell gestalten. Durch die Kombination der E-Learning-Angebote mit persönlichen Schulungen und Auskünften zu aktuellen Fragestellungen entsteht integriertes Lernen (Blended Learning), das zusätzliche Chancen bietet.⁴¹

4. Ausblick

Open Government ist in Deutschland angekommen. Die Aufgabe der Forschung besteht darin, Empfehlungen für den deutschen bzw. europäischen Weg des Open Government zu geben. Eine schlichte Übertragung des herkömmlichen Web 2.0-Know-hows oder internationaler Erfahrungen greift zu kurz. Zu große Gegensätze bestehen zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und

öffentlichen Verwaltungen bzgl. der Ziele, der Finanzierung usw. Andere, aber ebenso große Unterschiede bestehen aus internationaler Sicht zwischen den öffentlichen Sektoren verschiedener Länder. Es geht darum Open Government sinnvoll in die deutsche Verwaltungstradition und -kultur einzubeziehen und zielführend für Verwaltungsmodernisierungen zu nutzen. Erfolg oder Misserfolg hängen sehr stark von den Menschen ab, die in öffentlichen Verwaltungen Open Government betreiben. In Anbetracht des viel diskutierten Fach- und Führungskräftemangels der den öffentlichen Sektor wahrscheinlich stärker treffen wird als die Privatwirtschaft, dürfte es dem öffentlichen Sektor schwer fallen die notwendige Expertise auf dem Arbeitsmarkt zu beschaffen. Folglich kommt den Ausbildungs-, Qualifizierungs- bzw. Schulungsmaßnahmen des eigenen Personals besondere Bedeutung zu.

Prof. Dr. Ralf Daum, Studiengang Öffentliche Wirtschaft, Duale Hochschule Baden-Württemberg, Mannheim

⁴⁰ Vgl. Gerhard Schwabe und Helmut Krcmar, Wettbewerb als Einführungsstrategie von Telekooperation für Entscheidungsträger – Erfahrungen aus dem Projekt Cuparla, in: Wirtschaftsinformatik, 40. Jg. 1998, S. 200-204, hier 200 f., sowie Gerhard Schwabe, Von Cuparla zu E-Councils – Anforderungen, Erfahrungen und Konzepte, in: Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, hrsg. von Heinrich Reiner mann, Heidelberg 2000, S. 444-478, hier S. 444 ff.

⁴¹ Vgl. hierzu Sandra Hummel und Helmut Krcmar, Blended Learning für E-Government, in: Lernwege zum Electronic Government, hrsg. von Eugen Baacke und Welf Schröter, Mössingen 2003; S. 41-54.

Partnerschaft für Open Government

Bulgarien hat vor, sich daran mit einem eigenen Plan zu beteiligen

Zwetelina Gankova-Ivanova

1 Transparente und faire Staatsverwaltung

1.1 Transparenz und Offenheit

Das strategische Dokument zur Modernisierung der bulgarischen staatlichen Verwaltung und zum besseren Funktionieren der Justiz und der Strukturen der Zivilgesellschaft im Zeitraum 2007 – 2013 ist das Operative Programm Verwaltungskapazität. Es wird durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) und durch den nationalen Haushalt finanziert.

Die Grundtendenzen in der Entwicklung der staatlichen Verwaltung sind mit der Etablierung von Prinzipien der Transparenz, der Offenheit und der Rechenschaftspflicht als Voraussetzungen für eine gute Verwaltung verbunden. Die Maßnahmen in dieser Richtung liegen der Strategie für transparente Verwaltung, Prävention und Bekämpfung der Korruption, 2006-2008 und dem Programm für Transparenz in der staatlichen Verwaltung und in der Tätigkeit der Personen im höheren Dienst, erarbeitet im Jahr 2006, zugrunde.

Unterschiedlich sind die Mittel und die Instrumente, wodurch sich eine höhere Transparenz und eine bessere Rechenschaft in der Verwaltung erreichen lassen. Dazu zählen das Verwaltungsregister und die Jahresberichte über den aktuellen Stand der Verwaltung, andere sind im Bereich der besseren Kundenbedienung, von E-Government oder der Verwaltung der Humanressourcen.

Die Veröffentlichung von Erklärungen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Personen im höheren Dienst im Internet

ist eine andere Möglichkeit zur besseren Transparenz und Offenheit. Die fehlerhaften Erklärungen werden an die Nationale Einkommensagentur zur Überprüfung weitergeleitet. Die Erklärungen und alle relevanten Dokumente werden auf der Internetseite des Rechnungshofs bekannt gegeben.

Jeder Staatsbeamte bzw. jede Beamtin ist verpflichtet jedes Jahr bis zum 31. März seine/ihre Vermögensverhältnisse und den Interessenkonflikt bei der Anstellungsbehörde offenzulegen.

Zum Dezember 2006 zeigt der Bericht bezüglich der Durchführung des Programms für Transparenz in der staatlichen Verwaltung und in der Tätigkeit der Personen im höheren Dienst¹, dass die Mechanismen für Rückinformation und Bekanntgabe von Korruptionsfällen zu den wesentlichen Instrumenten für Transparenz und Offenheit in den einzelnen Verwaltungsstrukturen gehören, wie z. B. E-Mail-Adressen und Hotlines (82%), Feedbackkasten/Beschwerdekasten (78%) und Ethikkodizes (78%). Relativ wenig populärer sind die Kundenbefragungen hinsichtlich der Verwaltungsdienstleistungen (46%).

Zu mehr Transparenz und Offenheit trägt das Gesetz über den Zugang zur öffentlichen Information (GZöI) bei. Die Verwaltung ergreift immer mehr Maßnahmen zur Sicherstellung von maximaler Offenheit und Publizität in de-

¹ Programm für Transparenz in der Staatsverwaltung und in der Tätigkeit der Personen im höheren Dienst <http://www.mdaar.government.bg/programs.php>

ren Tätigkeit (z. B. Work-Shops mit Journalisten, regelmäßige Pressekonferenzen, aktuelle Information auf den Internetseiten der Ministerien und Behörden, Veranstaltung von Aufklärungskampagnen, Erarbeitung von Kommunikationsstrategien).

Trotz der schon zur Verfügung gestellten Mechanismen für Rückinformation führt die unzureichende Informiertheit der Öffentlichkeit über ihr Vorhandensein zu deren Ineffizienz. Eine Schwäche bleibt auch die oberflächliche Analyse der erhaltenen Beschwerden, Meinungen und Empfehlungen.

Besonders wichtig ist es, dass die Kunden Möglichkeiten für einen besseren Zugang zur öffentlichen Information bekommen, wofür eine Stärkung der Informationskapazitäten erforderlich ist, d. h. Überprüfung der Angemessenheit der gültigen Dienstordnung und deren Einführung in mehrere Verwaltungsstrukturen, intensivere Aus- und Weiterbildungen der Beamten hinsichtlich der Arbeit laut GZöl, Verbesserung der Möglichkeiten zur Antragsstellung auf elektronischem Wege.

Neben dem Zur-Verfügung-Stellen von öffentlicher Information laut GZöl ist die Tendenz zur Sicherstellung von maximaler Offenheit über die Tätigkeit der Verwaltung fortzusetzen.

1.2 Antikorruptionspolitik

Das Hauptinstrument zur Messung der Korruptionsumgebung ist der jährlich durch die Gemeinschaft *Transparenz ohne Grenzen* erfasste Index. Im Zeitraum 1998 – 2006 zeigen die Untersuchungen in Bulgarien einen langsamen, aber kontinuierlichen Anstieg dessen Werte.

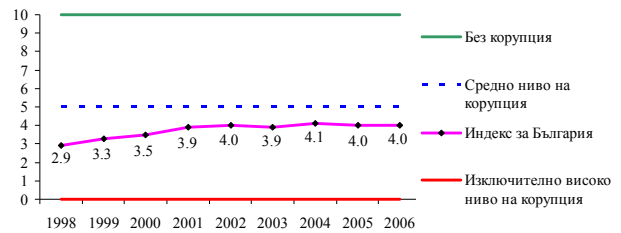


Abb. 1: Korruptionswahrnehmungsindex in Bulgarien 1998 – 2006

- korruptionsfrei
- durchschnittlicher Korruptionsstand
- Index in Bulgarien
- äußerst hoher Korruptionsstand

Quelle: Gemeinschaft *Transparenz ohne Grenzen*, Bulgarien

Der Beitritt Bulgariens in die Europäischen Union (EU) ist von einer Reihe spezifischer Maßnahmen begleitet, die gewisse Mängel in einigen Bereichen wie Flugsicherheit, Lebensmittelsicherheit, Agrarfonds und Justizreform, Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität verhindern und beseitigen werden. Hinsichtlich der Justizreform und der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität ist ein Mechanismus für Zusammenarbeit und Überprüfung des Fortschritts entwickelt².

Ein großer Teil der Ziele, die der Nationalen Strategie zum Entgegenwirken der Korruption 2001 zugrunde liegen, sind schon auch durch Fördermittel des Hilfsprogramms Phare erreicht worden. Dadurch sind Institutionen zum Entgegenwirken der Korruption gegrün-

² Beschluss des Ausschusses vom 13.12.2006 zur Entwicklung eines Mechanismus für Zusammenarbeit und Überprüfung des Fortschritts Bulgariens in besonders wichtigen Bereichen der Justizreform und in der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, EG (2006/929), OB L 354/56, 14.12.2006.

det, neue gesetzliche Maßnahmen ergriffen und das Funktionieren der staatlichen Verwaltung vervollkommnet³.

Die nächste Strategie zur transparenten Verwaltung, Prävention und zum Entgegenwirken der Korruption 2006 – 2008 entwickelt die gesammelten Erfahrungen weiter und konkretisiert die Prioritätsbereiche für Entgegenwirken und Prävention gegen die Korruption auf den oberen Verwaltungsebenen.

Auf der Zentralebene funktioniert der Rat zur Koordinierung der Antikorruptionsausschüsse seit April 2006, der die Verbindung zwischen den Ausschüssen für Bekämpfung der Korruption im Oberen Justizrat (OJR), im Parlament und im Ministerrat pflegt. Der Rat führt seine Sitzungen einmal monatlich und dabei werden strategische und operative Fragen sowie konkrete Fälle besprochen. Die Hauptaufgaben des Rates bestehen in: Informationsaustausch, Koordination und Harmonisierung der Aktivitäten, Entwickeln und Realisieren gemeinsamer Initiativen, Bestimmen der Prioritätsbereiche und Formen von Zusammenwirken in der Bekämpfung der Korruption, Feststellen von Korruptionspraktiken aufgrund der Beschwerden und Durchführung von Kontrollen im Zusammenhang mit den Kompetenzen.

In allen regionalen Verwaltungen funktionieren öffentliche Gebietsräte zur Bekämpfung der Korruption. Vorsitzende dieser Räte sind die Gebietshauptleute und dazu gehören Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Ermittlungsbehörden, der Polizei, der Justiz, der Einkommensverwaltung, der Zollämter, des

Gesundheits- und Bildungssektors, der NGOs, der Medien u.a. Alle öffentlichen Gebietsräte haben Programme zur Durchführung der Strategie zur transparenten Verwaltung und Prävention gegen die Korruption verabschiedet.

Seit 2004 werden diverse Weiterbildungen in Prävention und Entgegenwirken der Korruption für Vertreter der staatlichen Verwaltung durchgeführt. Im Jahr 2006 haben 25.7% der ganzen Verwaltung an einer Weiterbildung zur Anwendung des Ethik-Kodexes der Beamten in der staatlichen Verwaltung teilgenommen. 100% der Aufsichtsstellen und die Mitglieder der Disziplinarräte haben schon eine Weiterbildung hinsichtlich der Ausübung deren Funktionen abgeschlossen und 100% der Personen im höheren Dienst haben eine Fortbildung über die Ethik in der Verwaltung absolviert. Durchgeführt wurden auch Fachschulungen im Bereich der Transparenz und der Antikorruptionspolitik auf zentraler, lokaler und kommunaler Ebene⁴. Während der Durchführung der Strategie zur transparenten Verwaltung, Prävention und zum Entgegenwirken der Korruption wurde ein Projekt des Ministeriums der staatlichen Verwaltung und der Verwaltungsreform im Jahr 2006 unter dem Titel „Entgegenwirken der Korruption in der staatlichen Verwaltung durch Weiterbildung der darin tätigen Beamten“ realisiert. Im Projekt wurde eine Lern-CD zur selbständigen Weiterbildung zum Thema „Prävention und Entgegenwirken der Korruption“, deren Auflage 20 000 Exemplare beträgt. Insgesamt 50 814 Beamte haben an dieser selbständigen Fortbildung teilgenommen und den Abschlusstest erfolgreich abgelegt.

³ Bericht über die Durchführung der Nationalen Strategie zum Entgegenwirken der Korruption im Zeitraum 2004 – 2005
<http://www.acc.government.bg/documents/otchet-2004-1.doc>

⁴ Bericht über den Zustand der Verwaltung, 2006, S. 156, http://www.mdaar.government.bg/docs/-Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf

Hinsichtlich der Popularisierung des Ethik-Kodexes für die Beamten in der staatlichen Verwaltung sind Standards für Verwaltungsethik⁵ in allen Verwaltungsstrukturen im Jahr 2006 verteilt. 2005 ist ein Ethik-Kodex für die Personen im höheren Dienst erarbeitet.

Was die Beschwerden hinsichtlich der Korruption betrifft, sind die meisten in der Zentralverwaltung (76.2%) eingereicht. In der lokalen Verwaltung sind 2.5% und in der kommunalen Verwaltung 21.3% erhalten.

Ein gutes Beispiel für Entgegenwirken und Prävention gegen die Korruption sind die Maßnahmen an den Grenzkontroll- und Zollstellen, wodurch ein wesentlicher Fortschritt zu bemerken ist. Dazu zählen Kontrolle und Strafmaßnahmen, keine Toleranz, Kontrollen nach bestimmten Angaben bzw. unerwartete Kontrollen, Videoüberwachung, Informationsbroschüren, regelmäßige Aus- und Weiterbildungen der Angestellten, psychologische Untersuchungen und Umfragen, Bekanntgabe von aufgedeckten Korruptionsfällen zwecks Prävention, Einführung eines Systems zur einheitlichen Zahlung und eines Schichtdienstsystems⁶.

Die Zivilgesellschaft ist an der Beurteilung der Antikorruptionspolitik aktiv beteiligt, die von der Regierung geführt wird. Diese Tätigkeit wurde zur Hauptaufgabe vieler bulgarischer NGOs. Durch die Unterstützung der Medien werden zahlreiche öffentliche Dis-

kussionen über die Korruption veranstaltet. Durchgeführt wird ein proaktives Monitoring der Verwaltung durch Partnerschaften zwischen Bürgerinitiativen, Vertreter der Wirtschaft und NGOs einerseits und den staatlichen Institutionen andererseits. Koalition 2000 ist eine solche Initiative. Zu deren Aktivitäten zählen die Erarbeitung eines Aktionsplans gegen die Korruption, ein Monitoringssystem, eine Antikorruptionskampagne zur Information und Aufklärung und jährliche Berichte zur Beurteilung des Korruptionsniveaus im Land.

Durch das PHARE-Programm zur Entwicklung der Zivilgesellschaft ist ein Projekt über die wachsende Bedeutung der Zivilgesellschaft in der Bekämpfung der Korruption verwirklicht. Im Zeitraum 2008–2010 ist die Durchführung des Projekts im Zusammenhang mit dem Übergangsfinaanzinstrument (Transition facility) "Entwicklung der Zivilgesellschaft" verwirklicht, wodurch eine Etablierung der Zivilkontrolle und eine aktive Partnerschaft zwischen der Zivilgesellschaft und der Verwaltung im Rahmen der Erarbeitung und Durchführung einer effizienten Antikorruptionspolitik und Instrumente zu erzielen sind. Die Begünstigten hinsichtlich dieses Projekts werden die bulgarischen NGOs.

Immer noch ist es erforderlich, dass die Tätigkeit einzelner Antikorruptionsgruppen optimiert wird, insbesondere, was die deutlichere Abgrenzung der Verantwortung, Koordinierung und des Führungsstils und des Entscheidungstreffens betrifft.

In Bezug auf die noch hohe Zahl der Korruptionsfälle sind die Weiterbildungen und Workshops für Prävention und Entgegenwirken der Korruption fortzusetzen, indem die Kontrolle intensiviert werden muss und der Ethik-Kodex einzuhalten ist. Die Mechanis-

⁵ Bericht über das Programm für Transparenz in der Tätigkeit der staatlichen Verwaltung und der Personen im höheren Dienst, zum Dezember 2006, S. 14 <http://www.mdaar.government.bg/lucidity.php>

⁶ Bericht der Europäischen Kommission über den Fortschritt Bulgariens in Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt in die EU, 27.06.2007, S. 19 <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>

men für Bekanntgabe von Korruptionsfällen und Feedback sind zu stärken, indem die Öffentlichkeit darüber besser informiert werden soll. Die bis jetzt ergriffenen Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz müssen weiter popularisiert werden. Genauso wichtig ist die Durchführung eines regelmäßigen Monitorings der Strategie für transparente Verwaltung, Prävention und Entgegenwirken der Korruption. Die sich schon als erfolgreich erwiesenen Praktiken für Prävention gegen die Korruption sind weiter zu übernehmen und in mehreren Verwaltungssektoren umzusetzen, indem die Beteiligung der Strukturen der Zivilgesellschaft zu fördern ist.

Die Politik des Entgegenwirkens der Korruption beinhaltet neben der Politik für Transparenz und Offenheit auch die Kontrolle der Verwaltung und noch weitere Tätigkeiten in anderen Bereichen wie das Auswahlverfahren bei der Anstellung der Beamten, Forschungen auf dem Gebiet der Antikorruptionsmaßnahmen, das gute Management des staatlichen Dienstes, die Entwicklung des E-Governments, die landesweite Bedienung an "einem Schalter", die Einführung eines Systems an der Grenzkontrollstellen zur einheitlichen Zahlung aller Gebühren etc.

Für den vollständigen Erfolg der Antikorruptionspolitik ist es von außerordentlicher Bedeutung, dass diese integrative Vorgehensweise, die sich nicht nur auf die Bekämpfung der Korruption, sondern auf deren Prävention bezieht, fortgesetzt wird.

1.3. Aufsicht über die Tätigkeit der Verwaltung

1.3.1 Interne Aufsicht

Die Kontrolle über die Tätigkeit der Verwaltung ist besonders wichtig sowohl für die Si-

cherstellung der Effizienz in der Verwaltung, als auch für das Entgegenwirken und die Prävention gegen die Korruption.

In Bezug auf die interne Aufsicht werden in allen Ministerien Aufsichts- und Revisionsstellen errichtet, die dem entsprechenden Minister in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die Verwaltung unterstellt werden. Ihre Unabhängigkeit ist im Gesetz festgelegt. Zu deren Befugnissen gehören: Analyse der Effizienz in der Verwaltung, indem diese Analyse bei der Optimierung der Verwaltungsstruktur dienen muss; Kontrolle über die Einhaltung der internen Ordnungsregeln hinsichtlich der Tätigkeitsorganisation in der Verwaltung; Überprüfung der Beschwerden, Anträge und Meinungen gegen gesetzwidrige und/oder fehlerhafte Handlungen bzw. Nichthandlungen der Beamten.

Nur 24% der Aufsichtsstellen geben ihre Tätigkeit durch Informationen auf einer Internetseite, durch regelmäßige Pressekonferenzen und Berichte öffentlich bekannt. Es gibt kein einheitliches System zur Bekanntgabe der Ergebnisse im Zusammenhang mit der Tätigkeit aller Aufsichtsstellen. Es mangelt auch an einheitlichen Standards zur Regelung deren Tätigkeit, d. h. dass die Rechte und Pflichten der Beamten in der Dienstordnung aller Verwaltungsstellen einheitlich werden müssen.

In Übereinstimmung mit dem Gesetz über die Verwaltung ist eine Hauptaufsichtsstelle im Rahmen des Ministerrates gegründet, die dem Ministerpräsidenten direkt untergeordnet ist. Zu den Hauptfunktionen dieser Stelle gehören: Unterstützung der Tätigkeitsorganisation bei der Durchführung der staatlichen Antikorruptionspolitik; Analyse der Effizienz der staatlichen Verwaltung, die mit der Antikorruptionspolitik verbunden ist; Koordinierung

und Unterstützung der Tätigkeit in den lokalen Aufsichtsstellen; Überprüfung der Berichte über Interessenkonflikten, Korruptionsfälle und sonstige Verstöße der Exekutive und der Beamten im höheren Dienst und Erstellung von Ergebnisberichten; Analyse der Ursachen und Bedingungen für die festgestellten Verstöße und Ergreifen von Maßnahmen für deren Behebung; Unterstützung bei der Durchführung der Beschlüsse des Ausschusses für Prävention und Entgegenwirken der Korruption. Zur Erfüllung dieser Funktionen übt die Hauptaufsichtsstelle Kontrolle über die Gesamttätigkeit der Verwaltung aus, indem sie allgemeine und spezifische Überprüfungen im Auftrag des Ministerpräsidenten sowie Prüfungen konkreter Fälle aufgrund von einer Anordnung des Ministerpräsidenten durch.

Eine andere Methode zur Ausübung interner Aufsicht über die Tätigkeit der Verwaltung ist das interne Audit. Durch Bewertung und Verbesserung der Effizienz des Risikomanagements, der Kontrolle und der Führung hat dieses Audit eine wesentliche Rolle zum Erreichen einer transparenten und offenen Verwaltung. Das interne Audit erfolgt durch eine spezialisierte Stelle in jeder Verwaltungsstruktur. Diese Stelle führt Untersuchungsverfahren aller Strukturen, Programme, Aktivitäten und Prozesse durch, wobei auch die Anweisungsbefugten für die EU-Fördermittel auf allen Ebenen kontrolliert werden⁷.

Die Rechtsvorschriften, die die Tätigkeit der Aufsichtsstellen regeln, sind zu vervollkommen. Dafür ist eine vollständige Analyse zur

⁷ Gesetz über das interne Audit im öffentlichen Sektor (Art. 9)

Identifizierung der dabei entstehenden Probleme erforderlich. Es ist erforderlich, dass einheitliche Standards eingeführt werden, und die Bekanntgabe der Ergebnisse ist zu verbessern, dies bedeutet, dass ein einheitliches Veröffentlichungssystem entwickelt werden muss.

Die Effizienzanalyse, die die Aufsichtsstellen durchführen, ist beim Ergreifen von Maßnahmen zur Optimierung der Verwaltungsstrukturen zu berücksichtigen.

Zur Verbesserung der Transparenz, der Rechenschaftspflicht und der Kontrolle in der Tätigkeit der Aufsichtsstellen ist es besonders wichtig, dass die koordinierende Funktion der Hauptaufsichtsstelle verstärkt wird.

Bezug nehmend auf die besondere Rolle der internen Audit-Stellen für eine effizientere und transparentere Tätigkeit der Verwaltung ist es auch notwendig, den Bedarf zur Stärkung deren Kapazität vollständig zu analysieren.

1.3.2 Externe Aufsicht

Die externe Aufsicht ist durch den Rechnungshof der Republik Bulgarien mithilfe dessen regionalen und lokalen Filialen (6 territoriale Niederlassungen und 28 Büros landesweit) ausgeübt. Der Rechnungshof übt Finanzkontrolle über alle öffentlichen Behörden aus, einschließlich über die kommunale Selbstverwaltung sowie über die Finanzmittel aus EU-Fonds und Programmen, überprüft jedes Vergabeverfahren von öffentlichen Aufträgen und führt anschließend Aufsicht darüber⁸. Die Ergebnisse werden regelmäßig im Internet veröffentlicht.

⁸ Gesetz über den Rechnungshof (Art. 5)

Ein weiteres Organ zur Ausübung von externer Aufsicht ist die Agentur für staatliche Finanzaufsicht (ASFA). Ihre Hauptaufgabe besteht im Schutz der Finanzinteressen durch Finanzprüfungen hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften, im Aufdecken von Vermögensschäden und im Sanktionieren der Schuldigen.

Aufgrund der Wichtigkeit von externer Aufsicht zum Erzielen optimaler Ergebnisse in der Verwaltungstätigkeit und zum Gewähren einer hohen Transparenz und einer wirksamen Bestechungsbekämpfung ist es besonders wichtig den Bedarf zur Stärkung der Kapazitäten entsprechender Aufsichtsstrukturen und –institutionen zu analysieren und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. In diesem Zusammenhang sind die spezialisierten Weiterbildungen und die Umsetzung der guten europäischen Praktiken nennenswert.

1.4 Die Rolle des Ombudsmanns

Der Ombudsmann der Republik Bulgarien ist ein hohes und unabhängiges Verfassungsorgan, das sich für die Rechte und Freiheiten der Bürger einsetzt. Seine Tätigkeit ist im Gesetz über den Ombudsmann geregelt. Die Hauptpriorität für die ganze Politik dieser Institution ist der Einsatz zur Etablierung und Wahrnehmung des Rechts auf eine bessere Verwaltung und auf deutliche Regeln in den Verwaltungspraktiken der staatlichen und kommunalen Behörden und deren Verwaltungsstrukturen. Darüber hinaus richtet der Ombudsmann eine besondere Aufmerksamkeit auf die Bürgerrechte im System des Gesundheitswesens, auf die Menschenrechte im Strafverfahren, auf den Kinderschutz, auf die gleichen Möglichkeiten von Personen mit Behinderungen etc. Die weitere Entwicklung der Verwaltungskapazität ist auf die Etablierung

der Offenheit und der Autorität des Ombudsmanns als eine Institution, die sich für die Bürgerrechte einsetzt.

Jeder Bürger ist berechtigt, Beschwerden oder Verbesserungsvorschläge dem Nationalen Ombudsmann einzureichen, wenn dessen Rechte und Freiheiten durch

- die staatlichen und kommunalen Behörden und deren Verwaltungen
- die Personen, die beauftragt sind, öffentliche Dienstleistungen anzubieten

beeinträchtigt oder verletzt werden.

Durch die Änderungen im Grundgesetz vom März 2006⁹ ist der Ombudsmann berechtigt, sich an das Verfassungsgericht zu wenden, wenn er einschätzt, dass die gesetzlichen Vorschriften die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen. Wichtig ist die Schaffung von zusätzlichen Möglichkeiten und Mechanismen, die eine wirksame Beteiligung des Ombudsmanns im Falle von Verletzung der Bürgerrechte gewähren. Beispiele für eine gute Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Institutionen sind die Unterzeichnung von Protokollen für Zusammenarbeit¹⁰ und die Beteiligung des Ombudsmanns an der Tätigkeit des Ausschusses zum Entgegenwirken und zur Prävention gegen die Korruption beim Ministerrat.

⁹ Gesetz über Änderung und Ergänzung der Verfassung Bulgariens (Amtsblatt, Nr. 27 vom 31.03.2006), 3. Änderung (§ 3)

¹⁰ Jahresbericht des Ombudsmanns der Republik Bulgarien, Juni 2005 – März 2006 (S. 37)

http://www.ombudsman.bg/annual_report.pdf

Für die vollwertige Ausübung der Befugnisse ist die Zusammenarbeit zwischen dem Ombudsmann und den staatlichen Institutionen zu verbessern. Die Vertiefung der Kenntnisse der Experten wird zu einem effizienteren Funktionieren der Ombudsmann-Institution führen.

Der Ombudsmann legt einen besonderen Akzent auf das Zusammenwirken mit den Strukturen der Zivilgesellschaft. Als Vertreter bestimmter öffentlicher Interessen können die NGOs, Rechtsschutz- und Branchenorganisationen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften mit konkreten Informationen über nachteilige und negative Praktiken mithelfen und die öffentliche Aufmerksamkeit erwecken. Das wird durch Gründung öffentlicher Beratungsräte verwirklicht, die mit dem Ombudsmann zusammen arbeiten. Eine Reihe von konkreten gemeinsamen Initiativen des Ombudsmanns mit Bürgerorganisationen hat schon gezeigt, dass die Zivilteilhabe in der Verwaltung gestärkt werden kann.

Die Offenheit ist ein Grundprinzip in der Tätigkeit des Ombudsmanns. Sie ist ein Mittel, wodurch er die Tätigkeit der Verwaltung beeinflussen und die öffentliche Aufmerksamkeit zur Etablierung des Konzepts für eine gute Verwaltung erwecken kann. Erstellt ist ein öffentliches Register für die eingegangenen schriftlichen und mündlichen Beschwerden, in das jeder Beschwerdesteller Einsicht nehmen und den Beschwerdeverkehr verfolgen kann.

Die proaktive Zusammenarbeit zwischen dem Ombudsmann und den Strukturen der Zivilgesellschaft verhilft zur Durchführung des Monitorings über die Tätigkeit der staatlichen Verwaltung und zur verstärkten Zivilteilhabe in der Verwaltung.

Die Popularisierung der Ergebnisse von der

Tätigkeit des Ombudsmanns wird zur besseren Informiertheit der Bürger über den Schutz deren Rechte beitragen und eine effizientere Arbeit der Behörden gewähren.

Auf kommunaler Ebene besteht die Möglichkeit, dass der Gemeinderat einen öffentlichen Vermittler wählt, der bei der Gewähr der Bürgerrechte und der rechtmäßigen Bürgerinteressen gegenüber den Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung und den kommunalen Behörden mithilft.¹¹ Die Organisation der Tätigkeit des öffentlichen Vermittlers wird durch eine Dienstordnung geregelt, die durch den Gemeinderat genehmigt wird. Die Gemeinderäte sichern die technische Ausstattung und die Vergütung der öffentlichen Vermittler. In 14 Gemeinden des Landes arbeiten schon öffentliche Vermittler.

Die wirksame Zusammenarbeit des Ombudsmanns mit den öffentlichen Vermittlern trägt zur weiteren Behauptung der Rolle dieser Institutionen als Form der Bürgeraufsicht über die Behörden bei.

Geeignete Arbeitsmechanismen für effiziente Zusammenarbeit der kommunalen öffentlichen Vermittler mit dem Nationalen Ombudsmann sind die Erstellung und Anwendung von einheitlichen Standards und die Umsetzung schon gut bewährten Praktiken für den Umgang mit den Bürgern und deren Beschwerden sowie Erarbeitung von Regeln für Zusammenarbeit der beiden oben erwähnten Parteien, indem diese Regeln nach Besprechungen von dem Ombudsmann durch einen Verwaltungsakt gebilligt werden müssen.

¹¹ Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung und die kommunalen Behörden (Art. 21a)

Die Institution des Ombudsmanns ist ein bedeutendes Instrument zur Umsetzung der internationalen Standards zum Schutz der Menschenrechte auch auf nationaler Ebene. Das gleichzeitige Mitwirken von Ombudslauten auf europäischer und nationaler Ebene ist eine gute Voraussetzung für den Schutz sowohl der Menschenrechte als auch der Freiheiten der europäischen Bürger gegen die Verstöße, die durch die Handlungen der nationalen Verwaltungen und der EU-Institutionen verursacht werden. Sie gewähren die Anwendung von Rechtsvorschriften in den Beziehungen zwischen den Bürgern und den Verwaltungsorganen in den einzelnen EU-Ländern.

Um seine Rolle als Schützer der Bürgerrechte im Einklang mit der internationalen und europäischen Gesetzgebung zu erfüllen, ist es für den Ombudsmann von ausschlaggebender Bedeutung Kontakte mit ähnlichen Institutionen auf internationaler und europäischer Ebene zu pflegen.

2 Open Government Partnership (OGP)

Bulgarien hat der internationalen Initiative *Open Government Partnership (OGP)* im September 2011 in Brasilien beigetreten. Nach der Rückkehr der bulgarischen Delegation ist ein Brief geschickt worden, in dem die Regierung den Initiatoren versichert, dass sie bereit sei, mit der Arbeit im Zusammenhang mit dieser Initiative anzufangen. Das Hauptengagement besteht in der Erstellung eines Aktionsplans hinsichtlich der Themen, die mit der Öffnung von Verwaltung gegenüber der Bürger und der Wirtschaft verbunden sind, d. h. offener Haushalt, Zugang zu Informationen, Bürgerbeteiligung, Fairness und Korruption

bekämpfung. Der Plan ist nach intensiven Beratungen mit den daran interessierten Parteien – NGOs, Wirtschaft, zentrale und kommunale Verwaltungsstrukturen – bis Ende März 2013 fertig zu stellen.

Die Politiker in vielen Ländern benutzen die gleiche Sprache bzw. die gleichen Ausdrucksformen wie die Aktivisten, die sich für eine offene Verwaltung einsetzen. Am ersten Arbeitstag seiner Amtszeit unterzeichnete Barack Obama eine Richtlinie für offene Verwaltung, die auf den Grundsätzen der Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit beruht.

Vorreiter für diesen Verwaltungskulturwandel ist der neu gewählte US-Präsident Barack Obama. Noch am Tag seiner Amtseinführung im Januar 2009 hat er im Memorandum „Transparency and Open Government“ die neuen verwaltungsstrategischen Grundpfeiler seiner Präsidentschaft verkündet.^[5]

- Regierung und Verwaltung sollen transparent sein.
 - Transparenz stärkt das Pflichtbewusstsein und liefert den Bürgern Informationen darüber, was ihre Regierung und ihre Verwaltung derzeit machen.
- Regierung und Verwaltung sollen partizipativ sein.
 - Partizipation verstärkt die Effektivität von Regierung und Verwaltung und verbessert die Qualität ihrer Entscheidungen, indem das weit verstreute Wissen der Gesellschaft in die Entscheidungsfindung mit eingebunden wird.
- Regierung und Verwaltung sollen kollaborativ sein.
 - Kollaboration bietet innovative Werkzeuge, Methoden und Systeme, um die

Zusammenarbeit über alle Verwaltungsebenen hinweg und mit dem privaten Sektor zu forcieren.

Der Premierminister des Vereinigten Königreichs David Cameron will die Transparenz während seiner Amtszeit stärken und die Macht des allmächtigen Staates zähmen, indem ein Zugang zu den offenen Daten der staatlichen Agenturen verschafft wird.

Die Australian Labor Party (ALP) kam an die Macht mit dem starken Engagement für eine offene staatliche Verwaltung.

Für die Politiker könnte der Zugang zu den Daten eine Art sein, die eigenen Verwaltungsstrukturen unter Kontrolle und öffentlichen Druck zu stellen sowie Argumente zu finden, um deren politischen Gegnern entgegenzuwirken.

Die Partnerschaft für eine offene Verwaltung (OGP), die neue globale Initiative, wurde im September 2011 in Brasilien im Rahmen von UNO ins Leben gerufen. Die Initiative bestimmte die Grundsätze für Offenheit in der Verwaltung. Ein solcher Standard ist die Veröffentlichung des Entwurfs zum Staatshaushalt. Jedes Land, das diesen Standards entspricht darf beitreten. Acht Länder (USA, Brasilien, Vereinigtes Königreich, Indonesien, Mexiko, Norwegen, Philippinen und Südafrika) sind schon Mitglieder. Weitere 70 haben ihren Wunsch geäußert beizutreten. Der Beitritt zu dieser Initiative verlangt, dass sich die Länder dazu bekennen, die Offenheit zu verbessern und externen Revisionsprozessen zu unterliegen.

Die Bewertung wird nicht von den anderen Regierungen, Unterstützern der Initiative, sondern von Bürgerinitiativen und NGOs in den jeweiligen Ländern erteilt. Die Idee besteht darin, dass die Partnerschaft für offene

Verwaltung zu keinem Eliteklub wird, sondern zu einem sozialen Netzwerk zur Unterstützung der Reformen, woran die sich mit diesem Thema im Land beschäftigenden Beamten, Fachleute und NGOs teilnehmen werden, indem sie Erfahrungen und Expertenberichte austauschen. Die Technologien sollen auch dazu dienen: das Internet und die elektronischen Kommunikationssysteme machen die offene Verwaltung sogar auch in den ärmeren Ländern möglich.

Die neue Partnerschaft wird nicht nur von erfolgreichen wohlhabenden Ländern geleitet. Im Verwaltungskomitee sind Länder wie Mexiko, das einen wesentlichen Fortschritt im Bereich des Zugangs zu Informationen verzeichnete und Indonesien, das Aufsehen wegen der transparenten Verteilung der zur Verfügung gestellten Hilfe nach den Tsunami im Jahr 2004 erweckte.

Warum die Länder beitreten, wenn es ein Risiko vor Zensur und Widerstand seitens der Bürokratie besteht?

Für einige von denen ist die Mitgliedschaft Ausdruck der Befürwortung für deren Politik. Die reformbereiten Beamten werden die Unterstützung von OGP und der Öffentlichkeit nutzen, um den Widerstand ihrer Kollegen zu überwinden. Sehr wichtig ist es in diesem Fall, dass die Hilfe nur unter der Bedingung zur Verfügung gestellt werden kann, dass die gegebenen Versprechen für eine offene Verwaltung erfüllt werden. Die Britische Agentur für internationale Hilfe und die Abteilung für internationale Entwicklung sind in diesem Bereich tätig.

Die Kritiker von OGP äußern die Ansicht, dass die Initiative zu voreilig stattgefunden habe und dass es noch nicht klar sei, wer die Ziele festsetzen werde, die die Regierungsprojekte für eine Offene Verwaltung zu errei-

chen hätten. Die Bekanntgabe mehrerer Daten im Netz solle gut aussehen, aber dies könne zu keiner wesentlichen Veränderung beitragen.

Das erste Risiko für die Initiative besteht darin, dass die Bewertung der Wirkung von einer offenen Verwaltung besonders schwierig ist. Das zweite Risiko kann damit verbunden werden, dass die Transparenz nicht immer zu einer Rechenschaft führt. Theoretisch kennen die Leute beispielsweise das Ausmaß des Haushaltes für Straßen und verstehen, dass sie zu viel dafür bezahlen, trotzdem verbessert sich die Situation nicht. In Wirklichkeit haben die Bürger nicht besonders viele Möglichkeiten ihre Unzufriedenheit in einen realen politischen Druck umzuwandeln. Sehr wichtig ist, dass die Bürger ein Mitbestimmungsrecht bekommen, was von den Regierungen schwieriger zu sichern und zu garantieren ist, aber größere Vorteile für die Bürger hat. Das dritte Risiko ist, dass OGP mehr Aufmerksamkeit auf die nationalen Regierungen als auf die lokale Verwaltung oder auf die Justiz und die gesetzgebende Gewalt richtet.

Es ist abzuwarten, wie die globale Initiative für offene Verwaltung funktionieren wird. Sogar wenn der Fortschritt nur teilweise erfolgreich wäre, würde er neue Möglichkeiten der Bürgerinitiativen geben, einen deutlicheren Druck auszuüben, wo es keinen Willen für eine offene Verwaltung gibt.

Was wird der Aktionsplan Bulgariens beinhalten?

Am 16. Januar 2012 wurde das bürgerliche Online-Medium *Offenes Parlament-Bürgerstimmen* ins Leben gerufen, das folgende Themen aus dem öffentlichen Leben und aus dem gesetzgebenden Bereich darstellen wird: Meinungs- und Pressefreiheit; freier Informationszugang; Schutz und Garantieren

der politischen und Bürgerrechte; Wahlgesetzgebung; E-Justiz; Datenzugang; Einsatz von speziellen Aufklärungsmitteln; Nutzung öffentlicher Ressourcen; Korruptionsdruck und Einfluss auf die Gesetzgebung.

Offenes Parlament-Bürgerstimmen wird sich in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Praktiken der Bürgerjournalistik entwickeln, die versucht, die Bürgerbeteiligung am öffentlichen Leben zu unterstützen und die Verantwortung trägt, einen öffentlichen Dialog zu schaffen und ihn aufrecht zu erhalten.

Offenes Parlament-Bürgerstimmen wird das bulgarische Parlament widerspiegeln. Gestellt werden Fragen und falsche oder gefälschte Behauptungen werden aufgedeckt, Fakten werden verdeutlicht und die gesetzgebende Gewalt wird im Bereich der Menschenrechte, Meinungs- und Pressefreiheiten unter die Lupe genommen, beobachtet und geprüft wird der Einsatz von speziellen Aufklärungsmitteln, live übertragen werden öffentliche Diskussionen über Gesetze, Besprechungen in verschiedenen parlamentarischen Kommissionen, Proteste gegen Interessenvertretung in der Politik und Aktionen zur Unterstützung der Gesetzgebung. Verkündet werden Positionen von Aktivisten diverser Bürgerinitiativen und von Experten, die seltener in den üblichen Medien zu sehen bzw. zu hören sind.

Dieses Online-Medium ist ein Teil von dem größeren Projekt *Offenes Parlament*, das durch das Institut für Entwicklung des öffentlichen Umfelds mit der Förderung von Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe verwirklicht wird. Das Projekt setzt sich für sekundäre Bearbeitung und Bekanntgabe von Daten in einer für die Bürger zugänglichen Form ein, sodass sie die Tätigkeit des Parlaments und der politischen Vertreter im

Netz näher kennen lernen können. Die endgültige Version des Projekts wird ab Mitte April 2012 funktionieren.

Danach werden die Nutzer des Internet-Instruments *Offenes Parlament* im Stande sein, auf eine neue Art die gesetzgebende Tätigkeit des Parlaments und die Neuigkeiten zu verfolgen, zu recherchieren und aktuelle Informationen zu abonnieren sowie statistische Informationen über die Tätigkeit des Parlaments zu beziehen. All das kann nur durch die Anwendung der Grundsätze für offene Daten ermöglicht werden.

Eine Mehrzahl ähnlicher Initiativen ist weltweit vorhanden, indem die Tätigkeit der jeweiligen parlamentarischen Institutionen und der politischen Vertreter durch die neuen Kommunikationstechnologien dargestellt wird. Ein Teil von diesen Initiativen ist in einem im September 2011 veröffentlichten Bericht des Nationalen demokratischen Instituts und der Weltbank genannt.

In Bulgarien wird ein solches Projekt zum ersten Mal entworfen. Die Webseite *Offenes Parlament* wird nach den besten Praktiken von unabhängigen Organisationen aufgebaut, die die Tätigkeit des Kongresses der Vereinigten Staaten verfolgen. Dieses Projekt ist durch den Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe gefördert, indem es im Rahmen einer Ausschreibung zur Förderung des Medienpluralismus ausgewählt wurde und durch das Open Society Institute Sofia finanziert und durch das Institut für Entwicklung des öffentlichen Umfelds verwirklicht wird.

Literaturverzeichnis

1. Obama 2009: 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
2. Programm für Transparenz in der Staatsverwaltung und in der Tätigkeit der Personen im höheren Dienst
<http://www.mdaar.government.bg/programs.php>
3. Beschluss des Ausschusses vom 13.12.2006 zur Entwicklung eines Mechanismus für Zusammenarbeit und Überprüfung des Fortschritts Bulgariens in besonders wichtigen Bereichen der Justizreform und in der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, EG (2006/929), OB L 354/56, 14.12.2006.
4. Bericht über die Durchführung der Nationalen Strategie zum Entgegenwirken der Korruption im Zeitraum 2004 – 2005
<http://www.acc.government.bg/documents/otchet-2004-1.doc>
5. Bericht über den Zustand der Verwaltung, 2006, S. 156
http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202006_26.07.2007.pdf
6. Bericht über das Programm für Transparenz in der Tätigkeit der staatlichen Verwaltung und der Personen im höheren Dienst, zum Dezember 2006, S. 14,
<http://www.mdaar.government.bg/lucidity.php>

7. Bericht der Europäischen Kommission über den Fortschritt Bulgariens in Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt in die EU, 27.06.2007, S. 19 <http://www.evropa.bg/bg/del/info-pad/press-releases/doklad.html>
8. Gesetz über das interne Audit im öffentlichen Sektor (Art. 9)
9. Gesetz über den Rechnungshof (Art. 5)
10. Gesetz über Änderung und Ergänzung der Verfassung Bulgariens (Amtsblatt, Nr. 27 vom 31.03. 2006), 3. Änderung (§ 3)
11. Jahresbericht des Ombudsmanns der Republik Bulgarien, Juni 2005 – März 2006 (S. 37) http://www.ombudsman.bg/annual_report.pdf
12. Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung und die kommunalen Behörden (Art. 21a)

Prof. Dr. Zwetelina Gankova-Ivanova,
Technische Universität Gabrovo, Bulgarien

Open Government in Italien – einige erste Schritte

Alberto Barzanò

Gründung des Clubs “Amministrare 2.0” (Venedig, 6. Februar 2009)

Am Freitag dem 6. Februar 2009 fand das Treffen einer Gruppe von italienischen lokalen Verwaltungsämtern in Venedig statt, die sich mit dem experimentieren einer neuen Art des Regierens bezogen auf die Logik und „tools“ des Web 2.0 engagieren.

Bei diesem Treffen wurde es beschlossen den Stammtisch "Amministrare 2.0" zu gründen, eine gemeinsame Initiative des FORUM PA und der Gemeinde Venedig, dessen Schwerpunkt war den Austausch von Mitteln, Zielen und Erfahrungen, mit dem Ziel die Bürger im Mittelpunkt des Entwicklungsprozess der digitalen öffentlichen Verwaltung zu setzen. Gründungsmitglieder des Stammtisches "Amministrare 2.0" waren die Gemeinden Venedig (Venetien), Monza (Lombardei), Parma und Reggio Emilia (Emilia Romagna), Triest und Udine (Friaul Julisch Venetien). Die Landesregierung von Venetien, obwohl nicht formell an der Gründung des Clubs beteiligt, wurde von Gianluigi Cogo, Beamter in der Direktion IT System, vertreten.

Die Initiative des Klub “Amministrare 2.0” führte zu einem ersten Ergebnis: die Ausarbeitung des “Manifesto Amministrare 2.0”. Das “Manifesto” war das Ergebnis der Zusammenarbeit von verschiedenen Arbeitsgruppen in Rahmen des *FORUMs PA* Mai 2009, der *Barcamp* von Venedig in Herbst 2009 und des *wiki on line*. Die Endfassung des Manifesto stellt alle Themen in 3 Ebenen und 13 Punkten zusammen.

Der erste Ebene ist die Politik und besteht aus vier Punkten.

- a) *Die Leitung*: die politische Klasse muß die Verantwortlichkeit des Prozess standhaft übernehmen.
- b) *Digitale Bürgerschaft*: Es sollte deutlich festgelegt werden, welche Ziele durch die Beteiligung erreicht werden können. Es ist nicht nur ein Problem der Übertragung von Kompetenzen, die die Nutzung von Telematikdienste ermöglichen. Es geht eher darum, der digitalen Bürgerrecht als ein Recht und ein Pflicht zu überdenken.
- c) *Infrastruktur als Recht*: Die Regierung muß eine aktive Rolle spielen, um den Zugriff auf das Netzwerk für Bürger, Unternehmen und Kommunalverwaltungen zu sichern.
- d) *Kulturelle Unterschiede überwinden*: Die Verbreitung der Medienkompetenz unter den Bürgern ist eine Priorität.

Die zweite Ebene sind die Beziehungen, die das Manifesto in fünf Punkten unterteilen:

- a) *Disintermediation als Verbesserung*: Eine intensive Nutzung von Web 2.0 – mit den sozialen -und Beteiligung Komponenten – ist wichtig um eine größere Disintermediation zwischen Bürgern und öffentliche Verwaltungen und unter Beamten in den Verwaltung zu fördern. Die “Humanisierung” der Funktionen ist so entscheidend wie der Zugang zu Informationen und Daten.
- b) *Open Government Daten*: Zugang zu den Informationsressourcen der öffentlichen

Verwaltung ist öffentlich. Die Verfügbarkeit (in einem offenen Format im Web) aller Daten im Besitz der öffentlichen Verwaltung eröffnet auch wichtige wirtschaftliche Chancen.

- c) *Software als ermöglichende Faktor*: Die Software, die im öffentlichen Sektor eingesetzt wird, soll offen sein und in so einer Art entwickelt werden, dass es Beteiligung ermöglicht.
- d) *Neustarten aus der Semantik der Inhalte der Öffentliche Verwaltung*: Das Problem der Selbstreferenz der Öffentliche Verwaltung ist auch – und vor allem – ein Problem von semantischer Natur. Die semantische Darstellung von Informationen muss mit den Bürgern vereinbart werden, um eine Vereinfachung der Wörter und Konzepte zu erreichen.
- e) *Förderung von aktive Gemeinschaften*: Die Entwicklung der sozialen Netzwerke soll gefördert werden, damit die öffentliche Verwaltung imstande ist, die Web Services entsprechend ihrer Erwartungen zu modulieren.

Die dritte (und letzte) Ebene ist die Organisation:

- a) *Integrierte back offices*: die öffentliche Verwaltung ändert Organisation, Abläufe und Prozesse um: integrierte back offices, die von verschiedenen Bereiche benutzt werden, werden eingerichtet.
- b) *Flexibilität und Anerkennung*: neue Arbeitsweisen werden eingeführt: sie sind flexibler und zu einer kontinuierlichen Verbesserung orientiert, mit erheblichen Anerkennungs-Kriterien, sowohl gegenüber

Einzelpersonen als auch gegenüber hervorragende Planung.

- c) *“Multichannel” als neue Möglichkeit*: es ist wichtig einen „multichannel“ Ansatz anzunehmen: damit wird gewährleistet, dass jeder erreicht wird. Alle Dienstleistungen und die Interventionen müssen mit Schwerpunkt auf 1.0 Bürger und auf Internet Nicht-Nutzer geplant werden, ohne dass der partizipativer und integrativer Ansatz beeinträchtigt wird.
- d) *Zuhören als Methode*: die Bürger haben das Recht und das Pflicht die Dienstleistungen der Verwaltung nach ihrem Wertschätzungsindex zu messen.

Datagov: der italienische Verein für die Open Government

Die Initiative zur Gründung eines Verein zur Sensibilisierung von Bürgern, Unternehmen und Verwaltungen und zur Förderung der Umsetzung von Open Government Strategien in Italien wurde in 2009 von einer Gruppe bestehend aus Experten für Rechts und neue Technologien, Manager aus den öffentlichen und privaten Bereich, Akademiker und Bürger übernommen.

Die Mitglieder des Datagov Vereins stellten den Entwurf für ein “Manifesto Open Government” vor. Basierend auf diesen Vorschlägen, modifiziert und/oder integriert durch die Kommentare und Anregungen der Nutzern der Website www.datagov.it, wurde schließlich einen endgültigen zehn-Punkte Text veröffentlicht. Drei sind die zentrale Themen: Teilnahme, Transparenz, Netz.

Der rote Faden, der die zehn Punkte verbindet, ist die Rolle des einzelnen Bürgers innerhalb des Systems. Open Government dient zur Entwicklung einer horizontalen Sub-

sidarität die zu erhöhte Effizienz und Transparenz durch das Verringern der Distanz zwischen Verwaltung und Bürgern führt. Dieses Regierungsmodell ist eine der neuen Formen der Subsidiarität (wiki-Subsidiarität) die die Zukunft der Verwaltung in Italien und in der westlichen Welt darstellt.

Die Zehn Punkte des „Manifesto Open Government“ sind (in kurzen):

- 1) *Govern mit Leuten.* Aktive Beteiligung ist ein Recht und eine bürgerliche Pflicht jedes Bürgers: das Recht jedes Bürgers, Projekte für den Wandel, der demokratischen Transformation und Modernisierung der italienischen Gesellschaft zu schaffen muss Realität werden.
- 2) *Regieren mit dem Netz.* Die Öffentliche Verwaltung muss die vertikale zugunsten einer horizontalen Logik aufzugeben, die die verschiedenen Akteure – öffentlichen, privaten und des gemeinnützigen Sektors – in inklusive Entscheidungsprozessen einbeziehen kann, die auf gemeinsamen Planung und Management der Dienste durch die Anerkennung und Förderung von Netzwerken und sozialen Banden basieren.
- 3) *Erstellen eines neuen Transparenz-Modell.* Die vollständige Transparenz in der Tätigkeit der Regierung und die Bekanntmachung in der Öffentlichkeit von Fragen des öffentlichen Sektors muss für die Bürger gewährleistet werden, um eine weit verbreitete Kontrolle auf Regierungs-Aktivitäten und eine effektive Teilnahme an Verwaltungs-Angelegenheiten zu ermöglichen.
- 4) *Behandeln von Informationen wie eine Infrastruktur.* Die Verfügbarkeit von offenen Daten ist, in der Tat, die digitale Infrastruktur, um die virtuelle Wirtschaft zu entwickeln.
- 5) *Das Freigeben öffentlicher Daten für die wirtschaftliche Entwicklung des dritten Jahrtausends.* Durch die Förderung privater Initiative in der Entwicklung von Anwendungen und von Schnittstellen für die Ausbreitung, Beratung, Verwendung und Publikation der Open Data, wird es möglich sein, die Erweiterung der Clustern aus der immateriellen Wirtschaft anzuregen, das neue Produktionsmodell, das zur Ergänzung des traditionellen Modells dienen soll.
- 6) *Informieren, involvieren, interagieren, um kollektive Intelligenz zu fördern.* Das Netz multipliziert das Potenzial der beteiligten Intelligenzen. Die organisatorischen Dynamik der öffentliche Verwaltung muss überdacht werden, um die Qualität der informativen Prozesse zu verbessern und die Beteiligung aller Bürger zu erleichtern.
- 7) *Die Beteiligung gewährleisten.* Die öffentliche Verwaltung fördert den Einsatz von Informationstechnologie, Beseitigung jeglicher Diskriminierung und Gewährleistung des Zugangs zu einer angemessenen Fortbildung der digitalen Kompetenz.
- 8) *Den Zugang zu dem Netz fördern* Technologie ermöglicht das Beteiligungsverfahren. Es ist die Pflicht des Staates, den Zugang zu einem neutralen Netz zu sichern und zu fördern, um eine vollständig eingeschlossene Informationsgesellschaft zu entwickeln.
- 9) *Vertrauen aufzubauen und Glaubwürdigkeit in der öffentlichen Verwaltung fördern.* Wissen und Beteiligung an Entscheidungsprozessen schaffen Vertrauen in einer Beziehung unter Gleichen, die die öffentliche Verwaltung und die Bürger einbezieht.

10) *Andauernde Innovation in der öffentlichen Verwaltung fördern.* Aufbau und Lieferung von Dienstleistungen soll aufgeteilt und Benutzer-zentriert werden. Andauernde Verbesserung muss auf Benutzer Feedback basieren und eine kontinuierliche Kontrolle untergestellt sein, entsprechend der ständigen Entwicklung der Richtlinien im Netz.

Open Government auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene

Obwohl das Phänomen des Open Government Data (OPG) relativ neu ist, dank der Initiative einer Reihe regionalen und lokalen Gemeinden im ganzen Land, ist es vernünftig zu denken, dass Open Government Verfahren etablieren sich langsam auch in Italien.

Auf regionaler und lokaler Ebene war es bereits möglich, fortschrittliche Initiativen entsprechend den neuesten Gesetzen, wie das "Gesetz über die Beteiligung" der Region Toskana oder das "Gesetz über Transparenz" der Region Apulien, zu implementieren, dank der Einrichtung von Regionalen- Provinz- und gemeindlichen Open Government Daten Portalen.

Auf nationaler ebene das Portal "dati.gov.it" war die wichtigste Initiative der italienischen Regierung zur Förderung der offenen Daten-Politik.

Das Portal „dati.gov.it“ wurde eingerichtet, um alle offenen Daten der italienischen öffentliche Verwaltung zu katalogisieren. Es basiert auf dem italienischen Open Data Lizenz (IODL), die von Formez PA entwickelt wurde. Bereits am ersten Tag (14 Oktober 2011) waren 156 Datensätze von 31 verschiedenen Ämtern auf dem Portal verfügbar.

1. *'Cerco i dati'* (= Ich suche Daten): eine Forschungs-Maschine für die Auswahl von Ergebnissen nach den von Benutzer gewählten Parametern (Format, Lizenz, Themenbereichs, usw.)
2. *'Voglio capire di più'* (= Ich möchte mehr verstehen): eine Seite mit Lernmaterialien zu Open Data und Open Government (z.B. den Vademecum offener Daten; die IODL Lizenz; nationale und internationale Fallstudien)
3. *'Suggerisco un dataset'* (= Ich schlage einen Datensatz vor): dadurch kann jeder einen neuen Datensatz aus jedem italienischen öffentlichen Verwaltung empfehlen
4. *'Le App della PA'* (die Anwendungen der italienischen öffentlichen Verwaltung): eine erste Auswahl von Smartphone-Anwendungen, die von der öffentlichen Verwaltung entwickelt worden ist.

Wikitalia: Eine Initiative einer Gruppe von Bürgern, zur Förderung der Kultur der Open Government

Wikitalia wurde als Verband am 31 Januar 2012 gegründet (obwohl das Projekt schon früher am 17 Oktober 2011 gestartet wurde). Gründungsmitglieder sind eine Gruppe von Bürgern, die glauben, dass das Web verwendet werden kann, um neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Institutionen und Bürgern zu fördern.

Der Leitgedanke ist, die kollektive Intelligenz zu mobilisieren und sie auf gemeinsame Ziele zu richten, um die Handlungsfähigkeit der Regierung in einer komplexen Gesellschaft zu verbessern. Das ehrgeizige Ziel des Vereins ist die Einrichtung eines führenden Zent-

rums weltweit auf dem Gebiet der kooperativen Governance-Technik.

Die Absicht ist das Web mit seiner potenzieller Verbreitungsrate mit den Kompetenzen und Autonomie der Einzelnen in Verbindung zu bringen. Dadurch soll Italien zu einem weltweit führenden Land in der Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen basierend auf Technologie werden.

Wikitalia beabsichtigt eine Web-Plattform aufzubauen und zu starten, die den Bürgern ein Mittel zur Teilnahme bietet, und entsprechend einen größeren Einfluss auf die öffentlichen Angelegenheiten ermöglicht.

Diese Plattform ist nicht als geschlossenes System konzipiert, sondern als eine Suite für offene Demokratie und Regierung, bestehend aus Software, Organisationsmodelle und sozialen Regeln, die Erschaffung einer Struktur für die Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen.

Das Web hat mehrere Stellen, die für starke Kritik an die öffentliche Verwaltung und ihre Arbeit von den Bürgern benutzt werden können. Die Absicht von Wikitalia ist, im Gegenteil, das Web zu nutzen, als Stelle zur Einrichtung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den beiden Parteien. Das Schwerpunkt ist sowohl Privatpersonen als auch der öffentlichen Verwaltung ein geeignetes Mittel zu liefern, um außerhalb jedes ideologischen Konflikts effektiv zu interagieren .

Die Suite ist nach einem modularen Logik aufgebaut: die einzelnen Elemente sind kohärent, aber unabhängig. Die verschiedenen Verwaltungen, können beschließen entsprechend ihren verschiedenen Bedürfnissen nur einige Module zu aktivieren, und somit

schrittweise bei der Aktivierung des Dialogs mit ihren Bürgern vorzugehen. Der Kernpunkt des Projektes ist die Wirksamkeit der Regierungstätigkeit dank den Beitrag der Bürgern, mit ihren Ideen und ihrem Wissen zu fordern.

Entsprechend der Open-Source-Philosophie, wird die gesamte Code (digitale und soziale) mit offenen Lizenzen freigegeben werden. Gleichfalls erstrebt Wikitalia, dass jede öffentliche Verwaltung seine Plattform übernehmen wird. Wikitalia beabsichtigt, dass dies aufgrund bilateralen Abkommen erfolgt. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen dass die Web-Plattform auch ohne die Zustimmung von Wikitalia verwendet werden darf/kann.

Florenz, die erste italienische Wiki-Stadt

Nach dem Beispiel von Code for America, hat Wikitalia vorgezogen, mit dem Projekt auf lokaler Ebene anzufangen. Auf dieser Ebene ist die politische Aktion weniger ideologisch und näher an das alltägliche Leben; und aus einer Stadt, die als Symbol für Kultur, Zivilisation und Demokratie nicht nur in Italien steht.

Am 29. Februar 2012 wurde entsprechend ein erstes Protokoll zwischen der Stadt Florenz (die formell und offiziell akzeptiert hat die erste italienische Wiki-Stadt zu werden) und Wikitalia (die sich verpflichtet hat, Open Government Projekte und Anwendungen für die Bürger der Stadt kurzfristig zu implementieren).

Alberto Barzanò, Senior Advisor Kreab & Gavin Anderson, Milan and Brussels



Alcatel-Lucent
Stiftung für
Kommunikations-
forschung

Alcatel-Lucent Stiftung

Die Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung ist eine gemeinnützige Förderstiftung für Wissenschaft insbesondere auf allen Themengebieten einer „Informationsgesellschaft“, neben allen Aspekten der neuen breitbandigen Medien speziell der Mensch-Technik-Interaktion, des E-Government, dem Medien- und Informationsrecht, dem Datenschutz, der Datensicherheit, der Sicherheitskommunikation sowie der Mobilitätskommunikation. Alle mitwirkenden Disziplinen sind angesprochen, von Naturwissenschaft und Technik über die Ökonomie bis hin zur Technikphilosophie.

Die Stiftung vergibt jährlich den interdisziplinären „Forschungspreis Technische Kommunikation“, Dissertationsauszeichnungen für WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie Sonderauszeichnungen für herausragende wissenschaftliche Leistungen.

Die 1979 eingerichtete gemeinnützige Stiftung unterstützt mit Veranstaltungen, Publikationen und Expertisen ein eng mit der Praxis verbundenes pluridisziplinäres wissenschaftliches Netzwerk, in dem wichtige Fragestellungen der Informations- und Wissensgesellschaft frühzeitig aufgenommen und behandelt werden.

www.stiftungaktuell.de

Kontakt

Alcatel-Lucent Stiftung
Lorenzstraße 10, 70435 Stuttgart
Telefon 0711-821-45002
Telefax 0711-821-42253
E-Mail office@stiftungaktuell.de
URL: <http://www.stiftungaktuell.de>