Staat und Verwaltung

von Lucke & Große | Hrsg.: Potentiale einer Öffnung von

Hintergrund:

The Open Government Institute | TOGI ist an der Zeppelin Universität Friedrichshafen angesiedelt. Es setzt sich das Ziel, als Pionier wegweisende Ideen, Visionen, Strategien, Konzepte, Theorien, Modelle und Werkzeuge zum Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu erarbeiten und diese mit Partnern zu realisieren.

Mit der vorliegenden Schriftenreihe des TOGI besteht ein interdisziplinärer Raum für Veröffentlichungen. Empirische Untersuchungen und Forschungsergebnisse sollen in Form von Monographien, Beiträgen, Vorträgen sowie Tagungsund Konferenzergebnissen die Inhalte der Schriftenreihe sein und so direkt zum Wissenstransfer beitragen.

Informationen: http://togi.zu.de

ISSN 2193-8946 ISBN 978-3-7375-3624-0 Potentiale
einer Öffnung von
Staat und Verwaltung

Studentische Diskussionsbeiträge am The Open Government Institute | TOGI der Zeppelin Universität zu aktuellen Trends des Open Government

zeppelin universität

The Open Government Institute |TOGI

ZU |TOGI

Band 8 der Schriftenreihe des The Open Government Institute | TOGI der Zeppelin Universität Friedrichshafen



Jörn von Lucke und Katharina Große (Hrsg.)

Potentiale einer Öffnung von Staat und Verwaltung

Studentische Diskussionsbeiträge am The Open Government Institute

TOGI Schriftenreihe - Band 8

Schriftenreihe des The Open Government Institute | TOGI der Zeppelin Universität Friedrichshafen

The Open Government Institute | TOGI TOGI Schriftenreihe

Band 8

Herausgeber von Band 8

Univ.-Prof. Dr. Jörn von Lucke TOGI | Zeppelin Universität, Friedrichshafen joern.vonlucke@zu.de

Katharina Große, MA TOGI | Zeppelin Universität, Friedrichshafen katharina.grosse@zu.de

Herausgeber der TOGI Schriftenreihe

Univ.-Prof. Dr. Jörn von Lucke TOGI | Zeppelin Universität, Friedrichshafen joern.vonlucke@zu.de

Impressum



The Open Government Institute | TOGI Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2015

Druck und Verlag: epubli GmbH, Berlin, http://www.epubli.de Verlagsgruppe Holzbrinck ISBN 978-3-7375-3624-0 ISSN 2193-8946

Autoren dieses Bandes

Viktoria Beintrott, M.A.

Benedikt Paulowitsch, M.A.

Timo Rinke, M.A.

Simon Schindlmayr, M.A.

Tom Schlansky, M.A.

Mario Schreiner, M.A.

Michael Tauch, M.A.

Die Herausgeber bedanken sich ganz herzlich bei Katharina Ramsauer für die Unterstützung bei der redaktionellen Aufbereitung.

In diesem Band wird aus Gründen der Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet.

Vorwort der Herausgeber

Seit Januar 2014 firmiert das ehemalige Deutsche Telekom Institute for Connected Cities (TICC) an der Zeppelin Universität als The Open Government Institute (TOGI). Das Institut versteht sich als Vordenker in der Entwicklung neuer Ideen, Visionen und Modelle für Open Government. Damit befinden wir uns in einem hochgradig dynamischen Forschungsgebiet, in dem sich nahezu täglich neue Entwicklungen verzeichnen lassen. Diesen rasanten Weg mit zu gestalten ist das Ziel der Forscher am TOGI. Dass dazu auch die exzellente studentische Forschung einen Beitrag leistet, hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt.

Die Studierenden der Zeppelin Universität können in den Masterstudiengängen seit 2009 eine Vertiefung in Verwaltungs-, Wirtschafts- und Medieninformatik wählen. Aus den Ideen, Diskussionen, Präsentationen und Recherchen sind spannende Ergebnisse und Berichte entstanden, die der Öffentlichkeit nicht vorenthalten werden sollen. Wir freuen uns, einige herausragende studentische Arbeiten der vergangenen Jahre (2012-2014) in Band 8 der (umgetauften) TOGI-Schriftenreihe veröffentlichen zu dürfen. Dieser Werkstattbericht zeigt zugleich die Vielfalt der Themen auf, mit denen sich die Studenten der Zeppelin Universität am The Open Government Institute (TOGI) auseinandersetzen.

In drei Teilen decken wir eine große Breite an Open-Government-Themen ab. Einleitend nehmen Benedikt Paulowitsch (inzwischen Leiter des Ministerbüros des Ministers für Bundesrat, Europa und internationale Angelegenheiten Baden-Württemberg in der Landesvertretung Berlin), Mario Schreiner (inzwischen Adviser Strategy bei der]init[AG) und Michael Tauch (inzwischen Leiter des Wahlkreisbüros von Ulrich Müller (MdL)) einige kritische Reflexionen im Themenbereich Open Government vor.

Benedikt Paulowitsch beginnt die Diskussion und fragt, was die Erfolgsfaktoren im Bereich E-Government sind und welche Konsequenzen der staatliche Einsatz von IKT im Staat für die Gesellschaft hat. Um diese Frage zu beantworten, diskutiert er verschiedene E-Government-Benchmarks und deren Potential zwischen Verwaltungsinformatik und Sozialwissenschaft. Die Kommunikation zwischen den Fachrichtungen sieht Paulowitsch als essentiell für den Fortschritt von E-Government an. Die untersuchten Benchmarks offenbaren dabei eine erste Basis, aber auch einige Schwächen. Paulowitsch schlägt daher eine Kombination der Indikatoren-

Systeme vor, bei der es besonders darauf ankommt, die Nutzungsintensität und -bereitschaft der Bürger mit einzubeziehen.

Mario Schreiner leitet die Debatte auf eine höhere Ebene. Er untersucht, inwieweit Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Deutschland bereits Treiber und Instrument zur Verwaltungsmodernisierung sind. Er beleuchtet Regierungsprogramme und Praxisbeispiele, die ihn zu dem Schluss führen, dass bereits einige wichtige Schritte getan sind. Dabei sticht besonders der Paradigmenwechsel in den Regierungsprogrammen hervor. Erstmals werden Verwaltungsmodernisierung und E-Government gemeinsam betrachtet. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob über die Effizienz- und Effektivitätssteigerung hinaus auch Maßnahmen für mehr Transparenz und Zusammenarbeit umgesetzt werden. Besonders vor der Absichtserklärung der Bundesregierung, der Open Government Partnership beizutreten, scheint diese Frage aktueller denn je.

Michael Tauch betrachtet die Frage der Modernisierung vor einem ähnlichen Blickwinkel: Sind die Veränderungen durch IKT in eine umfassende Strategie eingebettet? Nur so kann wirklich transformative Veränderung in Deutschland eingeleitet werden. Dazu beleuchtet Tauch die Nationale E-Government-Strategie und zieht ein eher ernüchterndes Fazit: Die Hoffnung auf Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit als treibende Ziele wird enttäuscht. Das verleitet zu der Vorhersage, dass es Deutschland schwer fallen wird, die Potentiale auszuschöpfen, die die Digitalisierung bietet. In Anbetracht der anhaltenden Debatte um die mangelnden netzpolitischen Fortschritte Deutschlands scheint diese Prognose durchaus berechtigt.¹

In Teil II werden verschiedene offene Datenbestände diskutiert. Michael Tauch reflektiert die Chancen und Herausforderungen von offenen Bildungsressourcen (Open Educational Resources, OER) basierend auf den rechtlichen Grundlagen. Mit dem Landesbildungsserver Baden-Württemberg, Wikibooks und dem ZUM-Wiki (Zentrale für Unterrichtsmedien im Internet e.V.) stellt er drei Beispiele für OER vor. Dennoch stellt Tauch fest, dass offene Bildungsressourcen in Deutschland noch in den Anfängen stecken und bisher auf die Arbeit Freiweilliger angewiesen sind.

Siehe dazu beispielsweise die Zusammenfassung der Pressestimmen zu Digitalen Agenda auf netzpolizik.org: https://netzpolitik.org/2014/kommentare-und-reaktionen-zur-digitalenagenda-in-anderen-medien/

Benedikt Paulowitsch führt daran anschließend eine verwandte Diskussion zu offenen Wissenschaftsdaten im Rahmen von Open Access. Er argumentiert für die absolute Notwendigkeit offener Daten in der Wissenschaft, um die Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis umzusetzen. Gleichzeitig zeigt er auch die damit einhergehenden Hürden auf, wie die mangelnden technischen Voraussetzungen, fehlende Anreizstrukturen und Kenntnisse im Datenmanagement. Wichtig ist auch die internationale Zusammenarbeit beim Urheberrecht und der Finanzierung. Anschließend an eine Beschreibung der relevanten Akteure und Bewegungen leitet Paulowitsch kurz- bis langfristige Handlungsempfehlungen für die Förderung von offenen Wissenschaftsdaten ab.

Viktoria Beinrott wagt abschließend eine erste Auseinandersetzung mit dem Forschungsfeld Big Data. Welche Potentiale und Herausforderungen ergeben sich aus großen Datenmengen für die öffentliche Verwaltung in Deutschland? Ausgehend von einer Definition anhand der Big Data "Vs" Volume, Variety, Velocity, Veracity und Value greift Beinrott die Ambivalenz von Big Data auf, da sich für die Verwaltung enorme Potentiale, aber auch Risiken ergeben. So kann Big Data zur staatlichen Problemlösung und Entscheidungsfindung beitragen und dem Allgemeinwohl dienen. Es könnten sich Prozessbeschleunigungen und Einsparungsmöglichkeiten eröffnen. Außerdem sind eine hohe Bedarfsorientierung und verbesserte Prognose-Kompetenz der Verwaltung möglich. In Zeiten der Enthüllungen von Edward Snowden und des weiter andauernden Überwachungsskandals ist es keine Überraschung, dass Beinrott auch Gefahren identifiziert. Der gläserne Bürger in einem totalen Überwachungsstaat ist eine Möglichkeit, die nicht außer Acht gelassen werden darf.

Mario Schreiner eröffnet Teil III die Diskussion über die Öffnung von staatlichen Prozessen und Systemen mit einer Replik zur Kritik an Beteiligungshaushalten. Open Budgets, oft Bürgerhaushalte genannt, sind ein konkretes Anwendungsbeispiel für Open Government, das sehr gespaltene Einschätzungen hervorruft. Die eine Seite betitelt es als eines der erfolgreichsten Partizipationsinstrumente. Die andere sieht Open Budgets als gescheitert an oder lehnt eine Umsetzung von Anfang an ab. Schreiner sieht den Ursprung dieser zweigeteilten Wahrnehmung vor allem in einem Missverständnis über das Konzept Bürger- beziehungsweise Beteiligungshaushalt. Deshalb bereitet Schreiner das Instrument Beteiligungshaushalt konzeptionell auf und antwortet auf drei wichtige Kritikpunkte: geringe Beteiligung, überhöhter Einfluss von organisierten

Interessen, mangelnde Repräsentativität. Es wird deutlich, dass eine gradlinige Kommunikation über die Ziele und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung an der Haushaltsplanung absolut erfolgskritisch für das Partizipationsinstrument Open Budget ist.

Tom Schlansky stellt die Idee der Legislativen Fußspur vor – ein Instrument für mehr Transparenz in der Entstehung von Rechtstexten und bisher eher ein Nischenthema in der Debatte um die Öffnung von Politik und Verwaltung. Dabei würde Deutschland mit der legeslativen Fußspur einer Forderung nachkommen, die Vertreter der Zivilgesellschaft seit langem an den Gesetzgebungsprozess stellen. Schlansky untersucht deswegen verschiedene Modelle auf ihre Eignung für Deutschland. Zentral ist hierbei der Vergleich des Europäischen Modells mit dem *Quellen-Modell*. Während das *Europäische Modell* nur grob alle beteiligten Akteure kenntlich macht, sind für das *Quellen-Modell* die Mit-Autoren aller konkreten Textpassagen relevant. Während Schlansky das *Europäische Modell* als momentan für Deutschland geeigneter einschätzte, empfiehlt er langfristig eine Kombination beider Modelle zu einem neuen Ansatz.

Tranzsparenz ist auch im nächsten Beitrag ein zentrales Element: Ratsinformationssysteme (RIS), so erläutert Simon Schindlmayr (inzwischen
Bundeswahlkreisgeschäftsführer bei der Christlich-Sozialen Union in
Bayern (CSU)), dienen traditionell der Unterstützung der kommunalen
Organisation und sind nicht für Außenstehende zugänglich. Werden diese
RIS aber geöffnet, leisten sie einen wertvollen Beitrag für den Wandel zu
Open Governments. Sie können ohne größeren Aufwand Daten der Öffentlichkeit zugänglich machen, die die Kriterien für Open Government Data
problemlos erfüllen. Damit legen sie eine Grundlage für verstärkte
Bürgerbeteiligung. Dass das trotz einiger technischer und rechtlicher
Hürden funktioniert, illustriert Schindlmayr an drei Praxisbeispielen:
Offenes Köln, Frankfurt Gestalten und dem Liquid Friesland.

Abschließend wendet Timo Rinke den Blick von der kommunale auf die internationale Ebene und betrachtet unter dem Stichwort Open Aid neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur transparenteren, partizipativeren und kollaborativen Prozessen in der Entwicklungshilfe ist der internationale Datenstandard IATI. Dazu ermöglichen die Weiterentwicklungen im Bereich von Visualisierungen und neue Finanzierungsmodelle wie zum Beispiel Microfunding einen Schritt in Richtung größerer Legitimität und Rechenschaft. Obwohl bisher die Open-

Aid-Bewegung von wenigen Geber-Ländern angetrieben wird, scheint die offene Entwicklungshilfe eine vielversprechende Möglichkeit, eingefahrene Entwicklungsstrukturen zu erneuern.

Wie der große Variantenreichtum dieser Zusammenstellung zeigt: Das Thema Open Government bedarf noch weiterer, intensiver Erforschung. Wir am TOGI werden uns diesem Ziel auch weiterhin verschreiben und freuen uns auf weiter spannende Jahre mir unseren Studierenden.

Jörn von Lucke und Katharina Große

Inhaltsverzeichnis

| Vorwo | rt der Herausgeber | 6 |
|---------|---|----|
| Inhalts | verzeichnis | 11 |
| Abbild | ungsverzeichnis | 15 |
| Tabell | enverzeichnis | 16 |
| Abkür | zungsverzeichnis | 17 |
| Teil I: | STRATEGISCHE REFLEXION | 21 |
| Bene | dikt Paulowitsch: E-Government-Benchmarks | 23 |
| 1 | Einleitung | 23 |
| 2 | Verwaltungsinformatik und empirische Sozialwissenschaften | 25 |
| 3 | E-Government-Rankings | 26 |
| 4 | Wissenschaftliches Potential | 32 |
| 5 | Fazit | 37 |
| | o Schreiner: Informationstechnologien als Instrumente erwaltungsmodernisierung | 39 |
| 1 | Einleitung | 39 |
| 2 | Definition der Untersuchungsgegenstände | 40 |
| 3 | Nutzen und Hindernisse des IT-Einsatzes in der Verwaltung | 43 |
| 4 | Entwicklung auf Bundesebene | 46 |
| 5 | Empirische Beispiele | 51 |
| 6 | Abschließende Beurteilung und Ausblick | 55 |

| | aei Tauch: Kritische Reflexion der onalen E-Government Strategie (NEGS) | . 56 |
|----------|--|------|
| 1 | Einführung: Der Weg zur Nationalen E-Government Strategie | 56 |
| 2 | Eine Theorie der Transformation der öffentlichen Verwaltung | 58 |
| 3 | Regierungsprogramm "Vernetzte und transparente Verwaltung" – politischer Rahmen für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland | 61 |
| 4 | Nationale E-Government Strategie | . 63 |
| 5 | Kritische Diskussion der NEGS und Zusammenfassung der Ergebnisse | . 68 |
| TEIL II: | : OFFENE DATEN UND RESSOURCEN | 73 |
| Mich | ael Tauch: Offene Bildungsressourcen | . 75 |
| 1 | Einleitung | . 75 |
| 2 | Open Source, Open Access, Open Content: Konzepte und Definitionen | 76 |
| 3 | Rechtlicher Rahmen | . 79 |
| 4 | Chancen, Risiken, Stärken, Schwächen | . 82 |
| 5 | Beispiele für OER – Die Situation in Deutschland | . 85 |
| 6 | Fazit – offene Fragen | 89 |

| Bene | dikt Paulowitsch: Offene Wissenschaftsdaten |
|----------|---|
| im Ra | ahmen von Open Access90 |
| 1 | Einführung |
| 2 | Was sind wissenschaftliche Daten? |
| 3 | Offene Daten als gute wissenschaftliche Praxis 92 |
| 4 | Hürden hin zu Open Access |
| 5 | Akteure und Bewegungen |
| 6 | Handlungsbedarf |
| 7 | Ausblick |
| | |
| Vikto | ria Beinrott: Big Data |
| in de | r öffentlichen Verwaltung in Deutschland106 |
| 1 | Problemstellung |
| 2 | Grundlagen zu Big Data |
| 3 | Big Data und die öffentliche Verwaltung in Deutschland |
| 4 | Fazit |
| | |
| TEIL III | : ÖFFNUNG VON PROZESSEN UND SYSTEMEN 123 |
| | |
| Mario | Schreiner: Missverständnis Bürgerhaushalt |
| 1 | Einleitung 125 |
| 2 | Das Instrument des Beteiligungshaushalts in Deutschland |
| 3 | Kritik und Replik – Herausforderungen und Erfolgsfaktoren |
| 4 | Reflexion und Schlussfazit |

| Tom | Schlansky: Die Legislative Fußspur 141 | | |
|---------|--|--|--|
| 1 | Einleitung141 | | |
| 2 | Modelle der Legislativen Fußspur | | |
| 3 | SWOT-Analyse | | |
| 4 | Bewertung und Empfehlung | | |
| 5 | Zusammenfassende Bewertung | | |
| | | | |
| Simo | on Schindlmayr: Offene Ratsinformationssysteme 167 | | |
| 1 | Einleitung | | |
| 2 | Konventionelle Ratsinformationssysteme | | |
| 3 | Offene Ratsinformationssysteme | | |
| 4 | Zusammenfassung und Bewertung | | |
| | | | |
| Tim | o Rinke: Open Aid – Offene Entwicklungshilfe184 | | |
| 1 | Einleitung | | |
| 2 | Definition Open Aid | | |
| 3 | Status Quo – Übersicht der Anbieter | | |
| 4 | Nutzen von Open Aid | | |
| 5 | Fazit & Perspektiven | | |
| | | | |
| :40,404 | uum ramaiahnia 201 | | |

Abbildungsverzeichnis

| Abbildung 1: | Fünf-Stufen-Modell | 30 |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 2: | Entwicklungsstufen im E-Government | 60 |
| Abbildung 3: | Zielsystem der NEGS | 65 |
| Abbildung 4: | Verteilung der Schwerpunktmaßnahmen auf die Unterziele der NEGS | 67 |
| Abbildung 5: | Beispiel-Zitation von Daten | 98 |
| Abbildung 6: | Lizenzen für Daten von Creative Commons | 100 |
| Abbildung 7: | Der ökonomische Zirkel des wissenschaftlichen Publizierens | 101 |
| Abbildung 8: | Informationsaustausch ohne RIS | 169 |
| Abbildung 9: | Informationsfluss im konventionellen RIS | 172 |
| Abbildung 10: | RIS mit Beteiligungsmöglichkeit der Öffentlichkeit | 174 |
| Abbildung 11: | Ergebnisse des ATI 2013 | 194 |

Tabellenverzeichnis

| Tabelle 1: | Korrelationen zwischen E-Government Rankings |
|-------------|--|
| Tabelle 2: | Benchmarking-Basisdienste31 |
| Tabelle 3: | Creative Commons Lizenztypen |
| Tabelle 4: | Beteiligung am Kölner Bürgerhaushalt 2009 nach Bildungsabschlüssen |
| Tabelle 5: | Charakteristika des <i>Europäischen Modells</i> der Legislativen Fußspur im Vergleich: <i>Minimale Forderungen</i> |
| Tabelle 6: | Charakteristika des <i>Europäischen Modells</i> der Legislativen Fußspur im Vergleich: Maximale Forderungen |
| Tabelle 7: | Charakteristika des <i>Quellen-Modells</i> der Legislativen Fußspur |
| Tabelle 8: | Kompaktanalyse des <i>Europäischen Modells</i> der Legislativen Fußspur |
| Tabelle 9: | Kompaktanalyse des <i>Quellen-Modells</i> der Legislativen Fußspur |
| Tabelle 10: | Komparative Bewertung der Modelle der Legislativen Fußspur |
| Tabelle 11: | Übersicht aktueller Open-Aid-Portale |
| Tabelle 12: | SWOT-Analyse zu Open Aid |

Abkürzungsverzeichnis

ACTA Anti-Counterfeiting Trade Agreement

AIMS Aid Information Management Systems

API Application Programming Interface

ATI Aid Transparency Index

AKW Atomkraftwerk

ALTER-EU Alliance for Lobbying Transparency and Ethics

Regulation in the EU

BIT Bundesstelle für Informationstechnik

BITKOM Bundesverband Informationswirtschaft,

Telekommunikation und neue Medien e.V.

BDSG Bundesdatenschutzgesetz

BMG Bundesministerium für Gesundheit

BMI Bundesministerium des Innern

BMJ Bundesministerium der Justiz, inzwischen BMJV

BMJV Bundesministerium der Justiz und für

Verbraucherschutz

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und

Stadtentwicklung

BMVI Bundesministerium für Verkehr und

digitale Infrastruktur

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung

CC Creative Commons

CRS Creditor Reporting Systems

DFG Deutsche Forschungsgemeinschaft

DFID Department for International Development

DLZ-IT IT-Dienstleistungszentren des Bundes

DOI Digital Object Identifier

Ebd. Ebenda

EDV Elektronische Datenverarbeitung

eGk Elektronische Gesundheitskarte

EP Europäisches Parlament

ESRI Environmental Systems Research Institute

EU Europäische Union

e.V. Eingetragener Verein

EZ Entwicklungszusammenarbeit FTRI Fachtagung Rechtsinformatik

FTVI Fachtagung Verwaltungsinformatik

GG Grundgesetz

GI Gesellschaft für Informatik e.V.

GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale

Zusammenarbeit

IAEO Internationale Atomenergie-Organisation
IATI International Aid Transparency Initiative

ICT Information and Communication Technology

IDC International Data Corporation

IDS International Development Statistics

IFIP International Federation for Information Processing

IKT Informations- und Kommunikationstechnik

IRs Institutional Repositories
IT Informationstechnologien

IT-PLR IT-Planungsrat

k.D. Kein Datum

KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau

KoopA ADV Kooperationsausschuss Automatisierte

Datenverarbeitung

LBS BW Landesbildungsserver Baden-Württemberg

MIT Massachusetts Institute of Technology

NC Non-commercial

ND No derivatives

NEGS Nationale E-Government Strategie

NPM New Public Management

NRO Nichtregierungsorganisation(en)

OCW Open Courseware

ODA Official Development Assistance

OECD Organisation for Economic Co-operation and

Development

OER Open Educational Resources

OKFN Open Knowledge Foundation

RIS Ratsinformationssystem(e)

SA Share alike

SIDA Swedish International Development Cooperation

Agency

SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands

UN United Nations

UNDP United Nations Development Programme

UNOCHA United Nations Office for the Coordination

of Humanitarian Affairs

UrhG Gesetz über das Urheberrecht und verwandte

Schutzrechte

USAID United States Agency for International

Development

Vgl. Vergleiche

ZIVIT Zentrum für Informationsverarbeitung und

Informationstechnik

ZUM Zentrale für Unterrichtsmedien im Internet e.V.

Teil I: STRATEGISCHE REFLEXION

E-Government-Benchmarks

Moderatorenpotential zwischen Verwaltungsinformatik und empirischen Sozialwissenschaften

Mai 2012

Benedikt Paulowitsch

benedikt.paulowitsch@gmail.com

Zusammenfassung: Moderne IKT spielt inzwischen auch im staatlichen Bereich eine elementare Rolle. Doch was genau sind die Erfolgsfaktoren bei Staaten mit guter Performanz im Bereich E-Government? Welche Konsequenzen haben digitale Staatsangebote für die Gesellschaft? Zur Beantwortung dieser Fragen wird eine enge Kooperation von Verwaltungsinformatikern und empirischen Sozialwissenschaftlern benötigt. Dieser Beitrag zeigt, inwiefern E-Government-Benchmarks das Potential haben, als Mittler zwischen diesen beiden wissenschaftlichen Welten zu dienen und somit Impulse für die beteiligten Wissenschaften zu generieren.

1 Einleitung

Dass Internet und moderne IT das Leben der Menschen schon heute weltweit nachhaltig verändert haben, ist sicher keine ganz neue Erkenntnis. Die Süddeutsche Zeitung trifft es sicherlich, wenn sie schreibt, dass die Digitalisierung und Globalisierung dazu führe

"dass die Lebenswelten und das Wertempfinden der Menschen auseinander driften – nicht alle können mithalten, manche werden sozial deklassiert. Insbesondere in der ökonomischen Mittelschicht grassieren Abstiegsängste. Vorbei sind die Zeiten, als die deutschen Soziologen über die nivellierte Mittelstandsgesellschaft stritten, eine Gesellschaft also, in der fast alle zur Mittelschicht gehören" (Süddeutsche Zeitung 2010).

Die Digitalisierung verändert Gesellschaften. Soziale Netzwerke prägen unseren Alltag und die Vernetzung von Arbeitsprozessen in der Industrie 4.0 transformieren bereits die Wirtschaft des 21. Jahrhunderts.

Durch diese Entwicklungen in Staat und Gesellschaft sollte es selbstverständlich sein, dass sich auch zunehmend die empirischen Sozialwissenschaften mit Themen der Verwaltungsinformatik beschäftigen. In der wissenschaftlichen Praxis jedoch finden sich nur wenige Artikel und Projekte, die E-Government explizit als erklärende oder zu erklärende Variable verwenden. Dabei sind elektronische Angebote durch den Staat gerade für Politologen, Verwaltungswissenschaftler, Wirtschaftswissenschaftler und Soziologen von besonderem Interesse. Wie aut antizipieren Staaten Veränderungen, die der Digitalisierung geschuldet sind? Wie gut sind einzelne Staaten auf dem Gebiet des E-Government und warum sind manche Staaten erfolgreicher als andere? Welche Konsequenzen hat E-Government für staatliche Finanzen, ökonomische Performanz, demokratische Entwicklungen oder Rechtsstaatlichkeit? Für all diese Fragen benötigen empirische Sozialwissenschaftler vor allem eine Operationalisierung der Variable E-Government. Hierzu ist jedoch die aktive Unterstützung von Verwaltungsinformatikern notwendig, welche die technische und inhaltliche Kompetenz für Definition und Konzeption einer solchen Variablen besitzen.

Diverse Rankings und Benchmarks versuchen bislang, den Status Quo, die Qualität und Quantität von E-Government in verschiedenen Ländern zu erfassen und in ein interpretierbares Verhältnis zu setzen. Die Adressaten dieser Rankings sind jedoch bislang weniger Sozialwissenschaftler, sondern viel mehr die Fach-Community rund um staatliche Informatikthemen. Es handelt sich um Fachexperten in der öffentlichen Verwaltung, IT-Berater oder Verwaltungsinformatiker. Dies erschließt sich auch aus der Tatsache, dass die Rankings eine stark praxisorientierte Zielsetzung haben. Sie sollen primär als Motivation für Staaten dienen, sich im Bereich ihrer elektronischen Angebote weiter zu verbessern und sich dabei auch an anderen Staaten zu orientieren.

Der hier vorliegende Beitrag überprüft, inwieweit E-Government-Benchmarks beziehungsweise Rankings die Chance in sich bergen, die Verwaltungsinformatik mit den klassischen Sozialwissenschaften zu verbinden, indem die Studienergebnisse als Variable verwendet werden.

Im ersten Schritt werden der gegenseitige Bedarf und das Potential erläutert, das in der interdisziplinären Zusammenarbeit von Verwaltungsinformatik und den empirischen Sozialwissenschaften liegt. Anschließend werden auf Basis der Arbeit von Ostermann und Staudinger (2005) generelle und für die Frage dieser Untersuchung relevante Informationen über Benchmarks diskutiert. Aus diversen Gründen wird dabei ein genauerer Fokus auf das europäische E-Government-Benchmark von Capgemini gelegt. Sobald diese Rahmenbedingungen geklärt sind, wird auf Basis zahlreicher Beispiele erläutert, welcher genaue Mehrwert durch eine Zusammenführung von Informatik und Sozialwissenschaften über den Moderator Benchmark generiert werden kann. Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung werden die bisherigen Probleme der existierenden Benchmarks erneut betrachtet. Im abschließenden Fazit werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst dargestellt.

2 Verwaltungsinformatik und empirische Sozialwissenschaften

Unter Verwaltungsinformatik verstehen wir eine anwendungsbezogene Fachdisziplin, welche sich aus dem interdisziplinären Zusammenspiel verschiedener Wissenschaften zusammensetzt. Hierunter finden sich nicht nur die klassische Informatik, sondern insbesondere sozialwissen-schaftliche Fächer wie die Politik- und Verwaltungswissenschaften und die Psychologie sowie planungswissenschaftliche Elemente aus Bereichen wie der Stadt-, Raum- und Landschaftsplanung (von Lucke 2008a, S. 12 ff.).

Zentraler und in den Konsequenzen weitreichender Unterschied in der Logik von Verwaltungsinformatik und klassischen Sozialwissenschaften sind ihr zeitlicher Bezug sowie ihre Forschungsziele. Während die Verwaltungsinformatik zukunftsorientiert Konzepte und Technologien entwickelt, die unmittelbar in der Praxis ihre Anwendung finden sollen, versuchen empirische Sozialwissenschaften klassischerweise vergangene Ereignisse und Entwicklungen auf Basis von Messungen und Beobachtungen zu erklären (Schnell et al. 2008). Die Erklärung und das Verstehen sozialer Phänomene soll dabei der Identifikation von Problemfeldern oder von Zusammenhängen dienen, aus welchen antizipatorisch Strategien für die Zukunft abgeleitet werden können. Zentral ist, dass keine der beiden Handlungslogiken der anderen überlegen ist. Vielmehr handelt es sich

hierbei um die große Chance beide Forschungsfelder miteinander zu verknüpfen und Synergien zu entwickeln. So dienen die empirischen Sozialwissenschaften der Identifikation von Handlungsfeldern und der Erstellung eines abstrakten Frameworks für Lösungen, während die Verwaltungsinformatik eben diese Lösungen mit Anwendungsorientierung und technischer Umsetzung ermöglicht.

3 E-Government-Rankings

Zurzeit liegt der Fokus innerhalb der Verwaltungsinformatik zum überwiegenden Teil auf einzelnen Handlungsfeldern. So geht es um den Aufbau von Datenportalen oder Servicecentern (vgl. beispielsweise Daum 2012.) auf nationaler Ebene, um elektronische Konzepte zur Erledigung von Verwaltungsgängen, digitale Personalausweise oder um neue Kommunikationstechnologien (vgl. beispielsweise Freiheit 2012) innerhalb des öffentlichen Sektors. Unter dem Begriff des *Open Governments* finden wir Entwicklungen, das Verwaltungshandeln über das Internet transparenter zu machen und politische Teilhabe durch die Bürger zu ermöglichen (vgl. für Näheres und Anwendungsbeispiele von Lucke 2012).

Weniger im Fokus steht der internationale Vergleich im Bereich E-Government. Dieser findet sich meist nur in Best-Practice Beispielen und in der Inspiration durch Lösungen aus anderen Ländern. Jedoch existieren in der wissenschaftlichen Literatur bislang kaum Beiträge zu der Frage, welche Faktoren in Staaten überhaupt zu einem positiven Outcome im Bereich des E-Governments führen. Wie bereits angesprochen, könnten hier internationale Rankings und Benchmarks als Variable Abhilfe schaffen.

Benchmarks sind im Allgemeinen ein Teil des operativen Controllings in Organisationen. Ihr Ziel ist es, systematisch Organisationen auf Basis von Kennzahlen zu vergleichen und von besser abschneidenden Organisationen zu lernen (Kuhlmann et al. 2013). In diesem Kontext sind auch Best-Practice-Beispiele von Bedeutung, also dem Lernen von den Besten. Benchmarks beziehungsweise Vergleichsringe sind auch im öffentlichen Sektor attraktiv geworden, um Stärken, Schwächen, Ansatzpunkte für Qualitätssteigerungen oder Kostensenkungen sowie Potentiale für Prozessoptimierungen zu identifizieren (Schauer 2008, S. 177). Benchmarks werden dabei vor allem als Stimuli für die Weiterentwicklung von E-Government angesehen (Ostermann & Staudinger 2005, S. 365). Ihr Ziel ist

hierbei durch das Prinzip des "Blaming and Shaming" positive Veränderungen in der Verwaltung zu forcieren.

Inzwischen existieren auch für das Feld E-Government zahlreiche nationale und internationale Benchmarks und Vergleichsstudien, die meist von Beratungsunternehmen sowie von Marktforschungsinstituten erstellt werden (ebd. 2005, S. 368).

Ostermann & Staudinger (2005) vergleichen größere Benchmarks von Accenture, Capgemini, West sowie der Vereinten Nationen. Im Folgenden sollen Teile der Vergleichsergebnisse präsentiert werden, um zu zeigen, inwiefern die Benchmarks als adäquate Operationalisierung von E-Government geeignet sind.

3.1 Allgemeiner Überblick

Von Bedeutung und von Beginn an problematisch ist die Tatsache, dass den Rankings ein jeweils unterschiedliches Verständnis von E-Government zugrunde liegt. Explizit definieren nur die UN sowie West, was sie unter E-Government verstehen. Während es für erstere lediglich ein Instrument zur Erreichung der Millenium Ziele ist (UN 2012a), stellt es für West einen Eigenwert dar und bezeichnet den Einsatz von IKT bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Ebenfalls bestehen mittlere bis große Unterschiede im geografischen Fokus der Untersuchungen, im Erhebungsumfang, in den einbezogenen Indikatoren sowie in der Indexberechnung (vgl. für Details Ostermann & Staudinger 2005).

Die Quintessenz aus dem Vergleich der verschiedenen Rankings liegt für diese Untersuchung in der Erkenntnis, dass die Ergebnisse stark variieren. Wir sehen dies in der Korrelationsmatrix der Benchmarks (siehe Tabelle 1).

| | UN | Accenture | Capgemini | West |
|-----------|-------|-----------|-----------|------|
| UN | 1 | | | |
| Accenture | 0.798 | 1 | | |
| Capgemini | 0.472 | 0.616 | 1 | |
| West | 0.531 | 0.731 | 0.020 | 1 |

Tabelle 1: Korrelationen zwischen E-Government Rankings Quelle: Eigene Darstellung nach Ostermann & Staudinger 2005, S. 371 Hier zeigt sich, dass lediglich zwischen UN und Accenture sowie zwischen Accenture und West sehr hohe Korrelationen von 0.7 bis 0.8 vorliegen, die darauf schließen lassen, dass diese Rankings untereinander zu einem großen Teil in dieselbe Richtung messen. Mittlere Korrelationen finden wir zwischen Capgemini und Accenture, zwischen Capgemini und der UN sowie zwischen West und UN. Hier zeigt sich zwar die grundsätzlich gleiche Richtung der Messung, jedoch mit teilweise erheblichen Unterschieden. Ein Zusammenhang zwischen Capgemini und West besteht praktisch nicht. Beide Rankings sind also in Methodik, Zielsetzung und in ihren Ergebnissen grundsätzlich nicht zu vergleichen (vgl. zur Kategorisierung der Korrelationskoeffizienten Kühnel & Krebs 2007, S. 404 f.).

Eine Gemeinsamkeit aller Rankings ist ihr bürgerzentrierter Ansatz. Die Rankings konzentrieren sich also auf Angebote, welche eine Beziehung zwischen Staat und Bürgerschaft beziehungsweise Staat und Wirtschaft herstellen. Die Verwendung von Internet und IKT im Back Office-Bereich bleiben bislang weitestgehend unbeachtet (Capgemini 2010, S. 28 ff.), obwohl gerade dies für interne Prozesse und unter dem Gesichtspunkt öffentlicher Finanzen zentral ist.

3.2 Das europäische E-Government-Benchmarking

Im Folgenden wird das europäische E-Government-Benchmarking von Capgemini genauer betrachtet. Die Konzentration auf Capgemini findet trotz der vergleichsweise geringen Korrelationen mit den anderen Rankings seine Begründung in der Schwerpunktsetzung auf den technischen und anwendungsorientierten Umsetzungsstand von E-Government-Angeboten in den untersuchten Staaten. Während die anderen Studien zum Großteil auf Makrodaten und indirekte Einflussfaktoren wie der Alphabetisierungsquote (vgl. beispielsweise UN 2012b, S. 120 ff.)bei der Digitalisierung zurückgreifen, konzentriert sich Capgemini auf konkrete E-Government-Maßnahmen und -Angebote. Hieraus lässt sich schließen, dass es gerade dieser Studie am ehesten gelingt, E-Government zu operationalisieren.

3.2.1 Das Benchmarking

Das europäische E-Government Ranking ist ein seit 2001 jährlich herausgegebenes Ranking, das im Auftrag der Europäischen Union durch die Beratungsfirma Capgemini erstellt wird. Ziel der Studie ist ein fortlaufendes Monitoring von Fortschritten in spezifischen Bereichen des E-Governments.

Mit einbezogen wurden 2010 die 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie Norwegen, die Schweiz, Kroatien, Island und die Türkei. Das Sample wurde in 10 Jahren durch die EU-Osterweiterung, die Betrachtung potentieller Mitgliedsstaaten und weit entwickelter Staaten ohne EU-Ambitionen systematisch erweitert.

Untersuchungsgegenstand sind 20 Basisdienste, die hinsichtlich ihres Reifegrades, ihrer Verfügbarkeit und ihrer Nutzerfreundlichkeit untersucht werden (siehe Tabelle 2). Zusätzlich wird die Verfügbarkeit und Sichtbarkeit der elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge untersucht (Capgemini 2010, S. 28 ff.). Die webbasierte Studie greift bei der Analyse auf 14.000 Internetadressen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zurück (Capgemini 2009, S. 20).

Der Reifegrad der Dienste erfasst, in welchem Umfang Transaktionen und Interaktionen zwischen Verwaltung und Bürgern beziehungsweise Unternehmen möglich ist (IT Planungsrat 2011). Die Verfügbarkeit dagegen gibt Informationen über die Abdeckung des Landes mit den digitalen Angeboten (Klostermeier 2011). Beide Elemente werden über ein Fünf-Stufen-Modell gemessen, wobei 1 eine *reine Informationsbereitstellung* und 5 eine *automatisierte Interaktion* darstellt (siehe Abbildung 1).

3.2.2 Kritik

Die Ergebnisse des Benchmarkings sind jedoch aus verschiedenen Gründen, die Bannister (2007, S.182 ff.) behandelt, mit großer Vorsicht zu genießen.

Begrenzte Indikatoren-Anzahl

Das Benchmarking ist fokussiert auf die 20 definierten Basisdienste (siehe Tabelle 2) und die E-Vergabe. Dies erfasst jedoch nicht die Dynamik, die rund um Themen von E-Government existiert. So entstehen ständig neue Technologien, Lösungen und Anwendungsfelder. Der hier existierende Innovationsgrad wird genau so wenig erfasst wie Extranets, Geodaten, SMS-Dienste oder mobile Applikationen für Smartphones. Außerdem wird zwar die Benutzerfreundlichkeit der Services betrachtet, nicht jedoch die Nutzungsintensität und Akzeptanz durch die Bürger.

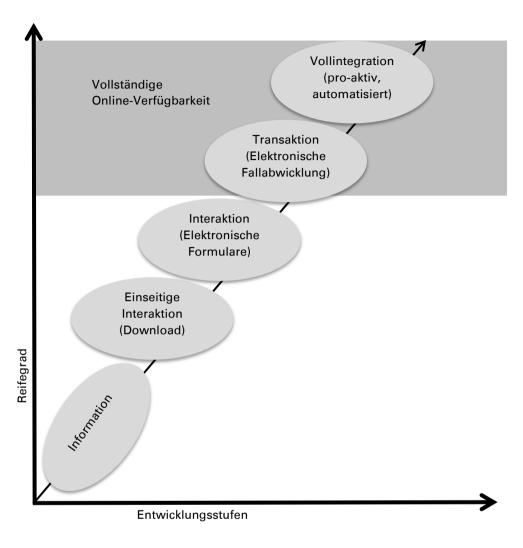


Abbildung 1: Fünf-Stufen-Modell

Quelle: Eigene Darstellung nach Capgemini, 2009, S. 20

Undifferenzierte Methodik

Das Benchmarking konzentriert sich alleinig auf die Analyse nationaler Internetangebote. Diese quantitative und bei der Anzahl der URLs nur oberflächlich durchführbare Untersuchung wird nicht durch Umfragen in der Bevölkerung oder Experteninterviews ergänzt. So ist es zu erklären, dass ein Land wie Estland einen exzellenten Ruf im E-Government besitzt (Friedinger 2012) und im Ranking nur durchschnittlich abschneidet (Capgemini 2010, S. 159 ff.).

Anstelle von Experteninterviews sind jedoch nationale Experten bei der Erstellung von Definitionen und Vergleichswerten beteiligt, sodass hier durch interessengeleitete Einflussnahme mit Verzerrungen gerechnet werden muss.

| Bürger | Unternehmen | |
|-----------------------------|---------------------------------|--|
| Einkommenssteuer | Sozialbeiträge für Beschäftigte | |
| Jobsuche | Körperschaftssteuer | |
| Sozialleistungen | Mehrwertsteuer | |
| Persönliche Dokumente | Gewerbeanmeldung | |
| KFZ-Anmeldungen | Statistische Daten | |
| Baubewilligungen | Zollerklärungen | |
| Polizeiliche Meldungen | Umweltbezogene Genehmigungen | |
| Öffentliche Bibliotheken | Öffentliche Beschaffung | |
| Geburts-/Heiratsurkunden | | |
| Hochschulanmeldungen | | |
| Umzugsmeldungen | | |
| Gesundheitsbezogene Dienste | | |

Tabelle 2: Benchmarking-Basisdienste

Quelle: Eigene Darstellung nach Digitales Österreich 2011

Falsche Prioritätensetzung

Ein zentrales Problem an dem Benchmarking² liegt in einem ungewünschten Motivationseffekt bei den Regierungen. Diese sind, aufgrund der öffentlichen Aufmerksamkeit, die das Benchmarking genießt, häufig versucht, sich nur punktuell in den erfassten Feldern zu verbessern. Ihr Ziel ist also nicht mehr die tatsächliche Verbesserung des E-Governments durch Innovationen, neue digitale Angebote oder eine Durchsetzung der Angebote in der Bürgerschaft, sondern lediglich ein gutes Ranking-Ergebnis. Leitbild staatlichen Handelns wird somit "what is measured is what gets managed" (Bannister 2007, S.185).

² Es handelt sich hierbei um ein generelles Problem bei Benchmarks.

Starrheit

Ein weiteres Problem, welches Bannister nicht betrachtet, ist die mangelnde Weiterentwicklung des Rankings. Dieses wurde über die Jahre hinweg methodisch nur leicht verfeinert, wodurch es von hoher Kontinuität geprägt ist. Dies ermöglicht die Vergleichbarkeit zwischen den Jahren und die Betrachtung der Entwicklung einzelner Staaten. Das Problem liegt jedoch darin, dass viele der Services einen Umsetzungsstand von fast 100% erreicht haben (Capgemini 2010, S.144 ff.). Die Aussage des Rankings ist also, dass ein fast maximales Level von E-Government erreicht wäre. Es ist jedoch evident, dass eine solche Aussage nicht die Realität widerspiegelt, da E-Government ein sich stets weiterentwickelndes Phänomen darstellt und sich nicht über einen Zeitraum von 10 Jahren auf 20 Services reduzieren lässt.

4 Wissenschaftliches Potential

Die oben bereits verwendete Vergleichsstudie von Ostermann & Staudinger (2005) sieht einen vielfältigen Nutzen von E-Government-Benchmarks. Mit diesen ließe sich Handlungsbedarf identifizieren. Sie könnten eine Basis für die Konzeption von Soft- und Hardware beziehungsweise von Applikationen sein. Auch könnten sie der Evaluierung und Qualitätskontrolle von Teil- und Gesamtsystemen dienen, die Kosteneffizienz steigern oder die Legitimierung politischer Entscheidungen verstärken (ebd., S. 371).

Im Hinblick auf diese Potentiale führen die Autoren ein praxisorientiertes Matching durch, für welche dieser Potentiale welcher Benchmark am ehesten geeignet ist (ebd., S. 372). An dieser Einteilung können sich auch Sozialwissenschaftler gemäß ihrer Forschungsfrage orientieren.

Sicherlich ist diese Klassifizierung ein großer Fortschritt in der Handhabung von E-Government-Benchmarks. Auch den Aussagen über das Potential der Benchmarks kann man nur zustimmen. Jedoch besteht die Frage, inwiefern das Thema in den relevanten wissenschaftlichen Disziplinen angekommen ist und was die Anforderungen an ein Ranking aus wissenschaftlicher Perspektive sind. In der sozialwissenschaftlichen Literatur zeigt sich zwar, dass E-Government als Phänomen und staatliches Instrument inzwischen akzeptiert wird. Es wird jedoch in empirischen und

quantitativen Studien nur selten als Einflussfaktor oder zu erklärendes Phänomen angesehen.

Aus diesem Grund soll im nächsten Schritt unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Verwaltungsinformatik und Sozialwissenschaften, dem Aufbau und Inhalt sowie der Probleme insbesondere des europäischen Benchmarks das bislang ungenutzte wissenschaftliche Potential der Rankings betrachtet werden.

4.1 Benchmark als abhängige Variable

Die Verwaltungsinformatik beschäftigt sich, wie bereits angeklungen, mit der Entwicklung und Analyse neuer Konzepte, um eine Verbesserung der Verwaltungskapazitäten mittels elektronischer Steuerung zu ermöglichen. Ein weiteres Feld ist die Untersuchung der unmittelbaren E-Government-Umwelt durch Stakeholderanalysen (vgl. beispielsweise Scholl 2002) und Prozess- und Inhaltsevaluierungen bei der Einführung beispielsweise des digitalen Personalausweises (Kubicek & Noack 2010).

Einflussreich für ein erfolgreiches E-Government sind jedoch viele weitere Faktoren aus der Umwelt, welche bislang nicht in der wissenschaftlichen Literatur beachtet wurden. Die entscheidende Frage ist dabei stets "Was bedingt erfolgreiches E-Government?" beziehungsweise "Warum sind manche Länder weniger erfolgreich bei der Umsetzung neuer Technologien als andere?".

Exakt für solche Fragen wird eine numerisch ausdrückbare Operationalisierung von E-Government benötigt, die auf einer breiten Länderauswahl basiert. Hierin spiegelt sich eines der zentralen Probleme in den Sozialwissenschaften wider. Die meisten Variablen und Phänomene, mit denen sich Politikwissenschaftler oder Soziologen beschäftigen, sind nicht direkt messbar, sondern können nur indirekt über Indikatoren sichtbar gemacht werden. Ziel ist also stets eine möglichst nah an der Realität stattfindende Messung solcher latenter Konstrukte (Schnell et al. 2008, S.130 ff.).

Die theoretische Herangehensweise der Sozialwissenschaften kann dem Erkenntnisgewinn von Verwaltungsinformatikern dienen. So könnte beispielsweise die Überprüfung der Parteiendifferenzhypothese (vgl. weiterführend Hibbs 1977) ergeben, ob die Regierungsfarben in einem Land Einfluss auf den Ausbau der digitalen Dienste haben. Somit könnten

bei Regierungswechseln antizipativ sehr früh Windows of Opportunity zur politisch erleichterten Umsetzung moderner Konzepte identifiziert oder traditionell skeptische Parteien gezielter durch Aufklärung und Informationen beraten werden.

Denkbar sind auch kulturtheoretische Ansätze. Existieren Unterschiede bei der Prioritätenzumessung und Nutzung von digitalen Services zwischen verschiedenen Kulturräumen? Wie sind diese gegebenenfalls zu erklären?

Wie wirken gesellschaftliche Einflüsse? Ist ein gewisser Grad an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten notwendig? Verstärken soziale Phänomene wie das Erstarken der Piratenpartei den Druck auf den öffentlichen Sektor und Regierungen die Angebote auszubauen und qualitativ zu verbessern?

Eine klassische Frage ist weiter, ob wirtschaftlicher Wohlstand gemessen durch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf oder die Arbeitslosenquote mit Umfang und Qualität der öffentlichen Angebote zusammenhängt. Gerade in Zeiten der europäischen Schuldenkrise ist es für Verwaltungsinformatiker spannend zu erfahren, ob verschuldete Staaten trotz ihrer Probleme in eine digitale Verwaltungsmodernisierung investieren.

Auch die Frage, ob ein bestimmtes Bildungsniveau in einem Land eine Voraussetzung ist, um überhaupt E-Government Angebote zu nutzen, ist wichtig, um gegebenenfalls zwecklose Investitionen in die digitale Infrastruktur eines Landes zu vermeiden und sich zunächst vorrangig um andere Investitionen zu kümmern.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist vor allem interessant, inwieweit sich die in E-Government investierten öffentlichen Mittel lohnen. Gilt die simple Regel "je höher der finanzielle Input, desto besser der Outcome"? Oder hängt der Erfolg von ganz anderen Faktoren wie Themengebiet oder der Qualifizierung des Personals ab?

Wir sehen an all diesen Beispielen, dass der sozialwissenschaftliche Zugang bei der Analyse von E-Government einen zentralen Mehrwert hat, der in Zukunft in den Fokus der beteiligten Wissenschaftler rücken muss. Durch die Untersuchung der Rahmenbedingungen ist es möglich, nichttechnischen Hürden bei der Erarbeitung und Implementierung neuer Technologien antizipativ durch Aufklärung oder vorausgehende Reformen und Policies entgegenzuwirken.

4.2 Benchmark als unabhängige Variable

Während die Identifizierung von Einflussfaktoren auf das E-Government durch sozialwissenschaftliche Methoden und Fragestellungen Verwaltungsinformatikern eine bessere Umweltanalyse sowie ein besseres Verständnis um die politischen, gesellschaftlichen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen liefert, bietet die Verwaltungsinformatik durch eine Konzeptspezifikation und Operationalisierung von E-Government eine neue erklärende Variable. Es steht außer Frage, dass die Digitalisierung der Welt, sei es durch soziale Netzwerke, neue Methoden der Informationsbeschaffung oder eine veränderte und flexibilisierte Arbeitswelt, unser Leben nachhaltig verändert. Daher ist es für Politik- und Verwaltungswissenschaftler wie auch für Soziologen und Psychologen zentral, digitale Angebote bei ihren Untersuchungen von Staaten, Gesellschaften und Individuen mit einzubeziehen.

In erster Linie geht es hierbei um den Einfluss von E-Government auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, für welche diverse Indizes wie Freedom House³, Vanhanen⁴ oder Polity IV⁵ existieren. Die Frage ist, inwiefern digitale Angebote durch den Staat eine Öffnung des Staates bewirken und sich positiv auf die demokratische Entwicklung auswirken. Schneiden also in Hinblick auf Demokratie hoch gerankte Staaten auch beim Thema E-Government besser ab?

Auch das Erscheinen der Piratenpartei auf dem politischen Parkett ist insbesondere für die Parteienforschung als Disziplin der Politikwissenschaft ein interessantes Beispiel, um die Variable E-Government in ihre Untersuchungen zu integrieren. Wie genau ist das Erscheinen der Piraten zu erklären und warum findet sie, zumindest aktuell, einen derart hohen Zuspruch in der Bevölkerung? Klassischerweise würden Parteienforscher überprüfen, inwieweit die Piraten im Sinne von Lipset und Rokkan eine neue gesellschaftlichen Kluft ("cleavage") repräsentieren (vgl. weiterführend Lipset & Rokkan 1967). Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Piraten ausschließlich durch eine neue gesellschaftliche Konfliktlinie entstanden sind. Vielmehr müsste bei der Untersuchung dieses Phänomens auch der technische Entwicklungsstand eines Staates zumindest als

³ https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world#.VVnPCZOakno

⁴ https://www.prio.org/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/

http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html

Kontrollvariable mit einbezogen werden. Die Frage lautet also: Sind die Piraten ein gesellschaftlicher Driver, der Regierungen zum Ausbau ihrer Angebote zwingt oder ermöglicht erst ein gewisses Ausmaß an solchen Angeboten und ein bestimmter technologischer Entwicklungsstand die Ideen und Forderungen hin zu einer Weiterentwicklung der Demokratie mit mehr Bürgerbeteiligung durch digitale Vernetzung?

Für die Verwaltungswissenschaften ist die Frage nach dem wirtschaftlichen Erfolg durch E-Government entscheidend. Wie ent-wickeln sich die Kosten nach Einführung digitaler Angebote? Wie sind die Auswirkungen auf Effizienz und Geschwindigkeit des Verwaltungshandelns? Auch untersuchenswert ist für diese Disziplin die Korruption im öffentlichen Sektor. Neigen korrupte Länder weniger zu elektronischen Angeboten, um nicht in einem schlechten Licht zu erscheinen beziehungsweise um Korruption zu decken oder lässt sich Korruption gar mit E-Government Angeboten bekämpfen?

Es ist nicht notwendig, dass E-Government ab sofort immer als zentrale Variable angesehen wird. Es ist jedoch wichtig, dass seine Bedeutung beachtet wird. So muss E-Government in vielen Fragen als Kontrollvariable untersucht werden. Es kann in zahlreichen Fällen auch nur ein Indikator sein, um eine andere latente Variable zu operationalisieren. So könnte es ein Indikator für einen offenen und bürgerfreundlichen Staat oder für den technologischen Entwicklungsstand eines Landes sein.

4.3 Probleme und Handlungsbedarf

Bedeutsam ist bei derlei Untersuchungen das fundamentale Problem der kausalen Inferenz. Dieses besagt, dass eine Korrelation zwischen Variablen noch nichts über die Richtung der Kausalität aussagt und wir im Nachhinein unmöglich wissen können, was passiert wäre, wenn ein Ereignis nicht eingetreten wäre (Holland 1986, S. 947). Für derlei Aussagen sind experimentelle Forschungsdesigns durch bewusste Setzung eines Treatments oder Time Series Analysen notwendig. Die erste Alternative ist bei sozialen Phänomenen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene nicht denkbar, da es eine zeitgleiche Setzung des Treatments unter Kontrolle aller möglichen Einflussfaktoren erfordert, was bei ganzen Staaten nicht realisierbar erscheint (Schnell et al. 2008, S. 224 ff.).

Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass Auswirkungen auf die demokratische Entwicklung, die Rechtsstaatlichkeit oder die Gesellschaft als Ganzes beziehungsweise in Teilen kaum schlagartig, sondern inkrementalistisch vonstattengehen. Daher ist zumeist eher mit zeitversetzten Effekten zu rechnen. Außerdem sind gesellschaftliche Entwicklungen meist von einer Vielzahl sozioökonomischer Variablen und einzelner Ereignissen abhängig, was es schwer macht, den Einfluss von E-Government zu bestimmen und inferenzstatistisch zu kontrollieren.

Das europäische Benchmark bietet durch die quantitative Erhebung eine Operationalisierungslösung, die sich insbesondere für quantitativ-statistische Studien und Regressionsanalysen anbietet. Aufgrund der genannten Probleme in der Methodik und der möglicherweise schwach ausgeprägten Inhaltsvalidität sollten diese Ergebnisse je nach Forschungsfrage durch qualitative Methoden wie Interviews oder Einzelfallbetrachtungen ergänzt werden.

Zentrale Voraussetzung zur Verwendung eines Benchmarks ist, dass es sich hierbei um eine adäquate Operationalisierung von E-Government handelt. Adäquat bedeutet hierbei nicht, dass die numerischen Zahlen, die den E-Government Entwicklungsstand darstellen, für sich alleine interpretierbar sind wie es beispielsweise ein Metermaß für Entfernungen ist. Vielmehr muss der Benchmark-Wert eines Landes im Vergleich mit anderen Ländern interpretierbar werden und Aussagen ermöglichen wie "Land A schneidet um X Einheiten besser ab als Land B."

5 Fazit

Zusammenfassend sind drei Punkte festzuhalten.

Erstens: Verwaltungsinformatiker und klassische empirische Sozialwissenschaftler haben trotz unterschiedlicher wissenschaftlicher Handlungslogiken ein gemeinsames Interesse am Erkenntnisgewinn über E-Government und können voneinander profitieren.

Zweitens: Als Mittler zwischen den Disziplinen benötigen wir eine angemessene Operationalisierung des Phänomens E-Government. Hiermit erhalten wir eine mögliche abhängige als auch eine unabhängige Variable

für diverse sozialwissenschaftliche Fragestellungen sowie für konzeptionelle Arbeiten von Verwaltungsinformatikern.

Drittens: Die existierenden Benchmarks und Rankings stellen eine erste Basis für eine solche Variable da. Bislang haben diese eine praxisorientierte Zielsetzung durch das "Blaming and Shaming" von Staaten. Am ehesten geeignet erscheint aufgrund der tatsächlichen Schwerpunktsetzung auf den Kern von E-Government die Studie von Capgemini. Doch auch diese offenbart diverse Schwächen und operationalisiert das Phänomen nur ausschnittsweise.

Wie geht es weiter und was sind die künftigen Herausforderungen, um die Synergien zwischen den wissenschaftlichen Disziplinen besser zu nutzen? Gesucht ist eine Weiterentwicklung der Capgemini-Studie durch Miteinbeziehung relevanter Indikatoren aus den anderen Benchmarks wie beispielsweise der Breitbandverfügbarkeit (UN 2012b, S. 124). Noch wichtiger ist die Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzungsintensität und -bereitschaft der Bürgerschaft bei digitalen Angeboten des Staates. Nur diese zeigt einen tatsächlichen Erfolg der Services und nur durch seine Nutzung kann E-Government auch tatsächlich Veränderungen in Staat und Gesellschaft erzeugen. Weiter müssen auch die Back Office-Angebote in das Benchmarking mit einbezogen werden, um mögliche Einflüsse auf Kosten und Effizienz sichtbar zu machen. Entscheidend ist, dass sowohl Verwaltungsinformatiker als auch Sozialwissenschaftler über ihren Schatten springen und sich mit der wissenschaftlichen Logik des jeweils anderen intensiv beschäftigen. Nur durch interdisziplinäre und gemeinsame Forschungsprojekte können große Fragen rund um die Rolle und Potentiale von E-Government beantwortet werden.

Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung

Mai 2011

Mario Schreiner

m.schreiner@zeppelin-university.net

Zusammenfassung: Nutzt Deutschland Weiterentwicklungen im Bereich der IKT als Anstoß zur Verwaltungsmodernisierung? Was sind die damit verbundenen Potentiale und Herausforderungen? Diese Fragen werden anhand einer Analyse der Regierungsstrategien und empirischer Fallstudien beantwortet. In den letzten zehn Jahren wurden in Deutschland notwendige Maßnahmen eingeleitet und signifikante Fortschritte erzielt. Besonders bedeutend ist dabei der vollzogene Paradigmenwechsel hin zu einem gesamtheitlichen Verständnis von Verwaltungsmodernisierung und E-Government. Es muss aber weiterhin beobachtet werden, wie sich die Umsetzung des Open-Government-Ansatzes in Deutschland darstellt. Ein Großteil der bisherigen Maßnahmen fokussiert auf Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen in der Verwaltung. Ein Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung im Sinne von größerer Transparenz, Legitimität und Kollaboration findet dagegen bisher nur eingeschränkt statt.

1 Einleitung

Wohl in kaum einem anderen Bereich lässt sich ein derart interessantes und konfliktreiches Zusammenspiel von Tradition und Modernisierung finden wie in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands. Dieses Zusammenspiel gestaltet sich dabei in erster Linie als ein Konflikt zwischen dem historisch-organisatorischen Beharren auf einem Verständnis öffentlicher Verwaltung im Weberschen Sinne einerseits (unter anderem Rechtsorientierung, Laufbahnprinzip, Amtshierarchie, Aktenmäßigkeit) (Weber 2002) und einer sich verändernden gesellschaftlichen Wahrnehmung hinsichtlich der Rolle von Staat und Verwaltung andererseits (Gesellschaft

für Informatik e.V. (GI) 2000: S.5). Letztere ist geprägt von tiefgreifenden gesellschaftlichen Umwälzungen, deren Ursachen unter anderem in einem kontinuierlichen Wertewandel und der Durchdringung unseres Alltags mit Informationstechnologien liegen. In Zeiten, in denen der alltäglichen und globalen Etablierung von Informationstechnologien von einer vorher undenkbaren sozialen Vernetzung bis hin zum Erfolg von Regime-Umstürzen (Müller 2011) beinahe alles umfassende Wirkungen und Implikationen zugeschrieben werden, ist es nur naheliegend, dass sich weltweit Verwaltungen mit den Potentialen und Herausforderungen des IT-Einsatzes in ihren Organisationsstrukturen auseinandersetzen müssen. Doch welche genauen Nutzen und Hindernisse lassen sich hier für die öffentliche Verwaltung ausmachen? Wie stellt sich die Entwicklung des Einsatzes von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung in Deutschland dar? Und wie ist diese zu beurteilen?

Diese Fragen sollen im Folgenden näher betrachtet und kritisch reflektiert werden. Hierfür wird zunächst in einem ersten Schritt als gemeinsame Verständnisgrundlage eine Definition der Untersuchungsgegenstände (Informationstechnologien und Verwaltungsmodernisierung) entwickelt (Kapitel 2). Anschließend werden Potentiale und Herausforderungen hinsichtlich des Einsatzes von Informationstechnologien zur Verwaltungsmodernisierung analysiert (Kapitel 3). Weiterhin soll die bisherige diesbezügliche Entwicklung auf Bundesebene anhand einer Analyse der letzten drei Regierungsprogramme beziehungsweise -initiativen näher veranschaulicht und durch eine kritische Reflexion bezüglich eines gesamtheitlichen Modernisierungsansatzes genauer eingeordnet werden (Kapitel 4).

Schließlich sollen durch die Analyse einiger empirischer Beispiele für den Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden (Kapitel 5), bevor eine abschließende Beurteilung und ein zukünftiger Ausblick stattfinden kann (Kapitel 6).

2 Definition der Untersuchungsgegenstände

Als Ausgangspunkt für die weiterführende Analyse der Potentiale und Hindernisse von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung sowie der diesbezüglichen Entwicklung auf Bundesebene, soll im Folgenden zunächst eine Definition der Untersuchungsgegenstände (Informationstechnologien und Verwaltungsmodernisierung) stattfinden.

2.1 Informationstechnologien

Informationstechnologien (IT), oder auch Informationstechniken, gehen in der deutschen Sprache auf den traditionellen Begriff der Elektronischen Datenverarbeitung (EDV) zurück (Kersken 2003). Unter Informationen oder Daten versteht man diesbezüglich "Werte, die im Zusammenhang mit beliebigen Sachverhalten angelegt werden oder die im Rahmen von Messoder Rechenvorgängen anfallen" (Kersken 2003). Der hier zentrale Begriff der Datenverarbeitung wiederum bezeichnet dabei den "Vorgang der Sammlung, Speicherung und Manipulation dieser Informationen" (Kersken 2003). Zwar gibt es viele variierende Arten des Einsatzes von Informationstechnologien in Organisationsstrukturen, doch gemeinsam ist ihnen jeweils die Notwendigkeit einer IT-Infrastruktur. Diese setzt sich aus IT-Komponenten (Computer und Netzwerke) und gemeinsam genutzten Diensten (Betriebssysteme und Netzwerkdienste) zusammen (Voß 2001). Für den strategischen Einsatz von Informationstechnologien essentiell ist dabei die Erkenntnis, dass das Angebot an Informationstechnologien aufgrund eines kontinuierlichen technologischen Fortschritts schwer zu überblicken ist und sich in beständiger Veränderung befindet (Voß 2001).

Lange Zeit wurde EDV lediglich dazu genutzt bereits existierende Aufgaben und Verfahren 1:1 auf Computern nachzubilden und dadurch Prozesse zu automatisieren und zu beschleunigen. Doch basieren die momentanen, durch IT bedingten Herausforderungen von Organisationen weltweit – darunter auch die öffentliche Verwaltung – nicht auf derartigen "mechanische[n] Nachbildungen im jeweiligen Anwendungsfeld", sondern vielmehr auf "Rückwirkungen auf die Anwenderwelt [...] [,welche] deren Aussehen dabei mit Blick auf Ziele, Aufgaben und Strukturen gravierend verändern" (Reinermann 1986, S. 4). Hinsichtlich der alltäglichen und alle Aspekte menschlicher Existenz umfassenden Etablierung von Informationstechnologien müssen einem daher nicht nur deren Anwendung als ein "cost-efficient way to solve a multitude of problems facing our complex contemporary society" (Introna 2005) bewusst sein, sondern auch die enormen sozialen und ethischen Implikationen, die diese mit sich bringt.

2.2 Verwaltungsmodernisierung

Einfach ausgedrückt lässt sich die öffentliche Verwaltung als jede staatliche Tätigkeit der exekutiven Gewalt einordnen (lexexakt.de 2007). Eine genauere Definition liefert der Rechtswissenschaftler Klaus Stern, der unter öffentlicher Verwaltung

"die den Organen der vollziehenden Gewalt und bestimmten diesen zuzurechnenden Rechtssubjekten übertragene eigenverantwortliche ständige Erledigung der Aufgaben des Gemeinwesens durch konkrete Maßnahmen in rechtlicher Bindung nach (mehr oder weniger spezifiziert) vorgegebener Zwecksetzung" (Stern 1986, S. 736 f.)

versteht. Bemühungen diese Tätigkeiten zu reformieren reichen weit vor die Zeit der heutigen Debatten über Open Government und E-Government, das heute häufig als das Synonym für Verwaltungsmodernisierung gilt (Österreichischer Städtebund 2009), zurück und erregten etwa bereits in den 80er Jahren mit dem Aufkommen des New Public Management (NPM) beziehungsweise des Neuen Steuerungsmodells (auch: Wirkungsorientierte Verwaltung) große Aufmerksamkeit. Dabei fällt ins Auge, dass Forderungen nach Verwaltungsreformen zwar stets auf allgemeine Zustimmung stoßen, "die Umsetzung [...] jedoch häufig in eine Sisyphusarbeit aus[artet], an deren Ende nicht selten die angestrebten Ziele nur unvollständig erreicht werden" (Duve 2006, S. 399).

Gründe für das Bemühen um eine angemessene Verwaltungsmodernisierung sind zahlreich und werden häufig mit dem Ziel einer effizienteren und effektiveren Verwaltung umschrieben. Dabei soll der Fokus an dieser Stelle jedoch auf zwei besonders ausschlaggebende Ursachen beschränkt werden. Zum einen, ist hier ein "gesamtgesellschaftlicher Sinneswandel" (Schreiber 2008, S. 5) zu nennen, der verursacht durch Demokratisierung und Pluralisierung und einhergehend mit einem gesellschaftlichen "Wertewandel, bedingt durch Wohlstand, Emanzipation, Geburtenkontrolle und Mobilität" (von Lucke 2002, S. 26) aus obrigkeitshörigen Untertanen eine emanzipierte Zivilgesellschaft hervorgebracht hat. Diese hat bezüglich dem Staat und der Verwaltung entsprechend ein gänzlich anderes Rollen- und Leistungsverständnis. Zum wird die Notwendigkeit der anderen, Verwaltungsmodernisierung durch die allgegenwärtigen Engpässe hinsichtlich der Finanzierung staatlicher Aufgaben und Institutionen und der aus staatlicher Überschuldung resultierenden Priorität der Haushaltskonsolidierung bedingt (Schreiber 2008, S. 5).

3 Nutzen und Hindernisse des IT-Einsatzes in der Verwaltung

Im Folgenden soll veranschaulicht werden, welche Notwendigkeiten und Potentiale den Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung bedingen. Zudem wird aufgezeigt, welche Hindernisse diesbezüglich Widerstand leisten und welche Herausforderungen es hierfür künftig zu meistern gilt.

3.1 Potentiale

Die hier analysierten Potentiale des IT-Einsatzes zur Verwaltungsmodernisierung werden zur besseren Übersicht hinsichtlich drei übergeordneter Schwerpunkten kategorisiert (finanzielle Potentiale, Potentiale zeitgemäßer Reform, sonstige Potentiale). Dabei ist jedoch anzumerken, dass diese nicht generell durch eindeutige Trennschärfe gekennzeichnet sind, da zwischen allen hier aufgeführten Nutzeneffekten Interdependenzen bestehen.

Unter den Aspekt der finanziellen Potentiale fällt zunächst die bereits erwähnte Möglichkeit durch IT-Einsatz zur Entlastung der Finanzsituation der öffentlichen Haushalte beizutragen, denen spätestens nach der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz (in Folge der Föderalismusreform) immer weniger Geld und Personal bei gleichzeitig zunehmenden Aufgaben zur Verfügung steht, beizutragen (Bundesregierung 2010, S. 5). Dementsprechend stellen sich die mit einem strategischen Einsatz von Informationstechnologien einhergehenden Potentiale der Effizienz- und Effektivitätssteigerung als zwangsläufige Priorität der Bemühungen um eine der Situation adäquaten Verwaltungsmodernisierung dar. Beispielhaft seien hier auf den heutigen technischen Möglichkeiten basierende Wissensmanagementsysteme genannt, die "für Führungskräfte eine [...] große Arbeitsentlastung bei der Aufbereitung und Analyse der vorhandenen Informationen und Sachverhalte" (von Lucke 2002, S. 52) bewirken können. Auch auf den mittleren und unteren Stufen öffentlicher Verwaltung lassen sich diesbezüglich signifikante Möglichkeiten der Effizienz- und Effektivitätssteigerung ausmachen, etwa bedingt durch Zeitersparnisse durch elektronische Aufnahme, Bearbeitung und Weiterleitung behördlicher Anträge. Es ist nicht zuletzt diese Aussicht auf Kostenreduzierung und Effektivitätssteigerung, auf der die Unterstützung des E-Government-Ansatzes durch hierfür essentielle staatliche Akteure basiert (Friedrich 2005).

Die zweite Kategorie von Nutzeneffekten des Einsatzes von Informationstechnologien zur Verwaltungsmodernisierung ist hier unter dem Stichwort des Potentials zeitgemäßer Reformen unserer staatlichen Institutionen zusammengefasst. Hierunter fallen die Konsequenzen des bereits erwähnten veränderten Aufgaben- und Rollenverständnisses der Bürger hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung sowie der zunehmenden Komplexität alltäglicher Realität (Gl 2002, S.3). So bietet der konsequente Einsatz von Informationstechnologien im Sinne eines Open-Government-Ansatzes die Möglichkeit erhöhter Transparenz, Partizipation und Kollaboration (IG Collaboratory 2010, S. 14), was im Einklang mit dem laut artikulierten Wunsch der Bürger nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten steht (Infratest Dimap 2013). Diesbezüglich wird argumentiert, dass durch ein strategisches Management des Open-Government-Ansatzes "Effektivität, Kapazität und Legitimität von Politik und Verwaltung" verbessert werden können (IG Collaboratory 2010, S. 16). Verständlich wird dies, betrachtet man die enorme Komplexität beinahe aller gesellschaftspolitischer Probleme, die es heutzutage durch die Politik und ihren ausführenden Arm der Verwaltung zu lösen gilt. So wird es zunehmend augenscheinlich, dass unsere staatlichen Institutionen immer öfter nicht mehr über die nötigen Handlungskompetenzen und Wissenskapazitäten verfügen, um Probleme effektiv lösen zu können (etwa: Wirtschafts- und Finanzkrise, Klimawandel). Dementsprechend sieht der auf IT-Einsatz basierende Gedanke Offener Staatskunst "Partizipation und Transparenz nicht [nur] als Forderungen, sondern als Instrumente, die von Regierung und Verwaltung gezielt eingesetzt werden können, um politische Handlungen zu entwerfen, zu implementieren und zu legitimieren" (IG Collaboratory 2010, S. 17). Hier spiegelt sich der Grundgedanke wieder, durch Öffnung der umfangreichen Wissensbestände der öffentlichen Verwaltung und die Involvierung interessierter gesellschaftlicher Akteure, Innovationsprozesse zu fördern, die als zwingend notwendige Antwort auf die zunehmende Beschleunigung und Komplexität heutiger gesellschaftspolitischer Probleme gesehen wird.

Aus Platzgründen sind weitere Nutzeneffekte des IT-Einsatzes für die öffentliche Verwaltung hier als sonstige Potentiale zusammengefasst.

Hierunter fällt etwa die Möglichkeit der Verstärkung regionaler Identitäten durch die Implementierung von elektronischen Mitmachangeboten durch die Kommunen mit dem Ziel einer "[verstärkten] Identifizierung ihrer Bürger mit den örtlichen Angelegenheiten" (BITKOM 2008, S. 17). Weiterhin machen es die demografischen Veränderungen innerhalb Gesellschaft und Verwaltung notwendig

"Lernbereitschaft und Lernfähigkeit der Beschäftigten [...] während des gesamten Berufslebens durch flexible, in den Arbeitsalltag integrierte Fortbildungsangebote unter Nutzung neuer Medien und Lernplattformen weiterzuentwickeln" (Die Bundesregierung 2010, S. 6).

Weitere naheliegende Potentiale aus Bürgerperspektive, die hier abschließend genannt werden sollen, sind signifikante Zeitersparnisse sowie ein "rund-um-die-Uhr"-Zugang zu behördlichen Leistungen, die durch einen umfassenden IT-Einsatz zur Verwaltungsmodernisierung realisiert werden können.

3.2 Herausforderungen

Für ein adäquates Verständnis zur Thematik der Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung wäre ein reiner Fokus auf die diesbezüglichen Potentiale nicht ausreichend, sondern eher hinderlich. Daher soll an dieser Stelle der Blickwinkel um eine kurze Übersicht über Herausforderungen, Hindernisse und Risiken erweitert werden.

Essentiell für eine erfolgreiche, dauerhafte und nachhaltige Verwaltungsmodernisierung durch IT-Einsatz sind zunächst ein Bewusstseinswandel
und eine damit einhergehende teilweise Abkehr von lang etablierten
Grundsätzen deutscher Verwaltungstradition. Die behutsame Öffnung der
öffentlichen Verwaltung hin zu frei verfügbaren Daten im Sinne eines Open
Government etwa sind mit einem signifikanten Paradigmenwechsel
verbunden, der

"von den Mitarbeitern auf allen Hierarchie- und Fachebenen ein Umdenken [erfordert], da das Paradigma einer Öffnung und seine Umsetzung konträr zu gewohnten Prinzipien steht" (von Lucke & Geiger 2010, S. 25).

Dies stellt eine enorme Herausforderung dar, muss dieser Bewusstseinsund Kulturwandel doch alle hierarchischen Ebenen umfassen und sich in einheitlichen Leitgedanken und Handlungsmaximen widerspiegeln. Eine zusätzliche Herausforderung ist daher, dass es ein Hauptaugenmerk vieler entscheidender Akteure sein wird, trotz Akzeptanz einer neuen Verwaltungskultur "die elektronischen Behördendienste nach den grundlegenden Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung [zu] gestalte[n]" (Rogall-Grothe 2011, S. 7) (Integrität, Verlässlichkeit, Rechtmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit, etc.) (Weber 2002). Grundsätzlich lässt sich konstatieren, dass für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung durch IT-Einsatz politischer Rückhalt unabdingbar, dieser jedoch momentan so nicht immer gegeben ist (Klein 2010).

Sollte sich dieser politische Rückhalt zukünftig herausbilden und sich ein Struktur- und Kulturwandel innerhalb der öffentlichen Verwaltung realisieren lassen, gilt es jedoch vorbereitet auf Hindernisse und Risiken zu sein, die sich aus rechtlichen und sicherheitstechnischen Rahmenbedingungen ergeben. Die Thematik kann an dieser Stelle nur kurz angedeutet werden, was jedoch nicht die Dringlichkeit dieser Herausforderung schmälern soll. Hier sei lediglich darauf hingewiesen, dass infolge des IT-Einsatzes zur Verwaltungsmodernisierung (insbesondere hinsichtlich der weiterführenden und übergeordneten Ansätze des E-Government und Open Government) beachtliche Anstrengungen zur Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen⁶, Sicherstellung des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung unternommen sowie wirksame IT-Sicherheitskonzepte implementiert werden müssen (von Lucke & Geiger 2010, S. 22; Rogall-Grothe 2011, S. 10).

4 Entwicklung auf Bundesebene

In die folgende Analyse der Entwicklung des Einsatzes von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene werden die im Jahr 2000 gestartete Initiative *BundOnline 2005*, das Programm *E-Government 2.0* (2006) sowie das Regierungs-

Ein erster diesbezüglich notwendiger Schritt wurde etwa mit der Aufnahme des Artikels 91c in das Grundgesetz unternommen, der eine bessere föderale Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei den technischen Grundlagen des E-Government schafft.

programm *Vernetzte und transparente Verwaltung* (2010) miteinbezogen. Der Ursprung von *BundOnline 2005* lässt sich im Handlungsfeld E-Government des 1999 gestarteten Reformprogramms *Moderner Staat – Moderne Verwaltung* finden. Das Programm *E-Government 2.0* stellt eine Konkretisierung eines Teilbereichs der Gesamtstrategie im Regierungsprogramm *Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation* dar. Die Auswahl dieser drei Programme wird damit begründet, dass sie die bis hierhin umfassendsten und konkretesten bundespolitischen Bemühungen um eine auf IT-Einsatz basierende Verwaltungsmodernisierung darstellen. Die Analyse zielt darauf ab, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, signifikante Aspekte und Trends auf Bundesebene hinsichtlich einer auf IT-Einsatz basierenden Verwaltungsmodernisierung auszumachen und diese kritisch zu reflektieren.

4.1 BundOnline 2005

Die im Jahr 2000 gestartete Initiative stellte zum damaligen Zeitpunkt das größte E-Government-Programm Europas dar und gab der Bundesverwaltung das Ziel alle onlinefähigen Dienstleistungen über das Internet verfügbar zu machen (BMI 2006, S. 3). Bei näherer Betrachtung der Initiative wird deutlich, dass es sich hier um einen ersten vorsichtig abgewogenen Schritt in Richtung Konkretisierung und Implementierung des E-Government-Ansatzes handelt. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass die Initiative mit ihrem anwendungs- und kundenorientierten Dienstleistungscharakter zwar einen wichtigen Aspekt der Idee des E-Governments aufgreift, jedoch bewusst deutlich davon entfernt ist eine ganzheitliche Umsetzung des E-Government-Ansatzes zu sein. Zudem besteht zwischen BundOnline 2005 als E-Government-Initiative eine klare Abgrenzung gegenüber dem damaligen Verwaltungsmodernisierungsprogramm Moderner Staat – Moderne Verwaltung.

Mithilfe von *BundOnline 2005* gelang es bis zum Ende der Initiative am 31. Dezember 2005 insgesamt 440 Online-Dienstleistungen im Internet verfügbar zu machen. Dies übertraf die Zielsetzung des ersten Umsetzungsplans deutlich (BMI 2006, S. 3). Bemerkenswert ist dabei, dass hierfür erstmals in der langjährigen Geschichte der Bundesverwaltung das Dienstleistungs-

portfolio der selbigen erhoben und kategorisiert wurde.⁷ Dies stellt einen unabdingbaren Ausgangspunkt für eine stärker an den Bedürfnissen und Anforderungen der an Kunden orientierten, modernen Verwaltung dar. Bei der diesbezüglichen Analyse der Internetfähigkeit der jeweiligen Dienstleistungen wurde zudem deutlich, "dass nahezu alle Dienstleistungen entweder vollständig oder zumindest in Teilbereichen elektronisch abgewickelt werden können" (BMI 2006, S. 4). Interessant ist hier weiterhin, dass ein Großteil jener Dienstleistungen auf zwei der obig vorgestellten kategorisierten Potentiale des IT-Einsatzes zur Verwaltungsmodernisierung abzielen: finanzielle Potentiale in Form von Bürokratieabbau sowie Potentiale zeitgemäßer Reform durch Fokussierung auf Kundenorientierung.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Initiative lässt sich ein durchweg positives Fazit festhalten. So kam eine zweite Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dem Ergebnis, dass die ursprünglich geschätzten Aufwendungen von 1,6 Mrd. Euro nicht im geplanten Umfang getätigt wurden, und die Bundesverwaltung für die Online-Stellung der Dienstleistungen rund 650 Mio. Euro aufgewendet hat, denen ein "durchschnittliches Einsparpotential, verteilt über die gesamte Bundesverwaltung, in Höhe von jährlich 250 bis 350 Mio. Euro pro Jahr gegenüber" (BMI 2006, S. 17 f.) gestellt werden kann. Als problematisch wurden dagegen die geringe Nutzung der Online-Angebote gesehen, bedingt durch mangelnde Bekanntheit und Akzeptanz, sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen, die behörden- und nutzerfreundliche Ausgestaltung der elektronischen Dienstleistungen erschweren, hauptsächlich bedingt durch die geforderte Schriftform bei gleichzeitig nicht breitflächig gegebener Möglichkeit einer qualifizierten elektronischen Signatur (BMI 2006, S. 13).

4.2 E-Government 2.0

E-Government 2.0 kann als programmatische Fortführung und Weiterentwicklung der Initiative BundOnline 2005 gesehen werden. Das Programm baut auf der Anwenderorientierung und dem Dienstleistungs-

Die Dienstleistungen wurden hinsichtlich von neun Typen klassifiziert (Information, Beratung, Vorbereiten pol. Entscheidungen, Zusammenarbeit mit Behörden, Allgemeine Antragsverfahren, Förderungsabwicklung, Beschaffungsvorhaben, Aufsichtsmaßnahmen, Sonstige Dienstleistungen) und drei Wertschöpfungsstufen zugeordnet (Information, Kommunikation, Transaktion) (BMI, 2006, S. 8).

charakter der vorherigen Initiative auf, ergänzt diese aber um weitere notwendige Aspekte, die für einen erfolgreichen Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung erforderlich sind. Insbesondere das Bewusstsein um die Notwendigkeit sicherheitsrelevanter Maßnahmen rückt hier stärker in den Fokus. Dennoch stellen sich auch mit diesem 2006 verabschiedeten Programm Verwaltungsmodernisierung und E-Government als zwei zwar zusammenhängende, aber dennoch programmatisch voneinander getrennte Aspekte dar.

Wie erwähnt stellt E-Government 2.0 zunächst eine Fortführung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung dar, die BundOnline 2005 maßgeblich geprägt hat. Dies spiegelt sich insbesondere in den ersten beiden der vier strategischen Ziele, respektive Handlungsfeldern wieder, die bis 2010 gezielt ausgebaut werden sollten. So bezieht sich das erste Ziel explizit auf das Portfolio der Bundesverwaltung und strebt einen "bedarfsorientierte[n], qualitative[n] und quantitative[n] Ausbau des E-Government Angebots des Bundes" (BMI 2007, S. 10), das mit BundOnline 2005 einen Anfang fand, an. Das zweite Ziel einer durchgängigen "elektronische[n] Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung durch gemeinsame Prozessketten" (BMI 2007, S 10) orientiert sich ebenfalls an der hier zugrunde liegenden Anwenderorientierung. Es geht jedoch einen Schritt weiter, indem einem speziellen Teilbereich aufgrund von enormen relativ leicht realisierbaren Nutzeneffekten starke Priorität zugewiesen und dieser als eigenständiges Handlungsfeld deklariert wird. Diesbezüglich identifiziert E-Government 2.0 die Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Verwaltung als den programmatischen Aspekt mit den größten Effizienzpotentialen. Konkret wird angestrebt mit "integrierten Geschäftsabläufe[n] und interoperable[n] Systemen [...] die Kosten der Verwaltungsverfahren für beide Seiten weiter zu senken", wofür als Grundlage "entsprechende Standards für Schnittstellen und Austauschformate zwischen den jeweiligen IT-Verfahren" (BMI 2007, S. 12) entwickelt werden sollen.

Die Beurteilung des Programms als signifikante Wieterentwicklung verglichen mit der vorherigen Initiative wird hier mit dem Fokus von *E-Government 2.0* auf der Notwendigkeit sicherheitsrelevanter Maßnahmen begründet, der sich in der Ausformulierung der weiteren strategischen Ziele finden lässt. So richtet sich das dritte Handlungsfeld auf die Ermöglichung einer sicheren und eindeutigen Identifizierung, die unabdingbar für eine Vielzahl von E-Government-Anwendungen mit großen Nutzeneffekten ist. Mithilfe der Entwicklung von E-Identity-Konzepten

sowie der Einführung des elektronischen Personalausweises soll hierfür "eine Infrastruktur zur eindeutigen elektronischen Identifizierung für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung" (BMI 2007, S. 13) geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist auch das vierte strategische Ziel, das eine "sichere Kommunikationsinfrastruktur für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltungen" (BMI 2007, S. 10) anstrebt, zu betrachten. Dadurch, dass das Programm nicht bei der elektronischen Transformation von Verwaltungsdienstleistungen stehen bleibt, sondern konkrete Maßnahmen und Investitionen hinsichtlich dieser für den Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung essentiellen sicherheits-relevanten Ziele festlegt, kann es als notwendige diesbezügliche bundespolitische Wieterentwicklung gesehen werden. Dennoch stellen E-Government und Verwaltungsmodernisierung auch mit diesem Schritt noch keinen ganzheitlichen und von Beginn an miteinander verknüpften Ansatz dar.

4.3 Vernetzte und transparente Verwaltung

Das Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung kann als Paradigmenwechsel hinsichtlich der bundespolitischen Modernisierungsreformen öffentlicher Verwaltung eingeordnet werden. Hierbei handelt es sich nicht länger um eine Verwaltungsmodernisierungsreform, bei der der Aspekt des E-Government einen Teilbereich der übergeordneten Modernisierungsbemühungen ausmacht, und auch nicht um eine Initiative, die allein auf diesen Aspekt beschränkt ist, sondern um die Zusammenführung von E-Government und Verwaltungsmodernisierung zu einem ganzheitlichen Ansatz.

Seinen Ursprung findet das Programm im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode, in dem "eine konsequente Nutzung aller Effizienzpotentiale in der Bundesverwaltung" (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 2009, S. 20) gefordert wird. Bei einer Analyse des Regierungsprogramms wird die Erkenntnis der Verfasser deutlich, dass sich eine solche Effizienzmaximierung nur durch den konsequenten und gesamtstrategischen Einsatz von Informationstechnologien als Instrument zur Verwaltungsmodernisierung realisieren lässt. Dies wird in erster Linie daran evident, dass in der Beschreibung aller Handlungsfelder (Personal, Optimierung der Organisation, Informations- und Kommunikationstechnik) und den diesbezüglichen Maßnahmen und Zielen, E-Government explizit

als Schwerpunkt miteinbezogen wird (Die Bundesregierung 2010, S. 13-17). Dabei wird zudem betont, dass mit dem Artikel 91c Grundgesetz (GG) und der Einrichtung des IT-Planungsrates eine für die Verwirklichung dieses ganzheitlichen Ansatzes notwendige "neue gesamtstaatliche Steuerungsstruktur für die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) des Staates" (Die Bundesregierung 2010, S. 16) geschaffen wurde.

Zudem liefert das Regierungsprogramm zumindest eine abstrakte Positionierung hinsichtlich der fundamentalen Frage, an welchen Werten und Grundsätzen sich die öffentliche Verwaltung zukünftig orientieren soll. So werden Effizienz, Transparenz, Bürgernähe und Servicegualität als ausgewählte Schwerpunkte genannt (Die Bundesregierung 2010, S. 12), zugleich aber betont, dass "die öffentliche Verwaltung in Deutschland [...] für Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit" (Die Bundesregierung 2010, S. 11) steht. Inwiefern es bei der konkreten Implementierung gelingen wird diese neuen Grundsätze mit den aufgeführten traditionellen Werten (hier insbesondere der Rechtssicherheit) zu vereinbaren, bleibt abzuwarten und erfordert gut durchdachtes Vorgehen. Abschließend sei auf die Einsicht der Verfasser hingewiesen, dass heutzutage auch die öffentliche Verwaltung im internationalen Wettbewerb steht. Diesbezüglich wird auf die tatsächliche Umsetzung der Ansätze von Open Data und Open Government mit dem Ziel, "Innovationsprozesse mit allen gesellschaftlichen Gruppen anzustoßen" in Staaten wie den USA oder Großbritannien hingewiesen. Während vernetzte und transparente Verwaltung also noch kein konsequentes Bekenntnis zu Open Government darstellt, so enthält es doch bereits die Einsicht über die Innovationspotentiale desselbigen, die für eine adäquate Auseinandersetzung mit den heutigen und zukünftigen höchst komplexen gesellschaftspolitischen Problemen notwendig scheinen.

5 Empirische Beispiele

Als Ergänzung zu den anfänglichen theoretischen Betrachtungen hinsichtlich des Einsatzes von IT als Instrument zur Verwaltungsmodernisierung und der darauf folgenden deskriptiven und kritischen Analyse der diesbezüglichen bundespolitischen Initiativen und Programme, sollen die bisher gesammelten Erkenntnisse abschließend durch drei empirische Beispiele ergänzt werden. Bei der Auswahl der empirischen Fälle wurde darauf geachtet, Beispiele für eine gute (IT-Dienstleistungszentren des

Bundes), befriedigende (DE-Mail) und mangelhafte (Elektronische Gesundheitskarte) Umsetzung miteinzubeziehen.

5.1 IT-Dienstleistungszentren des Bundes

Die im Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung festgelegte Fortführung des Auf- und Ausbaus von IT-Dienstleistungszentren des Bundes (DLZ-IT) wird hier als gute Umsetzung eines IT-Einsatzes zur Verwaltungsmodernisierung bewertet. Zu IT-Dienstleistungszentren des Bundes wurden im März 2010 die Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) im Bundesverwaltungsamt, das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) und das Dienstleistungszentrum Informationstechnik im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ernannt (BIT 2008). Diese drei, für die Bereitstellung eines professionellen IT-Angebots als besonders qualifiziert klassifizierten Einrichtungen, bieten seit 2010 gemäß der Zielsetzung der "Konzentration, Standardisierung und Effizienzsteigerung sowie Bündelung vorhandener Ressourcen" (Die Bundes-regierung 2010, S. 19) hinsichtlich der Informationstechnik des Bundes ressortübergreifend IT-Produkte an. Dabei werden sie unter dem Dach des Bundesverwaltungsamtes betrieben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Fachbehörden des Bundes weiterhin die volle fachliche Hoheit über ihre Verfahren behalten, "sie aber bei der technischen Umsetzung das gebündelte Know-How der DLZ-IT des Bundes nutzen und [...] dadurch spürbar entlastet" (BIT 2008) werden können.

Durch den frühzeitigen Auf- und Ausbau der DLZ-IT konnte erfolgreich zwei negativen Entwicklungen, die einem effektiven Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung hinderlich wären, entgegengewirkt werden: 1) Einem Outsourcing der IT-Leistungserbringung an externe private Marktanbieter, sowie 2) einer unkoordinierten Zersplitterung der IT-Services der Bundesverwaltung auf zahlreiche verschiedene Bundesbehörden. Stattdessen bildet die Tatsache, dass die IT-Nachfrage des Bundes künftig grundsätzlich durch die DLZ-IT erfüllt wird, eine notwendige Grundlage für die Verfolgung der im Regierungsprogramm diesbezüglich festgelegten Ziele einer "Professionalisierung der IT-Leistungserbringung" sowie einer "Erzielung von Effizienzgewinnung" (Die Bundesregierung 2010, S. 30). Die Stärken der DLZ-IT werden dabei besonders "bei technischen Basisleistungen – also solchen,

die fachliche Verfahren im Hintergrund unterstützen – und bei Querschnittsanwendungen, die in praktisch allen Bundesbehörden in gleicher oder ähnlicher Weise zum Einsatz kommen (zum Beispiel Haushalt, Personal,...)" (BIT 2008) ausgemacht.

5.2 De-Mail

Das mit der am 24. Februar 2011 vollzogenen Verabschiedung des "Gesetz[es] zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften" (Bundesrat 2011) kurz vor der Einführung stehende Projekt De-Mail wird hier als ein Beispiel für eine befriedigende Umsetzung des IT-Einsatzes zur Verwaltungsmodernisierung eingestuft. Auch wenn eine endgültige Analyse aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Implementierung des Projekts noch ausbleiben muss, so lassen sich doch in der langjährigen Entwicklungsphase gewisse Aspekte als Beurteilungsgrundlage heranziehen. So lässt sich nicht leugnen, dass es sich hier um ein Leuchtturmprojekt des E-Government-Ansatzes in Deutschland handelt, von dessen konkreter Umsetzung eine Signalwirkung hinsichtlich bürgerlicher Akzeptanz und Realisierung weiterführender E-Government-Angebote ausgehen wird. Nur wenn den Bürgern die Sicherheit vermittelt werden kann, dass sie sich in ihren elektronischen Transaktionen mit dem Staat und der Verwaltung auf einen verbindlichen und vertraulichen Kommunikationsaustausch verlassen können, werden sie eine derartige Interaktion akzeptieren. Zudem kann nur dadurch, dass "künftig Nachrichten und Dokumente vertraulich, zuverlässig und geschützt vor Veränderungen versende[t]" (Die Bundesregierung 2010, S. 20) werden können, eine Lösung hinsichtlich der Schrifterfordernis entwickelt werden.

Aufgrund der hier veranschaulichten großen Bedeutung des Projekts lässt sich auch die doch langwierige Entwicklungszeit desselbigen begründen. Jedoch hat dies zur Folge, dass die aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG resultierende Verpflichtung, elektronische Kommunikation bis Ende 2009 als verbindliches Medium zu etablieren, nicht erreicht wurde. Ein zusätzlicher Kritikpunkt der eine bessere Beurteilung der Umsetzung des Vorhabens verhindert, betrifft die fehlende standardisierte Implementierung einer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung. Hieraus ergeben sich ernsthafte Sicherheitsbedenken, ist doch ohne eine derartige Verschlüsselung das versprochene Briefgeheimnis (BIT 2012) nicht garantiert. Zwar ist die Ende-zu-Ende-Verschlüsselung von E-Mails bei De-Mail "nicht ausge-

schlossen und jeder könne für sich selbst entscheiden, ob er/sie dies zusätzlich machen wolle oder nicht". Doch wird diesbezüglich kritisiert, dass "die Anwendung von Verschlüsselungstechniken [...] für den normalen Anwender so kompliziert [ist], dass er es üblicherweise bleiben lässt" (Viola 2011).

5.3 Elektronische Gesundheitskarte

Als Beispiel für eine mangelhafte Umsetzung eines IT-Einsatzes zur Verwaltungsmodernisierung werden hier die Bemühungen um eine Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte (eGk) beurteilt. Dies wird vor allem damit begründet, dass es trotz einer mittlerweile acht Jahre andauernden Planungsphase nicht so aussieht, als wäre eine Einführung der eGk, die ursprünglich für den 1. Januar 2006 angesetzt war (Wirtschaftslexikon.co 2013) in näherer Zukunft zu erwarten. Befürworter der eGk argumentieren, dass

"mit der elektronischen Gesundheitskarte [...] der sichere Austausch von medizinischen Informationen ermöglicht, der Datenschutz verbessert und die unberechtigte Inanspruchnahme medizinischer Leistungen verringert" (BMG 2011)

werden könnte. Zudem gehe die eGk einher mit der Einführung einer elektronischen Patientenakte, die "zur Optimierung der medizinischen Behandlungsqualität beitragen, Doppeluntersuchungen reduzieren und durch eine verbesserte Informationsgrundlage die Verkürzung der Behandlungsdauer unterstützen" (Klein 2008) soll.

Eine Ausschöpfung dieser Potentiale blieb bisher jedoch aus und scheint auch für die nahe Zukunft keineswegs gegeben. Ein Scheitern der Einführung ist in erster Linie auf die mangelhafte Ausgestaltung des Großprojekts zurückzuführen, die Anlass zu starken Widerständen der Ärzteschaft gibt. Dieser Widerstand richtet sich unter anderem auf einen ungenügenden Datenschutz aufgrund einer zentralen Datenspeicherung, der mit der eGk einhergehen würde (Zeitler 2008). Dieses Beispiel zeigt, dass beim Einsatz von Informationstechnologien zur Verwaltungsmodernisierung, wie in anderen Bereichen auch, die Gefahr einer zu einseitigen Fixierung auf eventuelle Potentiale bei gleichzeitiger Vernachlässigung der diesbezüglichen Herausforderungen (zum Beispiel: rechtliche Rahmenbedingungen, hier insbesondere Datenschutz) gegeben ist.

6 Abschließende Beurteilung und Ausblick

Dieser Beitrag zielte darauf ab, die Potentiale und Herausforderungen beim Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung herauszuarbeiten. Darüber hinaus wurde die diesbezügliche Entwicklung auf Bundesebene analysiert und kritisch betrachtet. Dabei lässt sich konstatieren, dass in den letzten zehn Jahren in diesem Bereich notwendige Schritte gemacht und signifikante Fortschritte erzielt werden konnten. Hier ist insbesondere der mit dem aktuellen Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung vollzogene Paradigmenwechsel hin zu einem gesamtheitlichen Verständnis von Verwaltungsmodernisierung und E-Government zu nennen. Nur ein Zusammenwachsen dieser beiden Aspekte ermöglicht die zukünftige Gestaltung koordinierter und umfassender Strategien zum IT-Einsatz zur Verwaltungsmodernisierung. Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die 2010 stattgefundene Einführung des Nationalen IT-Planungsrates, die Entwicklung der Nationalen E-Government Strategie sowie die vorherige Einfügung der Art. 91c und 91d GG zu betrachten. Der Bund scheint sich demzufolge der Bedeutung und Notwendigkeit des Einsatzes von Informationstechnologien bewusst zu sein und verfügt nun über die institutionellen und rechtlichen Grundlagen eines koordinierten und strategischen Vorgehens.

Abzuwarten bleibt jedoch, wie sich die zukünftige Ausrichtung des Bundes hinsichtlich der Umsetzung des Open-Government-Ansatzes und zusätzlicher elektronischer Partizipationsmöglichkeiten darstellt. Ein Großteil der Maßnahmen, die bisher verabschiedet wurden, zielt auf eine Effektivitätsund Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung ab. Ein Einsatz von Informationstechnologien als Instrumente zur Verwaltungsmodernisierung im Sinne von größerer Transparenz, Legitimität und Kollaboration fand dagegen bisher nur bedingt statt.

Kritische Reflexion der Nationalen E-Government Strategie (NEGS)

Mai 2012

Michael Tauch

m.tauch@zeppelin-university.net

Zusammenfassung: Technologischer und gesellschaftlicher Wandel macht vor der öffentlichen Verwaltung nicht halt. E-Government-Lösungen bieten ein enormes Potential, einerseits die Verwaltung effizienter und dienstleistungsorientierter zu gestalten und andererseits, die demokratische Teilhabe der Bürger zu stärken. Diese Untersuchung verfolgt das Argument, dass technische Möglichkeiten alleine nicht ausreichen. Vielmehr muss sich die politische Kultur eines Landes wandeln, um auf neue Möglichkeiten einzugehen. Dazu ist eine umfassende Strategie nötig. Dass in Deutschland die Priorität nicht vordringlich auf die Transformation der politischen Kultur ausgerichtet ist, zeigt sich an der vorgestellten Untersuchung der Nationalen E-Government-Strategie: Das Ziel einer partizipativen Demokratie steht nicht im Mittelpunkt. Generell fehlt es an einer vom Kontext gelösten Vision des E-Governments und somit an der Grundlage, um die Potentiale der Digitalisierung für die Demokratie voll auszuschöpfen

1 Einführung: Der Weg zur Nationalen E-Government Strategie

Der gesellschaftliche und technologische Wandel macht nicht vor der öffentlichen Verwaltung halt. Unter dem Stichwort *E-Government* hält die Informations- und Kommunikationstechnologie auch in die Staatstätigkeit Einzug (von Lucke & Reinermann 2000). In Deutschland blieb E-Goverment bis zum Jahr 2010 eine recht lose gekoppelte Angelegenheit ohne strategische Ausrichtung. Die Koordination der Aufgaben im Bereich E-Government oblag dem Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV), einem gemeinsamen Gremium von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden, "in dem Grundsätze des Einsatzes der Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung *besprochen* wurden"

(IT-Planungsrat 2012a, Hervorhebung durch Verfasser). Eine Grundgesetzänderung im Zuge der Föderalismusreform im Jahre 2009 ermöglichte durch den neuen Artikel 93c des Grundgesetzes eine bessere Handlungsbasis für eine strategische Koordinierung. Der IT-Planungsrat (IT-PLR) dient seither als institutioneller Rahmen für das deutsche E-Government (ebd., Bundesregierung 2010).⁸

Die inhaltliche Erarbeitung einer Nationalen E-Government Strategie (NEGS), die dem neu geschaffenen Gremium als Arbeitsauftrag zugrunde liegen sollte, begann im Oktober 2008 mit dem Deutschland-Online Kongress mit Teilnehmern aus Bund, Ländern und Gemeinden (Beus 2010, S. 257). Nach dieser Veranstaltung wurde ein konkretes Konzept unter Einbezug weiterer Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft erarbeitet. Im Juli 2009 wurden die Ergebnisse auf einer weiteren Konferenz diskutiert und im Anschluss unter Beteiligung der Öffentlichkeit durch das Bundesministerium des Innern ausformuliert (Beus 2010, S. 257). Bis zum Jahr 2010 war der Prozess abgeschlossen und die Arbeit des IT-PLR konnte nun neben der gesetzlichen (institutionellen) Grundlage des Grundgesetzes auch auf einer inhaltlichen Grundlage aufbauen (IT-Planungsrat 2010).

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, diese Bestrebungen um E-Government in Deutschland kritisch zu diskutieren und zu bewerten, ob die Chance der Digitalisierung als Möglichkeit gesehen wird, eine weitreichende, transformative Weiterentwicklung in Richtung einer partizipativen Demokratie angesehen wird.

Zunächst wird eine theoretische Grundlage zur Transformation der öffentlichen Verwaltung hergeleitet. Anschließend wird die Zielsetzung der Bundesregierung erläutert, die sich hauptsächlich in der NEGS, aber auch im Regierungsprogramm der Bundesregierung niedergeschlagen hat. Dabei wird auch und besonders das konkrete Umsetzungsprogramm des IT-PLR vorgestellt. Diese Strategien werden mit Hinblick auf die erarbeitete Theorie des Wandels diskutiert, um eine Einschätzung des E-Government in Deutschland vornehmen zu können.

Eine umfassende und abschließende Darstellung der institutionellen Prozesse würde den Rahmen dieses Abschnitts übersteigen. Für eine detailliertere Darstellung empfiehlt sich die Internetseite des IT-PLR: http://www.it-planungsrat.de/DE/Home/home_node.html. Hier soll der Fokus auf die inhaltliche Ausrichtung gelegt werden.

2 Eine Theorie der Transformation der öffentlichen Verwaltung

Möchte man eine Theorie des Wandels, der Veränderung der öffentlichen Verwaltung ableiten, dann stellt sich früher oder später die zentrale Frage, welches Element in gesellschaftlichen Transformationsprozessen generell die Oberhand hat: Sind es primär gesellschaftliche, politische Entscheidungen, die einen Wandel ermöglichen oder verhindern? Oder sind es technologische Neuerungen – ist also der gesellschaftliche Wandel eine Folge des technologischen Wandels? Die Diskussion hierüber ist eine überaus relevante Frage der Sozialwissenschaften und wäre selbst eine Abhandlung wert (Henman 2010, Kap. 1–3). Selbstverständlich wäre es verkürzt, nur einen der beiden Aspekte als treibende Kraft hinter sozialen Veränderungen zu sehen. Daher kommt Henman auch zu der Schlussfolgerung, dass beide Sichtweisen ihre Berechtigung haben (ebd., S. 7).

Was die Entscheidung über politische Programme anbelangt, so ist der wohl bekannteste Autor des 20. Jahrhunderts Charles E. Lindblom. In seinem 1959 erschienenen Aufsatz "The Science of "Muddling Through" führte er die Debatte, ob rationale Entscheidungen eines politischen Entscheidungsträgers überhaupt mög-lich sind, zu dem Ergebnis, dass Entscheidungen und "Strategien" immer in politische Prozesse eingebunden sind, die nicht deterministisch aufgefasst werden dürfen. Das Ergebnis sind immer inkrementelle Veränderungen, die im Vorhinein nicht direkt geplant werden können (Lindblom 1959). Dies gleicht der Diskussion um die Frage, in wieweit durch die rationale und strategische Einführung von E-Government die Verwaltung grundlegend verändert werden kann. Aus Lindbloms Perspektive wäre dies eher kritisch zu betrachten.

E-Government bedeutet grundlegend die "Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien". Aber schon diese Definition von von Lucke und Reinermann aus dem Jahr 2000 (S. 1) schließt explizit demokratische Prozesse in die Gestaltung der E-Government Aktivitäten ein (ebd., S.5). Die strategische (und damit auch die politische) Bedeutung von E-Government zeigt explizit Homburg (2008, S. 87):

"E-government refers to the strategic use of ICTs (...), in and around public administrations, for the purpose of creating a "wired" or

"digital" government. Ideally, a wired government is more focused on and responsive to societal needs, it delivers services 24 hours a day, 7 days a week through information and communication technologies, and makes governments more efficient and democratic."

E-Government hat damit mindestens zwei Bereiche, die es abdeckt. Einmal geht es um die Frage, wie Regierung und Verwaltung effizienter und effektiver arbeiten können, also eine organisatorische Komponente. Andererseits geht es aber auch um die Steigerung der Legitimität der Regierung und um eine verbesserte Verantwortlichkeit der Handelnden, also eine demokratische Komponente.

Möchte man nun konkrete Modelle des Wandels aufstellen, gibt es in Homburgs Sicht drei Hauptausrichtungen des E-Governments. Zunächst kann E-Government aus Effizienzgründen verfolgt werden. Er spricht dann von einem sogenannten *Managerial model*. Daneben steht das *Consultative Model*, in dem die Kommunikation der Bürger mit der Verwaltung erleichtert werden soll. Schließlich nennt Homburg als drittes Modell das *Participatory Model*, das auf eine starke Einbindung der Bürger auch mit Hinblick auf die politische Entscheidungsfindung setzt. Dabei sieht er weniger die technologische Reife, sondern vielmehr normative Fragen als entscheidend für die Entwicklung hin zu einem bestimmten Modell an (ebd., S. 93).

Damit erscheint auch Darrell Wests Einschätzung nachvollziehbar, dass E-Government weniger in die Kategorie eines *transformativen* oder *revolutionären Wandels* fällt, sondern eher in die eines beschränkten Wandels (siehe Abbildung 2):

"Although digital breakthroughs offer the potential of revolutionary change, social, political, and economic factors constrain the scope of transformation and prevent government officials from realizing the full benefits of Internet" (West 2005, S. 2).

West greift Lindbloms Position auf und sieht im E-Government eher einen evolutionären Prozess, der keine großen, plötzlichen Veränderungen bringt, sondern eine längere Zeit in Anspruch nimmt. Dabei sieht er das Modell des beschränkten Wandels als Mittelweg zwischen rein inkrementellen Veränderungen und technikgetriebener Revolution an. Sein Modell besteht dabei aus vier Entwicklungsstufen, die in Abbildung 2 dargestellt sind.

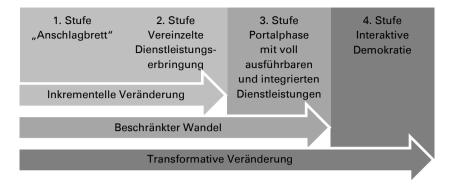


Abbildung 2: Entwicklungsstufen im E-Government Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an West, 2005, S. 11

In einer ersten Stufe besteht eine Art "Anschlagbrett" der öffentlichen Verwaltung im Internet, auf dem mehr oder weniger statische Informationen (zum Beispiel Berichte, Gesetzesvorhaben, Zuständigkeiten) zur Verfügung gestellt werden. Die zweite Stufe der Entwicklung umfasst schon eine Art zweiseitige Kommunikation. Der Nutzer der Internetseite kann Datenbanken durchsuchen und Informationen für eigene Zwecke anpassen. Darüber hinaus werden auf dieser Stufe schon teilweise vereinzelte Dienstleistungen der Verwaltung angeboten. Auf der dritten Stufe dieses Modells ist das verwirklicht, was oft als *One-Stop Government* bezeichnet wird. Über ein einziges Portal können alle verfügbaren Dienstleistungen in Anspruch genommen werden. Schließlich stellt eine vierte Stufe die Möglichkeiten für enge wechselseitige Kommunikation zu Verfügung, durch die die demokratische Verantwortlichkeit gestärkt wird (ebd., S. 8 ff.).

Hypothese H1 lautet in Anlehnung an dieses Modell: Das deutsche E-Government läuft Gefahr, auf der dritten Stufe der Entwicklung stehen zu bleiben.

Verwaltungsportale haben das Ziel, den Zugang der Bürger zur Verwaltung zu vereinfachen, bieten aber auch Möglichkeiten, die Effizienz der Verwaltung selbst zu steigern (von Lucke 2010a). Das Element, das für West den Wandel oftmals auf dieser dritten Stufe stoppen lässt, ist eine zu starke Service-Orientierung auf der Angebotsseite. Es fehlt die Vision, die Möglichkeiten des Internets in Bezug auf E-Government vollständig auszunutzen. Bürokratische Rahmenbedingungen, Gruppeninteressen und Konflikte zwischen den Gruppen sowie politische Führung beeinflussen maßgeblich den Grad an weitergehenden Reformen (West 2005, S. 10 ff.).

Diesen Gedankengang abschließen kann man mit einem Konzept, das Michael Power in seinem Buch als "The Audit Society" beschrieb (1999). Power beschreibt, dass alle Aspekte unseres Lebens immer mehr unter ein "Audit" fallen. Eigentlich dient ein Audit dazu, *ex post* zum Beispiel finanzielle Transaktionen zu evaluieren. Es wird jedoch durch Vorgaben auch ein Bezugssystem geschaffen, gegen das alle Handlungen evaluiert werden können. Dies führt dazu, dass das Audit das Verhalten schon *ex ante* beeinflusst und zwar in dem Maße, dass alle Handlungen auf ihren Erfolg hin überprüfbar sind. Das Audit hat laut Power eine enorme Bedeutung für Entscheidungen und Prüfer (engl. auditors), die demzufolge zu nicht zu verachtenden Akteuren avanciert sind (Power 1999). Die Bedeutung dieses Konzepts wird sich über die folgenden Kapitel zeigen. Einen internationalen Spitzenplatz zu erreichen, kann nämlich unterschiedliches bedeuten. Zunächst wird allerdings das relevante Regierungsprogramm vorgestellt, das die politischen Leitlinien für E-Government-Reformen gibt.

Hypothese H2.1 lautet: Dem deutschen E-Government fehlt eine konkrete Vision, an der es sich für weitreichendere Reformschritte orientieren kann.

Hypothese H2.2 lautet darauf aufbauend: Als Ersatz für eine Vision wird im deutschen E-Government das Ziel eines gut messbaren Spitzenplatzes verfolgt.

3 Regierungsprogramm "Vernetzte und transparente Verwaltung" – politischer Rahmen für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland

In ihrem Regierungsprogramm zur Reform der öffentlichen Verwaltung stellt die Bundesregierung aus ihrer Sicht die wichtigen Grundlagen und zentralen Maßnahmen für eine handlungs- und zukunftsfähige Verwaltung dar. Ausgehend von aktuellen Entwicklungen wie der weltweiten Finanzund Wirtschaftskrise, des demografischen Wandels, der fortschreitenden Globalisierung und Digitalisierung, sowie der steigenden Bedeutung von Nachhaltigkeit und dem Auftrag an die öffentliche Verwaltung, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, zeigt das Programm die Ziele der Bundesregierung und die relevanten Handlungsfelder für die kommenden Jahre auf (Die Bundesregierung 2010, S. 5 ff.).

Im Zentrum der Anstrengungen zur Verwaltungsreform stehen einerseits die Nutzung von Effizienzpotentialen und die Modernisierung der Verwaltung. Insbesondere soll aber auch die Transparenz, Bürgernähe und die Servicequalität gestärkt werden. Diese Ziele sollen verstärkt auch über ressortübergreifende Zusammenarbeit erreicht werden. Durch Erreichen dieser Ziele will die Bundesregierung die hergebrachten Stärken mit den sich mittlerweile stellenden Herausforderungen in Einklang bringen (ebd., S. 11 f.).

Um die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern, zeigt das Regierungsprogramm "Vernetzte und transparente Verwaltung" insgesamt drei Handlungsfelder auf, die für die öffentliche Verwaltung von besonderer Bedeutung sind. Eines dieser Handlungsfelder ist der Bereich Personal. Hier sollten, vor allem auch mit Hinblick auf den demografischen Wandel, in die Personal- und Führungskräfteentwicklung investiert werden und die Kompetenzen der Mitarbeiter ausgebaut werden. Einen besonders wichtigen Aspekt für die Zukunftsfähigkeit stellt die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber dar. Neben der Personalpolitik gehört auch die Optimierung der Organisation der Verwaltung selbst zu den zentralen Handlungsfeldern. Strukturen und Verfahren sollen hinterfragt und Kooperationen innerhalb der Verwaltung und mit der Privatwirtschaft stärker genutzt werden. Außerdem könnte das Verwaltungshandeln durch E-Government einfacher und effizienter abgewickelt werden können (ebd., S. 13 ff.).

Das Stichwort E-Government leitet zum dritten Handlungsfeld, den Informations- und Kommunikationstechnologien über. Die gestalterischen Möglichkeiten, welche die Bundesregierung in der technologischen Entwicklung sieht, liegen darin, Informationen besser bereitstellen zu können und Prozessketten in der Verwaltung zu beschleunigen und zu vereinfachen. Explizit wird an dieser Stelle des Regierungsprogramms auf den IT-Planungsrat und die Nationale E-Government-Strategie verwiesen, die das Ziel verfolgen sollen, bis 2020 einen Spitzenplatz für Deutschland im internationalen Vergleich des E-Governments zu erreichen (ebd., S. 16 f.).

Nachdem dieser Abschnitt die politischen Zielvorgaben der Bundesregierung vorgestellt hat, soll im folgenden Kapitel eine konkrete Betrachtung der Nationalen E-Government Strategie folgen, die die Konkretisierung des Regierungsprogramms im Bereich des E-Governments darstellt.

4 Nationale E-Government Strategie

Vom IT-Planungsrat wurde, wie in der Einführung erwähnt, die endgültige Strategie – die Nationale E-Government Strategie (NEGS) – in seiner Sitzung vom 24. September 2010 beschlossen (IT-Planungsrat 2010). Ausgehend von einer ähnlichen Beschreibung der Herausforderungen wie im Regierungsprogramm der Bundesregierung skizziert der IT-Planungsrat den Zweck der NEGS. Ganz generell ist die NEGS die inhaltliche Arbeitsgrundlage des IT-PLR. Sie ermöglicht ihm sein Handeln durch drei Funktionen, die im Folgenden jeweils kurz vorgestellt werden (IT-Planungsrat 2010, S. 3 f.; IT-Planungsrat 2011a, S. 9 f.).

4.1 Die NEGS als Leitbild

Zuvorderst soll die NEGS ein Leitbild präsentieren, das die Aktivitäten im Bereich des E-Governments in einen gemeinsamen Zusammenhang stellt. Bund, Länder und Kommunen sollen einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung folgen und eine Vision teilen: Deutsches E-Government soll bis zum Jahr 2015 einen Spitzenplatz im europäischen und internationalen Vergleich einnehmen. Dies soll durch beispielhafte Leistungen in den folgenden sechs Zielbereichen erreicht werden. (IT-Planungsrat 2010, S. 7).

4.2 Zielbereiche: die NEGS als Agenda

Die zweite Funktion, welche die NEGS übernimmt, ist die einer Agenda. In sechs Zielbereichen werden die gemeinsamen Vorhaben der Beteiligten auf unterschiedlichen administrativen Ebenen konkretisiert.

Der erste Zielbereich betrifft die "Orientierung am Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung". Der Nutzerkreis für E-Government-Angebote soll erweitert und der Zugang barrierefrei und einfach gestaltet werden. Darüber hinaus soll als weiteres Ziel in diesem Bereich das gesamte Angebot an Verwaltungsleistungen im Internet verfügbar sein und in der öffentlichen Verwaltung Kompetenz zum Thema E-Government aufgebaut werden. Zusammenfassend kann man dem ersten Zielbereich das Bild des *One-Stop-Shops* zuordnen, in dem alle Leistungen der Verwaltung über eine Schnittstelle mit dem Bürger beziehungsweise den Unternehmen abgewickelt werden (ebd., S. 8 ff.; ebd., S. 18).

Im zweiten Zielbereich werden Ziele zum Thema Wirtschaftlichkeit und Effizienz formuliert. Prozessketten sollen optimiert werden. Dies bedeutet mitunter den Einsatz von IKT bei der Verwaltungsmodernisierung und Ebenen übergreifende Zusammenarbeit bedeutet. Daneben sollen Unternehmen ihre Verwaltungsangelegenheiten komplett elektronisch erledigen können. Auch die föderalen Ebenen Bund, Länder sowie Kommunen sollen die Kommunikation untereinander zukünftig medienbruchfrei über IKT abwickeln können. Zusammenfassend kann dieser Bereich als Minimierung des Verwaltungsaufwandes beschrieben werden (ebd., S. 10 ff.).

Mit "Transparenz, Datenschutz und Datensicherheit" ist der dritte der sechs Zielbereiche überschrieben. Daten der Kunden der Verwaltung sollen sparsam und sicher erhoben werden – die Verwendung der Daten dabei aber auch für die Bürger transparent sein. Zusätzlich sollen IKT genutzt werden, um das Verfahren der Gesetzgebung transparenter und nachvollziehbarer zu machen. Jeder soll den Status einer Vorlage abrufen können und Informationen zu den einzelnen Vorhaben erhalten. Ein Fokus auf transparente Prozesse und insbesondere auf die Anliegen der Bürger zum Thema Datenschutz charakterisiert diesen Zielbereich (ebd., S. 12).

Im vierten Zielbereich "Gesellschaftliche Teilhabe" werden zwei Unterziele genannt: Die Mitwirkung von Bürgern und Unternehmen soll – im rechtlichen Rahmen – gefördert werden und darüber hinaus auch sichtbar und nachvollziehbar sein (ebd., S. 13).

Die fünfte und vorletzte Kategorie von Zielen nennt sich "Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit". Innovationen im E-Government selbst und durch E-Government bei Unternehmen sollen durch alle föderalen Ebenen unterstützt werden. Daneben soll die E-Government-Forschung in Deutschland einen internationalen Spitzenplatz erreichen. Schließlich sollen durch E-Government Kohlenstoffdioxid-Ausstöße verringert werden und dadurch zur ökologischen Nachhaltigkeit beigetragen werden (ebd., S. 13 f.).

Schließlich beschäftigt sich der sechste Zielbereich mit einer "Leistungsfähige[n] IT-Unterstützung". Die für den Ausbau des E-Government benötigte Informationstechnologie soll einfach und modular aufgebaut sein und dadurch Flexibilität garantieren. Durch die Verwendung übergreifender Standards können Synergieeffekte, unter anderem in den Bereichen Infrastruktur und Basisdienste genutzt werden. Eng hiermit verbunden erscheint das Ziel der internationalen Standards (insbesondere hinsichtlich

der Interoperabilität), die einerseits Verwendung im deutschen E-Government finden, aber andererseits auch auf europäischer Ebene aktiv mitgestaltet werden sollen. Schließlich soll das deutsche E-Government auch in Krisensituationen verlässlich arbeiten und das Ausfallrisiko minimiert werden. Im Mittelpunkt dieses Zielbereiches scheinen die Themen Kostenersparnis und Krisensicherheit zu stehen (ebd., S. 14 ff.).

Eine Übersicht des Zielsystems mit Stichwörtern zu den einzelnen Zielbereichen ist in Abbildung 3 aufgeführt. Bei der Betrachtung der unterschiedlichen Zielbereiche und der insgesamt 20 Unterziele wird sichtbar, dass E-Government kein kleines Handlungsfeld ist, sondern dass es vielfältig untergliedert ist und nahezu unbegrenzte Gestaltungsmöglichkeiten bietet.

Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, welchen konkreten Weg der IT-Planungsrat und die Projektpartner einschlagen wollen.

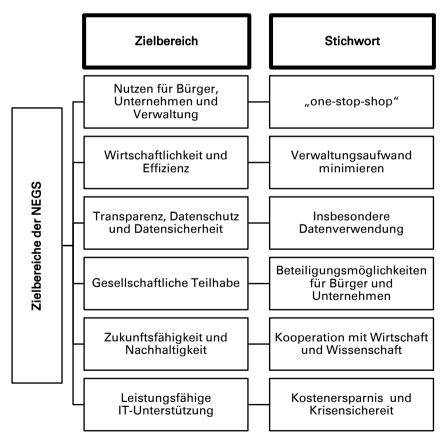


Abbildung 3: Zielsystem der NEGS Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an IT-Planungsrat, 2010, S. 17

4.3 Quo vadis, E-Government? – Die NEGS als Roadmap

Die NEGS hat einen Zeithorizont bis 2015 (siehe Kapitel 4.1) und setzt damit einen begrenzten Zeitraum für die Umsetzung von Maßnahmen und Projekten. Damit verbunden ist die Frage der Finanzierung der Projekte. Im Umsetzungsprogramm der NEGS heißt es dazu, dass angestrebt wird, "eine finanzielle Belastung der Länder und des Bundes, die über die bisherigen Finanzierungsbeiträge hinaus gehen, zu vermeiden" (IT-Planungsrat 2011a, S. 13). Daneben bleibt zuallererst festzuhalten, dass der IT-Planungsrat nur für die eigenen Projekte (Steuerungsprojekte) ein eigenes Budget hat. Für andere Projekte und Maßnahmen liegen die finanzielle und teilweise auch die planerische Verantwortung bei den einzelnen ausführenden Ebenen (ebd., S. 15 f.). Dies erklärt nun, warum sich der IT-Planungsrat bei der konkreten Umsetzungsplanung auf einige ausgewählte Maßnahmen zur Erreichung der in Kapitel 4.2 angeführten Ziele beschränkt.

Bei sechs Zielbereichen und 20 Unterzielen fiel die Auswahl auf 14 konkrete Maßnahmen, die von verwaltungs- und fachübergreifender Relevanz sind. Diese können in vier übergeordnete Querschnittsthemen untergliedert werden: (1) Die allgemeinen Rahmenbedingungen für E-Government sollen verbessert werden und (2) die Standardisierung der Interoperabilität und Sicherheit im europäischen Kontext fokussiert werden. Grundlegend ist auch (3) der Auf- und Ausbau der Infrastruktur für das E-Government. Schließlich steht (4) die Weiterentwicklung der Kooperation und Kommunikation im Mittelpunkt (ebd., S.19). Auf die konkreten Maßnahmen des Schwerpunktprogramms (IT-Planungsrat 2011b) kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Die schwerpunktmäßige Ausrichtung des Umsetzungsprogramms wird in Abbildung 4 illustriert.9

_

In der Abbildung werden 13 von 14 Maßnahmen verortet. Maßnahme Nummer 12 wird keinem konkreten Zielbereich zugeordnet, sondern als "allgemeine Zielstellung der NEGS" (IT-Planungsrat 2011b).

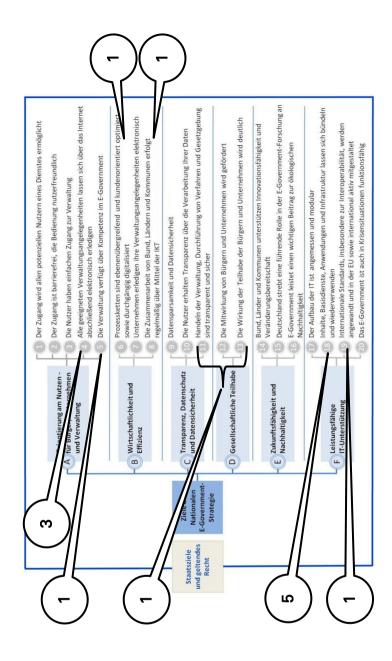


Abbildung 4: Verteilung der Schwerpunktmaßnahmen auf die Unterziele der NEGS Quelle: IT-Planungsrat 2010, S. 18, eigene Ergänzungen

5 Kritische Diskussion der NEGS und Zusammenfassung der Ergebnisse

In Kapitel 2 wurde der theoretische Rahmen für diese Untersuchung gelegt, der in diesem Abschnitt zum Tragen kommen soll. Wie lässt sich das deutsche E-Government einordnen, welche Punkte kann man aufgrund des theoretischen Ansatzes erklären und kritisieren? Darauf wird im Folgenden eingegangen.

In Hypothese H1 wurde vermutet, dass das deutsche E-Government Gefahr läuft, auf der dritten Stufe des Entwicklungsmodells nach Darrell West stehen zu bleiben. Betrachtet man die NEGS, dann lassen sich einige Anhaltspunkte finden, die dafür sprechen, dass weitere Entwicklungen nicht geplant sind. Die Ziele, die von der Bundesregierung in erster Linie formuliert wurden, zielen auf Effizienzpotenziale und Verwaltungsmodernisierung. Erst in zweiter Linie werden Ziele wie Transparenz, Bürgernähe und Servicequalität angesprochen.

Dennoch sind selbst diese Ziele weit von dem - wohlgemerkt normativen -Ziel der partizipativen Demokratie entfernt, die in Wests Modell skizziert wird und oftmals unter dem Namen Open Government beziehungsweise Öffnung von Staat und Gesellschaft propagiert wird. Eine reine Bürgeroder Serviceorientierung genügt nicht, um diese Stufe der Entwicklung zu erreichen. Vielmehr müssen aktive Partizipationsmöglichkeiten geschaffen werden (von Lucke 2010b; Foltz, Pugliese & Ferber 2011). In der Tat scheint es wenige Gründe zu der Annahme zu geben, dass das Ziel der Öffnung von Staat und Verwaltung eine hohe Priorität hat. Im Zielsystem der NEGS gibt es zwar einen Zielbereich, der sich mit dem Thema "Gesellschaftliche Teilhabe" beschäftigt, dessen inhaltliche Ausrichtung aber als eher begrenzt gelten kann. Die NEGS weist hier explizit auf den "rechtlichen Rahmen" hin (IT-Planungsrat 2010, S. 13). Ob der rechtliche Rahmen angepasst werden könnte oder sollte, wird nicht geklärt. Aber auch ansonsten sind die Ziele der NEGS eher auf eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltung und der Nutzerfreundlichkeit sowie ganz besonders auf die technischen Aspekte des E-Government.

Bei der Untersuchung der Schwerpunktsetzung im Rahmen des Umsetzungsprogramms der NEGS wird diese Beobachtung besonders deutlich (siehe Abbildung 4). Die meisten der geplanten Maßnahmen richten sich an technische Fragen und an die Effizienzsteigerung. Für drei Ziele, die sich

mit dem Thema der verstärkten Beteiligung beschäftigen, heißt die gemeinsame Maßnahme lediglich, dass diese Ziele gefördert werden sollen. Open Government wird sich in erster Linie auf Open Data, also den freien Zugang zu Datenquellen, beschränken (IT-Planungsrat 2011b). Soweit eine Überprüfung im vorliegenden Rahmen möglich war, ist die Hypothese H1 nicht zurückzuweisen und bedarf daher weiterer Aufmerksamkeit.

Hypothese H2.1 behauptet, dass eine klare Vision für eine transformative Veränderung im Sinne der Öffnung von Staat und Verwaltung fehlt. Eine solche Vision wurde beispielsweise vom US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama vertreten, der darin einen Weg sieht, das Vertrauen in die Arbeit der Regierung zu stärken (Obama 2009). Auch wenn die Umsetzung dieser Vision teilweise Mängel aufweist, so wird diese Vision zumindest ernsthaft verfolgt (Foltz, Pugliese & Ferber 2011). Ein Äquivalent zu dieser Vision findet sich im deutschen Kontext allerdings nicht. Wie in den Kapiteln drei und vier beschrieben, ist das politische Ziel, das auch Eingang in das Leitbild der NEGS gefunden hat, für Deutschland einen Spitzenplatz im europäischen beziehungs weise internationalen Vergleich zu erreichen. Eine umfassende Vision, wie Barack Obama sie vorgestellt hat, wurde nicht formuliert. Auch die Aussage dieser Hypothese benötigt weiterhin Aufmerksamkeit.

Dies führt zur Diskussion der Hypothese 2.2, die genau diese Problematik aufgreift und weiterführt. In Kapitel zwei wurde angesprochen, dass so genannte Audits eine ganz eigene Dynamik entfalten können und oftmals die darin gestellten Erwartungen die alleinigen Ziele der Betroffenen werden. Es erscheint wahrscheinlich, dass durch eine solche Betonung von extern gesetzten Zielen die kreative Entwicklung eigener, innovativer Lösungen ausbleibt. Als Leitbild der NEGS wurde das relativ unklare Ziel aufgestellt, einen europäischen Spitzenplatz im E-Government zu erreichen. Dies würde gegebenenfalls die Möglichkeit eröffnen, eigene Standards zu setzen; also zu definieren, welche Vision man selbst als Staat von einer Zukunft hat, die von dem enormen Veränderungspotential des E-Government Gebrauch macht. Eben eine solche Vision vertritt, wie oben angesprochen, der amerikanische Präsident, auch wenn er dies nicht mit einem Spitzenplatz in Verbindung bringt.

In Deutschland ist aber die Diktion des Spitzenplatzes die Hauptaussage des Leitbildes. Dies bringt mancher Autor in Verbindung mit dem seit einigen Jahren von der Unternehmensberatung 'Capgemini' erstellten Ranking der nationalen E-Government-Lösungen (Wentzel 2010; Digitales Österreich 2010). Und in der Tat spricht einiges dafür, dass dieses Ranking ein wichtiger Maßstab im deutschen E-Government ist. So vermutet Wentzel, dass die Positionierung in der Capgemini-Benchmarkstudie mit der Zielerreichung durch die NEGS verbessert werden soll. Dabei ist besonders hervorzuheben, dass die beiden besten Kategorien vier und fünf des Vergleichs der vollen Online-Verfügbarkeit der Verwaltungsleistungen entsprechen (Wentzel 2010, S. 285). Damit korrespondieren sie mit der dritten Entwicklungsstufe des oben vorgestellten Modells nach West. Eine weitere Stufe, die auf die demokratische Partizipation abstellt, fehlt also in der Benchmarkingstudie.

Wentzel konstatiert in seiner Analyse klar, dass das deutsche E-Government-Konzept, wie es die NEGS verkörpert, "geprägt [ist] von der informationstechnologisch-basierten Bereitstellung von Dienstleistungen der Verwaltung"(ebd., S. 285 f.). Viel zu sehr wird E-Government aus der Sicht der Anbieter betrieben und viel zu wenig wird der Bürger mit einbezogen. Der Grund dafür liegt, so der Autor darin, dass es im deutschen E-Government an einer mehr vom Kontext gelösten Vision fehlt (ebd.).

Hier schließt sich auch wieder der Kreis zum oben beschriebenen Modell, in dem durch eine zu große Dienstleistungsorientierung die Weiterentwicklung des E-Governments hin zu einer partizipativen Demokratieform verhindert wird. Die Orientierung an einem Benchmarking, dessen Ziel die Förderung der Dienstleistungsorientierung ist, fördert dieses Hemmnis zusätzlich. Auch die Hypothese H2.2 scheint nach der vorliegenden Untersuchung nicht zu widerlegen zu sein.

Zum Ende dieses Beitrags soll der Blick noch einmal auf den recht normativen Charakter der behandelten Materie gerichtet werden. Was hier untersucht wird, sind keineswegs allein technische Möglichkeiten, sondern normative Fragen, die eine normative Antwort erfordern. E-Government, wenn es als Open Government verstanden wird, kann einen Beitrag zu verbesserter Teilhabe der Bürger am Regierungs- und Verwaltungshandeln leisten. Die Frage, die dazu jedoch beantwortet werden muss, ist, ob wir in Deutschland überhaupt eine stärkere Teilhabe der Bürger im Sinne des Open Government wollen. Technisch ist dies vermutlich ein geringeres Problem. Gesellschaftlich ist die Debatte hierüber aber noch nicht abgeschlossen. In einer Vision – und diese scheint nach Maßgabe der vorliegenden Untersuchung im deutschen E-Government wirklich zu fehlen

 sollte hierzu klar Stellung genommen werden. Wentzel fasst die Situation sehr treffend zusammen:

"Es ist nicht die Technik, die Software oder Hardware, die bei vielen E-Government-Projekten zum Problem werden. Es sind meist "alte" Themen, Themen, die bereits vor Jahren, teilweise Dekaden diskutiert wurden und nun im Lichte des E-Government neu diskutiert werden (müssten)" (ebd., S.287).

Hierbei geht es um altbekannte Fragen zum Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft, direkter und repräsentativer Demokratie. Dies soll die Bedeutung des in diesem Beitrag verfolgten Arguments unterstreichen, dass rational-technische Lösungen alleine nicht ausreichen. Für eine Transformation der öffentlichen Verwaltung und unserer Demokratie ist mindestens zum gleichen Teil auch ein Wandel der politischen Kultur notwendig.

TEIL II: OFFENE DATEN UND RESSOURCEN

Offene Bildungsressourcen

Chancen und Herausforderungen

November 2012

Michael Tauch

Kontakt: m.tauch@zeppelin-university.net

Zusammenfassung: Offene Ressourcen und insbesondere offene Inhalte rücken mehr und mehr in das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit. Nicht erst seit der Diskussion um "ACTA" und der sich daraus entwickelnden Internet-Bewegung ist diese Thematik auf der Agenda. Diese Untersuchung gibt einen Überblick über das Feld einer besonderen Form der offenen Inhalte: Offene Bildungsressourcen (Open Educational Ressources, OER). Dabei werden zunächst die Grundlagen und der juristische Rahmen herausgestellt. Anschließend werden die Chancen und Herausforderungen für OER diskutiert, die dann anhand von drei Beispielen aus der deutschen Praxis beleuchtet werden. Die Ergebnisse zeigen, dass OER in Deutschland nicht unbekannt sind, sich aber noch im Anfangsstadium der Entwicklung befinden. Am Ende des Beitrags stehen offene Fragen für zukünftige Forschung auf dem Gebiet, die sich aus der vorliegenden Untersuchung ergeben.

1 Einleitung

Am 16. Oktober 2012 verkündete die Provinzregierung von British Columbia, Kanada, dass sie für 40 Universitätskurse kostenfreie, offene Lehrbücher anbieten werde. Damit werden 200.000 Studierende jeweils etwa 1000 Dollar im Jahr sparen (Ministry of Advanced Education, Innovation and Technology 2012). Auch im Zukunftsdialog der Kanzlerin wurde oftmals der Vorschlag gemacht, Bildungsinhalte kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen (Hansen 2012).

Offene Ressourcen und insbesondere offene Inhalte rücken mehr und mehr in das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit. Nicht erst seit der Diskussion um das internationale Handelsabkommen *ACTA* (Anti-Counterfeiting Trade Agreement), dessen Kern in Regelungen zum Urheberrecht lag, und der sich daraus entwickelnden Internet-Bewegung ist diese Thematik auf der Agenda (ZEIT online 2012; Reißmann 2012; Dogruol 2012). Manch ein Autor sieht sogar eine neue soziale Bewegung, ein *Open Movement* entstehen (Baack 2012). Hinter dem Begriff *offene Daten* (Open Data) verstecken sich eine Reihe von verschiedenen Gebieten. Oftmals beziehen sich diese auf steuerfinanzierte Regierungsdaten, die über das Internet offen zugänglich gemacht werden (Dietrich 2011). Diese Untersuchung fokussiert jedoch eine besondere Art offener Daten – nämlich offene Bildungsressourcen (Open Educational Resources). Dieser Aspekt offener Daten, dessen Bedeutung und Potential für die Gesellschaft – aber auch die Herausforderungen, die er mit sich bringt – stellen den Rahmen für die folgenden Abschnitte dar.

Zunächst wird auf die Entstehung der Debatte eingegangen und die notwendigen Definitionen vorgestellt, auf denen die anderen Kapitel aufbauen. Das dritte Kapitel dieses Beitrags beschäftigt sich mit der juristischen Seite der Thematik. Dabei wird in groben Zügen das in Deutschland geltende Urheberrecht als Ausgangspunkt vorgestellt und die Möglichkeiten der durch die "Creative Commons" zur Verfügung gestellten Lizenzen (Creative Commons Deutschland 2012) aufgezeigt. Daran anschließend folgen eine Diskussion der Konzepte und die Bestimmung von Stärken, Schwächen, Chancen und Herausforderungen. Im fünften Kapitel werden einige Praxisbeispiele für Open Educational Resources vorgestellt und die Situation in Deutschland bewertet. Schließlich wird ein Fazit der gesamten Betrachtung gezogen. Dabei dürfen offene Fragen nicht außen vor bleiben.

2 Open Source, Open Access, Open Content: Konzepte und Definitionen

Dieser Abschnitt widmet sich der Entwicklung der Debatte um offene Daten und stellt im Anschluss die Definitionen für die zentralen Aspekte dieser Untersuchung vor, nämlich offene kulturelle Werke und offene Bildungsressourcen.

2.1 Die Entwicklung der Konzepte

Reto Mantz zufolge ist der Ausgangspunkt der gesamten Debatte um offene Ressourcen die Open-Source-Bewegung, die bereits in den 1980er Jahren freie Software zur Verfügung stellte (Mantz 2007, S. 414). Charakteristisch für diese Form der offenen Ressourcen ist, dass meist ein einzelner mit der Arbeit an einem Projekt beginnt und nach und nach weitere Mitstreiter dazu kommen, um am Ende ein Gemeinschaftsprojekt zu verwirklichen (ebd., S. 415 f.). Aus dieser Bewegung heraus hat sich das Konzept des Open Content entwickelt, in dessen Zentrum jedoch nicht Software, sondern Inhalte stehen. Meistens sind auch hier mehrere Mitwirkende beteiligt - oft jedoch ist es auch eine einzelne Person, die ein Werk erstellt. Bei dieser Form hat sich mit den Creative Commons eine modulare Gestaltung der Lizenzbedingungen entwickelt, auf die weiter unten genauer eingegangen wird. Wiederum hieraus hat sich die Open-Access-Bewegung entwickelt, die Open Content ziemlich ähnelt. Der Unterschied ist, dass dabei hauptsächlich wissenschaftliche Literatur unter freien Lizenzen zur Verfügung gestellt wird (ebd., S. 417 ff.). Aus dieser – noch sehr abstrakten - Betrachtung ist schon ersichtlich, dass der Gegenstand dieser Untersuchung unter das zweite der eben vorgestellten Konzepte fällt. Im Folgenden wird nun der Versuch unternommen, eine Definition zu finden.

2.2 Definitionen

2.2.1 Offenes Wissen

Jaeger und Metzger sehen ein Problem darin, dass offene Inhalte (Open Content) im Gegensatz zu Open Source eine eher unscharfe Definition besitzen und – im Gegensatz zu Software – generell einen vielfältigeren Gegenstand haben (Jaeger & Metzger 2003, S. 431). Eine Definition, um die in der aktuellen Debatte jedoch kein Weg vorbei führt, ist diejenige der Open Knowledge Foundation, auf die im Folgenden eingegangen wird, die Open Defition.

Offenes Wissen ist nach der Open Definition die Grundlage für offene Inhalte. Dieser Begriff umfasst kulturelle Inhalte, wie Bücher, Musik und Filme, aber auch jede Form von Daten, zum Beispiel wissenschaftlich, historisch oder geografisch sowie Regierungs- beziehungsweise Verwaltungsinformationen. Ein Werk ist dabei die "übertragbare Wissenseinheit", während eine Sammlung eine Zusammenstellung mehrerer Werke umfasst

(Open Definition 2012). Lizenzen definieren darüber hinaus die Umstände, unter denen ein Werk genutzt werden darf (ebd.). Um Wissen als offen zu qualifizieren, gibt diese Definition der Open Knowledge Foundation elf Bedingungen vor, die erfüllt sein müssen; Zunächst muss (1) das gesamte Werk nach Möglichkeit kostenfrei im Internet zugänglich sein. Darüber hinaus muss (2) die Weiterverbreitung kostenlos möglich und (3) Bearbeitungen des ursprünglichen Werkes und deren Weiterverbreitung erlaubt sein. Außerdem dürfen (4) keine technischen Einschränkungen für die Nutzung des Werkes im Sinne von (1)-(3) vorliegen. Der Urheber kann (5) verlangen, dass sein Name bei der Nutzung des Werkes angegeben wird, dies darf jedoch nicht behindernd wirken. Für Bearbeitungen kann (6) die Vergabe eines anderen Namens verlangt werden. Eine weitere Bedingung (7) verbietet die Diskriminierung einzelner Nutzergruppen. Die Zwecke, zu denen ein Werk genutzt wird, insbesondere die kommerzielle Nutzung, darf nicht eingeschränkt werden (8). Die Bedingungen der Lizenz müssen transparent und zugänglich sein (9). Und schließlich darf "die Lizenz" (10) "nicht an eine spezifische Sammlung gebunden sein" oder (11) "die Verbreitung anderer Werke nicht einschränken" (ebd.).

Eine wichtige Anmerkung in diesem Zusammenhang macht David Wiley auf seiner Internetseite "www.opencontent.org." Offen ist demzufolge kein binär definierter Begriff – es gibt also nicht nur offen und nicht offen. Vielmehr ist offen ein Kontinuum, auf dem es mehr oder weniger offene Werke gibt (Wiley 2012).

2.2.2 Offene Bildungsressourcen (Open Educational Resources - OER)

Offene Bildungsressourcen können als Teil des oben aufgeführten offenen Wissens betrachtet werden. Dennoch beziehen sie sich auf einen enger abgegrenzten Bereich offener Ressourcen, nämlich jenes Teils der Inhalte, die für Bildung und Unterricht genutzt werden. Dies rechtfertigt eine besondere Beschäftigung mit den Voraussetzungen und einer eigenen Definition. Jedoch ist auch hier noch keine allgemein akzeptierte Definition entstanden (Bretschneider et al. 2012).

Eine weithin bekannte Erklärung zu offenen Bildungsressourcen wurde bei einer Konferenz in Kapstadt im Jahr 2007 erarbeitet. Diese so genannte "Capetown Declaration" spricht von einer Revolution im Bereich der Lehre und des Lernens, die angestoßen werden soll. Dabei geht es nicht allein um die Öffnung traditioneller Ressourcen, sondern um neue pädagogische

Konzepte. Grundvoraussetzung für offene Bildungsressourcen ist nach dieser Erklärung die freie Lizensierung. Jedoch sei, so die Erklärung, vom Ziel der offenen Bildung her gedacht mehr notwendig: Zugang zu Technik, "kollaboratives Lernen" und Möglichkeiten, Erlerntes zu testen, sollten genauso in die Betrachtung eingeschlossen werden (capetowndeclaration.org 2012).

Aus der deutschen Perspektive besonders relevant erscheint das Whitepaper des Internet & Gesellschaft Co:llaboratory aus dem Jahr 2012. Hierin werden drei Aspekte genannt, die als Vorbedingung von "offenen" Bildungsressourcen erfüllt sein müssen. Dies sind (1) offener (d.h. kostenfreier) Zugang, (2) die Verwendung einer freien Lizenz, die "Weiterbearbeitung und Weitergabe der (bearbeiteten) Materialien ermöglicht" und (3) der Einsatz freier Software, Standards und Formate (Bretschneider et al. 2012, S. 3). Schließlich ist dies noch recht weit gefasst, weswegen sich die Autoren des Whitepapers eine engere Definition geben: Sie untersuchen didaktisch aufbereitete Texte, die digital verfügbar sind und sich auf den Bereich Schule konzentrieren (ebd., S. 4).

Um weiter unten die Bewertung der aktuellen Situation (vor allem in Deutschland) einsteigen zu können, darf der zentrale juristische Aspekt nicht zu kurz kommen, weswegen im nächsten Kapitel hierauf eingegangen wird.

3 Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen für offene Inhalte wird durch zwei Elemente definiert. Einerseits ist das allgemein geltende Urheberrecht ausschlaggebend. Andererseits sind dies Lizenzen, die über die im Urheberrecht gewährten, hinausgehende Nutzungsrechte einräumen.

3.1 Das Urheberrecht in Deutschland

Nach § 1 des Gesetzes über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (UrhG) sind von diesem Recht Werke der Literatur, Wissenschaft und Kunst erfasst. Diese müssen jedoch nach § 2 Abs. 2 UrhG eine persönliche geistige Schöpfung darstellen – grundsätzlich kann also nur eine natürliche Person Rechteinhaber sein (§ 7 UrhG). Nach § 29 UrhG in Verbindung mit § 31 UrhG werden Nutzungsrechte an einem Werk über entsprechende

Lizenzverträge eingeräumt, für die vom Urheber eine "angemessene Vergütung" verlangt werden kann (§ 32 UrhG). Allgemein ist das Recht sehr restriktiv und verbietet zum Beispiel jegliche Bearbeitung eines Werkes ohne Zustimmung des Urhebers (§ 39 UrhG). Jedoch hat das Urheberrecht keine endlose Gültigkeit, sondern erlischt laut § 64 UrhG 70 Jahre nach dem Tod des Urhebers. Damit entfallen alle Einschränkungen des Nutzungsrechts. Das bedeutet, jeder kann diese Werke nutzen, ohne dafür Gebühren zu entrichten beziehungsweise Lizenzverträge abzuschließen.

Das Internet hat die Möglichkeiten für Konsum und Verbreitung von Inhalten, aber auch die Kreativität bei der Produktion dieser Inhalte erheblich vergrößert. Das Urheberrecht stammt jedoch aus einer Zeit, in der die digitale Revolution noch nicht denkbar war. Daher wird eine Reform des Urheberrechts diskutiert (BMJ 2012). Eine Initiative, die diese Reform nicht abwarten möchte, sind die Creative Commons, die im nächsten Abschnitt vorgestellt werden.

3.2 Creative Commons und freie Lizenzen

Creative Commons ist eine zivilgesellschaftliche Organisation, die es sich zum Auftrag gemacht hat, Lizenzverträge für Kreativschaffende zu gestalten. Die Lizenzverträge sind vorgefertigt und bedürfen keiner Anpassung auf einen konkreten Fall. Mittels dieser Verträge können Kreative ihre Inhalte für Nutzer lizensieren und dabei Nutzungsrechte gewähren, die über die im Urheberrecht garantierten Nutzungsrechte (zum Beispiel Zitierfreiheit) hinaus gehen. Das Ziel dieser Initiative ist Rechtssicherheit – sowohl für den Urheber als auch für den Nutzer. Denn ohne Lizenzvertrag sind entweder alle Rechte vorbehalten oder keine (Creative Commons Deutschland 2012).

Die Besonderheit der Lizenzverträge von Creative Commons im Gegensatz zu anderen freien Lizenztypen ist der modulare Aufbau, was sie besonders flexibel macht. Diese Flexibilität ermöglicht es Urhebern, die Lizenzbedingungen so gut wie möglich auf ihre individuellen Bedürfnisse und Wünsche anzupassen (Djordjevic 2007).

Creative Commons-Lizenzen bestehen aus vier Modulen, die kombiniert sechs Standard-Verträge ergeben. Diese Module sind (vgl. hierzu und im Folgenden Creative Commons Deutschland 2012):

- Namensnennung (by BY): Jegliche Nutzung oder Zugänglichmachung ist erlaubt unter der Voraussetzung, dass der Urheber des Werkes namentlich genannt wird.
- Nicht-kommerzielle Nutzung (non-commercial NC): Dieses Modul verbietet die Nutzung eines Werkes zu kommerziellen Zwecken.
- Keine Bearbeitungen (no derivatives ND): Das Werk beziehungsweise die Kopien davon dürfen nur unverändert veröffentlicht/genutzt werden.
- Weitergabe unter gleichen Bedingungen (share alike SA): Bearbeitungen eines Werkes müssen unter denselben (freien) Lizenzbedingungen weitergegeben werden, wie dies beim Originalwerk der Fall ist.

Durch logische Kombination dieser vier Elemente ergeben sich sechs unterschiedliche Lizenzverträge, die in Tabelle 3 dargestellt sind.

| Lizenz | Name | Inhalt |
|-------------|---|--|
| CC-BY | Namensnennung | Jede Verwendung – unter Nennung des Urhebers |
| CC-BY-ND | Namensnennung- KeineBearbeitung | Keine Bearbeitung |
| CC-BY-NC | Namensnennung- NichtKommerziell | Keine kommerzielle Nutzung |
| CC-BY-NC-ND | Namensnennung- NichtKommerziell- KeineBearbeitung | Keine kommerzielle Nutzung, keine Bearbeitungen |
| CC-BY-NC-SA | Namensnennung- NichtKommerziell- Weitergabe unter gleichen Bedingungen | Keine kommerzielle Nutzung, Weitergabe von Bearbeitungen unter gleichen Bedingungen |
| CC-BY-SA | Namensnennung- Weitergabe unter gleichen Bedingungen | Weitergabe von Bearbeitungen unter gleichen Bedingungen |

Tabelle 3: Creative Commons Lizenztypen

Quelle: Eigene Darstellung nach Creative Commons Deutschland 2012

4 Chancen, Risiken, Stärken, Schwächen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Grundlagen für OER abgesteckt. In diesem Abschnitt soll nun die Diskussion um die Stärken, Chancen und Möglichkeiten von OER aufgegriffen werden und den Herausforderungen gegenübergestellt werden.

Eine große Chance wird von den meisten Autoren einstimmig im Wert der OER für Entwicklungsländer gesehen. Grundsätzlich kann nämlich durch OER ein breiteres Publikum erreicht werden. So könnten zum Beispiel Bauern aus Aserbaidschan neue Erkenntnisse über Bewässerungssysteme aus den USA im Internet finden und auf ihre eigene Situation anwenden – und diese so verbessern (Caswell et al. 2008. S.4).

In diesem Zusammenhang verweisen Caswell et al. (2008) auf eine humanistische Argumentation. Der Mensch wird als zum Lernen befähigtes Wesen angesehen, das seine eigene Situation verbessern kann, wenn er die notwendige Gelegenheit dazu bekommt. Wenn es nun die Möglichkeit gibt, Lernmaterialien im Internet und quasi ohne zusätzliche Kosten zur Verfügung zu stellen und sie dadurch Menschen in benachteiligten Ländern zugänglich zu machen, dann bestehe eine ethische Verpflichtung dazu, dies zu tun. Dieses Argument reflektiert, so die Autoren, auch einen der Beweggründe des MIT, seine Kurse kostenlos zur Verfügung zu stellen (ebd.). Offene Bildungsressourcen ermöglichen darüber hinaus eine Anpassung von Bildungsinhalten auf den jeweiligen kulturellen Hintergrund eines Landes (ebd., S. 7 ff.). Damit werden OER zu einer zentralen entwicklungspolitischen Maßnahme. Sie ermöglichen es Menschen auf der ganzen Welt, sich selbst zu helfen. Die Bedeutung von anderen Elementen der Entwicklungszusammenarbeit wird dadurch nicht bestritten, aber OER geben unmittelbar die Möglichkeit, dass Menschen unabhängiger davon werden (Johnstone 2005, S. 18). Damit sind sie eine unverzichtbare Ergänzung.

Aber auch ganz "eigennützige" Motive könnten eine Institution dazu bringen, ihre Bildungsressourcen offen zugänglich zu machen. So zitieren Caswell et al. (2008) eine Umfrage des MIT, von der abgeleitet wird, dass ein signifikanter Anteil der Studierenden seine Entscheidung für die Universität auch auf der Grundlage der offenen Bildungsressourcen getroffen hat (ebd., S.8). Wenn Institutionen ihre Ressourcen offenlegen, dann können sie also damit mögliche zukünftige Schüler oder Studierende von der Qualität ihrer Arbeit überzeugen.

Aus dem Blickwinkel der Schulen gesehen können OER helfen, ein zentrales Ziel der modernen Bildungspolitik zu erreichen, nämlich das der Individualisierung des Unterrichts. Traditionelle Schulbücher behandeln alle Schüler gleich – unabhängig von ihren Fortschritten, Vorwissen und Begabungen:

"Individualisierung und Binnendifferenzierung sehen vor, dass prinzipiell jede Schülerin und jeder Schüler mit individuellem Vorwissen und individueller Begabung, individuellem Tempo und Stil lernt. In dieser heterogenen Lerngruppe ist ein gemeinsames Schulbuch für alle in der Regel nicht mehr das geeignete Medium" (Bretschneider et al. 2012, S. 21).

Auf diese Herausforderung können frei lizensierte OER eine Antwort sein, da sie das individuelle Zusammenstellen von Unterrichtsmaterialien ermöglichen, ohne dadurch das Urheberrecht zu verletzen. Eine alternative aber momentan unwahrscheinliche Regelung wäre, dass das Urheberrecht für Schulen nicht mehr gelten würde (ebd.).

Herausforderungen ergeben sich zunächst, wie eben angedeutet, aus dem Urheberrecht und den notwendigen Lizenzbedingungen. Das MIT musste alle Kursinhalte auf eventuell bestehende urheberrechtliche Beschränkungen überprüfen, bevor diese als "Open Courseware" angeboten werden konnten. Eine Frage, die sich dabei bei institutionellen Anbietern stellt ist, wer das Urheber ist – der Ersteller oder die ihn beschäftigenden Institution? Darüber hinaus kann bei offenen Lizenzbedingungen nicht dafür garantiert werden, dass auch jeder sie versteht und sie dann auch einhält (Caswell et al. 2008, S. 9). Und in der Tat sind die Lizenzbedingungen, die zum Beispiel durch Creative Commons-Verträge aufgestellt werden, nur auf den ersten Blick einfach und intuitiv verständlich – die rechtlich verbindliche Version der Lizenz ist für den juristisch nicht vorgebildeten Bürger vermutlich schwer zu durchschauen (vgl. hierzu Creative Commons 2012 (CC-BY-Lizenz im Originaltext)).

Abgesehen von juristischen Problemen sieht Johnstone die Erreichbarkeit und insbesondere die Auffindbarkeit von OER als zentrale Herausforderung. Wie können Verzeichnisse geschaffen werden, die es ermöglichen, Inhalte zu einem bestimmten Thema auch wirklich zu finden (Johnstone 2005, S. 18)? Aus der Perspektive der Effektivität ist es sinnlos, gute

Angebote zu erstellen und diese öffentlich zugänglich zu machen, diese aber nicht oder nur sehr schwer auffindbar sind.

Ein besonders wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit OER ist, ist die Nachhaltigkeit des Angebots. Dies betrifft zunächst einmal die Finanzierung. Auch freie Angebote können nicht kostenlos produziert werden. Jedoch ist die Finanzierung nicht die einzige Voraussetzung für ein nachhaltiges Angebot (Caswell et al. 2008, S. 9 f.). Die meisten Kosten, die mit einem OER-Projekt entstehen, sind Personalkosten. Diese fallen für die Erstellung der Ressourcen aber auch für die regelmäßige Wartung und Aktualisierung der Daten und Software an. Mit Blick auf die Finanzierung dieser Kosten stellt Downes zehn Modelle vor, wie diese getragen werden können: Von institutionellen und öffentlichen Anbietern bis hin zur Werbefinanzierung (Downes 2007, S. 34 ff.).

Neben Finanzierungsfragen sind vor allem technische und inhaltliche Fragen zu klären: Wie kann die Interoperabilität unterschiedlicher Daten und Softwares garantiert werden? Wie kann die Qualität des Angebots garantiert und der Zugriff gesichert werden? Wie kann der Inhalt international verständlich sein und die gemeinschaftliche Produktion organisiert werden? Schließlich bemerkt Downes noch, dass auch die Anreize für die hauptsächlich freiwillig organisierten Beitragenden stimmen müssen (ebd., S. 36 ff.).

Schließlich gilt es, OER auch als das zu sehen, was es ist, nämlich ein Kulturwandel. Dies muss auch bei den Lehrenden und Lernenden ankommen. Dabei sind zwei Dimensionen dieses Kulturwandels zu beachten. Einerseits ist es notwendig, dass Lehrer sich verstärkt mit der Materie beschäftigen. Auch die Anreizsysteme der Schulen müssen dabei helfen (Bretschneider et al. 2012, S. 23). Nur wenn OER auch verwendet werden und akzeptiert sind, können sie als sinnvolle Bildungsressourcen wirken.

Daneben erfordert auch die Produktion von OER einen Kulturwandel. Denn wenn diese Ressourcen gemeinschaftlich erstellt und weiterentwickelt werden, dann müssen diese neuen Mechanismen auch wahrgenommen werden. Die Verinnerlichung des Gemeinschaftsgedankens steht dabei im Vordergrund. Darüber hinaus erfordert die gemeinschaftliche Fortentwicklung auch die Kritikfähigkeit der Ersteller – schließlich kann bei gänzlich offenen Ressourcen praktisch jeder Änderungen und Kommentare verfassen. Dies könnte für manch einen abschreckend wirken (ebd., S. 24 f.).

5 Beispiele für OER – Die Situation in Deutschland

Den Anstoß für die globale Debatte um offene Bildungsressourcen gab das Massachusetts Institute of Technology im Jahr 2001, als es ankündigte, nahezu alle Kurse, die es anbietet, im Internet zur freien Verfügung zu stellen. Im Jahr 2007 war dieser Meilenstein des Projekts Open Courseware fast erreicht (Caswell et al. 2008, S. 2). Unter dem Eindruck dieser Initiative gründete sich ein weltweites Netzwerk, das Open Courseware Consortium (OCW Consortium 2012), dem heute Universitäten aus allen Kontinenten angehören. Für einen Überblick über die rasante Entwicklung der internationalen OER-Bewegung empfiehlt sich Sally Johnstones Artikel (Johnstone 2005). Welche Möglichkeiten gibt es aber in Deutschland? Und welche Möglichkeiten gibt es ganz konkret vor dem Hintergrund der engeren Definition des oben genannten Co:llaboratory Whitepapers, das heißt welche pädagogisch aufbereiteten Angebote gibt es für Lehrer und Schüler? Hierzu folgen nun zwei Beispiele, die für diesen Bereich charakteristisch und zukunftsweisend sind.

5.1 Landesbildungsserver Baden-Württemberg

Der Landesbildungsserver (LBS BW 2012) ist eine Einrichtung des Landesinstituts für Schulentwicklung und des Kultusministeriums des Landes Baden-Württemberg. Er richtet sich hauptsächlich an Lehrer, die an Baden-Württembergischen Schulen unterrichten. Auf dem Server sind Materialien für die Gestaltung des Unterrichts an allen Schularten und für alle angebotenen Fächer erhältlich. Dies sind teilweise Fachinformationen, teilweise Anregungen zur Didaktik und viele ganz konkrete Vorschläge für Unterrichtseinheiten und dafür benötigte Materialien. Die Inhalte erstellen Lehrer während ihrer regulären Arbeitszeit.

Die oben genannten Kriterien für die "Offenheit" dieses Angebots sind allerdings nur mit Einschränkungen gegeben. Die Nutzungsrechte werden ausschließlich für die private Nutzung und für nichtkommerzielle Bildungseinrichtungen gewährt. "Online-Einspeisungen, Änderungen oder eine darüber hinaus gehende, insbesondere eine kommerzielle Nutzung sind nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung zulässig" (ebd., "Rechtliche Hinweise"). Jedoch – und dies ist wichtig – wird explizit darauf verwiesen, dass viele der hier eingestellten Materialien auch unter Creative-Commons-Lizenzverträgen lizensiert sind. Der Bildungsserver nennt dazu die Lizenzen

BY-NC-SA und BY-NC-ND (siehe Tabelle 3). Auch diese verbieten jeweils die kommerzielle Nutzung und letztere auch das Anfertigen von abgeleiteten Werken.

Eine Suche nach der "BY-NC-SA-Lizenz" auf der Seite ergibt 202 Treffer, unter "BY-NC-ND" werden jedoch keine eingestellten Materialien gefunden.

5.2 Wikibooks Schulbücher

"Offene Schulbücher soll der Arbeitstitel für ein noch zu gründendes Open-Source-Dokumentationsprojekt sein, das sich die Erstellung von kostenfrei verfügbaren, aber Lehrplan konformen Schulbüchern zum Anliegen macht" (Wikibooks 2012a).

Dieses Projekt von Wikibooks folgt konseguent dem Open Source-Gedanken der gemeinschaftlichen und freiwilligen Produktion von Inhalten. Zusätzlich zu dem bei Wikibooks schon praktizierten gemeinschaftlichen Erstellen von Buchinhalten soll bei diesem Projekt aber auch die Qualitätssicherung eine große Rolle spielen und die Buchinhalte sich an den geltenden Lehrplänen orientieren. Das Resultat werden dann druckbare Bücher sein. Hinter dem Projekt steht die grundlegende Absicht, bei den mitunter sehr hohen Kosten von klassischen Schulbüchern zu sparen. Die oligopolistische Struktur des Schulbuchmarktes soll so aufgebrochen werden. Der Vorteil der Idee liegt darin, dass auf Lehrplanänderungen recht flexibel eingegangen werden kann und Schüler ihre Bücher am Ende des Schuljahres behalten und zum individuellen Lernen nutzen können (Bislang sind auf dieser Seite 34 Bücher teilweise oder vollständig entstanden (ebd.). Im Gegensatz zu den anderen hier aufgeführten Projekten wurde dieses Projekt ursprünglich über die GNU Free Documentation License (GNU FDL) lizensiert, seit 2009 ist der gesamte Inhalt aber auch unter der Creative Commons-Lizenz "BY-SA" (siehe Tabelle 3) lizensiert.

5.3 ZUM-Wiki

Ein weiteres interessantes Projekt wurde von der Zentrale für Unterrichtsmedien im Internet e.V. (ZUM e.V.) gegründet (ZUM Wiki 2012a). Dieser Verein existiert seit 1997 und setzt sich für den offenen Austausch von Lehrenden und Lernenden über neue Unterrichtsmethoden und Möglichkeiten des Medieneinsatzes.

Der Fokus des ZUM-Wikis ist ein weiterer als der der vorangegangenen Beispiele. Es dient der Sammlung von Ideen und Verweisen auf andere Homepages, wie zum Beispiel den Landesbildungsservern. Aber es werden auch auf dieser Seite Unterrichtsanregungen und -materialien, wie zum Beispiel Diskussionsvorschläge zusammengetragen. Dabei steht diese Seite unter der Creative Commons Lizenz "BY-SA" (siehe Tabelle 3), die eine umfassende Offenheit der Inhalte ermöglicht. Hier ist der Community-Gedanke wichtig (ebd.). Die Finanzierung dieser Seite obliegt dem ZUM e.V., der sich hauptsächlich über Werbeeinnahmen finanziert (ZUM Wiki 2012b).

5.4 Bewertung

Nachdem nun drei unterschiedliche Modelle als Beispiele vorgestellt wurden, steht im Vordergrund, wie diese auf die oben angesprochenen Herausforderungen reagieren und wie sie die Chancen nutzen.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass alle drei vorgestellten Lösungen das Ziel der Individualisierung des Unterrichts unterstützen können. Ob unterschiedliche Bücher kombiniert, Aufgabenblätter angepasst oder Erfahrungen ausgetauscht werden – all dies trägt dazu bei. Es muss aber auch festgestellt werden, dass keines der Angebote einen institutionellen Träger besitzt (abgesehen vom Landesbildungsserver Baden-Württemberg, wobei dies ein öffentlicher Träger ist). Zwei der Angebote bauen auf offenen Wiki-Systemen auf und setzen damit auf die Beiträge der vielen. Auf eine institutionelle "Werbung" wie beim MIT setzen diese Angebote nicht.

Auf die Herausforderungen, die das Urheberrecht mit sich bringt, reagieren alle drei mit offenen Lizenzen. Dennoch nutzen nur die Wiki-basierten Angebote wirklich offene Lizenzen. Der Großteil der Inhalte des Landesbildungsservers ist geschützt und nur eingeschränkt wiederverwendbar. Hier liegt noch erhebliches Potential.

Mit Hinblick auf die Auffindbarkeit offener Bildungsressourcen kann in Deutschland ein recht positives Bild gezeichnet werden. Über den Deutschen Bildungsserver sind alle Landesbildungsserver und darüber hinausgehende Angebote verknüpft und über Suchfunktionen auffindbar (Deutschen

scher Bildungsserver 2012). Das ZUM-Wiki stellt ebenso ein intelligent gestaltetes Portal dar, das das schnelle Auffinden von Inhalten ermöglicht. Darüber hinaus sind alle Angebote nach Fächern gegliedert, was die Auffindbarkeit weiter verbessert.

Den Herausforderungen der Nachhaltigkeit begegnen alle drei Angebote unterschiedlich. Der Landesbildungsserver Baden-Württemberg setzt auf die Beiträge staatlich beschäftigter Lehrer – damit ist sowohl die Qualität als auch die Finanzierung gesichert, da die Beiträge innerhalb des Deputats verfasst werden und der Server von staatlichen Institutionen angeboten wird. Die beiden anderen Angebote legen bei der Finanzierung den Schwerpunkt auf freiwillige Spenden (Wikibooks) oder Werbeeinnahmen (ZUM e.V.). Beiträge werden bei diesen Angeboten von Freiwilligen verfasst. Das bedeutet aber auch, dass die Qualitätssicherung von denselben Freiwilligen geschaffen werden muss.

Allgemein erscheint das Angebot recht vielfältig. Aber traditionelle, proprietäre Ressourcen können aus Sicht des Autors momentan noch nicht durch OER ersetzt werden. Gerade bei Wikibooks Schulbücher wird deutlich, dass die Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist. Dennoch erscheint der Ansatz zielführend und die Landschaft der OER wird von Tag zu Tag vielfältiger.

Ein Teilaspekt, der momentan nur indirekt bewertet werden kann, ist der des Kulturwandels. Ob dieser erreicht wurde, kann nicht mit Gewissheit gesagt werden. Die Vielzahl der Angebote, die jedoch zum Beispiel auf dem Landesbildungsserver Baden-Württemberg vorhanden ist, deutet darauf hin, dass die beitragenden Lehrkräfte die Idee der OER verinnerlicht haben.

Schließlich ist fraglich, ob die vorgestellten Projekte einen Einfluss auf Entwicklungsländer haben. Schon allein die Sprache wird hierbei ein Hindernis darstellen. Dennoch wäre es vorstellbar, dass zum Beispiel deutsche Entwicklungshilfeinstitutionen die Konzepte aufgreifen und diese vor Ort implementieren. Dazu sind die Beispiele eine sicherlich gute Anregung.

6 Fazit – offene Fragen

Dieser Beitrag möchte einen Überblick über juristische, organisatorische und kulturelle Bedingungen für OER geben. Dabei zeigt die Diskussion, dass OER nicht nur Stärken und Chancen bietet, sondern auch Herausforderungen und Schwächen mit sich bringt. Diese Chancen und Herausforderungen zeigen sich insbesondere auch bei der Betrachtung einer Auswahl in Deutschland angebotener OER. Es bleibt zu betonen, dass die Angebote, die hier vorgestellt wurden, eine Perspektive für die Zukunft aufzeigen und eine erstaunliche Vielfalt bieten. Dennoch erscheint die Entwicklung keinesfalls in einem fortgeschrittenen Stadium, OER in Deutschland stehen noch am Anfang und werden von freiwillig Beitragenden gestaltet. Es bleibt also spannend, welchen Weg wir einschlagen. In diesem Zusammenhang ergeben sich für weitere Forschungsvorhaben noch offene Fragen. Wie können institutionelle Akteure für OER gewonnen werden? Welche Angebote gibt es in Deutschland für den universitären Bereich? Welchen Einfluss hat die föderale Struktur des Bildungssystems auf die Entwicklung von OER in Deutschland? Welche Möglichkeiten gibt es, OER als Geschäftsmodell, vielleicht im Sinne von Social Entrepreneurship zu nutzen? Die gesellschaftliche Diskussion wird weiter fortschreiten.

Offene Wissenschaftsdaten im Rahmen von Open Access

Handlungsanforderungen und Handlungsbedarf

November 2012

Benedikt Paulowitsch

benedikt.paulowitsch@gmail.com

Zusammenfassung: Open Access ist seit einiger Zeit ein fester Begriff innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft sowie im Bereich des Wissenschaftsmanagements. Der freie und einfache Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen darf auch vor dem Zugang zu den entsprechenden Daten, auf denen die Arbeiten aufbauen, nicht Halt machen. Der vorliegende Beitrag verdeutlicht die dringende Notwendigkeit eines offenen Zugangs zu wissenschaftlichen Daten, zeigt die wichtigsten Themenfelder auf und erarbeitet kurz- bis langfristig notwendige Maßnahmen zur Erreichung des Ziels eines derartigen Zugangs.

1 Einführung

Daten sind unabhängig von der Disziplin die Basis für angewandte und empirische Wissenschaften. Mit ihnen werden Zusammenhänge bestätigt oder neue aufgezeigt, Phänomene erklärt und Zustände visualisiert. Sie sind der Startpunkt eines Prozesses, an deren Ende das Wissen in Form publizierter wissenschaftlicher Literatur steht (Klump et al. 2006, S. 79). Auch die Güte einer wissenschaftlichen Studie lässt sich nicht zuletzt an den verwendeten Erhebungsinstrumenten und der Datenqualität ablesen (Schnell et al. 2008).

Seit einigen Jahren gibt es eine Bewegung von Wissenschaftlern, der Politik, Forschungseinrichtungen und Bibliotheken, die sich der Bewegung des Open Access verschrieben haben (Taubert & Weingart 2010, S. 160).

Diese setzt sich für den uneingeschränkten und kostenlosen Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen und Daten im Rahmen des übergreifenden Begriffs des Open Data ein (Deutsche Initiative für Netzwerkinformation 2009, S. 5 f.).

Inhalt dieser Untersuchung ist eine Einführung in das Thema Open Access in Bezug auf offene Datensätze. Hierbei steht vor allem das Potential, gar die Notwendigkeit, offener Datensätze für aktuelle und zukünftige Forschung im Kontext einer globalisierten Welt und der in Zukunft abzusehenden Bedeutung der Wissensgesellschaft im Zentrum (vgl. zur Wissensgesellschaft Willke 1998). In diesem Zusammenhang werden die größten Probleme und mögliche Lösungsansätze erarbeitet.

Zielsetzung ist es, das Forschungsfeld zu umreißen, neue Themen zu eröffnen und die Bedeutung der interdisziplinären Kooperation und Forschung zu verdeutlichen, einige denkbare Forschungsthemen exemplarisch aufzulisten sowie aktuellen und praktischen Handlungsbedarf in der Wissenschaft, im Verlagswesen, aber auch in der Politik, der Verwaltung, der Wirtschaft und der Gesellschaft klar zu nennen.

Da sich dieser Beitrag mit einem jungen Thema auseinandersetzt, können die einzelnen Bereiche nur oberflächlich behandelt und umrissen werden. Daher lohnt sich insbesondere der Blick auf die entsprechende weiterführende und umfangreiche Literatur, die den Zugang zu diesen Themenbereichen erleichtert und ganz im Sinne des Open-Access-Gedankens offen und einfach auffindbar ist.

2 Was sind wissenschaftliche Daten?

Zur Beschäftigung mit dem freien Zugang zu Daten ist eine Spezifizierung des Begriffes erforderlich. Es existiert eine erheblich Vielfalt an Daten in allen Wissenschaftsdisziplinen (Deutsche Initiative für Netzwerkinformation e.V. 2009, S. 5.), die sich auf verschiedene Art und Weisen kategorisieren lassen. Eine Möglichkeit der Kategorisierung ist die Orientierung am jeweiligen Forschungsdesign und den verwendeten Untersuchungsformen. So werden insbesondere in den Naturwissenschaften, aber auch in der Psychologie, Experimentaldaten im Labor erhoben, während andere Disziplinen auf Feldexperimente oder quasi-experimentelle Forschungsdesigns zurückgreifen und beispielsweise sozio-ökonomische Daten

erheben (Schnell et al. 2008, S. 224 ff.). Eine weitere mögliche Kategorisierung ist die Unterscheidung von direkt messbaren Größen, wie sie häufig in den Naturwissenschaften vorkommen (beispielsweise CO2-Dichte oder Körpergröße), und der indirekten Messung von Konstrukten und latenten Variablen wie beispielsweise Rechtsextremismus, die über Fragenkataloge, Indikatoren und Skalen operationalisiert werden. Eine dritte Unterscheidung von Daten offenbart wohl am ehesten die Vielfalt, mit der wir uns in der Diskussion zu beschäftigen haben. So liegen Daten nicht zwangsläufig im numerischen Format vor, das statistische Analysen oder die Aufbereitung in Diagrammen ermöglicht. Vielmehr sind auch Beobachtungsprotokolle von Ornithologen oder Anthropologen, Interviews oder Verwaltungs- und Regierungsdokumente wissenschaftliche verwendbare Informationen und Daten für meist qualitative Studien. Doch auch diese lassen sich bei entsprechender Fragestellung durch Zählungen oder Bewertungen quantifizieren.

Diese große Breite und Vielfalt verdeutlicht, dass es beim offenen Zugang und bei der Auffindbarkeit von Daten keine einfache Lösung im Sinne einer zentralen Plattform geben kann. Vielmehr müssen sich Lösungen an den fachspezifischen Besonderheiten orientieren und den entsprechenden Datenformaten gerecht werden.

3 Offene Daten als gute wissenschaftliche Praxis

3.1 Wissenschaftliche Grundsätze

Ein einfacher und offener Zugang lässt sich zunächst aus den Regeln und Grundlagen wissenschaftlichen Arbeitens ableiten. So definieren King, Koheane und Verba (King et al. 1994, S. 7 ff.) vier zentrale Eigenschaften von Wissenschaft, welche eben diese von Populismus, Populärwissenschaften oder journalistischen und künstlerischen Tätigkeiten abgrenzt.

A) Inferenz als Ziel

Das Ziel einer wissenschaftlichen Arbeit ist nie lediglich die Deskription des Status Quo. Vielmehr sollen Forschungsergebnisse, die meist auf Basis einer Stichprobe oder einzelner Fälle entstehen, verallgemeinerbar sein. Nur mit dieser Zielsetzung kommt es zu Erkenntnisfortschritten, neuen Technologien und Problemlösungsmöglichkeiten.

B) Unsicherheit der Ergebnisse

Wissenschaftliche Ergebnisse sind stets mit Unsicherheit verbunden. Sie können nie als Wahrheit bezeichnet werden, da es wissenschaftliche Methoden nur vermögen, die Realität und ihre Komplexität so zu reduzieren, dass sie für den Menschen verständlich und verarbeitbar sind. Insbesondere inferenzstatistische Schlüsse sind per Definition mit einer prozentualen Unsicherheit im Sinne einer Fehlerwahrscheinlichkeit verbunden.

C) Wissenschaftliche Methoden

Die zentrale Abgrenzung der Wissenschaft zu anderen Tätigkeiten ist die Verwendung wissenschaftlicher Methoden. Eine verwendete Methode unterliegt wissenschaftlichen Regeln und ist eng mit der Forschungsfrage und den zu operationalisierenden Variablen verbunden. Hier findet sich der zentrale Anknüpfungspunkt für Diskussionen über Ergebnisse innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft.

D) Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Eine wissenschaftliche Studie muss stets hohen Transparenzansprüchen genügen. So muss Klarheit über die Erhebungsmethode, die Fallauswahl und die Analyseinstrumente herrschen. Dies ist Voraussetzung, um innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft und in der Gesellschaft Ergebnisse kritisch zu hinterfragen sowie die Studienqualität zu bewerten.

3.2 Vorteile eines offenen Zugangs

Insbesondere am vierten Punkt, der Transparenz, setzt die Diskussion um die Notwendigkeit von offenen Wissenschaftsdaten an. Die Plattform Open-Access.Net listet acht Vorteile eines offenen Datenzugangs auf, die im Folgenden durch eigene Ausführungen erläutert werden (Open Access 2012a).

A) Verifizierbarkeit und Replizierbarkeit

Die Daten müssen zugänglich sein, um die publizierten Ergebnisse durch andere Wissenschaftler verifizieren zu lassen. Außerdem lassen sich die Ergebnisse beispielsweise im Rahmen von Panelstudien mit neuen Daten replizieren.

B) Vermeidung von Duplizierungen und Kosteneffizienz

Die Erhebung von Daten ist zeitlich aufwändig und arbeitsintensiv (Deutsche Initiative für Netzwerkinformation e.V. 2009, S. 5). Doch häufig arbeiten Wissenschaftler auf der ganzen Welt an den gleichen oder zumindest verwandten Fragestellungen. Auch lassen sich viele Datenerhebungen für unterschiedlichste Fragen verwenden. Erhalten alle Wissenschaftler Zugang zu den Daten ihrer Kollegen, wird die doppelte Erhebung von Daten und damit die unnötige Verschwendung von Ressourcen verhindert. Ein weniger wissenschaftlicher als vielmehr wirtschaftlicher Grund für einen einfachen und offenen Zugang zu Datensätzen liegt in den hohen Kosten, die mit Erhebungen und Versuchsreihen verbunden sind.

C) Umfassende Nutzung für Folgeprojekte

Daten sind, wie angedeutet, für viele Forscher interessant. Alleine die Verfügbarkeit von Datensätzen kann zu neuen Fragestellungen für kleinere Forschungsprojekte führen und gerade Nachwuchswissenschaftlern ohne großes Budget oder Fördermittel die Tür zu interessanten Ergebnissen öffnen.

D) Beschleunigung des Forschungsprozesses durch Sharing

Forschung besteht heute nicht mehr aus der abgeschotteten Arbeit einzelner. Vielmehr hat sich der Forschungsprozess dezentralisiert. Ein Beispiel sind (inter-)disziplinäre Forschungsverbünde, an denen verschiedenste Universitäten, Institute oder Einrichtungen und Institutionen beteiligt sind.

Doch auch ohne Institutionalisierung forschen weltweit Forscher zu ähnlichen Themen. Durch Open Access müssen Daten nicht mehr direkt erbeten werden, sondern stehen auch bei gegenseitiger Unkenntnis der Forscher zur Verfügung. Dieser schnelle Zugang vereinfacht und beschleunigt aktuelle Forschungsaktivitäten.

E) Neue Erkenntnisse durch das Zusammenführen unterschiedlicher Quellen

Durch die offene Bereitstellung gelangen Wissenschaftler an Datensätze, nach denen sie im Normalfall nicht suchen würden, die aber gegebenenfalls interessant und verwertbar sind. Auch interdisziplinäres Verständnis und Kooperation, die immer wichtiger wird, lässt sich hierdurch stärken.

F) Qualitätssteigerung und Metadatensätze

Datensätze entstehen meist aus einzelnen oder mehreren Experimenten oder aus Stichproben. Eine Vollerhebung der Realität ist in kaum einer Wissenschaftsdisziplin denkbar. Durch den Abgleich von Datensätzen verschiedener Stichproben können Erkenntnisse konsolidiert und validiert werden. Durch das Zusammenführen der Ergebnisse von Versuchsreihen lassen sich durch diverse Methoden Ungereimtheiten oder Fehler identifizieren und somit die Qualität der Aussagekraft stärken. Schließlich ist es zentral, dass nach einer kritischen Anzahl an Forschungsergebnissen zu einer Fragestellung diese im Rahmen von Metastudien in ihrer Breite vorgestellt und analysiert werden können. Durch Open Access lassen sich entsprechende Datensätze schnell und umfangreich finden sowie zusammenführen.

G) Öffentliche und wirtschaftliche Nachnutzung

Datensätze sind nicht nur für die Wissenschaft interessant. Auch öffentliche Einrichtungen, Organisationen oder statistische Ämter können ein Interesse an den Beständen haben. Ebenso sind die Erhebungen auch für Unternehmen interessant - sei es für die eigene Forschungsabteilung oder für die Anpassung von Strategien oder Organisationsstrukturen.

H) Öffentliche Finanzierung

Eine weniger wissenschaftliche als vielmehr politische Begründung für einen offenen Zugang liegt in der durch Steuergelder erfolgten Finanzierung der meisten Forschungsvorhaben. Durch diese lässt sich das Anrecht der Bevölkerung und der Wirtschaft ableiten, Zugang zu den Resultaten zu erhalten. Wissenschaftliche Ergebnisse und Daten können somit als öffentliche Güter im Sinne der ökonomischen Güterlehre klassifiziert werden.

4 Hürden hin zu Open Access

Die Umsetzung der Idee des Open Access ist mit vielen Hindernissen und Problemen verbunden, die im Folgenden in drei Kategorien unterteilt werden sollen. So gibt es zum einen technische Voraussetzungen für einen effizienten, freien Zugang (Kapitel 4.1). Das zweite Problem liegt dagegen im soziologischen, psychologischen und managerialen Bereich durch

fehlende Anreizstrukturen und mangelnden Kenntnissen im Datenmanagement (Kapitel 4.2). Die dritte und wohl komplexeste Problematik liegt in nationalen wie internationalen Fragen rund um das Urheberrecht und zukünftige Finanzierungsmodelle (Kapitel 4.3).

4.1 Technische Hürden

Bislang mangelt es insbesondere an der fehlenden systematischen Sicherung und Archivierung von Forschungsdaten (Allianz der Deutschen Wissenschaftsorganisationen 2009, S. 5 f.). Die verbundene Problematik liegt hierbei weniger in der mangelnden technischen Machbarkeit als vielmehr in der bislang ausgebliebenen Konstruktion entsprechender Datenbanken. Eine solche Sicherung ist auch notwendig, damit ältere Datensätze nicht in Vergessenheit gerade. Auch diese spielen im Rahmen von Panel- oder Entwicklungsstudien stets eine unschätzbare Rolle.

Zu Bewältigung der ausgebliebenen Umsetzung werden vor allem Akteure benötigt, die sich der Problematik annehmen, Strategien zu entwickeln und Handlungen zu koordinieren. Dabei kann es sich um staatliche oder staatlich geförderte zentrale Institutionen oder um Kooperationen von Forschungseinrichtungen handeln. Ein mögliches Beispiel stellt die Plattform Open-Access.Net dar. Aber auch ein Marktmodell durch unterschiedliche Anbieter wäre unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Effizienz und hoher Qualität denkbar.

Einer hohen Bedeutung kommen im Kontext der technischen Umsetzbarkeit den Institutional Repositories (IRs)¹⁰ zu, die meist universitätsintern initiiert und betrieben werden und im Unterschied zu Publikationsdatenbanken auch Metadaten, vollständige Dokumente, Primärdaten und wissenschaftliche Endprodukte enthalten können (Bertelmann 2006, S.4.). Darüber hinaus sind solche IRs miteinander vernetzbar, was ihnen einen besonderen Reiz hinsichtlich der Nutzungsintensität verschafft (Schmidt & Ilg-Hartbecke 2009, S. 6.).

Für einen umfassenden Überblick über Potentiale und Umsetzungsstand siehe Schmidt et al. (2009) sowie den Leitfaden zur praktischen Umsetzung von IRs bei Dobratz & Müller (2009).

4.2 Fehlender Anreiz und Datenmanagement

Weitaus größere Hürden hin zu einem umfangreichen und freien Zugang zu Daten liegen nicht in der technischen Machbarkeit als vielmehr in soziologischen, psychologischen und managerialen Gegebenheiten innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft.

Aus soziologischer Perspektive lässt sich festhalten, dass die Arbeit der Datenerhebung mit wenig bis keinem Prestige honoriert wird. Was in der Wissenschaft zählt, sind Publikationen in hoher Zahl in möglichst renommierten Journals. Eine erstellte Studie mit Nullerergebnis hat in diesem Umfeld trotz teils hoher methodischer Qualität und dem dennoch vorhandenen Erkenntnisgewinns nur wenig Platz. Gerade die Vorarbeit einer wissenschaftlichen Arbeit mit Recherche, Entwicklung eines Forschungsdesigns, mit der Auswahl der Untersuchungseinheiten sowie mit der Erhebung von Daten ist in zeitlicher und finanzieller Dimension die intensivste Phase des Forschungsprozesses. Für die Datenerhebung investieren Doktoranden einen Großteil ihrer Zeit, während Lehrstuhlinhaber und Institute hierfür Hilfskräfte einstellen oder gar auf externe Dienstleister zurückgreifen. Dieses Vorgehen und die geringe Aufmerksamkeit für die Erhebungsprozesse haben zum einen Gefahren für die Datenqualität aufgrund von Unachtsamkeit zur Folge.

Zum anderen herrscht ein fehlendes Bewusstsein der beteiligten Akteure hinsichtlich der hohen Bedeutung der Daten für andere Akteure und die Wissenschaft. Erwähnenswert ist hierbei der Trend hin zu einem Zitationssystem für Datensätze. Anstelle von üblichen URL-Adressen im Internet werden sogenannte Persistent Identifier gefördert, mit welchen ein Dokument unabhängig von seinem Ablageort im Internet identifiziert werden kann und dokumentgebunden ist (Universitäts- und Landesbibliothek Münster 2011, S. 3.). Bekanntestes Beispiel ist der Digital Object Identifier (DOI)¹¹ (siehe Abbildung 5). Auch im psychologischen Sinne ist von einer fehlenden Anreizsetzung bei der Datenerhebung zu sprechen. So fehlen bislang materielle beziehungsweise finanzielle Anreize für die Erstellung qualitativ hochwertiger Datensätze.

_

¹¹ http://www.doi.org/index.html

Forschungsgruppe Wahlen, Mannheim: Zur politischen Lage in Niedersachsen im Januar 2008. GESIS Datenarchiv, Köln, Deutschland, ZA4863 Datenfile Vers. 1.0.0, doi:10.4232/1.4863.

Abbildung 5: Beispiel-Zitation von Daten Quelle: Gesis, 2011

Die Ursache der fehlenden finanziellen Anreize zur Beeinflussung des wissenschaftlichen Verhaltens finden sich jedoch in dem mangerialen Fehlverhalten der Universitäten und damit des Staates, der für die finanzielle Ausstattung und die Besoldung verantwortlich ist.

Ein manageriales Kapazitätsproblem existiert auch abseits der mangelnden Anreizstrukturen. So fehlt es bei dem Gros der Wissenschaftler an der Befähigung zum Management von Daten in theoretischer und praktischer Hinsicht (Meyermann 2012, S. 1). Doch gerade dieses stellt die zentrale Grundlage für das Teilen von Daten dar. Neben den Kenntnissen fehlt es darüber hinaus auch an zeitlichen und personellen Ressourcen für ein effizientes Datenmanagement (Meyermann 2012, S. 1). Notwendig ist für den Bereich des Datenmanagements ebenso ein funktionierender Workflow zwischen Wissenschaftler und relevanten Infrastruktur- und Serviceeinrichtungen wie den Bibliotheken und den Rechenzentren, weswegen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für die beteiligten Akteure in Betracht gezogen werden müssen (Deutsche Initiative für Netzwerkinformation e.V. 2009, S. 7 f.).

4.3 Urheberrecht und Finanzierung

Die juristischen Hindernisse sowie neue Finanzierungssysteme für wissenschaftliche Publikationen und Datensätze im Rahmen von Open Access sind sicherlich die größten, da am komplexesten und am starrsten Herausforderungen.

4.3.1 Juristische Perspektive

Den Begriff Open Access sucht man im deutschen Urheberrecht beziehungsweise -gesetz bislang vergebens. Obwohl sich im Jahr 2003 diese Möglichkeit durchaus im Rahmen der Urheberrechtsreform bot, die auf einer EU-Richtlinie basierte (Schmidt & Ilg-Hartbecke 2009, S. 2). Dass

hier Regelungsbedarf besteht, zeigt sich insbesondere durch die sogenannte Publikationskrise seit Mitte der 1990er, welche erhebliche Preisanstiege für (meist naturwissenschaftliche) Zeitschriften und größere Einschränkungen bezeichnet und somit dem grundsätzlichen Gedanken wissenschaftlicher Zirkulation im Wege steht (Heckmann & Weber 2006, S.1). Der zentrale rechtliche Konflikt besteht insbesondere mit den Verlagen, die sich in ihrer Existenz bedroht sehen, sollten wissenschaftliche Publikationen in Zukunft frei und digital verfügbar sein (Dobusch 2009). Häufig übertragen Autoren den Verlagen die ausschließlichen Nutzungsrechte an Publikationen, womit die öffentliche Zugänglichmachung durch die Autoren verhindert wird (Spielkamp 2007). 2006 setzte sich der Bundesrat für eine Gesetzesänderung zugunsten für Open Access ein (Bundesrat 2006). Es sollte Autoren ermöglicht werden, ihre öffentliche finanzierten Publikationen nach längstens sechs Monaten nach Erstveröffentlichung unabhängig von Vertragswerken öffentlich zugänglich zu machen. Der Vorschlag scheiterte an der Bundesregierung, die verfassungs- und europarechtliche Bedenken anbrachte (Hirschfelder 2009, S. 445). Eine ausführliche Abhandlung zur möglichen Urheberrechtsreform findet sich bei Heckmann und Weber, die den Bedenken widersprechen und den Bundesratsentwurf ausdrücklich loben und unterstützen (Heckmann & Weber 2006, S. 2 ff.).

Eine besondere rechtliche Herausforderung für Open Data in der Wissenschaft ergibt sich durch die EU-Gesetzgebung, die einen urheberrechtlichen Schutzanspruch sui generis definiert, sodass die Nutzung und Zurverfügungstellung von Daten von vorne herein das Einverständnis der Erzeuger bedarf. Besonders kritisch ist dies bei teils staatlichen Einrichtungen, die sich durch den Verkauf von Daten teilfinanzieren (beispielsweise der Deutsche Wetterdienst) (Open Access 2012a).

Offene Daten implizieren spezifische rechtliche Probleme und Anforderungen (ebd). Bei der Non-Profit-Organisation Creative Commons (CC) können Datensätze im Sinne von Open Access auf sechs Art und Weisen (siehe Abbildung 6) lizensiert werden,¹² um rechtlichen Unsicherheiten vorzubeugen.

Diese Jedermann-Lizenzen erlauben jedem Nutzer größere Freiheiten als durch das Urheberrecht festgelegt ist. CC bietet hierbei lediglich die Infra-

¹² http://de.creativecommons.org/was-ist-cc/

struktur durch vorgefertigte Lizenzverträge und ist selbst nicht Vertragspartner, Verwerter oder Verleger der Datensätze. Die Nichtregierungsorganisation (NRO) fühlt sich in ihrem Handeln dem Open-Access-Gedanken verpflichtet.

| lacksquare | Namensnennung |
|---------------|---|
| () (=) | Namensnennung – Keine Bearbeitung |
| ① § | Namensnennung – Nicht Kommerziell |
| (1) | Namensnennung – Nicht Kommerziell – keine Bearbeitung |
| \odot | Namensnennung – Nicht Kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen |
| ① ② | Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen |

Abbildung 6: Lizenzen für Daten von Creative Commons

Quelle: Creative Commons Deutschland 2012

4.3.2 Finanzierung

Es versteht sich von selbst, dass ein freier Zugang die Finanzierung von wissenschaftlichen Publikationen wie Büchern, aber vor allem Zeitschriften substantiell ändert. Bislang zahlt der Nutzer beziehungsweise Verbraucher für den Erwerb von Publikationen. Doch auch die Steuerzahler finanzieren Forscher, Bibliotheken sowie die Qualitätssicherung mittel Review-Verfahren, was durch den ökonomischen Wissenschaftszyklus der Stiftung Wellcome Trust deutlich wird (Sietmann 2006) (siehe Abbildung 7). In einem Open-Access System wechselt die Kostenlast hin zu den Autoren und Bereitstellungsinstitutionen (Forschungseinrichtungen, Bibliotheken), weshalb neue Finanzierungsmodelle entwickelt werden müssen. Die Plattform Open-Access.Net schlägt hierfür elf Modelle vor, wie beispielsweise die Autorenfinanzierung, Institutionelle Mitgliedschaften, Publikationsfonds oder hybride Modelle.¹³ Es sei an dieser Stelle lediglich auf die entsprechende Internetseite verwiesen, da der Offene Zugang zu Daten hier nur indirekt tangiert wird.

_

¹³ http://open-access.net/de/allgemeines/geschaeftsmodelle/

Ziel des offenen Zugangs von Daten ist, dass diese zusammen mit den Publikationen veröffentlicht werden und unabhängig davon online in freien Formaten zur Verfügung stehen.

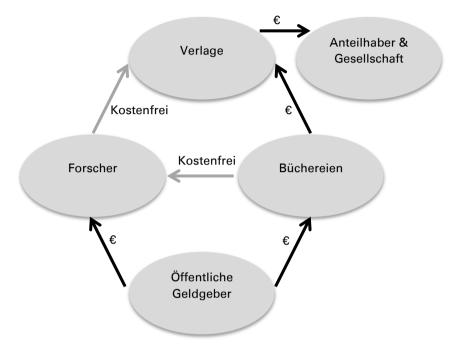


Abbildung 7: Der ökonomische Zirkel des wissenschaftlichen Publizierens Quelle: Eigene Darstellung nach Sietmann 2006

5 Akteure und Bewegungen

5.1 Institutionen und Förderer

Open Access ist seit einiger Zeit kein Fremdwort mehr. Es haben sich zahlreiche staatliche wie nicht-staatliche Organisationen und Initiativen entwickelt, die sich dem offenen Zugang zu Publikationen und Daten verpflichtet fühlen. Einen geeigneter Ausgangspunkt zur Identifizierung dieser Akteure liefert die Berliner Erklärung über den offenen Zugang zu wissenschaftlichem Wissen von 2003, in der sich unter anderem alle großen deutschen Forschungsinstitute (Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtzgesellschaft, Wissenschaftsgemeinschaft

Gottfried Wilhelm Leibniz) sowie die zentralen Wissenschaftsinstitutionen (Deutsche Forschungsgemeinschaft, Wissenschaftsrat, Hochschulrektorenkonferenz) zu den Zielen des Open Access bekennen (Berliner Erklärung 2003, S. 3). Explizit werden hierbei Ursprungs- und Metadaten als integraler Bestandteil in die Definition von wissenschaftlichem Wissen und Veröffentlichungen mit einbezogen (ebd., S.1). Die zunächst offensichtlichste Tätigkeit der genannten Forschungsinstitute ist die aktive Mitgestaltung der Plattform Open-Access.Net, an der auch unter anderem auch die Universitäten Berlin (FU), Bielefeld, Göttingen und Konstanz als Projektpartner beteiligt sind. Aktivitäten über die Plattform hinaus sind beispielsweise das Institutional Repository ePrints der Fraunhofer-Gesellschaft¹⁴ oder Beratungs- und Informationsangebote der Forschungsinstitutionen.

Wichtiger Akteur in Deutschland ist insbesondere die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die mit ihren Vorschlägen zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis unter Empfehlung 7 die große Bedeutung von wissenschaftlichen Originaldaten betont und eine institutionelle Sicherung von mindestens 10 Jahren fordert (DFG 1998, S.12 f.). Darüber hinaus fördert die DFG finanziell die Gründung oder Erweiterung von wissenschaftlichen Open-Access-Zeitschriften oder von institutionellen beziehungsweise Fachspezifischen Repositorien (Open Access 2012b).

Auch die Europäische Union unterstützt mit Förderprogrammen (insbesondere DRIVER)¹⁵ die Vernetzung zwischen Repositorien.

Auch durch Drittmittel werden Offene Statistikportale und Initiativen gezielt unterstützt und mit aufgebaut (vgl. für eine Übersicht von Beispielen ebd.).

Zahlreiche weitere Institutionen wie der Europäische Forschungsbeirat oder die European University Association haben bislang und meist positiv Stellung zu Open Access bezogen und sind auf unterschiedlichste Art und Weise aktiv (vgl. weiterführend Allianz der Deutschen Wissenschaftsorganisationen 2009, S.20 ff.).

http://publica.fraunhofer.de/starweb/ep09/index.htm

http://www.driver-repository.eu

5.2 Statistikplattformen und Datenanbieter

Seit vielen Jahren existieren zahlreiche staatliche und nicht-staatliche Datenplattformen, die nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für Privatpersonen, die Wirtschaft oder Non-Profit-Organisationen interessant sind. Hierzu zählen auch die Statistikämter von Bund und Ländern sowie Plattformen für Kommunalstatistiken, Wirtschaftsdaten oder das Abstimmungsverhalten von Parlamentariern über die Seite Abgeordnetenwatch. 16 Viele dieser Portale zeichnen sich schon heute über eine gute Bedienbarkeit für den normalen Nutzer aus. Jedoch existiert nicht die Möglichkeit, individuelle Datensätze zu erstellen und in verschiedenen Formaten herunterzuladen. Für Wissenschaftler sind je nach Fragestellung nur spezifische Parameter in ganz bestimmter Zusammensetzung (beispielsweise organisationoder personenbezogen sowie in zeitlicher Dimension) interessant. Die individuelle Erstellung von Datensätzen ist mit hohem Zeitaufwand verbunden, was in Anbetracht der tatsächlich vorhanden Daten und der heute vergleichsweise unkomplizierten technischen Umsetzbarkeit individueller Abfragen zum Thema werden muss. Die Datenanbieter müssen klar auf den wissenschaftlichen Wert der Daten aufmerksam gemacht, über Open Access informiert und in entsprechende Initiativen und Förderungen integriert werden.

6 Handlungsbedarf

Aus den bisher erfolgten Erklärungen zu Open Access in Bezug auf wissenschaftliche Daten sowie zu Problemen in diesem Feld werden im Folgenden kurz- bis langfristige Handlungsempfehlungen aufgelistet und kurz erläutert. Für eine bessere Übersichtlichkeit werden die entsprechenden Punkte unter thematisch verwandten Dächern zusammengefasst.

Wissenschaftssystem

- Verpflichtung im wissenschaftlichen Veröffentlichungssystem, Forschungsdaten zugänglich zu machen.
- Open Access als Grundsatz für die gute wissenschaftliche Praxis und als Element wissenschaftlicher Kultur etablieren.

103

_

Abgeordnetenwatch.de: http://www.abgeordnetenwatch.de.

Anreize für qualitativ hochwertige Datenerhebungen und Open Access durch materielle Entlohnung und angemessene Reputation. Aufklärung über Inhalte und Notwendigkeit von Open Access im Rahmen der wissenschaftlichen Ausbildung. Anerkanntes und verbindliches Zitationssystem für Daten, um den Wert von Daten zu verdeutlichen und den Prozess Datenerhebung aufzuwerten. Technische Umsetzung Schaffung klarer Verantwortlichkeiten für die Langzeitarchivierung sowie Förderung dezentraler institutioneller oder fachspezifischer Repositorien mit der Möglichkeit zur Vernetzung für die Auffindbarkeit über zentrale Suchmaschinen. Vorbild kann in weiten Teilen das Portal Web of Knowledge¹⁷ sein, das jedoch bislang nicht frei verfügbar ist, über das jedoch (fast) jeder wissenschaftliche Zeitschriftenartikel identifiziert werden kann. Stärkung der (Daten-) Managementkompetenzen von Wissenschaftlern mit großem Fokus auf dem wissenschaftlichen Nachwuchs. Initiativen, alte Forschungsdaten aufzubereiten und zugänglich zu Politik, Staat und Gesellschaft Förderung von Open Access Zeitschriften und Angeboten. Allgemein anerkanntes und an die Bedingungen angepasstes Lizenzierungsmodell für Datensätze (Klump 2006, S. 79). Vereinfachung des Urheberrechts mit explizitem Bezug zu Open Access und der Möglichkeit für Autoren, ihre wissenschaftlichen Werke und Daten unabhängig von Verlagsverträgen frei zugänglich zu machen. Ermöglichung zur Erstellung von individuellen Datensätzen über bestehende Plattformen und Aufklärung über die Bedeutung der

bereitgestellten Daten für die Wissenschaft.

¹⁷ ISIKnowledge: http://portal.isiknowledge.com.

7 Ausblick

Der vorliegende Beitrag hatte zum Ziel, in die Notwendigkeit sowie in die Grundproblematiken des Open Access mit explizitem Bezug auf Offene Wissenschaftsdaten einzuführen. Hierzu wurde der Handlungsbedarf in verschiedenen Feldern aufgezeigt. Bei Betrachtung dieser Themenfelder wird deutlich, dass es noch ein weiter Weg hin zu einem funktionierenden offenen Datenzugang ist und es sich hierbei um eine interdisziplinäre Herausforderung handelt. So sind bei der technischen Umsetzung insbesondere Informatikern gefragt, die jedoch für fachspezifische Lösungen die enge Abstimmung mit den entsprechenden Disziplinen benötigen. Betriebswirtschaftler, Psychologen, Soziologen und gegebenenfalls Kulturwissenschaftler sind dagegen insbesondere dann gefordert, mögliche Anreizstrukturen und Transformationsmöglichkeiten des Wissenschaftssystems zu untersuchen, um einen Kulturwandel hin zum Open-Access-Gedanken zu unterstützen. Ebenfalls wird das aktive Engagement von Rechtswissenschaftlern und Politologen bei der Erarbeitung möglicher Gesetzesänderungen unter Berücksichtigung der multiplen Interessen in Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft benötigt.

Big Data in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Eine Reflexion von Potentialen und Herausforderungen

Dezember 2013

Viktoria Beinrott

v.beinrott@zeppelin-university.net

Zusammenfassung: Big Data ist ein Trendthema, welches derzeit in den unterschiedlichsten Bereichen große Beachtung erfährt. Der rasante Anstieg des weltweiten Datenvolumens ist einer vieler Faktoren, der dazu beiträgt, dass Big Data als interessantes und effizientes Analysewerkzeug wahrgenommen wird. Langsam zieht auch die öffentliche Verwaltung in Deutschland die Technologie und ihren möglichen Nutzen näher in Betracht. Dieser Beitrag reflektiert Big Data im Kontext der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Mögliche Auswirkungen von Big Data werden anhand von positiven und negativen Potentialen analysiert. Die notwendigen Voraussetzungen innerhalb der Verwaltung sowie die Herausforderungen, die Big Data an die öffentliche Verwaltung stellt, werden betrachtet.

1 Problemstellung

Big Data ist ein Schlagwort, das seit den vergangenen drei bis vier Jahren zunehmend breiter diskutiert wird (Nature 2008; The Economist 2010). Es steht in engstem Zusammenhang mit dem exponentiellen Wachstum des weltweiten Datenvolumens (BITKOM 2012, S. 12). Diese Datenexplosion hat ihren Ursprung in der Digitalisierung (Gantz & Reinsel 2012). Mit dem Begriff der Datafication wird beschrieben, dass mittlerweile alle erdenklichen Aspekte menschlichen Lebens in Daten verwandelt werden (Cukier & Mayer-Schönberger 2013, S. 29). Im Alltag eines jeden Einzelnen wird dies daran deutlich, dass Smartphone, Social Media und das Internet der Dinge

normale Begleiter geworden sind. Mit diesen Gefährten geht das ständige Generieren von Daten einher (Weichert 2013, S. 3).

Das hat unter anderem dazu geführt, dass Daten mittlerweile als der neue Rohstoff unseres Jahrhunderts betrachtet werden (IT-Dienstleistungszentrum Berlin 2013, S. 4). Während im 20. Jahrhundert Öl als wichtigste Ressource gesehen wurde, sind es nun im 21. Jahrhundert Daten. Dieser Sichtweise wird zum Teil auch widersprochen (Thorp 2012). Stattdessen wird die Omnipräsenz der Digitaltechnik, die unsere Gesellschaft entscheidend prägt, als digitales Nervensystem beschrieben (Dumbill 2013, S. 2).

Big Data wird als einer der wichtigsten globalen Trends für das nächste Jahrzehnt gesehen. So ordnet der Gartner Hype Cycle 2013 Big Data als aufstrebende Technologie ein, die in fünf bis zehn Jahren das Produktivitätslevel erreicht haben wird (Rivera & van der Meulen 2013).

Der Markt für Big Data in Deutschland folgt dieser Trendbeschreibung. Laut Berechnungen des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) wuchs der Umsatz von Big Data in Deutschland von 351 Millionen Euro im Jahr 2012 auf 651 Millionen Euro im Jahr 2013. Für 2016 wird ein Umsatz von 1,7 Milliarden Euro prognostiziert (Puppe & Weber 2013).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Big Data ein Thema ist, mit dem sich die Gesellschaft auseinander setzen muss, da es in der Zukunft eine elementare Rolle spielen wird.

Bisher sind insbesondere Unternehmen daran interessiert, Big Data-Anwendungen zu nutzen, um ihre Strukturen effizienter zu organisieren und ihre Produkte optimal verkaufen zu können. Es stellt sich aber die Frage, wie der öffentliche Sektor mit Big Data umgehen sollte. Beispielsweise sieht Yiu in Big Data die Möglichkeit einer Transformation des öffentlichen Sektors (2012, S. 6).

Dieser Beitrag geht der Fragestellung nach, wie der potentielle Nutzen für die öffentliche Verwaltung in Deutschland zu sehen ist und welche Herausforderungen das Thema Big Data für den öffentlichen Sektor mit sich bringt.

Big Data wird von vielen Akteuren als Universalmittel propagiert, welches die großen Probleme der modernen Gesellschaft lösen könnte. Der vor-

liegende Beitrag soll diese Annahme kritisch im Kontext der öffentlichen Verwaltung reflektieren. Dabei wird der Fokus auf positive sowie negative Potentiale gelegt, die Big Data für die öffentliche Verwaltung beinhalten kann. Zudem werden die spezifischen Voraussetzungen und Herausforderungen an den Einsatz von Big Data-Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland analysiert.

Bisherige Veröffentlichungen thematisieren das Phänomen Big Data meist in Bezug auf das exponentielle Datenwachstum. Des Weiteren wird Big Data häufig allgemein beschrieben, wobei spezifische Aspekte wie der Schutz personenbezogener Daten oft vernachlässigt wurden (Cukier & Mayer-Schönberger 2013; Marr 2013a). Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Big Data im Kontext der Anwendungsmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung steht bislang noch am Anfang (Weichert 2013, S. 19).

Im folgenden Abschnitt soll das Phänomen Big Data zunächst im Detail bearbeitet werden. Dafür wird eine Arbeitsdefinition von Big Data dargelegt. Zudem soll ein kurzer Überblick über die Funktionsweise von Big Data gegeben werden.

Auf diesen Grundlagen baut der dritte Teil des Beitrags auf, welches sich Big Data in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland widmet. Zunächst werden die grundlegenden Aufgaben der deutschen Verwaltung skizziert. Danach werden die positiven und negativen Potentiale von Big Data in der öffentlichen Verwaltung analysiert. Im Anschluss daran werden die spezifischen Voraussetzungen und Herausforderungen dargelegt, die der Einsatz von Big Data in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bedeuten kann.

2 Grundlagen zu Big Data

2.1 Definition

Insgesamt lässt sich sagen, dass keine allgemeingültige Definition von Big Data existiert. Dennoch lässt sich grob skizzieren, dass es bei Big Data um die Analyse von sehr großen Datenmengen geht (Marr 2013a). Für eine präzise Definition ist der jeweilige Blickwinkel auf Big Data entscheidend. So gibt es in den verschiedenen Sektoren unterschiedliche Definitionen (IT-Dienstleistungszentrum Berlin 2013, S. 5).

Edd Dumbill, der Chefredakteur des Journals *Big Data*, nutzte die erste Ausgabe dieses frei zugänglichen Peer-Review-Journals, um seine Definition von Big Data vorzustellen:

"Big data is data that exceeds the processing capacity of conventional database systems. The data is too big, moves too fast, or doesn't fit the structures of your database architectures. To gain value from this data, you must choose an alternative way to process it" (Dumbill 2013, S. 1).

Diese Definition geht auf die technologischen Veränderungen ein, legt ihren Schwerpunkt aber auf Big Data als neue Entwicklungsstufe. Hier zeigt sich also, welche neuen Aspekte im Vergleich zu vorigen Technologien durch Big Data wichtig werden.

Auch wenn eine präzise Allgemeindefinition von Big Data nicht möglich ist, werden in der Debatte um Big Data dennoch Kerneigenschaften identifiziert (BITKOM 2012; Fessler 2013; Marr 2013b; Cacas 2013), die in dieser Untersuchung als definitorischer Rahmen dienen sollen. Diese Eigenschaften sind die sogenannten "Vs" von Big Data: *Volume, Variety, Velocity, Veracity* und *Value*.

Volume beschreibt die bereits dargestellte Explosion von Daten. Das Generieren von enormen Datenmengen geschieht innerhalb kürzester Zeit. Das kontinuierliche und exponentielle Wachstum der Daten kann aufgrund der hohen Geschwindigkeit der technologischen Weiterentwicklung nicht anhand eines bestimmten Schwellenwerts von Datengrößen festgelegt werden. Laut einer Studie des Marktforschungs- und Beratungsunternehmens IDC (International Data Corporation) wurden im Jahr 2012 weltweit 2,8 Zettabyte¹⁸ Daten produziert. IDC schätzt das Datenvolumen, welches im Verlauf des Jahres 2020 weltweit generiert sein wird, auf 40 Zettabyte (Gantz & Reinsel 2012).

Als weitere charakterisierende Eigenschaft von Big Data wird *Variety* gesehen. Dies beschreibt die Vielfalt an Datenquellen und Datenformaten und die daraus entstehende Komplexität, mit der umgegangen werden muss. Diese Vielfalt besteht beispielsweise aus internen und externen Daten, strukturierten und unstrukturierten Daten, aus dynamischen und

¹⁸ Ein Zettabyte ist eine 1 mit 21 Nullen.

statischen Daten, aus Text-, Audio-, Video- und Bilddaten, aus Daten, die bei der Kommunikation zwischen Maschinen anfallen sowie aus vielen weiteren Datenformaten (BITKOM 2012, S. 19). Eine Organisation muss in der Lage sein, Daten aus den verschiedenen Quellen mit den unterschiedlichsten Formaten integrieren und analysieren zu können.

Bei dem Merkmal *Velocity* geht es um die Geschwindigkeit, mit der die großen Datenmengen erzeugt, übertragen und analysiert werden. Dabei spielt die technisch mögliche Echtzeitanalyse mittlerweile eine große Rolle (Fessler 2013, S. 12).

Veracity beschreibt die Richtigkeit oder Verlässlichkeit der Daten. Die Qualität der vorhandenen Daten ist unterschiedlich, ebenso divergieren Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit des Informationsgehalts (ebd.). Es geht also darum, Unsicherheitsfaktoren zu erkennen und durch die Kombination mit weiteren unsicheren Daten und dem Hinterlegen eines Kontexts wichtige Details herauszufiltern (Schroeck et al. 2012, S. 5). So werden Meinungsäußerungen in sozialen Netzwerken beispielsweise als unsichere Daten gesehen, da sie nicht vorhersagbar sind. Dennoch enthalten sie wichtige Informationen und können in Verbindung mit weiteren Daten nützlich sein (Cacas 2013).

Der Begriff Value soll den Aspekt der Relevanz einbringen. Aufgrund der massenhaften Datengenerierung entstehen mehr und mehr Daten, die für eine spezifische Analyse nicht unbedingt wichtig sind (Thornhill 2013; Cacas 2013). Hier gilt es, relevantes Datenmaterial von der Mehrheit der irrelevanten Daten zu unterscheiden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die fünf Vs ein umfassendes Bild des Phänomens Big Data geben. Die Schlagworte enormes Datenwachstum innerhalb kürzester Zeit, die Vielfalt unterschiedlichster Datenquellen und -formate, die hohe Geschwindigkeit, mit der Daten generiert und analysiert werden sowie die Verlässlichkeit und die Relevanz der Daten beschreiben die Kerneigenschaften von Big Data. Durch sie werden Daten auf intelligente Weise verknüpft und neue Informationen können generiert werden. Diese Möglichkeit eröffnet der öffentlichen Verwaltung ein großes Potential, auf das im späteren noch eingegangen wird.

2.2 Technologie

Um sich die Funktionsweise von Big Data besser vorstellen zu können, soll kurz skizziert werden, wie eine Big Data-Anwendung arbeitet. Wichtig ist der MapReduce-Algorithmus, der von Google erfunden wurde. Dieses Programmiermodell ermöglicht die Berechnung großer Datenmengen innerhalb kürzester Zeit, wobei das Innovative die parallele Verteilung auf verschiedene Rechnerverbünde ist (IT-Dienstleistungszentrum Berlin 2013, S. 5). Bei MapReduce werden die Daten innerhalb von zwei Phasen verarbeitet. Zunächst wird in der Map-Phase die Anfrage in kleinere Teilanfragen aufgeteilt und parallel auf mehreren Clustern verarbeitet. In der Reduce-Phase werden die Ergebnisse aller Cluster gesammelt und ausgegeben (Hessische Zentrale für Datenverarbeitung 2012, S. 14).

MapReduce ist die Grundlage für das freie Framework Hadoop der Apache Software Foundation. Das Framework implementiert den MapReduce-Algorithmus technisch. Laut der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung ist es mit Hadoop möglich, die Leistung der Verarbeitung zu erhöhen und dabei das Prinzip von MapReduce beizubehalten (ebd.). Damit können sukzessive wachsende Datenvolumen verarbeitet werden, da einfach weitere Cluster genutzt werden können. Große Unternehmen wie beispielsweise Facebook und Amazon nutzen Hadoop (IT-Dienstleistungszentrum Berlin 2013, S. 8).

3 Big Data und die öffentliche Verwaltung in Deutschland

3.1 Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

In Bezug auf die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung konstatiert Isensee: "Der öffentliche Dienst ist nicht um der öffentlichen Bediensteten, sondern um der Bürger willen da, denen Verwaltungsdienstleistungen zu erbringen sind …" (2006, S. 131). Damit geht Isensee auf die Verpflichtung der Verwaltung ein, dem Gemeinwohl zu dienen.

In eine ähnliche Richtung geht die Beschreibung von Czwerwick, der die Verwaltung als "Hüterin" des Allgemeinwohls betrachtet (2009, S. 143). Beide Sichtweisen zeigen, dass der Verwaltung ein Aufgabenfeld zukommt, welches das Allgemeinwohl als übergeordnetes Ziel hat und die Bürger als spezifische Adressaten sieht.

Laut Grimmer können die Aufgaben, die die öffentliche Verwaltung in Deutschland erbringt, in drei Bereiche geteilt werden. Zum einen der Bereich des Gesetzesvollzugs, in dem die Verwaltung als Exekutive politische Entscheidungen umsetzt (2004, S. 11). Zum anderen umfasst ein weiteres Aufgabenfeld die ordnungsstaatliche Funktion. Hier nimmt die Verwaltung Anliegen und Probleme aus der Bürgerschaft auf, analysiert sie und verarbeitet sie innerhalb ihres Machbarkeitsrahmens (ebd., S. 11 f.). Als drittes Betätigungsfeld der öffentlichen Verwaltung nennt Grimmer die Selbstgestaltung der Organisation. Damit ist gemeint, dass die Verwaltung ihre Selbstorganisation danach ausrichten muss, dass sie ihre Aufgaben im gesetzten Rahmen¹⁹ optimal erfüllen kann (ebd., S. 12).

3.2 Potential von Big Data in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Big Data kann mit der Entdeckung der Kernspaltung verglichen werden. Die Spaltung von Atomen kann in Kernkraftwerken zur Gewinnung von Strom genutzt werden, gleichzeitig kann der Prozess aber auch zum Bau von Nuklearwaffen verwendet werden (IAEO 2013). Der Einsatz der Technologie ist vom Menschen abhängig.

Ebenso verhält es sich mit Big Data. Auch diese Technologie kann sowohl ihren positiven Nutzen als auch ihre negative Auswirkungen entfalten. Bisher wird Big Data innerhalb der öffentlichen Verwaltung nur relativ zurückhaltend hinsichtlich einer potentiellen Einsatzmöglichkeit diskutiert. Im Folgenden soll auf die unterschiedlichen Potentiale in der öffentlichen Verwaltung eingegangen werden.

3.2.1 Positives Potential

Im Allgemeinen wird Big Data ein enormes positives Potential zugeschrieben. Dies wird damit begründet, dass Big Data-Anwendungen neue Informationen generieren, Zusammenhänge entdecken, welche Menschen so nicht erkennen können. Diese neuen Informationen können in Entscheidungsprozessen aber durchaus sinnvoll sein (Yiu 2012, S. 15).

In Bezug auf die öffentliche Verwaltung verspricht Big Data das Erkennen und Lösen von Problemen noch bevor es zu gravierenden Effekten in der

¹⁹ Hierunter fallen beispielweise rechtliche Vorgaben wie das Zweckmäßigkeitsgebot sowie Auflagen, die sich aus dem Haushalt ergeben (Grimmer, 2004, S. 12).

Gesellschaft kommt (Weichert 2013, S. 6). Die Verwaltung könnte also mit Big Data dem Allgemeinwohl dienen. Yiu legt dar, dass die Verknüpfung von Daten, die bereits in den vielen verschiedenen Einheiten der Verwaltung vorhanden sind, nicht nur zu einem neuen Informationslevel führt, sondern auch enormes Potential beinhaltet, Verwaltungsvorgänge zu beschleunigen und damit den Bürgern einen besseren Service anzubieten (2012, S. 13). Die effektivere Nutzung von vorhandenen Daten würde dann auch eine Reduktion von Kosten und eine Erleichterung für die Steuerzahler bedeuten (ebd.). Auch dies wäre im Sinne der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, dem Bürger und dem Allgemeinwohl zu dienen sowie die eigene Organisationsstruktur zu optimieren.

Einige Autoren sehen in Big Data das Potential für bessere Entscheidungen und daraus resultierend für eine bessere Politik (Mullich 2013, S. 1; Cukier & Mayer-Schönberger 2013, S. 36). Dies wird damit begründet, dass die Anwendung von Big Data-Technologien neues Wissen generieren kann und ein größeres Wissen als vorteilhafter für das Fällen von Entscheidungen betrachtet wird (ebd.). Hierbei ist anzumerken, dass das neu geschaffene Wissen ausschließlich auf Daten basiert. Für Entscheidungen, die dem Allgemeinwohl dienen sollen, kann es aber gegebenenfalls sinnvoll sein, sich nicht ausschließlich auf datenbasierte Fakten zu verlassen, sondern auch aufgrund menschlicher Intuition und eines gewissen Bauchgefühls Entscheidungen zu treffen.

Wie bereits angedeutet, wird als positives Potential von Big Data in der öffentlichen Verwaltung ein verbesserter Service für den Bürger herausgestellt. Yiu (2012) spricht in diesem Zusammenhang von *Tailored Services*, also von maßgeschneiderten Dienstleistungen. Durch die Verknüpfung unterschiedlichster Daten werden das Verhalten, die Problemlagen und Bedürfnisse des einzelnen Bürgers analysiert. Dadurch ist die Verwaltung in der Lage jeweils individuell angepasst mit dem einzelnen Bürger zu agieren (Marr 2013c).

Mit der Anwendung von Big Data könnte beispielsweise sichergestellt werden, dass jeder einzelne Haushalt die Sozialleistungen erhält, für die er anspruchsberechtigt ist. Während derzeit die Bewohner eines Haushalts aus verschiedensten Gründen versäumen ihre Ansprüche geltend zu machen, könnte die Verwaltung mit Hilfe von Big Data garantieren, dass jeder Haushalt seinen Ansprüchen entsprechend behandelt wird und seine Leistungen erhält (Yiu 2012, S. 18). Damit kann die Verwaltung zu einer

gerechteren Gesellschaft beitragen und dem Allgemeinwohl dienen. Zudem sind ebensolche Dienstleistungen das konstituierende Merkmal der Verwaltung wie Isensee (2006, S. 131) sie beschrieben hat (siehe auch 3.1). Die Optimierung ihrer Aufgaben ist eine der Hauptanforderungen an die öffentliche Verwaltung. Mit Big Data scheint die Steigerung von effizienter und effektiver Aufgabenbewältigung in der öffentlichen Verwaltung sicher zu sein.

Der Einsatz von Big Data wird für die Verwaltung als mögliches Mittel zur Kostenreduktion gesehen. Durch das erhöhte Informationslevel, das durch Big Data geschaffen wird, können Organisationsstrukturen optimiert werden und damit kostengünstiger gestaltet werden (Marr 2013c). Zudem können durch einen maßgeschneiderten Bürgerservice Kosten eingespart werden, die durch standardisierte Dienstleistungen der Verwaltung entstehen. Durch Big Data kann von Anfang an zielgerichtet auf den individuellen Bürger reagiert werden (Weichert 2013, S. 7). Im Sinne der Notwendigkeit einer modernen Verwaltung, die auf die Bedürfnisse der Bürger eingeht, erscheint der Einsatz von Big Data-Anwendungen als sinnvoll.

Ein weiteres positives Potential von Big Data ist dessen Anwendung als Prognosewerkzeug (IT-Dienstleistungszentrum Berlin 2013, S. 6). Dabei wird die Technologie zum Erkennen von Trends und Zusammenhängen eingesetzt. So hat Google bereits im Jahr 2009 durch die Auswertung von Suchanfragen prognostizieren können, wie sich eine Grippewelle in den USA ausbreitet (Cukier & Mayer-Schönberger 2013, S. 33). Hier muss angemerkt werden, dass es sich nicht um eine Vorhersage, sondern vielmehr um Wahrscheinlichkeiten handelte, die Google mit der Analyse berechnen konnte. Dabei ist auch entscheidend, dass es sich im Sinne des Merkmals *Veracity* nicht umfassend um verlässliche Daten handelte, da zum Beispiel Schreibfehler ebenso in die Auswertung integriert wurden wie die veränderte öffentliche Meinung nach der Berichterstattung über die Auswertung durch Google (ebd., S. 33 f.). Damit ist ein verfälschtes Ergebnis in Hinsicht auf die Ausbreitung der Grippewelle durchaus möglich.

Dennoch kann man unter bestimmten Voraussetzungen davon ausgehen, dass Big Data dazu beitragen kann, dass die Verwaltung aufgrund von Meinungsanalysen in Echtzeit schneller auf Veränderungen in der Gesellschaft reagieren kann und im Zusammenspiel mit der Politik innerhalb eines früheren Stadiums eine entsprechend Anpassung ermöglicht wird (Yiu 2012, S. 18).

Konkrete Anwendungsbeispiele von Big Data in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gibt es derzeit noch nicht, denkbar sind aber einige Einsatzmöglichkeiten, die sich zum Teil aus den Erfahrungen aus der Big Data Initiative 2012 der Obama-Administration in den USA speisen (Executive Office of the President of the United States 2012).

Ein Aspekt, den die gesamte Welt seit Sommer 2013 kennenlernt, ist der Einsatz von Big Data bei Geheimdiensten. Mit der Verknüpfung unzähliger Daten und ihrer Auswertung sollen sowohl innere als auch äußere Sicherheit eines Landes gewährleistet, Terrorismus bekämpft und Cyberangriffen vorgebeugt werden (Marr 2013c). Auch wenn die Art und Weise der Datenbeschaffung und -auswertung diskutiert werden muss, sind innere und äußere Sicherheit zwei wichtige Bereiche, in denen Big Data positives Potential für das Allgemeinwohl entfalten kann. In Bezug auf die innere Sicherheit können Einsatzkräfte beispielsweise die Infrastruktur von Großveranstaltungen besser planen oder das Aufeinandertreffen gegnerischer Fußballanhänger vermeiden (Fessler 2013, S. 13).

Hinsichtlich der Infrastruktur kann die öffentliche Verwaltung mit dem Einsatz von Big Data den Verkehr in Städten optimieren. Durch die Kombination von Verkehrsdaten, Wetterdaten und Daten aus sozialen Netzwerken kann mit Hilfe der Echtzeitanalyse der Verkehr effizienter gesteuert werden (Marr 2013c).

Echtzeitinformationen können der öffentlichen Verwaltung auch bei der Verbesserung ihrer eigenen Organisationsstrukturen helfen. So lässt sich die Bewältigung von Aufgaben innerhalb der Verwaltung analysieren. Dabei können Fragen beantwortet werden, wie Referate und Ämter mit den unterschiedlichsten Herausforderungen umgehen. Dadurch kann die Organisation Wissen über ihre Funktions- und Lernweise gewinnen und damit wiederum an ihrer Effizienzsteigerung arbeiten (Yiu 2012, S. 17)

3.2.2 Negatives Potential

Im vorigen Kapitel wurden die negativen Implikationen von Big Data mit der Erwähnung der Überwachungs- und Spionageaffäre bereits angedeutet. Das unerlaubte Erfassen, Speichern und Auswerten von einer unendlichen Masse an Daten, insbesondere von personenbezogenen Daten, durch verschiedene Geheimdienste verletzt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Weichert 2013, S. 1). Weichert spricht in diesem Zusammenhang von der massenhaften "Ausbeutung" des Ein-

zelnen, dessen persönliche Daten ohne sein Wissen offen gelegt und genutzt werden (ebd.). Weichert warnt in diesem Kontext, dass "(d)er Algorithmus (...) zum angeblich unbestechlichen Maßstab für die gesellschaftlichen Phänomene gemacht" (ebd., S. 2) werde. Dabei würden entscheidende Aspekte wie Macht, der rechtliche Rahmen und gesellschaftliche Werte vernachlässigt werden (ebd.).

Diese Sichtweise offenbart die negativen Auswirkungen, die Big Data in der öffentlichen Verwaltung entfalten kann. Letztendlich ermöglicht die Technologie eine totale Überwachung des Einzelnen in Echtzeit durch den Staat. Der gläserne Bürger wäre damit ein alltäglicher Zustand, da die Kommunikations- und Bewegungsprofile eines jeden Menschen ständig abrufbar sind. Bereits jetzt sind die Bürger dem übermäßigen Datensammeln und auswerten großer Unternehmen wie Google und Facebook ausgesetzt (Marr 2013d).

In diesem Zusammenhang legt Yiu beispielsweise dar, dass beim Tracking des Onlinenutzungsverhaltens in sozialen Netzwerken Informationen über Beziehungen mit weiteren Daten verknüpft werden (2012, S. 28). Daraus lässt sich mit Hilfe der Suchfunktion Social Graph bei Facebook relativ klar der Verlauf einer Beziehung vorhersagen (ebd.). Diese Information kann wiederum weiter verwendet oder verkauft werden.

Die totale Überwachung, für die Big Data eingesetzt werden kann, lässt eine Dystopie wie sie der Film *Minority Report* zeichnet nicht unrealistisch wirken. In jener fiktiven Welt werden potenzielle Verbrecher festgenommen und verurteilt, noch bevor sie das vorhergesagte Verbrechen begangen haben (Cukier & Mayer-Schönberger 2013, S. 37).

Führt man den Gedankengang fort, kann die durch Big Data ermöglichte vollständige Überwachung der Bürger der öffentlichen Verwaltung als Manipulationswerkzeug dienen. Mit Hilfe der neu generierten Informationen können diese als Machtmittel eingesetzt werden, um Bürger auf eine gewisse Art zu überzeugen oder zu beeinflussen (Richards & King 2013, S. 43 f.). Dies steht im grundlegenden Gegensatz zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in einem demokratischen Staat. Dennoch ist es ein möglicher negativer Effekt, den es in die Debatte über Big Data in der öffentlichen Verwaltung einzubeziehen gilt.

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Macht über die Selektion von Daten und ihre Kombination beim Menschen liegt. Hier eröffnet sich also ein weiteres Manipulationspotential. Daraus muss gefolgert werden, dass die Analyseergebnisse von Big Data nicht neutral sein können, da jedes Individuum stets einem gewissen Bias ausgesetzt ist (Asay 2013). Wie die Resultate einer Big Data-Anwendung dann interpretiert werden, unterliegt ebenfalls keiner neutralen Perspektive und bietet weiteren Spielraum für Manipulationen (Neff 2013, S. 119).

Insgesamt kann das Machpotential, welches durch den Einsatz von Big Data in der öffentlichen Verwaltung geschaffen wird, missbraucht werden und kann sowohl geplant als auch ungewollt zu starker Diskriminierung Einzelner oder gesellschaftlicher Gruppen führen (Marr 2013d).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Big Data zu einem Ungleichgewicht führen kann, zwischen Akteuren wie der Verwaltung, die das Instrument nutzen können und denjenigen, die von der Anwendung des Analysewerkzeugs direkt betroffen sind und deren Daten dafür genutzt werden. Richards und King bezeichnen diesen Zustand als "winners and losers" von Big Data (2013, S. 45), der impliziert, dass es durch die Technologie zu einer erheblichen Diskriminierung kommen kann.

3.3 Potential von Big Data in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Aufgrund des umfassenden negativen Potentials von Big Data, ist die Grundvoraussetzung für die Nutzung des Instruments in der öffentlichen Verwaltung eine Struktur von offenen Daten. Es könnte eine Ebene von Vertrauen und Akzeptanz geschaffen werden, indem die Funktionsweise von Big Data in der öffentlichen Verwaltung transparent gemacht wird (Weichert 2013, S. 18). Dies könnte dadurch erreicht werden, dass entsprechende Algorithmen frei einsehbar gemacht werden. Außerdem gehört zu den Aspekten Transparenz und Vertrauen, dass Daten, die personenbezogen sind, anonymisiert und verschlüsselt werden (ebd., S.9).

Damit wird eine der größten Herausforderungen für den Einsatz von Big Data in der öffentlichen Verwaltung angesprochen: der Datenschutz personenbezogener Daten (Hessische Zentrale für Datenverarbeitung 2012, S. 15). Hier gilt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das bedeutet, dass das Individuum festlegt, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Grad die eigenen Daten weitergegeben werden (BMI 2013). Der Betroffene muss demnach ausdrücklich und freiwillig der Verarbeitung personenbezogener Daten zustimmen (Weichert 2013, S. 12). Zudem muss

eine Verarbeitung personenbezogener Daten immer an einen Zweck gebunden sein (ebd., S. 13).

Ein Personenbezug ist dann nicht mehr gegeben, wenn die Daten komplett anonymisiert sind, was laut Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) der Fall ist, wenn

" [...] Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können" (§3 Abs. 6 BDSG).

Weichert erläutert, dass eine wirksame Anonymisierung personenbezogener Daten daher bedeutet, dass Datensätze in Teildaten zerlegt, verteilt und vermischt werden müssen, sodass eine Deanonymisierung nicht mehr möglich ist (2013, S. 20). Eine schlichte Veränderung von Merkmalen wie Namen oder IP-Adressen sei keinesfalls ausreichend (ebd.). Entscheidend ist also, dass es im Hinblick auf Datenschutz und Anonymisierung eine authentische und offene Diskussion innerhalb der Gesellschaft gibt. Denn wie die Enthüllungen um die Geheimdienste gezeigt haben, ist die bisherige Anonymisierung in keinem Fall genügend (Neff 2013, S. 120).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der rechtliche Rahmen für einen möglichen Einsatz von Big Data in der öffentlichen Verwaltung besteht. Die entsprechenden Gesetze müssen angewendet werden. Gegebenenfalls müssen gesetzliche Regelungen allerdings an die Entwicklungen des digitalen Zeitalters auf bürgerfreundliche Weise angepasst werden, um klare Rechtssicherheit zu schaffen und dem Allgemeinwohl dienen zu können. Bisher bedeutet der Datenschutz für die weitere Entwicklung des Einsatzes digitaler Werkzeuge innerhalb der Verwaltung eines der größten Hindernisse. Zudem wird das Thema Datenschutz im Kontext von Big Data weder in der Verwaltung noch in der Wirtschaft proaktiv angegangen (Weichert 2013, S. 19).

Aktuelle Entwicklungen, die aus der Geheimdienst-Affäre resultieren, zeigen, dass Datenschutz im Zusammenhang mit Big Data in der Zukunft ein elementares Thema spielen wird. Dies lässt sich beispielsweise an der Initiative der großen US-Unternehmen wie Google, Microsoft und weiteren erkennen, die sich gemeinsam in einem offenen Brief an Präsident Obama und den US-Kongress wenden, um begrenzte Befugnisse der Geheim-

dienste einzufordern (AoI et al. 2013). Auch aus der internationalen Zivilgesellschaft regt sich am Internationalen Tag der Menschenrechte (10. Dezember) eine Initiative von Autoren, die für den Datenschutz eintritt (Zeh et al. 2013). Man kann also davon ausgehen, dass der Druck auf Regierungen und damit auch auf die Verwaltung sich mit dem Thema intensiv auseinanderzusetzen weiter wachsen wird.

Zu den Herausforderungen des Einsatzes von Big Data in der öffentlichen Verwaltung gehört das Finden der Balance. Es ist deutlich geworden, dass Big Data sowohl positiven Nutzen als auch negative Entwicklungen hervorrufen kann. Für die verschiedenen Anspruchsgruppen kann dies ganz unterschiedlich ausfallen. Deshalb ist es insbesondere für die Verwaltung wichtig, in Anbetracht ihrer Aufgabe dem Allgemeinwohl zu dienen, eine Analyse der Akteure vorzunehmen und die Balance zwischen Ausbeutung und sinnvoller Nutzung von Daten und Schutz persönlicher Daten und dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu finden (Polonetsky & Tene 2013, S. 27 f.). Dabei ist eine Kosten-Nutzen-Analyse für die Entwicklung und Einführung von Big Data-Anwendungen, die dem Datenschutz folgen, ebenfalls notwendig.

Hierbei kann es unter Umständen sinnvoll sein, eine zentrale Institution innerhalb der Verwaltung zu schaffen, die Ansprechpartner in Bezug auf Big Data ist. Diese müsste mit Experten besetzt sein. Wichtig dabei ist, dass es sich nicht um externe Experten handelt, sondern dass das vorhandene Personal innerhalb der öffentlichen Verwaltung entsprechend ausgebildet wird. Letztendlich muss jeder Verwaltungsmitarbeiter mit der Technologie umgehen können. Im Kern geht es also um eine Institution, die sowohl Ansprechpartner als auch Ausbilder für den Bereich Daten und Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung ist (Yiu 2012, S. 25). Bisher mangelt es der Verwaltung an gut ausgebildetem Personal in diesem Bereich (Mullich 2013, S. 3).

Für die Debatte über den Einsatz von Big Data in der öffentlichen Verwaltung gilt es zudem, klar zwischen Kausalität und Korrelation zu unterscheiden. Big Data kann konkrete Fragen beantworten, die nach dem "was" fragen. Mit Hilfe der Technologie können aber keine Informationen über die Gründe für die festgestellten Korrelationen identifiziert werden (Weichert 2013, S. 8). Cukier und Mayer-Schönberger sehen darin kein Problem, da die Korrelation ihrer Ansicht nach im Allgemeinen eine ausreichende Information darstellt (2013, S. 29). Andere Autoren wider-

sprechen dem, da insbesondere im Kontext der öffentlichen Verwaltung Kausalitäten entscheidend seien (Asay 2013).

Die schiere Menge an Daten und die Möglichkeit, diese auszuwerten, bedeute nicht automatisch, dass aus den generierten Informationen gute Entscheidungen entstehen würden (Yiu 2012, S. 23; Shah, Horne & Capellá 2012, S. 23). Vielmehr ist im Kontext von Big Data auch ein *big judgement* notwendig, bei dem die Verwaltung sich zunächst strategisch aufstellen und ihre konkreten Ziele und Fragestellungen bestimmen muss. Darauf aufbauend kann entschieden werden, ob Big Data im gegebenen Rahmen der öffentlichen Verwaltung ein sinnvolles Instrument sein kann, welches dann verantwortungsvoll eingesetzt werden muss (Yiu 2012, S. 33).

4 Fazit

Der vorliegende Beitrag hat sich mit dem zukunftsweisenden Trendthema Big Data beschäftigt. Die Fragestellung war, welche Potentiale Big Data für die öffentliche Verwaltung in Deutschland hat und welche Herausforderungen bewältigt werden müssen. Dazu wurden in einem definitorischen Rahmen zunächst die fünf Kerneigenschaften von Big Data identifiziert, die ein grundlegendes Verständnis des Phänomens geben. Weiterhin wurde die technische Funktionsweise, die hinter Big Data steht, kurz skizziert.

Um der Frage der Potentiale und Herausforderung von Big Data innerhalb der Verwaltung nachzugehen, wurden zunächst die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung dargestellt. Dabei zeigte sich, dass übergeordnetes Ziel und Sinn und Zweck der Verwaltung das Gemeinwohl und der Bürger sind.

Darauf aufbauend wurden die Auswirkungen von Big Data in der öffentlichen Verwaltung anhand des positiven und negativen Potentials betrachtet. Es konnte festgestellt werden, dass Big Data eine Fülle an Verbesserungen beinhalten kann, etwa dem Allgemeinwohl auf effiziente Weise dienen, Kosten reduzieren oder durch Prognosen besser zu reagieren. Bei der Analyse der möglichen negativen Auswirkungen von Big Data in der öffentlichen Verwaltung wurde eine Vielfalt an Bedrohungen erkannt wie beispielsweise das Macht- und Manipulationspotential, welches das Instrument innerhalb der öffentlichen Verwaltung bedeuten könnte, sowie die Möglichkeiten der Diskriminierung.

Aufgrund der Analyse von positivem und negativem Potential konnten Voraussetzungen und Herausforderungen für den Einsatz von Big Data in der öffentlichen Verwaltung abgeleitet werden. Dabei zeigte sich, dass eine Struktur offener Daten eine grundlegende Voraussetzung für Big Data in der öffentlichen Verwaltung ist. Zudem stellte sich heraus, dass der Datenschutz ein essentieller Aspekt ist, insbesondere die Herausforderungen an eine wirksame Anonymisierung personenbezogener Daten. Insgesamt wurde festgestellt, dass der Einsatz von Big Data in der öffentlichen Verwaltung nach voriger Strategieausarbeitung sinnvoll abgewogen werden muss.

Letztlich lässt sich festhalten, dass Big Data ein wichtiges Thema ist, mit dem die Verwaltung sich intensiv und sofort beschäftigen muss. In der Diskussion um einen möglichen Einsatz darf das Gefahrenpotential nicht vernachlässigt werden. Mit seiner Forderung "put outcomes before capabilites" (Yiu 2012, S. 7 f.) weist Yiu auf die Notwendigkeit des Abwägens hin. Ebenso wie durch das Wissen und die Möglichkeit der Kernspaltung muss die Technologie Big Data nicht zwingend angewendet, sondern zielund sinngerichtet eingesetzt werden. Daher ist eine offene, gesellschaftliche Debatte notwendig, die den rechtlichen Rahmen und die konkreten Ziele, mit denen Big Data in der Verwaltung genutzt werden soll, herausfiltert.

Entscheidend ist, dass die positiven Möglichkeiten von Big Data in das demokratische System der Bundesrepublik integriert werden, ohne dabei die negativen Effekte entstehen zu lassen. Damit kann die Verwaltung Vorbild für Wirtschaft und Gesellschaft werden.

TEIL III: ÖFFNUNG VON PROZESSEN UND SYSTEMEN

Missverständnis Bürgerhaushalt

Beteiligungshaushalte in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Partizipationswunsch und Beratung – Bestandaufnahme, Kritik und Erfolgsfaktoren

Januar 2012

Mario Schreiner m.schreiner@zeppelin-university.net

Zusammenfassung: Diese Untersuchung stellt eine wissenschaftliche Replik auf die Hauptkritikpunkte in der Debatte um Beteiligungshaushalte in Deutschland dar. Hierfür werden zunächst einige Ursachen für ein Aufkommen des Instruments veranschaulicht und eine grundlegende definitorische Abgrenzung der spezifischen Variante des Beteiligungshaushalts vom idealtypischen Modell des Bürgerhaushalts vorgenommen sowie eine Bestandsaufnahme durchgeführt. Anschließend werden die Argumente Beteiligungshaushalte seien (i) aufgrund zu geringer Beteiligung ihre Kosten nicht wert, (ii) als Einfallstor für Interessengruppen zu sehen sowie (iii) nicht repräsentativ vorgestellt, kritisch reflektiert und eingeordnet.

1 Einleitung

Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die Feststellung, dass sich die repräsentative Demokratie in vielen westlichen Ländern wenn nicht gar in einer faktischen, so doch zumindest in einer gefühlten Umbruchsphase befindet. Als Beleg hierfür werden mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland drei Beobachtungen angeführt. Erstens lässt sich eine langfristige und zunehmende Verdrossenheit der Bürger gegenüber traditionellen politischen Institutionen konstatieren (vgl. hierzu etwa Ergebnisse einer Umfrage des Forsa-Instituts im Auftrag des Magazins Stern aus dem Jahr 2011 oder Embacher 2009). Diese speist sich zum einem aus dem Gefühl einer zunehmenden Machtlosigkeit der Politik angesichts der an Komplexität zunehmenden Natur heutiger Probleme (etwa: Wirtschafts- und Finanzkrise, Klimawandel). Zum anderen verstärkt sich bei den Bürgern die

Wahrnehmung, die Politik handele an ihren Interessen vorbei oder diesen entgegen (beispielsweise: Verlängerung der AKW-Laufzeiten, Stuttgart 21, Bankenrettung durch Steuergelder). Zweitens erlebt das Thema des Open Government (Öffnung von Staat und Verwaltung) (von Lucke 2010), dessen theoretisches Fundament als Weiterentwicklung der traditionellen repräsentativen Demokratie – und damit als Antwort auf die (gefühlte) Krise der selbigen – verstanden werden kann, in den letzten Jahren zunehmende Beachtung und Relevanz. Diese beschränkt sich nicht mehr nur auf die akademische Fachliteratur und den angelsächsischen Raum, sondern hat spätestens mit dem Wahlerfolg der Piratenpartei bei der Landesparlamentswahl Berlins 2011 auch in Deutschland die Aufmerksamkeit der etablierten politischen Vertreter sowie der breiten Masse erreicht. Und drittens deutet das anhaltend hohe zivilgesellschaftliche Engagement sowie die vermehrten Bürgerbewegungen und die wieder aufflammende Protestkultur in Deutschland darauf hin, dass sich die Bürger zwar teilweise nicht mehr von den traditionellen Institutionen vertreten fühlen und sich von diesen abkehren, sich jedoch noch immer für politische Themen und die Lösung von gesellschaftspolitischen Problemen interessieren (val. hierzu Bartsch 2009; Eilfort 2009; Glodzinski 2010 und Norris 2006). Man könnte demnach eher von einer Parteien- (oder Institutions-) statt einer allgemeinen Politikverdrossenheit reden.

In dieser Dynamik hat sich über die letzten Jahre eine spezifische Ausgestaltung des Open-Government-Ansatzes in mehreren Gemeinden und Städten Deutschlands etabliert, die als Instrument der Demokratie-Erweiterung verstanden werden kann: der Bürgerhaushalt.²⁰ Dieses Instrument zielt darauf ab, das Haushaltswesen den Bürgern gegenüber transparent zu machen und diese in selbiges mit einzubeziehen. Dabei waren in den letzten Monaten vermehrt Stimmen zu hören, die sowohl den theoretischen Ansatz als auch dessen konkrete Ausgestaltung stark kritisierten und als nicht umsetzenswert befanden (vgl. hierzu vor allem Eisel 2011a und Rösmann 2011). Oftmals war an dieser Ablehnung jedoch ein grundsätzliches Missverständnis über das Konzept des Bürgerhaushalts, der in Deutschland bislang nicht in seiner theoretischen Idealform, sondern als Beratungsinstrument in der konkreten Form des Beteiligungshaushalts umgesetzt wurde, herauszuhören (dazu mehr im folgenden Kapitel). Um

Herzberg et al. (2006) beurteilen den Bürgerhaushalt gar als "das erfolgreichste Partizipationsinstrument der letzten 15 Jahre."

diesbezüglich weiter Aufklärung und einen Beitrag zu zukünftigen, reflektierten Abwägungen zu leisten, möchte sich dieser Beitrag den Hauptkritikpunkten am Konzept des Beteiligungshaushaltes annehmen, diese einordnen und kritisch hinterfragen.

Als notwendige Grundlage der Analyse wird im Folgenden mit einer Bestandsaufnahme des Instruments des Beteiligungshaushalts in Deutschland begonnen (Kapitel 2). Dabei soll veranschaulicht werden, wie sich ein Beteiligungshaushalt definiert, in welchen Varianten er ausgestaltet werden kann, welche Intentionen, Ziele und Chancen mit ihm verbunden werden und wie er aktuell in der Bundesrepublik Deutschland vertreten ist. Anschließend werden im Hauptteil des Beitrags drei fundamentale Kritikpunkte in der Diskussion über Beteiligungshaushalte aufgeführt, eingeordnet und analysiert (Kapitel 3). In einem Schlussfazit mit abschließender Reflexion werden schließlich die gewonnen Erkenntnisse zusammengefasst und zukünftige Herausforderungen und Fragestellungen aufgezeigt (Kapitel 4).

2 Das Instrument des Beteiligungshaushalts in Deutschland

Viele Enttäuschungen und Kritiken, denen sich die bestehenden Beteiligungshaushalte in Deutschland ausgesetzt sehen, sind auf ein falsches Grundverständnis beziehungsweise eine irreführende Kommunikation zurückzuführen. In ihnen wird beklagt, dass die von den Bürgern gemachten haushaltsrelevanten Vorschläge und Prioritäten in der endgültigen Haushaltsaufstellung durch Parlament oder Rat meist keine oder nur geringfügige Berücksichtigung finden (vgl. hierzu exemplarisch pnn.de 2011). Zwar mag diese Enttäuschung – gerade angesichts oftmals im Vorfeld entsprechend verheißender Kommunikation – durchaus nachvollziehbar sein, jedoch liegt ihr ein Missverständnis zugrunde. Was Enttäuschte und Kritiker hier nämlich einfordern, ist eine Anwendung des Konzepts des "echten" Bürgerhaushalts im idealtypischen Modell, bei dem die Bürgerschaft den Haushaltsplan gemeinsam aufstellt und diesen auch verbindlich beschließt (von Lucke et al. 2011, S. 21). Am nächsten kommt man diesem Idealtypus noch in Porto Alegre, Brasilien, das als Geburtsstätte des Bürgerhaushalts bekannt ist. Doch selbst in Porto Alegre, wo man sich ursprünglich für größere Transparenz und bürgerliche Mitwirkung im Haushaltswesen entschied, um der verbreiteten Korruption der gewählten Entscheidungsträger entgegen zu wirken, behält sich der Stadtrat geringfügige Änderungen am bürgerlichen Entwurf vor (ebd., S. 21).

Ein solches direktdemokratisches, "nichtrepräsentatives Mitentscheidungsinstrument" (Märker 2011, zit. nach von Lucke et al. 2011, S. 12) ist in der repräsentativen Demokratie Deutschlands "auf Bundesebene wie in Baden-Württemberg auf Landes- und kommunaler Ebene derzeit nicht zulässig" (ebd., S. 12). Dementsprechend sind die bisherig vorhandenen Bürgerhaushalte in Deutschland als sogenannte Beteiligungshaushalte konzipiert. Ein Beteiligungshaushalt kann dabei definiert werden als nichtrepräsentatives Mitberatungsinstrument, bei dem vor der Haushaltsdebatte die Haushaltsplanaufstellung unter Einbindung der Bevölkerung erfolgt, ohne dass deren Beiträge verbindlichen Charakter für Parlament oder Rat haben. Dies geschieht meist unter Zuhilfenahme einer spezifischen Internetplattform, auf der Bürger eigene Vorschläge und Bedenken einbringen und die anderer bewerten, kommentieren und priorisieren können. Die bürgerschaftlichen Beiträge werden anschließend entweder direkt oder nach einer Selektion durch Fachämter an Parlament oder Rat zur Beratung und Entscheidung weitergeleitet (vgl. von Lucke et al. 2011, S. 12). Zum Leidwesen einer differenzierten und genauen Debatte hat sich in Deutschland jedoch für den Beteiligungshaushalt als nicht-bindendes und nicht-repräsentatives Beratungsinstrument der irreführende (Ober- und idealtypische) Begriff des "Bürgerhaushalts" etabliert (vgl. etwa Franzke & Kleger 2006 und Taubert et al. 2011).

Beteiligungshaushalte treten in Deutschland bislang in zwei grundsätzlichen Varianten auf: als *Investitionshaushalte* und als *Sparhaushalte*. (1) Bei einer Ausgestaltung des Beteiligungshaushaltes als Investitionshaushalt bringen die Bürger Vorschläge, Bewertungen und Präferenzen über zukünftige Investitionen und Ausgaben ein. Hierfür wird oftmals ein bestimmter Anteil des Gesamtbudgets explizit dem Investitionshaushalt zugeschrieben. So erfolgte es etwa im Berliner Bezirk Lichtenberg,²¹ in dem "für die beteiligungsrelevanten Bereiche jedes Jahr rund 32 Mio. EUR zuzüglich 5 Mio. EUR für Bauinvestitionen zur Verfügung" (von Lucke et al. 2011, S. 12) gestellt werden. Bereits seit 2006 werden in Lichtenberg regelmäßig alle 250.000 Bewohner unter dem Motto "Wir rechnen mit Ihnen" eingeladen und aufgefordert, sich an der Haushaltsaufstellung zu

²¹ Bügerhaushalt Berlin-Lichtenberg: http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de.

beteiligen. Die schriftlich zu begründende finale Entscheidung über die tatsächliche Umsetzung der bürgerlichen Anregungen, die sowohl online als auch schriftlich sowie bei den 13 Stadtteil- und Bürgerversammlungen eingebracht werden können, liegt schließlich bei der Bezirksverordnetenversammlung (von Lucke et al. 2011, S. 12). (2) Vergleichbar stellen sich die Kompetenzen bei der Variante des Sparhaushaltes dar, bei der die Bürger jedoch keine Investitionsvorschläge einbringen, sondern aufgefordert werden zum Erreichen eines bestimmten Sparziels durch Sparvorschläge und Steuersätze beizutragen (ebd. 2011, S. 13). Derartige Beteiligungshaushalte wurden in der Vergangenheit etwa in Bonn oder Solingen umgesetzt.²²

Mit dem Einsatz von Beteiligungshaushalten werden verschiedene Intentionen und Ziele verfolgt, die hier auszugsweise aufgeführt werden sollen. So gehen Beteiligungshaushalte mit einer größeren Transparenz hinsichtlich der Haushaltsaufstellung einher. Weiterhin bieten sie das Potential, die eingangs angesprochene Kluft zwischen Politik und Bürgern zu verringern, indem diese durch Beteiligungsangebote eingebunden und um Entscheidungshilfen für ihre demokratischen Vertreter gebeten werden. Nicht zu unterschätzen ist diesbezüglich die Tatsache, dass die Teilnahme an einem Beteiligungshaushalt Bürgern veranschaulicht, welchen Restriktionen und Kompromissabwägungen Politiker aufgrund von stark begrenzen Ressourcen und bürgerlicher Meinungsvielfalt bei der Entscheidung über den Haushalt ausgesetzt sind. Weiterhin gehen Beteiligungshaushalte mit der Hoffnung nach einer angemessenen Prioritätensetzung, größerem bürgerlichem Engagement sowie verstärkter Legitimation einher.

Eine abschließende Bestandsaufnahme soll anhand der Ergebnisse des 4. Statusberichts über Bürgerhaushalte in Deutschland der Bundeszentrale für politische Bildung erfolgen.²³ Dieser legt dar, dass (i) in acht Kommunen die Einführung eines Bürgerhaushaltes durch den Rat beschlossen wurde, (ii) in 55 weiteren Kommunen der Bürgerhaushalt eingeführt und dort zum ersten oder zweiten Mal durchgeführt wurde sowie, dass (iii) in zehn Kommunen der Bürgerhaushalt fortgeführt und dementsprechend bereits zum

_

²² http://www.bonn-packts-an.de; http://www.solingen-spart.de.

²³ Auch hier gilt es wieder zu beachten, dass die BPB nicht den spezifischen Begriff des Beteiligungshaushaltes, sondern den des irreführenden idealtypischen Oberbegriffs "Bürgerhaushalt" verwendet.

dritten Mal oder häufiger durchgeführt wird. Des Weiteren wird (iv) in 107 Kommunen über die Einführung eines Bürgerhaushaltes diskutiert, während (v) in lediglich sechs Kommunen das Konzept des Bürgerhaushaltes auf das Abstellgleis geraten und entsprechend nicht mehr durchgeführt wird. Insgesamt konstatiert der Bericht einen Anstieg in fast allen Sparten und verdeutlicht damit die zunehmende Relevanz des Instruments des Bürgerhaushaltes auf kommunaler Ebene (vgl. BPB 2011, S. 1 ff.).

3 Kritik und Replik – Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Nach der erfolgten Abgrenzung des in Deutschland angewandten Beteiligungshaushaltes vom idealtypischen Modell des *echten* Bürgerhaushaltes sowie einer Bestandsaufnahme, sollen im Folgenden die Hauptkritikpunkte an Beteiligungshaushalten in Deutschland formuliert, eingeordnet und reflektiert werden. Intention dieser Analyse ist es, auf falschen Prämissen beruhende Argumente zu widerlegen, stichhaltige Kritik als Anstoß zur Reflexion des Konzepts ernst zu nehmen, um schließlich einen Ausblick über Herausforderungen und Erfolgsfaktoren einer zukünftigen Weiterentwicklung und Anwendung des Konzepts geben zu können.

3.1 Beteiligungshaushalte und geringe Beteiligung

Beteiligungshaushalte werden meist als Instrument der Demokratie-Erweiterung präsentiert und entsprechend mit der Intention eingeführt, mehr Bürgerbeteiligung zu generieren. An dieser demokratischen Komponente setzt der am häufigsten zu hörende Kritikpunkt an Beteiligungshaushalten an: Die geringe Beteiligung rechtfertige die Kosten des Prozesses oder gar eine Berücksichtigung der Ergebnisse nicht. Stephan Eisel, einer der Meinungsführer in der Debatte, urteilt etwa: "Alle (!) Stichproben zeigen ... eine *vernichtend* geringe Teilnahme" (Eisel 2011b, Hervorhebung durch den Verfasser). Ähnlich schätzt auch Rainer Holzkampf, Redakteur der Tageszeitung Neue Westfälische, mit Blick auf die erste Runde des Gütersloher Beteiligungshaushaltes die Beteiligung von 1,7 Prozent als "unterirdische Quote" (Knopp 2011) ein.

In der Tat schneidet die bürgerliche Beteiligung an bisherigen Beteiligungshaushalten im Vergleich zu anderen, länger etablierten demokratischen Beteiligungsverfahren schwach ab. So erreichte der Kölner Beteiligungs-

haushalt 2009 mit knapp 10.000 registrierten Nutzern lediglich eine Beteiligung von 1,2 Prozent der Wahlberechtigten beziehungsweise 2,6 Prozent der Wähler bei der Kommunalwahl 2009. Die 552 am Beteiligungshaushalt 2009 der Stadt Hamburg registrierten Bürgern machen gar einen "nicht mehr zu messende[n] verschwindende[n] Anteil der über 1,2 Millionen Hamburger Wahlberechtigten" (Eisel 2011b) aus. Geringfügig besser, aber auf ähnlich niedriger Beteiligungsstufe wie in Köln, stellen sich die Ergebnisse der Beteiligungshaushalte in Solingen (2,8 Prozent der Wahlberechtigen, 6 Prozent der Wähler bei der Kommunalwahl 2009), Essen (0,8 beziehungsweise 1,7 Prozent Beteiligung) sowie Gütersloh dar (2,1 beziehungsweise 4,2 Prozent Beteiligung) (Eisel 2011b). Augenscheinlich zusätzliche Schlagkraft erhält die Kritik der geringen Beteiligung, wenn man berücksichtigt, dass in den bereits niedrigen Beteiligungsquoten auch noch eventuelle Doppelanmeldungen enthalten sind, auf die im Folgenden noch genauer eingegangen werden soll.

Darüber hinaus sehen sich Beteiligungshaushalte mit dem Vorwurf konfrontiert, sie würden wenig Ertrag bei relativ hohen Kosten einbringen (Kleinfeld 2011). Fakt ist, dass die Durchführung eines Beteiligungshaushaltes zunächst mit dem Aufwand zusätzlicher Ressourcen verbunden. Diese können unterschiedliche Form annehmen. Um dem Aufwand eines gelungenen Beteiligungshaushaltes gerecht zu werden, sollte eine Kommune etwa mit der Schaffung von zwei neuen Stellen rechnen. Da dies aufgrund der derzeitigen finanziellen Kapazitäten deutscher Kommunen meist nicht leistbar ist, lässt sich beobachten, dass die mit der Einführung und Durchführung eines Beteiligungshaushaltes verbundenen Aufgaben und Verantwortungen oftmals bereits bestehenden Stellen (etwa in Form eines neutralen Vermittlers in der Kämmerei) zusätzlich aufgebürdet werden (vgl. ebd.). Weitere Kosten, die entstehen, um der Einführung zusätzlicher Stellen zu entgehen, ergeben sich zudem aus dem Kauf eines Softwarepakets zur Schaffung der benötigten Webplattform. Egal, für welche Art der Ausgestaltung sich eine Kommune schließlich entscheidet, es lässt sich kaum widersprechen, dass Beteiligungshaushalte mit zusätzlichen Kosten verbunden sind. Darauf ließe sich erwidern, dass uns dies – gerade im Vergleich zu anderen streitbaren und weitaus teureren öffentlichen Investitionen – unsere Demokratie wert sein muss. Ein solches Argument ist jedoch dem normativ-politischen Diskurs zuzuordnen und soll an dieser Stelle dementsprechend nicht weiter wissenschaftlich behandelt werden. Kritisch reflektiert werden soll dagegen das zweite argumentative

Standbein der Kritik zu hoher Kosten von Beteiligungshaushalten, nämlich die Behauptung, sie brächten nur wenig Ertrag. Dieser Vorwurf basiert wiederum auf zwei Prämissen: (i) Die von den Bürgern eingebrachten Präferenzen fänden eh keine Berücksichtigung (in Kapitel 2 bereits teilweise als Missverständnis des Beteiligungshaushaltes mit dem Bürgerhaushalt im idealtypischem Modell entkräftet). (ii) Bisherige Beteiligungshaushalte seien im Vergleich zu anderen demokratischen Beteiligungsverfahren von sehr geringer Beteiligung gekennzeichnet (in diesem Abschnitt eingangs als stichhaltig befunden), und dementsprechend grundsätzlich sowie als Instrument zur Demokratie-Erweiterung ungeeignet. Letzteres soll kritisch reflektiert und durch zwei Gegenargumente genauer eingeordnet werden.

(1) Zwar beteiligt sich bisher nur ein geringer Anteil der Bürgerschaft an bestehenden Beteiligungshaushalten, doch kann diesem durch die inhärenten Prozesse und Charakteristika eines Beteiligungshaushaltes ein vorher unerreichter Grad an Transparenz und verstärkter Partizipationsmöglichkeit vermittelt werden.²⁴ Ein solches "Weg von der Mobilisierungstheorie, hin zur Verstärkungstheorie" (Eisel 2011b), das besagt, dass sich im Internet nicht neue Köpfe für politische Themen werben, sondern diejenigen, die bereits ein ausgeprägtes politische Interesse haben, verstärkt einbinden lassen, soll an dieser Stelle – anders als in Stephan Eisels kritischer Argumentation²⁵ – als durchaus positiv gewertet werden. Entspricht es doch gänzlich der Grundintention des Beteiligungshaushaltes als Mitberatungsinstrument, nichtrepräsentatives das die legitimierten politischen Entscheidungsträger nicht ersetzen, sondern mit tiefer gehender bürgerlicher Einbindung ergänzen will.

(2) Auch wenn Beteiligungszahlen von 10.000 Nutzern oder 1,2 Prozent Wahlberechtigter (Köln) beziehungsweise 1.600 Nutzern oder 2,1 Prozent

Zu diesen Charakteristika zählt auch die mit der Einführung eines Beteiligungshaushaltes verbundene Explizitmachung des Wunsches der öffentlichen Verwaltung nach bürgerlichem Input bei der Haushaltsaufstellung. Zwar konnten Bürger auch zuvor bereits an Haushaltssitzungen als Besucher teilnehmen und dort Wortbeiträge einbringen, doch vermittelt die Einführung eines Beteiligungshaushaltes eine gänzlich höhere Wertschätzung bürgerlicher Beteiligung. Dies muss sowohl auf Seiten der Bürgerschaft wie auch lokaler Medien erst noch auf breiter Basis akzeptiert und verinnerlicht werden.

Unabhängig vom Untersuchungsgegenstand dieser Untersuchung ist zudem anzufügen, dass dieser von Eisel konstatierte politikwissenschaftliche Trend etwa durch die Beobachtungen im Arabischen Frühling angezweifelt werden darf. Dort gelang es in beispielhafter Form durch Internetanwendungen zuvor politisch lethargische Massen zu mobilisieren. Wahrscheinlicher scheint demnach eine Kombination von Mobilisations- und Verstärkungstheorie.

Wahlberechtigter (Gütersloh) im Vergleich zu anderen demokratischen Beteiligungsverfahren zunächst niedrig wirken, sind doch zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Zum einen handelt es sich bei der Haushaltsthematik um einen speziellen und hochkomplexen Fachbereich öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, bei dem Interesse und Expertise selbst bei den gewählten politischen Vertretern relativ schwach verteilt sind. Bedenkt man hinzu, dass Haushalte über Jahrzehnte hinweg in Form von Berichten mit hohen dreistelligen, oftmals gar vierstelligen Seitenzahlen präsentiert wurden, denen zuvor wenig einladende, langwierige Ratssitzungen (mit entsprechend geringer bürgerlicher Teilnahme) vorausgingen, kann relativ geringes Interesse und Fachwissen seitens der Bürgerschaft nicht verwundern. Doch kann genau hier ein Beteiligungshaushalt ansetzen, indem Komplexität und Schwierigkeit durch strukturelle und grafische Aufarbeitung reduziert und Inhalte (für Bürger wie Verwaltungsmitarbeiter/Politiker gleichermaßen) leicht verständlich veranschaulicht werden. Zum berücksichtig werden, dass anderen muss die Beteiligungszahlen in Kommunen mit Beteiligungshaushalten zwar relativ niedrig sein mögen, sie jedoch die dortige bürgerliche Beteiligung an Haushaltsdebatten vor der Einführung des Instruments um ein Vielfaches übersteigen. So sind 10.000 Kölner, die sich beim Beteiligungshaushalt 2009 eingebracht haben, zwar nur 1,2 Prozent der Wahlberechtigten, was Manchem im Vergleich zur Beteiligung an Oberbürgermeister- beziehungsweise Kommunalwahlen (49,0% beziehungsweise 49,1%) als vernichtend gering erscheinen mag. Es sind jedoch auch mehrere tausend Bürger mehr als in all den Jahren zuvor. Bedenkt man die Komplexität des Themas sowie die vielerorts spärliche Begleitung durch örtliche Medien (Franzke & Kleger 2009, S. 11), deuten sich die bisherige Leistung und das zukünftige Potential von Beteiligungshaushalten an.

3.2 Beteiligungshaushalte und Interessensgruppen sowie das Spannungsfeld zwischen Anonymität und Klarnamenzwang

Eine weitere Kritik, die sich gegen Beteiligungshaushalte richtet, kann als Folgeargument der im vorherigen Abschnitt angesprochenen niedrigen Beteiligung gesehen werden. So werden Beteiligungshaushalte oftmals als Einfallstor für Interessensgruppen charakterisiert (Franzke 2010: S. 1). Diese könnten insbesondere aufgrund der relativ niedrigen bürgerlichen Beteiligungsquoten in kurzer Zeit und mit verhältnismäßig geringem Aufwand eine überproportionale Einflussnahme auf die Haushalts-

aufstellung erwirken. An dieser Stelle ist zu konstatieren, dass die inhärente Charakteristik eines Beteiligungshaushaltes hier in einem demokratietheoretischem Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit und dem Wunsch einer Einbindung lokaler Vereine und Verbände und der

"Gefahr einer Unterwanderung der Bürgerhaushalte durch gut organisierte Interessengruppen (Vereine, Feuerwehr, Parteien u.a.), die über diesen Weg versuchen, ihre Partikularinteressen durchzusetzen" (Franzke 2010, S. 1),

resultiert. Weder sollte dieses Dilemma von Beteiligungshaushalt-Befürwortern leichtfertig vernachlässigt noch von Kritikern als das Instrument des Beteiligungshaushaltes vorneherein disqualifizierend beurteilt werden. So bietet dieses Spannungsfeld bei kritischer Reflexion argumentativen Spielraum zu beiden Seiten hin und veranlasst zu dringenden Abwägungen und Entscheidungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung eines Beteiligungshaushaltes, von denen hier einige kurz dargelegt werden sollen.

So sollte bei der konkreten Ausgestaltung des Beteiligungshaushaltes großes Augenmerk darauf gelegt werden, eine möglichst große Bürgernähe des Verfahrens durch "Einbeziehung von bislang nicht organisationsgebundenen Bürgern und Einwohnern" (ebd.) zu realisieren. Je stärker es gelingt diese nicht organisationsgebundenen Bürger in die Prozesse miteinzubeziehen, desto eher kommt ein ausgleichendes Gegengewicht gegenüber den organisierten Interessengruppen zustande, das dem Verständnis einer repräsentativen Demokratie angemessen ist. So beurteilt Franzke etwa die "Mitwirkung einer signifikanten Anzahl solcher Bürger [als] ein klares Zeichen für eine hohe deliberative Qualität des partizipativen Haushaltes" (Franzke 2010, S. 1). Um eine derartige Mitwirkung durch große Bürgernähe zu erreichen, gilt es jedoch zahlreiche Erfolgsfaktoren zu berücksichtigen. Hier ist etwa eine möglichst dezentrale Ausgestaltung des Beteiligungshaushaltes zu nennen, die den Bürgern verdeutlicht, dass es hier direkt um die Belange ihrer nachbarschaftlichen Gemeinde geht. Dies betrifft sowohl konkrete, auf diese Nachbarschaft fokussierte inhaltliche Vorschläge und Diskussionen, für die der Beteiligungshaushalt Raum bieten muss, als auch die Möglichkeit sich dezentral informieren lassen und *offline* beteiligen zu können. Gewährleistet werden kann dies etwa, indem im Sinne eines vertikalen Mehrkanalansatzes (auf den im folgenden Abschnitt noch genauer eingegangen werden soll) nicht eine zentrale Informations- und Beteiligungsstelle, sondern mehrere auf die einzelnen Nachbarschaften verteilte Stellen eingerichtet werden. Zudem ist die Bürgernähe von Beteiligungshaushalten zu einem gewissen Teil auch abhängig von einer entsprechenden Vermarktung und Öffentlichkeitsarbeit der städtischen Vertreter. Die Bürger müssen überhaupt erst einmal wissen, dass ihre Beteiligung nun explizit gewünscht ist (auch: wie sie sich konkret einbringen können und wie mit ihren Beiträgen umgegangen wird). Hier stehen zudem wieder die lokalen (Print-)Medien in der Pflicht, die Haushaltsdebatte im Allgemeinen und den Beteiligungshaushalt im Speziellen verständlich aufbereitet zu begleiten.

Weitherin ist anzumerken, dass der Begriff des Lobbying im allgemeinen Sprachgebrauch zwar negativ konnotiert ist, eine (auch organisierte) Interessenvertretung jedoch ein legitimer, wenn nicht gar konstitutiver Bestandteil einer repräsentativen Demokratie ist. Ein Großteil der bürgerlichen Ablehnung von Lobbying bezieht sich dabei auf sogenannte Hinterzimmerdeals, bei denen in intransparenter Weise Zugeständnisse im Austausch für etwaige Gefälligkeiten gegenüber Partikularinteressen gemacht werden. Hier bietet das Instrument des Beteiligungshaushaltes die Möglichkeit neue Transparenz zu bewirken. Dabei sind zwei unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten des Beteiligungshaushaltes zu berücksichtigen: (i) Möglichkeit anonymer Nutzerregistrierung und (ii) Registrierung unter Klarnamenzwang. Beide Ausgestaltungen bieten zunächst den Vorteil, dass die Interessenvertretung diesbezüglich nicht mehr in Hinterzimmern, sondern im Öffentlichen stattfindet. Damit geht die Hoffnung einher, dass sich im deliberativen Prozess um die Haushaltsaufstellung nicht Macht und Geld, sondern das bessere Argument durchsetzt. Beide Implementierungsmöglichkeiten sind jedoch wiederum Ausgangspunkt eines Spannungsfeldes, für das keine einfache Lösung handhabbar zu sein scheint.

So besteht bei anonymer Nutzerregistrierung die Gefahr, dass der deliberative Prozess verfälscht wird, indem organisierte Interessen Scheindiskussionen führen und durch Doppelanmeldungen und Anmeldungen unter falschen Namen die wahrgenommene Präferenzlage seitens der Bürgerschaft verfälschen. Ebenso öffnet dies externen Personen (die gar nicht im Geltungsbereich des Beteiligungshaushaltes sesshaft sind) die Möglichkeit Einfluss zu nehmen. Eine Registrierung unter Klarnamenzwang geht wiederum einher mit der Wahrscheinlichkeit einer deutlich geringeren Beteiligung. Drastisch verdeutlicht wurde dies etwa in der zweiten Runde

des Gütersloher Beteiligungshaushaltes, die im Gegensatz zum vorjährigen Verfahren keine anonyme Anmeldung mehr zuließ. So registrierten sich in der ersten Woche lediglich 51 Nutzer (Kosbab 2011), bis zum Abschluss erhöhte sich die Teilnehmerzahl auf 419.²⁶ Dies entspricht lediglich einem Viertel der Partizipation des Gütersloher Beteiligungshaushalt aus dem Vorjahr.

3.3 Beteiligungshaushalte und Repräsentativität

Ein weiterer Kritikpunkt an Beteiligungshaushalten betrifft die Repräsentativität des Instruments. Bevor hier jedoch auf die spezifische Argumentation der Kritiker innerhalb der Debatte um Beteiligungshaushalte näher eingegangen wird, soll zunächst ein kurzer Überblick über die Charakteristik bisheriger Partizipation gegeben werden. So wird aus Studien und Evaluationsberichten ersichtlich, dass die an Beteiligungshaushalten teilnehmenden Nutzer nicht als repräsentative Stichprobe aus der Grundgesamtheit der jeweiligen Städte (beziehungsweise Bezirke) verstanden werden können. Während in Hamburg und Trier eine stark überproportionale Beteiligung der männlichen Bevölkerung gemessen wurde, ergab die wissenschaftliche Begleitforschung zu den Beteiligungshaushalten in Berlin-Lichtenberg, Köln, Oldenburg und Potsdam eine ausgeglichene Partizipation im Vergleich der Geschlechter (Klages & Daramus 2007; Taubert et al. 2011; Buergerhaushalt.org 2011; Franzke & Kleger 2006 und Franzke & Kleger 2009). Das Geschlecht scheint folglich kein zwingend diskriminierendes Merkmal zu sein. Jedoch verdeutlichten alle zur Analyse dieses Beitrags herangezogenen Studien eine deutliche Unterrepräsentierung bildungsschwacher Schichten und Überrepräsentierung von Bürgern mit höheren formalen Bildungsabschlüssen.

Zur Veranschaulichung sind in Tabelle 4 die entsprechenden Ergebnisse der Evaluierung des Kölner Beteiligungshaushalts dargestellt. Dies muss als durchaus problematisch gesehen werden, bedenkt man, dass in Beteiligungshaushalten eben konkret darüber beraten wird, in welchen Nachbarschaften Haushaltsmittel investiert beziehungsweise eingespart werden. So muss es Intention von Beteiligungshaushalten sein, eine relativ

Stand: 09.01.2012. [Anmerkung der Redaktion: Der Bürgerhaushalt Gütersloh ist online nicht mehr verfügbar. Informationen zum Projekt bietet Zebralog: http://www.zebralog.de/buergerhaushalt_guetersloh.]

gleichmäßige Beteiligung von Bürgern mit verschiedenen Bildungshintergründen zu erreichen, um eine weitere Verrohung armer Nachbarschaften zugunsten von Investitionen in besser situierten Gegenden zu vermeiden.

| | Bevölkerung der Stadt Köln | Online-Plattform Kölner Bürgerhaushalt |
|---------------------------------------|-------------------------------|---|
| Haupt- und Volksschulabschluss | 32,0% | 5,2% |
| Realschulabschluss | 18,4% | 14,0% |
| Hochschul- oder Fachhochschulreife | 43,5% | 77,8% |
| (noch) ohne Abschluss | 6,1% | 3,0% |
| Gesamt | 100% | 100% |

Tabelle 4: Beteiligung am Kölner Bürgerhaushalt 2009 nach Bildungsabschlüssen Quelle: Taubert et al. 2011

Zwar kann die geringere Beteiligung von Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen als unterschiedlich stark ausgeprägtes, aber grundsätzliches Problem von demokratischen Partizipationsprozessen eingeordnet werden. Doch richtet sich die kritische Argumentation in der Debatte um Beteiligungshaushalte auf ein inhärentes Grundcharakteristikum des Instruments und setzt daran an, dass diese meist hauptsächlich über eine Internetplattform durchgeführt werden. Daraus wird gefolgert, dass Beteiligungshaushalte nicht repräsentativ seien, da ein signifikanter Anteil der Bevölkerung das Internet nicht nutzt und dementsprechend von den Beteiligungsprozessen a priori ausgeschlossen ist. Eisel etwa bemängelt, dass Beteiligungshaushalte dementsprechend in einer Diskriminierung nicht nur entlang der Einkommensstruktur einer Kommune resultieren, sondern auch entlang der Altersstruktur: "Die Über-60-Jährigen und Einkommensschwachen sind bei Bürgerhaushalten unterrepräsentiert" (Eisel 2011b).

Ein Lösungsansatz für dieses Problem liegt darin, die konzeptionelle Ausgestaltung des Beteiligungshaushaltes auf einem Mehrkanalansatz zu basieren und diesen durch Aufbringung entsprechender Ressourcen wirkungsvoll umzusetzen. Ein Mehrkanalansatz, der es den Bürgern erlaubt sich neben dem Internet auch über persönlichen Kontakt, per Brief oder Fax sowie telefonisch über den Beteiligungshaushalt zu informieren und

daran zu beteiligen, sollte für die Legitimation des Instruments als unverzichtbar angesehen werden. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch auch hier wieder, wie viele Ressourcen zur konkreten Ausgestaltung des Mehrkanalansatzes eine Kommune angesichts klammer Kassen zur Verfügung hat beziehungsweise zur Verfügung stellen möchte. Um auch einkommensschwächeren Bürgern, die eventuell keinen Computer besitzen, sowie solchen, die aus anderen Gründen nicht das Internet nutzen, eine Teilnahme am Beteiligungshaushalt zu ermöglichen, sind insbesondere Stadtteil- und Bürgerversammlungen von großer Bedeutung. Wie gut diese im Vorfeld beworben und in wie häufigen Intervallen diese stattfinden ist jedoch auch vom politischen Willen und den dem Projekt zugeteilten finanziellen wie personellen Ressourcen abhängig.

Weiterhin soll auf zwei Gesichtspunkte hingewiesen werden, die es zu bedenken gilt: Erstens, nimmt die Internetnutzung von älteren Menschen in Deutschland signifikant zu.²⁷ Dadurch kann vermutet werden, dass eine Verschiebung der Altersstruktur aufgrund der Internetlastigkeit von Beteiligungshaushalten in den folgenden Jahren weiter reduziert wird. Zweitens kann trotz aller Notwendigkeit ein Mehrkanalansatz wohl selbst bei gelungener Ausgestaltung nicht gänzlich verhindern, dass Bürger, die das Internet nicht nutzen, in den Prozessen rund um den Beteiligungshaushalt leicht benachteiligt sind. Dies liegt darin begründet, dass spezifische Diskussionen, die sich auf der Online-Plattform abspielen, von einer Dynamik und Schnelligkeit leben, die kaum über andere Kanäle (Telefon, Brief, persönlicher Kontakt) vermittelt werden kann.

4 Reflexion und Schlussfazit

Wie fällt nun eine abschließende Reflexion über den zukünftigen Einsatz des Instruments des Beteiligungshaushaltes in Deutschland auf Basis der vorangegangen Analyse aus? Lohnt der Einsatz von Beteiligungs-

_

Dies wird u.a. durch die Studien der Forschungsgruppe Wahlen zu Internet-Strukturdaten belegt. Nutzten im Jahr 2002 lediglich 49% der 50- bis 59-Jährigen beziehungsweise 16% der Über-60-Jährigen das Internet, waren es im Jahr 2007 bereits 65% beziehungsweise 25% und im Jahr 2011 80% beziehungsweise 51% (Männer)/31% (Frauen) (Forschungsgruppe Wahlen Online, 2003; Forschungsgruppe Wahlen e.V., 2011).

haushalten und welche Herausforderungen und Erfolgsfaktoren sind bei einer Weitergestaltung und Anwendung des Konzepts zu beachten?

Die Analyse verdeutlichte, dass als grundlegende Notwendigkeit und von Beginn an zu beachtender Erfolgsfaktor eines Beteiligungshaushaltes eine klare und ehrliche Kommunikation über die Intention des Instruments seitens der Stadtverwaltung und lokalen Medien zu beachten ist. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie mit den Beiträgen der Bürger konkret umgegangen wird. Demotivierende und verdrossen machende Enttäuschungen über nicht umgesetzten bürgerlichen Input müssen vermieden beziehungsweise in einem ausführlichen Rechenschaftsbericht aufgegriffen werden. Neben diesem als essentiell zu beachtenden Rechenschaftsbericht. wäre hier eine offensive Differenzierung zwischen Beteiligungshaushalt und idealtypischem Bürgerhaushalt zu empfehlen. Weiterhin kann eine möglichst hohe Bürgerbeteiligung an Beteiligungshaushalten zwar als uneingeschränkt positiv gesehen werden. Hoffnungen und Forderungen, diese müsse auf gleicher Höhe zu den Quoten anderer demokratischer Beteiligungsverfahren (etwa: Kommunalwahlen) sein, wurden durch die Analyse aufgrund der Komplexität des Themas jedoch zurückgewiesen. Die bisher zu beobachtenden, relativ niedrigen Beteiligungsguoten entsprechen bereits jetzt einem Vielfachen der vorherigen Partizipation an kommunaler Haushaltsplanaufstellung und sind damit ein Schritt vorwärts, der ein Zurück in alte tradierte Muster angesichts aktueller gesellschaftlicher Transformationsprozesse verwerflich erscheinen lassen würde. Um dennoch demokratietheoretisch legitimiert zu sein, ist es als essentiell anzusehen, dass keine Gesellschaftsgruppen (Beispiel: ältere Menschen und solche mit niedrigen Bildungsabschlüssen) von vorneherein aufgrund inhärenter Charakteristika des Instruments der Beteiligungshaushalte (etwa der Internetfokussiertheit) vom Prozess ausgeschlossen werden. Als den Aspekt der Partizipation betreffende Erfolgsfaktoren wurden des Weiteren eine möglichst große Bürgernähe, ein Mehrkanalansatz sowie eine adäquate Öffentlichkeitsarbeit der Stadtverwaltung und eine begleitende mediale Berichterstattung genannt.

Dennoch bleiben Herausforderungen bei der Umsetzung von Beteiligungshaushalten offen, deren zukünftige Lösungen von neuen innovativen Ansätzen sowie insbesondere von politischem Willen und fokussierten Anstrengungen abhängig sind. Insbesondere zu nennen ist hier, dass ein gutes städtisches Marketing sowie eine gelungene Umsetzung des Mehrkanalansatzes und andere auf möglichst große Bürgernähe abzielende

Maßnahmen von der Bereitstellung adäquater finanzieller wie personeller Ressourcen abhängig sind. Ein Blick auf die Finanzlage deutscher Kommunen im Jahr 2012 bietet hier zunächst wenig Anlass für kurzfristigen Optimismus, sollte sich die bürgerliche Präferenzlage und -intensität bezüglich erweiterter Partizipationsprozesse nicht noch deutlicher den etablierten Parteien vermittelt werden. Auch bleibt offen, wie die in der Analyse als essentiell klassifizierte sachkundig begleitende und verständlich aufbereitete Berichterstattung durch lokale Medien erwirkt werden kann. Zudem sind die Chancen auf eine klarere Differenzierung zwischen den in Deutschland praktizierten Beteiligungshaushalten und dem idealtypischen Modell, zu der diese Reflexion einen Beitrag leisten wollte, aufgrund der starken öffentlichen, medialen wie auch wissenschaftlichen Fokussiertheit auf den Begriff des "Bürgerhaushalts" als nicht allzu hoch einzuschätzen. Abschließend sei das eine Ausgestaltung jedes Beteiligungshaushaltes konfrontierende Spannungsfeld zwischen der Möglichkeit anonymer Registrierung oder Anmeldung unter Klarnamenzwang genannt. Solange hier nicht durch technisch innovative Gestaltung eine Lösung gefunden wird, bleibt die diesbezügliche Entscheidung eine Abwägung zwischen jeweilige problematische Konsequenzen, auf die in der Analyse hingewiesen wurde.

Die Legislative Fußspur

Diskussion der Modelle und Bewertung der Eignung für die legislative Praxis in Deutschland

Dezember 2013

Tom Schlansky

t.schlansky@zeppelin-university.net

Zusammenfassung: Mit der Legislativen Fußspur wird in Deutschland ein Werkzeug für mehr Transparenz diskutiert, welches die bessere Kennzeichnung von Einwirkungen von Interessenvertretern auf Rechtstexte zum Ziel hat. Aufgrund der noch geringen wissenschaftlichen Betrachtung des Themas, ist Kernfrage des vorliegenden Beitrags, wie die Ansätze zu bewerten sind und welches der diskutierten Modelle für die legislative Praxis in Deutschland geeignet ist. Dabei stellt sich das Europäische Modell auf Basis der Ausgestaltung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Quellen-Modell als das zurzeit geeignetere Modell heraus. Für die zukünftige Diskussion könnte allerdings die Entwicklung eines Modells interessant sein, welches beide Ansätze vereint.

1 Einleitung

Die Bundesjustizministerin forderte sie (Leutheusser-Schnarrenberger 2011), der Bundesvorsitzende der SPD forderte sie (Medick & Nelles 2013), die Chef-Lobbyistin des Verbandes forschender Arzneimittelhersteller forderte sie (Leif & Quednau 2008, S. 194) – und dennoch ist sie bisher noch ein Nischen-Thema der Transparenzdebatte: die Legislative Fußspur.

Viele politische Akteure in Deutschland können sich für die Idee begeistern, den Gesetzgebungsprozess transparenter zu gestalten. Mit der Legislativen Fußspur gibt es hierzu ein Werkzeug, welches die bessere Kennzeichnung von Einwirkungen von Interessenvertretern auf Gesetzes- und gesetzes-

ähnliche Texte zum Ziel hat. Im Europäischen Parlament gibt es bereits ein erstes Modell (Europäisches Parlament 2009, S. 2), welches allerdings auf rein freiwilliger Basis funktioniert. Vertreter der Zivilgesellschaft fordern, diese Regelungen auch in Deutschland einzuführen – allerdings verpflichtend (vgl. Transparency International Deutschland e.V. 2012). Nun ist allerdings in der öffentlichen Debatte oftmals nicht erkennbar, um welche Art der Legislativen Fußspur es gerade geht, denn die Vorstellungen, was konkret damit gemeint ist, gehen auseinander. Auch gibt es bisher bis auf Ausnahmen (vgl. Kolbe et al. 2011a; Obholzer 2011) kaum wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem Thema.

Auf Grund dieser seit einiger Zeit geführten öffentlichen Debatte und der noch geringen wissenschaftlichen Betrachtung des Themas, soll Kernfrage dieses Beitrags sein, welche der diskutierten Modelle der Legislativen Fußspur für die legislative Praxis in Deutschland geeignet ist. Das beinhaltet die Definition dieser Modelle, deren Bewertung und eine abschließende Empfehlung. Um dieses Ziel zu erreichen, werden zuerst im 2. Kapitel die verschiedenen Definitionen und Ansätze diskutiert und aus diesen zwei generelle Modelle der Legislativen Fußspur konstruiert. Im 3. Kapitel sollen diese dann mithilfe einer SWOT-Analyse auf Potentiale und Risiken untersucht. Im letzten Kapitel des Hauptteils werden dann Kriterien entwickeln, welche die abschließende Bewertung nach Maßgabe der Fragestellung ermöglichen.

2 Modelle der Legislativen Fußspur

Die Einführung der Legislativen Fußspur wird von verschiedenen Akteuren im politischen Prozess gefordert, zumeist von zivilgesellschaftlichen Organisationen (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU 2011; Kolbe et al. 2011a; Martini 2013; OECD 2013) oder einzelnen Parteien (SPD 2013; Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2010; Piratenpartei Hessen 2013). Dies passiert oft im Rahmen von verschiedenen Forderungen nach mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess und der Kenntlichmachung von externem Einfluss in diesem (Transparency International Deutschland e.V. 2012; OECD 2013). Als Zielsetzung kann im Kern die bessere Kennzeichnung der Einwirkungen von Interessenvertretern auf Gesetzes- und gesetzesähnliche Texte gesehen werden. Abweichende, aber synonyme Begrifflichkeiten im deutschen Sprachraum

sind der "Legislative Fußabdruck" oder auch die Verwendung des englischen Begriffs "Legislative Footprint".

In der europäischen und deutschen Debatte stehen sich zwei Hauptmodelle der Legislativen Fußspur gegenüber. Dabei ist in der öffentlichen Diskussion oft unklar, von welcher der beiden Variante die Rede ist. Oftmals wird lediglich pauschal von der Forderung der Einführung einer Legislativen Fußspur gesprochen, ohne konkreten Verweis auf die Ausgestaltung (SPD 2013; Transparency International Deutschland e.V. 2012; Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2010). Auch nach intensiver Recherche war es dem Autor nicht möglich, in einer wissenschaftlichen Publikation eine entsprechende Diskussion der unterschiedlichen Modelle zu finden. Diese Differenzierung soll daher an dieser Stelle vorgenommen werden. Zielsetzung dieses Kapitels ist es somit, die existierenden Definitionen und ihre Charakteristika vorzustellen, welche grob in ein Modell A (*Europäisches Modell*) und Modell B (*Quellen-Modell*) der Legislativen Fußspur aufgeteilt werden sollen.

2.1 Modell A (Europäisches Modell)

2.1.1 Namensgebung

Das nach der Forderungshäufigkeit der verschiedenen Stakeholder her beliebteste Modell ist das *Europäische Modell* (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU 2011; Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2010; Kolbe et al. 2011a; Martini 2013; OECD 2013; Piratenpartei Hessen 2013; SPD 2013). Die hier eingesetzte Namensgebung rührt daher, da dies das einzige Modell ist, welches in einem Rechtstext einer politischen Institution beschrieben wird – und zwar vom Europäischen Parlament (EP). In einer Entschließung des EP vom 8. Mai 2008 "zum Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union" ist hier explizit von der "Legislativen Fußspur" die Rede (Europäisches Parlament 2009, S. 2). Meist wird in der öffentlichen Diskussion – auch der deutschen – direkt hierauf Bezug genommen.

2.1.2 Definitionen

In der eben genannten Entschließung wird die Legislative Fußspur als freiwilliges Werkzeug für Berichterstatter des Europäischen Parlaments mit der Zielsetzung einer transparenteren Gesetzgebung angeführt. Dabei wird sie definiert als

"(…) eine indikative Aufstellung (in der Anlage zu den Berichten des Parlaments) derjenigen registrierten Interessenvertreter, die bei der Ausarbeitung des entsprechenden Berichts konsultiert wurden und einen signifikanten Beitrag dazu geleistet haben (…)" (Europäisches Parlament 2009, S. 2).

Es geht bei dieser Definition also darum, dass der Abgeordnete des Europäischen Parlaments, welcher Berichterstatter für ein bestimmtes Rechtssetzungsverfahren ist, freiwillig eine Liste von registrierten Interessenvertreter (das sind diese, welche im ebenso freiwilligen Transparenzregister der Europäischen Union registriert sind) anfertigen kann, welcher seiner Ansicht nach "einen signifikanten Beitrag" im Prozess geliefert haben.

Vor allem britische Europaabgeordnete sind diesem Beispiel gefolgt, unter anderem die Europaabgeordnete Diana Wallis bei dem "Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den Handel mit Robbenerzeugnissen" (vgl. Wallis, D (k. D.)).

Eine weitergehende Forderung für den europäischen Kontext kommt von Lukas Obholzer, der die Legislative Fußspur in einem Policy Brief zum Thema "A Call to Members of the European Parliament: Take Transparency Seriously and Enact the 'Legislative Footprint'" wie folgt definiert:

"The legislative footprint complements the transparency register by allowing insight into who sought to influence what piece of legislation. The transparency register merely generically addresses the first question and only partially answers it. In contrast, the addition of a legislative footprint would extend the scope of actors covered to non-registered interest representatives, and all contacts could be linked to specific legislation. By knowing who a company's representatives talked to, in what legislative context, and how often, media and citizens can obtain a much clearer picture of what is happening inside the EP. Who actually sought to influence a specific

piece of legislation can thus only be known if a legislative footprint is adopted" (Obholzer 2011, S. 3).

Hierbei wird die Legislative Fußspur auch als nützliches, zusätzliches Instrument zum häufig diskutierten Transparenz-Register angeführt. Im Gegensatz zur Definition des Europäischen Parlaments, werden hier weitere Informationen gefordert, wie die Nennung des Gesprächskontextes und der Häufigkeit des Kontakts. Dabei bezieht sich Obholzer aber nur auf Unternehmensvertreter und lässt andere Interessensgruppierungen, wie zum Beispiel Verbände und Vertreter der Zivilgesellschaft, aus. Allerdings fordert er im Dokument auch, dass die Legislative Fußspur verpflichtend eingeführt werden muss.

Die Definition des Europäischen Parlaments wurde von vielen anderen Organisationen bei ihren eigenen Forderungen im Wesentlichen übernommen. Die SPD-Bundestagsfraktion forderte 2011 in einem Antrag im Plenum des deutschen Bundestags "(...) jedem Gesetzentwurf eine "legislative Fußspur" beifügt, indem aus dem Vorblatt hervorgeht, ob und wenn ja welche externen Personen einen signifikanten Beitrag bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs geleistet haben;" (SPD-Bundestagsfraktion 2011, S. 1).

Im deutschen Kontext wird die Forderung dahingehend erweitert, dass die SPD die Legislative Fußspur (so wie die meisten anderen Organisationen) gerne verpflichtend einführen möchte. Außerdem – auch resultierend aus einem anderen Gesetzgebungsverfahren in Deutschland – ausgedehnt auf den gesamten Prozess. Sonst wird auch im Antrag direkt auf die europäischen Definition verwiesen und die Formulierung "signifikanter Beitrag" übernommen.

Andere Organisationen nehmen ebenfalls die europäische Definition auf und modifizieren andere Aspekte. Eine sehr ähnliche Variante kommt unter anderem von ALTER-EU, einer NRO welche sich für mehr Transparenz in den EU-Institutionen einsetzt. Diese fordert:

"MEPs must publish a legislative footprint for reports and amendments tabled. Special requirements are needed for MEPs who are selected as rapporteurs and shadow-rapporteurs" (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU 2011, S. 3).

Diese Forderung unterscheidet sich hauptsächlich dahingehend, dass sie auf der EU-Ebene nicht eine freiwillige, sondern eine verpflichtende

Legislative Fußspur einführen möchte und dies auf alle EP-Abgeordnete ausweiten möchte. Die anderen, äußerst wichtigen EU-Institutionen (Kommission und Rat) werden allerdings nicht einbezogen.

Eine etwas abweichende Ausgestaltung innerhalb des *Europäischen Modells* kommt vom Transparency International. Diese definiert die Legislative Fußspur als:

"(...) document that details the time, person and subject of a legislator's contact with a stakeholder. Published as an annex to legislative reports, it could potentially provide insight into who gave input into draft legislation. It helps to ensure that interest groups' influence on policy-making is not disproportionate, which could, otherwise, leads to undue influence and state capture," (Martini 2013, S. 1).

Die OECD bleibt bei der Kernforderung eines "Anhangs" in legislativen Berichten und spricht zumindest nicht explizit von einer verpflichtenden Legislativen Fußspur. Allerdings fordert sie darüber hinausgehend wie bereits Lukas Obholzer den Zeitpunkt und das konkrete Motiv des Kontakts offenzulegen, welches einen höheren Grad an Transparenz ermöglicht, aber die technische und organisatorische Umsetzung erschwert.

Nach der Übersicht über die zirkulierenden Definitionen und Forderungen zum Legislativen Fußabdruck, bleibt die Frage offen welche Merkmale nun im Kern das *Europäische Modell* auszeichnen.

2.1.3 Charakteristika

Das Modell ist zurzeit laut legalistischer Definition des Europäischen Parlaments freiwillig anzuwenden. Allerdings fordern alle Akteure, mit Ausnahme der OECD, dass es verpflichtend umgesetzt werden sollte. Solche und ähnliche Unterschiede finden sich über alle Definitionen und Forderungen verteilt. Um die Charakteristika der verschiedenen Szenarien bestmöglich darzustellen, findet sich in Tabelle 5 und Tabelle 6 ein minimales und ein maximales Forderungsszenario, basierend auf den verschiedenen Definitionen. Verglichen werden die Szenarien nach den Kriterien Ausgestaltung, Personenkreis, Umsetzung und Verbindlichkeit.

| Ausgestaltung | Personenkreis | Umsetzung | Verbindlichkeit |
|---|---|------------------------------------|--|
| Die Legislative Fußspur ist eine Auflistung von Personen welche bei einem ge- wissen Teil des Rechtssetzungs- prozesses Ein- fluss auf ein Rechtsdokument genommen ha- ben und zu die- sem Zwecke Per- sonen kontak- tierten die an Rechtssetzungs- seite an diesem Dokument arbei- teten . | der nach Ermes- sen des Rechts- setzers einen sig- nifikanten Beitrag für das Rechtsdo- | Institution voran- oder hinten- | Die Legislative Fußspur kann freiwillig von den rechtssetzenden Organen zur An- wendung ge- bracht werden. |

Tabelle 5: Charakteristika des *Europäischen Modells* der Legislativen Fußspur im Vergleich: *Minimale Forderungen*

| Ausgestaltung | Personenkreis | Umsetzung | Verbindlichkeit |
|--|--|--|--|
| Die Legislative Fußspur ist eine Auflistung von allen Personen welche an einem beliebigen Teil des Rechts- setzungspro- zesses Einfluss auf ein Rechtsdo- kument nehmen wollten und zu diesem Zwecke Personen kontak- tierten, die an Rechtssetzungs- seite an diesem Dokument arbei- teten- | Die Legislative Fußspur zielt auf alle Personen ab die einen Beitrag für das Rechts- dokument leisten wollten. | Die Legislative Fußspur ist dem Rechtsdokument als Auflistung von Namen, inkl. Institution sowie Zeitpunkt und Motiv der Ein- flussnahme voran- oder hintenangestellt. | Die Legislative Fußspur muss verpflichtend von den rechts- setzenden Orga- nen zur Anwen- dung gebracht werden. |

Tabelle 6: Charakteristika des *Europäischen Modells* der Legislativen Fußspur im Vergleich: *Maximale Forderungen*

Auf Grund des begrenzten Umfangs des Beitrags, werden hier stellvertretend für die Modelle jeweils nur die maximalen Forderungszenarien genauer betrachtet. Dies ist dahingehend realistisch, dass ein Großteil der Akteure deutlich weitgehendere Forderungen aufstellen als der europäische Status Quo (in diesem Fall die *minimale Forderung*) zurzeit aussieht. Daher wird im Rahmen des Beitrags das *Europäische Modell* gleichbedeutend mit den Charakteristiken der *maximalen Forderung* gesetzt.

2.2 Modell B (Quellen-Modell)

2.2.1 Namensgebung

Neben dem bisher diskutierten Modell gibt es noch ein weiteres, welches sich wesentlich von dem erst besprochenen unterscheidet. Diese Variante der Legislativen Fußspur soll im Folgenden als *Quellen-Modell* bezeichnet werden. Hintergrund ist, dass hierbei nicht nur eine Liste von Personen, welche Einfluss nahmen oder nehmen wollten, mit u.U. dazugehörigen Details veröffentlicht werden soll, sondern diese und andere Informationen an konkreten Stellen des Rechtstextes vermerkt werden sollen. Zielsetzung ist es hierbei also, direkt ersichtlich zu machen, welcher Teil des Textes von wem beeinflusst worden ist. Es gilt also die Quelle aufzudecken, daher die Bezeichnung *Quellen-Modell*.

2.2.2 Definitionen

Leider gibt es zu diesem Ansatz keine konkreten Definitionen von Akteuren. Aspekte dieses Modells werden in öffentlichen Diskussionen eher "en passant" genannt.

Eine dieser "Definitionen" kommt aus einer Stellungnahme des Politikberaters Helmut Hönigsbergers, während einer Anhörung des Hessischen Landtages zum Thema Transparenz und Lobbyismus. Dieser definiert den Legislativen Fußabdruck wie folgt:

"Abzulehnen ist die konventionelle Version des legislativen Fußabdrucks. Diese beschränkt sich darauf, lediglich zu dokumentieren, welche Passagen eines Gesetzentwurfs auf Stellungnahmen von Lobbyisten beruhen" (Hönigsberger 2013, S. 15).

Hierbei wird das in der öffentlichen Diskussion eher stiefmütterlich behandelte *Quellen-Modell*, welches sich aber stark vom Europäischen Modell

absetzt, in einem Satz näher beschrieben. Es geht um die Dokumentation der Passagen eines Gesetzentwurfs, welche auf Stellungnahmen von Lobbyisten beruhen.

Eine weitere Erwähnung findet die Idee des *Quellen-Modells* bei der Chef-Lobbyistin des Verbandes forschender Arzneimittelhersteller, Cornelia Yzer, bei einer protokollierten Podiumsdiskussion zum Thema Regulierung von Interessenvertretung. Sie äußert sich wie folgt:

"Für mich ist entscheidend, dass die Transparenz wirklich über den gesamten Prozess gilt. Und wenn Stellungnahmen eingeflochten sind, wenn Konsultationsverfahren stattgefunden haben, dann spricht es doch überhaupt nicht dagegen, Ross und Reiter zu nennen, wer bestimmte Formulierungen eingebracht hat. Herr Hartmann sagte vorhin einmal, er habe gemerkt, dass eine Formulierung in einem Gesetz offensichtlich einen Urheber außerhalb des Deutschen Bundestages hatte. Dagegen spricht im Grunde nichts, es muss nur von vornherein klar sein, dass hier ein Interesse artikuliert wurde, und dieses Interesse dann auch aufgenommen wurde vom jeweiligen Berichterstatter" (Leif & Quednau 2008, S. 194).

In ihrer Äußerung findet sich ganz klar eine andere Vorstellung der Legislativen Fußspur als die von Herrn Hartmann (Bundesabgeordneter der SPD und einer der Autoren des SPD-Antrags im Deutschen Bundestag, der direkt auf das *Europäische Modell* Bezug nimmt). Sie sieht als Zielsetzung die konkrete Kenntlichmachung der Quelle der Formulierung in einem Gesetzestext.

In einer Anhörung im Abgeordnetenhaus Berlin zu einem sehr knappen Antrag der Grünen, die die Legislative Fußspur nach europäischem Modell einführen wollen, äußert sich der SPD-Abgeordnete Dr. Fritz Felgentreue wie folgt:

"Den Grünen geht es mehr darum, in der Gesetzesvorlage alle Passagen kursiv zu drucken, die möglicherweise von dieser oder jener Kanzlei zugeliefert worden sind". (Ausschuss für Verfassungsund Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung 2011, S. 5).

Auch wenn dies offensichtlich eine Fehlannahme von Herrn Dr. Felgentreu ist, belegt diese Äußerung die Idee eines Legislativen Fußabdrucks, bei

dem es konkret um die Kenntlichmachung der Quelle innerhalb eines Rechtstextes geht.

Eine weitere kurze, ablehnende Erwähnung findet das Modell in dem sehr ausführlichen Gutachten mit dem Titel "Marktordnung für Lobbyisten" der gewerkschaftsnahen Otto-Brenner-Stiftung. Diese äußert sich zum Legislativen Fußabdruck wie folgt:

"Außerdem ist eine Schwäche des legislativen Fußabdrucks, dass nur erfolgreiche Interventionen dokumentiert werden, die sich auch als Werbemaßnahmen für erfolgreiche Lobbyisten lesen lassen". (Kolbe et al. 2011a, S. 64).

Auch hier wird klar, dass es um die "erfolgreiche Intervention", also die Kenntlichmachung des durchgesetzten Textes des Interessenvertreters geht.

Nach der Begutachtung der deutlich weniger tiefgehenden Äußerungen zu diesem alternativen Modell des Legislativen Fußabdrucks, bleibt auch beim *Quellen-Modell* die Frage offen, welche Merkmale es nun im Kern auszeichnet.

2.2.3 Charakteristika

Da dieses Modell bisher weniger ausdefiniert ist, fällt eine Feststellung der Charakteristika schwer. Allerdings ist anzunehmen, dass die Forderungen der zivilgesellschaftlichen Akteure bei diesem Modell ebenso weitgehend wären wie bei den maximalen Forderungen des *Europäischen Modells* (siehe Tabelle 6). Für diesen Beitrag wird daher die Annahme getroffen, dass nach dem Gedanken der maximalen Transparenz die Charakteristika sehr strikt ausfallen. Basierend auf den zitierten Äußerungen in diesem Kapitel werden analog zum vorherigen Kapitel nach den Kriterien Ausgestaltung, Personenkreis, Umsetzung und Verbindlichkeit die Charakteristika des *Quellen-Modells* beschrieben (siehe Tabelle 7).

| Ausgestaltung | Personenkreis | Umsetzung | Verbindlichkeit |
|--|--|---|--|
| Die Legislative Fußspur macht die Personen beziehungsweise Akteure kenntlich, welche konkrete Passagen in einem Rechtsdokument beigesteuert haben und deren Einfluss zu einem beliebigen Zeitpunkt des gesamten Rechtssetzungsprozesses stattfand. | Akteure ab, die eine konkrete Passage inner- halb eines Rechtsdokumen- tes beigesteuert | Die Legislative Fußspur ist direkt an der entsprech- enden Stelle im Rechtstext bei- gefügt oder zum Beispiel als Fuß- note oder mit Hilfe einer andersartigen technischen Lösung. | Die Legislative Fußspur muss verpflichtend von den rechts- setzenden Orga- nen zur An- wendung ge- bracht werden. |

Tabelle 7: Charakteristika des *Quellen-Modells* der Legislativen Fußspur

2.3 Zwischenfazit

Zielsetzung dieses Kapitels war es, die existierenden Definitionen der Legislativen Fußspur vorzustellen und daraus Charakteristika für zwei Grundmodelle abzuleiten. Dies sind das Modell A (*Europäisches Modell*) und das Modell B (*Quellen-Modell*). Die Definitionen der Modelle konstruieren sich dabei aus den identifizierten Charakteristika. Dabei ist das *Europäische Modell* des Legislativen Fußabdrucks eine Auflistung von allen Personen, welche an einem beliebigen Teil des Rechtssetzungsprozesses Einfluss auf ein Rechtsdokument nehmen wollten und zu diesem Zwecke Personen kontaktierten, die an Rechtssetzungsseite an diesem Dokument arbeiteten. Es zielt auf alle Personen ab, die einen Beitrag für das Rechtsdokument leisten wollten.

Die Legislative Fußspur ist dabei dem Rechtsdokument als Auflistung von Namen, inklusive Institution sowie Zeitpunkt und Motiv der Einflussnahme voran- oder hintenangestellt. Sie muss verpflichtend von den rechtssetzenden Organen zur Anwendung gebracht werden.

Das Quellen-Modell der Legislativen Fußspur hingegen macht die Personen beziehungsweise Akteure kenntlich, welche konkrete Passagen in einem Rechtsdokument beigesteuert haben und deren Einfluss zu einem beliebigen Zeitpunkt des gesamten Rechtssetzungsprozesses stattfand.

Diese Variante der Legislativen Fußspur zielt nur auf Akteure ab, die eine konkrete Passage innerhalb eines Rechtsdokumentes beigesteuert haben. Sie ist direkt an der entsprechenden Stelle im Rechtstext beigefügt oder als Fußnote oder mit Hilfe einer andersartigen technischen Lösung. Darüber hinaus muss sie verpflichtend von den rechtssetzenden Organen zur Anwendung gebracht werden.

3 SWOT-Analyse

Welche Stärken und Schwächen, welchen Nutzen, welche Chancen und Risiken gibt es beim Einsatz der beiden Modelle der Legislativen Fußspur? Um auf engem Raum möglichst viele Argumente zu versammeln, soll in diesem Kapitel auf Basis einer SWOT-Kompaktanalyse aufgezeigt werden, welche positiven und negativen Gesichtspunkte es für die einzelnen Aspekte des Themas gibt.

Diese Methodik, welche vor allem aus der Wirtschaftspraxis bekannt ist, wird auch seit längerer Zeit in der Wissenschaft zum Einsatz gebracht. Im Kontext von Offenen Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) haben zum Beispiel Prof. Jörn von Lucke und Christian Geiger beim Thema Open Government Data die Kompaktanalyse angewandt (von Lucke & Geiger 2010, S. 16). In einem Methodik-Review zur qualitativen und quantitativen SWOT-Analyse werden allein 557 wissenschaftliche Publikationen untersucht, welche diese Methode zum Einsatz gebracht haben (Ghazinoory, Abdi & Azadegan-Mehr 2011, S. 1).

3.1 Datenbasis

Obwohl die Analysebasis aufgrund der geringen Anzahl an Publikationen vergleichsweise klein ist, gibt es doch vor allem zwei Quellen die hier eine Vielzahl der SWOT-Kategorien Nutzen, Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken abdecken. Die SWOT-Analyse für das Modell A (siehe Tabelle 8) und das Modell B (siehe Tabelle 9) basieren zum Großteil auf vielen kritischen Statements von Interessenvertretern zum Thema "Legislative Fußspur" bei einer Befragung in der Publikation "Marktordnung für Lobbyisten" (Kolbe, Hönigsberger, & Osterberg 2011b, S. 6) und die vorwiegend unterstützenden Argumente des Artikels "A call to members of the European Parliament; take transparency seriously and enact the

'legislative footprint'". Andere Einschätzungen kommen aus der Vielzahl der hier bereits zitierten Publikationen zum Thema sowie eigenen Überlegungen des Autors. Vor allem die differenzierenden Argumente zu Modell A und Modell B ließen sich aufgrund der geringen Datenbasis nicht aus der vorhandenen Literatur extrahieren und basieren somit auf eigenen Bewertungen.

Beim ersten vergleichenden Blick auf die SWOT-Analysen sieht es aus, als ob sich augenscheinlich mehr Argumente für das *Europäische Modell* finden lassen. Dieses vereint mehr Stärken (2) und mehr Chancen (1) und es findet sich im Vergleich lediglich nur eine Schwäche (5 statt 4) mehr. Allerdings ist dies aufgrund der Erhebungsvariante einer qualitativen Sammlung von Argumenten nicht unbedingt ausschlaggebend. Interessant ist der Blick auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede. So teilen beide zwei Mal den gleichen Nutzen, zwei Mal die gleichen Stärken, vier Mal die gleichen Schwächen, drei Mal die gleichen Chancen und zwei Mal die gleichen Risiken. Aus dieser rein quantitativen Betrachtung lässt sich bereits festhalten, dass es hinreichend Unterschiede zwischen den beiden Modellen zu geben scheint, die eine detailliertere Bewertung und Betrachtung nötig erscheinen lassen.

3.2 Modell A (Europäisches Modell)

Nutzen

- Bürger bekommen durch die öffentliche Auflistung der versuchten Einflussnahmen ein Instrument, um ihre gewählten Vertreter besser zu kontrollieren.
- Abgeordnete sehen bereits in den ersten Entwürfen beteiligte Interessengruppen und erhalten somit Informationszugewinne gegenüber der Verwaltung.
- Abgeordnete sehen mit welchen Interessenvertretern andere Abgeordnete bereits Kontakt hatten und wo mögliche Ungleichheiten ausgeglichen werden sollten.
- Interessenvertreter erhalten eine neue Informationsquelle.
- Asymmetrische Interessenvertretung in der Gesetzgebung wird nach außen hin kenntlich gemacht.

Stärken

- Höherer Grad an Transparenz stärkt die Legitimation des politischen Systems.
- Bessere und einfachere Verständlichkeit des Rechtssetzungsprozesses für Außenstehende.
- Durch größere Kontrollierbarkeit der Parlamentarier stärkere Orientierung an öffentlicher Meinung.
- Stärkung von Medien und "Watchdogs" durch neue Quelle für eine bessere Wahrnehmung der Kontrollfunktion.
- Argumente aus Fachdebatten werden auch für die interessierte Öffentlichkeit ersichtlich, leichter nachvollziehbar und bewertbar.

Schwächen

- Verhältnismäßig hoher Aufwand der Umsetzung im Vergleich zum möglichen Ertrag.
- Ausdruck einer
 Misstrauenskultur
 beziehungsweise Erweckung des
 Generalverdachts, dass Einfluss
 per se negativ ist.
- Für Kontrolle der Legislativen Fußspur erhöhter Bürokratie-Aufwand notwendig, der Kosten verursacht.
- Fraglich ob "wahrer Einfluss" der Interessenvertreter wirklich sichtbar wird.
- Gesetzgebungsverfahren wird durch höhere prozessuale Anforderungen verkompliziert und verlangsamt.

| Chancen | Risiken |
|---|--|
| Abgeordnete können öffentlich besser darstellen, für welche Themen sie sich einsetzen und mit wem sie sich dazu treffen. Bei Bürgern kann Interesse für den politischen Prozess geweckt werden. Höhere Legitimation des politischen Systems durch erhöhte Transparenz. Bessere Qualität der Gesetzgebung durch erhöhte Input-Legitimität und größere Informationsbasis. Initiierter Paradigmenwechsel von Staat und Verwaltung hin zu mehr Offenheit. | Auftreten von Pseudoskandalen, die den Institutionen Schaden zufügen können. Gleichmacherei, die den falschen Eindruck vermittelt, jeder rede in gleichem Maße mit. Abgeordnete denken nur an die Außenwirkung von Kontakten mit Lobbyisten anstatt an eine gute, ausgewogene Gesetzgebung. Durch Überinformation entsteht eine verstärkte Intransparenz / Unübersichtlichkeit. Aus Sorge vor öffentlicher Falschdarstellung eigener Positionen erfolgt Abwanderung von Interessenvertretern in Windschatten/Grauzone der Regulierung. |

Tabelle 8: Kompaktanalyse des *Europäischen Modells* der Legislativen Fußspur

3.3 Model B (Quellen-Modell)

Nutzen

- Klare Ersichtlichkeit, welche Interessengruppierung beziehungsweise welcher Interessenvertreter sich (bisher) durchgesetzt hat.
- Bürger bekommen durch die Kenntlichmachung der Herkunft von Textpassagen in Rechtstexten ein Instrument um ihre gewählten Vertreter besser zu kontrollieren.
- Abgeordnete sehen bereits in den ersten Entwürfen erfolgreich agierende Interessengruppen und erhalten somit Informationszugewinne gegenüber der Verwaltung.
- Interessenvertreter sehen, wer bisher wo erfolgreich Einfluss genommen hat und können ihre Argumente beziehungsweise ihre Strategie entsprechend anpassen.
- Asymmetrische Interessenvertretung in der Gesetzgebung wird nach außen hin kenntlich gemacht.

Stärken

- Höherer Grad an Transparenz stärkt die Legitimation des politischen Systems.
- Einfachere Prüfung für alle Beteiligten, welche Interessengruppierung sich (bisher) durchgesetzt hat.
- Stärkung von Medien und Watchdogs durch neue Quelle für eine bessere Wahrnehmung der Kontrollfunktion.

Schwächen

- Nur erfolgreiche Interventionen werden protokolliert, nicht aber die gescheiterten.
- Verhältnismäßig hoher Aufwand der Umsetzung im Vergleich zum möglichen Ertrag.
- Ausdruck einer Misstrauenskultur beziehungsweise falscher Generalverdacht, dass Einfluss per se negativ ist.
- Für Kontrolle der Legislativen Fußspur erhöhter Bürokratie-Aufwand notwendig, der Kosten verursacht.
- Gesetzgebungsverfahren wird durch höhere prozessorale Anforderungen verkompliziert und verlangsamt.

| Chancen | Risiken |
|---|---|
| Ungleichheiten zwischen den Interessengruppen können leichter aufgedeckt werden. Höhere Legitimation des politischen Systems durch erhöhte Transparenz. Bessere Qualität der Gesetzgebung durch erhöhte Input-Legitimität und größere Informationsbasis. Initiierter Paradigmenwechsel von Staat und Verwaltung hin | Lobbyisten sind interessiert an Arbeitsnachweisen und somit möglichst vielen – möglicherweise unnötigen – Footprints. Versuch von Interessenvertretern sich hinter anderen Organisationen zu verstecken oder anderweitig den eigenen Einfluss zu verschleiern. Erzeugung von "Pseudoskandalen", die den Institutionen Schaden zufügen können. |
| zu mehr Offenheit. | Schaden zurügen können. |

Tabelle 9: Kompaktanalyse des *Quellen-Modells* der Legislativen Fußspur

3.4 Zwischenfazit

Zielsetzung dieses Kapitels war es, aufzuzeigen, welche Stärken und Schwächen, welchen Nutzen, welche Chancen und Risiken es beim Einsatz der beiden Modelle der Legislativen Fußspur gibt. Dies sollte auf Basis der SWOT-Kompaktanalyse dargestellt werden.

Bei dieser Untersuchung ließ sich festhalten, dass von den gefundenen Argumenten quantitativ mehr Argumente für das Model A (*Europäisches Modell*) sprechen. Beide Modelle der Legislativen Fußspur teilen viele Argumente, die für und gegen sie sprechen, aber es gibt doch einige erhebliche Unterschiede im Detail. Somit ist es für eine abschließende Bewertung notwendig, sich qualitativ mit den gesammelten Argumenten auseinanderzusetzen. Dies soll im folgenden Kapitel passieren.

4 Bewertung und Empfehlung

Wie kann man nun die beiden Modelle der Legislativen Fußspur bewerten? Nach der Aufbereitung von Stärken, Schwächen, Nutzen, Chancen und Risiken der Ansätze der Legislativen Fußspur, müssen diese qualitativen Argumente nun näher betrachtet werden. Dazu müssen sinnvolle Kriterien der Bewertung erarbeitet und dann jeweils angewendet werden, um darauf folgend eine abschließende Bewertung und Empfehlung vorzunehmen.

4.1 Bewertung der Modelle

Zielsetzung des Beitrags ist, neben der bereits erfolgten Diskussion der Modelle, im Kern die Bewertung der Eignung für die legislative Praxis. Auf Grund dieser Prämisse erscheint es sinnvoll, nicht nur die normativen Transparenz-Argumente heranzuziehen, sondern auch inwiefern die bisher hauptsächlich theoretisch diskutierten Modelle überhaupt umsetzbar sind und auch die Wahrscheinlichkeit der politischen Durchsetzungsfähigkeit gegeben ist. Dabei soll lediglich ermittelt werden, welches der beiden Modelle sich besser eignet. Eine umfassende Bewertung wäre aufgrund des Rahmens dieses Beitrags zu umfangreich und würde dem angestrebten Qualitätsniveau nicht gerecht werden.

Auf Grund der vorangestellten Argumente, werden beide Modelle nun jeweils in den Kategorien *Nützlichkeit im Hinblick auf Transparenz, Umsetzbarkeit der Modelle* und *Politische Durchsetzungsfähigkeit* mit jeweils zwei Unterkategorien bewertet.

4.1.1 Nützlichkeit im Hinblick auf Transparenz

Die Zielsetzung des Instrumentes der Legislativen Fußspur ist im Kern den Gesetzgebungsprozess transparenter zu machen. Auf Grund dieses Anliegens sind nach Ermessen des Autors vor allem zwei Aspekte von größter Relevanz in der Bewertung. Dazu zählen 1.) die zusätzliche Menge an verfügbaren Informationen und 2.) die Aufdeckung des Einflusses von Interessenvertretern.

Folglich der gesammelten Argumente in der SWOT-Analyse (siehe Tabelle 8 und Tabelle 9) ist die zusätzliche Menge an verfügbaren Informationen ein klarer Vorteil des *Europäischen Modells*. In diesem werden sämtliche Kontakte inklusive Zusatzinformationen protokolliert und an den Rechtstext angehängt. Eines der größten Schwächen des *Quellen-Modells* hingegen ist die Beschränkung auf lediglich erfolgreiche Interventionen. Daher ist in diesem Aspekt der Transparenz eindeutig das *Europäische Modell* das vorzuziehende.

Eine weitere wichtige Unterkategorie ist die Aufdeckung des Einflusses von Interessenvertretern. Dieser Aspekt ist dabei besonders schwer zu bewerten. Beide Modelle haben hier unterschiedliche Vor- und Nachteile. So lässt sich im *Europäischen Modell* nicht zweifelsfrei feststellen, welcher Kontakt sich durchgesetzt hat, da nur der Kontakt-Kontext genannt wird,

nicht aber die genaue Zielsetzung des Einflusses des Interessenvertreters. Im *Quellen-Modell* hingegen ist sofort ersichtlich, welcher Akteur sich durchgesetzt hat und wer beeinflusst hat. Hier besteht allerdings die Möglichkeit, dass sich ein Akteur auf dem Papier durchgesetzt hat, aber nicht das gesamte Interessensnetzwerk der Akteure sichtbar wird. Daher haben hier beide Modelle im Gegensatz zum Status Quo zwar eine klare Verbesserung der Situation zu bieten, sind sich gegenseitig aber nicht über- oder unterlegen. Daher gibt es hier ein Patt.

4.1.2 Umsetzbarkeit der Modelle

Selbst wenn klar ist, welches Modell vergleichsweise mehr Transparenz schafft, ist damit nicht geklärt, welches der bisher hauptsächlich theoretisch diskutierten Modelle überhaupt umsetzbar ist. Dabei wird im folgenden Unterkapitel kurz betrachtet, ob es 1.) bereits vorhandene Technologie für das Modell gibt und 2.) wie groß das Risiko der "Abwanderung in die Grauzone" bei Interessenvertretern ist.

Inwiefern gibt es bereits benötigte Technologie für die Umsetzung in der Verwaltung und in der Politik? Beim *Europäischen Modell* geht es lediglich um eine Protokollierung der Kontakte mit einigen Zusatzinfos, was problemlos mit jeder beliebigen Textverarbeitungs-Software möglich ist. Das *Quellen-Modell* ließe sich mit einer einfachen Fußnote umsetzen. Darüber hinaus gibt es vom Bundesministerium der Justiz mit der eNorm eine Software zur Unterstützung zur Erstellung von Rechtstexten in der deutschen Bundesverwaltung und im Deutschen Bundestag (Bundesministerium der Justiz 2013, S. 1). Da diese Software die XML-Spezifika unterstützt und damit Meta-Daten einpflegbar sind, ist es höchstwahrscheinlich, dass sich die Legislative Fußnote auf diesem Wege einpflegen ließe und somit eine technisch machbare Lösung zur Verfügung stünde. Es lässt sich also festhalten, dass die technische Umsetzbarkeit für beide Modelle gegeben ist.

Zur Umsetzbarkeit gehört allerdings auch die Frage, inwiefern bei den jeweiligen Modellen der Versuch von Seiten der Interessenvertreter vorhanden wäre, die Regulierung beziehungsweise Protokollierung ihres Einflusses zu umgehen. Hier gibt es bei den jeweiligen Modellen große Unterschiede. Beim *Europäischen Modell* ist es schwer für den Interessenvertreter die Protokollierung zu umgehen. Der Kontakt wird – bei ordnungsgemäßer Befolgung der Regulierung von Seiten der Personen auf Seiten der Gesetzgebung – aufgezeichnet. Da hierfür ein großer Kreis an Akteuren

gebraucht wird, ist auch das Interesse an einer *verdeckten Arbeit* kleiner, da der Aufwand im Gegensatz zum Nutzen wohl zu gering wäre. Beim Quellen-Modell hingegen ist der Akteur, der sich durchgesetzt hat, definitiv mit seiner Formulierung im Rechtstext verzeichnet. Dies kann bei sensiblen Branchen (zum Beispiel Rüstung, Gesundheit oder ähnliches) bei Nennung zu erheblichen öffentlichen Diskussionen führen, welche viele Akteure garantiert umgehen möchten. Daher liegt hier die Verwendung von *Strohmännern* oder anderen Formen verdeckter Einflussnahme nah. Daher ist beim *Quellen-Modell* sehr viel stärker mit einer *Abwanderung in die Grauzone* der Akteure zu rechnen als beim *Europäischen Modell*.

4.1.3 Politische Durchsetzungsfähigkeit

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Bewertung der Modelle ist, ob die Wahrscheinlichkeit der politischen Durchsetzungsfähigkeit gegeben ist. Gerade da das Transparenz-Instrument *Legislative Fußspur* bisher wenig untersucht wurde, erscheint hier eine Betrachtung besonders relevant. Hierbei sollen in diesem Unterkapitel untersucht werden, ob bei dem jeweiligen Modell 1.) bereits existierende Erfahrungen bestehen und 2.) es Forderungen von Seiten der Politik beziehungsweise der Zivilgesellschaft für die Einführung gibt, da dies die Durchsetzung sehr viel realistischer macht.

Gibt es bisher zu einem der Modelle bereits existierende Erfahrungen in der Umsetzung? Zurzeit wird in keinem Land der Welt die Legislative Fußspur eingesetzt. Dafür findet sich allerdings die etwas abgeschwächte, freiwillige Version des *Europäischen Modells* im Europäischen Parlament (siehe Tabelle 6 *Minimale Forderung*). Hier bestehen zumindest erste Erfahrungen, die vor allem von britischen Europaabgeordneten durchgeführt worden sind. Beim *Quellen-Modell* gibt es bisher noch keinerlei praktische Erfahrungen. Dies macht die Umsetzung vorerst unwahrscheinlicher.

Die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung wird ebenfalls erhöht durch konkrete politische Forderungen der Modelle in der politischen Praxis. Diese Forderungen sind ein guter Indikator für eine mögliche Umsetzung, vor allem wenn bereits konkrete Anträge vorliegen. Dies ist beim Europäischen Modell – wenn auch oft in der abgeschwächten Variante – der Fall. In Deutschland wurde diese Art der Legislativen Fußspur bereits verschiedenfach gefordert von der SPD (Medick & Nelles 2013; SPD 2013; SPD-Bundestagsfraktion 2011), den Grünen (vgl. Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2010; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2010), der

Piratenpartei (vgl. Piratenpartei Hessen 2013), der Bundesjustizministerin (vgl. Leutheusser-Schnarrenberger 2011) sowie besonders häufig und prominent von Transparency International (vgl. Transparency International Deutschland e.V. 2012 2013). Das *Quellen-Modell* hat diese Art der Unterstützung mit Forderungen auf öffentlicher Bühne bisher nicht, mit Ausnahme der Chef-Lobbyistin des Verbandes forschender Arzneimittelhersteller, Cornelia Yzer (Leif & Quednau 2008, S. 194).

4.2 Empfehlung

Bei der Gegenüberstellung der untersuchten Faktoren der beiden Modelle gibt es ein Modell, welches ganz klar stärker hervorgeht. Dies ist das Europäische Modell (siehe Tabelle 10). Es hat in fünf der sechs vorhandenen Kategorien einen relativen Vorteil oder das Quellen-Modell kann nur gleichziehen. Hintergründe dafür sind, dass das Europäische Modell mehr Informationen offenlegt, es technisch umsetzbar ist, das Risiko der Abwanderung der Interessenvertreter in den Windschatten der Regulierung relativ unwahrscheinlich ist, es bereits erste praktische Erfahrungen im europäischen Parlament gibt und es in der politischen Landschaft bereits einige Unterstützung erfährt.

Damit ist nach den untersuchten Bewertungskriterien und aktuellem Diskussionsstand das *Europäische Modell* das Modell, welches sich am ehesten für die legislative Praxis in Deutschland eignet.

4.3 Zwischenfazit

Zur Bewertung der beiden Modelle, um die Eignung für die legislative Praxis in Deutschland festzustellen, wurden die Kategorien Nützlichkeit im Hinblick auf Transparenz, Umsetzbarkeit der Modelle und Politische Durchsetzungsfähigkeit mit jeweils zwei Unterkategorien identifiziert. Dabei ist nach dem Vergleich der Resultate das Europäische Modell zurzeit dem Quellen-Modell in nahezu allen Aspekten eindeutig überlegen. Dabei basiert diese Einschätzung allerdings nur auf den bisher, sehr begrenzt zirkulierenden Vorschlägen und den vorliegenden öffentlichen Informationen. Spannende Chancen in Punkto einer erhöhten Legitimation von Politik und besseren Qualität der Gesetzgebung, aber auch durchaus bedrohliche Risiken bieten gerade in Bezug auf eine verstärkte Misstrauenskultur und mögliche Pseudoskandale beide Modelle. Zurzeit ist

zwar das *Europäische Modell* im Vergleich zum *Quellen-Modell* zu empfehlen. Es fehlen aber vor allem Einschätzungen von Seiten der Legislative, um diese Empfehlung wirklich belastbar zu machen. Alle Akteure, welche die Legislative Fußspur fordern, sind daher dazu aufgerufen, weiter an praxistauglichen Konzepten zu arbeiten und über eine konkrete Umsetzung und deren Vor- und Nachteile zu diskutieren.

| | Europäisches Modell | Quellen- Modell |
|--|------------------------|--------------------|
| Nützlichkeit im Hinblick auf Transparenz | | |
| 1.1. Zusätzliche Menge an verfüg- baren Informationen | + | - |
| 1.2. Die Aufdeckung des Einflusses von Interessenvertretern | 0 | o |
| 2. Umsetzbarkeit der Modelle | | |
| 2.1. Existenz von Technologie für das Modell | + | + |
| 2.2. Risiko der "Abwanderung in die Grauzone" bei Interessenvertretern | + | - |
| 3. Politische Durchsetzungsfähigkeit | | |
| 3.1. Existierende Praxis-Erfahrungen | + | - |
| 3.2. Forderungen der Einführung von Seiten der Politik beziehungsweise der Zivilgesellschaft | + | - |
| Gesamtbewertung | ++++ | + |

Tabelle 10: Komparative Bewertung der Modelle der Legislativen Fußspur

5 Zusammenfassende Bewertung

Kernfrage dieses Beitrags war, welches der zurzeit diskutierten Modelle der Legislativen Fußspur für die legislative Praxis in Deutschland geeignet ist. Im Abschlusskapitel gibt es dazu nun eine Zusammenfassung, eine Bewertung, ein Fazit sowie ein Ausblick in Bezug auf das Thema.

5.1 Zusammenfassung

Wie bewertet man, welches Modell der Legislativen Fußspur für die legislative Praxis in Deutschland geeignet ist? Dazu sind zuerst eindeutige Definitionen für die existierenden Modelle nötig. Auf Grund der Vielzahl an kursierenden Definitionen beziehungsweise Äußerungen zu den Modellen, wurde daher das Modell A (*Europäisches Modell*) und das Modell B (*Quellen-Modell*) aus den kursierenden Ansätzen destilliert. Die Definitionen der Modelle ergeben sich dabei aus den identifizierten Charakteristika aus den als relevant identifizierten Quellen.

Dabei ist das Europäische Modell des Legislativen Fußabdrucks eine Auflistung aller Personen, welche an einem beliebigen Teil des Rechtssetzungsprozesses Einfluss auf ein Rechtsdokument nehmen wollten und zu diesem Zwecke Personen kontaktierten, die an Rechtssetzungsseite an diesem Dokument arbeiteten. Es zielt auf alle Personen ab, die einen Beitrag für das Rechtsdokument leisten wollten. Die Legislative Fußspur ist dabei dem Rechtsdokument als Auflistung von Namen, inklusive Institution sowie Zeitpunkt und Motiv der Einflussnahme voran- oder hintenangestellt. Sie muss verpflichtend von den rechtssetzenden Organen zur Anwendung gebracht werden. Das Quellen-Modell der Legislativen Fußspur hingegen macht die Personen beziehungsweise Akteure kenntlich, welche konkrete Passagen in einem Rechtsdokument beigesteuert haben und deren Einfluss zu einem beliebigen Zeitpunkt des gesamten Rechtssetzungsprozesses stattfand. Diese Variante der Legislativen Fußspur zielt nur auf Akteure ab, die eine konkrete Passage innerhalb eines Rechtsdokumentes beigesteuert haben. Sie ist direkt an der entsprechenden Stelle im Rechtstext beigefügt oder zum Beispiel als Fußnote oder mit Hilfe einer andersartigen technischen Lösung. Darüber hinaus muss sie verpflichtend von den rechtssetzenden Organen zur Anwendung gebracht werden.

Nach der Herleitung dieser beiden Modelle ging es darum aufzuzeigen, welche Stärken und Schwächen, welchen Nutzen, welche Chancen und Risiken es beim Einsatz der beiden Modelle der Legislativen Fußspur gibt. Dies wurde auf Basis der SWOT-Kompaktanalyse dargestellt. Bei dieser Untersuchung ließ sich festhalten, dass von den gefundenen Argumenten quantitativ mehr Argumente für das *Europäische Modell* sprechen. Beide Modelle der Legislativen Fußspur teilen viele Argumente die für und gegen sie sprechen, aber es gibt einige erhebliche Unterschiede im Detail. Somit war es für eine abschließende Bewertung notwendig, sich qualitativ mit den gesammelten Argumenten auseinanderzusetzen.

Um dies zu tun und um die Eignung für die legislative Praxis in Deutschland festzustellen, wurden die Kategorien Nützlichkeit im Hinblick auf Transparenz, Umsetzbarkeit der Modelle und Politische Durchsetzungsfähigkeit mit jeweils zwei Unterkategorien identifiziert. Dabei ist nach dem Vergleich der Resultate das Europäische Modell zurzeit aufgrund einer komparativen Überlegenheit in nahezu allen untersuchten Aspekten eindeutig dem *Quellen-Modell* überlegen. Dabei basiert diese Einschätzung allerdings nur auf den bisher, sehr begrenzt zirkulierenden Vorschlägen und den vorliegenden öffentlichen Informationen. Spannende Chancen zum Beispiel in Punkto einer erhöhten Legitimation von Politik und besseren Qualität der Gesetzgebung, aber auch durchaus beachtliche Risiken bieten gerade in Bezug auf eine verstärkte Misstrauenskultur und mögliche Pseudoskandale beide Modelle. Zurzeit ist zwar das Europäische Modell im Vergleich zum Quellen-Modell zu empfehlen. Es fehlen aber vor allem Einschätzungen von Seiten der Legislative um diese Empfehlung wirklich belastbar zu machen.

5.2 Bewertung und Fazit

Das Thema Legislative Fußspur ist zurzeit noch ein Transparenz-Nischenthema. Das wird an allen Ecken und Enden deutlich. Vorwiegend gibt es Forderungen von NROs und der Opposition. An tauglichen und angepassten Vorschlägen in der deutschen Politik mangelt es noch. Bisher muss der Verweis auf das Europäische Parlament in den Anträgen der Oppositionsparteien herhalten – vielleicht noch mit der Forderung nach dem verpflichtenden Einsatz statt dem freiwilligen. Zivilgesellschaftliche Organisationen wie Transparency International und andere mögen dann in den Forderun-

gen über die Ausgestaltung weitergehen, aber konkretere Vorschläge sucht man vergebens.

Gerade weil das Thema so jung ist, ist eine erste Einschätzung aber umso interessanter. Aus dem Dickicht der verschiedenen Forderungen konnten ein schon etwas ausdefinierteres *Europäisches Modell* und ein noch eher abstrakt beschriebenes *Quellen-Modell* identifiziert werden. Beide bieten, mit anderen Stärken und Schwächen, ein interessantes Instrument für die bessere Regulierung von Interessenvertretung in der Demokratie. Hierbei konnte vor allem durch die SWOT-Analyse eine gute Übersicht über die verschiedenen positiven wie negativen Aspekte der Legislativen Fußspur geboten werden. Die Empfehlung anhand der entwickelten Bewertungs-Kriterien ist ein erster Schritt, welcher aber vor allem aufzeigt, dass das bisher besser ausdefinierte Modell im Vorteil ist. Interessant könnte möglicherweise ein Regulierungsansatz sein, der beide Modelle zusammenbringt.

5.3 Ausblick

Die Umsetzungswahrscheinlichkeit des hier empfohlenen *Europäischen Modells* bleibt zurzeit noch gering. Obwohl die SPD, welche die Forderung nach der Legislativen Fußspur erhoben hat, an der neuen Bundesregierung beteiligt ist, ist eine baldige Initiative in der Richtung möglich, aber nicht wahrscheinlich. Dies könnte sich allerdings im Fall von Skandalen im Bereich Interessenvertretung oder Abgeordnetenbestechung ändern. Falls es soweit kommen würde, stünde bisweilen allerdings kein fertiger Entwurf in den Schubfächern.

Alle Akteure, welche die Legislative Fußspur fordern und sich die Umsetzung wünschen, sind daher dazu aufgerufen, an praxistauglichen Konzepten zu arbeiten, die Potentiale (die in diesem Beitrag auch aufgezeigt worden sind) besser herauszustellen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eines der beiden Modelle umgesetzt wird, kann nur gesteigert werden, wenn umsetzungstaugliche Vorschläge entwickelt werden, die auch für den Verwaltungsalltag geeignet sind.

Welche interessanten Fragen bleiben bei dem Thema Legislative Fußspur in der Forschung noch offen? Vor allem die Kontextualisierung mit umliegenden Themenbereichen und Transparenz-Werkzeugen wie dem Lobby-Register und der generellen Regulierung von Interessenvertretung

ist hier von Relevanz. Wie ist die Wechselwirkung dieser Instrumente und wie können sie sinnvoll gemeinsam eingesetzt werden? Die SWOT-Analyse, die hier aufgrund des Rahmens des Beitrags nur in einer begrenzten Länge und Detailtiefe durchgeführt wurde, könnte durchaus elaborierter vorgenommen werden, um noch besser die Potentiale, Risiken und Chancen herauszuarbeiten. Ein interessanter Forschungsbereich wäre ebenso die eigene Entwicklung beziehungsweise Weiterentwicklung eines Modells der Legislativen Fußspur. Möglich wäre auch die Kombination der beiden hier beschriebenen Modelle. Das Thema ist wissenschaftlich noch nicht ausgeschöpft. Obwohl kurz- bis mittelfristig eine Realisierung eher unwahrscheinlich ist, kann sich dies langfristig aufgrund des generellen Trends zu mehr Öffentlichkeit und Transparenz im politischen Prozess ändern – gerade auch im Kontext der Diskussionen zum Thema Open Government.

Offene Ratsinformationssysteme

November 2012

Simon Schindlmayr

s.schindlmayr@zeppelin-universiy.net

Zusammenfassung: Offene Ratsinformationssysteme wesentlicher Beitrag zu Open Government. Sie bieten der Öffentlichkeit Zugang zu zuvor nur teilweise veröffentlichten Dokumenten der kommunalen Parlamente. Damit erfüllen sie wesentliche Forderungen von Open Government Data. An drei Fallbeispielen werden im folgenden Beitrag Offene Ratsinformationssysteme beschrieben und ihre weitergehenden Möglichkeiten und Funktionalität aufgezeigt. Die Schwerpunkte liegen dabei zum einen darauf, die Daten aus dem Ratsinformationssystem weiter aufzubereiten, zum anderen darauf, auf ihrer Grundlage eine erweiterte Beteiligung der Öffentlichkeit an der politischen Entscheidung auf kommunaler Ebene zu ermöglichen. Mögliche Probleme Offener Ratsinformationssysteme werden dargestellt und zuletzt ein Ausblick auf die mögliche weitere Entwicklung gegeben.

1 Einleitung

Ein wesentliches Element der kommunalen Ebene ist die Nähe der Entscheidungsträger zu den Bürgern. Traditionell ist dies eine der Daseinsbegründungen der starken kommunalen Ebene in Deutschland, wie sie letztlich auf die Einführung der Kommunalverwaltung durch Freiherr von Stein zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurückgeht (Holtkamp 2006, S. 185). Doch die räumliche Nähe von kommunalen Entscheidungsträgern und Bürgern erweist sich heute nicht als hinreichende Bedingung für das Treffen von bürgernahen Entscheidungen und eine gute Vernetzung von Kommunalpolitikern und Bürgern. Denn vielfach ist die räumliche auch die einzige Nähe zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern. Gründe dafür sind beispielsweise die Größe heutiger kommunaler Gebietskörperschaften und die Tatsache, dass ein gemeinsamer Wohnort noch lange nicht zu

nennenswerter Überschneidung der Lebensbereiche führt. Wer aus beruflichen Gründen in andere Orte pendelt und aus praktischen Gründen dort auch gleich einkauft, wird nicht unbedingt zahlreiche Möglichkeiten haben, seinem Bürgermeister oder Stadtrat einfach auf der Straße über den Weg zu laufen. Gleichwohl verbleiben zahlreiche Kompetenzen der Verwaltung des Gemeinwesens auf der Ebene der Kommunalpolitik. Diese muss daher nach Wegen suchen, weiterhin Kontakt mit den Bürgern in ihrem Zuständigkeitsbereich zu halten. Denn auch zukünftig ist eine inhaltliche und formale Legitimierung des staatlichen Handelns auf kommunaler Ebene erforderlich. Wie sich fehlende wahrgenommene Legitimierung im Einzelfall äußern kann, wurde durch die Eskalation der Kontroverse um Stuttgart 21 deutlich. Formal korrekt getroffene politische Entscheidungen kamen mit erheblicher Verspätung im Bewusstsein der Öffentlichkeit an und stießen dort auf Unverständnis. Neben anderen inhaltlichen Auffassungen war für dieses Unverständnis auch die Ablehnung der als intransparent und daher illegitim empfundenen Entscheidungsprozesse der Grund, Denn

"Transparenz [gilt] im Sinne der Möglichkeit einer informierten Entscheidungsfindung als Grundlage für eine erweiterte Öffnung gegenüber den Bürgern und ihre Einbeziehung in den Dimensionen Partizipation und Kooperation" (Klessmann, Denker, Schieferdecker, & Schulz 2012, S. 28).

Einen Beitrag zu mehr Transparenz können Ratsinformationssysteme (im Folgenden: RIS) leisten. Öffentlich zugängliche RIS nutzen die Notwendigkeit eines jeden kommunalen Gremiums, sich irgendwie zu organisieren und stellen die zur Selbstorganisation notwendigen Unterlagen der Öffentlichkeit zur Verfügung. Das kann vom Niveau eines Abfallprodukts bis hin zu gezielt für die Öffentlichkeit aufbereiteten Daten reichen.

In diesem Beitrag werden Eigenschaften von Ratsinformationssystemen und ihre Weiterentwicklung hin zu offenen Ratsinformationssystemen vor dem Hintergrund von Open Government Data dargestellt.

2 Konventionelle Ratsinformationssysteme

Bevor auf die Spezifika offener RIS eingegangen wird, sollen zuerst die bisher bestehenden RIS dargestellt werden.²⁸

Das konventionelle RIS unterstützt den Sitzungsdienst bei seinen Aufgaben, ein Tätigkeitsfeld der öffentlichen Verwaltung, welches vor dem Informationszeitalter weitgehend abseits der öffentlichen Wahrnehmung fungierte. Der Sitzungsdienst einer Kommunalverwaltung bereitet im Auftrag des Ratsvorsitzenden (in der süddeutschen Ratsverfassung beispielsweise der Bürgermeister) die Sitzungen vor, legt Sitzungstermine fest, lädt die Ratsmitglieder ein, erstellt und versendet die nötigen Informationen zur Sitzung in Form von Unterlagen. Die Räte wiederum senden ihre Anträge und Anfragen an die Verwaltung. Eine kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit an diesem Prozess ist nicht vorgesehen. Einzelne Bürger oder auch die Presse erhalten ie nach örtlichen Gepflogenheiten selektierte Informationen sowohl von den Kommunalpolitikern als auch von der Verwaltung. Veröffentlichungspflichten werden dabei im formalen Minimalumfang erfüllt, so dass beispielsweise öffentlich bekannt zu machende Sitzungsladungen ortsüblich bekannt gemacht, also meist in Schaukästen oder Informationstafeln in Papierform ausgehängt werden.

Der formalisierte Prozess des Informationsaustausches ohne ein RIS ist in Abbildung 8 dargestellt: Die Öffentlichkeit bleibt dabei grundsätzlich außen vor.

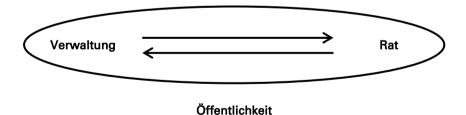


Abbildung 8: Informationsaustausch ohne RIS Quelle: Eigene Darstellung

Die Informationen über RIS und deren Nutzung in diesem Beitrag speisen sich zu einem großen Teil aus den eigenen Erfahrungen des Autors.

2.1 Situationsbeschreibung

Mit konventionellen Ratsinformationssystemen wird der elektronische Informationsaustausch zwischen Rat und Verwaltung durchgeführt. Als eher zufälliger Nutzer des ohnehin bestehenden Systems kann die Öffentlichkeit daran als Zaungast teilhaben. Es ergibt sich eine bidirektionale Beziehung der Akteure Rat und Verwaltung unter Beobachtung der Öffentlichkeit.

Die primäre Aufgabe dieses konventionellen RIS ist es, die Mitglieder eines politischen Gremiums im Sinne eines Sitzungsdienstes mit den notwendigen Informationen und Unterlagen auszustatten (Böhle 2004, S. 19–20). Dazu gehören insbesondere die Sitzungsunterlagen wie Ladung und Tagesordnung und die weiterführenden Informationen für die Beratung, welche vor der Einführung eines Ratsinformationssystems auf Papier den Räten zur Verfügung gestellt wurden. Damit kann ein RIS auch beispielsweise für die Einhaltung der Ladungsfristen sorgen, sofern die öffentliche Bekanntmachung nicht unterlassen wird (so am Beispiel NRW ausgeführt in Berein & Wohland 2004, S. 52–54).

Einige Informationen werden auch in klassischen Ratsinformationssystemen gezielt für die Öffentlichkeit bereitgestellt. Dazu gehören beispielsweise Informationen über die Ratsmitglieder, welche im Grunde den zur Systemadministration hinterlegten Stammdaten der Ratsmitglieder entsprechen (Thoben 2004, S. 45). Neben den persönlichen Daten wie Name und Kontaktadresse der Räte, sind dabei auch Informationen über ihre Funktionen und Gremienzugehörigkeiten abrufbar. Ein Beispiel für ein solches konventionelles RIS liefert der Landkreis Ansbach.²⁹ Dessen System bietet Informationen zu den folgenden Menüpunkten:

- Gremien: Die Zusammensetzung des Kreistags und seiner Ausschüsse, sowie Vertretungen des Landkreises in anderen politischen Gremien wie Zweckverbänden.
- Fraktionen: Die Mitglieder der Fraktionen im Kreistag.
- Personen: Liste und Auswahl der Kreistagsmitglieder nach Kategorien wie Funktion oder Fraktionszugehörigkeit.
- Sitzungen: Sitzungstermine und Tagesordnungen des Kreistags und seiner Ausschüsse.

²⁹ RIS Landkreis Ansbach: https://landratsamt-ansbach.ratsinfomanagement.net.

Ein umfangreicheres Angebot bietet das RIS der Stadt München.³⁰ Dort sind neben den oben bereits genannten Themen insbesondere auch Sitzungsunterlagen öffentlich verfügbar und durchsuchbar. Dabei sind die Dokumente detaillierter in Vorlagen/Beschlüsse einerseits und Anträge/Anfragen andererseits gegliedert.

RIS dieser Art sind heute in vielen größeren deutschen Kommunen im Einsatz. Mit vergleichsweise wenig Aufwand wird dabei ein ohnehin nötiges System für einen effizienten und zeitgemäßen Sitzungsdienst genutzt, um auch der Öffentlichkeit Informationen über die Ratstätigkeit zur Verfügung zu stellen. Der Internetauftritt dieser Informationen stellt dabei "ein Nebenprodukt der eigentlichen Arbeit der Verwaltung dar". (Hoge 2004, S. 102) Dennoch ist natürlich ein gewisser Verwaltungsaufwand nötig. Bei der Neueinführung eines RIS ist es notwendig, die Daten erstmalig einzupflegen und das System anzulegen. Dies kann bereits eine erste Hürde zur Einführung darstellen und ist sicher ein Grund, warum noch immer viele Kommunen kein RIS einsetzen. Unfertige Systemumstellungen führen unter Umständen zu doppeltem Aufwand, wenn bisherige Systeme oder Organisationsabläufe parallel weitergeführt werden und das RIS nur zur Information der Öffentlichkeit zusätzlich gepflegt wird. Dann kann es geschehen, dass das RIS im Arbeitsalltag untergeht und nur unvollständig gepflegt wird.

Mit diesen konventionellen RIS bekommt die Öffentlichkeit die Möglichkeit zur passiven Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Sie kann sich über den Dokumentenfluss informieren und erhält, sofern das System zuverlässig gepflegt wird, einen Einblick in alle formal öffentlichen Entscheidungsgrundlagen (siehe Abbildung 9).

2.2 Verbesserungsmöglichkeiten

RIS im konventionellen Sinne sind ausbaufähig hin zu offenen RIS. Mit offenen RIS ist das dort hinterlegte Wissen nicht mehr Herrschaftswissen der Räte und der Verwaltung, sondern es steht allen Interessierten offen, um auf gleicher Augenhöhe politische Debatten führen zu können und sich auch als Nicht-Mandatsträger ausführlich informieren und beteiligen zu können. Offene RIS schaffen Transparenz und animieren zur Mitwirkung.

³⁰ RIS Landeshauptstadt München: http://www.ris-muenchen.de.

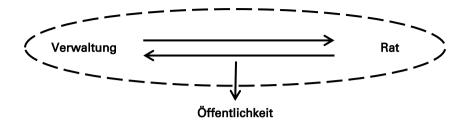


Abbildung 9: Informationsfluss im konventionellen RIS

Quelle: Eigene Darstellung

Sie machen deutlich, dass die Ratsarbeit nicht unabhängig von der Öffentlichkeit geschieht, sondern dass die Verwaltung für alle Bürger arbeitet und jeder einzelne die Möglichkeit hat, Einblick in die politischen Themen zu nehmen und selbst Einfluss zu nehmen.

Diverse Anbieter bieten den Kommunen Software für RIS, entsprechend unterschiedlich sind auch die technischen Umsetzungen. Erkennbar wird bei allen Systemen, dass kein öffentlicher Druck auf die Kommunen besteht, RIS möglichst nutzerfreundlich zu gestalten. Die Systeme sind stark inputorientiert und berücksichtigen die Bedürfnisse der Nutzer weit weniger als mit vertretbarem Aufwand möglich wäre. So werden etwa in vielen RIS die Dokumente als Linklisten von gescannten PDF-Dateien angeboten. Dies ist lediglich eine Digitalisierung bestehender Inhalte, keine Aufbereitung.

Auf dem Weg zu mehr Outputorientierung und somit zur Nutzerfreundlichkeit gibt es diverse Verbesserungsmöglichkeiten, die letztlich auch zu offenen Ratsinformationssystemen führen können. Diese erfolgen in zwei Schritten: Zum ersten wird der Zugang für die Nutzer attraktiver und einfacher gestaltet, durch Verbesserungen an der Benutzeroberfläche, der Datenaufbereitung und durch Suchfunktionen. Zum zweiten ermöglichen interaktive Ergänzungen eine Beteiligung der Bürger und ihre Auseinandersetzung mit den bereitgestellten Informationen. Das RIS wird so offen, dass der Bürger Teil davon werden kann.

2.2.1 Benutzeroberfläche

Große Kommunen wie München oder Köln stellen zwar zahlreiche Ratsdokumente zur öffentlichen Verfügung, sie bieten aber keine fortschrittliche Benutzeroberfläche dafür an. Das beginnt schon bei der grafischen Gestaltung, die oft rückständig wirkt. Dies trifft regelmäßig im wahrsten Sinne des Wortes zu: Einmal erstellte Systeme sind oft jahrelang im Einsatz und erreichen im schnelllebigen Internet damit oft das Verfallsdatum des äußeren Erscheinungsbildes.³¹ Damit einher geht auch vielfach ein Mangel an Bedienbarkeit und modernen Webtechnologien wie dynamischen Seiten oder spezieller Aufbereitung für mobile Endgeräte. Ganz im Sinne einer Inputorientierung werden Dateien, zumeist im PDF-Format, in Linklisten zum Download bereitgestellt.

2.2.2 Datenaufbereitung

Allein die Tatsache, dass Daten der Öffentlichkeit über das Internet zur Verfügung gestellt werden, ist schon ein großer Fortschritt im Vergleich zu früheren Zeiten. Diese Daten bedürfen allerdings oft der Aufbereitung, um die enthaltenen Informationen praktisch nutzbar zu machen. Ein gutes Beispiel ist der offene Haushalt. Haushaltspläne umfassen je nach Komplexität des jeweiligen Haushalts mehrere hundert bis mehrere tausend Seiten mit Zahlenkolonnen in Tabellenform. Solche Daten lassen sich grafisch, etwa in Diagrammform deutlich besser verständlich und nachvollziehbar darstellen. Für den Haushalt der Bundesrepublik bereitet das Team von OffenerHaushalt.de diese Daten auf.³² Nichts spricht dagegen, diese Darstellungsform auch für kommunale Haushalte zu übernehmen. Weitere Formen der Datenaufbereitung beinhalten beispielsweise die Darstellung von Informationen in Kartenform. Bei den zahlreichen Infrastrukturthemen auf kommunaler Ebene bietet sich das besonders an. Wie die beiden Beispiele zeigen, ist Datenaufbereitung somit oft mit Visualisierung verbunden.

2.2.3 Suchfunktion

Um die zur Verfügung gestellten Daten nutzen zu können, ist eine Suchfunktion hilfreich, welche über eine Stichwortsuche hinausgeht. So wären beispielsweise Suchmöglichkeiten nach Anträgen bestimmter Fraktionen oder nach Dokumenten, die bestimmte regionale Bereiche wie

-

³¹ Die Entstehungsgeschichte, aber auch die Einsatzdauer eines RIS wird so etwa auf der Webseite der Stadt Schwäbisch Hall dargestellt:

http://www.schwaebischhall.de/buergerstadt/rathaus/linux/ratsinformationssystem.html. Das im Jahr 2007 gewählte RIS ist hier auch im Jahr 2015 noch im Einsatz. Selbstkritisch wird dem Vorgängersystem, welches lediglich 6 Jahre im Einsatz war, dabei eine zuletzt "biedere Aufmachung" attestiert.

³² OffenerHaushalt.de: http://www.offenerhaushalt.de.

Stadtviertel betreffen, denkbar. Manche konventionellen RIS bieten dagegen bisher nicht einmal eine einfache Suchfunktion.

2.2.4 Interaktionsmöglichkeiten

Die bisher angeführten Verbesserungsvorschläge dienen lediglich der Verbesserung des in Abbildung 9 dargestellten Prozesses: Die Öffentlichkeit könnte sich nach ihrer Umsetzung besser über das Handeln von Rat und Verwaltung informieren. Es fehlen aber, sowohl technisch als auch inhaltlich, noch Interaktionsmöglichkeiten, welche eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der kommunalen Entscheidungsfindung erleichtern.

Technische Interaktionsmöglichkeit wäre beispielsweise eine Programmierschnittstelle, mit deren Hilfe von weiteren Anwendungen aus auf die Daten des Ratsinformationssystems zugegriffen werden könnte. Damit können fehlende Funktionen des Ratsinformationssystems durch Dritte bereitgestellt werden und die Daten somit weitergehend aufbereitet und verwendet werden.

Inhaltliche Interaktionsmöglichkeiten erfordern es, dass die Öffentlichkeit auch tatsächlich im RIS am politischen Prozess beteiligt wird. Einzelne Bürger müssten dann auch direkt Informationen wie Meinungen oder Vorschläge zur Entscheidungsfindung in das System einstellen können. Diese Beteiligungsmöglichkeit wird in Abbildung 10 verdeutlicht.

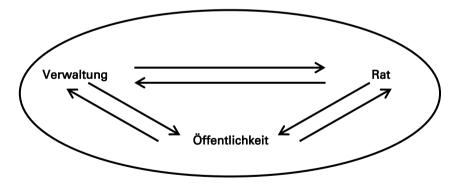


Abbildung 10: RIS mit Beteiligungsmöglichkeit der Öffentlichkeit Quelle: Eigene Darstellung

3 Offene Ratsinformationssysteme

3.1 Offenheit in konventionellen Systemen

Diese Verbesserungsvorschläge werden durch offene RIS aufgegriffen. Letztlich dienen sie der leichteren Zugänglichkeit durch die Bevölkerung, einem wesentlichen Ziel von Open Government Data, denn "von Regierung und Verwaltung veröffentlichte Datensätze sollten so zugänglich wie möglich sein" (von Lucke & Geiger 2010, S. 5).

Frei verfügbare Verwaltungsdaten sind von einigen Prinzipien gekennzeichnet (vgl. zu den Anforderungen an Open Government Data von Lucke & Geiger 2010, S. 4–5), welche bereits konventionelle RIS erfüllen, sofern sie ihre Daten aus den vom Sitzungsdienst den Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellten Unterlagen beziehen. Hier zeigen sich die Vorteile der Nebenprodukt-Eigenschaft dieser RIS.

- Die Vollständigkeit der Daten: Konventionelle RIS, die als Nebenprodukt des Sitzungsdienstes auch der Öffentlichkeit die Ratsunterlagen zur Verfügung stellen, können damit in der Regel dienen. Schließlich können automatisch die nicht als nichtöffentlich gekennzeichneten Unterlagen aus dem gleichen System, wie es auch der Rat verwendet, der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.
- Daten aus Primärquellen: Das RIS in der beschriebenen Verwendungsform ist für den Rat die Primärquelle. Lediglich in einer anderen Oberfläche (Book, Heinecke & Richter 2008, S. 20) werden die Daten automatisch aus der Primärquelle der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.
- Zeitliche Nähe zur Entstehung der Daten: Der Arbeitsschritt, die Daten dem Rat zur Verfügung zu stellen, ist grundsätzlich der gleiche wie der, sie der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Unterlagen, die veröffentlicht werden, können somit gleichzeitig mit dem Zugang zu den Ratsmitgliedern der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Diskriminierungsfreiheit: RIS sind in der Regel nicht zugangsbeschränkt. Jeder Internetnutzer kann auf die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Daten zugreifen, ohne sich ausweisen oder für den Zugriff rechtfertigen zu müssen. Dies ist unproblematisch, solange keine Beteiligung vorgesehen ist. Für Beteiligungssysteme

gibt es auch in Deutschland bereits Ansätze zur Nutzerverifizierung, wie sie der Landkreis Friesland bei seinem System Liquid Friesland einsetzt (Biermann 2012) Damit soll sichergestellt werden, dass nur Bürger des Landkreises aktiv an der Diskussion teilnehmen können. Die Einsicht in die Daten allerdings ist jedem Internetnutzer auch hier möglich.

Kostenfreiheit: Für die Nutzung der RIS werden keine Nutzungsgebühren erhoben.

Weitere, in der Regel unerfüllte oder zumindest unsicher erfüllte Anforderungen sind die Maschinenlesbarkeit, automatisierbarer Zugang durch APIs, die Verwendung offener Standards, eine offene Lizenz und die Dauerhaftigkeit der Datenquellen.

3.2 Praxisbeispiele

3.2.1 Offenes Köln

"Ziel von Offenes Köln ist es, Informationen, Dokumente und Daten aus der Kölner Lokalpolitik für jedermann offen zugänglich zu machen. Dazu werden auf offeneskoeln de Dokumente und Daten, die im Ratsinformationssystem (RIS) der Stadt Köln veröffentlicht werden, gesammelt, aufbereitet und in einer nutzerfreundlichen Art und Weise dargestellt" (OK k.D.).

Daten des Ratsinformationssystems der Stadt werden bei Offenes Köln als frei verfügbare (offene) Daten genutzt. Sie werden aufbereitet und der Öffentlichkeit durch ein Internetportal leichter zugänglich gemacht. Dabei werden in erster Linie technische Beschränkungen des ursprünglichen Ratsinformationssystems beseitigt. In zweiter Linie werden die Daten als Mash-Up mit anderen Daten verknüpft, insbesondere in einer Kartenanwendung.

Offenes Köln ist das Angebot einer Privatperson, die die von der Stadt Köln in ihrem eigenen RIS zur Verfügung gestellten Unterlagen für die Öffentlichkeit neu aufbereitet und damit einem wieteren Nutzerkreis wie auch einer breiteren Einsatzmöglichkeit erschließt. Da das RIS der Stadt bereits nicht nur die Unterlagen des Stadtrats und seiner Ausschüsse enthält, sondern auch die der Bezirksvertretungen, werden diese in Offenes

Köln ebenfalls zur Verfügung gestellt. Die von der Stadt bereitgestellten Daten werden insbesondere um folgende Elemente ergänzt:

- Geografischer Bezug: Die Startseite von Offenes Köln zeigt eine Karte der Stadt Köln. Hier kann der Nutzer einen beliebigen Ort im Stadtgebiet auswählen und bekommt dann in der Karte die von den Stadtgremien diskutierten Themen mit Bezug zu diesem Ort eingeblendet.
- | Komfortable Suchfunktion: Nicht nur nach Stichworten, sondern auch nach bestimmten Dokumenttypen oder Gremien können die Unterlagen durchsucht werden.
- | Erleichterte Zugänglichkeit: Mit einer Dokumentenvorschau können Dokumente, welche im RIS lediglich als PDF-Datei abgelegt sind, direkt in der HTML-Ansicht als JPG-Datei betrachtet werden. Aus PDF-Dateien werden sofern möglich zudem die Texte extrahiert und ebenfalls als Texte in der HTML-Darstellung eingebunden.
- Dauerhaftigkeit: Mit einer dauerhaften URL werden die Ratsdokumente durch Offenes Köln verlässlich verlinkbar. Eine Weiterverteilung, wie sie soziale Netzwerke wie Twitter und Facebook anbieten, aber auch das einfache Versenden des Links per E-Mail wird erst dadurch möglich. Das RIS der Stadt Köln bietet diese Möglichkeit nicht. Ein weiterer Effekt davon ist auch die Suchmaschinenlesbarkeit, denn nur dauerhafte URLs können von Suchmaschinen wie Google verarbeitet und als Suchtreffer geliefert werden.
- Möglichkeit zur elektronischen Weiterverarbeitung: Mit zwei Ansätzen bereitet Offenes Köln die Daten aus dem RIS so auf, dass sie von weiteren Programmen automatisch verarbeitet werden können: Zum einen gibt es die Möglichkeit, alle Daten im leicht zur Weiterverarbeitung geeigneten CSV-Format gesammelt herunterzuladen.³³ Zum anderen bietet es eine Programmierschnittstelle, mit deren Hilfe weitere Anwendungen direkt auf die Daten zurückgreifen können. Damit bietet Offenes Köln die Möglichkeit, die aufbereiteten Daten weiter zu verwenden und zusätzliche Informationen darzustellen und auswerten, die es selbst nicht anbietet. Somit können durch die Verwendung anderer Datenquellen auch sogenannte Mash-Ups erstellt werden.

-

³³ OffenesKoeln.de: http://offeneskoeln.de/daten/.

Kommentarfunktion: Die einzelnen Dokumente werden um eine Kommentarfunktion ergänzt und bieten damit eine Möglichkeit zur virtuellen Diskussion der Stadtpolitik.

Offenes Köln bietet damit in erster Linie eine Ergänzung des RIS der Stadt mit dem Schwerpunkt auf der Zugänglichkeit der Daten. Elemente eines konventionellen Ratsinformationssystems wie ein Sitzungskalender oder ein Verzeichnis der Mandatsträger fehlen dagegen und müssen weiterhin beim RIS der Stadt eingesehen werden.

Die Stadt Köln "unterstütz[t] das Projekt offeneskoeln.de, weil es einfach direkte Informationen über die eigene Umgebung liefert" (Morgenroth 2012). Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung, denn beispielsweise könnte die Stadt sonst mit technischen Mitteln das automatisierte Abrufen der Daten aus ihrem RIS durch Offenes Köln erheblich erschweren.

3.2.2 Frankfurt Gestalten

"Im Internet können sich auf lokaler Ebene Bürger und Bürgerinnen vernetzen, um ihre Stadt zu gestalten. Oftmals weiß man nicht, dass es noch andere Personen mit ähnlichen Ideen oder Sorgen gibt. Deshalb wollen wir mit dieser Seite in einem ersten Schritt bestmöglichst über lokalpolitische Diskussionen und Entscheidungen informieren und Möglichkeiten zum Austausch bieten" (OKFN Deutschland 2012, S. 17).

Ähnlich wie Offenes Köln bietet Frankfurt Gestalten³⁴ eine Aufbereitung der Daten aus dem RIS der Stadt. Dazu werden Sitzungsunterlagen der Ortsbeiräte aus dem Parlamentsinformationssystem der Stadt Frankfurt ausgelesen. Der Schwerpunkt liegt aber nicht auf der Aufbereitung der Informationen, sondern auf der Schaffung einer Plattform, um Bürgerengagement zu vernetzen. Dazu bietet das System eine Diskussionsmöglichkeit, in der Bürger eigene Initiativen einbringen können oder Tagesordnungspunkte der Ortsbeiräte diskutieren können. Daten aus dem RIS werden zugänglicher gemacht und aufbereitet, um das Engagement der Bürger mit Wissen zu unterstützen. Dabei setzt Frankfurt Gestalten ebenfalls auf eine grafische Darstellung in Kartenform, um regionale Themen leicht erkenn-

_

Frankfurt-Gestalten.de: http://www.frankfurt-gestalten.de.

bar zu machen. Träger von Frankfurt Gestalten ist mit der Open Knowledge Foundation eine als eingetragener Verein organisierte NRO.

3.2.3 Exkurs: Liquid Friesland

Welchen Weg offene RIS nehmen können, zeigt das Bürgerbeteiligungssystem Liquid Friesland des Landkreises Friesland Liquid Friesland³⁵ selbst dient der Beteiligung der Landkreisbürger, es ist im Grunde kein RIS. Dafür unterhält der Landkreis weiterhin ein konventionelles System.³⁶ Bemerkenswert ist dabei, dass die beiden Systeme nicht verknüpft sind. So sind Vorlagen für Sitzungen des Kreistags und seiner Ausschüsse in beiden Systemen verfügbar, wer aber die Tagesordnung im konventionellen System ansieht, bekommt eine PDF-Datei mit Beschlussvorlagen zur Verfügung gestellt, statt den Link auf die zugehörige Beratung in Liquid Friesland.

Auf Grundlage der von der Piratenpartei einsetzten Diskussionssoftware Liquid Feedback hat der Landkreis Friesland mit Liquid Friesland ein eigenes System zur Bürgerbeteiligung entwickelt. Es erfüllt in besonderem Maße die dargestellte Funktion des Austausches zwischen der Verwaltung, Rat und Bürgern. Beschlussfassungen im Kreistag können durch die Teilnehmer in Liquid Friesland vorberaten werden, so dass der Kreistag sich bei seiner Beschlussfassung an den Beratungen der Bürger orientieren kann. Zudem können die Bürger eigene Themenvorschläge einbringen, zu deren Behandlung sich der Kreistag verpflichtet hat.

Liquid Friesland hebt sich neben der reinen Schwerpunktsetzung auf die Vorberatung und Initiativmöglichkeit für die Gremiensitzungen in einem wesentlichen Punkt von den beiden anderen Projekten ab: Betreiber der Seite sind hier keine privaten Akteure, sondern die Kommune selbst. Damit ist die Verbindlichkeit des Projektes wie auch die Aussicht auf einen langfristigen Betrieb in weit höherem Maße gegeben. Das wird durch die Notwendigkeit der Registrierung zur aktiven Beteiligung noch unterstrichen.

_

Liquid Friesland: https://www.liquid-friesland.de.

³⁶ http://buergerinfo.friesland.de/infobi.php

3.3 Hürden

Für Offene RIS gibt es auch Hürden, die sich teilweise bereits in den ersten Praxisbeispielen manifestieren.

3.3.1 Urheberrecht

Das deutsche Urheberrecht bestimmt in §5 Abs. 1 UrhG, dass kein Urheberrechtsschutz auf amtliche Dokumente besteht: Problematisch ist allerdings Abs. 3, der vorsieht, dass urheberrechtlich geschützte Werke zwar zur öffentlichen Nutzung in solchen Dokumenten zur Verfügung gestellt werden müssen, ihre Nutzung aber angemessen vergütet werden muss.

Auf dieser Grundlage wurde der Betreiber von Offenes Köln abgemahnt, als sein System automatisch Ratsunterlagen mit urheberrechtlich geschützten Kartendaten aus dem RIS der Stadt übernommen und veröffentlicht hatte (Steinbach 2012a). Die unzulässiger Weise unentgeltliche Veröffentlichung des urheberrechtlich geschützten Materials erfolgte zwar bereits durch die Stadt in ihrem RIS, aber erst durch die Übernahme in ein System mit leichterer Zugänglichkeit, festen URLs und damit Suchmaschinenlesbarkeit konnte durch den Rechteinhaber mittels einer Suchmaschinenrecherche der Rechteverstoß festgestellt werden. Dies zeigt die Notwendigkeit, dass auch die Ratsverwaltungen bei der Erstellung Ihrer Unterlagen auf die Wahrung der Urheberrechte achten müssen und Anbieter von freien Ratsinformationssystemen die Unterlagen nicht ungeprüft übernehmen können.

3.3.2 Technische Probleme der Datenübernahme

Solange wie bei Offenes Köln und Frankfurt Gestalten die Daten nicht über eine definierte Programmierschnittstelle aus den offiziellen Systemen ausgelesen werden, sondern durch selbst erstellte Programme von Dritten abgerufen werden, besteht die Gefahr, dass die Funktionalität des offenen Ratsinformationssystems von einem Moment auf den anderen durch Änderungen in der Oberfläche der offizielle Angebote gestört wird.

3.3.3 Nichtöffentliche Daten

Je zugänglicher Daten gemacht werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch gelesen werden. Was im Grunde ein erstrebenswertes Ziel ist, kann problematisch werden, wenn aus Versehen eigentlich vertrauliche Unterlagen zugänglich gemacht werden. Dies könnten bei-

spielsweise Beratungen zu Personalangelegenheiten sein, deren Sichtbarkeit aus Versehen auf Öffentlich statt auf Nichtöffentlich gesetzt wird. Hier müssen insbesondere bei suchmaschinenlesbaren offenen RIS entsprechende Sicherheitsmechanismen verwendet werden, um solche Fehler zu vermeiden.

3.4 Ausblick

3.4.1 Technische Entwicklungen

Der Gründer und Betreiber von Offenes Köln, Marian Steinbach, schlägt in einem Beitrag in der Beteiligungsplattform der Enquete-Kommission "Internet und digitale Gesellschaft" des Deutschen Bundestages vor, dass "eine standardisierte Schnittstellenbeschreibung (API) definiert [wird], welche RIS zukünftig implementieren sollen" (Steinbach 2012b).

Die Vorschriften über die Kommunalverfassung sind zwar Landesrecht und der Bundestag somit nicht zuständig (Bogumil & Jann 2005, S. 81). Aber auch wenn an den falschen Empfänger adressiert, zeigt Steinbachs Vorschlag aber in eine richtige Richtung: RIS könnten sich im Sinne von Open Government Data künftig als Grundlage für interkommunalen Datenaustausch entwickeln. Durch standardisierte Schnittstellen können Daten aus den Ratsinformationssystemen mehrerer Kommunen abgerufen und beispielsweise verglichen werden oder Übersichten über mehrere Kommunen hinweg erstellt werden. Insbesondere angesichts des mehrstufigen Aufbaus des kommunalen Systems mit kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen (und in Bayern den Bezirken) wären hier neben horizontalen Datenauswertungen auch vertikale Datenverknüpfungen über die kommunalen Ebenen hinweg denkbar. Eine wesentliche Aufgabe von Offenen RIS ist es damit, den Datenschatz der öffentlichen Verwaltungen hebbar zu machen. Programmierschnittstellen (APIs) bieten dann die Möglichkeit, mit entsprechenden Anwendungsprogrammen aus der Hand von engagierten Nutzern oder privaten Unternehmen die Daten auf unterschiedlichste Art und Weise zu nutzen.

Die Schaffung einer *einheitlichen* API für RIS wäre eine nicht zu überschätzende Erleichterung für die effiziente Nutzung der bereitgestellten

Daten.³⁷ Damit ließe sich der Nutzen einmal entwickelter Anwendungen vervielfältigen, da sie für jedes standardkonforme RIS angewendet werden können. Die Entwicklung von geeigneten Anwendungen würde damit für die Entwickler auch deutlich attraktiver, da der Markt entsprechend größer würde und die Anwendungen nicht auf die RIS einzelner Kommunen angepasst werden müssten, sondern lediglich auf die aktuelle Version des Schnittstellen-Standards. Entsprechend dürfte die Auswahl an angebotenen Anwendungen zur Nutzung der RIS-Daten deut-lich zunehmen.

Durch die eigene Bereitstellung der Daten übernähmen die Kommunen selbst die im Falle von Offenes Köln und Frankfurt Gestalten durch Dritte geleistete Aufbereitung der Daten und Portale wie Offenes Köln würden dadurch ganz im Sinne des Erfinders überflüssig (vgl. Steinbach 2012c).

3.4.2 Inhaltliche Möglichkeiten

Zu den möglichen Anwendungen gehören dann insbesondere Web-2.0-Anwendungen, die es ermöglichen, Informationen aus dem RIS über Soziale Medien mit anderen zu teilen und somit eine breitere Öffentlichkeit zu informieren und für die Ratsarbeit zu interessieren. Ebenso sind Benachrichtigungssysteme denkbar, bei denen sich Nutzer informieren lassen können, sobald für sie relevante Themen diskutiert werden. Dies können bestimmte Themengebiete sein, oder auch bestimmte regionale Bezüge. So können Nutzer beispielsweise automatisch über Bauleitplanungen in ihrer Region informiert werden, ein klassisches Thema der Bürgerbeteiliung, das auf diesem Wege eine breitere Öffentlichkeit finden kann. Die Nutzung von mobilen Geräten und die Einbindung entsprechender Apps auf diesen, um beispielsweise georeferenzierte Daten aus den RIS vor Ort darstellen zu können, sind weitere Anwendungsmöglichkeiten. Im Sinne von Mash-Ups können auch Daten aus anderen Quellen in diese Anwendungen eingebunden werden, was die Einsatzmöglichkeiten beliebig erweitert. Dabei kehren sich möglicherweise auch die Prämissen um: Statt die Daten aus einem RIS zu verarbeiten und mit anderen Informationen anzureichern, kann es auch darum gehen, in bestehende Software zusätzlich die Daten der RIS einzubinden.

Die Initiative "OParl" hat im Frühjahr 2013 die Arbeit an der Entwicklung eines einheitlichen RIS-Schnittstellen-Standards aufgenommen, im Sommer 2013 ist diese aber offenbar wieder ins Stocken geraten. Siehe dazu http://oparl.de.

Letztlich dürfen die Offenen RIS aber nicht bei der Öffnung der Daten stehen bleiben. Sie müssen auch den Schritt der Bürgerbeteiligung weitergehen, wie es Liquid Friesland vorführt. Damit erfüllen sie neben der Forderung nach mehr Transparenz auch die nach den Dimensionen Partizipation und Kooperation, welche zusammen die Trias der Dimensionen von Open Government bilden (Klessmann et al. 2012, S. 28).

4 Zusammenfassung und Bewertung

Der Zugewinn an Transparenz von kommunalen Entscheidungsprozessen ist ein wesentlicher Vorteil offener RIS. Die bisher im Einsatz befindlichen RIS sind nur ein kleiner Schritt hin zu Open Government auf der Kommunalebene. Mit offenen Ratsinformationssystemen kann eine neue Transparenz der Kommunalpolitik erzeugt werden, wie sie die Anwendungen von Offenes Köln, Frankfurt Gestalten und Liquid Friesland exemplarisch vorführen. Weitere Einsatzmöglichkeiten sind denkbar, wenn die Daten durch Schnittstellen für Mash-Ups und Anwendungen von Drittanbietern zur Verfügung gestellt werden. Der erste Schritt, die Daten zur Verfügung zu stellen muss jedoch durch die Kommunen selbst geschehen, um technische und rechtliche Probleme nicht auf idealistische Dritte abzuwälzen. Diese können sich dann statt der Datengewinnung aus den offiziellen Ratsinformationssystemen der Datenaufbereitung widmen und damit echten Mehrwert für die Öffentlichkeit schaffen.

Open Aid - Offene Entwicklungshilfe

Neue Wege der Entwicklungszusammenarbeit

Dezember 2013

Timo Rinke

timo.rinke@yahoo.de

Zusammenfassung: Versuche die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) effektiver zu gestalten haben eine lange Tradition - bislang mit mäßigem Erfolg. Im Zuge zunehmender digitalen Vernetzung und mit der Offenlegung großer Mengen von Entwicklungsdaten, unter anderem der Weltbank, der OECD und staatlichen Entwicklungsorganisationen, bieten sich heute mit dem Thema Open Aid/Offene Entwicklungshilfe neue Wege der Zusammenarbeit. Open Aid beschreibt dabei die Verknüpfung von großen, öffentlich zugänglichen Entwicklungsdaten (Open Aid Data) mit dem Ziel transparente. kollaborative Entscheidungs-, Umsetzungs-Ergebnisprozesse im Feld der EZ durchzuführen. Seit 2008 existiert mit der International Aid Transparency Initiatve (IATI) ein neuer Datenstandard, der sowohl unter den Gebern und Empfängern als auch den Treibern eine flächendeckende Vergleichbarkeit sichert. Entsprechende Applikationen wie ein Vergleichsindex für Geber, grafische Visualisierungen der Entwicklungsausgaben auf Länder- und Projektebene sowie Microfunding und Crowdsourcing-Portale ermöglichen eine neue Dimension der Entwicklungszusammenarbeit, die mehr Legitimität und Rechenschaftspflicht gegenüber den Gebern verspricht. Kritische Aspekte sind hingegen, dass die Open-Aid-Bewegung derzeit von nur wenigen Industriestaaten gefördert wird und die Qualität der Daten weiterer Verbesserung bedarf. Zukünftig bietet sich mit Open Aid dennoch die Möglichkeit verkrustete Strukturen insbesondere der deutschen Geber zu brechen und mehr Offenheit und Innovation zu fördern.

1 Einleitung

Über den Nutzen und die Sinnhaftigkeit von Entwicklungshilfe findet seit Jahren eine intensiv geführte Debatte statt. Befürworter, wie die großen Entwicklungshilfeorganisationen United States Agency for International Development (USAID), das britische Department for International Development (DFID), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie große Stiftungen wie die Bill & Melinda Gates Foundation setzen sich intensiv für eine finanzielle und technische Unterstützung ärmerer Staaten und Gesellschaften ein. Prominente Kritiker hingegen, wie Graham Hancock (1990), Paul Collier (2008), William Easterly (2007) oder Dembisa Moyo (2008), bemängeln den zweifelhaften Nutzen der Hilfe und fordern alternative Konzepte. Fakt ist: Weltweit wurden 2011 über 140 Milliarden US Dollar für Entwicklungshilfe ausgegeben (OECD 2013c). Nach Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) gehört auch die Bundesrepublik Deutschland zu den größten Gebern. Sie gab alleine vergangenes Jahr (2012) 13 Milliarden US Dollar an Entwicklungsleistungen (Official Development Assistance, ODA) aus (ebd.).

Vorgelagert der Frage, in welchem Bereich diese Summen nun am besten ausgegeben werden sollten, haben sich in der jüngsten entwicklungspolitischen Debatte mehrere Themen als besonders relevant erwiesen: Die Forderung nach Transparenz, Effektivität, Effizienz und Verantwortlichkeit (OECD 2013b). Lange Zeit fehlte es an sinnvollen, transparenten Mechanismen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) evaluieren und bewerten zu können. Die Entwicklungsorganisationen setzten meist auf eigene Konzepte. Besonders die technische Zusammenarbeit ließ sich nur schwer quantifizieren und spätestens, wenn es zu um die Entscheidung ging entsprechende Datensätze von unterschiedlichen Entwicklungsorganisationen miteinander zu vergleichen, fehlte es an einheitlich lesbaren Datensätzen – den politischen Umsetzungswillen einmal vorausgesetzt. Zugleich erwiesen sich viele öffentliche Daten als veraltet und unvollständig.

Der entscheidende Durchbruch könnte sich jedoch jetzt mit dem neuen Trend Open Aid, auf Deutsch Offene Entwicklungshilfe, vollziehen. Open Aid beschreibt einen Sammelbegriff aus der Verknüpfung von großen, öffentlich zugänglichen Entwicklungsdaten mit dem Ziel transparente, partizipative, kollaborative Entscheidungs- Umsetzungs- und Ergebnis-

prozesse im Feld der EZ durchzuführen (Kapitel 2). Für die deutsche und internationale EZ eröffnen sich neue umfangreiche Möglichkeiten in der Harmonisierung von Projekten, der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Steuerzahler oder der Evaluierung von Maßnahmen. Selbst die G8 hat das Potential erkannt und fordert seit Mitte diesen Jahres mit der Open Data Charta fünf Prinzipien der Umsetzung (Gov UK 2013).

Grundlegend stellen sich für das Thema Open Aid folgende Forschungsfragen:

- | Gibt es eine als Grundlage anerkannte Definition von Open Aid?
- Wer sind die derzeit größten Anbieter von Open-Aid-Portalen und was sind ihre Ziele?
- | Was ist der Nutzen von Open Aid? Wie kann sich das Thema zukünftig in der Entwicklungszusammenarbeit positionieren?

Der Beitrag beschäftigt sich genau mit diesen Themen und hat das Ziel eine Übersicht der aktuellen Debatte zu liefern. Im ersten Teil erfolgt eine Arbeitsdefinition von Open Aid mit dem Hintergrund das Thema definitorisch und praktisch einzugrenzen (Kapitel 2). Anschließend werden die größten Anbieter und Applikationen von derzeit existierenden Open-Aid-Portalen vorgestellt (Kapitel 3). Ein spezieller Fokus liegt dabei auf dem IATI Standard (International Aid Transparency Initiative), der für viele Plattformen als Grundlage fungiert. Im Hauptteil des Beitrags soll schließlich mittels einer SWOT-Analyse auf die derzeitigen Stärken und Möglichkeiten, aber auch Schwächen und Risiken der Open-Aid-Debatte ausführlich eingegangen werden (Kapitel 4). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick und Fazit (Kapitel 5).

Die Diskussion um Open Aid ist zweifelsohne noch ein sehr junges Thema, besitzt jedoch nicht zu unterschätzendes Potential. Als Ergebnis dieser Untersuchung sollen am Ende nicht nur ein guter Überblick zu Open Aid im Allgemeinen entstehen, sondern auch konkrete Handlungsempfehlungen für zukünftige Innovationen und Anknüpfungspunkte aufgezeigt werden.

2 Definition Open Aid

Bislang liegt für das Konstrukt Open Aid noch keine allgemein anerkannte Definition vor. Dies liegt zum einen an der noch sehr jungen Debatte – der Begriff existiert als solcher erst seit 2008 – und zum anderen an den sehr unterschiedlichen Auslegungen der Akteure. Das zentrale Anwendungsfeld von Open Aid liegt derzeit ausschließlich im Internet, da hier als Einziges die Möglichkeit der Interaktivität und zeitnahen Responsivität einer großen Gruppe gewährleistet ist. Die Ursprünge der Open-Aid-Debatte beziehen sich häufig auf eine Ergänzung der von der OECD vorgelegten Definition von Aid Effectiveness, in welcher der Erfolgsgrad von EZ "[...] in effectively contributing to reaching the goals of human and economic development of the recipient countries, organizations or individuals", bewertet wird (OECD 2013d). Das eigentliche Konzept von Open Aid geht jedoch über das Merkmal der Effektivität hinaus und kann als Arbeitsdefinition in die vier wesentlichen Kategorien Open Aid Data, Aid Transparency, Aid Participation sowie Aid Collaboration unterteilt werden.

Open Aid Data lässt sich analog zu dem Begriff Open Data ableiten, mit einem speziellen Bezug auf Daten von der EZ. Demnach sind offene Daten:

"[...] Sämtliche Datenbestände, die im Interesse der Allgemeinheit der Gesellschaft ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden" (von Lucke & Geiger 2010).

Open-Aid-Data ist derzeit wohl der am häufigsten gebrauchte Begriff im Zusammenhang von Open Aid, was vor allem der Tatsache geschuldet ist, dass Offene Entwicklungsdaten die wesentliche Grundlage von Open Aid darstellen. In den ersten Webangeboten 2008/09, wie *openaid.se* oder *openaid.nl*, wurde Open Aid ausschließlich synonym mit Open Aid Data bezeichnet und noch heute signalisiert der niederländische Slogan "Publicly available open data" einen starken Fokus auf die Datenverarbeitung (OpenaidNL 2013). Im Vergleich zu den drei weiteren Kategorien Aid Transparency, Aid Participation und Aid Collaboration sind Portale mit Open Aid Data in ihrer Reichweite am weitesten verbreitet. Zudem gibt es mit dem etablierten IATI Standard eine wirksame Vergleichbarkeit und Anwendungsoption der Daten. Open Aid Data kann seinerseits weiter auf

Unterthemen wie Big Data und Big Analytics spezifiziert werden. Im Zuge der EZ hat sich auch der Begriff Open Contracting³⁸ (2013) etabliert – eine Initiative etablierter Entwicklungshilfeorganisationen zur Offenlegung von entwicklungspolitischen Verträgen.

Aid Transparency leitet sich im Wesentlichen aus der Verfügbarkeit von Open Aid Data ab. Freie und offene Entwicklungsdaten werden geschaffen, wenn ein "öffentlicher Zugang zu allen nicht-personenbezogenen Daten und Informationen der öffentlichen Verwaltung," in diesem Fall der Entwicklungshilfeorganisationen, besteht (von Lucke 2009). Transparenz wird besonders dann erhöht, wenn erstens die "Primärquellen, vollständig, zeitnah verfügbar", sind, diese zweitens "maschinell lesbar und weiterverarbeitbar" zur Verfügung stehen, es keine "Diskriminierung und Einschränkung" gibt sowie viertens die "Weiterverbreitung und Folgenutzung" sichergestellt ist (ebd.). In der Praxis kommt dieser Definition am meisten der IATI Standard nahe, der aber nicht zwangsläufig die Primärquellen als Ausgangslage vorschreibt.

Aid Participation setzt die aktive Teilnahme aller interessierten Akteure im entwicklungspolitischen Feld voraus. "Teilhabe bedeutet die Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen", mit dem Ziel die "Gesellschaft stärker in Entscheidungen von Politik und Verwaltung einzubeziehen" (IT-Planungsrat 2012b). Mögliche Partizipatoren in der Entwicklungshilfe werden von Daniel Dietrich in seinem Artikel "Open Data in Development Aid" genannt, der zwischen Regierungen, Parlamenten, zivilgesellschaftlichen Organisationen, NROs, Einzelpersonen, Gebern, Anti-Korruptions-Akteuren, Unterstützer für Informationsfreiheit, Steuerzahlern, Wissenschaftlern im Feld der EZ, Medien und der gesamten Open Data Gemeinschaft differenziert (Dietrich 2012, S. 5).

Aid Collaboration geht noch einen Schritt weiter als der Partizipationsgedanke und setzt die vertiefte Zusammenarbeit der Akteure voraus mit dem Ziel "Aufwand zu begrenzen und ggf. neue Wertschöpfungsketten zu ermöglichen" (IT-Planungsrat 2012b). An dieser Stelle kommt besonders auch der wirtschaftliche Aspekt von Open Aid zu tragen, der seinerseits die Verantwortlichkeit der Geber besser koordinieren und beaufsichtigen könnte. Zum heutigen Zeitpunkt ist Aid Collaboration basierend auf Open Aid Data immer noch schwach ausgeprägt. Dennoch versprechen neue

_

OpenContracting: http://www.open-contracting.org/about.

Technologien wie Geocoding und Crowdsourcing vielversprechende Möglichkeiten neuer Zusammenarbeit. Eine funktionierende Aid Collaboration würde auch die Basis für Aid Innovation legen.

Normativ betrachtet müssen alle vier Kategorien erfüllt sein, um das Konstrukt Open Aid zu beschreiben. Praktisch scheint sich bislang jedoch nur Open Aid Data durchzusetzen – und das auch noch in sehr eingeschränkter Form. In der kontemporären Auslegung der Open-Aid-Debatte werden zunehmend wiederkehrende Merkmale definiert, die zusätzlich als Identifikations- und Qualitätskriterium von Open Aid verstanden werden dürfen. Demnach beschreibt Open Aid – in den maximalen Forderungen – den ganzheitlichen Versuch, Ausgaben und Leistungen der EZ von der Phase der Entscheidungsfindung über die Allokation bis hin zum Ergebnis transparent und effektiv, in einem wiederverwertbaren Format zeitnah, für alle zur Verfügung zu stellen (Brookings Institute 2013). Aus praktischer Sicht hat sich derzeit jedoch nur die Distribution von Entwicklungsleistungen durchgesetzt. Politische Entscheidungsfindungsprozesse und detaillierte Ergebnisse, Output-, Outcome- und Impactanalysen, werden weiterhin ungenügend veröffentlicht.

3 Status Quo – Übersicht der Anbieter

Obgleich das Angebot von Open-Aid-Portalen ein relativ neues Phänomen ist und die meisten heute noch existierenden Angebote in den letzten drei Jahren entstanden, gab es auf politischer Ebene schon seit Ende der 1990er Jahre Versuche Entwicklungspolitik stärker zu harmonisieren und mehr Transparenz und Effektivität zu schaffen. 2002 setzte der Monterrey Consensus³⁹ in Mexiko neue Maßstäbe indem er ein "effective, efficient, transparent and accountable system for mobilizing public resources and managing their use by Governments" forderte (UN 2002). Besonders das Konzept der *Aid Effectiveness* sollte gestärkt werden. Weitere Abkommen, wie die Paris Declaration 2005 und die Accra Agenda for Action 2008 führten die Bemühungen substantiell fort.⁴⁰ Der neue Fokus lag fortan in den Themengebieten Ownership, Alignment, Harmonization, Results und

Der Text des Consensus findet sich unter: http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf.

⁴⁰ Beide Dokumente finden sich unter: http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf.

Mutual Accountability (OECD 2013b). Mit der Einführung eines einheitlichen Datenstandards fand 2011 in Busan, Südkorea, bislang das letzte hochrangige Treffen statt. Ergebnisse sollten künftig in eindeutig quantifizierbarer und messbarer Form vorliegen (Klingebiel 2011).

Unter diesen politischen Entwicklungsprozessen konnte sich Open Aid in den letzten Jahren mit der nötigen Unterstützung positionieren. Die Grundlage für den Erfolg lieferten zunächst die beiden großen Organisationen OECD und die Weltbank, die mit eigenen Portalen Open Aid Data in großem Maßstab zur Verfügung stellten. Beispielsweise bietet die OECD auf ihrem *Portaf*¹ ein Statistik Tool an, das mittels International Development Statistics (IDS) Online-Datenbanken zu Verfügung stellt (OECD 2013a). Anhand einer Tabelle können die Entwicklungsausgaben der OECD-Mitgliedsstaaten im Zeitraum 2002 bis 2011 verglichen werden. Eine entsprechende grafische Visualisierung ist jedoch nicht gegeben. Die Weltbank betreibt hingegen die Seite Mapping for Results⁴², die nach den eigenen World Development Indicators strukturiert ist und anhand einer Weltkarte Entwicklungsausgaben zuordnet (Weltbank 2013). Zusätzlich können Daten von Ländern oder Regionen in Tabellen verglichen, per Chart oder Karte visualisiert und als Excel, CSV oder direkt in der Datenbank heruntergeladen werden.

Die Offenlegung der Daten der OECD und Weltbank sowie der Beschluss von Accra motivierten auch weitere Organisationen (siehe Kapitel 3.3 und 3.4) ihre Daten im Sinne von Open Aid der Allgemeinheit zu öffnen. Die Entwicklung kann im Wesentlichen auf das Jahr 2008 zurückdatiert werden. Im folgenden Teil werden einige dieser Angebote vorgestellt.

3.1 Einheitlicher Standard

Die Frage nach einem einheitlichen Datenformat und einer großen Metadatenbank, auf der alle Anbieter von Open Aid verglichen werden können, scheint als Schlüssel zum Erfolg von Open Aid. Obgleich es zwischen den Anbietern immer noch Unterschiede gibt, hat sich im Zuge der Accra Agenda for Action 2008 die International Aid Transparency Initiative (IATI)⁴³ als zunehmend dominierender Maßstab zum Vergleich von Entwicklungs-

41 http://oecd.org/dac/stats

⁴² http://maps.worldbank.org/maps

⁴³ AidTransparency: http://www.aidtransparency.net.

daten durchgesetzt.⁴⁴ Nach eigenen Angaben ist der IATI Standard "a technical publishing framework allowing data to be compared" (IATI k.D.). Das britische Social Enterprise APT-Info verwendet die entsprechende Definition:

"The goal of the Open-aid initiative is to create and maintain a free, complete & up-to-date map of technical baseline data for aid workers. It aims to combine an interactive web map with a geographically-referenced wiki system. Users will be able to upload/download technical data-sets through a simple ad-hoc interface. This is not a report repository. Rather, it's designed for quantified datasets such as nutritional, market or household information, managed via a peer review and trust metrics system" (Apt-Info 2013).

IATI wurde vollkommen neu konzipiert und baut auf keinem existierenden Datenformat auf. Daten sollen nach dem IATI Selbstverständnis "timely, up-to-date und reliable" abgerufen werden können (ebd.). Ziel der Initiative ist es, alle zukünftigen Daten in dem IATI Format zu veröffentlichen und somit größere Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit herzustellen. Unterstützt wird die Initiative mittlerweile von über 200 Gebern – unter anderem den Regierungsorganisationen DFID, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), USAID, EuropeAid, multilateralen Organisationen wie das United Nations Development Programme (UNDP) und die Weltbank oder Stiftungen, NROs und privaten Akteuren. Insgesamt stellt die Seite derzeit über 2400 Datensätze zur freien Verfügbarkeit. Die Zahl der Partner und Datensätze verzeichnet ein starkes Wachstum – alleine im letzten Halbjahr kamen 70 neue Organisationen hinzu (ebd.). Seit März 2013 hat auch das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erste Datensätze veröffentlicht (BMZ 2013). Auffällig ist jedoch, dass keine Organisationen aus Russland, dem Mittleren Osten, Indien oder China als Partner vermerkt sind. Auch stellen viele Partnerorganisationen bislang nur eine geringe Anzahl an Datensätzen zur Verfügung.

Trotz Kritik bei der Qualität der Daten ist die Durchsetzung des IATI Standards bislang die erfolgversprechendste Initiative in der gesamten

Zwei alternative Datenstandards: Common Exchange Format for Development Activities CEFDA und International Development Markup Language IDML.

Open-Aid-Debatte. Nach Angabe der britischen NRO Publishwhatyoufund.org tragen die Partner und Unterstützer der Kampagne zusammengenommen mittlerweile zu 85 Prozent der weltweiten Entwicklungsfinanzierung (Official Development Finance ODF) bei (Publishwhatyoufund 2013). Die großen Open-Aid-Portale wie aiddata.org, publishwhatyoufund.org, openaid.se oder openaid.nl verweisen in ihren Auftritten prominent auf die Umsetzung des IATI Standards, aus dem sie auch vermehrt ihre Daten beziehen. Openaidmap.org setzt IATI Daten direkt in nützliches Kartenmaterial von Bolivien, Kenia, Malawi, Moldawien und Nepal um (Openaidmap 2013a). Auch bei NROs trifft der IATI Standard auf immer größere Akzeptanz. Die Plattformen aidstream.org und openaidregister.org sind speziell für NROs konzipiert und werben für eine Registrierung und Übernahme des IATI Standards. Die deutsche Plattform Offene-Entwicklungshilfe.de hingegen verzichtet bislang noch auf den IATI Standard und setzt auf Daten des Creditor Reporting Systems (CRS) der OECD (Offene Entwicklungshilfe 2013).

3.2 Aid Transparency Index

Ein wirkungsvolles Beispiel wie die Daten des IATI Standards in Applikationen umgesetzt werden können, zeigt die Initiative Publishwhatyoufund, die den jährlichen Aid Transparency Index⁴⁵ veröffentlicht (ATI 2013a; siehe Abbildung 11). Ein Ranking ordnet 67 Geber nach einem eigenen Transparenzgrad ein und unterteilt Kategorien zwischen sehr guter und sehr schwacher Transparenz. Methodisch werden die Daten auf Grundlage der IATI Daten und manueller Analyse ausgewertet. Auch Länder wie China können so verglichen werden. Im Ergebnis von 2013 wurde U.S. MCC mit 88 Prozent, das britische DFID und UNDP als Spitzengruppe mit dem höchsten Transparenzgrad bewertet. GIZ und KFW liegen im guten Mittelfeld mit einem Transparenzgrad von 45 Prozent beziehungsweise 43 Prozent. Am unteren Ende der Skala steht China mit knapp über 2 Prozent Transparenz. Der Index legt einen speziellen Fokus auf die größten internationalen Geber wie die Europäischen Union und die Weltbank. Auf Ebene der Staaten werden besonders die USA, GB, Japan, Kanada, Schweden und Deutschland bewertet. Nach Aussage von Dr. David Hall-Matthews, Direktor von Publishwhatyoufund, haben sich auch Frankreich und die Bill & Melinda Gates Foundation für nächstes Jahr registriert, was

⁴⁵ PublishWhatYouFund: http://www.publishwhatyoufund.org/index/.

die Reichweite und Bedeutung des Index zukünftig weiter stärken würde (Brookings Institute 2013).

Der ATI ist nicht das einzige Projekt von Publishwhatyoufund. Neben dem Index bietet die Organisation auch den *Aid Transparency Tracker*⁴⁶ an (Aid Transparency Tracker 2013). Dieser sammelt und veröffentlicht Entwicklungsdaten und pflegt sie anschließend in den Index ein.

3.3 Nationale Portale

Seit einigen Jahren bauen auch die einzelnen nationalen Entwicklungsorganisationen eigene Open-Aid-Portale auf. Vor allem die Niederlande mit *openaid.nl* und Schweden mit *openaid.se* setzten früh auf eine transparente Entwicklungspolitik. Einer der ersten Anbieter kam jedoch aus den USA mit ForeignAssistance.gov, der bereits vor dem IATI Standard ein übersichtliches Dashboard über Entwicklungsleistungen anbot. Auch Großbritannien mit dem DFID Development Tracker⁴⁷, Norwegen mit der Norad Biståndsstatistikk⁴⁸, Estland mit der Estonian Development Co-operation Database⁴⁹ oder Kanada durch den *Open Aid Explorer*⁵⁰ beschreiten neue Wege der Transparenz. Seit 2012 betreibt auch die deutsche EZ mit *Offene-Entwicklungshilfe.de* eine eigene Open-Aid-Seite. 110.775 Projekte deutscher Entwicklungshilfe im Zeitraum 2001 bis 2011 sind grafisch entweder als Projekt- oder Budgetansicht verfügbar. Für die Zukunft plant das Portal nicht nur die bloße Verfügbarkeit deutscher Daten, sondern eine internationale Version kombiniert mit allen OECD Daten.

Eines der derzeit am größten entstehenden Portale ist *AidData 3.0,*⁵¹ unterstützt durch USAID, der Universität Texas und weiteren Partnern. Die Daten basieren in weiten Teilen auf OECD Daten und beinhalten – nach eigenen Angaben – ein Volumen von 5,5 Billionen US Dollar von über 90 bilateralen und multilateralen Entwicklungsorganisationen (AidData 2013). Obgleich sich die Seite noch in ihrer Beta Version befindet, weist sie bereits viele Kategorien der Open-Aid-Definition aus.

_

⁴⁶ Tracker-PublishWhatYouFund: http://tracker.publishwhatyoufund.org.

⁴⁷ DevTracker: http://devtracker.dfid.gov.uk.

⁴⁸ http://www.norad.no/no/resultater

⁴⁹ https://rakendused.vm.ee/akta/index.php?language=eng

http://cidpnsi.ca/blog/portfolio/open-aid-data-explorer-canadian-aid-projectsaround-the-world/

⁵¹ AidData: http://aiddata.org.

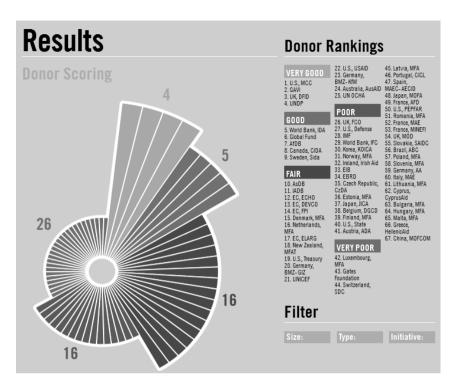


Abbildung 11: Ergebnisse des ATI 2013 Quelle: ATI 2013b

Die Daten sind aus frei zugänglichen Quellen erhoben und speziell auf Länderebene, wie für Malawi und Uganda, oder auf Themenebene, Beispiel Klima und Wirtschaftswachstum, als grafische Karten anschaulich und verständlich visualisiert. Zukünftige Funktionen, auf der Homepage unter der Kategorie *Innovation* versprechen Crowdsourcing Projekte, geocodierte Länderansichten und nutzergenerierte Daten, also Daten, die von Bürgern aus den Empfängerländern Rückmeldung über den Erfolg von Projekten geben können.

Nach Angaben der IATI haben mittlerweile mehr als 40 Staaten sogenannte Aid Information Management Systems (AIMS) errichtet, die entweder auf Aid Management Plattformen, Development Assistent Datenbanken oder eigenen Anwendungen basieren (IATI 2013a).

| Anbieter | Beschreibung |
|---|---|
| Aiddata 3.0 | Open-Aid-Portal unter anderem von USAID |
| Aidinfo | EZ Informationsportal von der Organisation Development Initiatives |
| Aidstream | NRO Informationen zum IATI Standard |
| ATI Index | Transparenz Index zur Vergleichbarkeit der Geber |
| CIDPNSI | Open-Aid-Portal von Kanada |
| DFID Project Database | Open-Aid-Portal von GB |
| Estonian Development Co-operation Database | Open-Aid-Portal von Estland |
| Foreignassistance | Open-Aid-Portal der USA |
| IATI | Internationale Transparenz Initiative |
| Mapping for Results | Datenbank der Weltbank |
| Norad Biståndsstatistikk | Open-Aid-Portal von Norwegen |
| OECD Database | Offene Entwicklungsdaten der OECD |
| Offene Entwicklungshilfe | Open-Aid-Portal von Deutschland |
| Open Aid Map | Kartenmaterial von Bolivien, Kenia, Malawi, Moldawien und Nepal |
| Open Aid Partnership | Open-Aid-Portal von mehreren Gebern und Empfängern |
| Open Aid Register | NRO Registrierung zum IATI Standard |
| Openaid Niederlande | Open-Aid-Portal der Niederlande |
| Openaid Schweden | Open-Aid-Portal von Schweden |
| | |

Tabelle 11: Übersicht aktueller Open-Aid-Portale

3.4 Private Anbieter

Unterstützung erhalten Entwicklungsorganisation zunehmen auch durch private Anbieter – häufig Social Enterprises. Das kanadische Social Enterprise Groupsia verfolgt das Ziel: "We help development organizations share and use open data" (Groupsia 2013). Nach eigenen Angaben unterstützt das Unternehmen seit 15 Jahren Entwicklungsorganisationen in den vier Kernbereichen *Open Standards, Data Publishing, Outreach Workshops* und *Open Data Tools*.

Zu den Kunden gehört neben dem United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) auch das kanadische Außenministerium. Analog zu Groupsia ist auch das Unternehmen Apt-Info auf dem Markt aktiv. Apt-Info ist ein britisches Non-Profit Social Enterprise mit dem Ziel, Crowd Sourced Maps, Web Mobile Applications, SMS & Smartphone Data sowie Automated Reporting Tools zu unterstützen. Ein drittes Beispiel bildet das Environmental Systems Research Institute (ESRI), das als einer der größten Hersteller von Geoinformationssystemen eine präzise Lokalisierung von Open-Aid-Projekten verspricht.

Weiterhin ist die Frage nach den eigentlichen Anbietern und Interessengruppen hinter den beschriebenen Portalen von hoher Relevanz. Somit lässt sich auf die eigentlichen Absichten und Ziele von Open Aid schlussfolgern. Die Urheber sind dabei neben den großen Nationalen Entwicklungsorganisationen vor allem Think Tanks und Non-Profit-Organisationen wie das Brookings Institute, das Open Data Institute, Publishwhatyoufund oder Oxfam, aber auch wissenschaftliche Institute, wie im Falle von AidData 3.0 die University of Texas. Eine der am stärksten engagierten Interessengruppen ist jedoch die 2004 gegründete Non-Profit-Organisation Open Knowledge Foundation (OKFN), die mit ihrem Ableger Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. auch der Betreiber von Offene-Entwicklungshilfe.de ist. Ziel der Organisation ist nach eigenen Angaben die "Verbreitung von freiem und offen zugänglichem Wissen in der Gesellschaft" (Open Knowledge Foundation 2013). Sie versteht sich als aktiver Teil der deutschen und europäischen Zivilgesellschaft mit dem Ziel, Bürgerrechte zu fördern und zu stärken. Offenes Wissen solle sowohl online als auch offline im Alltag verankert sein – mit einem speziellen Fokus auf dem Thema Open Data und Open Content. Das aktuellste Projekt ist das *Open Partnership for Development Programm*⁵² zusammen mit dem Open Data Institute und der Weltbank.

3.5 Zwischenfazit

Insgesamt unterscheiden sich die Open-Aid-Angebote zwischen internationalen Metadatenbanken, nationalen Portalen, Angeboten von NROs und privaten Anbietern. Bei allen Typen entstehen derzeit neue Portale und Anwendungen. Große Unterschiede existieren zwischen dem Grad der Visualisierung und der Berichterstattung. Der IATI-Standard dient den meisten Plattformen zunehmend als Datenstandard und wird in Zukunft eine noch bessere Vergleichbarkeit der Angebote ermöglichen. Die derzeit größte Anzahl an Daten liegt in der IATI Datenbank mit über 2400 Datensätzen (IATI 2013b). Derzeit gibt es keine weitere Plattform, die eine ähnliche Reichweite und Vielfalt von Datensätzen aufweist – als Vergleich listet *Aidinfo* ⁵³nur 90 Datenquellen, von denen heute jedoch schon einige veraltet sind (Aidinfo 2013).

Der folgende Abschnitt versucht nun aufgrundlage der Anbieterübersicht und praktischen Erfahrungen mögliche Vor- und Nachteile von Open Aid zu selektieren.

4 Nutzen von Open Aid

Als zentrale Fragestellung der Untersuchung steht die Antwort nach dem Nutzen von Open Aid. Was sind die entscheidenden Stärken und Schwächen von Open Aid? Wo liegen neue Möglichkeiten, aber auch zunehmende Risiken? Das folgende Kapitel analysiert diese Fragen anhand einer SWOT Analyse (siehe Tabelle 12).

⁵² https://okfn.org/projects/partnership-for-open-data

⁵³ AidInfo.org: http://www.aidinfo.org.

4.1 Stärken/Chancen

| Stärken | Schwächen |
|--|--|
| Neue Formen von Transparency, Participation und Collaboration. Höhere Effektivität und Effizienz. Verbesserte Rechenschaftspflicht. Mehr Verantwortlichkeit. Größeres Vertrauen in das Feld in Entwicklungshilfe allgemein. | Keine verbindlichen Regelungen zu Open Data. Wenige Daten zur Entscheidungsfindung, Ergebnissen und Evaluation. Hohe Investitionskosten für Unternehmen. Methodische Defizite der Daten. Unterschiedliche Transparenzkulturen in den Organisationen. |
| Chancen | Risiken |
| Neue Investoren und Public Private Partnerships. Stärkung der Empfängerländer durch mehr Partizipation und Innovation. Druck des IATI Standards auf weitere Akteure. Entwicklung neuer Technologien und Applikationen (Crowdsourcing, Geocoding, mobile Apps). | Dominanz der großen Anbieter. Open Aid als "Modeerscheinung" mit geringer Nachhaltigkeit. Übermaß an Transparenz kann sicherheits- und außenpolitische Ziele eines Staates gefährden. Sinnhaftigkeit von Open Aid all- gemein: Wo liegt der Mehrwert? |

Tabelle 12: SWOT-Analyse zu Open Aid

Open Aid ermöglicht neue Wege der Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit in der Entwicklungszusammenarbeit. Durch Open Aid Data werden Entwicklungsleistungen und Finanzierungsströme offen und transparent zur Verfügung gestellt. Ausgaben können fortan einem verantwortlichen Geber und entsprechenden Empfängern zugeordnet werden. Mithilfe entsprechender Geocoding Technologien und mobiler Applikationen greift die Transparenz noch tiefer, indem der exakte Standort und der zeitliche Rahmen ebenfalls bestimmt werden können. Nutzer erhalten zudem eine Übersicht, wie die einzelne Entwicklungsorganisation im Vergleich mit anderen Gebern einzuordnen sind. Der Aid Transparency Index ist das beste Beispiel für diese neue Form der Vergleichbarkeit. Durch die gesteigerte Transparenz erhöht sich auch der Informationsgrad

über das Feld der Entwicklungshilfe allgemein – eine wesentliche Grundlage für jeden Bürger selbst aktiv zu werden.

Crowdsourcing Angebote heben zunehmend die passive Rolle der Zivilgesellschaft auf und ermöglichen schnelle Direkthilfen - besonders in Krisenregionen. Beim schweren Erdbeben in Haiti 2010 konnten Betroffene und Helfer durch Online Crowdsourcing Plattformen wie Ushahidi⁵⁴ entsprechende Hilfen koordinieren, Nachrichten übersetzen und Hilfsgebiete markieren. Innerhalb weniger Wochen wurden so über 2500 Orte markiert, die anschließend durch Hilfsorganisationen unmittelbar versorgt werden konnten (Linden 2013). Sowohl auf Geber-, als auch auf Empfängerseite entsteht durch solche Aktionen eine neue Kultur der Partizipation. Besonders die Empfängerländer waren lange Zeit bei der Entscheidungsfindung weitgehend ausgeschlossen. Der Ansatz, wie bei aiddata.org selbst Bürger aus Empfängerländer großflächig partizipieren zu lassen, setzt vollkommen neue Möglichkeiten, in denen Entwicklungszusammenarbeit zukünftig aktiv werden kann. Der entwicklungspolitische Duktus "Kooperation auf Augenhöhe" (BMZ 2011) würde eine vollkommen neue Bedeutung erlangen, wenn nicht nur Staaten, sondern nun auch Bürger untereinander gemeinsam Projekte entwickeln und umsetzen können.

Als weitere Maxime ist durch Open Aid nun auch eine neue Form der Zusammenarbeit möglich. Nutzer können aufgrundlage vergleichbarer Daten gemeinsam an Projekten arbeiten oder regionale Verantwortlichkeiten, wie am Beispiel der *Open Aid Map Malawi*⁵⁵ (Openaidmap 2013b), strukturiert zuteilen. Der Austausch in weltweiten Foren und Fachgruppen, wie das europäische Beispiel Capacity4Dev⁵⁶, ermöglicht es Engagierten im Feld der Entwicklungszusammenarbeit auch über das Spektrum ihrer Organisation oder ihres Landes hinaus Themen global zu gestalten und zu forcieren. Die Anzahl an Open Aid Workshops und Hackathons hat in den letzten Jahren massiv zugenommen und stellt die Grundlage eines ganzheitlichen Entwicklungsdiskurses.

In Bezug auf Input, Throughput, Output, Outcome und Impact von Entwicklungshilfe kann Open Aid auch zu einer Steigerung von Effizienz und Effektivität führen. Der Bedarf an Entwicklungsleistungen kann durch

199

⁵⁴ Ushahidi: http://www.ushahidi.com.

http://www.openaidmap.org/application.php?dg=Malawi

⁵⁶ Capacity4Dev: http://capacity4dev.ec.europa.eu.

eine transparente Übersicht der Daten zeitsparender erkannt und kostengünstig umgesetzt werden. Regional ungleiche Verteilungen von Hilfsprojekten werden zukünftig wirkungsvoller behoben. Sinkende Transaktionskosten schaffen eine größere Wirtschaftlichkeit. Das größte wirtschaftliche Potential steckt in neuen Geschäftsfeldern von Social Enterprises, welche die Daten kommerziell nutzen könnten. Es entstünde eine engere Kooperation nicht nur zwischen den Entwicklungsorganisationen, sondern auch mit Public Private Partnerships. Mehr Wirtschaftlichkeit führt auch dazu, dass der Bürger als Steuerzahler besser über staatliche Ausgaben informiert wird und somit die Rechenschaftspflicht staatlicher Entwicklungsorganisationen bestärkt. Auch private Anbieter und NROs müssen sich ihren Anteilseignern oder der Presse gegenüber rechtfertigen und erhalten mit Open Aid, besonders wenn Ergebnisse und Wirkungen einbezogen sind, eine verstärkte Legitimation ihrer Arbeit. Insgesamt kann Open Aid damit zu einem größeren Vertrauen im Feld der Entwicklungshilfe allgemein beitragen.

4.2 Schwächen/Risiken

Die überschwängliche – teils sogar euphorische – Diskussion von Open Aid zeigt auch entsprechende Schwächen und Risiken. Caroline Anstey, Managing Director der Weltbank, erwähnt die Gefahr einer temporären Modeerscheinung, die schnell wieder vergehen könnte (Brookings Institute 2013). Bislang sind der Umgang mit offenen Entwicklungsdaten und die daran anknüpfenden Applikationen keineswegs verbindlich geregelt. Jeder Organisation obliegt es nach freiem Ermessen, ob und in welcher Form Entwicklungsdaten veröffentlicht werden. Das letzte hochrangige Forum zur Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit in Busan 2011 lieferte zwar einen einheitlichen Datenstandard, verfügt aber über keine verbindlichen Sanktionsmechanismen. In der Realität haben sich bislang nur solche Organisationen zu mehr Transparenz verpflichtet, die auch aus dem eigenen Selbstverständnis ihrer Werte immer schon Offenheit anstrebten. Große Geber wie China, Indien, der Nahe Osten oder zum Teil auch Russland zeigen weiterhin keine Adaption von Open Aid. Die Gründe dafür sind vielfältig: Entwicklungspolitik ist in vielen Aspekten auch Teil der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik und hat in diesem Fall weniger die Funktion maximale Transparenz herzustellen, als vielmehr den Interessen der einzelnen Staaten zu dienen (Büdel 2006). Auch Deutschland versucht, mit EZ als soft power die Opposition in autoritären Ländern zu fördern, ohne dass dies unbedingt die Öffentlichkeit erfahren sollte – hier würde Open Aid kontraproduktiv wirken.

Neben den politischen Bedenken fallen auch wirtschaftliche Aspekte in die kritische Betrachtung von Open Aid. Daten in neue Formate und Standards umzuwandeln, bedeutet gerade am Anfang einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand für die Organisationen, welcher sich erst dann rentieren würde, wenn weltweit alle Partner mitziehen würden. Das Feld der Entwicklungshilfe ist vor allem aber auch ein Markt, auf dem die einzelnen Anbieter gegenseitig um Aufträge konkurrieren. Offene Daten und Prozesse kämen in vielen Fällen auch der Offenlegung des eigenen Betriebsgeheimnisses gleich. Peter Eigen, Mitbegründer von Transparency International, spitzt sogar noch zu und zitiert die Kritiker mit der Aussage: "See how much money we waste for developing countries" und "See how much we do and how few positive results this has had so far" (OpenaidDE 2011). In diesem Zusammenhang könnte besonders die Rolle von kleinen Organisationen und NROs weiter geschwächt werden. Derweil sind nur staatliche Anbieter wie USAID, DFID oder SIDA sowie große Stiftungen wie die Open Knowledge Foundation oder Publishwhatvoufund in der finanziellen Lage Open-Aid-Portale zu betreiben. Sie erhalten damit auch die Interpretationshoheit der Daten und können entsprechende Applikationen nach den eigenen Geschäftsmodellen verwirklichen. Vergleichsweise kleine Anbieter hingegen werden durch Plattformen wie openaidregister⁵⁷ unter zunehmendem Druck zur Freigabe ihrer Daten bewogen, haben aber im Anschluss keine Möglichkeit ihr Geschäftsmodell unabhängig der Datenlage zu präsentieren. Die besondere Stärke vieler NROs liegt gerade nicht in quantifizierbaren Einnahme-Ausgabe-Rechnungen, sondern in einem persönlichen und vertrauensvollen Umgang mit den Partnern.

Als letztes Argument muss schließlich auch die Frage der Sinnhaftigkeit von Open Aid allgemein in Frage gestellt werden. Ist Entwicklungshilfe anhand von Daten wirklich messbar? Können komplexe Prozesse wie die Entwicklung von Gesellschaften, überhaupt quantifiziert werden? Ist dies bei der Übersicht von Ausgaben noch relativ leicht, so könnte Open Aid jedoch an der Bestimmung von reliablen Ergebnissen und Evaluationen scheitern. Bislang stellen Ergebnisprotokolle und Abschlussevaluationen den geringsten Teil der Daten (Brookings Institute 2013). Open Aid kann so

_

⁵⁷ OpenAidRegister.org: http://www.openaidregister.org.

eine "Scheintransparenz" vermitteln, die über die Effektivität der eigentlichen Arbeit wenig aussagt.

5 Fazit & Perspektiven

Will man die Bedeutung und die Chancen von Open Aid abschließend verstehen, so lohnt am Ende ein Rückblick und Vergleich mit der Zeit vor Open-Aid-Entwicklungsdaten wurden – wenn überhaupt – ausschließlich in den eigenen Organisationen gesammelt. Die Daten waren häufig unvollständig und in unterschiedlichen Datenformaten gespeichert. Transparenz war, wie heute noch in China oder Russland üblich, nur ungenügend gegeben. Die Kooperationen zwischen den Organisationen bestanden ausschließlich aufgrundlage gemeinsamer Projekte – nicht aber darüber hinaus. Eine Partizipation der Zivilbevölkerung, besonders bei humanitären Katastrophen, war auf die Spende eines Bankkontos limitiert. Zusammengefasst: Entwicklungshilfe war lange Zeit ein geschlossener Bereich mit wenig Potential für Innovation.

Diese Aussage hat sich heute grundlegend geändert, denn die Akzeptanz und das Diktum der Notwendigkeit von Open Aid in der Entwicklungszusammenarbeit unterliegen einem spürbaren Wandel. Offene Entwicklungsdaten ermöglichen eine neue Form der Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit, wodurch die Effektivität und Effizient nachhaltig gesteigert werden kann. Legitimation, Verantwortlichkeit und auch das Vertrauen in die EZ sind spürbar gestärkt. Bislang ist die Anzahl von Open-Aid-Initiativen sowohl regional als auch qualitativ noch begrenzt und vom persönlichen Engagement Einzelner abhängig. Doch alleine die Registrierung von über 300 Partnerorganisationen für den IATI-Standard (IATI 2013b), die vielversprechende Zusage der Bill & Melinda Gates Foundation für nächstes Jahr (Brookings Institute 2013), aber auch erste Erfolge wie in Haiti versprechen einen weiteren Zuspruch. Mittlerweile werden – wie am Beispiel des Unternehmens Development Initiatives – selbst eigene Open-Aid-Analyst-Stellen ausgeschrieben (Development Initiatives 2013).

Mit einem Blick in die Zukunft könnten besonders der Ausbau von Crowdfunding-Plattformen und Geocoding-Applikationen neue Geschäftsbereich erschließen. Aid Innovation – bislang nur durch die *Grand Challanges*⁵⁸ bei USAID realisiert (USAID 2013) – muss breitflächig gefördert werden. Auf technischer Seite müsste dafür mobiles, offenes Internet und eine benutzerfreundliche Anwendung gegeben sein. Auf wirtschaftlicher Seite kann die Zusammenarbeit mit Social Enterprises und Public Private Partnerships gefördert werden. Auf politischer Seite müssten die nationalen Parlamente, aber auch supranationale Organisationen, die Zusagen von Paris, Accra und Busan stärker überwachen und reglementieren. Jetzt schon müssen Konzepte für die Zeit nach 2015 geplant werden.

Nach wie vor steht die Entwicklung von Open Aid ganz in ihren Anfängen. Diese Untersuchung hatte das Ziel, eine erste Übersicht von relevanten Themen und Anknüpfungspunkten im Feld von Open Aid aufzuzeigen und soll zu weiteren Arbeiten anregen. In möglichen Anschlussuntersuchungen muss im Speziellen auf die praktischen Potentiale und Best-Practice-Beispiele noch intensiver eingegangen werden. Auch der deutsche Open-Aid-Sektor ist weitgehend unerforscht.

⁵⁸ USAid Grand Challenges: http://www.usaid.gov/grandchallenges.

Literaturverzeichnis

Aid Transparency Tracker 2013: Aid Transparency Tracker: Aid Transparency Tracker. Online: http://tracker.publishwhatyoufund.org/.

AidData 2013: AidData: AidData 3.0 - Open data for international development. Online: http://aiddata.org/.

Aidinfo 2013: Aidinfo: Aid Databases. Online: http://www.aidinfo.org/data.

AKVO Openaid 2013: AKVO Openaid: Akvo Openaid – powered by Akvo & Zimmerman & Zimmerman. Online: http://openaidsearch.org.

Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen 2009: Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen: Open Access. Positionen, Prozesse, Perspektiven. Online: http://gfzpublic.gfz-potsdam.de/pubman/item/escidoc:240663/component/escidoc:478903/openaccess_allianz_001.pdf.

ALTER-EU 2011: Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU: ALTER-EU demands ethics and transparency reforms in the wake of the cash-for-influence scandal. Online: http://www.alter-eu.org/documents/2011/04/alter-eudemands-ethics-and-transparency-reforms.

Aol et al. 2013: Aol, Apple, Dropbox, Evernote, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter und Yahoo: Global Government Surveillance Reform. Online: http://reformgovernmentsurveillance.com.

Apt info 2013: Apt info: Making Aid smarter. Online: http://apt-info.org/about/.

Asay 2013: Asay, Matt: Big Data's Dehumanizing Impact on Public Policy, in: ReadWrite. Online: http://readwrite.com/2013/07/12/big-datas-dehumanizing-impact-on-public-policy#feed=/tag/big-data.

ATI 2013a: Aid Transparency Index: Aid Transparency Index - Publish What You Fund. Online: http://www.publishwhatyoufund.org/index/.

ATI 2013b: Aid Transparency Index: Results. Online: http://ati.publishwhatyoufund.org/index-2013/results/.

Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung 2011: Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses Berlin: Wortprotokoll Recht 16/69. Online: http://www.parlament-berlin.de/ados/16/Recht/protokoll/r16-069-wp.pdf.

Baack 2012: Baack, Stefan: Gibt es ein "Open Movement"? Online: http://okfn.de/2012/11/gastbeitrag-gibt-es-ein-open-movement/.

Bannister 2007: Bannister, Frank: The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-government comparison, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 73(2), 2007, S. 171-188.

Bartsch 2009: Bartsch, Kolja: Aktueller Begriff – Entwicklung der Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Berlin, 2009.

Berein und Wohland 2004: Berein, Bernd und Wohland, Andreas: Rechtliche Rahmenbedingungen: Datenschutzrecht, Kommunalverfassungsrecht. In Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Ratsinformationssysteme erfolgreich einführen: ein Leitfaden für Politik und Verwaltung, Verl. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2004, S. 49-64.

Berliner Erklärung 2005: Berliner Erklärung: Berliner Erklärung über den offenen Zugang zu wissenschaftlichem Wissen. Online: http://oa.mpg.de/files/2010/04/Berliner_Erklaerung_dt_Version_07-2006.pdf.

Bertelmann 2006: Bertelmann, Roland: Vom Dokumentenserver zum Institutional Repository. Erfolgreiches Management von Bibliotheken und Informationseinrichtungen. Online: http://edoc.gfz-potsdam.de/gfz/8772.

Beus 2010: Beus, Hans Bernhard: Grundzüge für eine deutsche E-Government-Strategie, in: E-Government - Grundlagen, Instrumente, Strategien, Gabler, Wiesbaden, 2010, S. 255-266.

Biermann 2012: Biermann, Kai: Bürgerbeteiligung: Landkreis Friesland führt Liquid Feedback ein, in: ZEIT online. Online: http://www.zeit.de/digital/internet/2012-11/liquid-feedback-friesland/komplettansicht.

BIT 2008: Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik: IT-Dienstleistungszentren des Bundes. Online: http://www.cio.bund.de/Web/DE/IT-Angebot/IT-Dienstleistungszentren/dienstleistungszentren_node.html.

BIT 2012: Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik: De-Mail – einfach wie E-Mail, so sicher wie Papierpost. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/de_mail.pdf?__blob=publicationFile.

BITKOM 2008: Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.: Government 2.0: Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung – Grundzüge, Chancen, Beispiele und Handlungsvorschläge. Online: http://www.bitkom.org/files/documents/E-Government_Web_2_0_fuer_die_oeffentliche_Verwaltung.pdf.

BITKOM 2012: Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.: Big Data im Praxiseinsatz – Szenarien, Beispiele, Effekte. Online: http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_LF_big_data_2012_online%281%29.pdf.

BMG 2011: Bundesministerium für Gesundheit: Fragen und Antworten. Online: http://www.bmg.bund.de/krankenversicherung/elektronischegesundheitskarte/fragen-und-antworten.html.

BMI 2006: Bundesministerium des Innern: BundOnline 2005: Abschlussbericht – Status und Ausblick. Online: http://www.thewes.net/egov/Bundonline%20abschlussbericht_2006.pdf.

BMI 2007: Bundesministerium des Innern: E-Government 2.0: Das Programm des Bundes, Online:

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/e_government_des_bundes_.pdf.

BMI 2013: Bundesministerium des Innern: Der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Online: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Datenschutz/Informationelle-Selbstbestimmung/informationelle-selbstbestimmung/node.html.

BMJ 2012: Bundesministerium der Justiz: Reform des Urheberrechts.

BMZ 2011: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011 - 2015).

BMZ 2013: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Veröffentlichung gemäß IATI-Standard. Online: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/Veroeffentlichung-gemaess-IATI-Standard/index.html.

Bogumil & Jann 2005: Bogumil, Jörg und Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.

Böhle 2004: Böhle, Walter: Zielgruppen, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Ratsinformationssysteme erfolgreich einführen: ein Leitfaden für Politik und Verwaltung, Verl. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2004, S. 19-24.

Book, Heinecke & Richter 2008: Book, Matthias; Heinecke, Andreas und Richter, Thomas: Schaffung einer eGovernment-Modellstruktur im ländlichen Raum. Leipzig: Universität Leipzig. Online: http://www.kreis-swm.de/Landkreis/Kreisverwaltung/Projekte/Projekte_des_Altkreises_Ludwigslust/A bgeschlossene_Projekte_des_Altkreises_Ludwigslust/A.S.A.P./Work_package_2/Tran sf._eGovernment_strategy/_Dokumente/e-Government_Studie.pdf.

BPB 2011: Bundeszentrale für politische Bildung: Bürgerhaushalte in Deutschland: Statusbericht, Bonn, 2011.

Bretschneider et al. 2012: Bretschneider, Mirjam; Muus-Merholz, Jöran und Schaumburg Felix: Open Educational Resources (OER) für Schulen in Deutschland - Whitepaper zu Grundlagen, Akteuren und Entwicklungsstand im März 2012. Online: https://docs.google.com/document/d/1LloRAyoaMrkdG8CwXAnBbiv_oUTQe8fQCuKq3c9r_6l/.

Brookings Institute 2013: Brookings Institute: Global Development. Online: http://www.brookings.edu/research/topics/global-development.

Brookings Institute 2013: Brookings Institute: Opening Up Aid: Better Data, Better Use. Online: http://www.brookings.edu/events/2013/10/24-opening-up-aid.

Büdel 2006: Büdel, Martin: Außen- und sicherheitspolitische Aspekte der deutschen Entwicklungspolitik. Grin Verlag GmbH, München, 2006.

Buergerhaushalt.org 2011: Buergerhaushalt.org: Evaluation des Oldenburger Bürgerhaushaltes: Viel Licht, aber auch Schatten. Online: http://www.buergerhaushalt.org/grundlagen/evaluation-des-oldenburgerbuergerhaushaltes-viel-licht-aber-auch-schatten/.

Bundesministerium der Justiz 2013: Bundesministerium der Justiz: eNorm - Software zur Unterstützung der Arbeit an Gesetz- und Verordnungsentwürfen. Online:

http://www.enorm.bund.de/cms/filewrapper.php?md5id=36d06fab49347e835580b37ebd9d1d83&objid=105&media_id=265&filename=eNorm__Flyer_deutsch.pdf

Bundesrat 2006: Bundesrat: BR-Drs.257/06(B.v.19.5.2006). Online: http://www.urheberrecht.org/topic/Korb-2/bmj/1249.pdf.

Bundesrat 2011: Bundesrat: Gesetz zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drucksache 103/11). Online: http://gesetzgebung.beck.de/sites/gesetzgebung.beck.de/files/br-drs103-11.pdf.

Bundesregierung 2010: Die Bundesregierung: Regierungsprogramm: Vernetzte und transparente Verwaltung. Online:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm_verwaltung.pdf?__blob=publicationFile.

Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2010: Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Bundestag-Antrag 17/2486 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Online: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/024/1702486.pdf.

Cacas 2013: Cacas, Max: AFCEA Answers: The Five "Vs" of Big Data, in: Signal Online. Online: http://www.afcea.org/content/?q=node/11688.

Capacity4dev 2013: capacity4dev.eu: Home.

Online: http://capacity4dev.ec.europa.eu/home.

capetowndeclaration.org 2012: capetowndeclaration: Cape Town Declaration. Online: http://www.capetowndeclaration.org.

Capgemini 2009: Capgemini: Smarter, Faster, Better E-Government. 8th Benchmark Measurement. Online:

http://www.egovernment.ch/dokumentation/studien/00140/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdYN7fmym162epYbg2c JjKbNoKSn6A.

Capgemini 2010: Capgemini: Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement. Online:

https://www.de.capgemini.com/digitizing-public-services-in-europe-putting-ambition-into-action.

Caswell et al. 2008: Caswell, Tom; Henson, Shelley; Jensen, Marion und Wiley, David: Open Educational Resources: Enabling universal education, in: International Review of Research in Open and Distance Learning, Vol. 9 (1), 2008, S. 1-11.

CIDP 2013: Canadian International Development Platform: Canadian International Development Platform. Online: http://cidpnsi.ca/blog/portfolio/open-aid-data-explorer-canadian-aid-projects-around-the-world/.

Collier 2008: Collier, Paul: The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it. Oxford University Press, Oxford, 2008.

Creative Commons 2012: Creative Commons: Attribution 3.0 unported. Online: http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/legalcode.

Creative Commons Deutschland 2012: Creative Commons: Was ist CC? - Creative Commons. Online: http://de.creativecommons.org/was-ist-cc/.

Cukier & Mayer-Schoenberg 2013: Cukier, Kenneth und Mayer-Schoenberg, Viktor: The Rise of Big Data. How It's Changing the Way We Think About the World, in: Foreign Affairs, Vol. 92 (3), 2013, S. 28-40.

Czerwick 2009: Czerwick, Edwin: Das Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und öffentlicher Meinung im demokratischen politischen System Deutschlands, in: Czerwick, Edwin; Lorig, Wolfgang und Treutner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009, S. 135-155.

Daum 2012: Daum, Ralf: Regionales Servicecenter Vergaben - Weiterentwicklung einer regionalen E-Vergabeplattform zu einem Shared Service Center, in: von Lucke, Jörn; Geiger, Christian; Kaiser, Siegfried; Schweighofer, Erich und Wimmer, Maria (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer offenen, smarten und vernetzten Verwaltungskultur. Tagungsband Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2012, Gesellschaft für Information, Bonn, 2012.

Deutsche Initiative für Netzwerkinformation e.V. 2009: Deutsche Initiative für Netzwerkinformation e.V.: Positionspapier Forschungsdaten. Online: http://edoc.huberlin.de/series/dini-schriften/2009-10/PDF/10.pdf.

Deutscher Bildungsserver 2012: Deutscher Bildungsserver: Deutscher Bildungsserver. Online: http://www.bildungsserver.de/.

Development Initiatives 2013: Development Initiatives: JOB DESCRIPTION: Open Aid Data Analyst. Online:

http://www.bond.org.uk/data/files/jobs/Open_Aid_Data_Analyst.pdf.

DFG 1998: Deutsche Forschungsgemeinschaft: Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis – Denkschrift. Online:

http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/reden_stellungnahmen/download/empfehlung_wiss_praxis_0198.pdf.

DFID 2013: Department for International Development: Development Tracker. Online: http://devtracker.dfid.gov.uk/.

Dietrich 2011: Dietrich, Daniel: Open Data – Einführung. Online: http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/opendata/64053/einfuehrung.

Dietrich 2012: Dietrich, Daniel: Open Data in Development Aid. EPSI Platform. Online:

http://www.epsiplatform.eu/sites/default/files/Final%20TR%20Open%20Aid%20Data.pdf.

Digitales Österreich 2010: Digitales Österreich: EU-Benchmark 2010 der E-Government Basisdienste, 2010. Online: http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5247/default.aspx.

Digitales Österreich 2011: Digitales Österreich: EU-Benchmark der Basisdienste im E-Government. Online: http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5247/default.aspx.

Djordjevic 2007: Djordjevic, Valie: Lizenzen. Online:

http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/urheberrecht/63416/lizenzen?p=2.

Dobratz & Müller 2009: Dobratz, Susanne und Müller, Uwe: Wie entsteht ein Institutional Repository? Eine systematische Hinführung in acht Schritten, in: cmsjournal, Wissenschaftliches Publizieren im digitalen Zeitalter, Vol. 32, 2009, S. 47-54.

Dobusch 2009: Dobusch, Leonhard: Von Open Access zu Free Knowledge: Erste Schritte zu freiem wissenschaftlichen Publizieren (Entwurf). Online: http://www.dobusch.net/pub/uni/200901bc.pdf.

Dogruol 2012: Dogruol, Ferhat: Stop ACTA. Online: http://www.stopacta.de.

Downes 2007: Downes, Stephen: Models for Sustainable Open Educational Resources, in: Interdisciplinary Journal of Knowledge and Learning Objects, Vol. 3. Online: http://ijklo.org/Volume3/IJKLOv3p029-044Downes.pdf.

Dunbill 2013: Dunbill, Edd: Making Sense of Big Data, in: Big Data, Vol. 1(1), 2013, 1–2. doi:10.1089/big.2012.1503.

Duve 2006: Duve, Thomas: Österreich, in: Hill, Hermann (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas – Länderberichte II, in: Speyerer Arbeitsheft, Nr. 185, DHV: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 2006, S. 597-452.

Easterly 2007: Easterly, William: The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. Penguin Books, New York, 2007.

Eilfort 2009: Eilfort, Michael: Wahlenthaltung: Ein vielschichtiges Phänomen mit wachsender politischer Bedeutung. Online: http://www.eilfort.de/downloads/nichtwaehler_08_2009.pdf.

Eisel 2011a: Eisel, Stephan: Internet und Demokratie, Herder-Verlag, Freiburg, 2011.

Eisel 2011b: Eisel, Stephan: Internet-Basierte Bürgerhaushalte. Online: http://www.stephaneisel.de/start/index.html?cl=eisel&mi=6&mi2=1&mi3=1&so=1&c a=news&ni=1&ci=3261.

Embacher 2009: Embacher, Serge: Demokratie! Nein danke? Demokratieverdruss in Deutschland. Die neue Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, J. H. W. Dietz Verlag, Bonn, 2009.

ESRI 2013: Environmental Systems Research Institute: About Us - Vision. Online: http://www.esri.com/about-esri/vision.

Europäisches Parlament 2009: Europäisches Parlament: Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union, Brüssel 2009. Online: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//DE.

Executive Office of the President of the United States 2012: Executive Office of the President of the United States: Fact Sheet: Big Data Across the Federal Government, Washington 2012. Online:

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/big_data_fact_sheet_final.pdf.

Fessler 2013: Fessler, Sven: Die Datenflut steigt - wie können wir sie nutzen? In: Datareport, Vol. 1, 2013, S. 10-14.

Foltz, Pugliese & Ferber 2011: Foltz, Franz; Pugliese, Rudy und Ferber, Paul: Recovery.gov: Small Steps toward Transparency, Interactivity, and Trust, in: Downey, Ed; Ekstrom, Carl; Jones, Matthew (Hrsg.): E-Government Website Development: Future Trends and Strategic Models, PA: IGI Global, Hershey, S. 174-189.

Foreignassistance 2013: ForeignAssistance.gov: ForeignAssistance.gov. Online: http://www.foreignassistance.gov/web/default.aspx.

Forschungsgruppe Wahlen e.V. 2011: Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Internet-Strukturdaten: Repräsentative Umfrage - III. Quartal 2011, Mannheim, 2011.

Forschungsgruppe Wahlen Online 2003: Forschungsgruppe Wahlen Online GmbH: Internet-Strukturdaten IV. Quartal 2002, Mannheim, 2003.

Forschungsgruppe Wahlen Online 2008: Forschungsgruppe Wahlen Online GmbH: Internet-Strukturdaten IV. Quartal 2007, Mannheim, 2008.

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2010: Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus: Abgeordnetenhaus Berlin - Antrag 16/3017. Online: http://www.parlament-berlin.de/ados/16/IIIPlen/vorgang/d16-3017.pdf.

Franzke 2010: Franzke, Jochen: Beitrag zum Forum II: Repräsentative Demokratie, Föderalismus und politische Bildung - Thema: Herausforderungen der bürgernahen Beteiligung im Bürgerhaushalt. Online:

http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.html?guid=77GYBC&page=0.

Franzke & Kleger 2006: Franzke, Jochen und Kleger, Heinz: Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams. Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2006.

Franzke & Kleger 2009: Franzke, Jochen und Kleger, Heinz: Bürgerhaushalt ohne Bürger? Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2009.

Freiheit 2012: Freiheit, Jörn: Sicherheitseigenschaften neuerer Systeme zur E-Mail-Kommunikation zwischen Bürgern und Behörden, in: von Lucke, Jörn; Geiger, Christian; Kaiser, Siegfried; Schweighofer, Erich und Wimmer, Maria (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer offenen, smarten und vernetzten Verwaltungskultur.

Tagungsband Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2012, Gesellschaft für Information, Bonn, 2012, S. 113-126.

Friedinger 2012: Friedinger, Daniela: E-Government: Estland bestätigt Ruf als Vorreiter. Online: http://www.wirtschaftsblatt.at/home/international/osteuropa/e-government-estland-bestaetigt-ruf-als-vorreiter-505526/index.do.

Friedrich 2005: Friedrich, Dorothea: Mehr Bürgerservice und weniger Kosten durch E-Government. Online: http://www.cio.de/a/mehr-buergerservice-und-weniger-kosten-durch-e-government,810268.

Gantz & Reinsel 2012: Gantz, John und Reinsel, David: IDC iView. The Digital Universe in 2020. Big Data, Bigger Digital Shadows, and Biggest Growth in the Far East. Online: http://www.emc.com/leadership/digital-universe/iview/index.htm.

Gesis 2011: Gesis: Bibliografisches Zitieren von Forschungsdaten und Dokumenten einer Studie. Online: http://www.gesis.org/unser-angebot/daten-analysieren/datenservice/forschungsdaten-zitieren/.

Ghazinoory, Abdi & Azadegan-Mehr 2011: Ghazinoory, Sepher; Abdi, Mansoureh und Azadegan-Mehr, Mandana: Swot Methodology: A State-of-the-Art Review for the Past, A Framework for the Future. Journal of Business Economics and Management. Online:

http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3846/16111699.2011.555358.

Gl 2000: Gesellschaft für Informatik e.V.: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Online: https://www.gi.de/fileadmin/redaktion/Download/presse_memorandum.pdf.

Glodzinski 2010: Glodzinski, Alexander: Heißer Herbst - Die neue Protestkultur. Online: http://www.3sat.de/page/?source=/kulturzeit/themen/147888/index.html.

Gov UK 2013: UK Government: G8 Open Data Charter and Technical Annex - GOV.UK. Online: https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex.

Grimmer 2004: Grimmer, Klaus: Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004.

Groupsia 2013: Groupsia: Groupsia - Development Through Data. Online: http://www.groupsia.org/.

Hancock 1990: Hancock, Graham: Lords of poverty: the power, prestige, and corruption of the international aid business. Atlantic Monthly Press, New York, 1990.

Hansen 2012: Hansen, Jens: Freie digitale Lerninhalte auf Open Source Basis für Schüler. Online: https://www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/30-Wie-Lernen/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idldea=316.

Heckmann & Weber 2006: Heckmann, Jörn und Weber, Marc Philipp: Open Access in der Informationsgesellschaft. Online: http://www.marc-philipp-weber.de/publikationen/openaccess_grurint.pdf.

Henman 2010: Henman, Paul: Governing Electronically: E-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power, Palgrave Macmillan, Bastingstoke, 2010.

Herzberg et al. 2006: Herzberg, Carsten; Röcke, Anja und Sintomer, Yves: Von Porto Alegre nach Europa. Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts, in: Franzke, Jochen und Kleger, Heinz (Hrsg.): Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2006, S. 188-206.

Hessische Zentrale für Datenverarbeitung 2013: Hessische Zentrale für Datenverarbeitung: HZD - Trendbericht 2013. Online: https://hzd.hessen.de/presse/trendbericht.

Hibbs 1977: Hibbs, Douglas: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, Vol. 71(4), 1977, S. 1467-1487.

Hirschfelder 2009: Hirschfelder, Marcus: Open Access - Zweitveröffentlichungsrecht und Anbietungspflicht als europarechtlich unzulässige Schrankenregelungen? In: Zeitschrift Multimedia und Recht (MMR), Vol. 7, 2009, S. 444-448.

Hoge 2004: Hoge, Andreas: Fallbeispiel Emsdetten: Wie sich die Ratsarbeit durch das Ratsinformationssystem verändert hat, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Ratsinformationssysteme erfolgreich einführen: ein Leitfaden für Politik und Verwaltung Verl. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2004, S. 199-109.

Holland 1986: Holland, Paul: Statistics and Causal Inference, in: Journal of the American Statistical Association, Vol. 81, 1986, S. 945-960.

Holtkamp 2006: Holtkamp, Lars: Partizipative Verwaltung: hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse / Participative government: high expectations and disillusioning results, in: Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Sonderheft (37 Politik und Verwaltung), 2006, S. 185-207.

Homburg 2008: Hombur, Vincent: Understanding E-Government. Routledge, London und New York, 2008.

Hönigsberger 2013: Hönigsberger, Herbert: Stellungnahme Nautilus Politikberatung - Anhörung des Ältestenrats im Hessischen Landtag Wiesbaden 16. April 2013. Online: http://www.nautilus-politikberatung.de/main/e107_files/downloads/Stellungnahme%20H%C3%B6nigsberger.pdf.

IAEO 2013: Internationale Atomenergie-Organisation: IAEO Basiswissen. Online: http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Abruestung/IAEO_Factshe et_deutsch.pdf.

IATI k.D.: International Aid Transparency Initiative: IATI Standard. Online: http://iatistandard.org/104/.

IATI 2013a: International Aid Transparency Initiative: Partner Countries. http://www.aidtransparency.net/about/partner-country-perspectives.

IATI 2013b: International Aid Transparency Initiative: Publishers - IATI Registry. Online: http://www.iatiregistry.org/publisher.

IG Collaboratory 2010: Internet & Gesellschaft Co:llaboratory: Offene Staatskunst - Bessere Politik durch Open Government? Berlin, 2010.

Infratest Dimap 2013: Infratest Dimap: Bürger fordern mehr Beteiligung. Online: http://www.infratest-dimap.de/infratest-dimap/kooperationen/konferenz-buerger-und-parlamente-buerger-gegen-parlamente/buerger-fordern-mehr-beteiligung/.

Introna 2005: Introna, Lucas: Phenomenological Approaches to Ethics and Information Technology, in: Stanford Encyclopedia of Philosophy. Online: http://plato.stanford.edu/entries/ethics-it-phenomenology/.

Isensee 2006: Isensee, Josef: Staatsaufgaben. Handbuch des Staatsrechts der BRD. Band IV Aufgaben des Staates, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, C.F. Müller, Heidelberg, 2006, S. 117-160.

IT-Dienstleistungszentrum Berlin 2013: IT-Dienstleistungszentrum Berlin: IT-Nachrichten für die Berliner Verwaltung, Schwerpunkt: Big Data, in: Splitter, Vol. 2, 2013.

IT-Planungsrat 2010: IT-Planungsrat: Nationale E-Government-Strategie, 2010.

Online: http://www.it-

planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilung/NEGS.pdf?__blob=publicationFile.

IT Planungsrat 2011: IT Planungsrat: Bundesministerium des Innern: Großer Erfolg für das deutsche E-Government. Online: http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/EU-Benchmarking%202010.html.

IT-Planungsrat 2011a: IT-Planungsrat: Umsetzungskonzept für die Nationale E-Government Strategie (NEGS). Online: http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/6._Sitzung/Umsetzungskonzept_NEGS.pdf?__blob=publicationFile.

IT-Planungsrat 2011b: IT-Planungsrat: Schwerpunktprogramm des IT-Planungsrats zur Umsetzung der NEGS (Anlage 1 zum NEGS-Umsetzungskonzept). Online: http://www.it-

planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/6._Sitzung/Schwerpunk tprogramm_NEGS.pdf?__blob=publicationFile.

IT-Planungsrat 2012a: IT-Planungsrat: Beschlüsse des KoopA ADV. Online: http://www.it-

planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/KoopA_Beschluesse.html?nn=1308422.

IT-Planungsrat 2012b: IT-Planungsrat: Steuerungsprojekt "Open Government". Online: http://www.it-

planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/9._Sitzung/Steuerungs projekt_Open_Government_Beschluss_Anlage_2.pdf?__blob=publicationFile.

Jaeger & Metzger 2003: Jaeger, Till und Metzger, Axel: Open Content-Lizenzen nach deutschem Recht, in: MultiMedia und Recht, Band 6 (7), 2003, S. 431–438.

Johnstone 2005: Johnstone, Sally: Open Educational Resources Serve the World, in: EDUCAUSE QUARTERLY, Vol. 3, 2005, S. 15-18.

Kersken 2003: Kersken, Sascha: Kompendium der Informationstechnik (Kapitel 1.1). Online:

http://openbook.galileocomputing.de/kit/itkomp01000.htm#Rxx355kap010000400017 61F01E104.

King et al. 1994: King, Gary; Keohane, Robert und Verba, Sidney: Designing Social Inquiry - Scientific inference in qualitative research, Princeton university Press, New Jersey, 1994.

Klages & Daramus 2007: Klages, Helmut und Daramus, Carmen: Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg: Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer, 2007.

Klein 2008: Klein, Manfred: Die elektronische Gesundheitskarte im Überblick. Online: http://www.egovernment-computing.de/standards/articles/149300/.

Klein 2010: Klein, Manfred: Auf der Suche nach der Verwaltung der Zukunft. Online: http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/287123/index2.html.

Kleinfeld 2011: Kleinfeld, Rolf: "Bonn packt's an" ist ein teurer Spaß. Online: http://www.general-anzeiger-bonn.de/lokales/bonn/Bonn-packt-s-an-ist-ein-teurer-Spass-article42503.html.

Klessmann et al. 2012: Klessmann, Jens; Denker, Philipp; Schieferdecker, Ina und Schulz, Sönke: Open Government Data Deutschland - Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Berlin, 2012.

Klingebiel 2011: Klingebiel, Stephan: Der Gipfel von Busan: Neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit? Bonn: DIE. Online: http://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/der-gipfel-von-busan-neue-ansaetze-der-entwicklungszusammenarbeit/.

Klostermeier 2011: Klostermeier, Johannes: Studie zu E-Government. Deutschland holt bei EU-Benchmark stark auf. Online: http://www.cio.de/public-ict/2266209/.

Klump 2010: Klump, Jens: Digitale Forschungsdaten, in: Neuroth, Heike; Oßwald, Achim; Scheffel, Regine; Strathmann, Stefan und Huth, Karsten (Hrsg.): Eine kleine Enzyklopädie der digitalen Langzeitarchivierung, nestor, Göttingen, 2010, S. 104-115.

Klump et al. 2006: Klump, Jens; Bertelmann, Roland; Brase, Jan; Diepenbroek, Michael; Grobe, Hannes; Höck, Heinke; Lautenschlager, Michael; Schindler, Uwe; Sens, Irina und Wächter, Joachim: Data Publication in the Open Access Initiative, in: Data Science Journal, Vol. 5, 2006, S. 79-83.

Knopp 2011: Knopp, Anke: Vernichtende Kritik an Bürgerhaushalt - oder Krieg "Zeitung gegen Web 2.0"? Online: http://blickpunkt-gt.blogspot.com/2011/01/vernichtende-kritik-burgerhaushalt-oder.html.

CDU, CSU und FDP 2009: Christlich-Demokratische Union, Christlich-Soziale Union und Freie Demokratische Partei: Koalitionsvertrag: WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT, Berlin 2009. Online:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?_blob=publicationFile.

Kolbe et al. 2011a: Kolbe, Andreas; Hönigsberger, Herbert und Osterberg, Sven: Marktordnung für Lobbyisten. Online: http://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data_lobby/03_Online_Teile/AH_70_Lobby_End.pdf.

Kolbe et al. 2011b: Kolbe, Andreas; Hönigsberger, Herbert und Osterberg, Sven: Marktordnung für Lobbyisten - Teil B 3. Online: http://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data_lobby/03_Online_Teile/AH70_Online_B3.pdf.

Kosbab 2011: Kosbab, Holger: Beteiligung hinter Erwartungen zurück, in: Neue Westfälische Online. Online: http://www.nw-news.de/lokale_news/guetersloh/guetersloh/4969552_Beteiligung_hinter_Erwartung en_zurueck.html.

Kubicek und Noack 2010: Kubicek, Herbert und Noack, Torsten: Mehr Sicherheit im Internet durch elektronischen Identitätsnachweis? Der neue Personalausweis im europäischen Vergleich, LIT Verlag, Münster, 2010.

Kuhlmann et al. 2013: Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg und Wollmann, Hellmut: Leistungsmessung und-vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis, Vol. 96, Springer-Verlag, 2013.

Kühnel und Krebs 2007: Kühnel, Steffen und Krebs, Dagmar: Statistik für die Sozialwissenschaften: Grundlagen, Methoden, Anwendungen (4. Auflage), Rowohlt, Berlin, 2007.

LBS BW 2012: Landesbildungsserver Baden-Württemberg: Wir über uns. Online: http://www.schule-bw.de/wir_ueber_uns.

Leif und Quednau 2008: Leif, Thomas und Quednau, Tobias: "In der Lobby brennt noch Licht": Lobbyismus als Schatten-Management in Politik und Medien, netzwerk recherche e.V., Wiesbaden, 2008.

Leutheusser-Schnarrenberger 2011: Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine:

"Unabhängigkeit und Kompetenz in der Gesetzgebung", Rede auf dem Kongress "Dankt der Staat ab? - Wo bleibt das Primat der Politik?" des dbb und Transparency International. Online:

http://www.bmjv.de/SharedDocs/Archiv/DE/Reden/DE/2011/20110531_Unabhaengig keit_und_Kompetenz_in_der_Gesetzgebung.html?nn=4795798%22.

lexexakt.de 2007: lexexakt Rechtslexikon: Verwaltung, öffentliche. Online: http://www.lexexakt.de/glossar/verwaltung.php.

Lindblom 1959: Lindblom, Charles: The Science of "Muddling Through", in: Public Administration Review, Vol. 19 (2), 1959, S. 79-88.

Linden 2013: Linden, Russ: The Life-Saving Power of Crowdsourcing. Online: http://www.governing.com/columns/mgmt-insights/col-crowdwourcing-ushahidisaving-lives-haiti-earthquake.html.

Lipset und Rokkan 1967: Lipset, Seymour und Rokkan, Stein: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction, in: Lipset, Seymour und Rokkan, Stein (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives, Free Press, New York, 1967, S. 1-64.

von Lucke 1999: von Lucke, Jörn: Work Smart - Wissenschaftliches Arbeiten mit PC und Internet in: Das Wirtschaftsstudium – WISU, Vol. 12, S. 1579-1581.

von Lucke 2002: von Lucke, Jörn: Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 156, Duncker & Humblot, Berlin, 2002.

von Lucke 2008: von Lucke, Jörn: Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, Eul Verlag, Köln, 2008.

von Lucke 2009: von Lucke, Jörn: Transparenz und E-Government. Online: http://www.joernvonlucke.de/JvL-090912-PPT-TransparenzundE-Government-V1.pdf.

von Lucke 2010a: von Lucke, Jörn: Portale und Hochleistungsportale im E-Government – Neue Gestaltungsmöglichkeiten für Staat und Verwaltung, in: Wirtz, Bernd (Hrsg.): E-Government - Grundlagen, Instrumente, Strategien, Gabler, Wiesbaden, S. 115-131.

von Lucke 2010b: von Lucke, Jörn: Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung (Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen). Online: http://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf.

von Lucke 2012: von Lucke, Jörn: Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung, in: von Lucke, Jörn (Hrsg.): Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0, Schriftenreihe des TICC (Band1), epubli GmbH, Berlin, 2008, S. 53-104.

von Lucke et al. 2011: von Lucke, Jörn; Geiger, Christian; Hoose, Alexander; Schreiner, Mario: Open Budget 2.0 & Open Budget Data - Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten. Online: https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-111024-OpenBudget-V1.pdf.

von Lucke und Geiger 2010: von Lucke, Jörn und Geiger, Christian: Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors. Online: http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf.

von Lucke und Reinermann 2000: von Lucke, Jörn und Reinermann, Heinrich: Speyerer Definition von E-Government. Online: http://foev.dhv-speyer.de/ruvii.

Mantz 2007: Mantz, Reto: Open Source, Open Content und Open Access – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Lutterbeck, Bernd; Bärwolff, Matthias und Gehring, Robert (Hrsg.): Open Source Jahrbuch 2007, Lehmanns Media, Berlin. Online: von: http://www.opensourcejahrbuch.de/download/jb2007/.

Marr 2013a: Marr, Bernhard: The Big Data Uprising: It's Not About Big Or Data, in: Smart Data Collective, Special Column: The Big Data Guru with Bernard Marr. Online: von http://smartdatacollective.com/bernardmarr/143546/big-data-uprising-it-s-not-about-big-or-data.

Marr 2013b: Marr, Berhard: What Really Is Big Data? And Why It Will Change the World, in: Smart Data Collective, Special Column: The Big Data Guru with Bernard Marr. Online: http://smartdatacollective.com/bernardmarr/141351/what-really-big-data-and-why-it-will-change-world.

Marr 2013c: Marr, Berhard: 9 Amazing Ways Big Data Is Used Today to Change the World, in: Smart Data Collective, Special Column: The Big Data Guru with Bernard Marr. Online: http://smartdatacollective.com/Big_Data_Guru/9-amazing-ways-big-data-used-today-change-world.

Marr 2013d: Marr, Berhard: 3 Reasons to Be Scared of Big Data, in: Smart Data Collective, Special Column: The Big Data Guru with Bernard Marr. Online: http://smartdatacollective.com/bernardmarr/146811/danger-3-reasons-be-scared-big-data.

Martini 2013: Martini, Maíra: Anti-Corruption Helpdesk - Legislative Footprint. Online:

http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/legislative_footprint.pdf.

Medick und Nelles 2013: Medick, Veit und Nelles, Roland: SPD-Chef Gabriel kündigt im Interview Initiative gegen Lobbyisten an. Spiegel Online. Online: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-chef-gabriel-kuendigt-im-interview-initiative-gegen-lobbyisten-an-a-887788.html.

Meyermann 2012: Meyermann, Alexia: Datenmanagement – Eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Data Sharing-Idee in den Sozialwissenschaften, in: Working Paper Series DSZ-BO, Nr. 2. Online: http://www.uni-bielefeld.de/dsz-bo/pdf/2012-07-23_WP2_Datenmanagement.pdf.

Ministry of Advanced Education, Innovation and Technology 2012: Ministry of Advanced Education, Innovation and Technology: B.C. to lead Canada in offering students free, open textbooks. Online:

http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2009-2013/2012AEIT0010-001581.htm.

Morgenroth 2012: Morgenroth, Rainer: "offeneskoeln.de" in Gefahr - Betreiber abgemahnt, in: Welt Online. Online:

http://www.welt.de/regionales/koeln/article13907059/offeneskoeln-de-in-Gefahr-Betreiber-abgemahnt.html.

Moyo 2008: Moyo, Dembisa: Dead aid: destroying the biggest global myth of our time. Allen Lane, London, 2008.

Müller 2011: Müller, Philipp: Power-Shift or Media-Shift? The Twitter Revolutions in Iran, Tunisia, and Egypt. Online: http://www.philippmueller.de/power-shift-or-media-shift-framing-the-revolutions-in-iran-tunisia-and-egypt/.

Mullich 2013: Mullich, Joe: Closing the Big Data Gap in Public Sector, in: Bloomberg Businessweek Research Services, September 2013, S.1-3.

Nature 2008: Nature: Big Data, 455(7209). doi:10.1038/455001a.

Neff 2013: Neff, Gina: Why Big Data Won't Cure Us, in: Big Data, Vol. 1 (3), 2013, S. 117-123, doi:10.1089/big.2013.0029.

Norad 2013: Norad: Resultater: Online: http://www.norad.no/no/resultater/.

Norris 2006: Norris, Pippa: Digital Divide - Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide, 5. Auflage, Cambridge University Press, New York, 2006.

Obama 2009: Obama, Barack: Transparency and Open Government - Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Online: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

Obholzer 2011: Obholzer, Lukas: A call to members of the European Parliament; take transparency seriously and enact the "legislative footprint". CEPS Policy Brief, 256. Online: http://aei.pitt.edu/32965/.

OCW Consortium 2012: Open Courseware Consortium: Open Education

Consortium: Members, Concord 2012.

Online: http://www.ocwconsortium.org/en/members/members.

OECD 2013: Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD

Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Online:

http://www.oecd.org/corruption/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm.

OECD 2013a: Organisation for Economic Co-operation and Development: Aid statistics - Organisation for Economic Co-operation and Development. Online: http://www.oecd.org/dac/stats/.

OECD 2013b: Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris Declaration and Accra Agenda for Action. Online:

http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.ht m#Paris.

OECD 2013c: Organisation for Economic Co-operation and Development: Total flows by donor (ODA+OOF+Private). Online: http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1.

OECD 2013d: Organisation for Economic Co-operation and Development: TT-SSC. Online: http://www.southsouth.org/en/seccion/4/aid-effectiveness-and-south-south-cooperation.

Offene Entwicklungshilfe 2013: Offene Entwicklungshilfe: Open Aid Data: Offene Entwicklungshilfe - Startseite. Online: http://www.offene-entwicklungshilfe.de/.

oK k.D: Offenes Köln: Über Offenes Köln. Online: http://offeneskoeln.de/ueber/.

OKFN Deutschland 2012: Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.: Tätigkeitsbericht 2012 (Frankfurt Gestalten, 17). Online: http://okfn.de/wpcontent/blogs.dir/21/files/2011/01/OKFDE-Taetigkeitsbericht-2012.pdf.

Open Access 2012a: Open-Access.net: Was bedeutet Open Access? Open Access zu Daten. Online: http://open-access.net/de/allgemeines/was_bedeutet _open_access/open_access_zu_daten.

Open Access 2012b: Open Access: Open-Access-Förderprogramme und – instrumente. Online: http://open-access.net/de/wissenswertes_fuer/foerderorganisationen/foerderprogramme_und_instrumente.

Open Contracting 2013: Open Contracting: About Open Contracting. Online: http://www.open-contracting.org/about.

Open Data Institute 2013: Open Data Institute: About the ODI. Online: http://theodi.org/about-us.

Open Definition 2012: Open Definition: Definition: Offenes Wissen. Online: http://opendefinition.org/od/1.1/de/.

Open Knowledge Foundation 2013: Open Knowledge Foundation United Kingdom: About - Open Knowledge Foundation. Online: http://okfn.org/about/.

OpenaidDE 2011: Openaid.DE: Peter Eigen on open data - Interview by Anja Krieger, Anja Krieger's Blog, OpenAid. Online: http://www.openaid.de/blog/2011/10/07/petereigen-open-data-interview-anja-krieger.

OpenaidDE 2013: Openaid.DE: Mehr Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit - OpenAid. Online: http://www.openaid.de/de.

Openaidmap 2013a: Openaidmap: Open Aid Partnership. Online: http://www.openaidmap.org.

Openaidmap 2013b: Openaidmap: Open Aid Partnership - Malawi. Online: http://www.openaidmap.org/mappingMalawi.html.

OpenaidNL 2013: OpenaidNL: Openaid.nl. Online: http://www.openaid.nl/.

Openaidregister 2013: Openaidregister: openAid.

Online: http://www.openaidregister.org.

OpenaidSE 2013: OpenaidSE: OpenAid - Start. Online: http://www.openaid.se/.

Ostermann & Staudinger 2005: Ostermann, Herwig und Staudinger, Roland: Benchmarking E-Government. Formale Aspekte der Anwendbarkeit unter Berücksichtigung differenzierter Zielsetzungen, in: Wirtschaftsinformatik, Vol. 47(5), 2005, S. 367-377.

Österreichischer Städtebund 2009: Österreichischer Städtebund: Interoperabilität" als Zauberwort der IT-gestützten Verwaltungsmodernisierung. Online: http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-

beitraege/jahresarchiv/details/artikel/interoperabilitaet-als-zauberwort-der-it-gestuetzten-

verwaltungsmodernisierung.html?tx_ttnews[pS]=1075590000&tx_ttnews[pointer]=6 0&tx_ttnews[backPid]=9140&cHash=a2f796f32c7e3a2f99bd4376a87fb2d1.

Oxfam 2013: Oxfam: Development - Oxfam International, Oxford 2013. Online: http://www.oxfam.org/en/development.

Piratenpartei Hessen 2013: Piratenpartei Hessen: Partei-Programm. Online: http://www.piratenpartei-hessen.de/sites/piratenpartei-hessen.de/files/documents/Programm-HE-2013.pdf.

Pnn.de 2011: Potsdamer Neue Nachrichten: Grüne weisen Linke-Kritik an Bürgerhaushalt zurück, Potsdamer Neue Nachrichten vom 12.10.2011, Potsdam 2011. Online: http://www.pnn.de/potsdam/585283.

Polonetsky & Tene 2013: Polonetsky, Jules und Tene, Omer: Privacy and Big Data: Making Ends Meet, in: Stanford Law Review Online, Vol. 66 (September 3), S. 25-35.

Power 1999: Power, Michael: The audit society, Oxford University Press, Oxford und New York, 1999.

Publishwhatyoufund 2013: Publishwhatyoufund: ATI: MORE IS NOT ENOUGH WHEN IT COMES TO AID INFO. Online:

http://www.publishwhatyoufund.org/updates/news/2013-ati-more-not-enough-when-it-comes-aid-info/.

Puppe & Weber 2013: Puppe, Martin und Weber, Matthias: Daten sind der wichtigste Rohstoff der digitalen Welt. Online: http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM-Presseinfo_Big_Data_06_03_2013.pdf.

Reinermann 1986: Reinermann, Heinrich: Beitrag des Seminars "Informationssysteme für den Bürger und für die Verwaltungsführung" zur International Design Competition for an Advanced Information City: Campus City Kawasaki, in: Speyerer Arbeitshefte, Nr. 75. Online: http://www.dhv-speyer.de/rei/PUBLICA/online/spah075.pdf.

Reißmann 2012: Reißmann, Ole: Kommentar: Der falsche Sieg zur rechten Zeit, in: Spiegel Online. Online: http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/kommentar-acta-ablehnung-zwingt-zum-umdenken-a-842501.html.

Richards & King 2013: Richards, Neil und King, Jonathan: Three Paradoxes of Big Data, in: Stanford Law Review Online, Vol. 66 (September 3), S. 41-46.

Rivera & van der Meulen 2013: Rivera, Janessa und von der Meulen, Rob: Gartner's 2013 Hype Cycle for Emerging Technologies Maps Out Evolving Relationship Between Humans and Machines. Online: http://www.gartner.com/newsroom/id/2575515.

Rogall-Grothe 2011: Rogall-Grothe, Cornelia: Verwaltungsmodernisierung in der Informationsgesellschaft: Was ist erreicht? Was bleibt zu tun? In: Lenk, Klaus und Brüggemeier, Martin (Hrsg.): Zwischenbilanz: E-Government und Verwaltungsmodernisierung, Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung, Stiftungsreihe 91. Online: http://www.stiftungaktuell.de/wp-content/uploads/2014/02/SR91_E-Government_und_Verwaltungsmodernisierung.pdf.

Rösmann 2011: Rösmann, Tobias: Nonsens für Bürger. Online: http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/kommentar-nonsens-fuer-buerger-1593591.html.

Schauer 2008: Schauer, Reinbert: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre - Public Management (2. Auflage). Linde Verlag, Wien, 2008.

Schmidt und Ilg-Hartbecke 2009: Schmidt, Birgit und Ilg-Hartbecke, Karin: Open Access am Standort D – erweiterte Perspektiven für die Wissenschaft - Open Access in Germany – new prospects for science and scholarship, in: GMS Medizin-Bibliothek-Information, Vol. 9 (1), 2009. Online: http://www.egms.de/static/en/journals/mbi/2009-9/mbi000133.shtml.

Schnell et al. 2008: Schnell, Rainer; Hill, Paul und Esser, Elke: Methoden der empirischen Sozialforschung, 8. Auflage, Oldenburg Verlag, München, 2008.

Scholl 2002: Scholl, Hans Jochen: Applying Stakeholder Theory to E-Government: Benefits and Limits, in: IFIP International Federation for Information Processing, Vol. 74, 2002, S. 735-747.

Schreiber 2008: Schreiber, Horst: Vorwort, in: Lorig, Wolfgang (Hrsg.): Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft: Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, Nomos, Baden-Baden, 2008.

Schroeck et al. 2012: Schroeck, Michael; Schockley, Rebecca; Smart, Janet; Romero-Morales, Dolores und Tufano, Peter: Analytics: Big Data in der Praxis. Wie innovative Unternehmen ihre Datenbestände effektiv nutzen. Online: http://www-935.ibm.com/services/de/gbs/thoughtleadership/GBE03519-DEDE-00.pdf.

Shah, Horne & Capellá 2012: Shah, Shvetank; Horne, Andrew und Capellá, Jaime: Good Data Won't Guarantee Good Decisions, in: Harvard Business Review, Vol. 90 (4), 2012, S. 23-25.

Sietmann 2006: Sietmann, Richard: Über die Ketten der Wissensgesellschaft - Der Kulturkampf über den Zugang zu wissenschaftlichen Veröffentlichungen verschärft sich. Online: http://www.heise.de/ct/artikel/Ueber-die-Ketten-der-Wissensgesellschaft-290500.html.

SPD 2013: Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Regierungsprogramm der SPD 2013 – 2017, Berlin 2013. Online:

http://www.spd.de/95466/regierungsprogramm_2013_2017.html.

SPD-Bundestagsfraktion 2011: SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag: Bundestag-Antrag 17/5230 der SPD-Fraktion, Berlin 2011. Online: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/052/1705230.pdf.

Spielkamp 2007: Spielkamp, Matthias: Open Access: Freies Wissen für alle – Wissenschaftliches Publizieren im digitalen Zeitalter. Online: http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/urheberrecht/63380/open-access.

Steinbach 2012a: Steinbach, Marian: Abmahnung und Selbstzensur, in: Offenes Köln Blog. Online: http://blog.offeneskoeln.de/2012/02/abmahnung-und-selbstzensur/.

Steinbach 2012b: Steinbach, Marian: Offene Standard-Schnittstelle für Ratsinformationssysteme. EnqueteBeteiligung. Online: https://enquetebeteiligung.de/d/1536.

Steinbach 2012c: Steinbach, Marian: Offene Standard-Schnittstelle für Ratsinformationssysteme, in: Offenes Köln Blog. Online: http://blog.offeneskoeln.de/2012/11/enquetebeteiligung-offenes-ris/.

Stern, 1980: Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland: Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, C.H. Beck, München, 1980.

stern.de 2011: stern.de: stern-Umfrage: Vertrauen in die Politik schrumpft rapide. Online: http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage-vertrauen-in-die-politik-schrumpft-rapide-1681035.html.

Süddeutsche Zeitung 2010: Süddeutsche Zeitung: Deutschlands Gesellschaft. Digitalisierung und Globalisierung. Online:

http://www.sueddeutsche.de/wissen/deutschlands-gesellschaft-keiner-will-mehrmitte-sein-1.1003475-2.

Taubert et al. 2011: Tauber, Niels; Krohn, Wolfgang und Knobloch, Tobias: Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts, kassel university press GmbH, Kassel, 2011.

Taubert & Weingart 2010: Taubert, Niels und Weingart, Peter: Open Access – Wandel des wissenschaftlichen Publikationssystems, in: Sutter, Tilmann und Mehler, Alexander (Hrsg.): Medienwandel als Wandel von Interaktionsformen, VS-Verlag, Wiesbaden, 2010, S. 159-181.

The Economist 2010: The Economist: Data, Data Everywhere. A Special Report on Managing Information. Online: https://www.emc.com/collateral/analyst-reports/arthe-economist-data-data-everywhere.pdf.

Thoben 2004: Thoben, Cornelia: Kategorien und Bestandteile. In Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Ratsinformationssysteme erfolgreich einführen: ein Leitfaden für Politik und Verwaltung, Verlag Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2004, S. 34-46.

Thornhill 2013: Thornhill, Richard: Big Data: Volume, Variety, Velocity and Value. Online: http://www.tech360ng.com/big-data-volume-variety-velocity-and-value/.

Thorp 2012: Thorp, Jer: Big Data Is Not the New Oil, in: Harvad Business Review Blog Network. Online: http://blogs.hbr.org/2012/11/data-humans-and-the-new-oil/.

Transparency International Deutschland e.V. 2012: Transparency International Deutschland e.V.: 84 Forderungen für eine integere Republik. Online: http://www.transparency.de/84-Forderungen-fuer-eine-integ.2030.0.html.

Transparency International Deutschland e.V. 2013: Transparency International Deutschland e.V.: Stellungnahme von Transparency Deutschland vom 22.02.2013. Online:

http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/StellungnahmeAnhoerung_LT_Hessen_Transparenz_bei_Lobbyismus_2013-02-22.pdf.

UN 2002: United Nations: Monterrey Consensus on Financing for Development. Online: http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf.

UN 2012a: United Nations: Millenium Goals, New York 2012. Online: http://www.un.org/millenniumgoals/.

UN 2012b: United Nations: United Nations E-Government Survey 2012. Survey Methodology, New York 2012. Online:

http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Statistical-annex.pdf.

Universitäts- und Landesbibliothek Münster 2011: Universitäts- und Landesbibliothek Münster: Zitieren elektronischer Quellen. Online: https://lotse.sub.uni-hamburg.de/toolbox/00035270.pdf.

UrhG 1965: Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte. Online: http://www.gesetze-im-

internet.de/urhg/BJNR012730965.html#BJNR012730965BJNG000201377.

USAID 2013: United States Agency for International Development: Grand Challenges for Development. Online: http://www.usaid.gov/grandchallenges.

Ushahidi 2013: Ushahidi: Ushahidi. Online: http://www.ushahidi.com.

Viola 2011: Viola, Gerald: Ohne Ende-zu-Ende-Verschlüsselung gibt es kein Briefgeheimnis. Online: http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/302069/index2.html.

Voß 2001: Voß, Stefan: Informationsmanagement, Springer, Berlin, 2001.

Wallis (k.D.): Wallis, Diana: Legislative footprint: Commission Proposal for a Regulation on the Trade in Seal Products. Online: http://dianawallis.org.uk/en/document/trade-in-seal-products-legislative-footprint.pdf.

Weber 2002: Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie (5. Auflage), Mohr Siebeck, Tübingen, 2002.

Weichert 2013: Weichert, Thilo: Big Data und Datenschutz. Online: https://www.datenschutzzentrum.de/bigdata/20130318-bigdata-und-datenschutz.pdf.

Weltbank 2013: Weltbank: World Development Indicators - Data. Online: http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

Wentzel 2010: Wentzel, Joachim: Die Nationale E-Governmentstrategie: Ein Schritt vor, zwei zurück? In: Verwaltung und Management, Vol. 16 (6), 2010, S. 281-336.

West 2005: West, Darrell: Digital Government: Technology and Public Sector Performance, Princeton University Press, Princeton und Oxford, 2005.

Wikibooks 2012a: Wikibooks: Wikibooks: Offene Schulbücher. Online: http://de.wikibooks.org/wiki/Wikibooks:Offene_Schulb%C3%BCcher.

Wikibooks 2012b: Wikibooks: Wikibooks: Lizenzbestimmungen. Online: http://de.wikibooks.org/wiki/Wikibooks:Lizenzbestimmungen.

Wiley 2012: Wiley, David: Definition. Online:

http://www.opencontent.org/definition/.

Willke 1998: Willke, Helmut: Organisierte Wissensarbeit, in: Zeitschrift für Soziologie, Vol. 27 (3), 1998, S. 161-177.

Wirtschaftslexikon.co 2013: Wirtschaftslexikon.co: Elektronische Gesundheitskarte. Online: http://www.wirtschaftslexikon.co/d/elektronischegesundheitskarte/elektronischegesundheitskarte.htm.

Yiu 2012: Yiu, Chris: The Big Data Opportunity. Making government faster, smarter and more personal, Policy Exchange, London, 2012.

Zeh et al. 2013: Zeh, Juli; Trojanow, Ilija; Menasse, Eva; Teller, Janne; Basil, Priya; Fargo Cole, Isabel und Haslinger, Josef: Online-Petition: Die Demokratie verteidigen im digitalen Zeitalter. Online: http://www.change.org/de/Petitionen/die-demokratie-verteidigen-im-digitalen-zeitalter.

ZEIT online 2012: ZEIT Online: Handelsabkommen: EU-Parlament stoppt ACTA endgültig, in ZEIT online. Online: http://www.zeit.de/digital/internet/2012-07/euparlament-lehnt-acta-ab.

Zeitler 2008: Zeitler, Nicolas: Ärzte weiter gegen elektronische Gesundheitskarte. Online: http://www.cio.de/a/aerzte-weiter-gegen-elektronischegesundheitskarte,856438.

ZUM Wiki 2012a: ZUM Wiki: Chronik. Online: http://wiki.zum.de/ZUM.de/Chronik.

ZUM Wiki 2012b: ZUM Wiki: Finanzierung. Online: http://wiki.zum.de/ZUM-Wiki:Finanzierung.