

Eröffnungsvortrag des Herrn Staatssekretärs Dr. Wilfried Bernhardt  
zum Zukunftsforum Open Government  
Thema: Das Internet nach der Wahl: Alles offen?

Ort: Zeppelin Universität Friedrichshafen  
Zeit: 8. November 2013

Lieber Herr Prof. von Lucke,  
lieber Herr Prof. Heckmann,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

meinen herzlichen Dank für Ihre Einladung zum heutigen Zukunftsforum Open Government. Ich freue mich, hier zu sein und mit Ihnen und Ihren Gästen über die Zukunft des offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln diskutieren zu können.

Wenn wir heute nicht hier, aber draußen auf der Straße nachfragen würden, was den Bürgerinnen und Bürgern zum Thema „offene Regierung, offene Daten“ einfällt, dann bekämen wir wahrscheinlich nicht die üblichen Antworten, die wir in der Vergangenheit unter dem Titel Open Government, Open Data erwarten durften.

Nein, es stünden vermutlich nicht die Forderungen nach mehr Transparenz des Verwaltungshandelns, nach wirtschaftlicher Weiterverwertung der Verwaltungsdaten, nach mehr Partizipation beim Regierungshandeln und Zusammenarbeit im Vordergrund.

Bei Offenheit denken vielmehr viele derzeit an das für US-Geheimdienste offenbar "offene" Mobiltelefon von Frau Merkel. Sie denken an das insoweit partiell "offene Regierungshandeln" der Bundeskanzlerin und an die Aktivitäten des britischen Geheimdienstes, der sich offenbar ebenfalls Zugang verschaffte zu den ansonsten vertraulichen Kommunikationsinstrumenten im Regierungsviertel.

Die Diskussionen über Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch fremde Geheimdienste bestimmen nach den Offenbarungen von Edward Snowden seit Monaten die Schlagzeilen in Deutschland. Auch wenn für manchen überraschenderweise letztendlich diese Themen den vergangenen Bundestagswahlkampf doch nicht entscheidend beeinflussten, so gewinnt man doch den Eindruck, dass die Kanzler-Handy-Affäre der Diskussion einen weiteren Auftrieb gegeben hat.

Und das, obwohl der Bundesdatenschutzbeauftragte völlig zu Recht darauf hinweist, dass Lieschen Müller denselben Grundrechtsschutz genießt wie Angela Merkel und es vielleicht eher um den Grundrechtsschutz von Lieschen Müller gehen müsste.

Was lehrt uns die Diskussion um NSA und Tempora der letzten Monate unter unserem Veranstaltungsthema?

Der Wunsch nach mehr Transparenz und Offenheit bleibt niemals isoliert. Den Prinzipien des Datenschutzes, der Datensicherheit und des Schutzes der Vertraulichkeit kommt bei uns mindestens dasselbe Gewicht zu.

Gerade die Diskussionen um das Abhören von Gesprächen der Bundeskanzlerin belegen auch: Es geht weniger um den Schutz der Privatsphäre der Angela Merkel; es geht vielmehr darum, dass deutsches Exekutivhandeln nicht in alle - vor allem transatlantische - Richtungen transparent sein sollte, vielmehr auch die Entscheidungshoheit über die Frage, was transparent sein sollte, den Entscheidungsträgern nicht völlig aus der Hand genommen werden sollte.

In der Vergangenheit haben die deutschen Gesetzgeber auf verschiedenen Ebenen etliches unternommen, mehr Transparenz in Regierungs- und Verwaltungshandeln zu bringen. Informationsfreiheitsgesetz, Informationsweiterverwendungsgesetz, Transparenzgesetz, Regelungen in der EU-Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, der sogenannten „PSI-Richtlinie“, alles Schlagworte aus den letzten Jahren.

Ich selbst habe das Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes als Mitarbeiter der Bundesregierung 2005 erlebt. Ich meine also das Gesetz, das jeder Person einen voraussetzungslosen Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden gewährt. Ein Gesetz, das zahlreiche Ausnahmen vorsieht, den Zugang zu laufenden Planungen im Sinne eines behördlichen Entscheidungsprozesses nicht öffnet und personen- und betriebsbezogene Daten von der Offenheit ausschließt.

In der Zeit nach dem Inkrafttreten haben die Fragen der Reichweite dieser Ausnahmen die Diskussion bestimmt. Und oft betrafen Auskunftersuchen Daten, die die prozessuale Situation der Fragesteller in Streitfällen mit der Regierung verbessern sollten.

Das Interesse eines gegen die Verwaltung Prozessierenden an Offenheit der Daten des Klagegegners verstehe ich. Der Grundgedanke der erweiterten Informationsfreiheit hin zu einem größeren Konzept des Open Government war aber ein anderer, einer der in die *Zukunft* hineinreicht:

Ich denke an ein Verhältnis von Staat und Bürger, das neu austariert wird. Was heißt neu austariert?

Ich denke an einen Staat, der offener für Mitwirkung und Zusammenarbeit und dafür transparenter, also besser nachvollziehbar ist.

Ich denke an einen Bürger, der mündig und selbstbewusst diese neue Offenheit nutzt, sich einbringt, mitdiskutiert, partizipiert. Und ich denke an IT, die all dies unterstützt, die all dies erst ermöglicht.

Dieses Denken an die Zukunft löst in mir das Gefühl einer gestärkten Demokratie aus. Die Bürgergesellschaft ist gestärkt. Die repräsentative Demokratie ist durch Öffnung belebt.

Moderne Kommunikationswege sind dafür die Hauptstütze. Bürger beteiligen sich direkt und tagesaktuell an politischen Debatten. Sie gehen souverän mit den Medien um.

Sie werden als mündiger Teilnehmer am gesellschaftlichen Diskurs akzeptiert. Politik und Verwaltung schätzen ihre Meinung, ihre Impulse werden berücksichtigt.

In der Zukunft, an die ich denke, steht ein Großteil der Verwaltungsdaten maschinenlesbar offen zur Verfügung. Mit einer offenen Lizenz zur Nachverwertung. Open Data ist ein wichtiger Innovationsfaktor in Deutschland.

Die mit größerem Aufwand aus Steuergeldern erstellten Daten sollen der Gesellschaft gewissermaßen als Gemeingut zur freien Nutzung, zur Datenbündelung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden, um wirtschaftliche Innovationen anzustoßen oder auch Leistungsvergleiche zur Ausschöpfung von Verbesserungspotentialen, auch Effizienzgewinne bei der Mittelverwendung zu ermöglichen. Etwa Geodaten, Verkehrs- und Haushaltsinformationen, Statistiken, wissenschaftliche Publikationen und Forschungsergebnisse ermöglichen vernetzte Datenplattformen, aus denen ein Mehrwert an Erkenntnissen zu gewinnen ist.

Deshalb erließen zunächst elf Bundesländer für ihren Zuständigkeitsbereich eigene *Informationsfreiheitsgesetze*. Andere konnten sich bis heute nicht dazu entschließen. Sicherlich boten gerade die Schwierigkeiten aus den Anwendungen der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze die Rechtfertigung für diese anderen Länder, auf eigene Öffnungen des Amtsgeheimnisses zunächst zu verzichten. Und sicherlich hat die Kritik am begrenzten Zugang zu den Verwaltungsdaten aufgrund dieser Gesetze auch dazu verleitet, die weitere Entwicklung abzuwarten.

Mit dem *Transparenzgesetz* ging Hamburg einen Schritt weiter. So wurde der Zugang zu den Daten weiter erleichtert. Und ab Oktober 2014 werden Behörden verpflichtet, eine Vielzahl von Dokumenten in einem elektronischen Register kostenlos für jeden einsehbar zu veröffentlichen.

Mit der Verankerung durch das *Bundes-E-Government-Gesetz* wurde im Sommer eine weitere wesentliche Voraussetzung für die Bereitstellung von frei zugänglichen Daten geschaffen.

Und nun werden die Länder-E-Government-Gesetze folgen. Am 22. Oktober wurde der Entwurf des *Sächsischen E-Government-Gesetzes* vom Kabinett zur Anhörung freigegeben. Darin ist eine dem Bundes-E-Government-Gesetz entsprechende Vorschrift zu Open-Data enthalten. Und Sachsen geht mit diesem Gesetz anderen Ländern voran.

Im Vorfeld dieses Entwurfs diskutierten wir auch über eine Verpflichtung der Behörden, Metadaten der Verwaltungsdaten für eine leistungsfähige Recherche zur Verfügung zu stellen, gewissermaßen als Vorstufe für eine Verpflichtung zur maschinenlesbaren Bereitstellung der Inhaltsdaten. Angesichts der finanziellen Folgen für die betroffenen Behörden ist aber gerade diesbezüglich noch vieles in der Diskussion.

Schaut man auf die *praktischen* Open Data Aktivitäten in Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland, dann werden bemerkenswerte Projekte sichtbar. Häufig kommen interessante Ergebnisse, immer lehrreiche Erfahrungen dabei raus. Doch ebenso häufig werden die Aktivitäten von einigen wenigen Engagierten vorangetrieben.

Übrigens: der jüngste „Hype Cycle for Smart Government“ von Gartner Research führt Open Government in der Phase „Sliding into the Trough of disillusionments“. Das heißt so viel wie: nach drei, vier Jahren der Begeisterung, des Enthusiasmus treten wir in das „Tal der Enttäuschungen“ ein.

Mit weltweitem Blick auf Open Data beurteilt Gartner den erreichten Stand an Angebot, Nutzung und vor allem den gesellschaftlichen Mehrwert offener Daten als nur moderat. Die Aufmerksamkeit und der Rückhalt für das Thema sind entsprechend gesunken.

Etwas zugespitzt hapert es nach Ansicht der Analysten von Gartner an der Verankerung der Angebote in der konkreten Lebenswelt der Men-

schen. Nutznießer seien hauptsächlich Aktivisten und Lobbyisten und Informatikstudenten, die die Programmierung von Apps an echten Daten üben wollen.

Aber, meine Damen und Herren, wer Gartner Hype-Cycles kennt, der weiß, dass nach dem „Tal der Enttäuschungen“ der „Pfad der Erleuchtung“ und dann das „Plateau der Produktivität“ folgt... sofern das Thema nicht vorher aus dem Hype-Cycle rausfällt, was ich hier nicht annehme.

Ich bin davon überzeugt, dass die Verwaltung generell bereit ist, Daten offenzulegen. Allerdings – und das hat auch die Diskussion auf Bundesebene gezeigt – benötigen wir einen *Kulturwandel* auf dem Wege zu einer offeneren Verwaltung.

Denken wir also von der *Zukunft* her: Worauf wird es ankommen? Dazu aus meiner Sicht folgende wichtige Punkte.

Zunächst ist es eine große *strukturelle Herausforderung*, Informationen des Staates für die Allgemeinheit verfügbar und die Erfahrungen und Impulse jedes Einzelnen in Politik und Verwaltung nutzbar zu machen.

Diesen strukturellen Herausforderungen müssen und können wir mit intelligenten Strukturveränderungen begegnen.

Nehmen wir die Verwaltung: Sie braucht klare und verbindliche *Vorgaben*, was wie zu veröffentlichen ist. Das entlastet sie von Entscheidungen, die heute vielleicht mit der Angst vor Pflichtverletzung und Sorgen vor den Haftungsfragen verbunden sind und daher eher „contra“ Transparenz getroffen werden.

Wie diese Vorgaben geeignet festgelegt werden können, das sollten wir erproben. Die Organisatoren unter Ihnen denken dabei vielleicht an Verwaltungsvorschriften. Warum nicht auch das *Prozessmanagement* nutzen und in den Prozessmodellen explizit modellieren, was wie zu veröffentlichen ist?

Darauf basieren dann ja auch die Systeme der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung. So könnte Open Data automatisch erledigt werden. Hier sollten wir schnell Erfahrungen sammeln, hier brauchen wir Piloten.

Sodann ist es aus der Sicht des Bürgers nicht mit einem partiellen Zugang zu Daten einzelner *Verwaltungsträger* getan. Nicht zumutbar ist es für den Bürger, sich auf der Grundlage der komplizierten Zuständigkeitsregeln jeweils zunächst mühsam bei benötigten Daten die richtigen Verwaltungsträger herauszusuchen.

Natürlich sind bestehende *Fachportale* in ein übergreifendes Open Data-Portal zu integrieren, ebenso darf die kommunale Ebene mit den kommunalen Daten nicht fehlen.

Städte, Gemeinden, Landkreise, Länder, der Bund widmen sich dem Open Government, jedenfalls Teilaspekten davon.

Es war daher nur folgerichtig, diese Frage auch zum Thema im *IT-Planungsrat* zu machen, also dem zentralen Koordinierungsgremium von Bund und Ländern im IT-Bereich.

Ausfluss der Arbeiten auf der Ebene des IT-Planungsrats im Rahmen eines Steuerungsprojektes war dann der Prototyp des bundesweiten Open-Data-Portals. Sie kennen insoweit das Portal *GovData*, das als erster Meilenstein der Realisierung eines *ebenenübergreifenden* Open-Data im Februar dieses Jahres eröffnet wurde.

Heute sind bereits über 4000 Daten, Dokumente und Apps über das Portal abrufbar, über 80 % uneingeschränkt weiterverwendbar. Es wird sehr gut angenommen, das Nutzungsniveau ist kontinuierlich hoch. Auch wenn Deutschland damit noch lange nicht an die USA mit 100000 Datensätzen und Vereinigtes Königreich mit 10000 Datensätzen herankommt, wurde mit dem deutschen Portal ein ermutigendes Zeichen gesetzt.

Aufgrund dieser Erfolgsgeschichte befassen wir uns jetzt mit der Überführung des Portals in den Wirkbetrieb. Mit meinen Kollegen im

IT-Planungsrat diskutieren wir ein dauerhaftes Finanzierungs- und Organisationsmodell.

Ich spare mir weitere Details an dieser Stelle. Die Projektleiter aus Baden-Württemberg und dem Bundesministerium des Innern sind heute hier vertreten und werden sicher ihre Erfahrungen und Einsichten aus dem Projekt noch einbringen.

Mir geht es vielmehr um die Frage, wie ein produktiver, sich selbst verstärkender *Kreislauf* aus Intensivierung der Nutzung und Erweiterung der angebotenen Daten in Gang gebracht werden kann.

Wir brauchen ein *funktionierendes System* rund um GovData – starke Partner, die das Portal und die Daten aus Eigeninteresse intensiv nutzen und dadurch die Datenbereitsteller motivieren, mehr Daten einzustellen.

Ich denke nicht nur an *Apps* zu Einzelthemen, die die Bürgerinnen und Bürger interessieren könnten. Davon gibt es ja schon einige. Ich denke auch an die Nutzung der Daten durch Unternehmen oder die Wissenschaft im Rahmen von *Big Data*.

Denn: Wissen Sie, woher die 40 Milliarden Euro jährliche Wertschöpfung in Europa aus Offenen Daten kommen sollen, von denen die EU-Kommission immer spricht, wenn nicht aus der professionellen Massendatenverarbeitung?

Umwelt, Verkehr, Pharma – das alles sind Bereiche, in denen Big Data-Analysen mit jedem Datum besser werden. Und der Charme des GovData-Portals ist ja gerade, dass der Zugriff auf eine große Menge an Daten in standardisierter Form erfolgen kann.

Dabei müssen die Nutzer sicher sein, dass sie die Daten in ihrem Sinne wiederverwenden bzw. weiterverwerten dürfen. Die sogenannte „*Datenlizenz Deutschland*“ ist hier Dreh- und Angelpunkt. Auch diese wird pilotiert, evaluiert und entsprechend überarbeitet.



Ferner gilt es, eine gewisse *Verlässlichkeit* des Datenbestands sicherzustellen. Es geht mir dabei nicht nur um die Datenqualität, noch mehr um das Vertrauen, dass die Daten, die ich heute auswerte, auch morgen noch da sind. Zum Beispiel um meine Auswertung morgen noch mal überprüfen zu können oder mit neu hinzu gekommenen Daten abermals durchführen zu können.

Ich weiß, es gibt heftige Diskussion um die *kostenfreie* versus *kostenpflichtige* Bereitstellung offener Daten. Für beide Varianten gibt es gute Argumente. Noch zu wenig beachtet erscheint mir das Argument, dass professionelle Nutzer meiner Einschätzung nach bereit sind, für *Verlässlichkeit* zu zahlen! Sich sozusagen die Dauerhaftigkeit des Datenbestands zu sichern, zu erkaufen.

Wie wir diese Zahlungsbereitschaft am besten abschöpfen können, sollten wir mit der Wirtschaft diskutieren, wir sollten das erproben. Vielleicht in Form eines Nachhaltigkeitscents pro abgerufenem Datum? Oder als Grundgebühr für professionelle Nutzer des Portals? Noch mal zur Klarstellung: es geht dabei um einen Beitrag, der den Mehraufwand des Staates für die komfortable, dauerhafte Bereitstellung der Daten deckt. Es geht nicht um eine Lizenzgebühr für die Nutzung der Daten.

Neben diesen Aspekten auf der Nachfrageseite treibt mich noch ein Gedanke auf der *Angebotsseite* um.

Bislang gibt es keine *umfassende Strategie*, wie möglichst viele Daten in das Portal hinein kommen. Es beruht alles auf Freiwilligkeit: welche Daten eingestellt werden, wie lange sie dort verfügbar sind und mit welchen Nutzungsrechten sie versehen sind.

Ich höre, es heißt dazu: die Daten „kommen von unten“, sie müssen in den Ländern und Kommunen gepflegt werden, welche Verpflichtungen sollen da „von oben“ festgelegt werden, ohne gleich in *Konnexitätsprobleme* zu laufen?

Ich frage mich, ob dieses Argument den Abschluss der Diskussion markieren kann. Ich frage mich, ob nicht eine Art Selbstverpflichtung

mit einheitlichen Eckpunkten für die Datenbereitstellung vereinbart werden kann? Eine Art *Code of Conduct*?

Ich habe dazu keine fertige Antwort, halte dies aber für eine wichtige Frage.

Im Übrigen arbeiten wir in *Sachsen* am Aufbau eines eigenen *Open Data-Portals*, das wir mit dem Bundesportal verbinden werden.

Was Teilbereiche solcher Open Data-Portale leisten müssen, z.B. der Sachsenatlas leisten muss, hat sich während der Flutkatastrophe gezeigt: Unter der Last der Anfragen nach den Messwerten des Elbehochwassers mussten im Juni dieses Jahres kurzfristig Maßnahmen getroffen werden, damit die völlig überlasteten Datenzugänge noch erreichbar waren.

Dies dokumentiert, dass es mit der Bereitstellung der Daten in einem Portal allein nicht getan ist.

Daher ein weiterer Punkt: Auch die *Kommunikationsmöglichkeiten mit* diesem Portal müssen beachtet werden.

Wir müssen uns der Herausforderung stellen, die Abrufbarkeit von Informationen aus dem Internet auch und gerade in den Regionen sicherzustellen, die heute noch nicht über eine ausreichende *Breitbandversorgung* verfügen.

So sehr heute die Breitbandversorgung auch unter dem Thema einer Basisinfrastruktur wie Energie und Wasser diskutiert wird, so sehr muss es doch überraschen, dass Fortschritte trotz Thematisierung über viele Jahre von IT-Kanzlergipfeln hinweg nicht in gewünschtem oder erhofftem Maße erfolgt sind.

Pläne der *Europäischen Kommission*, sich des Themas europaweit durch ein Förderprogramm Connecting Europe Facility anzunehmen, wurden durch den Rat der EU durchkreuzt. Von ursprünglich 9,2 Milliarden €, die für das gesamte CEF-Programm angedacht waren, blieb zuletzt nur 1 Milliarde übrig – zum Sterben einer europäischen IT-Infrastruktur zu viel, zum Leben einer flächendeckenden Breitband-

struktur zu wenig. Deshalb sieht sich die EU nach neuesten Planungen nicht mehr in der Lage, die Breitbandversorgung durch eigene Förderungen maßgeblich selbst zu fördern.

Auch die *Länder* – insbesondere die Flächenländer - sind ihrerseits oft überfordert, genügend Mittel für den Breitbandausbau im ländlichen Bereich bereitzustellen. Dennoch hat z.B. Sachsen einen nennenswerten Millionenbetrag im Haushalt eingeplant.

Wir blicken daher voller Spannung nach Berlin auf die *Koalitionsverhandlungen* und hoffen, dass die Bundesregierung durch die Koalitionsvereinbarung neue Mittel verausgaben kann.

Warum ist gerade die Breitbandversorgung im ländlichen Raum so wichtig?

Es droht hier eine *geografische digital divide*, die gerade im Hinblick auf die mit Open Government verfolgten Ziele bedenklich ist

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich den Blick auf Open Government noch mal etwas weiten.

Open Government erschöpft sich bekanntlich nicht in der Bereitstellung von Open Data. Parallel müssen die *Beteiligungsangebote* für die Bürger ausgebaut werden. Ganz konkret arbeiten wir in Sachsen derzeit an einer neuen *Online-Beteiligung der Bürger*, die über bereits existierende Online-Beteiligungen an Verwaltungsinstrumenten wie dem Landesentwicklungsplan hinaus auch die Bürger in den Gesetzgebungsprozess einbinden soll.

So ist geplant, demnächst Gesetzentwürfe parallel zur Anhörung der Verbände noch vor der Zuleitung an den Landtag auch den Bürgerinnen und Bürgern online zum Dialog zur Verfügung zu stellen. Wohlgemerkt: Es geht nicht nur um eine einseitige Information der Bürger, es geht um eine bidirektionale Kommunikation über die Gesetzentwürfe zwischen der Regierung und den Bürgern.

Den Bürgern soll auch auf deren Vorschläge eine *Antwort* gegeben werden, die deutlich macht, dass man sich mit den jeweiligen Anliegen konkret auseinandergesetzt hat.

Allerdings dürfen wir bei der Transparenz von Daten, vor allem aber bei der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger im Rahmen der Online-Partizipation die Verwaltung auch *nicht überfordern*.

Totale Transparenz unterminiert ihre Basis! Entscheidungen bedürfen auch eines Rückzugsraums!

An dieser Stelle erlaube ich mir, Herrn Prof. Heckmann zu zitieren, denn er hat folgendes Beispiel in seinem Aufsatz „Legal Open Data: Wie offen darf die Verwaltung sein?“ treffend beschrieben. Es geht um die schädlichen Nebenwirkungen des Open Government.

Er schreibt:

„So kann etwa bei der Live-Übertragung von Stadtratssitzungen im Internet die Scheu zur Wortmeldung verstärkt werden, mögen die Beteiligten einem fruchtbaren offenen Schlagabtausch aus dem Weg gehen oder die Transparenz der Sitzung durch Absprachen im Vorfeld konterkarieren. Ein solches Verhalten mag man kritisieren. Es ist aber realistisch, menschlich und kaum zu verhindern.“

Es geht mir in diesem Punkt also um das gewisse Maß an *Fehlerkultur*, an *Diskurskultur*, das in Abwägungs- und Entscheidungsprozessen notwendig ist. Diese Kultur gilt es zu bewahren, zu stärken – im Sinne der Qualität der Entscheidungen und vor allem ihrer Ausgewogenheit. Es bedarf auch – um mit Dirk Heckmann zu sprechen – des "Schutzes der Unbefangenheit, Unabhängigkeit und Neutralität der behördlichen Entscheidungsfindung" und deshalb eines "Überlegungs-, Entwurfs- und Vorbereitungsspielraums", "der eine Offenheit zur Unzeit" beschränkt".

Meine Damen und Herren,  
bei aller Selbstverständlichkeit, dass personenbezogene Daten, Staats- oder Geschäftsgeheimnisse dem Transparenzgebot des Open Government entzogen sind, ist bei jeder geplanten Veröffentlichung kritisch

zu hinterfragen, ob sie Transparenz tatsächlich herstellt oder am Ende nicht verhindert. Ich frage mich: Gibt es dafür Entscheidungshilfen? Brauchen wir dafür Handreichungen? Wer kümmert sich darum?

Ferner ist bei der Nutzung und Auswertung einer Online-Beteiligungsplattform durch die Regierung auch zu berücksichtigen, dass eine Online-Beteiligung andere Entscheidungen einer *repräsentativen Demokratie* nicht *ersetzen* kann. An Online-Beteiligungen werden sich vor allem diejenigen beteiligen, die eine bestimmte pointierte Ausgangsposition einbringen wollen.

Die Plattform ist also nicht mit einem Volksentscheid gleichzusetzen. Nur zur Klarstellung sei hinzugefügt, dass Erweiterungen der Instrumente unmittelbarer Demokratie daneben natürlich vorstellbar sind: z. B. die Einführung von Bürgerplenarverfahren, Volksinitiativen, Volksbegehren oder Volksentscheidungen auf Bundesebene.

Auch ist zu verhindern, dass die bereits erwähnten Unterschiede in der Nutzbarkeit von Kommunikationskanälen durchschlagen auf die tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten in der Demokratie. Zur Chancengleichheit in der Demokratie zählt im Zeitalter eines unterschiedlichen Digitalisierungsgrades der Gesellschaft auch eine *Multikanalfähigkeit* der Beteiligungsmöglichkeiten.

Wir in Sachsen haben uns gerade deshalb auch für das Prinzip des Multikanalzugangs zur Verwaltung entschieden und bieten folgende Kanäle an: den klassischen persönlichen Zugang durch Gang zum Amt, den Telefonzugang über 115, den vollständigen Online-Zugang über das 24-Stunden verfügbare Webangebot Amt 24 sowie den Zugang über sogenannte moderne Bürgerservices wie über das Bürgerterminal – einen videokonferenzunterstützten Zugang über Terminals, die man außerhalb von Verwaltungsräumen an Tankstellen oder in Supermärkten aufsuchen kann bis hin zu Bürgerkoffern, die dem Verwaltungsmitarbeiter einen IT-unterstützten Hausbesuch beim Bürger ermöglichen.

In Anlehnung an diese verschiedenen Kanäle sollten wir auch prüfen, wie wir für neue Online- Partizipationsmöglichkeiten im Vorfeld der

Gesetzgebung Kompensationen für die schaffen, die Onlineangebote nicht nutzen können. Dies ist gerade in Zeiten des demografischen Wandels wesentlich, wenn im ländlichen Raum die persönliche Präsenz von Verwaltung und Regierung nicht mehr in gleicher Weise wie in der Vergangenheit beibehalten werden kann. Das ist aber auch für die Verhinderung einer *sozialen digital divide* wichtig.

Wenn wir über Zugangskanäle sprechen, darf man natürlich den *mobilen Zugang* zur Verwaltung und zu Verwaltungsdaten nicht außer Acht lassen.

Schon jetzt ist klar, dass der Trend zur mobilen IT-Nutzung bei Leben und Arbeiten unumkehrbar ist. Alle Instrumente unter dem Titel Open Government - Information, Partizipation und Kooperation - müssen dieser Anforderung des Mobile Access Rechnung tragen. Wir selbst erleben dies in Sachsen derzeit intensiv in unserer Projektarbeit, etwa, wenn wir den mobilen Zugriff auf unsere elektronischen Dokumente in der elektronischen Kabinettarbeit sicher und zuverlässig gestalten wollen.

Und noch ein weiterer Faktor gefährdet die gleichberechtigte Nutzung neuer Instrumente für partizipatorische und kooperative Zwecke: Gerade unter Demokratiegesichtspunkten ist es unerlässlich, im Internet keine Zwei-oder Mehrklassen-Gesellschaft zu schaffen. Damit ist das Prinzip der *Netzneutralität* angesprochen.

Zwar kann nicht bestritten werden, dass Maßnahmen wie Managed Services und intelligente Verwaltungen von Netzen in vielen Bereichen üblich sind, um die unterschiedlichen Erwartungen der Nutzer erfüllen und Kapazitätsengpässe vermeiden zu können. Prinzipien wie Diskriminierungsfreiheit und Transparenz hinsichtlich der Nutzungsbedingungen sind aber nicht abdingbar, will man das Netz für Verwaltungs- und Gesetzgebungszwecke nutzen.

Die Einführung von neuen Beteiligungsinstrumenten im Vorfeld von Gesetzen lässt eine weitere Sorge aufkommen, die auch in Sachsen thematisiert wurde:

Führen solche Instrumente nicht zu weiteren *Verzögerungen* in der Gesetzgebung selbst? Blockiert nicht die Schleife einer Online-Beteiligung vor Zuleitung an das Parlament dringende Vorhaben, die keinen Aufschub und keine Verzögerung dulden? Stellen wir uns also nicht selbst ein Bein, wenn wir unter dem Motto einer erweiterten Bürgerbeteiligung die eigenen Handlungsfähigkeiten einschränken und dies vielleicht dem Gesetzgeber gerade dann weitere bürokratische Fesseln vorgeworfen wird? Zunächst: Gesetze sind wichtig und der Vorbehalt des Gesetzes im Grundgesetz zu beachten. Aber nicht jedes Gesetz ist unentbehrlich.

Und dann: Gerade unsere Erfahrungen mit der IT-Gesetzgebung selbst, dem langwierigen Verfahren rund um unser kürzlich verabschiedetes E-Government-Gesetz des Bundes lassen zuweilen Zweifel aufkommen, ob das Gesetzgebungsverfahren noch zeitgemäß ist, ob nicht allein aufgrund des Verfahrens der Gesetzgeber hinter einer dynamischen Entwicklung der faktischen Rahmenbedingungen wie der Informationstechnologie hinterherhecheln muss.

Bedenkt man, dass Gesetzgebung auch noch im Mehr-Ebenen-Prozess erfolgen muss – Kommunale Ebene, Landesebene, Bundesebene und – nie zu vergessen – auf europäischer Ebene, wenn nicht mit völkerrechtlichen Vereinbarungen und Verträgen auf internationaler Ebene, dann müssen wir der Frage nachgehen, ob wirklich alle Bereiche, die heute noch Gegenstand der klassischen Gesetzgebung sind, mit diesem Mittel regulierbar sind.

Wir benötigen wohl neue Formen der Schaffung von Verhaltensregeln für die Beteiligten der Digitalen Gesellschaft, eventuell *Kodizes*, die eine Orientierung ermöglichen, aber auch Korrekturen tatsächlichen Verhaltens anmahnen, ohne ein Korsett zu schaffen, das eine dynamische Fortentwicklung blockiert.

Kommen wir zurück zu den weiteren Rahmenbedingungen für Open Government. Open Government im Sinne einer ernstgemeinten Kooperation von Staat, Unternehmen und Bürgern setzt ferner voraus, dass Bürger und Unternehmen tatsächlich als *Partner* der Verwaltung anerkannt und behandelt werden.

Eine Partnerschaft aber kann nicht entstehen, wenn die gegenwärtige *Vertrauenskrise* bei der Internetnutzung weiter die Grundlagen dieser Zusammenarbeit gefährdet. *Grundrechte* und *Freiheiten* müssen im Netz sichergestellt werden. So sehr der Trend dahin geht, soziale Netzwerke auch für den Ausbau partizipatorischer Instrumente zu nutzen:

So stehen Umleitungen von Datenpäckchen jenseits des Atlantiks und auch jenseits des Ärmelkanals, die wir gerade in sozialen Netzwerken befürchten müssen, einer vertrauensvollen Nutzung dieser Netzwerke für die Kooperation zwischen Staat, Bürger und Unternehmen entgegen.

Aber die Vertrauenskrise ist nicht nur eine Folge des Eingriffs der Geheimdienste befreundeter Staaten. Die Vertrauenskrise ist auch *hausgemacht*, wenn etwa durch eine *verdachtsunabhängige Vorratsspeicherung* Bürger daran gehindert werden, vertrauensvoll die neuen Kanäle zu nutzen, oder durch staatlich verordnete digitale Profilbildung, die etwa aus einem Spähangriff aus einer *Mautüberwachungsstruktur* gewonnen würde, das Image der Nutzung neuer Technologien durch den Staat diskreditiert wird.

Lassen Sie mich noch eine wichtige weitere, gerade hier im universitären Bereich nicht zu vergessende Rahmenbedingung für ein funktionierendes Open Government hervorheben: Wir müssen die *Beteiligten* eines Open Governments *mitnehmen*!

Ich kann nachvollziehen, dass es Menschen in Politik und Verwaltung gibt, die Open Government als Gefährdung des Bestehenden werten. Ich kann nachvollziehen, dass es Bürgerinnen und Bürger gibt, die mit der Gestaltung unserer Gemeinschaft nichts zu tun haben wollen, die „in Ruhe gelassen werden wollen“.

Ich kann das nachvollziehen, aber ich kann es nicht billigen. Unsere Staatsform heißt Demokratie und nicht Expertokratie. Sehen Sie sich den Jahresbericht von Freedomhouse an, der unter dem Titel „Freedom in the World 2013“ gerade veröffentlicht wurde. Wie wurde er in



der Presse zusammengefasst?: „Demokratie [weltweit] auf dem Rückzug“ (Zeit Online, 6. November 2013).

Deutschland, West Europa und Nordamerika wird übrigens das traditionell hohe Niveau an Respekt gegenüber demokratischen Standards und bürgerlichen Freiheiten bescheinigt. Um dieses Niveau zu halten und auszubauen, müssen wir die Bedenkenträger mitnehmen. Wir müssen Ihnen sagen: „Nehmt Demokratie wieder ernst! Nehmt den Bürger ernst! Bürger bringe Dich ein!“ Und wir, Sie und ich, als Vorreiter, müssen das vorleben.

Hier geht es um *kulturelle Herausforderungen*.

Wollen wir IT maßgeblich einsetzen, um die Hürden zu senken für gemeinsame Interessenswahrnehmung in der Gesellschaft, für Transparenz und für echte Interaktion?

Ich denke: ja, wir sollten wollen. Aber wir müssen es auch können. Ich wage zu behaupten, dass die Möglichkeiten des Open Government in Politik und Verwaltungsspitzen noch gar nicht oder nicht ausreichend bekannt sind.

Belastbare Zahlen für den Bereich Open Government habe ich nicht. Aber die *Studie Zukunftspfade Digitales Deutschland 2020*, die Anfang der Woche veröffentlicht wurde, enthält einige Indizien. Die Studie basiert auf einer Befragung von etwa 600 Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft, die von TNS Infratest im Sommer 2013 durchgeführt wurde. Der Bund, Bayern, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Hessen und Sachsen haben die Studie gemeinsam finanziert.

Aus der Studie möchte ich ein Ergebnis hervorheben. Zu der Hypothese "Der Staat verfügt über ausreichende Kompetenzen, um 'Digitalisierungspolitik auf Höhe der Zeit' zu machen" antworteten nur 8 Prozent der befragten Experten mit "Ja, das trifft zu". Knapp 30 Prozent sagen "teils, teils" und die große Mehrheit von gut 60 Prozent sagt: "Nein, der Staat verfügt nicht über ausreichend Kompetenzen, um 'Digitalisierungspolitik auf Höhe der Zeit' zu machen." Die Exper-

ten aus der Wissenschaft sahen das übrigens auffallend negativer als der Durchschnitt aller befragten Experten.

Was folgt aus diesem Ergebnis?

Zunächst einmal der Handlungsdruck, Politik und Verwaltung mit grundlegender "*E-Kompetenz*" auszustatten. Hierbei geht es nicht nur darum, dass Fach- und Führungskräfte den Umgang mit der *Technik* beherrschen. Es geht vor allem um die Fähigkeit, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Nutzung der Potentiale der IT ermöglichen oder jedenfalls nicht behindern. Um es einmal ganz offen zu formulieren: Schaut man in die Entwicklung unserer IT-geprägten Gesellschaft und den diesbezügliche Ausbildungsstand in der deutschen Verwaltung und in der Justiz, muss man sich größte Sorgen machen. Auch hier erhoffe ich mir für die neue Legislaturperiode beim Bund neue Impulse, wohl wissend, dass wir spät dran sind und der Bundesgesetzgeber es allein nicht richten kann.

Dieser Bereich muss künftig intensiver bearbeitet werden. Im *IT-Planungsrat* gehen wir erste Schritte in diese Richtung, in dem wir in der Federführung von Sachsen und Hessen in einer Arbeitsgruppe uns mit den *Fortbildungsfragen* beschäftigen. Auch im *E-Justice-Rat* habe ich in einer Sonderkonferenz in Meißen die Kolleginnen und Kollegen auf das Erfordernis hingewiesen, die *Schnittstellenkompetenz* Informationstechnik, Organisation und Recht stärker in die Juristen Aus- und Fortbildung zu integrieren. Das wird auch Thema der Justizministerkonferenz in der kommenden Woche sein.

Und natürlich erwarten wir von den Hochschulen, dass die künftigen Fach- und Führungskräfte in Politik und Verwaltung eine gewisse *E-Kompetenz* schon von Hause aus mitbringen. Das gilt nicht nur für technische, sondern vor allem auch für rechts- und sozialwissenschaftliche Studiengänge.

Aus der Studie Zukunftspfade Digitales Deutschland 2020 wird ferner deutlich, dass Politik und Verwaltung noch mehr wissenschaftliche Begleitung gut anstehen würde, auch wenn ich denke, wir haben hier schon vieles erreicht haben.

Institute und Lehrstühle mit der Ausrichtung auf Verwaltungsmodernisierung und öffentliche IT existieren mitunter schon Jahre.

Auch mit der Gründung des *Nationalen E-Government Kompetenzzentrums* in diesem Jahr haben wir einen wichtigen Schritt getan. Die *Fraunhofer Gesellschaft* hat viele sehr gute Köpfe.

Jetzt kommt es darauf an, die Stimmen zu Gehör zu bringen, Beratungsresistenz abzubauen und Hürden für den Austausch zwischen Wissenschaft und Politik und Verwaltung zu senken. Wenn man so will, kann man dies auch als eine Form von Open Government bezeichnen.

Aber auch die *Bürger* müssen über eine *digitale Souveränität* verfügen, sich an den neuen Instrumenten zu beteiligen.

Es ist heute keine überraschende Erkenntnis mehr, dass die *Schulen* und *Hochschulen* hier viel zu lange den Erfordernissen nicht gerecht geworden sind. *Medienkompetenz* wurde und wird heute nicht dort vermittelt, wo es angesagt ist, weil Lehrer und auch Hochschullehrer selbst angesichts der dynamischen Entwicklung der digitalen Revolution überfordert waren und oft noch sind. Hier muss energisch nachgebessert werden. Und ich bin der Zeppelin Universität sehr dankbar dafür, dass sie sich gerade dieser Aufgabe in besonderer Weise verschrieben hat.

Was wir aber über allem brauchen, ist ein gemeinsamer Handlungsplan. Ein Nationaler *Open Government Handlungsplan*. Es muss ein Nationaler Open Government Handlungsplan sein, der in den europäischen Rahmen eingebettet ist. Der die Best Practices berücksichtigt, die im föderalen Wettbewerb schon entstanden sind. Der Ziele beschreibt, die wir gemeinsam erreichen wollen. Der diese Ziele operationalisiert. Der gemeinsamen Aktivitäten festlegt. Der aber auch für Einzelaktivitäten Raum lässt.

Ein Nationaler Open Government Handlungsplan, der Orientierung derart bietet, dass gemeinsame oder einzelne Aktivitäten zu einem gemeinsamen Ziel führen.

Die Bundesregierung dürfte bereits einen Anreiz haben, Teile dieses Handlungsplans zu erstellen. Im Juni dieses Jahres ist sie der *Open Data Charter der G8* beigetreten. Für den Teilbereich Open Data erwarte ich entsprechende Aktivitäten in der zuständigen Arbeitsgruppe des IT-Planungsrates.

Ich habe verstanden, dass in dieser Arbeitsgruppe Anfang 2014 auch der weitere Umgang mit den anderen Teilbereichen des Open Government besprochen werden sollen. Dabei wird man sicher auch die Mehrwerte einer Beteiligung an der *Open Government Partnership* thematisieren, die von Ihnen, lieber Herr Prof. von Lucke, gesehen werden.

Unumgänglich erscheint mir jedenfalls, dass der *IT-Planungsrat* eine wesentliche Rolle beim Open Government spielt. Das Thema ist derart von IT durchdrungen, wird überhaupt erst durch IT ermöglicht. Und es ist ein fach- und ebenenübergreifend relevantes Thema, das einen entsprechenden Kümmerer, einen Treiber braucht.

Ich bin mir bewusst, dass der IT-Planungsrat noch auf der Suche nach einer strukturell optimierten Binnenorganisation ist, bisher oft an die Grenzen der Ressortverantwortungen oder Länderprobleme stößt. Ich plädiere auch hier für ein *mutiges* Voranschreiten. Meinen Kolleginnen und Kollegen im IT-Planungsrat rufe ich zu: Lassen Sie uns die Grenzen erst mal austesten, bevor wir uns vorschnell an selbst sie binden! Der Arbeitsgruppe des IT-Planungsrates wünsche ich insofern ein konstruktives Händchen und den Mut, Open Government von der Zukunft her zu denken und von der Gegenwart her zu gestalten.

Ich erhoffe mir von unserem Zukunftsforum heute, dass wir starke Impulse und kluge Anregungen für eine gute Zukunft des offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln erarbeiten.

Ich freue mich auf die Diskussion.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.