

Das Konzept Open Government wird in Expertenkreisen als Ansatz für erhöhte Transparenz, Partizipation, Zusammenarbeit und Innovation in Politik und Verwaltung diskutiert. Deutschland verpflichtet sich durch den zweiten Nationalen Aktionsplan (2019-21) im Rahmen der Open Government Partnership, das Konzept durch konkrete Verpflichtungen zu implementieren. Band 22 der TOGI-Schriftenreihe untersucht mithilfe von Experteninterviews den Konsultationsprozess sowie die einzelnen Verpflichtungen.

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 Tagungs- und Konferenzergebnissen die Inhalte der Schriftenreihe sein und so direkt zum Wissenstransfer beitragen.

Informationen: <http://togi.zu.de>

ISSN 2193-8946

ISBN 978-3-752945-95-9

Deutschland in der Open Government Partnership

Eine Analyse des zweiten Nationalen Aktionsplans und Ableitung von Handlungsempfehlungen für seine erfolgreiche Umsetzung

Monographie am
The Open Government Institute | TOGI
der Zeppelin Universität

Gollasch: Deutschland in der Open Government Partnership

ZU | TOGI

zeppelin universität

The
Open Government Institute | TOGI

Band 22 der Schriftenreihe des
The Open Government Institute | TOGI
der Zeppelin Universität Friedrichshafen

zeppelin universität

The Open Government Institute | TOGI

Katja Gollasch

**Deutschland in der
Open Government Partnership**

**Eine Analyse des zweiten Nationalen
Aktionsplans und Ableitung von
Handlungsempfehlungen für seine
erfolgreiche Umsetzung**

**Monographie am
The Open Government Institute | TOGI
der Zeppelin Universität**

TOGI Schriftenreihe - Band 22

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

The Open Government Institute | TOGI TOGI Schriftenreihe

Band 22

Herausgeber von Band 22

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

Herausgeber der TOGI Schriftenreihe

Univ.-Prof. Dr. Jörn von Lucke
TICC | Zeppelin Universität, Friedrichshafen
joern.vonlucke@zeppelin-university.de

Impressum



The Open Government Institute | TOGI
Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2020

Druck und Verlag: epubli GmbH, Berlin, <http://www.epubli.de>
Verlagsgruppe Holtzbrinck
ISBN 978-3-752945-95-9
ISSN 2193-89

Vorwort

Im September 2019 hat die Bundesregierung den zweiten Nationalen Aktionsplan Deutschlands zur Open Government Partnership beschlossen. Damit verpflichten sich Bund und Länder zur Umsetzung von 9 plus 5 Vorhaben zur Förderung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns bis 2021. Open Government wird in Deutschland bereits in vielen Feldern von Politik und Verwaltung gelebt. Bund, Länder und Kommunen verstehen unter diesem Sammelbegriff Partizipation, Teilhabe und Engagement der Zivilgesellschaft, Transparenz und Rechenschaft, Zusammenarbeit und Innovation sowie Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung. Derzeit stellt die fortschreitende Digitalisierung von Staat und Gesellschaft öffentliche und private Organisationen wie Bürger vor große Herausforderungen. Im Kontext von Open Government eröffnet die Digitalisierung viele neuartige Chancen. So können Leistungen der öffentlichen Verwaltung bürgernah neu gestaltet, ländliche Räume gleichberechtigter versorgt und Bildung stärker demokratisiert werden.

Dieser zweite Nationale Aktionsplan wurde seit September 2018 von Verwaltung und Zivilgesellschaft erarbeitet. Das Bundeskanzleramt organisierte in enger Abstimmung mit den Bundesministerien, dem IT-Planungsrat und dem Netzwerk Open Government den Konsultationsprozess mit einer Präsenz-Auftaktveranstaltung in Berlin, einer offenen Online-Konsultation und einem Abschlussworkshop. Aus 1435 Beiträgen und in deren Folge ausgearbeiteten 58 Ideen für Verpflichtungen musste in enger Absprache mit den Bundesressorts ein Aktionsplan mit maximal 15 Verpflichtungen geschaffen werden. Trotz der deswegen erforderlichen Konsolidierung zeigte sich die Bundesregierung den zivilgesellschaftlichen Vertretern für ihr Engagement, die investierte Zeit und die Vorschläge sehr dankbar.

Als Direktor vom The Open Government Institute der Zeppelin Universität und Vertreter der Gesellschaft für Informatik war ich in diesen Prozess mit eingebunden und habe aus dem Blick der Wissenschaft Impulse einbringen dürfen. Engagement, Beschlüsse und Umsetzung hängen stets vom politischen Willen, von handelnden Akteuren, von Zeitfenstern, den bereitgestellten finanziellen Ressourcen und den zur Umsetzung verfügbaren Stellen ab. Prinzipiell wären noch vielfältigere Ansätze vorstellbar gewesen. Trotz der Einbindung über den IT-Planungsrat konnten nur wenige Länder überzeugt werden, sich aktiv einzubringen. Auch die Chancen für verwal-

tungsebenenübergreifende Ansätze unter Einbindung der kommunalen Ebene, etwa durch den Aufbau gemeinsamer koordinierender Stellen, sind noch nicht ergriffen worden. Auf den ersten Blick mag dies bedauerlich erscheinen. Open Government wird in Deutschland noch einen längeren Zeitraum bis zur erfolgreichen Etablierung benötigen. Der zweite Nationale Aktionsplan wird zu dieser Etablierung aber wesentlich beitragen können.

Katja Gollasch hat sich seit August 2019 im Rahmen ihrer PAIR-Masterthesis an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen mit dem zweiten Nationalen Aktionsplan Deutschlands auseinandergesetzt. Auf Basis von zwölf Experteninterviews hat sie den im September 2019 vorgestellten Aktionsplan analysiert und kritisch reflektiert. Interesse an dieser Thematik besteht in Bundes- und Landesverwaltungen, in der Zivilgesellschaft und bei den Medien. Umfangreiche Analysen liegen bisher noch nicht vor. Die nun vorgelegte und mit „ausgezeichnet (1.0)“ benotete Aufbereitung darf als wirklich gelungen bewertet werden. Frau Gollasch hat das Themenfeld theoretisch fundiert, Experteninterviews sauber durchgeführt und im Rahmen ihrer Analyse wertvolle Impulse generiert. Als Gutachter überzeugte mich das Werk durch seine Inhalte, die kritische Auseinandersetzung mit der bestehenden Agenda, geeigneten Handlungsempfehlungen, Klarheit und Verständlichkeit. Für den interessierten Leser, für Experten und für den Gutachter erzeugt es echte Mehrwerte.

Als Institutsdirektor, Betreuer und Gutachter freue ich mich, dass es uns innerhalb von zwei Monaten nach der mündlichen Prüfung gelungen ist, eine Veröffentlichung der Arbeit zu realisieren. Der nun vorgelegte Band 22 der TOGI-Schriftenreihe beinhaltet wertvolle Impulse und Handlungsempfehlungen zum zweiten Nationalen Aktionsplan zur Open Government Partnership, die im Sinne eines Wissenstransfer allen Beteiligten und Interessierten frei zugänglich sein sollten. Besonders danken möchte ich an dieser Stelle Privatdozent Dr. Ansgar Klein für die Mitbetreuung dieses Vorhabens, den eingebundenen Experten für ihre Zeit sowie Katja Gollasch für die Umsetzung, mit der eine sehr gute Grundlage gelegt wurde.

Jörn von Lucke

Friedrichshafen, April 2020

Zusammenfassung

Das Konzept Open Government wird in Expertenkreisen als Ansatz für erhöhte Transparenz, Partizipation, Zusammenarbeit und Innovation in Politik und Verwaltung diskutiert. Deutschland verpflichtet sich durch den zweiten Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Open Government Partnership, das Konzept durch konkrete Verpflichtungen zu implementieren. Die Arbeit untersucht die definitorische Abgrenzung und das Verständnis von Open Government in Deutschland und identifiziert relevante Akteursgruppen. Mithilfe von Experteninterviews analysiert sie den Konsultationsprozess sowie die einzelnen Verpflichtungen des Aktionsplans und des föderalen Anhangs. Herausforderungen werden bestimmt und unter Berücksichtigung der jeweiligen Handlungsrahmen Empfehlungen für Akteursgruppen entwickelt. Es zeigt sich, dass eine einheitliche Strategie notwendig ist, um das Konzept Open Government sowie folgende Nationale Aktionspläne erfolgreich anzugehen.

Abstract

The concept of Open Government is discussed in expert circles as an approach for increased transparency, participation, cooperation and innovation in politics and administration. Through the second National Action Plan within the framework of the Open Government Partnership, Germany undertakes to implement the concept through concrete commitments. The thesis examines the definition and understanding of Open Government in Germany and identifies relevant groups of actors. With the help of expert interviews, it analyses the consultation process and the individual obligations of the Action Plan and the federal annex. Challenges are identified and recommendations for groups of actors are developed, taking into account the respective action frameworks. It has become apparent that a uniform strategy is necessary in order to successfully tackle the Open Government concept and the following National Action Plans.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | 11 |
| Tabellenverzeichnis | 11 |
| Abkürzungsverzeichnis..... | 12 |
| | |
| 1 Einführung..... | 13 |
| 1.1 Motivation | 13 |
| 1.2 Vorstellung der Forschungsfragen | 15 |
| 1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit | 15 |
| | |
| 2 Kontext und Entstehung von Open Government und der Open Government Partnership..... | 18 |
| 2.1 Internationale Genese des Konzeptes Open Government | 18 |
| 2.2 Funktionsweise der Open Government Partnership..... | 19 |
| 2.3 Deutschland in der Open Government Partnership..... | 23 |
| | |
| 3 Das Konzept Open Government in Deutschland | 24 |
| 3.1 Open Government als Kulturwandel | 24 |
| 3.2 Transparenz, offene Daten, Teilhabe und Zusammenarbeit | 26 |
| 3.3 Open Government und E-Government | 30 |
| 3.4 Open Government und offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln | 32 |
| 3.5 Arbeitsdefinition Open Government | 33 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Akteursanalyse in Deutschland..... | 34 |
| 4.1 | Direkte Akteure | 34 |
| 4.1.1 | Politik..... | 34 |
| 4.1.2 | Verwaltung..... | 36 |
| 4.1.3 | Zivilgesellschaft..... | 40 |
| 4.2 | Indirekte Akteure | 43 |
| 4.2.1 | Wissenschaft..... | 43 |
| 4.2.2 | Wirtschaft..... | 44 |
| 4.2.3 | Medien | 44 |
| | | |
| 5 | Analyse des zweiten Nationalen Aktionsplans | 46 |
| 5.1 | Konsultationsprozess | 46 |
| 5.2 | Ambition..... | 51 |
| 5.3 | Potenzielle Handlungs- und Themenfelder..... | 53 |
| 5.4 | Ziele des zweiten Nationalen Aktionsplans | 55 |
| 5.4.1 | Ziele der Bundesregierung..... | 57 |
| 5.4.2 | Ziele auf Länderebene | 67 |
| 5.5 | Zwischenfazit | 72 |
| 5.5.1 | Verteilung der Themenfelder | 72 |
| 5.5.2 | Beteiligung von Ländern und Kommunen im föderalen Kapitel..... | 74 |
| | | |
| 6 | Bewertung und Handlungsperspektiven | 77 |
| 6.1 | SWOT-Analyse des zweiten Nationalen Aktionsplans..... | 77 |
| 6.1.1 | Stärken | 77 |
| 6.1.2 | Schwächen..... | 78 |

| | | |
|-----------------------------|---|------------|
| 6.1.3 | Chancen | 79 |
| 6.1.4 | Risiken | 81 |
| 6.2 | Aktuelle Probleme und Herausforderungen | 82 |
| 6.2.1 | Primäre Probleme und Herausforderungen | 83 |
| 6.2.2 | Sekundäre Probleme und Herausforderungen | 84 |
| 6.3 | Perspektiven für Open Government in Deutschland | 86 |
| 6.3.1 | Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung | 87 |
| 6.3.2 | Handlungsempfehlungen an das Bundeskanzleramt | 88 |
| 6.3.3 | Handlungsempfehlungen an die Bundesministerien | 90 |
| 6.3.4 | Handlungsempfehlungen an Länder und Kommunen | 91 |
| 6.3.5 | Handlungsempfehlungen an die Zivilgesellschaft..... | 92 |
| 6.3.6 | Handlungsempfehlungen an weitere Akteure..... | 93 |
| 7 | Fazit..... | 95 |
| 7.1 | Reflexion des Vorgehens..... | 95 |
| 7.2 | Beantwortung der Forschungsfragen..... | 96 |
| 7.3 | Abschließende Bewertung und Ausblick | 97 |
| Anhang | | 99 |
| 1. | Liste der Interviewpartner..... | 99 |
| 2. | Operationalisierung der Forschungsfragen | 100 |
| 3. | Leitfaden Experteninterviews..... | 101 |
| 4. | Akteursanalyse..... | 105 |
| Literaturverzeichnis | | 106 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1 Organigramm der Open Government Partnership | 20 |
| Abbildung 2 Zyklischer Open-Government-Partnership-Prozess | 22 |
| Abbildung 3 Politikzyklus und Open-Government-Trends | 25 |
| Abbildung 4 Open Government Data im Verhältnis zu Open Data | 27 |
| Abbildung 5 Partizipationspyramide | 29 |
| Abbildung 6 Das Konzept Open Government in Deutschland | 33 |
| Abbildung 7 Zeitleiste des Konsultationsprozesses..... | 47 |
| Abbildung 8 OGPDE-Matrix..... | 53 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1 Qualitative Bewertungskriterien der Ziele des zweiten NAP..... | 56 |
| Tabelle 2 Verteilung der Themenfelder im zweiten NAP | 73 |
| Tabelle 3 SWOT-Analyse des zweiten NAP..... | 77 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| AA | Auswärtiges Amt |
| BKAmt | Bundeskanzleramt |
| BMI | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| FOIA | Englisch: Freedom of Information Act Deutsch: Informationsfreiheitsgesetz |
| IEP | Englisch: International Expert Panel Deutsch: Internationales Expertengremium |
| IESE | Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software Engineering |
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologien |
| IRM | Englisch: Independent Reporting Mechanism Deutsch: Unabhängiger Berichtsmechanismus |
| IT | Informationstechnik |
| MELUND | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Schleswig-Holstein) |
| NAP | Nationaler Aktionsplan |
| NPO | Nonprofit-Organisationen |
| NRO | Nichtregierungsorganisation |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| OECD | Englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development Deutsch: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| OGN | Open Government Netzwerk Deutschland |
| OGP | Open Government Partnership |
| OGPDE | Open Government Partnership Deutschland |
| OSS | Open Source Software |
| regOGL | Regionale Open-Government-Labore |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SN | Sachsen |

1 Einführung

1.1 Motivation

Politische Systeme und öffentliche Verwaltungen sehen sich international mit wachsenden Herausforderungen konfrontiert.¹ Im Spannungsfeld einer rasanten technologischen Entwicklung, zunehmender Globalisierung und grenzüberschreitender Vernetzung müssen sie aufgrund des dadurch steigenden Wettbewerbsdrucks auch den Anforderungen nach mehr Effizienz, Effektivität und Entbürokratisierung gerecht werden. Zudem sind die Nachwirkungen der Finanzkrise 2008 immer noch spürbar, die einen deutlichen Vertrauensverlust in Regierungen nach sich zog (Kirsner 2013). Die Stärkung des Vertrauens der Bürger in öffentliche Institutionen und ihre Wahrnehmung hinsichtlich der Reaktionsfähigkeit, Integrität und Effizienz des öffentlichen Sektors sind daher nach wie vor, auch in etablierten Demokratien und Industriestaaten, ein wichtiges Ziel. Die am 14. November 2019 veröffentlichte Studie der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) „Government at a Glance“ (Regierung auf einen Blick) zeigt in diesem Zusammenhang einen Wandel politischer Systeme in 36 OECD-Ländern hin zu einem people-centric approach in policy making – ein Ansatz, der die verstärkte Berücksichtigung der Bedürfnisse von Bürgern in den Mittelpunkt stellt (OECD 2019). Hierunter fallen diverse Aspekte. Einer davon ist Open Government. Das Konzept Open Government verspricht weltweit für viele Akteure einen effektiven Lösungsansatz für mehr Transparenz, Rechenschaftslegung, Bürgerbeteiligung, Korruptionsbekämpfung sowie gestärkte demokratische Verfahren im Regierungs- und Verwaltungshandeln und integratives Wachstum (OECD 2017a, S. 1). Für die Umsetzung sollen neuartige Technologien eine wesentliche Rolle einnehmen. Aufgegriffen wird dieses Konzept durch die Open Government Partnership (OGP). Die internationale Initiative wurde im Jahr 2011 unter der Administration des US-Präsidenten Barack Obama sowie von weiteren sieben Gründungsstaaten ins Leben gerufen, um

¹ In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich miteingeschlossen, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

Vorhaben im Bereich Open Government weltweit voranzutreiben. Die Initiative gewinnt stetig an neuen Mitgliedstaaten und damit zunehmend an Einfluss. Auch Deutschland nimmt an der Initiative seit Dezember 2016 teil und hat zudem seit dem 1. Oktober 2019 einen Sitz im Lenkungsausschuss der OGP inne. Dies sei die Chance, von der Vorreiterrolle anderer zu lernen und sich gleichzeitig daran zu messen, wie der Chef des Bundeskanzleramtes Prof. Dr. Helge Braun in seinem Brief bezüglich der Kandidatur an die Vorsitzenden der OGP betonte (Bundesregierung 2019c). Deutschland hat in diesem Rahmen zu beweisen, dass es die Rolle als Vorbild und die internationale Aufmerksamkeit, die mit dem Sitz im Lenkungsausschuss einhergehen, verdient. Gleichzeitig bietet sich aber auch die Möglichkeit, die OGP aktiv mitzugestalten und mit anderen Teilnehmerstaaten Lösungsansätze für bestehende Herausforderungen zu erarbeiten. Eine essentielle Herausforderung stellt hierbei dar, dass es auch innerhalb der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Thematik Open Government unterschiedliche definitorische Annäherungen und Schwerpunktsetzungen gibt (Clarke & Francoli 2014, S. 256 ff.). Zudem mangelt es dem Thema einerseits an Bekanntheit, andererseits gibt es auch Kritik bezüglich seiner generellen Notwendigkeit (Wewer & Wewer 2019). Des Weiteren ist das Thema hinsichtlich seiner Akteure vielschichtig, was die Bearbeitung und Umsetzung des Konzeptes in der Praxis erschwert (Wilson 2017, S.7 ff.). Diese Schwierigkeiten können sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene identifiziert werden. Eine Möglichkeit, diese anzugehen, stellen die Nationalen Aktionspläne dar. Deutschland veröffentlichte am 04. September 2019 bereits den zweiten Nationalen Aktionsplan (NAP) im Rahmen der OGP, der für die nächsten zwei Jahre Verpflichtungen für die Umsetzung von Open Government enthält (Bundesregierung 2019e). Diese Entwicklung ist insofern von wissenschaftlichem Interesse, als sie die Frage aufwirft, mit welchen konkreten nationalen Ansätzen das Konzept Open Government angegangen werden muss, um erfolgreich in die Praxis von Regierungs- und Verwaltungshandeln integriert zu werden. Die Arbeit wird sich auf den zweiten NAP Deutschlands beziehen und seine wesentlichen Akteure, Verpflichtungen und die daraus entstehenden Herausforderungen analysieren. Darauf aufbauend werden Handlungsempfehlungen für Akteursgruppen abgeleitet, um eine zielgerichtete und effektive Umsetzung des NAP verfolgen zu können.

1.2 Vorstellung der Forschungsfragen

Das Ziel der Arbeit ist es, sich mit den Herausforderungen bei der Umsetzung des zweiten NAP Deutschlands im Rahmen der OGP zu befassen und Handlungsempfehlungen für beteiligte Akteure abzuleiten. Es ergeben sich konkret folgende Forschungsfragen:

- Wie wird das Konzept Open Government in Deutschland definiert und welche Akteure sind bei der Konzeption und Umsetzung des zweiten NAP beteiligt?
- Wie können die Umsetzung des Konsultationsprozesses, die Ausarbeitung der einzelnen Verpflichtungen sowie die Einbindung von Ländern und Kommunen eingeschätzt werden und wo lässt sich gegebenenfalls Verbesserungspotenzial identifizieren?
- Welche Handlungsempfehlungen können für deutsche Akteure gegeben werden, um die erfolgreiche Umsetzung des zweiten NAP und des Open-Government-Umfelds in Deutschland zu fördern?

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird die im Folgenden beschriebene methodische Vorgehensweise gewählt.

1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit

Um die im Vorangegangenen formulierten Fragen zu beantworten, erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand in den folgenden thematischen Kapiteln: Im ersten Schritt rekonstruiert die Arbeit hierzu die Genese von Open Government im internationalen Kontext und thematisiert die Funktionsweise der OGP sowie Deutschlands Mitgliedschaft (Kapitel 2): Welche Entstehungsgeschichte liegt Open Government zugrunde? Auf Grundlage des aktuellen Forschungsstandes sowie der aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse folgt eine Abgrenzung des Begriffs für deutsche Akteure (Kapitel 3): Wie definiert sich Open Government in Deutschland? Anschließend erfolgt eine Akteursanalyse (Kapitel 4): Welche Akteure sind im Bereich Open Government und im Rahmen des zweiten NAP tätig? Der Hauptteil widmet sich in einem ersten Schritt dem Konsultationsprozess des zweiten NAP sowie seinen Ambitionen und potenziellen Themen- und Handlungsfeldern. Anschließend werden die einzelnen Bund- und Länderverpflichtungen analysiert und bewertet

(Kapitel 5): Wie ist der aktuelle NAP zu bewerten? Aus diesen Ergebnissen lassen sich Erkenntnisse hinsichtlich potenzieller Zukunftsszenarien gewinnen und Handlungsmöglichkeiten ableiten (Kapitel 6): Was sind mögliche Chancen, Stärken, Schwächen und Risiken des zweiten NAP und welche möglichen Optionen können für Akteure abgeleitet werden? Die Arbeit schließt mit einem Fazit, in dem eine Reflexion des Vorgehens vorgenommen sowie ein Ausblick auf zukünftige relevante Forschungsfelder dargelegt wird.

Die Forschungsfragen sollen mithilfe eines qualitativen Forschungsdesigns beantwortet werden, welches zum einen eine umfangreiche Text- und Dokumentenanalyse und zum anderen eine qualitative Erhebung mittels Experteninterviews umfasst. Die Text- und Dokumentenanalyse dient hierbei neben dem Zweck der Beschaffung von grundlegenden Informationen zu der Thematik ebenso der Ermittlung potenzieller Interviewpartner und schlussendlich auch der inhaltlichen Basis zur Konzeption des Fragebogens für die anschließenden Experteninterviews. Als Dokumente zählen „schriftliche Texte, die als Aufzeichnung oder Beleg für einen Vorgang oder Sachverhalt dienen“ (Wolff 2008, S. 502). In die Analyse werden Zeitungs- und Zeitschriftenartikel, Bücher und Herausgeberbände, Blogbeiträge und offizielle Onlineauftritte der jeweiligen Akteure, insbesondere die offizielle Internetseite der OGP, miteinbezogen. Das praktische Vorgehen ist an das „Schneeballprinzip“ angelehnt, wonach relevante Dokumente auf weitere Quellen verweisen (Brosius et al. 2012, S. 114).

Die leitfadengestützten Experteninterviews werden durchgeführt, um die Implementierung von Open Government in Deutschland zu analysieren, Herausforderungen zu identifizieren und daraus praxisnahe Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Gespräche werden im Sinne eines systematisierenden Experteninterviews geführt, bei dem die jeweiligen Personen als Ratgeber und Wissensvermittler fungieren, die Fakten- und Erfahrungswissen tradieren und so einen guten Zugang zu den Wissensbereichen eröffnen können (Bogner et al. 2014, S. 37). Bei der Auswahl der Interviewpartner wird anhand der Kategorisierung nach Przyborski & Wohlraab-Sahr (2014, S. 119) vorgegangen, nach der Experten als solche Personen gelten, die über ein spezifisches Rollenwissen verfügen. Dieses Rollenwissen kann unterschiedliche Formen annehmen, wie das Insiderwissen über institutionelle Abläufe oder Wissen über Hintergründe und Kontexte von sonst schwer zugänglichen Erfahrungsbereichen. Relevantes Expertenwissen kann in kanonischer Form über Ausbildungen und eine

wissenschaftliche Gemeinschaft vermittelt sein und/oder auf vertieftem Erfahrungswissen beruhen (ebd.). Entscheidend bei der Selektion der Interviewpartner ist daher nicht zwangsläufig die akademische Auseinandersetzung mit der Thematik oder explizit die aktive Beteiligung an der Konzeption oder Implementierung des zweiten NAP, sondern vielmehr der Mehrwert der jeweiligen fachkundigen Perspektive sowie Erfahrung im Bereich Open Government. Für einen verbesserten Zugang zu den jeweiligen Experten kann auf Empfehlungen aus dem Netzwerk des Experten oder durch persönlichen Kontakt auf Konferenzen zurückgegriffen werden (Bogner et al. 2014, S. 37 f.). Beide Maßnahmen wurden intensiv für diese Arbeit genutzt. Insgesamt wurden zwölf Interviews telefonisch durchgeführt. Die durchschnittliche Länge der Interviews betrug 55 Minuten. Es wurden zwei Experten aus der Akteursgruppe Politik, vier Experten aus der Verwaltung, drei Experten aus der Zivilgesellschaft, sowie jeweils ein Experte aus Wissenschaft, Wirtschaft und Medien interviewt.² Die Erstellung des Leitfadens erfolgte nach dem mehrstufigen Prinzip von Kaiser (2014, S. 57 ff.). Ausgehend von den Forschungsfragen werden Analyse-dimensionen identifiziert, die auf Probleme in dem jeweiligen Bereich schließen lassen. Daraus lassen sich wiederum Fragenkomplexe ableiten, die eine empirische Überprüfung der Analysedimensionen erlauben. Aus diesen Fragenkomplexen werden konkrete Interviewfragen herausgearbeitet.³ Die Auswertung des Interviews erfolgte nach der Transkription anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse mittels einer QDA-Software. Dabei wurde ein Kategoriensystem, das sich wiederum auf die operationalisierten Forschungsfragen bezog, auf die Texte angewendet und die Ergebnisse wurden verdichtet. Im Folgenden werden nun die theoretischen Grundlagen dargestellt, die zum Verständnis der nachfolgenden Beantwortung der Forschungsfragen notwendig sind.

² Weitere Angaben zu den interviewten Personen sowie die für Zitate verwendeten Kürzel finden sich im Anhang. Zitiert wird wie folgt: (Kürzel, Jahr, Min.:Sek.).

³ Für die Operationalisierung der Forschungsfragen sowie den Leitfaden siehe Anhang.

2 Kontext und Entstehung von Open Government und der Open Government Partnership

Die Entwicklung des Konzeptes Open Government wurde in den vergangenen Jahren auf internationaler Ebene kontinuierlich fortgesetzt. Bestehende Themenfelder wurden präzisiert, neue kamen hinzu. Das folgende Kapitel befasst sich mit den Anfängen von Open Government und seiner Institutionalisierung durch die OGP. Der letzte Abschnitt beschreibt die Rolle Deutschlands in der Initiative.

2.1 Internationale Genese des Konzeptes Open Government

Das Konzept Open Government kann im Kontext seiner Entwicklung nicht als eine bloße Ansammlung von Maßnahmen im Sinne einer modernen westlichen Politik und Verwaltung verstanden werden. Vielmehr stellt es das Resultat tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungsprozesse dar, die vorrangig auf dem europäischen sowie nordamerikanischen Kontinent stattfanden. Die Vorläufer waren im Zuge der europäischen Aufklärung Debatten um Bürgerrechte und Demokratie. Die Bekämpfung von Korruption, die Freiheit der Presse und die damit eingeforderte Transparenz des Staates gegenüber der Öffentlichkeit gehen damit bis ins 17. Jahrhundert zurück (Geiger 2018, S. 122). Insbesondere die Forderung nach transparentem staatlichem Handeln gewann in den letzten Jahrzehnten in den USA verstärkt an Bedeutung. Mit dem Freedom of Information Act (FOIA) im Jahr 1966 erhielt die US-amerikanische Öffentlichkeit das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Exekutiven (Geiger 2018, S. 123).⁴ Um die Jahrtausendwende wurde der Begriff Transparenz zunehmend mit Open Data in Verbindung gebracht und in der öffentlichen Wahrnehmung verband sich die Idee von Offenheit mit technologischer Innovation (Neutzer 2019, S. 24). Gleichzeitig nahmen sich die OECD und die Weltbank als die ersten größeren Akteure auf internationaler Ebene des Konzeptes Open Government an (ebd.). Unter diesem Terminus wurden ab 2003 neben dem ur-

⁴ In Deutschland sollte es bis zur Verabschiedung eines solchen Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) für Bundesbehörden bis zum Jahr 2006 dauern. Auf Länderebene wurden bis Ende 2019 dementsprechende Regelungen in 13 der 16 Bundesländer festgelegt. Nur Bayern, Sachsen und Niedersachsen haben bisher kein IFG. Vergleiche: <https://transparenzranking.de/>. Letzter Abruf: 05.12.2019.

sprünglich fokussierten Themenfeld Transparenz auch weitere Attribute wie Rechenschaftspflicht von Regierenden, Offenheit der Behörden gegenüber Vorschlägen der Zivilgesellschaft sowie später ebenso die Integrität des öffentlichen Sektors gegenüber Interessen des privaten Sektors und die aktive Beteiligung von Interessengruppen inkludiert (OECD 2004, S. 8 ff.). Die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit erreichte das Konzept jedoch erst mit der Präsidentschaft Barack Obamas im Jahr 2009. Noch am Tag seiner Amtseinführung erklärte er im Memorandum Transparency and Open Government das Prinzip Offenheit als ein verpflichtendes Paradigma seiner Regierungsarbeit (Sanz 2014, S. 8). Er definierte drei Handlungsfelder, welche die Bedeutung des Begriffs Open Government nachhaltig prägen sollten. Transparenz: Informationsfreiheit und die Nutzung neuer Technologien für digitale Zugänge zu Daten ermöglichen es der Öffentlichkeit, die Arbeit der Regierung verfolgen zu können. Partizipation: Die politische Beteiligung verstärkt die Effektivität der Regierung und Verwaltung und kann zudem die Qualität von Entscheidungen verbessern, indem das Wissen der Zivilgesellschaft miteinbezogen wird. Kollaboration: Die Zusammenarbeit über alle Verwaltungsebenen hinweg sowie auch intersektoral durch Kooperationen mit dem privaten Sektor wird mittels innovativer Methoden und Werkzeuge forciert (Obama 2009, S. 1 f.). Die Verwirklichung dieser Themenfelder strebte Obama nicht nur in der eigenen Administration an. Zusammen mit den Staaten Brasilien, Indonesien, Mexiko, Norwegen, den Philippinen, Südafrika und dem Vereinigten Königreich wurde am 20. September 2011 die OGP gegründet, um das Konzept auf allen Kontinenten zu etablieren.

2.2 Funktionsweise der Open Government Partnership

Die OGP hat ihren Sitz in Washington D.C. und umfasst bisher 79 Teilnehmerstaaten, 20 subnationale Regierungen sowie tausende zivilgesellschaftliche Organisationen.⁵ „OGP has become a movement of cutting-edge, open government reformers“, betont Sanjay Pradhan, Vorstandsvorsitzender der Unterstützungseinheit im Global Report 2019 (OGP 2019b, S. 11). Trotz dieses Charakters einer Bewegung verfügt die OGP auch über feste Strukturen (vgl. Abbildung 1).

⁵ Aktueller Stand: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/>. Letzter Abruf: 05.12.2019.

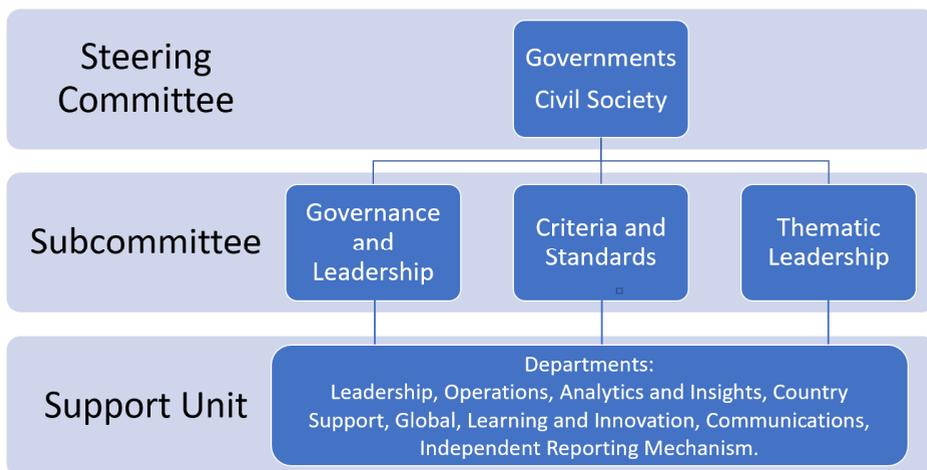


Abbildung 1: Organigramm der Open Government Partnership (eigene Darstellung)

Die Spitze der OGP bildet der Lenkungsausschuss (Steering Committee). Die Hauptaufgabe des Lenkungsausschusses besteht in der Vorgabe der Gesamtstrategie der Partnerschaft durch den Beschluss zukünftiger Maßnahmen, Programme und Verfahren. Der Ausschuss umfasst aktuell insgesamt 23 Mitglieder⁶, die sich jeweils zur Hälfte aus Regierungsvertretern sowie Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammensetzen.⁷ Dabei verfügt der Lenkungsausschuss über drei ständige Unterausschüsse im Bereich Steuerung und Führung (Governance and Leadership), Kriterien und Richtlinien (Criteria and Standards) und thematische Führung (Thematic Leadership). Darunter ist die Unterstützungseinheit (Support Unit) mit aktuell 52 Mitarbeitern angesiedelt. Sie steht dem Lenkungsausschuss in strategischen und administrativen Fragen zur Seite. Zudem übernimmt sie die Veranstaltungsplanung, Kommunikationsaufgaben und fungiert als Vermittlungsorgan zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Aufgeteilt ist diese Einheit in die Bereiche Leadership, Operations, Analytics and Insights, Country Support, Communication, Global, Learning and Innovation. Ein Teil des Teams gehört ebenso dem

⁶ Momentan besteht der Ausschuss aus elf Regierungsmitgliedern und zwölf zivilgesellschaftlichen Vertretern. Zwei Mitglieder der Zivilgesellschaft sind jedoch nur für ein Jahr im Lenkungsausschuss als Beisitzer eingeladen und verfügen nicht über ein eigenes Stimmrecht.

⁷ Alle nachfolgenden Informationen zur organisatorischen und personellen Aufstellung der OGP beziehen sich auf den Stand vom 05.12.2019 und wurden abgerufen unter: <https://www.opengovpartnership.org/about/team/>.

unabhängigen Berichtsmechanismus (Independent Reporting Mechanism, IRM) an, dessen Aufgabe es ist, die Einhaltung der Verpflichtungen in den NAP der Teilnehmerstaaten zu überprüfen. Die Bewertung dieser Aktionspläne erfolgt durch unabhängige Berichte, die durch nationale Sachverständige erstellt werden. Der Berichtsmechanismus wird wiederum von einem internationalen Expertengremium (International Expert Panel, IEP), bestehend aus zehn technischen Sachverständigen, fünf Lenkungsmitgliedern und fünf Qualitätskontrollbeobachtern, im Bereich Open Government überwacht. Alle Berichte und Daten sind im Open-Data-Format und öffentlich einsehbar. Neben diesen Organen tragen die OGP-Botschafter (OGP Ambassadors) die Verantwortung für die Bekanntmachung der Initiative. Zudem werden ehemalige Leiter des OGP-Lenkungsausschusses als OGP-Beauftragte (OGP Envoys) bestimmt, um die OGP bei öffentlichen Veranstaltungen zu vertreten und ihre Erfahrungen bei der Gestaltung von offenen Regierungsgagenden mitzuteilen.

Um Mitglied in der OGP zu werden, stellen die Erfüllung spezifischer Kriterien sowie die Einleitung konkreter Schritte eine Notwendigkeit für interessierte Staaten dar.⁸ Im ersten Schritt verpflichten sich die Regierungen, die Grundsätze einer offenen und transparenten Regierung zu wahren, indem sie die Open Government Declaration unterzeichnen. Um feststellen zu können, ob die Staaten die jeweiligen Voraussetzungen erfüllen, werden sie im zweiten Schritt hinsichtlich folgender vier Kriterien geprüft: fiskalische Transparenz, Informationszugang, Offenlegung der Vermögensverhältnisse von behördlichen Bediensteten und bürgerschaftliches Engagement. Der dritte Schritt besteht für die jeweilige Regierung darin, ein verantwortliches Ministerium sowie konkrete Ansprechpartner für die Koordination des OGP-Prozesses zu bestimmen. In einem vierten Schritt wird eine Absichtserklärung der jeweiligen Regierung eingereicht, um den Wunsch nach einem Beitritt in die OGP zu bestätigen. Zuletzt muss die Regierung sicherstellen, dass sie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in einem offenen Beteiligungsprozess zusammenarbeiten wird. Zivilgesellschaftliche Organisationen und interessierte Einzelpersonen können sich am OGP-Prozess beteiligen, indem sie Mitglied in nationalen und lokalen OGP-Foren werden und bei der Mitgestaltung, Umsetzung und Überwachung von Aktionsplänen mitwirken. Die Erstellung eines NAP in enger

⁸ Siehe: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/>. Letzter Abruf: 05.12.2019.

Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft stellt den Hauptgegenstand des Bewerbungsprozesses um die OGP-Mitgliedschaft dar.

Zu Beginn der Erstellung des Aktionsplans sind alle interessierten Akteure aufgerufen, im Rahmen offener Konsultationen ihre Vorschläge bezüglich konkreter Verpflichtungen vorzustellen und diese untereinander zu diskutieren (OGP 2019a, S.5 ff.). Es erfolgt eine Priorisierung der Verpflichtungen, aus denen die ersten fünf bis 20 ausgewählt werden, welche den Aktionsplan für die nächsten zwei Jahre bilden. Die Regierung muss die Umsetzung des NAP dokumentieren. Zusätzlich zu diesem Berichtsmechanismus werden der Konsultationsprozess und die Umsetzung des jeweiligen Aktionsplans durch den IRM überwacht (ebd.). Dieser erstellt nach dem ersten Jahr der Implementierung des Aktionsplans einen Zwischenbericht zur Ausgestaltung des NAP. Nach Abschluss eines NAP werden die Zielerreichung und Wirkung bewertet (vgl. Abbildung 2).



Abbildung 2: Zyklischer Open-Government-Partnership-Prozess (eigene Darstellung)

2.3 Deutschland in der Open Government Partnership

Die Bundesregierung reichte am 7. Dezember 2016 die Absichtserklärung zur Teilnahme an der OGP ein und verabschiedete am 16. August 2017 den ersten NAP. Grundlage hierfür waren im Wesentlichen der Koalitionsvertrag über die 18. Legislaturperiode, der Bundesratsbeschluss 462/15 vom 11. November 2015 zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur OGP sowie die gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat vom 7. April 2016.⁹ Seitdem gewinnt das Thema in Deutschland zunehmend an Relevanz. Der Koalitionsvertrag über die 19. Legislaturperiode unterstreicht bereits die Bedeutung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in mehreren konkreten Zielen.¹⁰ Einige dieser Ziele finden sich ebenso im zweiten NAP, der am 04. September 2019 beschlossen wurde (vgl. Abschnitt 5.4). Beim 6. OGP Global Summit in Kanada vom 29. bis 31. Mai 2019 war eine deutsche Delegation zu Gast, die von Staatsministerin Dorothee Bär, Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung, geleitet wurde. Mit der Aufnahme in den Lenkungsausschuss übernimmt Deutschland Aufgaben im Bereich des Unterausschusses Thematic Leadership.¹¹ Die Hauptaufgabe der Mitglieder dieses Ausschusses besteht darin, offene Regierungsreformen auf Länderebene aktiv voranzutreiben und thematische Prioritäten für die OGP festzulegen (OGP 2019c). Jährlich werden dazu vom Ausschuss konkrete Ziele festgelegt, die in kurzen Arbeitsplänen festgehalten werden. Der diesjährige Arbeitsplan erschien im März 2019 (OGP 2019c). Im anschließenden Kapitel folgt die Auseinandersetzung mit dem Konzept Open Government in Deutschland.

⁹ Siehe: Bundesrat (2015) sowie; <https://www.open-government-deutschland.de/opengovde/hintergrundinformationen/open-government-partnership-1591094>.
Letzter Abruf: 19.10.2019.

¹⁰ Die Ziele umfassen die Schaffung von regionalen Open-Government-Laboren und die Errichtung einer E-Government-Agentur auf Bundesebene (vgl. Abschnitt 5.4.1). Zudem soll durch ein zweites Open-Data-Gesetz die Bereitstellung behördlicher Verwaltungsdaten verbessert und eine Teilnehmungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzesentwürfe der Bundesregierung geschaffen werden (CDU, CSU und SPD 2018, S. 44 ff.).

¹¹ Weitere Staaten dieses Unterausschusses sind: Indonesien, Kanada, Rumänien, Südafrika. Zivilgesellschaftliche Mitglieder stammen aus den Organisationen: White Crow, Access Info Europe, Institute for Development of Freedom of Information, Asia Democracy Network. <https://www.opengovpartnership.org/about/team/steering-committee/sc-composition/>. Letzter Abruf: 05.12.2019.

3 Das Konzept Open Government in Deutschland

Anhand der Experteninterviews sowie ergänzender Literatur wird in Kapitel drei die Auffassung des Konzeptes Open Government in Deutschland diskutiert und daraus eine Arbeitsdefinition konkludiert. Dafür sollte zunächst festgehalten werden, dass in Deutschland das Konzept mehrheitlich durch die von Obamas Administration definierten Aspekte Transparenz, Partizipation und Kollaboration (vgl. Abschnitt 2.1) geprägt ist. In den Expertengesprächen wurden jedoch auch Divergenzen in der Auffassung von Open Government deutlich: Die Frage, ob es dabei ein einheitliches Verständnis zwischen den verschiedenen deutschen Akteursgruppen gebe, wurde von den Experten einheitlich verneint.¹² Im Verlauf der Gespräche zeigte sich auch, dass je nach Akteursgruppe die Schwerpunkte teilweise unterschiedlich gesetzt werden, was im Folgenden dargestellt wird.

3.1 Open Government als Kulturwandel

Ein wesentlicher Punkt, vor dessen Hintergrund das Konzept Open Government verstanden werden muss, ist die Tatsache, dass Open Government eine veränderte Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung hin zu mehr Offenheit herbeiführen kann. Es bestand mehrheitlich Einigkeit zwischen den Experten, dass Open Government somit auch als ein kultureller Wandel gesehen werden sollte:

„Open Government ist Instrument für einen Kulturwandel in der Verwaltung und Zivilgesellschaft zur gegenseitigen Vertrauensbildung, um die Belastbarkeit der Beziehung auch für die Zukunft zu stärken“ (OGN b 2019, 9:28).

Aus wissenschaftlicher Perspektive wurde dieser Gedanke bereits durch von Lucke aufgegriffen und in den gängigen Politikzyklus eingearbeitet (vgl. Abbildung 3). Der Zyklus beginnt üblicherweise mit der Definition eines Problems und der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen durch die politischen Akteure. Erst nach der Entscheidung bezüglich des Lösungswegs wird die öffentliche Verwaltung beauftragt, diesen möglichst effizient

¹² Vgl. GW 2019, 04:26; BKAAmt 2019, 07:03; OGN b 2019, 15:38; LK MR 2019, 11:49; OGN a 2019, 04:34; OKNRW 2019, 05:13; Berater 2019, 09:37; IT-PLR 2019, 09:00; Die Linke 2019, 09:45; BMI 2019, 04:36; Journalist 2019, 05:26; MELUND 2019, 10:52.

und effektiv zu implementieren, was im Anschluss evaluiert wird. Durch Open Government verändert sich dieser Kreislauf: Jeder Schritt wird transparenter durchgeführt, wodurch Probleme insgesamt früher und zudem durch die Zivilgesellschaft diskutiert und Synergien genutzt werden können (von Lucke 2019, S. 360 f.).

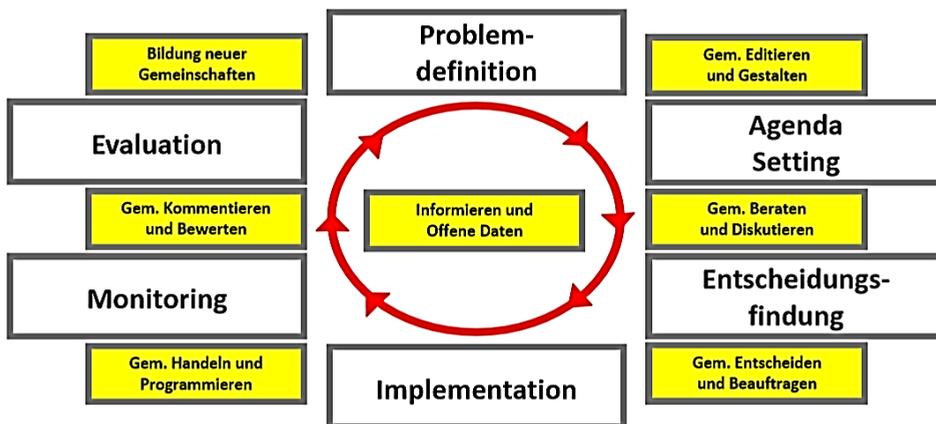


Abbildung 3: Politikzyklus und Open-Government-Trends (von Lucke 2012, S. 4)

Durch die Einbeziehung weiterer Akteure in den offenen Politikzyklus gewinnt das Regierungs- und Verwaltungshandeln für diese nach außen hin an Relevanz und kann daher auch in einem größeren Kontext der Gesellschaftsentwicklung gesehen werden:

„Open Government ist eine Kultur- und Demokratiefrage, nicht nur eine Frage der Datentransparenz und Beteiligung. Trotzdem darf es keinen Partikularismus geben, deswegen ist es auch eine Staatsverständnisfrage, also: Wie bringe ich Parlamentarismus, als übergreifende Entscheidung, mit konkreten Bedarfen und Interessen zusammen?“ (IT-PLR 2019, 07:50).

In den Expertengesprächen wurde deutlich, dass die Orientierung an den Bedarfen der Bürger als Kunden im Sinne des neuen Steuerungsmodells besonders auf kommunaler Ebene eine herausragende Rolle spielt (LK MR 2019, 09:15; MELUND 2019, 05:20).¹³ Das Verständnis der systematischen

¹³ Das neue Steuerungsmodell umfasst neben der Orientierung am Bürger als Kunde ebenso Kostentransparenz durch Kosten-/Leistungsrechnung, dezentrale Verantwortung, zentrale

Öffnung jedes Schrittes des Politikzyklus sowie die Bedeutung für gesellschaftsrelevante Fragen sind essenziell für die weitere Definition von Open Government.

3.2 Transparenz, offene Daten, Teilhabe und Zusammenarbeit

Transparenz

In den Experteninterviews war Transparenz, zusammen mit Partizipation, das Attribut, welches am häufigsten im Zusammenhang mit der Definition von Open Government genannt wurde.¹⁴ Der Begriff lehnt sich an das lateinische Kompositum „transparens“ an, das sich aus „trans“ (lat. hindurch) und „parere“ (lat. scheinen) zusammensetzt und als „durchscheinend“ übersetzt werden kann (Huerkamp 2010, S. 312). Durch seine Vielschichtigkeit findet der Begriff in unterschiedlichsten Disziplinen Anwendung und unterliegt gesellschaftshistorischen Veränderungsprozessen. In Verwaltung und Politik wird der Terminus Transparenz mit dem Konzept des „gläsernen Staates“ in Verbindung gebracht. Wesentliches Kriterium hierfür ist Informationsfreiheit und damit das Recht, eine Informationsfreigabe von Verwaltungen und politischen Entscheidungsträgern verlangen zu können (Hart & Pöppelmann 2019). Das Recht auf Informationsfreiheit wird in Deutschland durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) definiert, welches den Bürgern einen grundsätzlich freien Zugang zu allen existierenden Informationen in öffentlichen Verwaltungen oder den von ihnen kontrollierten privaten Institutionen gewährt. Es regelt die entsprechenden Rechte und legt das nähere Verfahren fest, um diesen freien Zugang zu gewähren. Durch die Umkehr der Beweislast müssen die Verwaltungen belegen, warum sie bestimmte Informationen nicht herausgeben möchten oder dürfen (ebd.). Mit Transparenz und der Herausgabe von Information durch Politik und Verwaltung sind diverse Ziele verbunden. Dies sind die Nachvollziehbarkeit von Regierungshandeln und die Möglichkeit der Rechenschaftsablegung (Piotrowski 2007, S. 10). Daraus resultiert eine Kontrollmöglichkeit der Verwaltung durch weitere Akteure, was als Chance bezüglich der Vermeidung von Korruption gesehen wird (Rose & Pfeiffer 2019, S. 145 ff.). Der Einsatz von Informations- und Kommunikations-

Rahmenvorgaben sowie Ergebnis-/Produktverantwortung (Heuermann, Tomenendal & Bressen 2018, S. 256).

¹⁴ Vgl. Berater 2019, 04:22; OGN a 2019, 03:17; Die Linke 2019, 04:57; MELUND 2019, 03:45.

technologien (IKT) im Sinne von E-Government vergrößert die Möglichkeit, Vorgänge und Entscheidungen von außen besser nachvollziehbar machen zu können (von Lucke 2010a, S. 400) (vgl. Abschnitt 3.3).

Offene Daten

In Zusammenhang mit Transparenz sehen deutschen Experten offene Daten (Open Data) teilweise als wesentliches Kriterium für Open Government an:

„Ich beschreibe Open Government für mich als offene und partizipative Politik und Verwaltung. Unter offen, finde ich, gehört das Thema Transparenz und Nachvollziehbarkeit – der gläserne Staat. Das fängt an bei legislativen Fußabdrücken, aber auch maschinenlesbaren Haushalten – das ganze Open-Data-Thema. Also alles von ‚Wer nimmt wo und wie Einfluss?‘ bis hin zu ‚Wie sehen die Verträge aus, die die öffentliche Verwaltung für Steuergeld mit wem auch immer geschlossen hat?‘ [...]“ (Die Linke 2019, 04:57).

Daten können hierbei als Teil einer vierstufigen Begriffshierarchie aus Zeichen, Daten, Informationen und zuletzt Wissen verstanden werden (Schwarzer & Krcmar 2010, S. 7). Sie stellen demnach systematisierte Zeichen dar, die erst durch eine Zweckorientierung und bestimmten Kontext als Information deklariert werden können. Wenn Kenntnisse über Zusammenhänge vorhanden sind und eine Vernetzung von Informationen besteht, kann von Wissen gesprochen werden (ebd.). Der Aspekt der Offenheit und des freien Zugangs macht aus Daten schließlich Open Data.

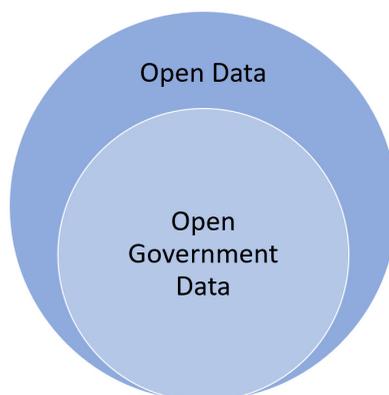


Abbildung 4: Open Government Data im Verhältnis zu Open Data (eigene Darstellung)

Als offene Daten werden daher sämtliche Datenbestände verstanden, 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, S. 3).

Bei Open Data im Kontext von Open Government handelt es sich meistens um offene Verwaltungsdaten (Open Government Data), weshalb eine Spezifizierung vorgenommen werden sollte. Open Government Data beziehen sich ausschließlich auf die Datenbestände des öffentlichen Sektors und werden der Allgemeinheit von Staat und Verwaltung unter den gleichen Bedingungen wie Open Data zur Verfügung gestellt (vgl. Abbildung 4). Werden diese Datenbestände strukturiert und maschinenlesbar von den zuständigen Behörden bereitgestellt, lassen sie sich automatisiert durchsuchen, filtern, aufbereiten, überwachen und weiterverarbeiten (von Lucke 2019, S. 347).¹⁵ Offene Verwaltungsdaten stellen nur einen Teil des Gesamtdatenbestandes des öffentlichen Sektors dar und schließen jene Bestände aus, deren Veröffentlichungen untersagt sind, etwa bei Geheimhaltungspflichten, bei personenbezogenen Daten sowie bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (ebd.).¹⁶

Partizipation/Teilhabe

Partizipation wird im allgemeinen Sinne als die Beteiligung von Bürgern am staatlichen Handeln bezeichnet (Geiger 2018, S. 215). Im Kontext von Open Government wird in Deutschland ebenso das Synonym „Teilhabe“ verwendet. Welches Ausmaß der Beteiligung jedoch gemeint und angestrebt wird, bleibt in der Debatte oftmals außen vor. Dabei gibt es zahlreiche wissenschaftliche Quellen, in denen verschiedene Modelle und Methoden behandelt werden, um die Einordnung in Beteiligungsstufen zu ermöglichen. Diese Arbeit soll sich auf die Partizipationspyramide von Straßburger und Rieger beziehen. Nach der Definition der Autoren bedeutet Partizipation, an Entscheidungen mitzuwirken und damit Einfluss auf das Ergebnis nehmen zu können. Sie basiert auf klaren Vereinbarungen, die regeln, wie eine Entscheidung getroffen wird und wie weit das Recht auf Mitbestimmung reicht (Straßburger/Rieger 2014, S. 232 f.).

¹⁵ Vgl. Sandoval-Almazán et al. 2017, S. 91 ff.: Aufbau eines zyklisches Open Government ecosystem, in dem Open Data eine entscheidende Rolle zukommt.

¹⁶ Vgl. Scassa & Conroy 2017, S. 333 ff.: Konkrete Strategien zur Feststellung, ob Daten personenbezogene Informationen beinhalten, und Techniken zur Minimierung nachteiliger Auswirkungen auf die Privatsphäre.

Entscheidend ist in diesem Modell die Abgrenzung zwischen den Vorstufen der Partizipation und den Stufen der „echten“ Partizipation.

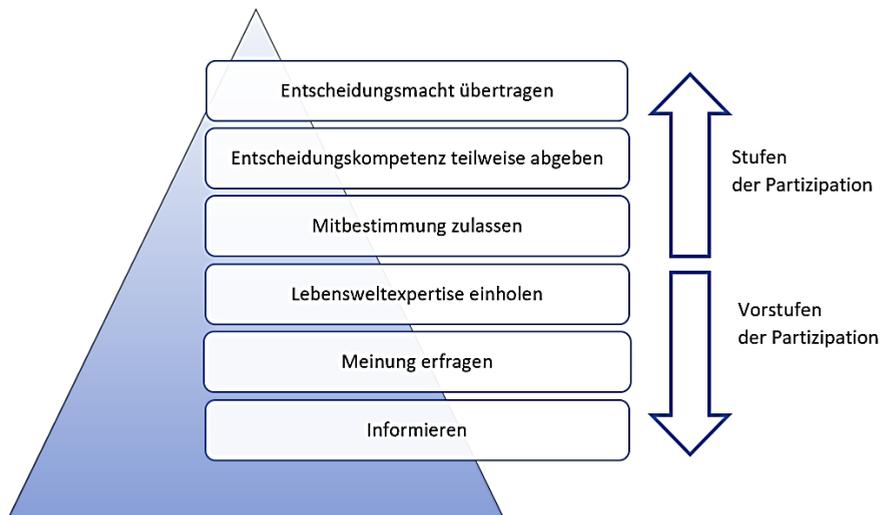


Abbildung 5: Partizipationspyramide (in Anlehnung an Straßburger/Rieger 2014, S. 232)

Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal ist dabei die Frage, ob die Beteiligung anschließend Auswirkungen auf die zu treffende Entscheidung mit sich bringt. Auf der ersten Stufe geht es allein um die Informationsgabe der zu treffenden Entscheidungen, auf der zweiten Stufe können Menschen ihre Meinung zur Thematik äußern und auf der dritten Stufe werden sie zu einer Stellungnahme aufgefordert. Partizipation beginnt nach Straßburger und Rieger auf der vierten Stufe. Hier treffen Fachkräfte die Entscheidungen nicht allein, sondern gemeinsam mit den Bürgern. Auf der fünften Stufe werden einzelne Bereiche festgelegt, über welche die Bürger ohne Rücksprache mit den Fachkräften entscheiden können. Innerhalb der sechsten Stufe haben Bürger die Möglichkeit, zentrale Entscheidungen eigenständig zu treffen und dabei von Fachkräften unterstützt zu werden. Auf Stufe sieben findet Partizipation als zivilgesellschaftliche Eigenaktivität statt und liegt allein in bürgerschaftlicher Verantwortung, weshalb diese Stufe in Abbildung 5 nicht enthalten ist (ebd.). Entscheidend bei der Umsetzung von politischen Vorhaben mit Beteiligung der Zivilgesellschaft ist, dass alle Akteure dasselbe Verständnis von Partizipation sowie im Hinblick darauf haben, welche Stufe jeweils erreicht werden soll. Jedoch wurde bei den Expertengesprächen zum Konsultationsprozess des zweiten NAP und

der Analyse der Verpflichtungen das Bestehen von Unterschieden in den Auffassungen deutlich (vgl. Abschnitte 5.1. und 5.4).

Kollaboration/Zusammenarbeit

An die Partizipation von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen knüpft teilweise das Konzept von Kollaboration beziehungsweise Zusammenarbeit an.¹⁷ Dieses geht jedoch einen Schritt weiter, indem es die Intensität von „Beteiligung“ auf die Ebene einer aktiven Zusammenarbeit im Sinne einer Koproduktion anhebt (von Lucke 2012, S.2 ff.). Zudem soll auch die Quantität der Akteure erhöht werden. Die Interaktion findet daher nicht nur zwischen Staat und Zivilgesellschaft statt, sondern bindet im besten Fall ebenso weitere Akteure wie Privatwirtschaft, Wissenschaft oder Medien mit ein (ebd.). Auch innerhalb der Verwaltung soll starres „Silo-Denken“ aufgelöst werden, indem Ebenen sektorübergreifend sowie kooperativ zusammenarbeiten und dabei Informationen transparent austauschen. Als aus sinnvoller Aufgabenverteilung und der Nutzung positiver Synergien resultierende Effekte werden eine verbesserte Effektivität und Effizienz in der Verwaltung diskutiert (von Lucke 2010, S. 4):

„Wir definieren, das was wir für Open Government tun, anhand der antizipierten Anforderungen der in Interessengruppen organisierten Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft [...] Gleichzeitig hat es neben der besseren Zusammenarbeit aber auch einen Nutzen nach innen, nämlich dass Verwaltung weiß, was Verwaltung eigentlich tut [...]“ (MELUND 2019, 07:56).

3.3 Open Government und E-Government

In den Expertengesprächen wurde ebenso die Abgrenzung von Open Government und E-Government thematisiert. Bezüglich E-Government hat sich im deutschsprachigen Raum die „Speyerer Definition“ von Jörn von Lucke und Heinrich Reinermann etabliert, die bis heute Bestand hat:

„Unter Electronic Government verstehen wir die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikations-

¹⁷ Aus Gründen der politischen Korrektheit wird von einer Verwendung des deutschsprachigen Begriffs „Kollaboration“ heute eher abgesehen, da im Zweiten Weltkrieg in den vom Deutschen Reich besetzten Staaten die Unterstützer der jeweiligen Naziregime als „Kollaborateure“ bezeichnet wurden (von Lucke 2012, S. 2).

techniken (IKT) über elektronische Medien“ (von Lucke & Reiner mann 2000, S. 1).

Das Konzept E-Government kann nach dieser Definition insbesondere Einfluss auf die folgenden Beziehungsebenen haben und angewandt werden: Regierung zu Regierung, Bürger/Gemeinschaft/Verbraucher zu Regierung, Regierung zu Bürger/Gemeinschaft/Verbraucher, Unternehmen zu Regierung, Regierung zu Unternehmen, NRO zu Regierung und Regierung zu NRO (ebd., S. 2). Die Prozesse selbst umfassen Informationsdienste (E-Information), Kommunikationslösungen mit Dialog- und Partizipationsmöglichkeiten (E-Communication), Online- und Offline-Formularlösungen (E-Forms), Online-Transaktionsdienste (E-Transactions), elektronische Commerce-Lösungen für die öffentliche Verwaltung (E-Commerce), den Vertrieb von Bescheiden, Dienstleistungen und Produkten öffentlicher Dienststellen (E-Service), elektronische Abbildungen von Geschäftsprozessen (E-Workflow) sowie die elektronische Abbildung von demokratischen Prozessen (E-Democracy) (ebd.). Es wird deutlich, dass insbesondere im Bereich der partizipativen Kommunikationsanwendungen (E-Communication) sowie der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung durch den Einsatz von IKT (E-Democracy) eine definitorische Überschneidung der beiden Konzepte besteht. Für die interviewten Experten wurde Open Government teilweise als Weiterentwicklung zu E-Government gesehen:

„Ich sehe Open Government als Schlagwort an, das gegen das schon ältere Schlagwort E-Government in Stellung gebracht wird und versucht, die Potenziale von digitaler Technologie und vor allen Dingen Offenheit [...] so ein bisschen in den Vordergrund zu stellen [...]. Während E-Government viel mehr traditionelle Digitalisierung von interner Verwaltung ist, ist Open Government für mich mehr mit Bürgerbeteiligung, Transparenz und Öffentlichkeit herstellen verbunden“ (Journalist 2019, 02:55).

Diese klare Unterscheidung ist jedoch in der Verwaltungspraxis nicht immer anzutreffen. Vielmehr wird Open Government oftmals auf das bereits bekannte Konzept E-Government reduziert und damit der Aspekt der Offenheit teilweise ignoriert (vgl. Abschnitte 5.4.1 und 5.4.2).

3.4 Open Government und offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Bezüglich der Definition von Open Government kommt in Expertenkreisen ebenso die Frage nach der Präzision des deutschen Begriffs offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auf. Tatsächlich wurde in den Interviews festgestellt, dass die beiden Termini teilweise als Synonyme, teilweise jedoch auch mit unterschiedlichen Konnotationen wahrgenommen werden. Dabei wurde angemerkt, dass die deutsche Übersetzung durch die Betonung des Handelns von Regierung und Verwaltung den Aspekt der Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht wörtlich einschlieÙe und als exklusiver wahrgenommen werde als der englische Begriff.¹⁸ Die Frage, ob die beiden Ausdrücke als Synonyme aufgefasst werden, wurde daher teilweise wie folgt beantwortet:

„Nein, das würden wir nicht, weil wir das Verständnis haben, dass man Open Government auch von unten initiieren kann. Man muss nicht darauf warten, bis eine Verwaltung oder politische Ebene sagt: Jetzt dürft ihr euch beteiligen, sondern dass man quasi als eigene Vollkommenheit und aus eigener Kraft und Organisation solche Gestaltungsprozesse anstoÙen kann. Das zählt für uns auch zu Open Government. Es ist also ein weiterer Begriff als offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ (OKNRW 2019, 04:58).

„Ich glaube nicht, dass es Synonyme sind. Das eine ist ein Stück weit die Übersetzung, wobei offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln natürlich nochmal einen anderen Kontext hat, nämlich das Handeln der Exekutiven [...]“ (Journalist 2019, 04:04).

Aufgrund dieser Einschätzungen ist es durchaus fraglich, ob die Übersetzung des Begriffs Open Government sinnvoll ist oder der englische Terminus nicht als einheitlicher Fachbegriff genutzt werden sollte, der durch die Verwendung deutscher Begriffe für seine Kernattribute verständlich gemacht wird.

¹⁸ Während Open Government allgemein mit Transparenz und Partizipation assoziiert wurde, kann die deutsche Übersetzung auch lediglich mit Transparenz in Verbindung gebracht werden (Die Linke 2019, 08:37).

3.5 Arbeitsdefinition Open Government

Unter Berücksichtigung der aus den Interviews sowie einschlägiger Literatur gewonnenen Erkenntnisse kann hinsichtlich des aktuellen Status des Verständnisses von Open Government in Deutschland folgende Arbeitsdefinition abgeleitet werden (vgl. Abbildung 6):

Unter Open Government wird in Deutschland das Konzept eines Kulturwandels verstanden, der durch gesteigerte Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit auf die systematische Öffnung von Regierungs- und Verwaltungsstrukturen abzielt und diesen Prozess gegebenenfalls durch technologische Innovationen wie Informations- und Kommunikationstechnologien und offene Daten unterstützt.¹⁹

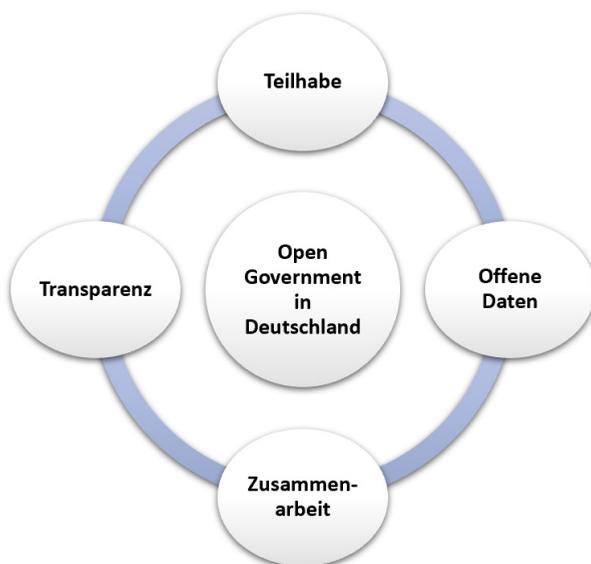


Abbildung 6: Das Konzept Open Government in Deutschland (eigene Darstellung)

Nachdem die theoretische Annäherung an das Konzept Open Government in Deutschland erfolgt ist, wird in Kapitel 4 eine Analyse der Akteure vorgenommen, die sich direkt oder indirekt mit dem Konzept und gegebenenfalls dem zweiten NAP befassen.

¹⁹ Es wird davon abgesehen, den Begriff Open Government zu übersetzen (vgl. Abschnitt 3.4).

4 Akteursanalyse in Deutschland

In der nachfolgenden Akteursanalyse wird in direkte und indirekte Akteure unterschieden. Als direkte Akteure werden die fachlichen Zielgruppen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft definiert, also jene, die unmittelbar an der Konzeption des zweiten NAP beteiligt waren und/oder an seiner jetzigen Umsetzung aktiv mitwirken. Zu den indirekten Akteuren zählen hingegen Wirtschaft, Wissenschaft und Medien und somit die Gruppen, die passiv an der Erstellung des zweiten NAP mitwirkten, darüber berichteten oder sich mit dem Konzept Open Government beschäftigen und daher einen indirekten Einfluss auf die Thematik haben können. Alle Zielgruppen haben potenziell die Möglichkeit, auf den regionalen Ebenen Bund, Länder und Kommunen aktiv zu sein, wobei diese Zuordnung bei den fachlichen Zielgruppen Politik und Verwaltung am deutlichsten hervortritt. Bei der Akteursanalyse wurde auch berücksichtigt, dass die Position der direkten Akteure auf Bundesebene die prominenteste Stellung einnimmt. Im Folgenden soll nun ermittelt werden, welche Rolle die jeweiligen Akteure einnehmen, welchen Aufgaben sie nachgehen und welche Angebote sie gegebenenfalls zur Verfügung stellen.²⁰

4.1 Direkte Akteure

In einem Spannungsfeld aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft existieren zahlreiche Interdependenzen, die sich gegenseitig bedingen (Möltgen-Sicking & Winter 2018, S. 20). Daher ist insbesondere die Unterscheidung zwischen den Akteuren Politik und Verwaltung auf Bundesebene nicht immer trennscharf. Im Folgenden werden die obersten Bundesbehörden der Verwaltung, ihre jeweiligen institutionellen Vertreter der Politik zugeordnet.

4.1.1 Politik

Auf Bundesebene können als Akteure der fachlichen Zielgruppe Politik der Bundesrat, die Bundesregierung sowie politische Stiftungen gezählt werden.

²⁰ Vgl. Schaubild der Akteursanalyse im Anhang.

Bundesrat

Durch den Bundesrat wurde im Jahr 2015 der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur OGP beschlossen (Bundesrat 2015) (vgl. Abschnitt 2.3). Als Verfassungsorgan übernimmt er somit die Aufgabe der rechtlichen Legitimation der OGP-Teilnahme.

Bundesregierung

Die Bundesregierung, bestehend aus der Bundeskanzlerin sowie den Bundesministern, hat vorrangig die Exekutivgewalt inne, da sie Entscheidungen des Bundestages vorbereitet und durchsetzt (Beigang & Blumenthal 2019, S. 1 ff.).²¹ Daraus ergibt sich für die Bundesregierung die Rolle, das Leitbild der Öffnung von Politik und Verwaltung gegenüber anderen Akteuren umzusetzen und die Thematik Open Government in ihrem täglichen Regierungs- und Verwaltungshandeln auch in inneren Strukturen zu verankern. Dies eröffnet wiederum einen breiten Aufgabehorizont, der auch darin besteht, das Thema Open Government in allen politischen Bereichen und Aufgabenfeldern mitzudenken und verstärkt, auch für die Öffentlichkeit ersichtlich, in den Blick zu nehmen. Der podcast von Angela Merkel zur Veröffentlichung des zweiten NAP kann beispielsweise hierzu gezählt werden.²²

Politische Stiftungen

Am Konsultationsprozess des zweiten NAP waren die Hanns-Seidel-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung sowie die Heinrich-Böll-Stiftung beteiligt (Bundesregierung 2019b). Als politische Stiftungen verfolgen sie den Zweck der politischen Bildung, insbesondere im Hinblick auf die demokratische Willensbildung sowie gesellschaftspolitisches Engagement (Bredl & Lange 2018, S. 1120).²³ Ihre Teilnahme am Konsultationsprozess bietet einen Mehrwert, da sie durch ihre Nähe zu zivilgesellschaftlichen Projekten wie auch zu den politischen Parteien selbst als Brückenbauer fungieren.

²¹ Da die Mehrheit der Gesetze durch die Bundesregierung vorbereitet und in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wird, beeinflusst sie ebenso die Legislative (Beigang & Blumenthal 2019, S. 1 ff.).

²² Siehe: <https://twitter.com/RegSprecher/status/1167708507422040066>. Letzter Abruf: 05.12.2019.

²³ Rechtlich gesehen handelt es sich bei allen drei Stiftungen um eingetragene Vereine (Bredl & Lange 2018, S. 1122).²³

Bundestag

Als potenzieller zukünftiger Akteur auf politischer Ebene sei hier auch der Bundestag genannt. In Abschnitt 5.1 wird diskutiert, warum es einen Mehrwert bieten könnte, diesen in den Konsultationsprozess der NAP einzubinden.

Politik auf Landes- und Kommunalebene

Auf der Landesebene verfügen der jeweilige Landtag und auf Kommunal Ebene der Kreistag, der Gemeinde- oder Stadtrat sowie (Ober-) Bürgermeister und Landräte als Akteure über die Möglichkeit zur Mitwirkung bei der Konzeption und/oder Umsetzung des NAP. Die Aufgabe hierbei besteht darin, Open Government in regionalen Zusammenhängen auf die politische Agenda zu setzen und auch in eigenen Projekten, gegebenenfalls unabhängig vom Bund, gezielt zu implementieren. Gleichwohl muss das Thema, wie ebenfalls auf Bundesebene, intern in der Verwaltung umgesetzt werden. Kirsten Fründt, Landrätin des Landkreises Marburg-Biedenkopf, betont:

„Wir merken, dass sich die Bedarfe der Kundinnen und Kunden, also der Bürgerinnen und Bürger, an die Verwaltung geändert haben. Und wir merken, dass sich Verwaltungsabläufe ändern müssen, weil wir viel in solchen Projekten gearbeitet haben und immer noch arbeiten. Man muss sich fragen: Ist die Verwaltungskultur, die ich bis jetzt gefahren habe, noch die, die mich auch zukünftig trägt?“ (LK MR 2019, 6:52).²⁴

Durch die unmittelbare Beeinflussung der Lebenswelt der Zivilgesellschaft durch die Kommunalpolitik ergibt sich die Aufgabe und gleichzeitig die Chance, die Auswirkungen von Open Government in seinen diversen Facetten zu testen und erste mögliche Schwierigkeiten zu identifizieren.

4.1.2 Verwaltung

Bundeskanzleramt/Referat 623

Die federführende Koordination und Funktion des offiziellen nationalen Ansprechpartners für die OGP nimmt in Deutschland das Referat 623 „Digitaler Staat“ im Bundeskanzleramt wahr. Dieses fungiert dabei als Knotenpunkt für alle internen und externen Kommunikationsabläufe hinsichtlich

²⁴ Im Februar 2019 wurde daraufhin das „Büro Open Government“ in der Stabsstelle Dezernatsbüro der Landrätin eingerichtet. Dem Büro gehören der Koordinator Open Government sowie der Chief Digital Officer an (Beck & Stember 2019, S. 34).

der OGP (Zinnbauer 2019, S. 12).²⁵ Zudem steht es in direkter Verbindung mit anderen Bundesministerien, die für einzelne Verpflichtungen im NAP zuständig sind. Neben der Koordinierungsfunktion ermutigt das Referat 623 die jeweiligen Bundesministerien dazu, Verpflichtungen im NAP zu verankern, und berät hinsichtlich der Formulierung der Ziele. Zudem übernimmt es Aufgaben im Bereich Entwicklung und Monitoring, indem es die Qualität der Verpflichtungen überprüft und darauf achtet, dass der NAP ein stimmiges Gesamtbild ergibt (BKAm 2019, 09:51). Über eine eigene Website informiert das Referat zum Thema Open Government sowie zu Terminen des Konsultationsprozesses und den daraus resultierenden Ergebnissen.²⁶ Eine wichtige Funktion sieht Dr. Tobias Plate, Leiter des Referats, auch in der internen Aufklärung zum Thema Open Government und der Förderung des Austausches dazu (BKAm 2019, 12:08). Dafür stellt das Referat im Rahmen des Konsultationsprozesses reale sowie virtuelle Räume zur Verfügung. Durch die Teilnahme am Lenkungsausschuss erweitert sich das Aufgabenspektrum des Referats:

„Das kann bedeuten, dass wir auch verstärkt in die internationale Gremienarbeit Beispiele, die wir aus Deutschland kennen, mit einbringen und vermehrt Projektergebnisse und Veranstaltungsberichte übersetzen und im Lenkungsausschuss vorstellen“ (BKAm 2019, 18:32).

Dazu zählt beispielsweise die Präsentation des Projektes „Modellkommunen Open Government“ im Lenkungsausschuss, um andere Staaten an den darin entwickelten Lösungsansätzen der Kommunen teilhaben zu lassen (BKAm 2019, 19:21).²⁷ Dies bedeutet auch für das Referat zukünftig einen erhöhten Kommunikations- sowie Koordinationsaufwand, da darunter ebenso die Organisation von möglichen Delegationsreisen nach Deutschland, wie beispielsweise Besuche bei deutschen Landesverwaltungen, zum internationalen Austausch fallen kann (BKAm 2019, 19:02). Trotz der ge-

²⁵ Das Referat 623 ist eine Unterabteilung der Abteilung „Politische Planung, Innovation und Digitalpolitik, Strategische IT-Steuerung“. Bis Juli 2018 lag die Zuständigkeit in einer Unterabteilung des Bundesinnenministeriums, seitdem fällt es in den Aufgabenbereich des Bundeskanzleramts (Zinnbauer 2019, S. 12).

²⁶ Vgl.: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de>. Letzter Abruf: 05.12.2019.

²⁷ Im Rahmen des Projektes „Modellkommunen Open Government“ wurden ab Herbst 2017 für zwei Jahre die Praktikabilität und Effektivität von Open Government auf kommunaler Ebene in neun Modellkommunen in ganz Deutschland getestet. Das Projekt wurde vom Bundesinnenministerium, Deutschen Städtetag, Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie vom Deutschen Landkreistag durchgeführt (Beck & Stember 2019, S. 11 ff.).

stiegenen internationalen Erwartungshaltung profitiert Deutschland von der Mitgliedschaft im Lenkungsausschuss:

„Es wird sich darüber hinaus das Momentum der internationalen Vernetzung und des Best-Practice-Austausches – insbesondere innerhalb des Lenkungskreises – verstärken, wovon wir mittelfristig sicher profitieren können. Denn die Ansage ist ja: Wir wollen von anderen lernen und uns daran messen, um zu sehen, ob wir das auch hinbekommen“ (BKAmT 2019, 18:08).

Bundesministerien

Die Rolle der Bundesministerien besteht im Rahmen des OGP-Prozesses darin, konkrete Verpflichtungen in die NAP einzubringen und diese im Laufe der zwei Jahre zu implementieren. Die zuständigen Ministerien in der jetzigen Periode sind neben dem Bundeskanzleramt, welches ebenfalls für eine Verpflichtung zuständig ist, das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Auswärtige Amt.²⁸ Die konkreten Aufgaben für die Bundesministerien ergeben sich aus den von ihnen eingebrachten Verpflichtungen (vgl. Abschnitt 5.4.1).

Bundespresseamt

Das Bundespresseamt (BPA) nimmt an dieser Stelle insofern eine spezielle Rolle ein, als die Auftakt- und Abschlussveranstaltungen im Rahmen des Konsultationsverfahrens in seinen Räumlichkeiten stattfanden (vgl. 5.1.1). Zudem ist es ein wichtiger Akteur für die Kommunikation des Themas Open Government allgemein und die Bekanntmachung des NAP im Besonderen.

²⁸ Weitere Bundesministerien, die am Konsultationsprozess beteiligt waren, jedoch keine Verpflichtungen einbrachten, waren das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium der Verteidigung, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie das Bundesverwaltungsamt und Bundessekretariat der Bundesschülerkonferenz. Die Auswertung bezieht sich auf die Teilnehmerlisten, die auf der Website des Bundeskanzleramts einsehbar sind (vgl. Bundesregierung 2019b).

IT-Planungsrat

Der IT-Planungsrat (IT-PLR) dient als politisches Steuergremium von Bund und Ländern und koordiniert die Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik. Zu seinen Aufgaben gehören die Steuerung von E-Government-Projekten, die Beschlussfassung über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards sowie die Planung und Weiterentwicklung des Verbindungsnetzes (IT-Planungsrat 2010). Im Prozess der Erstellung des zweiten NAP, bei dem erstmals auch Bundesländer ihre Verpflichtungen einbringen konnten, hatte er eine ebenenübergreifende Kommunikationsfunktion zwischen Bund, Ländern und Kommunen inne und leitete das föderale Kapitel zur Aufnahme in den NAP an den Bund weiter (IT-Planungsrat 2018). Hans-Henning Lühr, Vorsitzender des IT-PLR, betont, dass die Rolle des Gremiums in seiner Gesamtheit darin bestehe, als unterstützender Partner für die Einbindung von Ländern und Kommunen zu fungieren. Jedoch sei es kein geeignetes Instrument, um das Thema Open Government in Bundes- oder Landesregierungen aktiv voranzutreiben (IT-PLR 2019,16:20).

Verwaltung auf Landes- und Kommunalebene

Für die Ausarbeitung des föderalen Kapitels im NAP wurden die Verwaltungen der Bundesländer ermutigt, sich am Konsultationsprozess zu beteiligen und Verpflichtungen einzubringen. Am Konsultationsprozess teilgenommen haben das Bayrische Staatsministerium für Digitales, das Thüringer Finanzministerium, die Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg sowie das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Bundesregierung 2019b). Die fünf Verpflichtungen aus den Bundesländern wurden von Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein eingebracht.²⁹ Allerdings eröffnen auch Bundesziele, wie die regionalen Open-Government-Labore oder das Modellvorhaben Smarte LandRegion, die Möglichkeit für Kommunen bzw. Landkreise, Open Government in gezielten Projekten zu testen (vgl. Abschnitt 5.4). Die Verwaltungseinheiten auf Landes- und Kommunalebene übernehmen daher die Aufgabe der bürgernahen und praxisorientierten Ausgestaltung von Open Government.

²⁹ Die zuständigen Stellen sind das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein und die Sächsische Staatskanzlei.

4.1.3 Zivilgesellschaft

Das Konzept der „Zivilgesellschaft“ ist vielschichtig und in verschiedenen historischen und politischen Kontexten des Diskurses mit unterschiedlichen Konnotationen behaftet.³⁰ Daher soll an dieser Stelle spezifiziert werden, wie der Terminus in dieser Akteursanalyse aufgefasst werden muss. Die Zivilgesellschaft kann aus drei verschiedenen Dimensionen heraus betrachtet werden. Dies ist erstens die normative Perspektive, bei der die Zivilgesellschaft mit einem demokratischen Gemeinwesen und einer gerechten Gesellschaft gleichgesetzt wird; zweitens die handlungsorientierte Sichtweise, die sich auf einen bestimmten Typus sozialen Handelns bezieht, der sich durch einen gewaltfreien und kompromissorientierten Umgang auszeichnet, und drittens die akteurszentrierte Dimension, die den Fokus auf konkret handelnde Personen und Organisationen legt (Zimmer 2012). Aus dieser letzten Perspektive lässt sich der Akteur Zivilgesellschaft im Kontext der Erarbeitung der NAP erschließen. Zivilgesellschaft beschreibt hier einen Bereich, in dem Vereinigungen wie Vereine, Stiftungen, Initiativen, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Nonprofit-Organisationen (NPOs) tätig sind (ebd.).³¹ Ziel und Zweck zivilgesellschaftlicher Akteure können allgemeingesellschaftliche Probleme betreffen oder auf Anliegen und Bedürfnisse spezieller Gruppen ausgerichtet sein. Es geht um die Schaffung oder Erbringung gemeinwohlorientierter Güter und Leistungen, jedoch auch um die Einflussnahme auf die öffentliche Meinung durch die Beteiligung an Debatten, Protesten und anderen öffentlichkeitswirksamen Aktionen (ebd.). Auf den Konsultationsprozess bezogen übernehmen zivilgesellschaftliche Gruppen die Aufgabe, Verbesserungsbedarf in der Politik und Verwaltung hinsichtlich Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit und offene Daten zu identifizieren, Ideen vorzubringen und gegebenenfalls konkrete Umsetzungsvorschläge zu formulieren. Die Beteiligung am Konsultationsprozess soll laut der OGP der Zivilgesellschaft im Allgemeinen ohne Einschränkung möglich sein (OGP 2017a, S. 1 ff.). Daher können als potenzielle Akteursgruppen der Zivilgesellschaft all jene genannt werden, die sich für das Thema Open Government interessieren

³⁰ Für eine theoriegeschichtliche Einordnung des komplexen Konzeptes Zivilgesellschaft sowie die Kenntlichmachung seiner hohen politischen Relevanz für die Weiterentwicklung und Vertiefung der Demokratie soll an dieser Stelle auf die Publikation von Ansgar Klein verwiesen werden. Klein, A. (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Wiesbaden: Springer.

³¹ Der Übergang zu sozialen Bewegungen ist fließend, da Bewegungen zivilgesellschaftliche Organisationen umfassen, aber keine Organisationen als solche sind (Zimmer 2012).

und Vorschläge einbringen möchten. Zivilgesellschaftliche Akteure verfolgen vielfältige Zielsetzungen und sind über die Bundes-, Land-, und Kommunalebene hinweg aktiv. Für den vergangenen Konsultationsprozess bedeutete dies die Teilnahme diverser Gruppen, die im Folgenden analysiert werden sollen. Eine besondere Rolle nimmt das Open Government Netzwerk ein, das daher gesondert vorgestellt wird.

Open Government Netzwerk

Das Open Government Netzwerk (OGN) ist ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen, der sich seit 2011 für die Förderung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns in Deutschland einsetzt und die Teilnahme Deutschlands an der OGP unterstützt (OGN 2019a).³² Nach eigener Aussage des OGN liegt sein Fokus auf dem Austausch mit der Bundesregierung sowie der ko-kreativen Entwicklung der NAP im Rahmen der OGP-Teilnahme. Das Netzwerk bündelt dabei Expertise und Positionen aus der Zivilgesellschaft, um sie in den Konsultationsprozess einzubringen (ebd.). Gleichzeitig sieht es sich als Ansprechpartner für die Ressorts auf Bundesebene, aber auch für die Länder und Kommunen. Michael Peters ist Koordinator des Netzwerkes³³ und steht im Rahmen der Vorbereitung der Konsultationsprozesse und Absprache der Termine im engen Austausch mit dem Bundeskanzleramt (OGN a 2019, 7:03). Eine weitere Organisationseinheit bildet die Strategiegruppe, die im September 2018 von den Mitgliedern des OGN gewählt wurde. Sie besteht aus Repräsentanten der zivilgesellschaftlichen Mitgliederorganisationen sowie aus der Bürgerschaft. Die aktuellen Mitglieder der Strategiegruppe sind: Dr. Ansgar Klein, Gabriele C. Klug, Prof. Dr. Jörn von Lucke, Walter Palmetshofer, Anne Siebert, Gerald Swarat und Oliver Rack.³⁴ Letzterer betont, dass die Rolle des OGN neben der Unterstützung der Bundesregierung durch das Einbringen von Vorschlägen ebenso in deren Begutachtung sowie darin bestanden habe, Reichweite zu erzeugen, um auf die Erstellung des zweiten NAP aufmerksam zu machen (OGN b 2019, 16:53).

³² Bis 2017 trug das OGN den Namen „Open Government Arbeitskreis“ (OG AK). Vgl. <https://ogov.de/2017/11/14/arbeitskreis-open-government-partnership-wird-open-government-netzwerk/>. Letzter Abruf am 09.10.2019.

³³ Neben der Tätigkeit als Koordinator des OGN ist Michael Peters Mitarbeiter bei der Open Knowledge Foundation (Stand: Dezember 2019).

³⁴ Vgl. <https://opengovpartnership.de/strategiegruppe-des-netzwerks/>. Letzter Abruf 11.12.2019.

Am Konsultationsprozess beteiligte zivilgesellschaftliche Organisationen

Bei den Treffen des Konsultationsprozesses in Berlin waren weitere zivilgesellschaftliche Organisationen, teilweise unabhängig von einer Einbindung in das OGN, beteiligt (Bundesregierung 2019b). Diese Organisationen hatten oftmals einen direkten Bezug zu den Open-Government-Kriterien Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit und offenen Daten. Zu diesen Organisationen können folgende gezählt werden: Abgeordnetenwatch, Berlin Institut für Partizipation,³⁵ Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Civic Vision, Code for Germany, Code for Hamburg, Liquid Democracy, LobbyControl, Netzpolitik, Offene Kommune NRW Institut, Open Data Rhein-Neckar, Open Knowledge Foundation, Open Petition, Politics for tomorrow, Transparency International Deutschland und The Democratic Society. Weitere beteiligte Organisationen bei den Treffen in Berlin, die einen indirekten Bezug zu Open Government aufweisen, waren folgende: Aktion Mensch, Alexander von Humboldt-Stiftung³⁶, Bertelsmann Stiftung, Correlaid, Deutscher Bibliotheksverband e.V., Fix my Berlin, Green Net Project, Körber-Stiftung, Netzwerk Deutschland, Netzwerk N, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Social Entrepreneurship, Sozialhelden, Stifterverband, Stiftung Datenschutz, Technologiestiftung Berlin, The Document Foundation, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutsche Nichtregierungsorganisationen e.V., WeChange, Whistleblower-Netzwerk und Wikimedia.

³⁵ Das Berlin Institut für Partizipation betreibt zwar eigene, insbesondere anwendungsorientierte und evaluative Forschung, sieht seine Hauptaufgabe jedoch im Transport von aktuellen Forschungsergebnissen in den politischen Prozess und somit in der Information und Konsultation. Es wird daher in dieser Aufzählung als zivilgesellschaftlicher Akteur und nicht als wissenschaftliches Institut eingeordnet.

³⁶ Die Alexander von Humboldt-Stiftung fördert Wissenschaftskooperationen, führt jedoch selbst keine Forschung durch. Daher wird auch dieser Akteur zur Zivilgesellschaft gezählt.

4.2 Indirekte Akteure

4.2.1 Wissenschaft

Universitäten, Hochschulen und Forschungsinstitute üben auf die Umsetzung des zweiten NAP einen indirekten Einfluss aus. Ihre Rolle besteht zum einen darin, das Konzept Open Government auf theoretischer Ebene zu erforschen und durch die entstandenen Erkenntnisse definitorische Eingrenzungen vorzunehmen, Zusammenhänge herzustellen sowie Hinweise für mögliche Chancen und Risiken aufzuzeigen. Zum anderen ist es ihre Aufgabe, diese Erkenntnisse in der Lehre nachhaltig weiterzugeben. Insbesondere bei einem Thema, das unterschiedlichste Akteure vereint und politische Relevanz hat, ist eine neutrale, fundierte Forschung von unabhängigen Institutionen unabdingbar und kann die Grundlage für evidenzbasierte Politik (evidence based policy) bieten (Young/Mendizabal 2009).³⁷ Forschungsvorhaben können Studien zu den möglichen Auswirkungen von Transparenzvorhaben oder Bürgerbeteiligungsverfahren, aber auch die nachträgliche Evaluation von Open-Government-Initiativen beinhalten. Durch die Interdisziplinarität des Themas kann das Konzept Open Government in unterschiedlichen Fachbereichen aufgegriffen und aus diversen Perspektiven beleuchtet werden, wie etwa Politikwissenschaft (mehr Effizienz und Effektivität im politischen Handeln), Verwaltungswissenschaft (Nutzung von Synergien, Serviceorientierung), Sozialwissenschaften (Bürgerbeteiligung, Stärkung der Demokratie) oder Informatik (Digitalisierung und Innovationen). In Deutschland werden in der Wissenschaft die jeweiligen Themengebiete vorrangig einzeln betrachtet, weshalb sich die meisten Akteure nur mit Teilbereichen beschäftigen.³⁸ Eine Institution, die sich in Deutschland ganzheitlich mit dem Thema beschäftigt und umfassende Forschung dazu betreibt, ist The Open Government Institute (TOGI) der Zeppelin Universität.³⁹ Akteursgruppen, die sich konkret am

³⁷ Unter evidence based policy werden politische Entscheidungen verstanden, die durch objektive Beweise gestützt werden. Für weiterführende Informationen siehe Young/Mendizabal 2009.

³⁸ Prinzipiell sind wissenschaftliche Akteure alle Universitäten, Hochschulen und Institutionen, die sich mit Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit oder offenen Daten beschäftigen. Je nachdem, wie weit der Begriff Open Government gefasst wird, können ebenso Forschung zur Vermeidung von Korruption oder Rechenschaftslegung sowie die Beschäftigung mit Innovationen dazugezählt werden. Eine Aufzählung aller potenzieller Akteursgruppen ist daher, wie bei zivilgesellschaftlichen Akteuren, nicht möglich.

³⁹ Vgl. <https://www.zu.de/institute/togi/index.php>. Letzter Abruf: 22.10.2019.

Konsultationsprozess in Berlin beteiligten, sind die Hochschule Ostwestfalen-Lippe, das Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung in Speyer, Fraunhofer Fokus, die Technische Universität Berlin sowie die Fachhochschule Potsdam (Bundesregierung 2019b).

4.2.2 Wirtschaft

Das Konzept Open Government betrifft in erster Linie die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Dennoch können auf Bund-, Länder- und Kommunalebene auch privatwirtschaftliche Unternehmen die Umsetzung von Open Government voranbringen. Dies betrifft zum einen die Entwicklung neuartiger Technologien und Tools im Bereich Kommunikation und Zusammenarbeit, die anschließend von der Verwaltung übernommen werden können. Hier entsteht jedoch auch ein Spannungsfeld, da durch die Verbreitung und Nutzung von Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung die Abhängigkeit von Unternehmen wie Microsoft vermieden werden soll.⁴⁰ Eine andere Einflussnahme zeigt sich durch die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen in Politik und Verwaltung. Dies kann ebenso die spätere Umsetzung von Open-Government-Initiativen positiv wie auch negativ beeinträchtigen. Der Konsultationsprozess wurde von Capgemini begleitet. Konkret beteiligt waren jedoch nur noch die zwei weiteren IT-Beratungsunternehmen Synwork AG und Institut für Informationsmanagement Bremen.⁴¹

4.2.3 Medien

Als letzte Akteursgruppe ist die thematische Zielgruppe der Medien zu nennen, die in visuelle, auditive, audiovisuelle und digitale Medien klassifiziert werden können (Fahlenbrach 2019, S. 15 ff.). Medien erfüllen eine Informationsfunktion, und sorgen dafür, dass Menschen politische, soziale, wirtschaftliche oder ökologische Zusammenhänge begreifen. Dies dient ebenso zum Verständnis von Demokratie und Politik (Jarren & Donges 2002, S. 22 ff.). Die Qualitätsmerkmale der Berichterstattung sind dabei Vollständigkeit, Objektivität und Verständlichkeit der Informationen. Parallel dazu besitzen Medien auch eine Kritik- und Kontrollfunktion gegenüber Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Sie stellen Öffentlichkeit her,

⁴⁰ Vgl. Die Rückkehr Münchens von der Verwendung der Open Source Software Linux zu Microsoft (Der Standard 2019; Münchner Stadtrat 2017).

⁴¹ Das ifib Bremen ist ein Forschungsinstitut der Universität Bremen und verbindet Beratung und Forschung. <https://www.ifib.de/>. Letzter Abruf: 30.10.2019.

dienen der Willensbildung der Bevölkerung und transportieren ihre Stimmung und Bedürfnisse (ebd.). Im Rahmen des Konzeptes Open Government und der Entwicklung und Umsetzung des zweiten NAP verleihen sie der Zivilgesellschaft in der Öffentlichkeit eine Stimme. Zudem dienen insbesondere soziale Medien der Vernetzung zwischen den verschiedenen beteiligten Akteursgruppen. Am wichtigsten ist jedoch die Bekanntmachung des Konzeptes Open Government sowie des Konsultationsprozesses. Das fehlende Wissen über Open Government stellt nach wie vor ein Hemmnis in der weiteren Verbreitung und Implementierung dar und um diesbezüglich eine Verbesserung zu erreichen, bedarf es einer kontinuierlichen Medienberichterstattung (Corrigan & Gruzd 2018, S.6). Im Vergleich zum ersten NAP stieg die Berichterstattung beim jetzigen Beschluss des zweiten Aktionsplans dennoch an. Hierzu gehörte die Berichterstattung folgender Medien: Handelsblatt (2019), Jung&Naiv beziehungsweise Naive Fragen (Jung 2019), Spiegel Online (2019), Süddeutsche Zeitung (Endt 2019), Tagesspiegel (Rutsch 2019), ZDF (2019) und Zeit Online (2019). Nachdem nun die wesentlichen direkten sowie indirekten Akteure und Akteursgruppen beleuchtet wurden, befasst sich das nachfolgende Kapitel mit der Analyse des zweiten NAP.

5 Analyse des zweiten Nationalen Aktionsplans

Das folgende Kapitel konzentriert sich auf den zweiten NAP Deutschlands und ist in fünf Unterpunkte gegliedert. Die ersten beiden Abschnitte setzen sich mit dem Konsultationsprozess sowie der Ambition des Aktionsplans auseinander, wobei wesentliche Veränderungen zum ersten NAP berücksichtigt werden. Zudem werden im dritten Abschnitt konkrete Handlungs- und Themenfelder aufgezeigt, in deren Wirkungskreise Open Government implementiert werden kann. Im vierten Abschnitt werden Evaluationskriterien erstellt, anhand derer alle Ziele des zweiten NAP auf Bundes- sowie Landesebene analysiert werden. Abschließend folgt im fünften Abschnitt ein Zwischenfazit, welches die inhaltliche Schwerpunktsetzung des NAP sowie die Einbindung von Ländern und Kommunen thematisiert.

5.1 Konsultationsprozess

Vom 06. März 2019 bis zum 15. Mai 2019 hatte die Zivilgesellschaft im Rahmen des Konsultationsprozesses die Möglichkeit, Ideen für den zweiten NAP einzubringen. Zu diesem Zweck fanden innerhalb dieser zehn Wochen insgesamt vier offizielle Treffen in der Bundeshauptstadt statt, die vom Bundeskanzleramt organisiert wurden: Am 06. März erfolgte die Auftaktveranstaltung mit 80 Teilnehmern im Bundespresseamt; am 09. April fand ein Arbeitstreffen mit 20 Teilnehmern bei Capgemini statt; am 09. Mai folgte ein weiteres Arbeitstreffen bei Wikimedia Deutschland e.V. mit 16 Teilnehmern und am 15. Mai schloss ein letztes Arbeitstreffen mit 19 Teilnehmern im Bundespresseamt den Konsultationsprozess ab.⁴² Zur Einbringung von Vorschlägen stand bei der Erstellung des zweiten NAP das Doppelte an Zeit zur Verfügung als bei der Erstellung des ersten NAP (vgl. Abbildung 7).⁴³ Zudem sollte auch die Teilnahme einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure erleichtert werden:

⁴² Vgl. <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/machen-sie-mit--1591044>. Letzter Abruf: 11.11.2019.

⁴³ Die Erstellung des ersten NAP fand laut Zwischenbericht des IRM unter erheblichem Zeitdruck statt und es waren keine weitere Abstimmung, gemeinsame Zusammenführung sowie Auswahl der Vorschläge möglich, weshalb ein Bericht mit 97 Seiten und insgesamt 270 Vorschlägen durch das OGN eingereicht wurde (Zinnbauer 2019, S. 15).

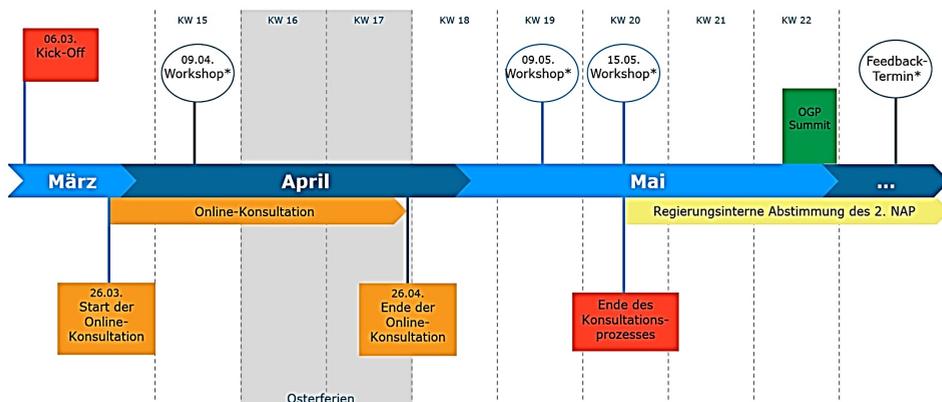


Abbildung 7: Zeitleiste des Konsultationsprozesses (Bundesregierung 2019a)

„Wir wollten den Prozess dieses Mal inklusiver gestalten als es beim letzten Mal der Fall sein konnte. Also gab es eine Offline- sowie Online-Beteiligung in einem Umfang, der beim ersten NAP noch nicht möglich war“ (BKAm 2019, 15:41).⁴⁴

Die Möglichkeit der Online-Beteiligung erfolgte über die Plattform Your Priorities, auf der vom 26. März bis zum 26. April 1.435 Online-Beiträge verfasst wurden (Bundesregierung 2019e, S. 27). Innerhalb des Konsultationsprozesses wurden die Vorschläge gesichtet, sortiert und redaktionell verbessert. Nach Abschluss der Online- sowie Offline-Konsultation erfolgte zudem eine Priorisierung von insgesamt 42 Vorschlägen, die an die Bundesregierung weitergeleitet wurden.⁴⁵ Nach einer regierungsinternen Abstimmung wurde die schriftliche Einschätzung der Bundesregierung zu den einzelnen Vorschlägen am 30. August 2019 veröffentlicht. Der geplante Feedback-Termin entfiel. Der ko-kreative Konsultationsprozess stellt das Herzstück zur Erstellung des jeweiligen Aktionspläne dar und die konkrete Umsetzung ist von zentraler Bedeutung. Die Auswertung der Experten-

⁴⁴ Im Zwischenbericht zum ersten NAP merkte Dieter Zinnbauer bereits an, dass ein großer Teil der zivilgesellschaftlichen OGN-Teilnehmer und Experten aus dem Transparenz-, Open-Data- und Technologie-Umfeld komme, während Akteure aus anderen zivilgesellschaftlichen Bereichen weniger sichtbar seien (Zinnbauer 2019, S. 15).

⁴⁵ Alle weiteren Vorschläge wurden als nachrangig eingeordnet, weil sie aus Sicht des Bundeskanzleramtes einen noch zu geringen Reifegrad vorwiesen, außerhalb der Zuständigkeit der Bundesregierung liegen oder als fachfremd eingestuft wurden. Vgl. <https://opengovpartnership.de/zivilgesellschaftliche-vorschlaege-fuer-den-2-nationalen-aktionsplan/>. Letzter Abruf: 11.11.2019.

interviews verdeutlichte, dass sich der Prozess durch das Aufeinandertreffen von diversen Akteuren als ebenso komplex darstellen kann. Daher werden im Folgenden identifizierte Problemstellungen der Experten herausgearbeitet und analysiert. Es wurde deutlich, dass nicht nur die in Kapitel drei beleuchteten unterschiedlichen Auslegungen von Open Government teilweise als Herausforderung gesehen werden, sondern ebenso das fehlende Wissen zivilgesellschaftlicher Akteure bezüglich regierungsinterner Abläufe:

„Es gibt sehr unterschiedliche Vorstellungen dessen, was Open Government ist, sowie darüber, was die Exekutive eigenständig entscheiden kann. Es gibt unterschiedliches Vorwissen, auf welchen Ebenen wer zuständig ist, und ebenso unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie der zeitliche Ablauf des NAP in die Abläufe der Bundesregierung passt“ (BKAmT 2019, 26:16).

Außerdem merkt Dr. Plate an, dass er sich in diesem Bereich eine aktivere und sich selbst professionalisierende Zivilgesellschaft vorstellen könnte, die bei der Einbringung von Vorschlägen mehr Interesse hinsichtlich der späteren Umsetzbarkeit zeige (BKAmT 2019, 33:23). Die Professionalisierung der Arbeitsweise zivilgesellschaftlicher Akteure wurde auch von Dr. Götrik Wewer als Kernelement für einen verbesserten Konsultationsprozess gesehen:

„Bundesministerien oder Staatskanzleien sind Hochleistungsmaschinen und dann kommen Leute, die mal eine Idee haben und nicht wissen, wer zuständig ist, oder eben Vorschläge vorlegen, die ewig bräuchten, bearbeitet zu werden. Das Kernproblem ist das Aufeinandertreffen von Dilettantismus – wenn auch mit großem Engagement – und dem professionellen Politik- und Regierungsbetrieb“ (GW 2019, 07:12).

Als möglichen Lösungsansatz sieht Dr. Plate hier, den unmittelbaren Austausch zwischen Verwaltungsmitarbeitern der jeweiligen Themenspektren und zivilgesellschaftlichen Vertretern weiter zu fördern, um im direkten Gespräch die Umsetzbarkeit der Vorschläge überprüfen zu können (BKAmT 2019, 32:30). Auch von Seiten des OGN wird dies als möglicher Weg für einen verbesserten Ablauf gesehen:

„Ein Punkt, den ich wichtig finde, ist, dass man versucht als Bundesregierung, so gut wie möglich alle Akteure aus den Ministerien auch immer zu den Veranstaltungen einzuladen und vor Ort zu haben. Man kann noch so viel über Open Data et cetera reden, wenn die zuständi-

gen Personen aus den jeweiligen Ministerien nicht da sind – dann bringt das nichts“ (OGN a 2019, 15:47).

Neben der verbesserungsfähigen Einbeziehung der Bundesministerien wurde auch die fehlende Einbindung des Bundestages in den Konsultationsprozess als problematisch angesehen. Zum einen wurde argumentiert, dass es ungünstig sei, den Bundestag außen vor zu lassen, da dieser auch den Haushaltsplan festlege (Die Linke 2019, 22:02). Zum anderen wurde auch die demokratische Legitimität des Prozesses in Frage gestellt, wenn Entscheidungen zur Einführung neuer Vorhaben ohne das Parlament entschieden würden:

„Wenn der OGP-Prozess zur Belebung der Demokratie beitragen soll, kann man das nicht ohne das Parlament – das Herzstück der Demokratie – machen. [...] Das Parlament muss integriert werden“ (GW 2019, 10:30).

Neben diesem Verbesserungspotenzial wurden von zivilgesellschaftlichen Akteuren einige weitere Punkte genannt. Es wurde bemängelt, dass die Offline-Beteiligung der Zivilgesellschaft durch die auf die Bundeshauptstadt reduzierten Treffen im Vorhinein stark eingeschränkt werde:

„Ich denke, wenn der Bund will, dass sich die Zivilgesellschaft am Programm beteiligt, muss dafür auch ein Topf bereitgestellt werden, sodass Leute zum Beispiel eine Fahrtkostenerstattung bekommen, um in Berlin an einem Workshop teilzunehmen. Man kann nicht erwarten, dass sich Leute einen Tag Urlaub nehmen und auf eigene Kosten nach Berlin fahren. Auf der anderen Seite bezahlt der Bund einen Haufen Geld an Berater, die das Programm begleiten – aber die Zivilgesellschaft bekommt nichts. Das ist nicht in Ordnung“ (OKNRW 2019, 16:57).⁴⁶

Dabei wurden auch die kurzfristige Bekanntgabe von Fristen innerhalb des Konsultationsprozesses und fehlende Kommunikation seitens des Bundeskanzleramtes angemerkt. Auch wurden laut OGN konkrete Termine für den Konsultationsprozess vom Bundeskanzleramt vorgegeben, im Nachhinein habe man jedoch nach außen so kommuniziert, als seien es Termine des OGN gewesen (OGN a 2019, 14:02; OGN b 2019, 19:00). Ebenso wurde die Zusammensetzung der zivilgesellschaftlichen Vertreter von verschiedenen

⁴⁶ Siehe auch: Die Linke 2019, 15:06 und OGN a 2019, 11:02.

Experten diskutiert. Dabei wurde anonym von einem Experten aus der Verwaltung angemerkt, dass bei den Arbeitstreffen insbesondere die „digitalaffine Zivilgesellschaft“ anzutreffen gewesen sei oder Gruppen, die sich explizit mit Bürgerbeteiligung beschäftigen würden (Die Linke 2019, 19:48) und daher generell die Diversität der zivilgesellschaftlichen Vertreter noch ausbaufähig sei (OGN b 2019, 27:47). Als Grund hierfür wurde die fehlende Bekanntheit des Konsultationsprozesses angeführt und darauf hingewiesen, dass insbesondere Gruppen und Verbände aus den Bereichen Jugend, Frauen, Migration und Nachhaltigkeit in den Konsultationsprozess einbezogen werden müssten (OGN a 2019, 19:53). Anke Domscheit-Berg schlägt vor:

„Man braucht einen proaktiven Einladungsprozess, damit die Vielfalt der Zivilgesellschaft abgebildet wird. Dazu müsste die Bundesregierung, wenn sie denn echte Beteiligung der Zivilgesellschaft wünscht, auch mal schauen, was denn die Gruppen sind, die Interesse haben KÖNNTEN, es aber nicht mitbekommen, weil sie nicht in den Verteilern der Open-Bewegung dabei sind“ (Die Linke 2019, 20:15).

Als letzter Kritikpunkt wird von Domscheit-Berg sowie dem OGN angeführt, dass sich von den im Rahmen des Konsultationsprozesses eingebrachten 42 Vorschlägen schlussendlich nur drei im NAP wiederfinden würden (Die Linke 2019, 21:56).^{47,48} Als Gründe für die Ablehnung der Vorschläge wurde in der Rückmeldung der Bundesregierung genannt, dass ähnliche Vorhaben und Programme bereits bestehen würden, die Vorschläge zu komplex für eine Umsetzung seien, die potenziellen Folgen nicht nur als positiv eingestuft werden könnten oder die Zuständigkeit oder Befugnis nicht bei der Bundesregierung, sondern beim Bundestag (beispielsweise Petitionen) oder bei Länder- und Kommunalverwaltungen (beispielsweise die Standardisierung von regionalen Mängel-Melder Apps) liege (Bundesregierung 2019b). Im folgenden Abschnitt wird die Einschätzung hinsichtlich der Ambition des zweiten NAP, auch im Vergleich zum ersten NAP, thematisiert.

⁴⁷ Vgl. <https://opengovpartnership.de/zweiter-nationale-aktionsplan/>. Letzter Abruf: 15.11.2019.

⁴⁸ Ergebnisse der Konsultation zum zweiten NAP im Rahmen der OGP unter: <https://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2019/05/NAP2-Ergebnisse-Konsultation.pdf>.

5.2 Ambition

Die Entwicklung des ersten NAP Deutschlands fiel mit der Wahlkampfphase der Bundestagswahlen 2017 zusammen. Die lange Phase der politischen Unsicherheit und anstehenden Neuordnung des Regierungsapparates wird im Zwischenbericht des IRM mit als Begründung angesehen, weshalb die Entwicklung von ambitionierteren Verpflichtungen mit politischer Relevanz eher eingeschränkt war. Die Verpflichtungen spiegelten in erster Linie die Aktivitäten und Vorhaben wider, die von den jeweiligen Ministerien bereits geplant wurden und durch Einbeziehung in den Aktionsplan zusätzliche Sichtbarkeit sowie einen ergänzenden Rahmen für das Monitoring und die Rechenschaftslegung erhielten (Zinnbauer 2019, S. 16). Umso höher waren daher die Erwartungen zivilgesellschaftlicher Akteure an den zweiten NAP. Dr. Plate formulierte für das Referat 623 des Bundeskanzleramtes folgende Erwartungen:

„Die ursprüngliche Erwartung und gleichzeitig das Ziel war es, sowohl hinsichtlich des Verfahrens, das zum NAP geführt hat, als auch hinsichtlich der Ambition der Inhalte einen Qualitätsfortschritt zu erreichen. Wir hatten nicht die Erwartung, dass wir bei diesem NAP bereits beim Maximum des Möglichen ankommen, dafür ist das Thema noch nicht tief genug in Regierung und Verwaltung verankert und andererseits sind auch unsere Ressourcen zu beschränkt. Zudem ist kurzfristig der Wechsel der Zuständigkeit vom BMI ins Bundeskanzleramt erfolgt. Besser als letztes Mal wollen wir es auf jeden Fall hinbekommen“ (BKAmT 2019, 13:38).

Im Vergleich zu den Verpflichtungen des ersten Aktionsplans schätzten von insgesamt zwölf interviewten Experten zehn den zweiten NAP als grundsätzlich ambitionierter ein.⁴⁹ Als sehr positiv wurde durch mehrere Experten die Einbeziehung von Ländern und Kommunen durch ein föderales Kapitel bewertet:

„Der zweite NAP ist insofern ambitionierter, als dass er über die verschiedenen staatlichen Ebenen hinweg geht und jetzt erstmals versucht, Länder und Kommunen einzubinden“ (OKNRW 2019, 21:07).

⁴⁹ Vgl. GW 2019, 21:05; Berater 2019, 12:20; BKAmT 2019, 28:10; OGN b 2019 32:23; OGN a 2019, 24:45; OKNRW 2019, 21:07; IT-PLR 2019, 11:46; Die Linke 2019, 21:40; Journalist 2019, 11:15. MELUND 2019, 28:10, LK MR 2019, 13:21 sowie anonymen Kommentar aus der Verwaltung.

Als weiterer Grund dafür, dass der zweite NAP eine allgemein höhere Ambition als sein Vorgänger aufweist, wurden die stärker verankerten Beteiligungselemente in den Verpflichtungen genannt (MELUND 2019, 28:21). Jedoch kristallisierte sich in den Expertengesprächen auch heraus, dass der zweite NAP noch immer viel Potenzial zur Verbesserung habe:

„Die Latte lag auf dem Boden und jetzt ist sie ein paar Zentimeter gehoben worden. Insofern ist die Antwort: Ja, der zweite NAP ist ambitionierter. Aber sie geht weiter mit: Aber. Er ist halt trotzdem nicht ambitioniert, er ist ein Witz“ (Die Linke 2019, 21:37).

Als Gründe für diese Bewertung wurde angeführt, dass manche Ziele des ersten NAP im zweiten fortgeführt oder auf schon länger bestehende Verpflichtungen wie den Koalitionsvertrag oder das Open-Data-Gesetz zurückgehen würden und daher nicht wirklich als neu zu bezeichnen seien (Journalist 2019, 11:15; Berater 12:20):

„Man merkt, dass es ein Sammelsurium an Dingen ist, die sowieso schon auf den Weg gebracht wurden sind und die wichtig und richtig sind, die aber nicht unter Open Government entwickelt wurden“ (Berater 2019, 12:10).

Als weitere Kritikpunkte am zweiten NAP wurde in Medienbeiträgen des OGN, von netzpolitik.org und LobbyControl die Nicht-Aufnahme der drei folgenden zivilgesellschaftlichen Vorschläge kritisiert, obwohl diese zu den priorisierten Vorschlägen im Konsultationsprozess gehört hätten: Öffnung des Transparenzregisters zur Korruptionsbekämpfung, Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters sowie Implementierung einer legislativen Fußspur bei Gesetzesentwürfen (OGN 2019b; Kaiser 2019; LobbyControl 2019). Ein weiterer Punkt, den Dr. Plate selbst deutlich macht, ist das heterogene Bild der einzelnen Verpflichtungen hinsichtlich der Ambition (BKAmT 2019, 29:20). Die Heterogenität lässt sich insbesondere bei der Umsetzung der verschiedenen Verpflichtungen durch unterschiedliche Ressorts feststellen. Um einen Überblick zu gewinnen, in welchen Ressorts das Thema Open Government potenziell behandelt werden kann, folgt im anschließenden Abschnitt ein kurzer Überblick.

5.3 Potenzielle Handlungs- und Themenfelder

Bei vielen Akteursgruppen fehlt es an konkreten Vorstellungen, mit welchen Methoden und in welchen konkreten Bereichen Open Government umgesetzt werden kann. Bevor die Ziele des zweiten NAP analysiert werden, sollen daher potenzielle Einsatzgebiete vorgestellt werden. Dafür wurde bereits während des ersten Konsultationsprozesses im März 2017 eine Matrix erstellt, die zehn übergreifende Handlungsfelder sowie 20 ressortgebundene Themenfelder unterscheidet.

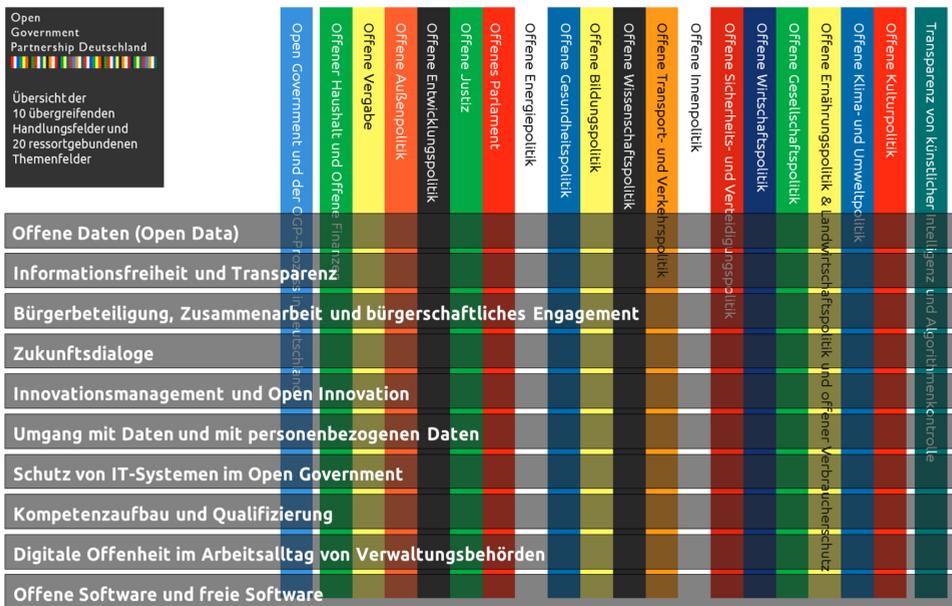


Abbildung 8: OGPDE-Matrix (von Lucke 2018, S. 3)

Die Handlungsfelder zeigen die möglichen Bereiche, in denen Politik und Verwaltung aktiv werden können. Zu diesen gehören offene Daten, Informationsfreiheit und Transparenz, Bürgerbeteiligung, Zusammenarbeit und bürgerschaftliches Engagement, Zukunftsdialoge, Innovationsmanagement und Open Innovation, Umgang mit (personenbezogenen) Daten, Schutz von IT-Systemen, Kompetenzaufbau und Qualifizierung, digitale Offenheit in der täglichen Arbeit der Verwaltungsbehörden sowie offene Software und freie Software. Die Themenfelder sind an die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesressorts angelehnt und umfassen eine offene Politik in den

Bereichen Haushalt und Finanzen, Vergabeverfahren, internationale Beziehungen, Entwicklungszusammenarbeit, Justiz, Parlament, Energie, Gesundheit, Bildung, Wissenschaft, Transport und Verkehr, innenpolitische Sachverhalte, Wirtschaft, Gesellschaft, Ernährung und Landwirtschaft, Klima und Umwelt, Kultur sowie Transparenz in Bezug auf künstliche Intelligenz und Kontrolle von Algorithmen. Es wird deutlich, dass eine hohe Anzahl an Schnittmengen entsteht und sich daraus ein breites Feld an potenziellen Förderungsmaßnahmen für Open Government ergibt. In einem NAP alle Themen- und Handlungsfelder anzugehen ist nicht möglich. Vielmehr muss diese Matrix daher als Anregung verstanden werden.⁵⁰ Welche Bereiche der zweite NAP in den kommenden Monaten aufgreifen wird, wird im folgenden Abschnitt erörtert.

⁵⁰ Zur weiteren Erläuterung der Matrix soll an dieser Stelle auf von Lucke (2017) verwiesen werden.

5.4 Ziele des zweiten Nationalen Aktionsplans

Dieser Abschnitt behandelt die Analyse der Ziele des zweiten NAP.⁵¹ Dabei wird zunächst auf die neun Ziele der Bundesregierung sowie anschließend auf die fünf Ziele der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein eingegangen. Für die Analyse dienen die Evaluierungen der befragten Experten. Neben der grundsätzlichen Einschätzung der Ziele wurde dabei teilweise ergänzend nach einer Bewertung der Realisierbarkeit und Ambition auf einer Skala von null bis zehn gefragt. Null steht dabei für nicht ambitioniert beziehungsweise nicht realisierbar; zehn für sehr ambitioniert beziehungsweise zu hundert Prozent realisierbar. Die Frage wurde insgesamt neun Experten gestellt, ansonsten auf alternative Fragen ausgewichen.⁵² Daraufhin haben sechs Experten diese Bewertung vorgenommen. Neben den Experteninterviews wurden bei der Bewertung auch die offiziellen quantitativen und qualitativen Richtlinien des OGP-Handbook (OGP 2019a) miteinbezogen, die im Folgenden vorgestellt werden. Bezüglich der Quantität der Verpflichtungen hält die OGP eine Anzahl zwischen fünf und 15 geeignet, um die Effektivität des Aktionsplans zu gewährleisten (OGP 2019a, S. 10). Damit liegt der zweite NAP Deutschlands mit insgesamt 14 Zielen im Rahmen bezüglich der quantitativen Vorgaben.^{53, 54}

Aus den qualitativen Richtlinien der OGP werden in Tabelle 1 Kriterien abgeleitet, die in der anschließenden Analyse als Evaluationsmaßstab verwendet werden. Hierbei sollte beachtet werden, dass die Verpflichtungen des NAP für die Erfüllung des Kriteriums „Definition“ eine Verbesserung in mindestens einem der genannten Prinzipien anstreben sollten. Zudem dienen an dieser Stelle aus Sicht der OGP technologische Innovationen als Unterstützung dieser Prinzipien, erfüllen jedoch keinen Selbstzweck. Im Folgenden wird die Analyse anhand des chronologischen Aufbaus des zweiten NAP vorgenommen.

⁵¹ Am 06.12.2019 veröffentlichte das Bundeskanzleramt eine Kurzfassung des zweiten NAP (Bundesregierung 2019f).

⁵² Vgl. Interviewleitfaden im Anhang.

⁵³ Die Länderziele sind aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht Gegenstand des Beschlusses der Bundesregierung, sondern stellen einen Anhang zum NAP dar (Bundesregierung 2019e, S. 48).

⁵⁴ Verpflichtungen, deren Umsetzung länger als zwei Jahre dauert, sind zulässig, solange sie im folgenden Aktionsplan erwähnt werden und ein Zwischenziel beinhalten (OGP 2019a).

| | |
|--------------------------|--|
| Definition | Transparenz: Proaktive oder reaktive Freigabe und Veröffentlichung von staatseigener Information und Mechanismen zur Stärkung des Rechts auf Information. |
| | Rechenschaftspflicht: Regeln, Vorschriften und Mechanismen, die staatliche Akteure auffordern, ihr Handeln, auch gegenüber der Öffentlichkeit, zu rechtfertigen, auf Kritik zu reagieren und die Verantwortung für die Nichteinhaltung von Gesetzen oder Verpflichtungen zu übernehmen. |
| | Partizipation: Die Regierungen beziehen die Öffentlichkeit in einen Dialog über öffentliche Programme mit ein und bitten sie um ihre Beiträge und Feedbacks, die zum reaktionsschnellen, innovativen und effektiven Regieren führen können. |
| | Zusammenarbeit: Bürger und Unternehmen werden in die Abläufe von Staat und Verwaltung miteingebunden. Zudem findet in den Behörden selbst eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit statt. ⁵⁵ |
| Ambition | Die Verpflichtungen müssen ehrgeizig sein und den Status quo deutlich verbessern. Die Regierungen können sich dafür entscheiden, neue offene Regierungsinitiativen in ihren Aktionsplänen zu initiieren oder eine Verbesserung der laufenden Reformen anzustreben. Dies betrifft auch die deutliche Verbesserung von einem Aktionsplan zum nächsten. |
| Spezifität | Die Verpflichtung beschreibt genau das Problem, das sie zu lösen versucht, die Aktivitäten, die sie umfasst, die verantwortlichen Stellen und die erwarteten Ergebnisse. |
| Klarheit | Die Aktionspläne sollen klar, prägnant und handlungsorientiert sein und in einfacher Sprache mit minimalem Gebrauch von Fachjargon oder Fachausdrücken verfasst werden. |
| Messbarkeit | Die Erfüllung der Verpflichtung ist überprüfbar. Dafür werden höchstens fünf Meilensteine pro Ziel vorgeschlagen. |
| Zeitlicher Rahmen | In der Verpflichtung sind ihr Abschlussdatum sowie alle anderen möglichen Fristen wie Meilensteine klar festgelegt. Jede Verpflichtung sollte mindestens jährliche Meilensteine aufweisen, sodass alle beteiligten Akteure eine Bewertung der Fortschritte durchführen können. |

Tabelle 1: Qualitative Bewertungskriterien der Ziele des zweiten NAP (eigene Darstellung)

⁵⁵ Das Prinzip Kollaboration beziehungsweise Zusammenarbeit ist im OGP-Handbook für die NAP nicht explizit aufgeführt. Wie sich jedoch zeigte, stellt es für deutsche Akteure ein zentrales Kriterium dar und wird deshalb in diese Auflistung mitaufgenommen.

5.4.1 Ziele der Bundesregierung

Regionale Open-Government-Labore

Das Ziel der regionalen Open-Government-Labore (regOGL) ist an die Werte Transparenz, Rechenschaftspflicht und die systematische Einbindung der Zivilgesellschaft adressiert. Jedoch wird es hier auf die konkrete Ausgestaltung der Zielsetzungen in den 16 Kommunalverwaltungen ankommen; demnach ist es eng mit dem jeweiligen Kenntnisstand und Verständnis von Open Government – auch in den konkreten zivilgesellschaftlichen Gruppen – verknüpft. Die Ambition des Projekts wurde von den Experten im Durchschnitt mit einer 6,6 bewertet, die Realisierbarkeit mit einer 6,1. Eine Herausforderung könnte sein, dass das Thema Open Government noch keine große Bekanntheit auf kommunaler Ebene besitzt. Tatsächlich schätzt die Koordinatorin des Projekts, Dr. Kristina Schade, das Ziel regOGL als „hoch risikoreich“ ein (BMI 2019, 12:23), insbesondere in Bezug auf die Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure:

„Das Projekt Modellkommune Open Government beinhaltet ja nur die Verwaltungsseite. Also: Wie muss sich Verwaltung ändern, um mit Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten? Und ich glaube, das haben wir auch einigermaßen umfassend dargestellt. Aber die andere Seite, also wie ist die Zivilgesellschaft eigentlich aufgestellt und ist sie überhaupt willens und befähigt, mit der Verwaltung zusammenzuarbeiten, das soll jetzt in den regOGL beleuchtet werden“ (BMI 2019, 10:50).

Dr. Schade betont zudem, dass es in dem Projekt darum gehe, der Zivilgesellschaft eine aktive Rolle zu übergeben, nicht nur in der passiven Form eines Beteiligungsverfahrens. Allerdings müsse noch konkretisiert werden, wie genau diese Rolle ausgestaltet werden solle (BMI 2019, 13:40). Dies sei auch eine Frage der demokratischen Legitimation der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Vertreter (BMI 2019, 17:10). Als zweiten Punkt, den es bei der Umsetzung zu beachten gilt, führt Dr. Schade an, das Projekt möglichst praxisbezogen durchzuführen. Dafür sei ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, in welchem zunächst Interessenbekundungen der jeweiligen Kommunalverwaltungen ausgewertet würden und sich anschließend in Workshops auf eine einheitliche Definition verständigt werde. So könne festgestellt werden, was aus der Praxis konkret mitgebracht werde, und es bestehe nochmals die Möglichkeit für alle Interessenten, ihren Antrag zu überarbeiten, zurückzuziehen oder neu zu stellen. Dann erst werde entschieden, wo die regOGL lokalisiert würden (BMI 2019 20:50). Das Ziel des Projektes sei es auch, die Fähigkeit zu entwickeln, mit regionalen Konflikten

umzugehen und eine Diskussionskultur zu schaffen (BMI 2019, 18:20). Andere Experten äußern weitere mögliche Chancen, aber auch Schwächen für das Projekt. Rack sieht in den regOGL eine Chance, Open Government praxisnah auszuprobieren:

„[...] Für mich sind die regOGL erstens eine Möglichkeit, um das Thema Open Government [...] auf die kommunale Ebene herunterzubringen und möglichst zu verstetigen, um somit eine größere Reichweite zu haben. Zweitens glaube ich, dass Teilhabe, Ko-Kreation und Zusammenarbeit Dinge sind, die teilweise sehr fallbezogen im Prozess aufgezogen werden müssen“ (OGN b 2019, 34:08).

Als Schwäche wird die niedrige Finanzierung von drei Millionen Euro für zwei Jahre angeführt. Dies wird insbesondere im Zusammenhang mit einem weiteren Projekt des BMI zum Thema SmartCities gesehen, für welches für den Zeitraum von fünf Jahren 750 Millionen Euro zur Verfügung stehen (OGN a 2019, 38:28; Journalist 2019, 17:20; Die Linke 2019, 24:10).⁵⁶ Dr. Schade betont hingegen, dass es keine Investitionsmittel seien, sondern der Betrag zur Förderung von Dialogen in Form von Workshops oder Moderatoren gedacht sei (BMI 2019, 26:53). Insgesamt betrachtet hängt die Erfüllung des Kriteriums Definition von der jeweiligen Implementierung der Projekte in den Kommunen ab. Die Ambition, 16 regOGL in verschiedenen Kommunen mit gegebenenfalls großen regionalen Unterschieden sowie unterschiedlichen Wissensständen anzusiedeln, ist hoch. Die Spezifität und Messbarkeit der Meilensteine müssen im Laufe des Projektes mit den Kommunalverwaltungen und zivilgesellschaftlichen Vertretern noch konkretisiert werden, sodass abschließend eine Bewertung erfolgen kann, inwiefern die Ziele erreicht wurden. Hier sind die Kommunalverwaltungen aufgefordert, die Chance zu nutzen, um durch ein Open-Government-Labor Lösungswege für kommunalspezifische Probleme zu finden.

⁵⁶ Informationen zum Projekt SmartCity unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/smart-cities/smart-cities-node.html>. Letzter Abruf: 22.10.2019.

Zivilgesellschaftlicher Dialog zu Außenpolitik

Die Verpflichtung ist insbesondere an die OGP-Werte Transparenz und Partizipation adressiert. Die proaktive Freigabe und Veröffentlichung staats-eigener Informationen zu außenpolitisch historischen Kontexten erfüllen daher den Anspruch des Kriteriums Definition im Bereich Transparenz. Jedoch werden die Digitalisate unter einer eher restriktiven Lizenz veröffentlicht, wie Leon Kaiser auf netzpolitik.org betont, was es erschweren könnte, sie in den korrespondierenden Wikipedia-Artikeln darzustellen.⁵⁷ Es kann daher nicht von Open Data gesprochen werden, da die vollständig freie Nutzung, Weiterverbreitung und Weiterverwendung nicht ohne jedwede Einschränkung möglich sind.⁵⁸ Die informativen Formate in Form von Informationsveranstaltungen, Bürgerdialogen, einer Bürgerwerkstatt und Open Situation Rooms erfüllen das Kriterium von Partizipation der OGP, nach welchem die Öffentlichkeit in einen Dialog mit der Regierung einbezogen wird und ihre Beiträge und Feedback zu einem effektiveren Regieren genutzt werden können. Noch ist unklar, wie viele der „fortlaufenden“ Formate tatsächlich umgesetzt, wie zivilgesellschaftliche Vertreter ausgewählt und eingeladen, wie viele Personen teilnehmen und wo die Veranstaltungen stattfinden werden. Die konsultativen Formate versprechen über die ersten beiden Vorstufen der Partizipationspyramide (vgl. Abschnitt 3.2) hinauszugehen, da insbesondere durch den peacelab.blog die Ergebnisse bei der Umsetzung der Krisenleitlinien des AA berücksichtigt werden sollen (dritte Vorstufe von Partizipation). Auch der Hackathon greift die Expertise von weiteren Akteuren außerhalb der Verwaltung auf, wobei sich dies der Verpflichtung zufolge auf wissenschaftliche und nicht zivilgesellschaftliche Vertreter bezieht. In beiden Fällen greift er jedoch stark den Aspekt der Zusammenarbeit auf. Das definitorische Kriterium ist daher erfüllt. Die Ambition wird von sechs Experten durchschnittlich bei 5,8 eingeschätzt. Als besonders positiv wird gesehen, dass es sich bei der Verpflichtung um ein neues Ziel handelt, der digitale Zugang zum politischen Archiv auch prominente Dokumente enthält und mit 18 Millionen digitalisierten Images und 20 km Papierakten einen hohen Umfang aufweist (OGN b 2019, 52:34). Die Realisierbarkeit wird von den Experten auf durchschnittlich 6,6 geschätzt. Dennoch kommt die Kritik auf, dass die Offenlegung historischer Daten nicht dazu beitrage, die konkrete

⁵⁷ Vgl. <https://netzpolitik.org/2019/open-government-offenheit-foerdert-die-bundesregierung-am-liebsten-wenn-es-nicht-sie-betrifft/>. Letzter Abruf: 15.11.2019.

⁵⁸ Vgl. Definition von Open Data nach von Lucke und Geiger (Abschnitt 3.2).

Arbeit des AA zu ändern (GW 2019, 28:54). Insgesamt ist die Verpflichtung jedoch gut ausgearbeitet und erfüllt ebenso alle weiteren Kriterien hinsichtlich Spezifität, Verständlichkeit, Messbarkeit und Zeitgebundenheit.

Jugendbeteiligung an der gemeinsamen Jugendstrategie der Bundesregierung

Die Verpflichtung zielt darauf ab, Jugendliche an der Entwicklung einer Jugendstrategie zu beteiligen. Als adressierter OGP-Wert wird konkret Transparenz genannt, da die Ergebnisse aus den Beteiligungsprozessen offengelegt werden sollen. Allerdings stellt sich die Frage, wie sich die von der OGP gewünschte pro- oder reaktive Freigabe und Veröffentlichung der Informationen konkret gestalten werden. Zudem sollte es sich laut der OGP dabei um „staatseigene“ Information und die Etablierung von Mechanismen zur Stärkung des Rechts auf Information handeln. Die freigegebene Information ist aber weder staatseigen, da sie durch Partizipationsprozesse gewonnen wird, noch werden konkrete Mechanismen etabliert. Neben Transparenz tritt in dieser Verpflichtung besonders der Partizipationsaspekt hervor, obwohl er nicht explizit als angestrebter OGP-Wert genannt wird. Dabei wird in der Verpflichtung nicht ersichtlich, wie der Beteiligungsprozess für Jugendliche innerhalb der zwei formulierten Meilensteine „Jugendkonferenz“ und „JugendPolitikTage 2021“ quantitativ und qualitativ ausgestaltet werden soll. Durch diese Unklarheiten wurde in den Experteninterviews schon bezweifelt, ob die Verpflichtung überhaupt zu Open Government gezählt werden könne (Journalist 2019, 20:32). Zudem wurde auch die fehlende Innovationskraft der Verpflichtung bemängelt:

„Jugendpolitiktag und Jugendkonferenz ist ja nichts Neues. Sowa findet ja in irgendeiner Form sowieso schon statt und welche möglichen Beteiligungsformate sie sich dabei ableiten, das wissen wir ja noch gar nicht. Erst dann könnte man sagen, ob es ambitioniert ist oder nicht. Es ist ja ein Unterschied, ob es eine dreitägige Konferenz mit 1000 Teilnehmern aus ganz Deutschland ist oder ob es eine 4-Stunden-Sache mit 100 Teilnehmern wird. Also das klingt mir nach zu wenig“ (Die Linke 2019, 38:22).

Generell wurde die Ambition mit 4,3 als niedrig eingestuft, die Realisierbarkeit hingegen mit durchschnittlich 8,0 Punkten. Zusammengefasst mangelt es der Verpflichtung an hinreichendem thematischem Bezug zu Open Government. Auch die Ambition ist eher gering und die fehlende Spezifität hinsichtlich der Ausgestaltung der Meilensteine beeinflusst auch die Messbarkeit negativ. Das Thema weist politisch eine sehr hohe Rele-

vanz auf und es besteht daher die Herausforderung, die Jugendstrategie, die im Dezember 2019 verabschiedet wird, in möglichst ambitionierten Meilensteinen weiter zu definieren.

Aufbau einer E-Government-Agentur als Digital Innovation Team der Bundesverwaltung

Bereits im Koalitionsvertrag über die 19. Legislaturperiode ist der Aufbau einer E-Government-Agentur vereinbart (CDU, CSU und SPD 2018, S. 45). Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Agentur mit Open-Government-Ansätzen arbeiten wird. Zwar werden die OGP-Werte Transparenz und Partizipation adressiert, die Meilensteine geben jedoch keine genaue Auskunft, wie die transparente Erprobung von Innovationsprozessen in zwei Bundesbehörden und mindestens vier weiteren Projekten konkret aussehen soll. Auch die angestrebte stärkere Vernetzung, unter anderem mit Initiativen der Zivilgesellschaft, wird in den Meilensteinen nicht aufgegriffen oder konkretisiert:

„Die E-Government-Agentur finde ich ein spannendes Thema. Die Frage ist aber: Was hat das jetzt mit Open Government zu tun, solange das nicht auf Open Source-Strukturen basiert und sich Menschen nicht beteiligen können? Das ist unklar und darin sehe ich eine Schwäche“ (OGN a 2019, 39:25).

Das Digital Innovation Team besteht bisher aus fünf Mitarbeitenden, wobei laut Klaus Vitt, Bundes-CIO und Staatssekretär im BMI, ein sukzessiver und bedarfsgerechter Personalzuwachs geplant ist (Bundestag 2019). Bis Ende 2020 kann die E-Government-Agentur auf Haushaltsmittel in Höhe von rund 4,9 Millionen Euro zugreifen (Orth 2019). Die Personal- und Ressourcenausstattung sieht Domscheit-Berg als zu gering an. Sie verweist darauf, dass es sinnvoll sei, sich an anderen Ländern, wie beispielsweise Dänemark, zu orientieren.⁵⁹ In Kopenhagen sei die Innovationsagentur, bei der sie 2018 mit dem Digitalausschuss zu Gast gewesen sei, mit knapp 300 Mitarbeitenden und ausreichend Ressourcen ausgestattet. Dadurch sei es möglich, übergreifende digitale Module und innovative Lösungen zu entwickeln, die auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene genutzt werden könnten, und gleichzeitig eine Einsparung von staatlichen Ausgaben zu erzielen (Die Linke 2019, 25:27). Auch andere Quellen verweisen auf die

⁵⁹ Offizielle Website der dänischen Digitalagentur: <https://en.digst.dk/>. Letzter Abruf: 10.11.2019.

Nutzung von Erfahrungen aus dem Ausland (Mickoleit 2019). Beispielsweise könne sich an Großbritannien ein Beispiel genommen werden, wo einflussreiche Politiker die Arbeit der Agentur „Government Digital Services“ (GDS) unterstützen. Für die deutsche E-Government-Agentur könne Dorothee Bär als Staatsministerin für Digitales diese Aufgabe übernehmen. Auch bei der personellen Besetzung solle interdisziplinär vorgegangen und insbesondere in der Leitungsebene der Agentur eine Führungskraft mit digitaler Erfahrung außerhalb der Verwaltung eingesetzt werden. Dabei könne auch mit NRO zusammengearbeitet werden, wie es in den USA mit Code for America bereits der Fall ist. Am wichtigsten wäre es jedoch im Sinne von Open Government bezüglich der digitalen Transformation der Verwaltung, die tatsächlichen Bedürfnisse der Bürger mitzudenken und direkt nach diesen zu fragen (ebd.). Die Ambition jener Verpflichtung wurde von den Experten durchschnittlich mit 5,0 und die Realisierbarkeit mit 8,0 Punkten bewertet. Die Arbeit der E-Government-Agentur kann je nach Ausgestaltung der Meilensteine trotzdem als anspruchsvoll eingeschätzt werden, da „Silo-Denken“ in der Bundesverwaltung – nicht nur auf Führungsebene – aufgebrochen und Veränderungsresistenzen begegnet werden muss. Auch könnte es eine Antwort auf die Abhängigkeit von Beratungsunternehmen in Innovationsthemen sein (IT-PLR 2019, 35:14). Bisher ist fraglich, inwieweit die E-Government-Agentur im Sinne von Open Government agieren wird und ob sie das definitorische Kriterium erfüllt. Grundsätzlich ist das Vorhaben jedoch ambitioniert, spezifisch und klar formuliert, messbar und zeitlich abgesteckt.

Förderung von Transparenz und Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Verpflichtung knüpft an das bereits im ersten NAP eingebrachte Ziel zur Veröffentlichung von Projektdaten der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des IATI-Standards an und zielt auf mehrere OGP-Werte ab.⁶⁰ Durch die Offenlegung werden Entwicklungsdaten für den interessierten Bürger in den Geber- sowie Partnerländern zugänglich gemacht (Transparenz), wodurch in den Geberländern eine Auseinandersetzung mit der Ausgabe

⁶⁰ Der IATI-Standard gibt internationalen Geldgebern in der Entwicklungszusammenarbeit Informationen vor, die sie zu ihren Organisationen (Name, Identifizierungsnummer, Gesamtbudget) und durchgeführten Projekten (Name, Projektnummer, Land, Sektor, Gesamtbudget) in einem maschinenlesbaren Format (XML) unter einer offenen Lizenz veröffentlichen sollten. Vgl. <https://iatistandard.org/en/iati-standard/>. Letzter Abruf: 22.09.2019.

von Steuergeldern möglich gemacht wird (Rechenschaftslegung). Daraus ergibt sich eine erhöhte Möglichkeit, Korruption und Steuerhinterziehung vorzubeugen beziehungsweise aufzudecken (Korruptionsvermeidung). Außerdem kann durch empirisch basierte Entscheidungsfindung auf Grundlage von Open Data die Effektivität von Projekten überprüft und durch die gezieltere Planung und Einsetzung von Projektmitteln und Ressourcen eine höhere Effizienz erzielt werden. In den Meilensteinen wird ebenso die Abstimmung strategischer Schritte mit der Zivilgesellschaft über ein Jahr hinweg betont (Partizipation). Zudem sind Fortbildungsveranstaltungen bezüglich IATI-Daten für entwicklungspolitische Akteure der deutschen Zivilgesellschaft angedacht. Da deutsche nicht-staatliche Akteure eine Vielzahl von Entwicklungsprojekten durchführen, aber bisher nicht verpflichtet sind, ihre Daten in diesem Format zu veröffentlichen, und daher gegebenenfalls ebenso Bedarf in der Nutzung der Daten für eigene Projekte besteht, ist dieser Aspekt als sehr positiv zu bewerten. Synergien können so genutzt und Vorhaben hinsichtlich ihrer Wirksamkeit im Vorhinein mit Erfahrungswerten abgeglichen werden. Das Projekt ist jedoch nicht neu. Seit dem 01. Januar 2013 veröffentlicht das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bereits Informationen zu laufenden, neu zugesagten oder kürzlich beendeten Projekten und Programmen in einem Visualisierungsportal.⁶¹ Dass dieses Projekt schon Jahre auch unabhängig von der NAP besteht, wurde von den Experten teilweise als Begründung angeführt, die Ambition des Projekts durchschnittlich mit einer 5,3 zu bewerten. Bei der Bewertung der Ambition sollte jedoch auch berücksichtigt werden, dass es sich um fünf sehr konkret verfasste Meilensteine handelt, deren Implementierung teilweise parallel verläuft, kurze Umsetzungsphasen enthält und eine Verbesserung des Status quo herbeiführen könnte – insbesondere hinsichtlich der verstärkten Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Zudem ist es laut der OGP möglich, eine Verbesserung laufender Verpflichtungen aus den vorherigen NAP anzustreben, und die Fortsetzung mindert nicht die Ambition des jeweiligen Ziels. Die Realisierbarkeit wurde bei 6,4 eingestuft. Insgesamt betrachtet deckt das Ziel definitorisch eine hohe Anzahl von OGP-Werten ab, ist ambitioniert, spezifisch, verständlich, messbar und zeitgebunden. Es

⁶¹ Vgl. offizielles Visualisierungsportal des BMZ:
http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/iati/index.jsp. Letzter Abruf: 22.09.2019.

ist sowohl innen- als auch außenpolitisch von Relevanz und trägt zur Lösungsfindung weltweit elementarer Herausforderungen bei.

Weiterentwicklung und Förderung des Open-Data-Umfelds

Die Verpflichtung zielt darauf ab, durch die Bereitstellung von offenen Daten der Bundesverwaltung mehr Transparenz zu schaffen. Dafür soll für die Bundesverwaltung eine Open-Data-Strategie entwickelt werden und die dafür geplanten Veranstaltungen sollen durch die Einbeziehung weiterer Akteure wie Zivilgesellschaft und Verbände, aber auch Journalisten, Start-ups und Wissenschaft partizipativ und kollaborativ durchgeführt werden. Die sieben Meilensteine umfassen ein breites Spektrum an geplanten Aktivitäten auf administrativer und politischer Bundes-, Länder- und Kommunalebene. Generell äußerten sich die Experten jedoch kritisch hinsichtlich der Open-Data-Strategie und dessen, was diese planen und umsetzen werde. Insbesondere wurde betont, dass sich Deutschland als internationaler Vorreiter in diesem Bereich etablieren wolle, dafür aber das nötige Verständnis in der Verwaltung oft noch fehle und deshalb gesetzliche Vorgaben nötig seien:

„Es klingt alles super – aber das schon seit zehn Jahren. Ich weiß aus Erfahrung, dass keine Strategie enthalten sein muss, auch wenn diese als solche draufsteht [...] Wir brauchen eine gesetzliche Vorgabe und deswegen eine Überarbeitung des Open-Data-Gesetzes, das mit extrem restriktiven Ausnahmen sagt: Jede Public-Sector-Information ist per default als Open Data zu behandeln und maschinenlesbar und für jede Nutzung ins Netz zu stellen! Und es sind eigentlich nur zwei Ausnahmen zulässig: Erstens: Personenbezogene Daten. Und zweitens: Sicherheitsbezogene Daten“ (Die Linke 2019, 33:37).⁶²

Die Ambition dieses Ziels wurde durchschnittlich mit 4,9 und die Realisierbarkeit mit 6,1 bewertet. Trotzdem bietet die Verpflichtung durch Veranstaltungen auf unterschiedlichen Ebenen und diverse Stakeholder das Potenzial, mehr Kenntnis und Akzeptanz für das Thema zu schaffen. Daher muss sie eher als der vorbereitende Schritt vor einer Novellierung des Open-Data-Gesetzes gesehen werden. Bei der Umsetzung gilt es aus diesem Grunde sorgfältig zu überlegen, wie die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure bei den jeweiligen Veranstaltungen konkret aussehen soll

⁶² Vgl. dazu Fleischers & Rothers (2017) Analyse zu Deutschlands Weg hin zu einer Vorreiterrolle in Open Data.

und wie Länder und Kommunen auch nach der geplanten Open-Data-Konferenz nachhaltig miteinbezogen werden können. Je nach letztendlicher Implementierung kann die Verpflichtung als mehr oder weniger ambitioniert eingestuft werden. Sie erfüllt jedoch definitiv die Kriterien Definition, Spezifität, Klarheit und Zeitgebundenheit. Mit insgesamt sieben Meilensteinen übersteigt sie die Vorgabe der OGP bezüglich der Messbarkeit, die ein Maximum von fünf Meilensteinen in einer Verpflichtung vorsieht.

Beteiligungsprozess zur Weiterentwicklung der Forschungs- und Innovationspolitik im Rahmen der Hightech-Strategie 2025

Die Verpflichtung legt den Fokus auf sechs bis acht Dialogveranstaltungen im Frühjahr 2020, deren Ergebnisse in die geplante Hightech-Strategie 2025 einfließen sollen. Die vier Meilensteine beziehen sich daher alle auf dieses Vorhaben und kennzeichnen nur die unterschiedlichen Phasen der Ideensammlung, Einordnung und Übergabe der Ergebnisse sowie das anschließende Feedback an die Teilnehmer. Im Gegensatz zu anderen Verpflichtungen laufen in diesem Projekt keine Maßnahmen parallel. Die Realisierbarkeit wird von den Experten daher mit 7,5 bewertet, die Ambition hingegen nur mit 4,4. Durch den transparenten Beteiligungsprozess und die Informationsgabe an die Öffentlichkeit durch Online-Partizipationsformen werden die OGP-Werte Transparenz und Partizipation angesprochen. Konkret sind die Dialogveranstaltungen zum einen an Personengruppen adressiert, die sich in ihrem beruflichen Kontext mit Forschungs- und Innovationssystemen auseinandersetzen, und zum anderen auch an zivilgesellschaftliche Akteure, die beispielsweise durch ehrenamtliches Engagement Kenntnisse auf diesem Gebiet haben. Dies ist als sehr positiv zu bewerten, da hierdurch der Gedanke von Open Government, Potenziale aus der Zivilgesellschaft zu nutzen und damit positive Synergien zu erzeugen, verankert wird. Ebenso positiv ist die Feedbackschleife am Ende des Prozesses. Ob der Beteiligungsprozess mit der bloßen Einholung von Meinungen und Expertise auf den Vorstufen von Partizipation bleibt oder den nächsten Schritt geht und durch aktive Mitbestimmung eine echte Partizipation ermöglicht, bleibt abzuwarten. Was ebenso offenbleibt, ist die Frage, welche Themen konkret behandelt werden. Die Eingrenzung auf die drei Handlungsfelder „Gesellschaftliche Herausforderungen, Zukunftskompetenzen und offene Innovations- und Wagniskultur“ schafft hier nur wenig Klarheit. Wünschenswert wäre es, wenn konkrete Problemstellungen aus dem Bereich Open Government aufgegriffen werden. Damit könnte die Verpflichtung einen direkten Beitrag dazu leisten, Open Government in

Deutschland stärker zu verankern. Grundsätzlich erfüllt die Verpflichtung das Kriterium Definition. Allerdings ist sie hinsichtlich der Spezifität und Klarheit ungenau, was teilweise die Messbarkeit beeinträchtigen könnte. Der zeitliche Rahmen erstreckt sich zudem nur über das Jahr 2020.

Bessere Rechtsetzung durch Beteiligung und Erprobung

Die Verpflichtung zielt auf eine verbesserte Praxisauglichkeit gesetzlicher Vorschriften ab und möchte sie verständlicher und leichter zugänglich machen. Sie richtet sich insbesondere an den OGP-Wert der Partizipation. Dies soll zum einen durch die aktive Beteiligung von betroffenen Bürgern sowie Unternehmen und Behörden geschehen, aber auch durch die Verbesserung der Information über Beteiligungsprozesse, die Entwicklung einer Strategie zur Stärkung der frühen Beteiligung sowie durch Fortbildungen von Beschäftigten in diesem Bereich. Unter den sechs Meilensteinen ist auch das Unterziel der elektronischen Verkündung von Gesetzen zu finden – sowie die Schaffung eines freien digitalen Zugangs zum Bundesgesetzblatt, was bereits 2017 begann und erst nach Ablauf des zweiten NAP im Januar 2022 enden wird. Das Ziel wurde hinsichtlich der Ambition mit einer 6,3 bewertet, unter anderem auch, weil es als eines der „konkretesten Ziele“ eingeschätzt wurde (Journalist 2019, 26:32). Die Realisierbarkeit wurde mit einer 7,3 bewertet:

„Es ist wichtig, in der Rechtsetzung experimenteller und partizipativer vorzugehen. Auch die Rechtsfolgenabschätzung auf eine offenere und partizipativere Basis zu stellen ist sehr gut. Die Verpflichtung steht an für sich allerdings relativ isoliert da; man hätte gut einen Technologiebezug miteinbringen können [...] Diese Debatten tauchen hier gar nicht auf oder laufen parallel“ (Berater 2019, 17:56).

Insgesamt ist die Verpflichtung quantitativ wie auch qualitativ sehr umfassend ausgearbeitet. Sie enthält sowohl Praxisbezug als auch evidenzbasierte Entscheidungsfindungsmöglichkeiten aufgrund der Auswertung von Studien. Es wäre wünschenswert, ebenso eine zentrale (Online-) Sprechstunde zur Beratung von Bürgern anzubieten oder eine Plattform einzurichten, auf der die Zivilgesellschaft die Möglichkeit hätte, die Verwaltung auf Unklarheiten in gesetzlichen Vorschriften aufmerksam zu machen, um langfristig eine verbesserte Verständlichkeit von gesetzlichen Regelungen zu erreichen. Das Ziel erfüllt die Kriterien Definition, Spezifität, Klarheit und zeitlicher Rahmen. Die Ambition ist hoch. Formell überschreitet die Verpflichtung mit sechs Meilensteinen die Vorgabe der OGP im Kriterium Messbarkeit.

Modellvorhaben Smarte LandRegion

Als relevantes OGP-Prinzip, an welches sich die Verpflichtung richtet, wird der Begriff Partizipation genannt. Der Innovationsaspekt wird ebenfalls angesprochen, jedoch ist dieser laut der OGP kein eigenständiges Prinzip, sondern kann in den jeweiligen Projekten mitberücksichtigt werden. Der Aspekt der Innovationsförderung lässt sich in der Förderung digitaler Projekte in den sieben Landkreisen finden. Die sechs Meilensteine lassen jedoch unklar, welche konkreten Partizipationsformen genutzt werden sollen. Vielmehr scheint es sich um ein reines Digitalisierungsprojekt zu handeln, das E-Government, aber nicht Open Government zuzuordnen ist. Zudem wird als Forschungspartner das Fraunhofer Institut für Experimentelles Software Engineering (IESE) gewählt und laut den Meilensteinen wurden keine bürgerschaftlichen Initiativen miteingebunden. Nach der Definition der OGP kann daher nicht von einem Projekt im Bereich Open Government die Rede sein. Das Projekt wurde von Experten in der Ambition mit 6,0 und der Realisierbarkeit mit 6,4 bewertet. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere die hohe Relevanz der Digitalisierung von ländlichen Gebieten – auch unabhängig von Open Government – als Generationsaufgabe betont (IT-PLR 2019, 38:25). Zudem wird angemerkt, dass dieses Projekt mit jenem Projekt der regOGL kooperieren könnte, auch wenn es von zwei unterschiedlichen Ressorts durchgeführt werde (Berater 2019, 18:10). Insgesamt betrachtet ist die Verpflichtung zwar relativ detailliert ausgearbeitet, messbar und zeitgebunden, auch wenn es über den Zeitraum des NAP hinausgeht und sechs statt höchstens fünf Meilensteine beinhaltet, jedoch erfüllt das Projekt nicht die definitorischen Voraussetzungen, um als Open Government bezeichnet werden zu können.

5.4.2 Ziele auf Länderebene

Insgesamt haben sich drei Bundesländer mit Verpflichtungen am zweiten NAP beteiligt. Drei der insgesamt fünf Verpflichtungen stammen dabei aus Nordrhein-Westfalen sowie jeweils eine aus Sachsen und Schleswig-Holstein.

Nordrhein-Westfalen 1: Infrastruktur und Rahmenbedingungen für Open Government in Nordrhein-Westfalen ausbauen

Die Verpflichtung zielt insbesondere auf die Schaffung technischer Angebote zur flächendeckenden und nachhaltigen Verbreitung von Open Government in Nordrhein-Westfalen ab. Sie richtet sich dabei durch die Bereitstellung von offenen Daten insbesondere an den OGP-Wert Trans-

parenz. Das Ziel umfasst insgesamt neun Meilensteine, die größtenteils präzise ausformuliert sind. Dabei wird die Einführung der vier offenen Standards OParl, Offener Haushalt, Open311 und XErleben als landesweite Standards thematisiert. Die befragten Experten schätzen die Detailtiefe der Verpflichtung und insbesondere die konkrete Benennung von einzuführenden Standards als sehr positiv ein (Journalist 2019, 31:55; Die Linke 2019, 45:38). Die Ambition der Verpflichtung wurde durchschnittlich mit einer 7,4 und die Realisierbarkeit mit einer 7,0 bewertet. Letztere hänge in dieser Verpflichtung vor allem mit der möglichen Finanzierung der geplanten Projekte zusammen:

„Letztendlich ist entscheidend: Gibt es dafür Geld oder nicht? Es wird so viel Geld für Digitales in NRW ausgegeben. Dann sollte es möglich sein, dort auch etwas zu investieren. Wenn es dafür nur ein paar Tausend Euro gibt, erreicht man nichts“ (OKNRW 2019, 26:36).

Neben den offenen Standards enthält die Verpflichtung ebenso die Entwicklung und Erprobung eines Konzeptes für ein Open-Government-Siegel. Diese Idee schätzt Rack insofern als vielversprechend ein, als feste Open-Government-Kriterien erarbeitet werden müssten (OGN b 2019, 1h 10:13). Allein dieser Prozess könnte als Werbung für das Thema fungieren und die Bekanntheit sowie fundierte Kenntnisse über Open Government steigern. Trotzdem sei in diesem Zusammenhang auch zu beachten, dass die Einhaltung der Kriterien regelmäßig überprüft werden müsse, um einem Open Washing vorzubeugen (ebd.). Insgesamt betrachtet erfüllt die Verpflichtung die Kriterien hinsichtlich Definition, Ambition und Verständlichkeit. Einzig die Meilensteine zur Schaffung vereinfachter Möglichkeiten für die Veröffentlichung von Daten über das zentrale Metadatenportal Open.NRW des Landes für Landes- und Kommunalbehörden könnten hinsichtlich der Spezifität der geplanten Aktivitäten noch deutlicher werden, um die Ergebnisse messbarer zu machen.

Nordrhein-Westfalen 2: Räume für Austausch und Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen schaffen

Die Verpflichtung setzt sich aus drei unterschiedlichen Meilensteinen zusammen: die Schaffung eines Ortes der Landesregierung für Austausch und Zusammenarbeit, die Schaffung eines Innovationslabors, in dem das Konzept einer Gov-Tech-Initiative entwickelt wird, und die Durchführung von Start-up-Pitches zu diesen Themen in der öffentlichen Verwaltung. Die Zusammenarbeit von Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft steht hier im Vordergrund, jedoch werden auch Elemente aus Open

Data und Partizipation miteingebunden. Die Ambition der Verpflichtung wurde mit einer 7,2 und die Realisierbarkeit mit 7,5 bewertet. Der Ansatz, physische Räume für Austausch und Zusammenarbeit zu schaffen, wurde von den Experten als sehr sinnvoll eingestuft:

„Da ist aber immer die Frage, inwiefern so ein Ort auch das Versprechen einlösen und wirklich dauerhaft Präsenz von Zivilgesellschaft schaffen kann. In NRW sieht es durch den Verein OKNRW, zumindest wenn er gut eingebunden wird, von außen gut aus, da es eine zivilgesellschaftliche, gut organisierte Herangehensweise an das Thema gibt“ (Journalist 2019, 33:38).

Positiv ist ebenso zu erwähnen, dass sich bei der Gov-Tech-Initiative zukünftig am europäischen Ausland, wie Schottland und Polen, orientiert werden soll und so Erfahrungswerte genutzt werden könnten. Dies führt im besten Fall zu einer sehr effektiven und effizienten Durchführung des Projekts und der Einsparung von Zeit und finanziellen Ressourcen. Gegebenenfalls können Synergien mit den regOGL entstehen und sich daran teilnehmende Kommunen auch mit dem geplanten Innovationslabor in Nordrhein-Westfalen austauschen. Obwohl diese Verpflichtung quantitativ weniger Meilensteine als die vorherige Verpflichtung des Bundeslandes aufweisen kann, ist sie dennoch in hohem Maße definiert und ambitioniert sowie spezifisch, verständlich, messbar und zeitgebunden.

Nordrhein-Westfalen 3: Datensouveränität stärken

Die Verpflichtung ist durch die Förderung der Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten (Open Government Data) an den OGP-Wert Transparenz adressiert. Im Mittelpunkt stehen die Erarbeitung und anschließende Veröffentlichung einer Handreichung zur Sicherstellung von Datensouveränität. Hofmann betont die Relevanz der Verpflichtung:

„Wir glauben, dass es ganz wichtig ist, dass sich Kommunen mit dem Thema aktiv beschäftigen und dass sie nicht in eine Entwicklung hineintaumeln, durch die immer mehr Daten auf globalen Plattformen gesammelt werden und Kommunen dadurch ihre Selbstverwaltung und Handlungsfreiheit einbüßen. Auch glauben wir, dass sich Kommunen damit beschäftigen und überlegen sollten, welche Dimensionen und Handlungsfelder es gibt, kommunale Datensouveränität aufrecht-erhalten zu wollen. Also: Welche Art von Software darf man einsetzen? Welche Art von Kooperationen darf man eingehen oder nicht eingehen? Wo soll man seine Daten abspeichern? Darüber gibt es ganz wenig Wissen“ (OKNRW 2019, 11:28).

Auch diese Verpflichtung erreichte hohe durchschnittliche Werte in der Ambition (7,1) sowie in der Realisierbarkeit (7,8). Hervorgehoben wurde der Aspekt, dass die Verpflichtung eine Anerkennung der Hindernisse darstelle, die bei Open Data durch beispielsweise Urheberschutzrechte bestehe:

„Viele Datenbanken haben auch Spezialgesetze und fallen damit nicht unter das Open-Data-Gesetz – leider! Aber die Anerkennung dieser Schranken finde ich gut und ich bin gespannt, was dabei herauskommt“ (Journalist 2019, 36:02).

Auch die letzte Verpflichtung Nordrhein-Westfalens erfüllt alle Kriterien und ist damit ausreichend definiert, ambitioniert, spezifisch, verständlich, messbar und zeitgebunden.

Sachsen: Weiterentwicklung und fortschreibende Etablierung des Beteiligungsportals des Freistaates Sachsen

Das bereits bestehende Beteiligungsportal in Sachsen soll im Rahmen dieser Verpflichtung inhaltlich und technisch weiterentwickelt werden. Es dient zum einen der Information der Zivilgesellschaft (Transparenz) sowie zum anderen ihrer Mitwirkung an Willens- und Entscheidungsfindungen in öffentlichen Belangen (Partizipation). Die Ambition wurde von den Experten bei 6,0 und die Realisierbarkeit bei 6,4 eingeschätzt. Angemerkt wurde, dass die Meilensteine rein klassische E-Government-Komponenten im Sinne der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen enthalten würden und das Thema Offenheit in den Meilensteinen selbst nicht verankert sei. Die angestrebte Nachnutzung von anderen Ländern wurde hingegen als sehr positiv eingeschätzt (Journalist 2019, 38:08; Die Linke 2019, 47:00). In der Beschreibung der Verpflichtung wird eine breite Palette an möglichen Partizipationsverfahren angeführt. Dies umfasst formelle Beteiligungsverfahren, Dialogverfahren, Online-Umfragen, Ereignismelder und Veranstaltungen. Diese Prozesse sind jedoch eher den drei Vorstufen von Partizipation – Informieren, Meinung erfragen und Lebensweltexpertise einholen (vgl. Abschnitt 3.2) – zuzuordnen. Dies entspricht den Kriterien von Partizipation der OGP, welche sich vor allem auf Dialog und Feedback beziehen. Trotzdem wäre es wünschenswert, diese Prozesse noch inklusiver zu gestalten und echte Beteiligung in Form von Mitbestimmung und der Übertragung von Entscheidungskompetenz zuzulassen. Bezüglich der Zeitgebundenheit fällt auf, dass vier der fünf Meilensteine bereits bis spätestens zum 30. April 2020 durchgeführt werden sollen. Eventuell gäbe es ab diesem Zeitpunkt die Möglichkeit, im fünften Meilenstein „Allgemeine

Weiterentwicklung“ noch weitere Open-Government-Themen zu verfolgen. Insgesamt enthält die Verpflichtung wichtige Grundbausteine für die Implementierung von Open Government. Jedoch sollten für eine größere Passgenauigkeit hinsichtlich Definition und Ambition die Themen Offenheit und echte Partizipation in den Blick genommen werden.

Schleswig-Holstein: Open Source Software in der öffentlichen Verwaltung

Die Verpflichtung Schleswig-Holsteins hat in einem ersten Schritt das Ziel, eine Online-Plattform bereitzustellen, auf der zivilgesellschaftliche Vertreter die im Auftrag des Landes entwickelte Open Source Software (OSS) einsehen, kommentieren und diskutieren können. Sven Thomsen, Leiter der Abteilung Digitale Agenda und IT-Management im Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND), betont den kollaborativen Charakter der Plattform:

„Wir wollen Werkzeuge für eine kollaborative Weiterentwicklung anbieten und eine Community aufbauen, die sich für Verwaltungsinformatik oder den Open-Source-Quellcode eines unserer Fachverfahren interessiert und Interesse daran hat, das weiterzuentwickeln. [...] Wir bieten dafür einen möglichst niedrighschwelligsten Einstieg und ein Ausprobieren unserer Systeme und Tools an und ermuntern dazu, Verbesserungsvorschläge zu machen. Entweder natürlich-sprachlich oder im Sinne von Quellcodes. Im Prinzip versuchen wir ein GitHub für Schleswig-Holstein aufzusetzen und allen eine Anlaufstelle zu bieten, die sich für Informatik in der Verwaltung interessieren“ (MELUND 2019, 19:42).⁶³

Zudem soll die Verwendung des Open-Documents-Formats und von Libre-Office als Standard auf Verwaltungsarbeitsplätzen erprobt und bis Dezember 2020 sollen Quellcodes zu insgesamt zehn Fachverfahren veröffentlicht werden. Die Verpflichtung richtet sich zum einen an den OGP-Wert Transparenz, indem eine proaktive Veröffentlichung von staatseigenen OSS-Ansätzen angestrebt wird. Durch die Mitwirkung der Zivilgesellschaft mittels des Einbringens von Lösungsvorschlägen im Bereich von OSS-Lösungen wird eine indirekte Mitbestimmung zugelassen. Damit bietet die Online-Plattform eine Schnittstelle zu echter Partizipation. Insbesondere wird in der Verpflichtung auch der Technologie- und Innovationsaspekt ange-

⁶³ Der Onlinedienst GitHub stellt Software-Projekte zur Weiterentwicklung auf seinen Servern bereit: <https://github.com/>. Letzter Abruf: 01.12.2019.

sprochen. Die Verpflichtung wurde durch die Experten in der Ambition mit einer 7,5 und die Realisierbarkeit mit einer 7,0 bewertet.

„Die Meilensteine sind sehr konkret. [...] Zudem geht die Veröffentlichung der Quellcodes mit über fünf Fachverfahren weit über das typische E-Government hinaus. Hier wurden Open Government und Open Source zusammengebracht“ (Journalist 2019, 40:18).

Thomsen beschreibt als Ziel der Verpflichtung auch, dass einer Politikmüdigkeit entgegengewirkt werden könne, indem die Zivilgesellschaft, aber auch die Privatwirtschaft durch transparente Prozesse einen Einblick bekomme, wie Verwaltung arbeite (MELUND 2019, 23:53). Außerdem könne die Verwaltung den Mehrwert von externen Lösungsvorschlägen nutzen:

„Durch stärkeres Bürgerengagement bekommen Sie bessere Lösungen, denn Sie hören mehr Stimmen und Meinungen. Klar, dass diese Vielfalt auch organisiert werden muss. Wichtig ist aber, dass damit belastbarere Ergebnisse erzielt werden“ (ebd.).

Die Verpflichtung bietet einen Weg, OSS kollaborativ und bedürfnisorientiert weiterzuentwickeln. Die Herausforderung besteht jedoch darin, durch Kommunikationsmaßnahmen eine ausreichende Anzahl von kompetenten Lösungsvorschlägen einzuholen und diese systematisch zu integrieren. Neben der Inklusion von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft könnte hier auch an Kooperationen mit Hochschulen und Universitäten gedacht werden. Insgesamt erfüllt die Verpflichtung die Kriterien Definition, Spezifität, Klarheit, Messbarkeit sowie Zeitgebundenheit und verfügt über eine hohe Ambition.

5.5 Zwischenfazit

In den nachfolgenden Abschnitten wird zuerst die Themenverteilung im NAP sowie anschließend die Beteiligung von Ländern und Kommunen reflektiert.

5.5.1 Verteilung der Themenfelder

Bei der thematischen Zuordnung der Verpflichtungen zu den Open-Government-Attributen Transparenz, Partizipation, Zusammenarbeit und offene Daten werden Schwerpunkte deutlich. Transparenz und Partizipation werden in einem Großteil aller Ziele aufgegriffen, die Themen Zusammen-

arbeit und Open Data dagegen nur in etwa der Hälfte der Ziele. Weitere benannte Kriterien sind Innovation, Rechenschaftslegung und Korruptionsvorbeugung. Tabelle 2 veranschaulicht dies, indem mit einem Kreuz gekennzeichnet wird, ob das jeweilige Thema durch die Verpflichtung vollständig aufgegriffen wird.

| | | Partizipation | Transparenz | Zusammenarbeit | Offene Daten | Sonstiges |
|----------------------------------|---------------------|---------------|-------------|----------------|--------------|--|
| Ziele der Bundesregierung | | | | | | |
| 1 | regOGL | X | X | | X | Rechenschaftslegung |
| 2 | Dialog Außenpolitik | X | X | | X | |
| 3 | Jugendbeteiligung | (X) | (X) | | | |
| 4 | E-Gov.-Agentur | (X) | (X) | | X | Innovation |
| 5 | Transparenz EZ | X | X | X | (X) | Rechenschaftslegung, Korruptionsvorbeugung |
| 6 | Open-Data-Umfeld | (X) | X | X | (X) | |
| 7 | Hightech 2025 | (X) | (X) | | | |
| 8 | Rechtsetzung | X | (X) | | | |
| 9 | Smarte LandRegion | (X) | | | | Innovation |
| Ziele der Bundesländer | | | | | | |
| 1 NRW | Infrastruktur | | X | X | | |
| 2 NRW | Räume f. Austausch | (X) | | (X) | X | |
| 3 NRW | Datensouveränität | | X | X | | Innovation |
| 4 SN | Beteiligungsportal | X | X | | | |
| 5 SH | OSS | X | X | X | X | Innovation |

Tabelle 2: Verteilung der Themenfelder im zweiten NAP (eigene Darstellung)

Ein Kreuz in Klammern kennzeichnet, dass das jeweilige Thema zwar angesprochen, aber unzureichend behandelt wird, da zur definitorischen Erfüllung des Kriteriums noch weitere Elemente fehlen. Bei Zielen, die nur Kreuze mit Klammern enthalten, stellt sich die Frage, ob überhaupt von Verpflichtungen im Sinne von Open Government gesprochen werden kann. Jedoch kommt es hier letztendlich auf die Implementierung der in den Verpflichtungen enthaltenen Meilensteine an. In diesem Zusammenhang darf ebenso nicht vergessen werden, dass die Teilnahme an dem zweiten NAP gerade für neu hinzugekommene Ressorts einen Lernprozess darstellt

und die Motivation aufrechterhalten werden sollte, die geplanten Projekte so ambitioniert wie möglich umzusetzen. Als Schwachpunkt, den es bei der Umsetzung der Verpflichtungen besonders zu beachten gilt, wurde das fehlende Verständnis von echten Partizipationsformen sowie der definitiven Abgrenzung von E-Government zu Open Government deutlich. Des Weiteren sind zwar alle Ziele verständlich und zeitgebunden formuliert, jedoch lässt die fehlende Spezifität teilweise keine Messbarkeit hinsichtlich der Erfüllung der Meilensteine zu und die Einschätzung bezüglich Realisierbarkeit und Ambition ist damit ebenso erschwert. Die Ziele unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Ambition. Wie sich bei der Analyse der einzelnen Verpflichtungen zeigte, wurden die Ziele der Bundesländer von den befragten Experten generell als ambitionierter als die Ziele der Bundesregierung eingeschätzt. Da das föderale Kapitel zum ersten Mal enthalten war, soll dieses in dem nachfolgenden Abschnitt nochmals explizit thematisiert werden.

5.5.2 Beteiligung von Ländern und Kommunen im föderalen Kapitel

Die erstmalige Teilnahme von Bundesländern an dem zweiten NAP wurde von den befragten Experten als sehr positiv bewertet. Jedoch wurde bemängelt, dass nur drei von sechzehn Bundesländern Verpflichtungen eingebracht hätten und hier Verbesserungsbedarf bestehe. Daher sollen im Folgenden wichtige Punkte, die diesbezüglich in den Expertengesprächen aufkamen, reflektiert und analysiert werden. Grundsätzlich besteht eine große Relevanz, Länder und Kommunen gleichermaßen einzubinden, denn nur dann kann in einem föderalen Bundesstaat wie in Deutschland tatsächlich von einem „NAP“ im eigentlichen Wortsinn gesprochen werden (Bundesregierung 2019e, S. 48). Deutschland ist unter den insgesamt 79 Mitgliedstaaten der OGP nicht der einzige föderal ausgerichtete Staat.⁶⁴ Trotzdem ist der Fokus bisher auf bundesstaatliche Ansätze ausgerichtet, wie ein Experte aus der Verwaltung deutlich macht:

„Es ist generell in der OGP nicht geklärt, wie man unterliegende Ebenen einbindet. Deshalb ist es für uns auch schwierig und wir müssen jetzt selbst eine Idee in Deutschland entwickeln.“

⁶⁴ Auch Gründerstaaten der OGP, wie die USA, Brasilien oder Mexiko, sind insoweit föderalistisch organisiert, als einzelne Gliedstaaten über eine begrenzte Eigenständigkeit und Staatlichkeit verfügen, aber zu einer übergreifenden Gesamtheit zusammengeschlossen sind. Vgl. Definition nach Schuppert 2012, S. 226.

Erschwerend kommt hinzu, dass Föderalismus nicht als einheitliches Konstrukt betrachtet werden kann, sondern dass sich auch in OGP-Mitgliedstaaten mit prinzipiell föderalistischen Systemen die Strukturen, Eigenständigkeiten und Staatlichkeit der einzelnen Gliedstaaten unterscheiden können (von Beyme 2007). Neben der fehlenden Vergleichbarkeit mit anderen Ländern bestehe in Deutschland durch die föderale Struktur die Problematik, dass die Bundesregierung nicht direkt auf Kommunen zugehen könne, besonders nicht ohne die Zustimmung der jeweiligen Landesregierung, wie Dr. Plate betont:

„Wir müssen uns zu einem gewissen Grad auf die Länder verlassen, dass sie es auf kommunaler Ebene weitergeben. Wenn das nicht passiert, dann sind uns die Hände gebunden“ (BKAmT 2019, 41:20).

In diesem Zusammenhang nennt er ebenso den Punkt, dass es bislang keinen geeigneten Gremienstrang im Geflecht von Bund und Ländern gebe, der in der Lage sei, das Thema mit hinreichender Auseinandersetzung auf impact zu besprechen (BKAmT 2019, 38:32). Der IT-Planungsrat wurde von verschiedenen Experten als unpassend für die Einbindung von Ländern und Kommunen eingeschätzt. In einem anonymen Kommentar aus der Verwaltung wird angeführt, dass der IT-Planungsrat ein „völlig falsches Organ“ für die Einbindung von Ländern und Kommunen sei, da ihm das passende Mandat und das Verständnis für Open Government fehle. Der Fokus liege auf Digitalisierung, Standardsetzung sowie der Kompatibilität von IT-Systemen – Beteiligung spiele dabei keine Rolle. Die einzige Schnittstelle zu Open Government sei in diesem Gremium Open Data. Diese beiden Themen würden jedoch oft gleichgesetzt. Auch Peters und Rack vom OGN schließen sich dieser Einschätzung an und betonen, dass die starke Kopplung an die IT eher kontraproduktiv sei, da es das Verständnis von Open Government darauf einschränke (OGN a 2019, 34:42; OGN a 2019, 20:14). Neben der thematischen Ausrichtung wurde ebenso angemerkt, dass durch die hohe Auslastung des IT-Planungsrates mit anderen Themen Open Government teilweise nicht ausreichend behandelt werden könne:

„Der IT-Planungsrat ist im Prinzip eine Fachministerkonferenz für Digitalisierung und IT. Dort gibt es feste Abläufe, Fristen und Berichte und eine hohe Menge an Themen, die auch bearbeitet werden müssen. Von daher fällt es schwer, das Thema so prominent zu halten, dass man das Ganze energisch und mit viel Beteiligung verfolgen könnte“ (MELUND 2019, 15:02).

Lühr betont als Vorsitzender des IT-Planungsrates selbst, dass sich das Gremium seinem Eindruck nach mit einer großen Beanspruchung durch die Implementierung des Online-Zugangsgesetzes (OZG)⁶⁵ konfrontiert sehe (IT-PLR 2019, 12:50) und daher der IT-Planungsrat zwar ein unterstützender Partner in der Implementierung von Open Government sein könne, aber kein Motor, um die Orientierung zu diesem Themengebiet auf kommunaler Ebene voranzutreiben (IT-PLR 2019, 16:20). Ein weiterer Punkt, der bei der Einbindung von Ländern und Kommunen von mehreren Experten hervorgehoben wird, ist die Tatsache, dass auf der Kommunalebene die verfügbaren finanziellen und damit auch personellen Ressourcen für das Thema Open Government gering seien, was die Implementierung von Projekten in diesem Bereich erschwere (BKAmT 2019, 40:41, OGN a 2019, 33:07). Dr. Wewer weist darauf hin, dass Open Government nach wie vor zu den „Küraufgaben“ gehöre, für die in Kommunen wenige Kapazitäten vorhanden seien. Es fehle allgemein an dem Verständnis davon, wie ausgelastet eine Landes- oder Kommunalverwaltung konkret sein und die jeweiligen Haushaltslagen tatsächlich aussehen würden (GW 2019, 50:20). Im nachfolgenden Kapitel wird nun eine Bewertung des zweiten NAP vorgenommen, zudem werden Handlungsempfehlungen abgeleitet.

⁶⁵ Das OZG sieht vor, dass bis 2022 Bund, Länder und die Kommunen alle Verwaltungsleistungen in Deutschland über Verwaltungsportale auch digital anbieten und diese Portale zu einem Verbund verknüpfen (vgl. BMJV/BfJ 2017).

6 Bewertung und Handlungsperspektiven

Zur Bewertung des Konsultationsprozesses des zweiten NAP sowie seiner konkreten Ausgestaltung wird im folgenden Abschnitt eine SWOT-Analyse aufgestellt (vgl. Tabelle 3). Anschließend erfolgt die Benennung von aktuellen Problemen und Herausforderungen für die Umsetzung des zweiten NAP sowie für das deutsche Open-Government-Umfeld, bevor schlussendlich Handlungsempfehlungen für einzelne Akteure abgeleitet werden.

6.1 SWOT-Analyse des zweiten Nationalen Aktionsplans

Stärken

- Online- sowie Offline-Beteiligung im Konsultationsprozess
- Wechsel der Zuständigkeit an das Bundeskanzleramt
- Neues föderales Kapitel
- Förderprogramme mit regionalem Fokus
- Gut ausgearbeitete Schwerpunkte
- Höhere Ambition im Vergleich zum ersten NAP

Schwächen

- Hürden im Konsultationsprozess
- Übernahme weniger Vorschläge der Zivilgesellschaft
- Fehlende Professionalisierung der Zivilgesellschaft
- Ambition der Ziele ist nicht hoch
- Zielen fehlt teilweise der Bezug zu Open Government
- Fehlende Gesamtstrategie
- Niedrige Beteiligung der Länder

Chancen

- Fokus auf Transparenz und Partizipation
- Verstärkte Einflussnahme von Ländern und Kommunen
- Innovationskraft für Politik
- Mehr Öffentlichkeitswirksamkeit
- Entwicklung einer Open-Government-Strategie

Risiken

- Zukünftig geringere Beteiligung der Zivilgesellschaft
- Keine ambitionierte Umsetzung
- Fehlendes einheitliches Verständnis und fehlende Bekanntheit der Thematik
- Ressourcenmangel
- Fehlerkultur der Verwaltung
- IT-Planungsrat als ungeeignetes Gremium

Tabelle 3: SWOT-Analyse des zweiten NAP (eigene Darstellung)

6.1.1 Stärken

Der Konsultationsprozess des zweiten NAP erfolgte primär online und gestaltete sich dadurch inklusiver und transparenter als die Erstellung des ersten NAP (vgl. Abschnitt 5.1). Die seit März 2019 in Betrieb genommene Website informierte über anstehende Termine und dokumentierte zudem die daraus entstandenen Ergebnisse. Der Wechsel der Zuständigkeit für die Koordinierung des OGP-Prozesses vom BMI zum Bundeskanzleramt im Sommer 2018 ist aus thematischer Sicht passender. Zudem betont es, auch

durch die Ankündigung des Aktionsplans in einem podcast durch Angela Merkel, den Stellenwert des Vorhabens (vgl. Abschnitt 4.1.1). Das föderale Kapitel stellt eine große Stärke des zweiten NAP dar (OGN b 2019, 97:44, OKNRW 2019, 34:41). Die Bedeutung des Themas Open Government für die Landes- und Kommunalebene wird unterstrichen und, unabhängig von den Verpflichtungen des Bundes, erstmalig durch konkrete Projekte auf diesen regionalen Ebenen verankert. Positiv werden vom OGN bei den Verpflichtungen des Bundes die Förderprogramme für Kommunen der regOGL und Smarte LandRegion hervorgehoben, auch wenn die Fördersummen und Reichweite noch zu gering seien (OGN a 2019, 38:28). Bei der Analyse des zweiten NAP zeigte sich, dass einige Verpflichtungen sowie thematische Bereiche durchaus weit entwickelt sind und das Konzept Open Government durchdrungen und durch teilweise mehrere Kriterien aufgegriffen wurde. Von zwölf befragten Experten schätzten zehn den zweiten NAP grundsätzlich als ambitionierter als seinen Vorgänger ein (vgl. Abschnitt 5.2).

6.1.2 Schwächen

Bezüglich der Offline-Beteiligung im Konsultationsprozess wurde von den Experten aus der Zivilgesellschaft kritisiert, dass die Termine der Treffen sehr kurzfristig kommuniziert worden seien und ausschließlich in Berlin stattgefunden hätten. Dadurch, dass sich die Veranstaltungen auf wenige Stunden beschränkt hätten, hätten Kosten und Nutzen für eine Anreise in keinem Verhältnis gestanden, weshalb wenige zivilgesellschaftliche Akteure, die nicht selbst in Berlin wohnhaft seien, teilgenommen hätten (OGN b 2019, 19:04, OKNRW 2019, 16:57). Laut dem OGN wäre eine Förderung durch Reisekostenerstattung für Teilnehmer aus der Zivilgesellschaft sinnvoll, da auch für die Begleitung des Konsultationsprozesses durch Capgemini Gelder zur Verfügung gestanden hätten (OGN a 2019, 11:02).⁶⁶ Bei der Online-Konsultation ist zudem anzumerken, dass sich diese nur über vier Wochen und nicht über den gesamten Zeitraum des Konsultationsprozesses erstreckte. Als weiterer Kritikpunkt wurde angebracht, dass nur wenige zivilgesellschaftliche Vorschläge in den zweiten NAP aufgenommen worden seien:

⁶⁶ Vgl. auch <https://opengovpartnership.de/zweiter-nationale-aktionsplan/>. Letzter Abruf: 15.11.2019.

„Auch sehr gut ausgearbeitete Vorschläge, die zum Teil schon auf EU-Ebene realisiert sind, haben es nicht in den NAP geschafft. Sollte das im dritten Konsultationsprozess so weitergehen, werden die Kohärenz und Legitimität des Prozesses untergraben“ (Journalist 2019, 53:40).

Zu diesen fundiert konzipierten Vorschlägen wurden die Öffnung des Transparenzregisters, die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters sowie die Implementierung einer legislativen Fußspur bei Gesetzesentwürfen genannt (vgl. Abschnitt 5.2).⁶⁷ In den Expertengesprächen kristallisierte sich jedoch auch heraus, dass Verbesserungsbedarf im Vorgehen der Zivilgesellschaft besteht. Es wurde deutlich, dass das teilweise fehlende Verständnis hinsichtlich Verwaltungsvorgängen und der tatsächlichen Umsetzbarkeit von Vorschlägen zu nicht realisierbaren Ansprüchen führen kann (BKAm 2019, 33:29; GW 2019, 10:20). Der zweite NAP wurde zwar von einer Mehrheit der Experten als grundsätzlich ambitionierter gegenüber dem ersten eingeschätzt, jedoch wurde die Ambition der einzelnen Verpflichtungen, insbesondere auf Bundesebene, eher niedrig bewertet. Zudem wurde bemängelt, dass es an Kohärenz und einer Gesamtstrategie im Aktionsplan fehle und die einzelnen Verpflichtungen eher zusammenhangslos im Aktionsplan addiert seien (Die Linke 2019, 51:05; IT-PLR 2019, 53:44). Auch sehe man es dem Konstrukt an, dass es vom Bundeskanzleramt zusammengehalten werde und es keine echte Ressortzusammenarbeit gebe (Berater 2019, 31:47). Ebenso wurde die geringe Anzahl an neuen Verpflichtungen angemerkt sowie die Tatsache, dass nicht alle Verpflichtungen tatsächlich Open Government verfolgen würden (Journalist 2019, 51:23). Auch wenn die Einführung des föderalen Kapitels positiv zu sehen sei, so sei die finale Beteiligung von nur drei Bundesländern trotzdem als gering zu bewerten (GW 2019, 45:30, BKAm 2019, 42:09, OKNRW 2019, 19:00).

6.1.3 Chancen

Die Chancen des zweiten NAP leiten sich vorrangig aus der zukünftigen Implementierung seiner aufgezeigten Stärken ab. Wie die Analyse des Aktionsplans zeigte, fokussieren die enthaltenen Verpflichtungen insbeson-

⁶⁷ Die Orientierung an der EU-Ebene bezieht sich insbesondere auf das EU-Transparenzregister beziehungsweise EU-Lobbyregister. Dies umfasst eine öffentlich zugängliche Datenbank des Europäischen Parlaments sowie der Europäischen Kommission zur Registrierung von Interessenvertretern. Vgl. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>. Letzter Abruf: 28.11.2019.

dere die Kriterien Transparenz und Partizipation (vgl. Abschnitt 5.3.1). Daher bieten sie durch die Umsetzung der jeweiligen Meilensteine im Bereich Transparenz die Chance, durch nachvollziehbare Verhaltensweisen und Open Data Synergien in den Verwaltungsvorgängen zu nutzen und dadurch die Effizienz und Effektivität von Vorhaben im öffentlichen Sektor zu stärken (Alzamil & Vasarhelyi 2019). Zudem ergibt sich dadurch die Gelegenheit, Informationen über das Handeln von Regierung und öffentlicher Verwaltung für die Zivilgesellschaft verständlich darzulegen und so einerseits das Vertrauen zu stärken und andererseits Politikmüdigkeit entgegenzuwirken, indem Interesse am staatlichen Handeln geweckt wird (OECD 2017b, S. 105 ff.; OGN b 2019, 09:28; MELUND 2019, 23:53). Durch die Verpflichtungen im Bereich der Partizipation werden die Belange der Zivilgesellschaft verstärkt in den Blick genommen und Vorhaben können zielgerechter und stärker bedürfnisorientiert umgesetzt werden. Die Beteiligung und Einbringung von Vorschlägen zivilgesellschaftlicher Akteure können ebenso neue Impulse für die öffentliche Verwaltung bedeuten und Interdisziplinarität sowie Praxisnähe fördern (MELUND 2019, 23:53). Als weitere Chance ist die potenziell verstärkte Einflussnahme von Ländern und Kommunen im staatlichen Handeln hervorzuheben. Durch das föderale Kapitel haben die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein die Möglichkeit ergriffen, Open Government zwei Jahre in den von ihnen verfassten Verpflichtungen zu testen und vom gegenseitigen Austausch zu profitieren. Durch die daraus entstandene Expertise in diesem Bereich können Länder und Kommunen mehr Einfluss in zukünftigen Debatten um Open Government wahrnehmen. Für die 13 Bundesländer, die sich nicht beteiligten, ergibt sich die Möglichkeit, die Umsetzung von Open-Government-Vorhaben auf regionaler Ebene zu verfolgen und Anregungen durch die Erfahrungen der drei Vorreiter zu bekommen. Optimalerweise nutzen sie die Chance, bis zum dritten NAP selbst Ideen für mögliche Verpflichtungen zu entwerfen. Grundsätzlich bietet der zweite NAP, je nach Ambition der Implementierung, eine große Innovationskraft für die Politik (IT-PLR 2019, 54:17). Durch das steigende Bekanntwerden der Teilnahme an der OGP ergibt sich die Chance, mittels einer offenen Art und Weise auf Probleme aufmerksam zu machen und sie auf interdisziplinäre Weise anzugehen (BKAmT 2019, 43:12). Bei der Umsetzung der Ziele gilt es, Zusammenhänge zu erkennen und sich im Sinne ebenen- und projektübergreifender Zusammenarbeit einer Gesamtstrategie für Open Government in Deutschland anzunähern, die im dritten NAP bereits umgesetzt werden könnte (vgl. Abschnitt 6.3).

6.1.4 Risiken

Durch das Aufgreifen von nur wenigen zivilgesellschaftlichen Vorschlägen im zweiten NAP schätzen die befragten Experten es teilweise als Risiko ein, dass zukünftig zivilgesellschaftliche Akteure aus diesem Grund nicht mehr am Konsultationsprozess teilnehmen könnten (Die Linke 2019, 51:54). In diesem Zusammenhang wird ebenso das Risiko gesehen, zivilgesellschaftliche Akteure auf fachlicher und räumlicher Ebene weiterhin eher selektiv einzubeziehen. Stattdessen müssten auch Akteure außerhalb des Open-Data-Umfelds und der „Berliner Glocke“ aktiv eingeladen werden (ebd.). Als weiteres Risiko wurde bei der Umsetzung des zweiten NAP die Gefahr genannt, hinter den eigenen Zielen und Erwartungen doppelt zurückzubleiben:

„Zum einen, weil man sich das Ziel nicht weit genug gesteckt hat, und zum anderen, weil man im Prinzip auf dem Weg zu diesem nicht sehr ambitionierten Ziel die Hindernisse noch unterschätzt oder so tut, als kenne man sie nicht“ (Berater 2019, 34:32).

Ein Punkt, der auch in Zukunft eine Schwierigkeit darstellen dürfte, ist das fehlende einheitliche Verständnis bezüglich Open Government und seines vermeintlichen Synonyms offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Diese Unsicherheit im Umgang mit dem Begriff kann neben der Gleichsetzung zu dem Konzept E-Government und unterschiedlichen Auffassungen von echter Partizipation auch dazu führen, ein Open Washing zu betreiben, indem Vorhaben als „offen“ deklariert werden, ohne die Kriterien tatsächlich zu erfüllen (OGN a 2019, 39:58). Die Verwässerung des Begriffs hängt eng mit der generellen Unbekanntheit des Konzeptes Open Government auf Verwaltungsebene, aber auch in der Öffentlichkeit zusammen. Diese führt wiederum auch dazu, dass sich mit der Relevanz des Konzeptes und seinen Potenzialen nicht ausreichend auseinandergesetzt wird, im Regierungs- und Verwaltungshandeln keine normative Verpflichtung erfolgt und daher auch bei der Organisation der Ressourcen wenig berücksichtigt wird. Insbesondere auf Kommunalebene bedeutet dies eine Knappheit an finanziellen und personellen Ressourcen bei Projekten, die Open Government betreffen, und das Risiko des Abbruchs von Projekten ohne weitere Unterstützung (Beck & Stember 2019, S. 74). Andererseits darf ebenfalls nicht vergessen werden, dass auch bei der korrekten Implementierung von Open Government Dinge beachtet werden müssen. Wenn Offenheit und Transparenz richtig umgesetzt werden, macht dies das Regierungs- und Verwaltungshandeln angreifbarer. Es fordert die bisherige

Verwaltungskultur heraus, indem offener mit Fehlern umgegangen werden muss:

„Wenn wir nicht an der Fehlerkultur der öffentlichen Verwaltung arbeiten, kommen wir in ein Dilemma. Das führt dazu, dass die Verwaltung vorsichtiger wird, wenn sie die Erfahrung macht, dass sie bloßgestellt wird, sollte sie nicht alles hundertprozentig richtig durchführen. Wenn sich hier nicht eine Verwaltungskultur im Sinne einer delivery oriented government ändert und sich eine andere Fehlerkultur etabliert, wird nach wenigen Fehlentscheidungen die transparente Arbeit eingestellt werden“ (MELUND 2019, 26:05).

Als weiteres Risiko kann die schwierige Einbindung von Ländern und Kommunen gesehen werden. Der IT-Planungsrat wurde von den befragten Experten als ungeeignetes Gremium eingeschätzt, unter anderem, weil es sich um ein sehr „technokratisches Medium“ handele (OGN a 2019, 34:42). Auch die Vielfalt der dort zusammenlaufenden Themenfelder sowie die arbeitsaufwändige Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes würden die Fokussierung auf Open Government erschweren (IT-PLR 2019,12:30). Hier gilt es, eine passende Lösung zu finden, welche den direkten Austausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen fördert und letztere verstärkt animiert, sich in den dritten NAP einzubringen. Nachdem nun die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des zweiten NAP analysiert wurden, erfolgt im nächsten Abschnitt die Synthese der aktuellen Probleme und Herausforderungen für die erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung dieses und zukünftiger NAP sowie für die Förderung des Open-Government-Umfelds in Deutschland generell.

6.2 Aktuelle Probleme und Herausforderungen

Bei den aktuellen Problemen und Herausforderungen muss unterschieden werden, ob diese eine direkte Auswirkung auf die erfolgreiche Umsetzung des aktuellen sowie der zukünftigen NAP ausüben (primär) oder dies indirekt durch die Beeinflussung des Open-Government-Umfelds in Deutschland (sekundär) tun.

6.2.1 Primäre Probleme und Herausforderungen

Teilhabe zivilgesellschaftlicher Akteure am Konsultationsprozess

Der Konsultationsprozess birgt die Herausforderung, zukünftig nicht nur den Teil der Zivilgesellschaft teilnehmen zu lassen, der sich ohnehin mit Open Government und insbesondere Open Data auseinandersetzt, sondern ein inklusiveres Verfahren mit breiterer Ausrichtung anzustreben (vgl. Abschnitt 5.1). Dies ist mit der Herausforderung verbunden, einen Weg der Beteiligung zu finden, durch den die Vielfalt der Zivilgesellschaft dargestellt wird, und gleichzeitig eine reibungslose Organisation zu gewährleisten. Zudem ist das Zeitmanagement entscheidend, das die rechtzeitige Information der potenziellen Teilnehmer über Verfahren und mögliche Teilnahme sicherstellt. Des Weiteren muss die logistische Herausforderung bewältigt werden, eine faire Offline-Beteiligung auch außerhalb Berlins und im besten Falle auch in kleineren Gemeinden zu ermöglichen. Wenn dies nicht möglich sein sollte, sollte eine finanzielle Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren gewährleistet werden, um an den Treffen in der Hauptstadt teilnehmen zu können (ebd.). Dies alles geht mit einem erhöhten Koordinations- und Ressourcenaufwand einher, für den die Verantwortung, auch im Kommunikationsbereich, geklärt werden müsste.

Professionalisierung der Zivilgesellschaft

Viele Vorschläge der Zivilgesellschaft im vergangenen Konsultationsprozess wurden aus Gründen abgelehnt, die im Vorhinein schon hätten geklärt werden können (vgl. Abschnitt 5.1). Beispielsweise wurden Vorschläge abgelehnt, weil sie schon in anderen Vorhaben ähnlich umgesetzt wurden oder weil die Zuständigkeit nicht bei der Bundesregierung lag (Bundesregierung 2019d). Es stellt sich daher die Herausforderung, den Informationsstand zur Umsetzbarkeit von Vorschlägen zu erhöhen und realistische Vorstellungen zu fördern. Gleichzeitig kann dies auch für eine Stärkung des Interesses und Verständnisses der Zivilgesellschaft in Bezug auf Verwaltungsprozesse genutzt werden.

Ambitionierte Umsetzung der Verpflichtungen

Eine große Herausforderung ist die Erreichung möglichst ambitionierter Verpflichtungen in den NAP (vgl. Abschnitt 5.2). Im laufenden NAP stellt sich die Frage, wie Ressorts dabei unterstützt werden können, die eingebrachten Ziele so gut wie möglich umzusetzen und davon zu profitieren. Für die Zukunft ergibt sich als Fragestellung, wie Ressorts zukünftig motiviert werden können, Verpflichtungen grundlegend ambi-

tionierter zu verfassen. Dabei ist möglicher Mehraufwand für die Ressorts zu berücksichtigen, der mit ausreichend Ressourcen hinterlegt sein muss, um Personal- und Technikeinsatz zu finanzieren.

Verstärkte Einbeziehung von Ländern und Kommunen

Die geringe Beteiligung von nur drei Ländern im föderalen Anhang des NAP zeigt die Problematik, zukünftig mehr Länder dazu zu animieren, sich zu beteiligen (vgl. Abschnitt 5.5.2). Diese Herausforderung muss zum einen auf Kommunikationsebene angegangen werden, weshalb auch die Frage nach einem geeigneten Gremienstrang geklärt werden muss, der keinen reinen Technikbezug aufweist, sondern auch die Bereiche Partizipation und Zusammenarbeit abdeckt (vgl. Abschnitt 5.5.4). Dabei gilt es ebenso zu berücksichtigen, dass Open Government als Thema in unterschiedlichen Ressorts aufkommt und somit auch eine Fachministerkonferenz nicht geeignet wäre, das Thema anzugehen. Zum anderen muss eine verstärkte finanzielle Unterstützung der Länder und Kommunen in Betracht gezogen werden.

6.2.2 Sekundäre Probleme und Herausforderungen

Einheitliches Verständnis von Open Government

Auf nationaler Ebene muss ein einheitliches Verständnis von Open Government etabliert werden, das eine konkrete Definition des Gesamtkonzeptes enthält und zu erreichende Qualitätsniveaus der einzelnen Komponenten Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit und offenen Daten vorschlägt. Ebenso muss bei der Verwendung der deutschen Übersetzung „offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ beachtet werden, dass diese teilweise andere Konnotationen als der englische Begriff enthält. Ebenso ist wichtig, die Projekte, die Open-Government-Ansätze beinhalten, zukünftig auch als solche zu deklarieren, da so die Bekanntheit des Konzeptes steigt und auch die konkrete Implementierung veranschaulicht wird.

Kulturwandel in der Verwaltung fördern

Die Bundes- wie auch Landes- und Kommunalverwaltungen stehen besonders im Kontext der Umsetzung von Open Government vor der Herausforderung, Silo-Denken aufzubrechen und Veränderungsresistenzen abzubauen. Eine interdisziplinäre Herangehensweise und das Aufbauen von Netzwerken sollten für eine erfolgreiche Umsetzung ebenso verinnerlicht werden wie der souveräne Umgang mit neuen Technologien und das Ausprobieren neuer Projekte. Die professionelle Steuerung dieser

Veränderungen im Sinne eines Change Managements sollte ebenso einen offeneren Umgang mit Fehlern aufgreifen.⁶⁸

Bildung und Personalentwicklung in Open Government

Eine weitere Herausforderung stellt die Frage dar, wie das Konzept Open Government einerseits schon bestehendem Personal vermittelt und andererseits im Hinblick auf zukünftige Mitarbeitende in Schule, Ausbildung und Studium integriert werden kann. Dafür sollte ein gegenseitiger Austausch von Verwaltungsbehörden über föderale Strukturen hinweg bestehen und einheitliche (Online-) Fortbildungskonzepte sollten entwickelt werden.

Verstetigung von Open Government in langfristigen Vorhaben

Eine weitere Herausforderung besteht darin, kurzfristige Projekte oder auch Verpflichtungen innerhalb des NAP durch gut durchdachte Transferüberlegungen in langfristige Vorhaben zu überführen und Open Government damit nicht nur auf theoretischer, sondern auch praktischer Ebene nachhaltig im Regierungs- und Verwaltungshandeln zu verankern. Unterschiedliche Strukturen, insbesondere auf Kommunalebene, müssen für eine erfolgreiche Implementierung ebenso beachtet werden wie das Aufzeigen von Zusammenhängen und die Verknüpfung von Themensträngen zur Vermeidung unnötiger Doppelarbeit.

Bereitstellung ausreichender Ressourcen mit Wirkungsorientierung

Die Umsetzung von neuen Open-Government-Projekten sowie die Integration von Open-Government-Ansätzen in bestehende Vorhaben können besonders zu Beginn einen erhöhten Aufwand an Personal und gegebenenfalls Technik und damit finanziellen Ressourcen bedeuten. Die Herausforderung besteht diesbezüglich darin, Vorhaben in diesem Bereich zukünftig stärker zu fördern, ohne dabei den tatsächlichen Outcome aus den Augen zu verlieren. Gerade bei der Realisierung neuer Projekte ist es elementar, die Fokussierung mithilfe wirkungsorientierter Steuerung zuerst auf die

⁶⁸ Unter Change Management können Aufgaben und Maßnahmen verstanden werden, die innerhalb einer Organisation zu umfassenden strukturellen und inhaltlichen Veränderungen in Strategien, Systemen oder Verhaltensweisen führen sollen. Im Fokus steht dabei eine optimale Ausgestaltung des Weges vom Ausgangspunkt zum Ziel. Vgl. Lauer 2019, S. 3 ff. Für die Erläuterung des Verständnisses der Theory of Change innerhalb der OGP empfiehlt sich OGP 2017b, S. 6 ff.

zu erreichende Wirkung zu richten und erst in einem letzten Schritt auf die zu verwendenden Ressourcen (vgl. Bernhart et al. 2019, S. 8 ff.).

Deutschlands Sitz im Lenkungsausschuss der OGP ausfüllen

Deutschland hat durch seinen Sitz im Lenkungsausschuss die Möglichkeit, die Schwerpunktsetzung innerhalb der OGP mitzugestalten. Gleichzeitig ist es auch die Herausforderung, sich mit der Partnerschaft, dem eigenen NAP sowie Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des Konzeptes Open Government nochmals verstärkt auseinanderzusetzen. Erwartungen und Ziele sind im Vorhinein klar zu bestimmen, um mögliche Potenziale nutzen zu können. Besonders der interaktive Austausch mit anderen Partnerländern muss wahrgenommen werden, um auch international Synergien nutzen zu können.

Auf Basis dieser Überlegungen zu den genannten Herausforderungen und Problemen werden im folgenden Abschnitt Handlungsempfehlungen für Akteure auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene abgeleitet.

6.3 Perspektiven für Open Government in Deutschland

Grundsätzlich ist es für OGP-Mitglieder sinnvoll, eine einheitliche und übergeordnete Open-Government-Strategie zu erarbeiten, um die Vorteile des Konzeptes durch Bündelung, Straffung, Koordination und Verknüpfung mit den Gesamtzielen in allen einschlägigen Bereichen in vollem Umfang nutzen zu können (OECD 2016, S. 2 ff.). Ziel ist es, eine klare Richtung für sämtliche staatliche Ebenen aufzuzeigen. Dies ist auch für die Messung der Ergebnisse staatlicher Maßnahmen und Initiativen von grundlegender Bedeutung. Der jeweilige NAP stellt dabei nicht selbst die Open-Government-Strategie dar, sondern ist als Umsetzungsinstrument ein Teil von ihr (ebd.).⁶⁹ In dem Verständnis einer einheitlichen Open-Government-Strategie werden auf den kommenden Seiten nun Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteure gegeben. Wichtig ist dabei zu beachten, dass die

⁶⁹ Die Entwicklung einer Open-Government-Strategie kann auch innerhalb internationaler Gemeinschaften wie beispielsweise der Europäischen Union vorgenommen werden. Dazu lieferten Brook et. al. bereits 2016 in *Developing a model for open government in the EU* einige Vorschläge zur Umsetzung, die neben der Förderung schon bestehender offener Regierungsarbeit, der Schaffung eines europäischen Regierungsnetzwerkes, der partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Erstellung eines gemeinsamen Aktionsplans auch Vorhaben außerhalb von Brüssel und die weltweite Unterstützung offener Regierungen vorsieht (S. 76 ff.).

Initiativen zur Förderung von Open Government keinen Selbstzweck erfüllen müssen, sondern vielmehr die Verwirklichung allgemeiner Politikziele sicherstellen sollten. Die Empfehlungen skizzieren mögliche Schritte zur Erreichung eines Idealzustandes und müssen daher aus mittel- und langfristiger Perspektive verstanden werden.

6.3.1 Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung

Für die deutsche Bundesregierung ist eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Konzept Open Government und der Teilnahme Deutschlands an der OGP empfehlenswert. Dabei sollte Open Government nicht als bloßes Projekt innerhalb eines Aktionsplans wahrgenommen werden, sondern vielmehr gilt es die Potenziale für einen nachhaltigen politischen Wandel hinsichtlich erhöhter Effizienz, Effektivität und Bürgernähe zu erkennen und eine Open-Government-Strategie zu entwickeln (OECD 2011, S. 118). Bei neuen Herangehensweisen besteht immer die Gefahr, nicht wirkungsorientiert genug zu handeln (vgl. Bernhart et al. 2019). Deshalb empfiehlt sich auch hier ein evidenzbasiertes Vorgehen in Bezug auf Open Government Initiativen, um die erwünschten Ergebnisse zu erzielen. Andererseits darf ebenso nicht vergessen werden, schon bestehende Vorhaben im Bereich Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit als Open Government zu deklarieren, wenn diese die Definition hierfür erfüllen sollten. Schon durch diesen Schritt würden die Bekanntheit, der Stellenwert und letzten Endes auch die Akzeptanz von Kritikern von Open Government steigen und die Umsetzung von zukünftigen Vorhaben dürfte erleichtert werden.⁷⁰ Die Professionalisierung der zivilgesellschaftlichen Akteure, die auch vom Bundeskanzleramt gewünscht ist (vgl. Abschnitt 5.1), könnte die Bundesregierung unterstützen, indem eine Geschäftsstellenfinanzierung für zivilgesellschaftliche Belange vorgenommen würde. Durch feste Personalstellen könnte so ebenso die kontinuierliche Arbeit für die Sammlung, Konzipierung und Auswertung von umsetzungsfähigen Vorschlägen unterstützt und eine höhere Qualität gewährleistet werden. Ein weiterer Appell an die Bundesregierung ist es, den Deutschen Bundestag in den OGP-

⁷⁰ Für eine Vereinheitlichung ist es empfehlenswert, immer auf den internationalen Fachbegriff Open Government zurückzugreifen. Die deutsche Übersetzung „offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ sollte daher nur zur weiteren Erläuterung, nicht jedoch als Synonym zum englischen Terminus verwendet werden.

Prozess miteinzubeziehen⁷¹ – zum einen, weil das Parlament durch seine Funktion der Volksvertretung und Kontrolle der Regierung systematisch an einem Vorhaben der Demokratieförderung beteiligt werden sollte (GW 2019, 10:40; Die Linke 2019, 11:02); zum anderen, weil hierdurch die Wahrnehmung für das Thema im Bundestag selbst vergrößert wird und dadurch auch bei Haushaltsdiskussionen stärker berücksichtigt werden kann (Die Linke 2019, 14:22). Für die konkrete Umsetzung muss die deutsche Regierung auch hier ihren eigenen Weg finden, da die Vorschläge der OGP selbst eher als umständlich angesehen werden können.⁷² Für die Ausarbeitung eines gemeinsamen NAP von Bundesregierung, Zivilgesellschaft und Bundestag böte es sich beispielsweise an, durch ein repräsentatives Modell, das alle Fraktionen gemäß ihren Sitzen berücksichtigt, den Bundestag miteinzubeziehen (GW 2019, 12:54). Auch wäre die punktuelle Einbeziehung von zuständigen Gremien durch das Bundeskanzleramt vorstellbar (Die Linke 2019, 12:20). Da die ursprüngliche Idee der OGP jedoch klar auf der breiten Einbeziehung der Zivilgesellschaft liegt, wäre eine weitere mögliche Option, die ausgearbeiteten Vorschläge der Zivilgesellschaft erst in einem zweiten Schritt mit dem Parlament zu debattieren und zu bearbeiten. Wie die Einbeziehung des Bundestages genau aussieht, muss an dieser Stelle noch geklärt werden, jedoch sollte sie im kommenden NAP ein fester Bestandteil sein.

6.3.2 Handlungsempfehlungen an das Bundeskanzleramt

Die Handlungsempfehlungen an das Referat 623 des Bundeskanzleramts befassen sich mit dem Verfahren des Konsultationsprozesses sowie der Einbeziehung von Ländern und Kommunen und dem Sitz im Lenkungsausschuss der OGP. Im letzten Konsultationsprozess wurde eine Überrepräsentation von digitalaffinen und mit dem Thema Open Government bereits vertrauten Gruppen festgestellt (vgl. Abschnitt 5.1). Um die Zivilgesellschaft in ihrer Vielfalt im Konsultationsprozess angemessen zu repräsentieren und die Dominanz von Partikularinteressen zu senken,

⁷¹ Ein Grund, warum die OGP diese Vorgehensweise nicht von Anfang an mitdachte, könnte sein, dass insbesondere ihre Gründungsstaaten durch präsidentielle Regierungssysteme und nicht parlamentarische Demokratien wie in Deutschland geprägt sind (Wewer & Wewer 2019, S. 247).

⁷² Die Legislative Openness Working Group der OGP schlug folgende zwei Optionen vor: Entwicklung eines Kapitels mit eigenen Maßnahmen, das in den Aktionsplan der Regierung eingefügt wird, oder aber die Ausarbeitung eines eigenständigen Aktionsplans (Wewer & Wewer 2019, S. 248).

könnte zukünftig auf die Auswahl von Teilnehmern durch ein Zufallsprinzip oder, für eine noch ausgeprägtere Repräsentativität, auf eine gezielte Auswahl unterrepräsentierter Gruppen zurückgegriffen werden (Nanz & Fritsche 2012, S. 26 f.).⁷³ In diesem Zusammenhang wäre auch die Verknüpfung mit bereits bestehenden öffentlichen Konsultationen und Dialogen mit der Zivilgesellschaft denkbar, die bereits im Zwischenbericht des ersten NAP vorgeschlagen wird.⁷⁴ Dieses Vorgehen dürfte es ebenso einfacher machen, sich das Engagement großer zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland außerhalb der Technologie- und offenen Datengemeinschaft zu sichern (Zinnbauer 2019, S.18). Neben dem proaktiven Einladungsprozess für zivilgesellschaftliche Akteure und der Verknüpfung mit bereits bestehenden Veranstaltungen sollte ebenso darauf geachtet werden, die Beteiligung von hochrangigen Beamten am Konsultationsprozess auszuweiten. Durch den direkten Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung auf Augenhöhe können gegebenenfalls bestehende Informationsasymmetrien abgebaut und eine unrealistische Anspruchshaltung zivilgesellschaftlicher Akteure vermieden werden. Die eingereichten Vorschläge könnten dadurch schon zu einem früheren Zeitpunkt hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit angepasst werden. Hier würde es sich ebenso anbieten, eine Art Leitfaden mit Kriterien zu erstellen, durch den ersichtlich wird, wie Vorschläge zur besseren Umsetzbarkeit aufgebaut werden müssen (vgl. Abschnitt 6.3.5). Einen weiteren Punkt, den die interviewten Experten mehrmals betonten, stellt die finanzielle Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Teilnahme an Offline-Veranstaltungen im offiziellen Konsultationsprozess, die bisher nur in Berlin stattfanden, dar.⁷⁵ Neben der Erstattung der Reise- und gegebenenfalls Übernachtungskosten wäre als ein weiterer Lösungsansatz die Planung von mehreren bundesweiten Veranstaltungsformaten denkbar. Dabei

⁷³ Bei der zufälligen Auswahl kann insbesondere mit einem großen Stichprobenumfang eine breite Repräsentativität der Beteiligten gewährleistet und durch die gezielte Nachrekrutierung anhand demografischer Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildung oder Migrationshintergrund ergänzt werden. Die gezielte Auswahl ist zwar grundsätzlich offen für alle Interessierten, zusätzlich werden jedoch gezielt einzelne Personen oder Vertreter verschiedener Personengruppen zur Mitwirkung eingeladen (ebd.).

⁷⁴ Darin werden teilnehmende Ministerien ermutigt, erstens bereits bestehende Konsultationsprozesse zu anderen Themen über die OGP-Kanäle bekannt zu machen, zweitens Vorträge von Open-Government-Experten auf den jeweiligen Veranstaltungen anzubieten und drittens einen OGP-bezogenen Konsultationsmechanismus in ihrem spezifischen Themenbereich einzurichten (Zinnbauer 2019, S. 16).

⁷⁵ Auch der Punkt der verstärkten finanziellen Unterstützung der Zivilgesellschaft wurde bereits im Zwischenbericht des ersten NAP angemerkt (ebd.).

könnten die dezentralen Termine auch während der Arbeitszeit der Verwaltungsmitarbeiter zur Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen genutzt sowie Länderverpflichtungen ausgearbeitet werden. In einem zweiten Schritt könnten abends zivilgesellschaftliche Vertreter nach ihrer Arbeit eingeladen werden. Ebenfalls empfehlenswert sind die frühzeitigere Ankündigung von Terminen und Fristen sowie eine Verlängerung des Online-Konsultationsverfahrens. Neben der Weiterentwicklung des Konsultationsprozesses ist die verstärkte Einbeziehung von Ländern und Kommunen gefragt. Rechtlich kann die Bundesregierung die Länder und Kommunen nicht zu einer Beteiligung verpflichten, aber durch eine verstärkte Kommunikation mit der föderalen Ebene dazu motivieren. Diese Aufgabe übernahm in diesem Prozess der IT-Planungsrat, der durch andere Vorhaben jedoch sehr ausgelastet ist und von den Experten thematisch als nicht ganz passend eingestuft wird (vgl. Abschnitt 5.3.2). Eine Möglichkeit wäre es daher, die redaktionelle Ausgestaltung der Einbindung von Ländern und Kommunen in einer Arbeitsgruppe innerhalb des Bundeskanzleramtes anzugehen und nur die diesbezügliche Abstimmung in den IT-Planungsrat zu geben (MELUND 2019, 15:02). Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Aufgabe in der Ministerpräsidentenkonferenz oder CDS-Konferenz anzugehen, die allerdings eher schwerfällige Gremien sind. Wichtig ist, infolge der durch das neue föderale Kapitel zusätzlich entstandenen Ansprüche, auch die finanziellen und personellen Mittel zu erhöhen, was im Vergleich zum ersten NAP nicht getan wurde (Schröder 2019). Wie Dr. Plate in dem geführten Interview betonte, erweitere sich das Aufgabenspektrum des Referats 623 mit dem Sitz im Lenkungsausschuss der OGP. Hier besteht die Chance, sich international über Verbesserungsmöglichkeiten im OGP-Prozess auszutauschen und von anderen Mitgliedstaaten zu lernen. Eine Handlungsempfehlung ist, für Deutschland relevante Themenschwerpunkte auf die Agenda zu setzen. Ein wichtiges Thema wäre es, Lösungsansätze für föderale Systeme zu entwickeln. Dabei könnte die Umsetzung in Deutschland durchaus auch einen Mehrwert für andere föderale Staaten bieten. Der Austausch über eine offene Regierung kann auch gefördert werden, indem hochrangige Beamte aus Mitgliedstaaten eingeladen und direkt mit den zuständigen Ministerien in Deutschland zusammengebracht werden.

6.3.3 Handlungsempfehlungen an die Bundesministerien

Bei der Analyse des zweiten NAP zeigte sich, dass insbesondere die Verpflichtungen auf Bundesebene von den Experten als eher unzureichend

ambitioniert und teilweise nicht als echte Open-Government-Vorhaben eingeschätzt wurden. Um dies zukünftig zu vermeiden, aber auch um die Umsetzung der jetzigen Verpflichtungen so gut wie möglich abzuschließen, ist eine intensive Auseinandersetzung mit dem Konzept Open Government in den zuständigen Ressorts wie auch der Verwaltung generell notwendig. Aufbauend auf einer ganzheitlichen Open-Government-Strategie der Bundesregierung sollten die Sensibilisierung und Wissensvermittlung in diesem Bereich fokussiert werden. Dafür kann das Konzept durch interne Rundschreiben sowie Seminare vermittelt werden. Effektiver wäre es jedoch, Open-Government-Mechanismen durch Leistungsvereinbarungen und Rechenschaftsmechanismen zu überprüfen (OECD 2016, S. 8). Ein positiver Anreiz könnte dabei durch die Übernahme eines Open-Government-Siegels nach der Vorlage Nordrhein-Westfalens (vgl. Abschnitt 5.2.2.1) gesetzt werden. Grundsätzlich sollten die Ressorts Kooperationen und Wissensaustausch mit der Länder- und Kommunalebene fördern. Langfristig gesehen müssen zudem Bildungsangebote der Verwaltung das Konzept Open Government aufnehmen und kompetent vermitteln. Hierzu bietet sich die vom IT-Planungsrat angedachte Bildungs- und Weiterbildungsplattform E-Government an. Das Projekt umfasst eine deutschlandweite, verwaltungsübergreifende digitale Hochschulplattform, die in der Pilotphase ab Anfang 2020 Online-Bildungsmodule sowie ein digitales Lehrbuch zu den Themen Digitalisierung und E-Government entwickeln wird. Ein Modul soll ebenfalls Open Government umfassen. Wie sich im Laufe der Experteninterviews und der Analyse des zweiten NAP herausstellte, erfolgt in der Verwaltung oft keine hinreichend trennscharfe Abgrenzung der beiden Termini E-Government und Open Government. Eine gemeinsame Plattform bietet die Möglichkeit, von Anfang an Schnittpunkte aufzuzeigen, aber ebenso die klare Unterscheidung beider Themengebiete zu ermöglichen. Durch die gemeinsame Nutzung von Bund und Ländern zur strategischen Personalentwicklung wird die einheitliche Vermittlung von Open Government und seinen Komponenten Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit sichergestellt und Unklarheiten in der Definition werden beseitigt. Die Handlungsempfehlung an die (Bundes-)Verwaltung besteht darin, den Aufbau der Plattform aktiv zu nutzen und als Instrument für einen Kulturwandel in der Verwaltung anzusehen.

6.3.4 Handlungsempfehlungen an Länder und Kommunen

Kommunale und regionale Verwaltungen sind für die konkreten Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge verantwortlich und stellen die

engsten Beziehungen zwischen Staat und Bürgern her. Bei der Identifizierung von Interessen und Bedürfnissen der Bürger und daher auch der Konzeption von wirksamen Open-Government-Initiativen kommt ihnen eine Schlüsselrolle zu (OECD 2016, S. 17). Die Handlungsempfehlung an Länder und Kommunen lautet daher, Open Government innerhalb der NAP in konkreten Projekten auszuprobieren und ihre Expertise mit anderen Bundesländern zu teilen. Für Bundesländer, die zuvor noch keine Verpflichtungen einbrachten, bietet sich der Vorteil, von den Erfahrungen der Vorreiter zu profitieren. Nordrhein-Westfalen, mit insgesamt drei eingebrachten Verpflichtungen, liefert einige gute Anhaltspunkte, wie Open Government nicht nur als vereinzelte, kurzfristige Projekte, sondern über Jahre hinweg in Verwaltung und Politik etabliert werden kann. Von zivilgesellschaftlichem Engagement ausgehend wurde in jährlichen Veranstaltungen der Austausch zwischen Vertretern des Innenministeriums und der Staatskanzlei mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgebaut. Es wurde eine Open NRW-Geschäftsstelle gegründet und im Mai 2014 eine Open-Government-Strategie des Landes beschlossen. Im Oktober 2016 erfolgte die Selbstverpflichtung des Landes durch einen Open-Government-Pakt und es wurde ein Arbeitskreis etabliert, in dem Ministerien, Kommunalverbände und Zivilgesellschaft zusammenkommen, um das Thema weiter voranzutreiben (OKNRW 2019, 30:41).⁷⁶ Weitere Anhaltspunkte für eine Umsetzung von Open Government in Ländern und Kommunen zeigen der „Projektbericht Modellkommunen“ (Beck & Stember 2019) sowie die „Gebrauchsanleitung für eine Utopie“ (Neutzer 2019). Bei den Projekten sollte immer im Blick behalten werden, wie eine mögliche Institutionalisierung geschaffen werden kann, die über den Projektzyklus hinausgeht.

6.3.5 Handlungsempfehlungen an die Zivilgesellschaft

Die folgenden Handlungsempfehlungen richten sich zuerst an das OGN, welches im Konsultationsprozess eine präzente Rolle seitens der Zivilgesellschaft einnimmt und daher auch die Vielfalt von zivilgesellschaftlichen Forderungen vertreten sollte. Die formulierten Ziele des OGN fokussieren sich vor allem auf Bereiche, die Themen aus der Verwaltungsinformatik mit Transparenz in Verbindung bringen, wie ein Transparenzgesetz, die Förderung von Open Data, die Einrichtung von Innovations-

⁷⁶ Vgl. <https://open.nrw/informationen/open-government> und <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/recht/079578/index.html>. Letzter Abruf: 28.11.2019.

einheiten der Verwaltung oder die Nutzung von Open Source Software.⁷⁷ Diese Punkte repräsentieren in erster Linie die Wünsche jener bereits genannten „digitalaffinen“ Gruppen (vgl. Abschnitt 5.1). In den Interviews mit den Vertretern des OGN wurde deutlich, dass Partizipation und Zusammenarbeit ebenso große Anliegen für die Verpflichtungen in den NAP sind. Dies sollte auch nach außen hin deutlich kommuniziert werden, um die thematische Breite des Konzeptes Open Government zu reflektieren und die Abgrenzung zu E-Government deutlich zu machen. Neben der thematischen Ausgewogenheit wurde in den Experteninterviews generell auch die Professionalisierung der Arbeitsweise der zivilgesellschaftlichen Vertreter im Konsultationsprozess angesprochen. Fähigkeit zur Selbstkritik und der frühzeitige Dialog über Vorschläge, um eine hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit zu gewährleisten, sowie Kompromissbereitschaft werden dabei empfohlen (BKAmT 2019, 47:32). Im vergangenen Konsultationsprozess übernahm das OGN die Überarbeitung der Vorschläge bereits in einem informellen Arbeitstreffen durch einen „Redaktions-Sprint“ (vgl. Abschnitt 5.1). Für die Zukunft könnte hier die Erstellung eines Online-Leitfadens oder Informationstools in Zusammenarbeit mit dem Referat 623 des Bundeskanzleramtes und Ressorts hilfreich sein, um im Vorhinein die Erwartungshaltung anzupassen und eine konkrete und realistische Ausarbeitung sowie schlankere Nachbearbeitung der Vorschläge zu gewährleisten (vgl. 6.3.2).⁷⁸

6.3.6 Handlungsempfehlungen an weitere Akteure

Die Umsetzung des zweiten NAP sowie die Förderung des Open-Government-Umfelds können ebenso durch indirekte Akteure wie Wissenschaft, Wirtschaft und Medien beeinflusst werden. In wissenschaftlicher Hinsicht besteht nach wie vor ein hoher Bedarf, die konkreten Auswirkungen, aber auch mögliche Implementierungsformen von Open Government zu erforschen. Auf internationaler Ebene wird dies insbesondere durch die OECD und die OGP selbst vorangetrieben. Durch unterschiedliche staatliche Systeme und gesellschaftliche Strukturen sind die Ergebnisse jedoch nicht in jedem Fall direkt übertragbar, weshalb sich insbesondere bezüglich konkreter Implementierungsansätze eine nationale Forschung anbietet

⁷⁷ Vgl. <https://opengovpartnership.de/netzwerk/>. Letzter Abruf: 15.11.2019.

⁷⁸ Ein Überblick über Werkzeuge zur digitalen Information, Zusammenarbeit und Abstimmung wird auf der Website <https://www.tosit.org/> des Open Government Instituts der Zeppelin Universität gesammelt. Letzter Abruf: 17.11.2019.

(OECD 2016, S. 11). Die Handlungsempfehlung für deutsche Hochschulen und Universitäten lautet daher, das Konzept Open Government in die Fachbereiche Sozial-, Politik- und Verwaltungswissenschaft sowie Verwaltungsinformatik mitaufzunehmen, zu lehren und zu erforschen. Dies kann einerseits die vorherige Abschätzung von Auswirkungen konkreter Open-Government-Initiativen betreffen oder andererseits die nachträgliche Evaluation, wodurch wiederum konkrete Handlungsempfehlungen an Politik und Verwaltung im Sinne von evidence based policy making gegeben werden können. Auch das wissenschaftlich begleitete monitoring von Pilotprojekten im Bereich Transparenz, Teilhabe, Zusammenarbeit und offene Daten sollte zukünftig einen wesentlichen Bestandteil in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bilden. Die private Wirtschaft kann auf vielfältige Art und Weise die Weiterentwicklung von Open Government fördern. Dies kann einerseits durch die Entwicklung von technologischen Innovationen erfolgen, die die Kommunikation, Organisation und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteurskonstellationen erleichtern. Andererseits können auch Beratungsagenturen einen indirekten Einfluss ausüben, wie Open Government durch politische Maßnahmen umgesetzt wird. Hier sollte darauf geachtet werden, dass der Schwerpunkt dieser Agenturen oftmals auf Unternehmensberatung liegt. Zudem muss bei der Übertragung auf staatliche Anwendungszwecke im Open-Government-Bereich die Einbindung der Zivilgesellschaft in besonderem Maße angestrebt werden. Im Hinblick auf den Beschluss des ersten NAP im August 2017 fiel die mediale Berichterstattung zwei Jahre später größer aus. Trotzdem ist das Thema nach wie vor auf breiter Ebene wenig bekannt, weshalb eine kontinuierliche Berichterstattung in den Medien notwendig wäre, auf die eine breite Masse – und nicht nur wenige interessierte Fachgruppen – Zugriff erhält. Das breite Themenspektrum von Open Government bietet, auch in einzelnen Bereichen, vielfältige Anknüpfungspunkte und betrifft potenziell alle Bürger. Nachdem nun konkrete Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteursgruppen getroffen wurden, befasst sich das letzte Kapitel mit dem Fazit der Arbeit.

7 Fazit

7.1 Reflexion des Vorgehens

Das Ziel dieser Arbeit war es, mögliche Herausforderungen bei der Umsetzung des zweiten NAP Deutschlands im Rahmen der OGP zu identifizieren und Handlungsempfehlungen für beteiligte Akteure abzuleiten. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die folgenden Arbeitsschritte vorgenommen: Nachdem in Kapitel zwei eine kurze Einführung zur Genese des Konzeptes Open Government sowie zu der Funktionsweise der OGP und der Rolle Deutschlands im Lenkungsausschuss gegeben wurde, befasste sich das dritte Kapitel mit dem Konzept Open Government in Deutschland und erstellte eine Arbeitsdefinition. In Kapitel vier wurden Akteure identifiziert, die bei der Konzeption und Umsetzung des zweiten NAP und/oder im Bereich Open Government in Deutschland aktiv sind. In Kapitel fünf erfolgte eine Analyse des bisherigen OGP-Prozesses zum zweiten NAP: Nachdem zuerst der Konsultationsprozess sowie die generelle Ambition des zweiten NAP diskutiert und auf potenzielle Themen- und Handlungsfelder für Verpflichtungen im zweiten NAP hingewiesen wurde, analysierte der zweite Abschnitt des Kapitels die einzelnen Ziele auf Bundes- und Länderebene anhand der OGP-Kriterien. Nach einer Einordnung der in den einzelnen Verpflichtungen behandelten Themenfelder wurde zudem die Einbindung von Ländern und Kommunen diskutiert. In Kapitel sechs erfolgte die Bewertung der Erkenntnisse aus der vorangegangenen Analyse, indem die Stärken, Chancen, Schwächen und Risiken des zweiten NAP herausgearbeitet und in einem nächsten Schritt konkrete Problemen und Herausforderungen synthetisiert wurden. Abschließend wurden daraus konkrete Handlungsempfehlungen für die unterschiedlichen Akteure abgeleitet. Als Methodik wurden neben einer umfassenden Dokumentenanalyse ebenso leitfadengestützte Interviews mit zwölf Experten aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und Medien durchgeführt. Dabei wurde bei der Selektion der Experten ein Schwerpunkt auf die drei erstgenannten fachlichen Zielgruppen sowie auf die Bundesebene gelegt. Die Auswertung der Interviews erfolgte durch die Einteilung der Aussagen mittels eines Kategoriensystems in QDA-Software.

7.2 Beantwortung der Forschungsfragen

Wie wird das Konzept Open Government in Deutschland definiert und welche Akteure sind bei der Konzeption und Umsetzung des zweiten NAP beteiligt?

Unter Open Government wird in Deutschland das Konzept eines Kulturwandels verstanden, der durch gesteigerte Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit auf die systematische Öffnung von Regierungs- und Verwaltungsstrukturen abzielt und diesen Prozess gegebenenfalls durch technologische Innovationen wie Informations- und Kommunikationstechnologien und offene Daten unterstützt (vgl. Kapitel 3). Die Umsetzung des Konzeptes wird von verschiedenen Akteursgruppen auf Bund-, Länder- und Kommunalebene verwirklicht. An der Erstellung des zweiten NAP sind Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft direkt beteiligt. Diese umfassen als konkrete Akteursgruppen den Bundesrat, die Bundesregierung, politische Stiftungen, das Referat 623 des Bundeskanzleramts, die Bundesministerien, das Bundespresseamt, den IT-Planungsrat, Politik und Verwaltung auf Landes- und Kommunalebene, das OGN sowie eine Vielzahl weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen. Indirekte Akteure sind Wissenschaft, Wirtschaft und Medien (vgl. Kapitel 4).

Wie können die Umsetzung des Konsultationsprozesses, die Ausarbeitung der einzelnen Verpflichtungen sowie die Einbindung von Ländern und Kommunen eingeschätzt und wo kann Verbesserungspotenzial identifiziert werden?

Der Konsultationsprozess wurde hinsichtlich zum vorherigen Mal durch die Online-Beteiligung, eine breitere Einbindung der Zivilgesellschaft und einen längeren Zeitraum des Prozesses verbessert. Schwierigkeiten sind die unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich der Umsetzung von Vorschlägen und der Funktionsweise von Verwaltung; die immer noch zu geringe Einbeziehung unterrepräsentierter zivilgesellschaftlicher Gruppen; die Tatsache, dass Offline-Veranstaltungen nur in Berlin stattfanden und in diesem Zusammenhang keine Reisekosten für zivilgesellschaftliche Vertreter übernommen wurden; der Fakt, dass der Bundestag bei dem Prozess bislang außen vor bleibt und letzten Endes nur wenige Vorschläge der Zivilgesellschaft tatsächlich übernommen wurden (vgl. Abschnitt 5.1). Insgesamt wurde der zweite NAP als ambitionierter als sein Vorgänger eingeschätzt, jedoch wurde die Ambition bei einigen Verpflichtungen als sehr gering eingestuft und festgestellt, dass trotz einzelner gut gearbeiteter Schwerpunkte die Ziele teilweise nicht als Open Government

eingestuft werden können. Thematisch wurden insbesondere die Aspekte Transparenz und Partizipation aufgegriffen. Die grundsätzliche Einbindung von Ländern und Kommunen wurde von den Experten als sehr positiv bewertet, die letztendliche Teilnahme von nur drei Bundesländern jedoch als zu gering. Ressourcenmangel in Kommunen stellt ebenso ein Problem dar wie die Organisation der Einbindung über den IT-Planungsrat (vgl. Abschnitt 5.4 und 5.5).

Welche Handlungsempfehlungen können für deutsche Akteure gegeben werden, um die erfolgreiche Umsetzung des zweiten NAP und des Open-Government-Umfelds in Deutschland zu fördern?

Die Handlungsempfehlungen an verschiedene Akteursgruppen umfassen übergeordnet die Verwirklichung einer einheitlichen Open-Government-Strategie und die Einrichtung einer Geschäftsstelle für die Zivilgesellschaft. Bezüglich der zukünftigen Konsultationsprozesse lauten die Empfehlungen auf die Einbeziehung des Bundestages, einen breiter angelegten proaktiven Einladungsprozess von unterrepräsentierten zivilgesellschaftlichen Gruppen, die Verknüpfung zu bereits stattfindenden Konsultationen und Dialogen mit der Zivilgesellschaft, die vermehrte Integration von Verwaltungsmitarbeitern sowie die finanzielle Unterstützung der Teilnehmer beziehungsweise das Angebot von dezentralen Veranstaltungsformaten. Die kritische Auseinandersetzung mit der Realisierbarkeit von eingebrachten Vorschlägen sowie die Abdeckung aller relevanten Themen bezüglich Open Government sind zu empfehlen. Bei der Einbindung von Ländern und Kommunen lohnt sich die Frage nach einer Neugestaltung der Organisation. Generell sollte auch die Auseinandersetzung mit Open Government in der Aus- und Fortbildung von Verwaltungsmitarbeitern einen Platz erhalten.

7.3 Abschließende Bewertung und Ausblick

Im Laufe der Arbeit wurde einerseits deutlich, dass das Thema Open Government bei einigen Gruppen der Zivilgesellschaft und teilweise in der Bundesverwaltung bekannt ist und sich im Rahmen des OGP-Prozesses durch Akteure wie dem OGN und dem Referat 623 mit Engagement dem Thema gewidmet wird. Hinsichtlich des allgemeinen Stellenwertes, den das Thema in der deutschen Politik und Verwaltung einnimmt, besteht dahingehend jedoch eine große Diskrepanz. Zukünftig sollte daher das Potenzial des Konzeptes erkannt und dieses ganzheitlich angegangen werden. Die Arbeit kann als Grundlage für das weitere Vorgehen bezüglich

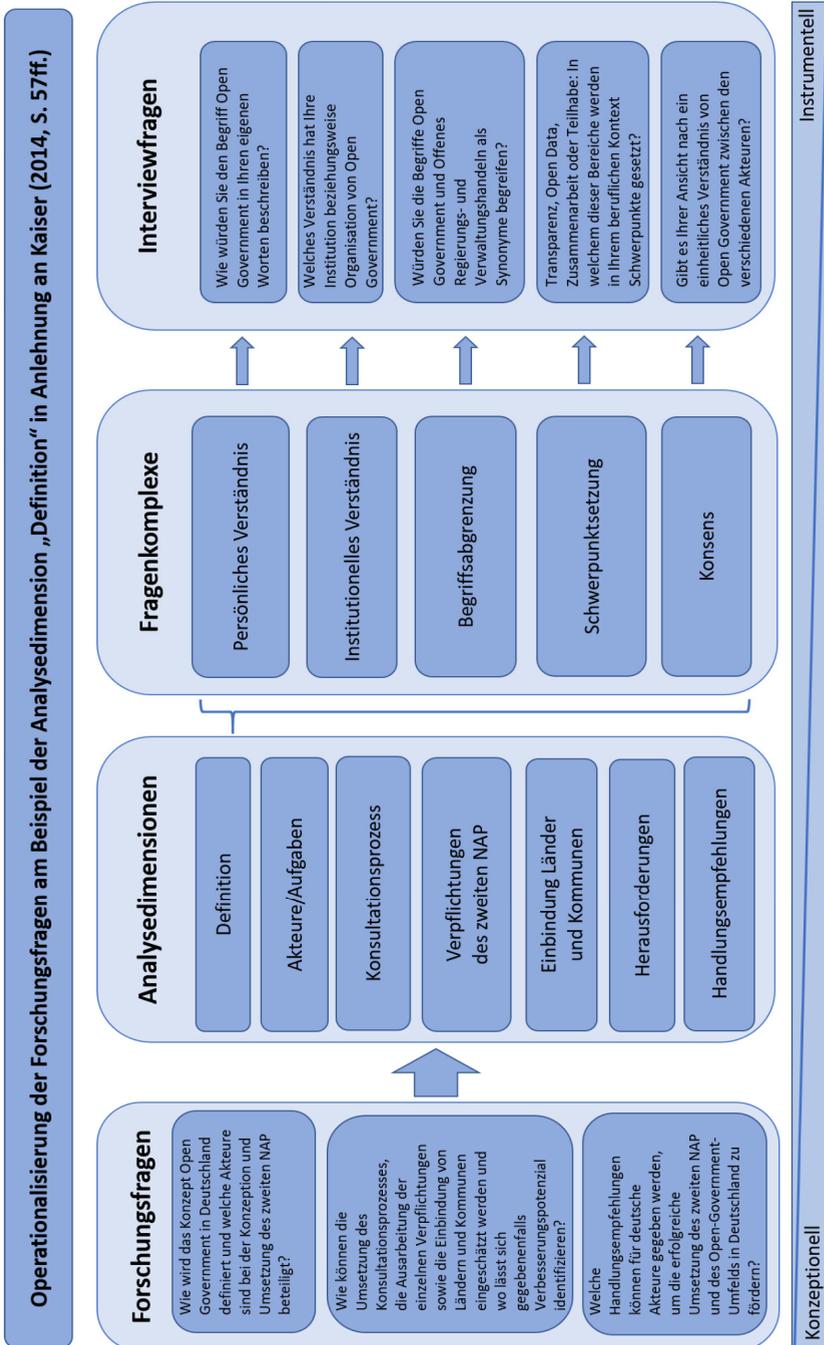
des zweiten und zukünftiger NAP gesehen werden sowie als Grundlage für den Entwurf einer umfassenden Open-Government-Strategie. Erste Handlungsempfehlungen hierfür wurden gegeben, die Konzipierung einer solchen Strategie war in der begrenzten Bearbeitungszeit jedoch nicht möglich. Hinsichtlich der Aussagekraft der Experteninterviews müssen Einschränkungen vorgenommen werden. Eine qualitative Restriktion ist auf die thematische Bandbreite des Fragebogens zurückzuführen. Insbesondere bei der Bewertung der einzelnen Verpflichtungen im zweiten NAP konnte nicht vorausgesetzt werden, dass alle Experten in jedem der Themengebiete, die die Ziele umfassten, ausreichende Vorkenntnisse hatten. Konsequenterweise hätte hier ebenso eine Befragung aller Verantwortlichen der Verpflichtungen stattfinden müssen, was aber innerhalb des Bearbeitungszeitraums nicht möglich war. Daher konnten nur zum Bundesziel der regOGL und zu dem Ziel Schleswig-Holsteins mit der Thematik direkt befasste Experten interviewt werden. Aufgrund der hohen Anzahl an Interviews musste ebenso auf eine Kontextanalyse der einzelnen Expertenaussagen verzichtet werden, weshalb Verzerrungen von Inhalten durch den Interviewenden nicht ausgeschlossen werden können. Um den Experteninterviews und den daraus resultierenden Analysen genügend Raum zu geben, wurde die Erklärung des methodischen Vorgehens zudem konzentriert dargestellt. Während der Arbeit haben sich einige weitere Forschungsfenster aufgetan. Es zeigte sich, dass die Forschung zu den Auswirkungen von Open-Government-Initiativen insbesondere auf nationaler Ebene ausgebaut und verstärkt angegangen werden sollte. Gleichwohl ist auch der internationale Austausch auf praktischer sowie wissenschaftlicher Ebene mit anderen OGP-Ländern elementar, um die beschriebenen Herausforderungen effizient anzugehen. Hierbei bietet der Sitz im Lenkungsausschuss die Chance, dies zukünftig zu fokussieren. Eine große, aber lohnenswerte Herausforderung ist es, unter unterschiedlichsten Akteuren und großer Interdisziplinarität ein Miteinander zu schaffen und den gemeinsamen Aufbruch für mehr Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit in Politik und Verwaltung zu wagen.

Anhang

1. Liste der Interviewpartner

| Name | Institution | Position | Akteursgruppe | Zitation |
|--------------------------|---|---|-------------------|------------|
| Anke Domscheit-Berg | Bundestag Fraktion DIE LINKE | Netzpolitische Sprecherin | Politik | Die Linke |
| Anonym | Beratungs- unternehmen | Senior Manager | Wirtschaft | Berater |
| Anonym | Presse | Journalist | Medien | Journalist |
| Kirsten Fründt | Landkreis Marburg- Biedenkopf | Landrätin | Politik | LK MR |
| Dieter Hofmann | Offene Kommunen.NRW Institut e.V. | Vorstands- vorsitzender | Zivilgesellschaft | OKNRW |
| Hans- Henning Lühr | IT-Planungsrat | Vorsitzender | Verwaltung | IT-PLR |
| Michael Peters | Open Government Netzwerk | Koordinator | Zivilgesellschaft | OGN a |
| Dr. Tobias Plate | Bundeskanzleramt | Referatsleiter Referat 623 Digitaler Staat | Verwaltung | BKAmt |
| Oliver Rack | Open Government Netzwerk | Mitglied der Strategiegruppe | Zivilgesellschaft | OGN b |
| Dr. Kristina Schade | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat | Referatsleiterin Referat H II 1 Grundsatzfragen; Geschäftsstelle; Kommunen | Verwaltung | BMI |
| Seven Thomsen | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein | Abteilungsleiter Digitale Agenda und IT- Management, Chief Information Officer (CIO) | Verwaltung | MELUND |
| Dr. Göttrik Wewer | Im Ruhestand | Politik- wissenschaftler | Wissenschaft | GW |

2. Operationalisierung der Forschungsfragen



3. Leitfaden Experteninterviews

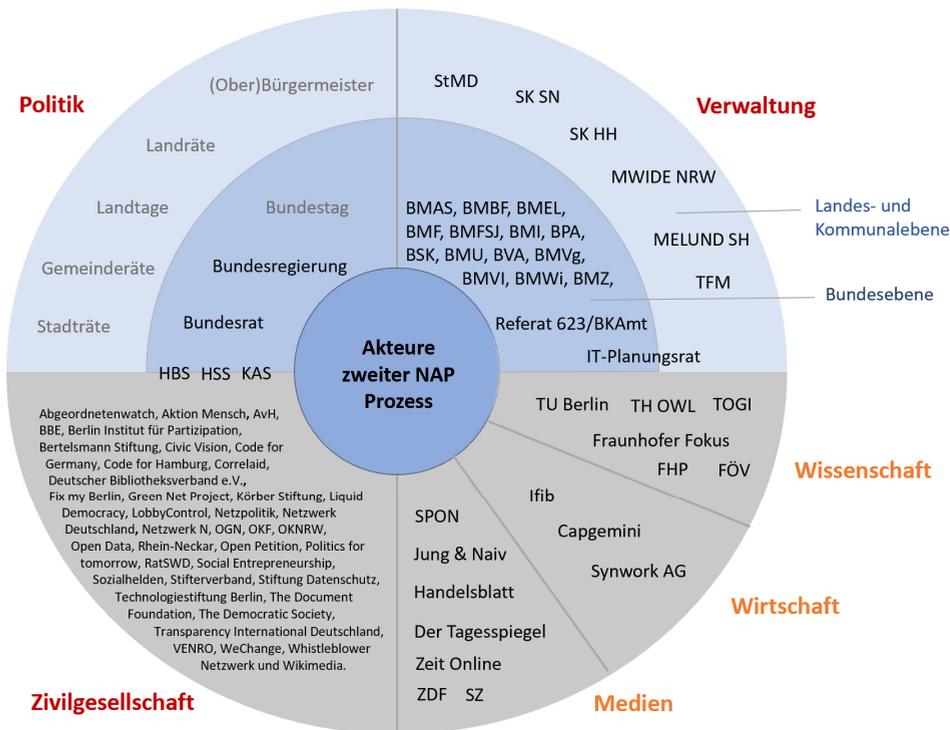
| <p>Guten Tag! Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für dieses Interview nehmen. Im Mittelpunkt der Masterthesis steht der zweite Nationale Aktionsplan (NAP), den die Bundesregierung im Rahmen ihrer Teilnahme an der Open Government Partnership im September 2019 veröffentlichte. Das Interview dient außerdem dazu, das Konzept Open Government und seine Implementierung in Deutschland zu beleuchten sowie Potenziale und Herausforderungen in der Praxis zu identifizieren. Mit Ihrem Einverständnis wird das Interview als Audio-Datei aufgenommen, um anschließend transkribiert und ausgewertet werden zu können. Wenn Sie möchten, können Ihre Angaben anonym behandelt werden.</p> | | | |
|--|--|--|---|
| Nr. | Frage | Alternative Frage | Checkliste |
| I. Einstieg | | | |
| 1 | Das Konzept Open Government umfasst unterschiedliche Ansätze. In welchem Bereich Ihres beruflichen Kontexts kommt Open Government vor? | Wie präsent ist das Thema Open Government in Ihrem beruflichen Umfeld? | <ul style="list-style-type: none"> - Bedeutung von OG - Zukunftsperspektive - Meinung zu OG |
| II. Definition Open Government | | | |
| 2 | Wie würden Sie den Begriff Open Government in Ihren eigenen Worten beschreiben? | Wie definieren Sie den Begriff Open Government? Welches Verständnis hat Ihre Institution bzw. Organisation von Open Government? | <ul style="list-style-type: none"> - Definition OG - Praktisch, theoretisch, wissenschaftlich |
| 2a | Würden Sie die Begriffe Open Government und offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln als Synonyme begreifen? | Welches Verständnis hat Ihre Institution bzw. Organisation von Offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln? Wie definieren Sie den Begriff offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln? | <ul style="list-style-type: none"> - Abgrenzung von OG zur deutschen Übersetzung |
| 3 | Die Begriffe Open Data, Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit werden Open Government zugeordnet. In welchem dieser Bereiche werden in Ihrem beruflichen Kontext Schwerpunkte gesetzt? | | <ul style="list-style-type: none"> - Annäherung an tieferliegendes Verständnis von OG - Schwerpunktsetzung von OG in Deutschland - Angebote der Akteure von OG |
| 4 | Gibt es Ihrer Ansicht nach ein einheitliches Verständnis von Open Government zwischen den verschiedenen Akteuren? | Gibt es einen einheitlichen Konsens bei der Definition von Open Government? | <ul style="list-style-type: none"> - Unterschiede bezüglich Definition und Verständnis von OG |

| III. Akteure des zweiten Nationalen Aktionsplans (NAP) | | | |
|---|--|--|--|
| 5 | Haben Sie sich persönlich bzw. hat sich Ihre Organisation/Institution an der Konzeption des zweiten NAP beteiligt? Wenn ja: 5a-5d | | |
| 5a | Wie würden Sie die Rolle Ihrer Organisation/Institution in der Konzeption und Umsetzung des zweiten NAP beschreiben? | Wie trägt Ihre Organisation/Institution zur Konzeption bzw. Umsetzung von Open Government bei? | - Rolle und Aufgaben der Akteure - Vorgehensweisen und Strategien |
| 5b | Welche Ziele und Erwartungen verbindet Ihre Organisation/Institution mit der Mitwirkung am 2. NAP? | | - Ziele - Erwartungen |
| Bei der Erstellung und Umsetzung der NAP sind verschiedene Akteure beteiligt. Als direkte Akteure können die Bundesregierung und die Zivilgesellschaft gesehen werden; als indirekte Akteure die Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft und Medien. | | | |
| 5c | Wie würden Sie die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren beschreiben? | Empfanden Sie die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren als konstruktiv? | - Interaktion zwischen den Akteuren |
| 5d | Fühlte sich Ihre Organisation/Institution bei der Konzeption des 2. NAP ausreichend miteinbezogen? | | - Einbindung der Akteure in die Prozesse |
| 6 | Wo gibt es im Prozess der Erstellung der künftigen NAP Verbesserungspotenzial? | | - Verbesserungspotenzial |
| 7 | Gibt es Ihrer Einschätzung nach Personengruppen/ Akteure, die noch stärker in die Konzeption und Umsetzung des zweiten NAP in Deutschland integriert werden sollten? | | - Unterrepräsentierte Gruppen |
| IV. Inhalt der NAP | | | |
| 8 | Schätzen Sie den zweiten NAP als ambitionierter im Vergleich zum ersten ein? Welche Ziele sprechen dafür bzw. dagegen? | Sehen Sie eine Verbesserung hinsichtlich der Ambition von Zielen und Meilensteinen? | - Vergleich der beiden NAP |

| | | | |
|---|--|---|---|
| 9 | Wie bewerten Sie die inhaltliche Schwerpunktsetzung des zweiten NAP? | Wurden aus Ihrer Sicht wichtige Themen vernachlässigt? Oder nehmen aus Ihrer Sicht bestimmte Themen zu viel Raum ein? | - Inhaltliche Bewertung des zweiten NAP |
| 10 und 11 | <p>Je nach Gesprächspartner Wahl von drei möglichen Fragekonstellationen. Möglichkeit 1: Im Folgenden würde ich gerne die insgesamt neun Ziele der Bundesregierung sowie die fünf Länderziele mit Ihnen durchgehen und Sie bitten, eine Einschätzung hinsichtlich der Ambition und Realisierbarkeit auf einer Skala von null bis zehn vorzunehmen. Null steht dabei für nicht ambitioniert bzw. nicht realisierbar; zehn für sehr ambitioniert bzw. zu hundert Prozent realisierbar.</p> | | |
| Ziele der Bundesregierung | | Bewertung Ambition | Bewertung Realisierbarkeit |
| 1. regOG | | | |
| 2. Dialog AA | | | |
| 3. Jugendstrategie | | | |
| 4. E-Gov Agentur | | | |
| 5. EZ | | | |
| 6. Open Data | | | |
| 7. High Tech 2025 | | | |
| 8. Justiz | | | |
| 9. Smarte LandRegion | | | |
| Ziele der Länder | | | |
| 1. NRW: Infrastruktur | | | |
| 2. NRW: Austausch OG | | | |
| 3. NRW: Datensouveränität | | | |
| 4. SN: Beteiligungsportal | | | |
| 5. SH: Open Source | | | |
| <p>Möglichkeit 2: Was sind aus Ihrer Sicht die drei realisierbarsten sowie die drei am wenigsten realisierbaren Ziele des zweiten NAP? Was sind aus Ihrer Sicht die drei ambitioniertesten sowie die drei am wenigsten ambitionierten Ziele des zweiten NAP?</p> | | | |

| | | | |
|---------------------------------|---|--|---|
| | Möglichkeit 3: Wie bewerten Sie die Realisierbarkeit der neun Ziele der Bundesregierung? Wie bewerten Sie die Ambition der neun Ziele der Bundesregierung? | | |
| 12 | Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Herausforderungen einer erfolgreichen Einbindung von Ländern und Kommunen in der Umsetzung des zweiten NAP? | | - Einbeziehung Länder und Kommunen |
| 13 | Fragen an Vertreter aus NRW und SH: Wo sehen Sie bei den von NRW/SH formulierten Zielen die größten Herausforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung? | | - Herausforderungen in NRW und SH |
| V. Perspektiven | | | |
| 14 | Wo sehen Sie die größten Probleme und Herausforderungen für die Umsetzung des zweiten NAP in Deutschland? | | - Probleme und Herausforderungen des zweiten NAP |
| 15 | Was fällt Ihnen zu Stärken bzw. Chancen des zweiten NAP ein? Was fällt Ihnen zu Schwächen bzw. Risiken des zweiten NAP ein? | | - Chancen, Stärken, Schwächen und Risiken des zweiten NAP |
| 16 | Was muss Ihrer Ansicht nach beachtet werden, damit die Umsetzung des zweiten NAP Deutschlands erfolgreich wird? Können Sie Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteure, Strukturen oder Organisationseinheiten geben? | | - Handlungsempfehlungen für Akteure |
| VI. Verabschiedung | | | |
| 17 | Haben wir etwas vergessen, was Sie gerne ansprechen möchten? Haben Sie noch Dokumente, die Sie mir zukommen lassen möchten? | | |
| Vielen Dank für Ihre Teilnahme! | | | |

4. Akteursanalyse



Potenzielle Akteure

Direkte Akteure

Indirekte Akteure

| | | | |
|--------|--|-----------|--|
| AA | Auswärtige Amt | HSS | Hans-Seidel-Stiftung |
| AvH | Alexander von Humboldt Stiftung | lfb | Institut für Informationsmanagement Bremen |
| BBE | Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement | KAS | Konrad-Adenauer-Stiftung |
| BKAmt | Bundeskanzleramt | MWIDE | Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie Nordrhein-Westfalen |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales | MELUND | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung | OGN | Open Government Netzwerk |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft | OKF | Open Knowledge Foundation |
| BMFSJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend | OKNRW | Offene Kommune NRW Institut |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen | RatSWD | Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg |
| BMI | Bundesministerium des Inneren für Bau und Heimat | SK HH | Bayerisches Staatsministerium für Digitales |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit | StMD | Spiegel Online Tagesspiegel |
| BMVg | Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur | SPON | Süddeutsche Zeitung |
| BMVI | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie | SZ | Thüringer Finanzministerium |
| BMWi | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | TFM | Technische Hochschule Ostwestfalen-Lippe |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | TH OWL | The Open Government Institute |
| BSK | Bundessekretariat der Bundesschülerkonferenz | TOGI | Technische Universität Berlin |
| BPA | Bundespresseamt | TU Berlin | Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. |
| BVA | Bundesverwaltungsamt | VENRO | |
| IT-PLR | IT-Planungsrat | | |
| FHP | Fachhochschule Potsdam | | |
| FÖV | Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung | | |
| HBS | Heinrich-Böll-Stiftung | | |

Literaturverzeichnis

Alzamil/Vasarhelyi 2019: Alzamil, Zamil S. und Vasarhelyi, Miklos A.: A new model for effective and efficient open government data, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2019. Online: <https://doi-org.zu.idm.oclc.org/10.1057/s41310-019-00066-w>.

Baur/Blasius 2014: Baur, Nina und Blasius, Jörg: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Springer, Wiesbaden 2014.

Beck/Stember 2019: Beck, Joachim und Stember, Jürgen: Modellkommune Open Government, Projektbericht, BMI (Hrsg.), Spree Druck, Berlin 2019.

Beigang/von Blumenthal 2019: Beigang, Steffen und von Blumenthal, Julia: Bundesregierung, in: Andersen, Uwe, Bogumil, Jörg, Marschall, Stefan und Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Springer, Wiesbaden 2019.

Bernhart/Decarli/Promberger 2019: Bernhart, Josef, Decarli, Peter und Promberger, Kurt: Wirkungsorientierte Steuerung und der Weg zum Strategischen Management, in: Weiß, Jens (Hrsg.): Strategisches Management und wirkungsorientierte Steuerung in Kommunen, Springer, Wiesbaden 2019, S. 7-38.

von Beyme 2007: von Beyme, Klaus: Föderalismus und regionales Bewusstsein - Ein internationaler Vergleich, Beck Verlag, München 2007.

BMJV/BfJ 2017: Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und Bundesamt für Justiz: Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs von Verwaltungsleistungen, Berlin 2017. Online: <http://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>.

BMZ 2019: Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit: Offizielles Visualisierungsportal, Berlin 2019. Online: http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/iati/index.jsp.

Bredl/Lange 2018: Bredl, Patrick und Lange, Dirk: Politische Stiftungen, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Handbuch Staat, Springer, Wiesbaden 2018, S. 1119-1126.

Brook/Basford/Webster/Williamson/Zacharzewski/Democratic Society 2016: Brook, Michelle, Basford, Mat, Webster, Niamh, Williamson, Andy, Zacharzewski, Anthony und Democratic Society: Developing a model for open government in the EU, 2016. Online: <https://www.demsoc.org/wp-content/uploads/2016/11/Developing-a-model-for-Open-Government-in-the-EU.pdf>.

Brosius/Haas/Koschel 2012: Brosius, Hans-Bernd, Haas, Alexander und Koschel, Friederike: Methoden der empirischen Kommunikationsforschung - Eine Einführung, Springer, Wiesbaden 2012.

Bogner/Littig/Menz 2005: Bogner, Alexander, Littig, Beate und Menz, Wolfgang: Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung, Springer, Wiesbaden 2005.

Bundesrat 2015: Beschluss des Bundesrates zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur internationalen Initiative Open Government Partnership, Bundesrat, Berlin, 06. November 2015. Online: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/462-15\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/462-15(B).pdf).

Bundesregierung 2019a: Alle OGP Termine im Überblick, Bundesregierung, Berlin, 22. Februar 2019. Online: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/termine/zeitleiste-1591046>.

Bundesregierung 2019b: Listen der Teilnehmer im Konsultationsprozess, Bundesregierung, Berlin, 24. Januar 2019. Online: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/machen-sie-mit--1591044>.

Bundesregierung 2019c: Bewerbung um Kandidatur für einen Sitz Deutschlands im Lenkungsausschuss der Open Government Partnership, Bundesregierung, Berlin, 01. April 2019. Online: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/04/Germany_2019_Letter-of-Candidacy-for-OGP-SC.pdf.

Bundesregierung 2019d: Rückmeldung der Bundesregierung zu den Vorschlägen aus dem Konsultationsprozess im Rahmen der Erarbeitung eines 2. Nationalen Aktionsplans zur Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP), Bundesregierung, Berlin, 24. Januar 2019. Online: <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de/mitmachen/machen-sie-mit--1591044>.

Bundesregierung 2019e: Zweiter Nationaler Aktionsplan (NAP) 2019 – 2021 im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP), Bundesregierung, Berlin, September 2019. Online: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1667398/d3a4e7a0597be1d49dc37237a3849aca/2019-09-04-nationaler-aktionsplan-ogp-data.pdf?download=1>.

Bundesregierung 2019f: Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019-2021. Kurzfassung, Bundesregierung, Berlin, September 2019. Online: <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1704550/60aeb46427baf41c0a3ccb35134c03d8/zweiter-nationaler-aktionsplan-ogp-de-kurzfassung-bf-data.pdf?download=>.

Bundestag 2019: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Schulz, Joana Cotar, Dr. Michael Ependiller und der Fraktion

der AfD, E-Government-Agentur, Drucksache 19/9375, Bundestag, Berlin 2019. Online: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/098/1909837.pdf>.

CDU/CSU/SPD 2018: Christlich Demokratische Union Deutschlands, Christlich-soziale Union in Bayern und Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, Berlin 2018. Online: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

Clarke/Francoli 2014: Clarke, Amanda und Francoli, Mary: What's in a Name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members, in: JeDEM – EJournal of EDemocracy and Open Government, 6(3), 2014, S. 248-266. Online: <https://doi.org/10.29379/jedem.v6i3.227>.

Corrigan/Gruzd 2018: Corrigan, Terence und Gruzd, Steven: Civil Society Participation in the Open Government Partnership (OGP), U.S. Agency for International Development, Washington D.C. 2018. Online: <https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2018/08/2018-MSIs-Civil-Society.pdf>.

Der Standard 2019: Aus von Linux in München - Microsoft hat jede Form der Seelenmassage angewandt, in: Der Standard, Wien, 12. November 2019. Online: <https://apps.derstandard.de/privacywall/story/2000110966260/aus-von-linux-in-muenchen-microsoft-hat-jede-form-von>.

Endt 2019: Endt, Christian: Die Bundesregierung wird transparenter – ein bisschen, in: Süddeutsche Zeitung, München, 03. September 2019. Online: <https://www.sueddeutsche.de/digital/open-government-bundesregierung-transparentz-1.4586224>.

Fahlenbrach 2019: Fahlenbrach, Kathrin: Medien, Geschichte und Wahrnehmung. Eine Einführung in die Mediengeschichte, Springer, Wiesbaden 2019.

Fleischer/Rother 2017: Fleischer, Björn und Rother, Yolanda: Germany: The Path to Open Data Leadership, in: Falk, Svenja, Römmele, Andrea und Silvermann, Michael (Hrsg.): Digital Government, Springer, Cham 2017, S. 169-189.

Geiger 2018: Geiger, Christian: Open.Government - Staat. Leitbild. 2.0. vom politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungsprozess durch Open Government in Deutschland, e-publi, Berlin 2018.

Handelsblatt 2019: Bundesregierung will ihre Arbeit transparenter machen, Handelsblatt, Düsseldorf 2019. Online: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aktionsplan-bundesregierung-will-ihre-arbeit-transparenter-machen/24965148.html>.

Hart/Pöppelmann 2019: Hart, Thomas und Pöppelmann, Benno H.: Informationsfreiheit: Das Recht, zu wissen, Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Berlin 2019. Online: <https://www.dgif.de/index.php?id=64>.

Heuermann/Tomenendal/Jürgens 2018: Heuermann, Roland, Tomenendal, Matthias und Jürgens, Carsten: Wirkungen und Erfolge der Digitalisierung, in: Heuermann, Roland, Tomenendal, Matthias und Bressemer, Christian (Hrsg.): Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen, Springer Gabler, Berlin 2018, S. 215-275.

Huerkamp 2010: Huerkamp, Florian: Gleichbehandlung und Transparenz als gemeinschaftsrechtliche Prinzipien der staatlichen Auftragsvergabe, Mohr Siebeck, Tübingen 2010.

IATI 2019: International Aid Transparency Initiative: IATI Standard, 2019. Online: <https://iatistandard.org/en/iati-standard/>.

IT-Planungsrat 2010: Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlage der Zusammenarbeit beim Einsatz von Informationstechnologie, IT-Planungsrat Berlin 2010. Online: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/ITPlanungsrat/Staatsvertrag/Staatsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

IT-Planungsrat 2018: Vorschlag zur Einbindung der Länder und Kommunen in den nationalen OGP-Prozess, IT-Planungsrat, Berlin 2018. Online: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/25_Sitzung/21_I_OGP.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

IT-Planungsrat 2019: Flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung Deutschlands bis 2022, IT-Planungsrat, Berlin 2019. Online: https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html.

Jarren/Donges 2002: Jarren, Otfried und Donges, Patrick: Politische Themen in den Medien als Interaktions- und Selektionsergebnis, in: Jarren, Otfried und Donges, Patrick (Hrsg.): Politische Kommunikation in der Medienwissenschaft. Studienbücher zur Kommunikations- und Medienwissenschaft, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002, S. 21-27.

Jung 2019: Jung, Tilo: Bundesregierung für Desinteressierte: Bundespresskonferenz vom 4. September 2019, Jung&Naiv, Berlin 2019. Online: <http://www.jungundnaiv.de/2019/09/04/bundesregierung-fuer-desinteressierte-bpk-vom-4-september-2019/>.

Kaiser 2019: Kaiser, Leon: Offenheit fördert die Bundesregierung am liebsten, wenn es nicht sie betrifft, Netzpolitik, Berlin 2019. Online:

<https://netzpolitik.org/2019/open-government-offenheit-foerdert-die-bundesregierung-am-liebsten-wenn-es-nicht-sie-betrifft/>.

Kaiser 2014: Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlage und praktische Durchführung, Springer, Wiesbaden 2014.

Kirsner 2013: Kirsner, Douglas: Trust and the global financial crisis, in: Long, Susan und Sievers, Burkard (Hrsg.): Towards a Socio-analysis of Money, Finance, and Capitalism, Routledge, New York 2010, S. 278-291.

Klein 2001: Klein, Ansgar: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen, Springer, Wiesbaden 2001.

Lauer 2019: Lauer, Thomas: Change Management – der Weg zum Ziel, in: Lauer, Thomas (Hrsg.): Change Management. Springer Gabler, Berlin, Heidelberg 2019, S. 3-12.

LobbyControl 2019: Open Government: Bundesregierung verweigert erneut Lobbyregister, LobbyControl, Köln 2019. Online: <https://www.lobbycontrol.de/2019/09/open-government-bundesregierung-verweigert-erneut-lobbyregister/>.

von Lucke 2010: von Lucke, Jörn: Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung – Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen, Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University gGmbH, Friedrichshafen 2010.

von Lucke 2010a: von Lucke, Jörn: Transparenz 2.0 – Transparenz durch E-Government, in: Jansen, Stephan A., Schröter, Eckard und Stehr, Nico (Hrsg.): Transparenz – Intransparenz, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, S. 396-412.

von Lucke 2012: von Lucke, Jörn: Open Government Collaboration – Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten, Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University gGmbH, Friedrichshafen, 25. Oktober 2012. Online: <https://www.zu.de/info-de/institute/togi/assets/pdf/JvL-121025-OpenGovernmentCollaboration-V1.pdf>.

von Lucke 2018: von Lucke, Jörn: Open Government in the OGPDE-Matrix, Research Gate, 2018. Online: https://www.researchgate.net/publication/330201481_Open_Government_in_the_OG_PDE_Matrix.

von Lucke 2019: von Lucke, Jörn: Spannende Gestaltungsperspektiven durch offene Verwaltungsdaten, in: Hahn, Kornelia und Winter, Rainer (Hrsg.): Die Zukunft der

Datenökonomie. Zwischen Geschäftsmodell, Kollektivgut und Verbraucherschutz, Springer, Wiesbaden, S. 343-365.

von Lucke/Geiger 2010: von Lucke, Jörn und Geiger, Christian: Open Government Data – Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors. Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen, Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University gGmbH, Friedrichshafen, 03. Dezember 2010. Online: <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf>.

von Lucke/Reinermann 2000: von Lucke, Jörn und Reinermann, Heinrich: Speyerer Definition von Electronic Government – Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer, Juli 2000. Online: <http://www.joernvonlucke.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>.

Mickoleit 2019: Mickoleit, Arthur: Die deutsche eGovernment-Agentur darf keine elektronische Verwaltung wollen, in: eGovernment Computing, Augsburg 2019. Online: <https://www.egovernment-computing.de/die-deutsche-egovernment-agentur-darf-keine-elektronische-verwaltung-wollen-a-751758/>.

Möltgen-Sicking/Winter 2018: Möltgen-Sicking, Katrin und Winter, Thorben: Allgemeine Grundlagen der Verwaltung in Deutschland, in: Möltgen-Sicking, Katrin und Winter, Thorben (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Elemente der Politik, Springer, Wiesbaden 2018, S. 1-66.

Münchener Stadtrat 2017: Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 08.02.2017, Münchener Stadtrat, München 2017. Online: <https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/ANTRAG/4365792.pdf>.

Nanz/Fritsche 2012: Nanz, Patricia und Fritsche, Miriam: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, bpb - Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2017.

Neutzer 2019: Neutzer, Matthias: Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie, BMI (Hrsg.), Spree Druck, Berlin 2019.

Obama 2009: Obama, Barack: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Open Government Directive. Washington DC. Online: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>.

OECD 2004: Organisation for Economic Co-operation and Development: Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society. The State of Open Government,

OECD Publishing, Paris 2004. Online: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264019959-2-en>.

OECD 2011: Organisation for Economic Co-operation and Development: The Call for Innovative and Open Government: An overview of country initiatives, OECD Publishing, Paris 2011. Online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en>.

OECD 2016: Organisation for Economic Co-operation and Development: Open Government. The global context and the way forward 2016, Highlights, OECD Publishing, Paris 2016. Online: <https://www.oecd.org/publications/open-government-9789264268104-en.htm>.

OECD 2017a: Organisation for Economic Co-operation and Development: Recommendation of the Council on Open Government, OECD Publishing, Paris 2017. Online: <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>.

OECD 2017b: Organisation for Economic Co-operation and Development: Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris 2017. Online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.

OECD 2019: Organisation for Economic Co-operation and Development: Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris 2019. Online: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

OGN 2019a: Open Government Netzwerk: Netzwerk, Vision, Mission und Ziele, Berlin 2019. Online: <https://opengovpartnership.de/netzwerk/>.

OGN 2019b: Open Government Netzwerk: Zivilgesellschaftliche Vorschläge für den 2. Nationalen Aktionsplan, Berlin 2019. Online: <https://opengovpartnership.de/zivilgesellschaftliche-vorschlaege-fuer-den-2-nationalen-aktionsplan/>.

OGN 2019c: Open Government Netzwerk: Ergebnisse zur Konsultation zum zweiten Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Open Government Partnership (OGP), Berlin 2019. Online: <https://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2019/05/NAP2-Ergebnisse-Konsultation.pdf>.

OGP 2017a: Open Government Partnership: OGP Participation & Co-Creation Standards, OGP, Washington D.C. 2017. Online: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207.pdf.

OGP 2017b: Open Government Partnership: Strategic Refresh of the Open Government Partnership, OGP, Washington D.C. 2017. Online: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2016/12/OGP_MTR-Report_Final-Jan26-20161.pdf.

OGP 2019a: Open Government Partnership: OGP Handbook Rules and Guidance for Participants, OGP, Washington D.C. 2019. Online: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf.

OGP 2019b: Open Government Partnership: Open Government Partnership Global Report. Democracy beyond the ballot box. Volume I. First Edition, OGP, Washington D.C. 2019. Online: <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/>.

OGP 2019c: Open Government Partnership: Open Government Partnership Thematic Leadership Subcommittee. Work Plan for 2019, OGP, Washington D.C. 2019. Online: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/SC_TLS-work-plan_2019.pdf.

Open NRW 2019: Was heißt Open Government? Open NRW, Düsseldorf 2019. Online: <https://open.nrw/informationen/open-government>.

Orth 2019: Orth, Wim: Knapp fünf Millionen Euro für fünfköpfigen Planungsstab, Behördenspiegel, Bonn, 07. November 2019. Online: <https://www.behoerden-spiegel.de/2019/11/07/knapp-fuenf-millionen-euro-fuer-fuenfkoepfigen-planungsstab/>.

Piotrowski 2007: Piotrowski, Suzanne J.: Governmental Transparency. In the path of Administrative Reform, State University of New York Press, New York 2007.

Przyborski/Wohlraab-Sahr 2014: Przyborski, Aglaja und Wohlraab-Sahr, Monika: Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch, 4., erweiterte Auflage, Oldenbourg Verlag, München 2014.

Rose/Pfeiffer 2019: Rose, Richard und Pfeiffer, Caryn: Making Government Transparent, in: Rose, Richard und Pfeiffer, Caryn (Hrsg.): Bad Governance and Corruption. Political Corruption and Governance, Palgrave Macmillan, Cham 2019, S. 145-165.

Rusch 2019: Rusch, Lina: Open Government: Digitalisierung vor Transparenz? Tagesspiegel, Berlin 2019. Online: <https://background.tagesspiegel.de/open-government-digitalisierung-vor-transparenz>.

Sandoval-Almazán et. al. 2017: Sandoval-Almazán, Rodrigo, Luna-Reyes, Luis F., Luna-Reyes, Dolores E., Gil-Garcia, J. Ramon, Puron-Cid, Gabriel, Picazo-Vela, Ser-

gio: Opening Government: Open Data and Projects, in: Sandoval-Almazán, Rodrigo, Luna-Reyes, Luis F., Luna-Reyes, Dolores E., Gil-Garcia, J. Ramon, Puron-Cid, Gabriel, Picazo-Vela, Sergio (Hrsg.): Building Digital Government Strategies. Public Administration and Information Technology, Vol. 16., Springer, Cham 2017, S. 79-93.

Sanz 2014: Sanz, Esteve: Open Governments and Their Cultural Transitions, in: Gascó-Hernández, Mila (Hrsg.): Open Government – Opportunities and Challenges for Public Governance, Springer, New York, Heidelberg, Dordrecht, London 2014, S. 1-15.

Scassa/Conroy 2017: Scassa, Teresa und Conroy, Amy: The Privacy/Transparency Balance in Open Government, in: Ojo, Adegboyega und Millard, Jeremy (Hrsg.): Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services. Public Administration and Information Technology, Vol. 32., Springer, Cham 2017, S. 333-353.

Schröder 2019: Schröder, Clarisse: Mal offen: Wie steht's bei uns um Open Government?, in: Innovative Verwaltung, Heft 06/2019, Wiesbaden 2019. Online: <https://www.springerprofessional.de/mal-offen-wie-steht-s-bei-uns-um-open-government/16825012>.

Schuppert 2012: Schuppert, Gunnar Folke: § 9 Föderalismus und Governance, in: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Springer, Berlin, Heidelberg 2012, S. 223-250.

Schwarzer/Krcmar 2010: Schwarzer, Bettina und Krcmar, Helmut: Wirtschaftsinformatik. Grundlagen betrieblicher Informationssysteme, Schäffer-Poeschel, Stuttgart 2010.

Städtetag NRW 2016: Open Government-Pakt für NRW unterzeichnet, Städtetag NRW, Köln 2016. Online: <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/recht/079578/index.html>.

Straßburger/Rieger 2014: Straßburger, Gaby und Rieger, Judith: Partizipation kompakt – Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe, Beltz Juventa, Weinheim 2014.

Spiegel Online 2019: Regierungsarbeit soll für Bürger transparenter werden, Spiegel Online Hamburg, 04. September 2019. Online: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/transparenz-buerger-sollen-mehr-einblick-erhalten-a-1285285.html>.

TOGI 2019: The Open Government Institute: TosiT – The Open Societal Innovation Toolbox, Zeppelin Universität, Friedrichshafen 2019. Online: <https://www.tosit.org/>.

Transparenzregister 2019: Transparenz und die EU, Transparenzregister der Europäischen Kommission, Brüssel 2019.

Online: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

Wewer/Wewer 2019: Wewer, Götrik und Wewer, Till: Open Government. Stärkung oder Schwächung der Demokratie?, Springer, Wiesbaden 2019.

Wilson 2017: Wilson, Christopher: Look Who's Talking: Assessing Civic Voice and Interaction in OGP Commitments, in: JeDEM – EJournal of EDemocracy and Open Government, 9(2), 2017, S. 4–30.

Online: <https://jedem.org/index.php/jedem/article/download/453/391>.

Wolff 2008: Wolff, Stephan: Dokumenten- und Aktenanalyse, in: von Kardorff, Ernst, Steinke, Ines und Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Forschung: Ein Handbuch, Rowohlt Taschenbuch-Verlag, Reinbek bei Hamburg 2008, S. 502-513.

Young/Mendizabal 2009: Young, John und Mendizabal, Enrique: Helping researchers become policy entrepreneurs. How to develop engagement strategies for evidence-based policy-making, in: ODI – Overseas Development Institute (Hrsg.): Briefing Paper 53, London 2009. Online:

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1730.pdf>.

ZDF 2019: Arbeit der Regierung: Mehr Transparenz zeigen, ZDF, Mainz 2019. Online: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/arbeit-der-regierung-mehr-transparenz-zeigen-100.html>.

Zimmer 2012: Zimmer, Annette: Die verschiedenen Dimensionen der Zivilgesellschaft, bpb – Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 31. Mai 2012. Online: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138713/dimensionen>.

Zinnbauer 2019: Zinnbauer, Dieter: Unabhängiger Berichtsmechanismus (UBM): Deutschland Design Bericht 2017–2019, Lund 2019. Online:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Germany_Design-Report_2017-2019_DE.pdf.

Zeit 2019: Kabinett verabschiedet Aktionsplan für transparenteres Regierungshandeln, Zeit, Hamburg 2019. Online: <https://www.zeit.de/news/2019-09/04/kabinet-verabschiedet-aktionsplan-fuer-transparenteres-regierungshandeln?print>.