

Digitale Vernetzung von Staat mit Wirtschaft und Gesellschaft

Akteursorientierte Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung

**Nora Wegener, Ralph G. Schoellhammer, Stefanie Köhl,
Petra Wolf, Jens Klessmann und Peter Parycek**



1. Auflage Juni 2016

Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS | Digital Public Services,
Donau-Universität Krems | Zentrum für E-Governance,
Technische Universität München | Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik,
Potsdam eGovernment Competence Center | IfG.CC, 2016

Fraunhofer-Institut für Offene
Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31
10589 Berlin

Telefon: +49-30-3436-7115

Telefax: +49-30-3436-8000

dpskontakt@fokus.fraunhofer.de

www.fokus.fraunhofer.de

Dieses Werk steht unter einer Creative Commons

Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0,

<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>) Lizenz.

Es ist erlaubt, das Werk bzw. den Inhalt zu vervielfältigen,

zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen,

Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw.

Inhaltes anzufertigen sowie das Werk kommerziell zu nutzen.

Bedingung für die Nutzung ist die Angabe der

Namen der Autoren sowie des Herausgebers.

Soweit in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschrif-

ten oder Richtlinien (z.B. DIN, VDI) Bezug genommen oder aus

ihnen zitiert worden ist, kann das Institut keine Gewähr für Richtig-

keit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen.

ISBN 978-3-9816025-3-1

Das Titelbild „network“ wurde unter einer Creative-Commons-

Lizenz Attribution-ShareAlike 2.0 Generic (CC BY-SA 2.0)

veröffentlicht (vgl. [https://creativecommons.org/licenses/by-](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/)

[sa/2.0/](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/)). Urheber ist Petras Gagilas. Das Bild ist abrufbar unter

<https://www.flickr.com/photos/gagilas/3355313734/>.

Digitale Vernetzung von Staat mit Wirtschaft und Gesellschaft

Akteursorientierte Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung

**Nora Wegener, Ralph G. Schoellhammer, Stefanie Köhl,
Petra Wolf, Jens Klessmann und Peter Parycek**

Juni 2016

Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS | Digital Public Services
Donau-Universität Krems | Zentrum für E-Governance
Technische Universität München | Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik
Potsdam eGovernment Competence Center | IfG.CC

Die wissenschaftlichen Partner Fraunhofer FOKUS, Donau-Universität Krems, Technische Universität München und Potsdam eGovernment Competence Center bedanken sich herzlich beim ISPRAT e.V. für die Unterstützung zur Erstellung der vorliegenden Studie.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	iii
Executive Summary	1
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Untersuchungsgegenstand	6
1.3 Aufbau der Studie	7
2 Hintergrund und thematische Einführung	9
2.1 Digitale Technologien und der öffentliche Sektor	9
2.2 Open Government	10
2.3 Das Dreisäulenmodell: Transparenz, Partizipation und Kollaboration	11
3 Ergebnisse	17
3.1 Methodik	17
3.2 Ergebnisse der Akteursuntersuchungen	20
3.2.1 Verständnis Netzwerkgesellschaft und digitale Netzwerkgesellschaft	20
3.2.2 Probleme und Herausforderungen sowie Lösungsvorschläge	21
3.2.3 Transparenz	27
3.2.4 Partizipation	29
3.2.5 Kollaboration	35
3.3 Zwischenfazit	38
4 Anwendungsszenario: Großraum- und Schwerlastverkehr (GST)	41
4.1 Status Quo: Mangelnde Verfügbarkeit und Integration von relevanten Daten und Informationen im GST-Genehmigungsprozess	41
4.2 Szenario: „Informations- und Datenökosystem GST“ – Integration von Daten in einer GST-Serviceplattform mit Antragsassistenten	42
4.3 Erprobung ausgewählter Empfehlungen (Entwurf) in Bezug auf ihre praktische Relevanz	44
5 Akteursorientierte Handlungsempfehlungen	49
5.1 Politik für den digitalen Wandel	49
5.2 Vernetzung Politik, Verwaltung und Gesellschaft	51
5.3 Transparenz und die Vernetzung von Daten und Objekten	55
Literaturverzeichnis	59

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1a	Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Open-Government-Angebote kennen Sie?“	30
Abbildung 2a	Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Angebote von Open Government würden Sie gerne in Zukunft nutzen?“	31
Abbildung 3	Antworten auf die Frage „Wie transparent bewerten Sie das Regierungs- und Verwaltungshandeln der Gemeinde, in der Sie leben?“	31
Abbildung 1b	Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Open-Government-Angebote kennen Sie?“	33
Abbildung 2b	Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Angebote von Open Government würden Sie gerne in Zukunft nutzen?“	34
Abbildung 4	Antworten auf die Frage „Wie umfangreich schätzen Sie das Angebot an Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungsprozessen der Gemeinde, in der Sie leben, ein?“	34
Abbildung 1c	Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Open-Government-Angebote kennen Sie?“	36
Abbildung 2c	Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Angebote von Open Government würden Sie gerne in Zukunft nutzen?“	37
Abbildung 5	Antworten auf die Frage „Wie hoch schätzen Sie das Interesse von Verwaltungsmitarbeitern an einer ehrenamtlichen Einbindung von Bürgern in die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen ein?“	37

Executive Summary

Digitale Netzwerktechnologien ermöglichen eine nahtlose Vernetzung von Daten und Informationen sowie neue Formen der Partizipation und Kooperation als auch neue Organisationsformen. Diese Logik hat vielfach wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse bereits verändert. Digitale Netzwerktechnologien bieten die Chance, auch Entscheidungs- und Produktionsprozesse des öffentlichen Sektors neu und angepasst an die moderne Gesellschaft zu gestalten.

Durch die rasante Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und deren Integration in unseren Alltag wird die hierarchische Logik des Industriezeitalters mehr und mehr durch die Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft abgelöst. Dabei gilt es insbesondere, das komplexe Beziehungsgeflecht zwischen Staat, Bürgern¹ und Wirtschaft neu zu definieren. Der einzelne Bürger kann sich durch die verbesserten Informationstechnologien in völlig neuen Formen in die Daseinsvorsorge einbringen und durch zivilgesellschaftliches Engagement nicht nur eine Verbesserung, sondern auch eine höhere Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Dienstleistungen erreichen.

Diese neuen Rahmenbedingungen bieten viel Potential, Bürger stärker in politische Prozesse einzubeziehen. Allen Veränderungen ist gemein, dass Technologie bzw. Informations- und Kommunikationsmedien zu wichtigen Elementen innerhalb politischer Handlungsfelder werden. Da digitale Prozesse und Serviceleistungen als zunehmend selbstverständlich angesehen werden, bringen Bürger ihrerseits Erwartungshaltungen mit. Das Niveau der Leistungserbringung von privaten Dienstleistern wie beispielsweise Amazon wird zunehmend auch vom Staat erwartet. Gleichzeitig möchte sich der Bürger jedoch nicht mehr nur als Leistungsempfänger verstanden wissen, sondern will eigenständig an der Leistungserbringung mitwirken. Dies kann auf vielfältige Weise entweder durch Feedbackmechanismen, Plattformen zur Einbringung von Ideen oder ähnlichem passieren.

Informationstechnologien bieten zudem enorme Potentiale, Entscheidungs- und Produktionsprozesse sowie Wertschöpfungsketten zu verändern, indem Dritte nicht nur an Entscheidungsprozessen mitwirken, sondern auch aktiv in den Prozess der öffentlichen Aufgabenerfüllung einbezogen werden. Um diese Potentiale strategisch erschließen zu können, ist es für die unterschiedlichen Akteure – von Entscheidern bis zu den Umsetzern – notwendig, sich mit den neu entstandenen Fragestellungen auseinanderzusetzen.

Die Digitalisierung des Staates und der Gesellschaft ermöglicht interaktive Formen der Viele-zu-Viele-Kommunikation, eine Vernetzung und das Teilen von Daten und Informationen, wodurch die Möglichkeit entsteht, die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft neu zu gestalten: Ein Verhältnis „auf gleicher Augenhöhe“ in politischen wie administrativen Fragen. Diese Entwicklung bietet die Chance, zu einer neuen demokratischen Qualität beizutragen, erfordert aber, sich auf die neuen Bedingungen dieser Beteiligungs- und Kooperationsformen einzulassen und birgt damit, wie jede Veränderung, auch Risiken. Hierzu ergeben sich eine Reihe rechts- und gesellschaftspolitischer Fragestellungen sowie diverse konkretere Handlungsaufträge.

¹ In der vorliegenden Studie findet aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung und der besseren Lesbarkeit lediglich die Sprachform des generischen Maskulins Verwendung. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Verwendung der männlichen Form geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.

Die Mitglieder des ISPRAT e.V. haben sich daher in der Arbeitsgruppe „Open Government“ das Ziel gesetzt, wesentliche Elemente von strategischer Führung für vernetzte Politik und Verwaltung in der digitalen Gesellschaft zu identifizieren. Die grundlegende Annahme ist, über die Fokussierung auf einzelne Akteursgruppen, Handlungsoptionen für die vernetzte Verwaltung zu erhalten.

Daher wurden in der vorliegenden Studie zunächst relevante Akteursgruppen in Politik und Verwaltung, deren Handeln und Entscheidungen potenziell von einer vernetzten, digitalen Gesellschaft beeinflusst werden, identifiziert. Dies sind politische Mandatsträger in Legislative und Exekutive, hochrangige Verwaltungsmitarbeiter, Abteilungsleiter, Referatsleiter und Sachbearbeiter. Erst über die Analyse dieser Einzelgruppen erschließen sich die vielfältigen Chancen und Risiken der vernetzten Verwaltung. Dies stellt die Voraussetzung für eine spätere akteursspezifische Kommunikation und Wissensvermittlung dar, mit der das Innovationspotential für die unterschiedlichen Akteursgruppen in deren Routine- und Arbeitsprozessen besser nutzbar gemacht werden kann.

Politiker und administrative Entscheider haben die Aufgabe, den Wandel von Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die digitale Netzwerkgesellschaft nicht nur zu begleiten, sondern diesen Weg aktiv zu gestalten. Bürger erwarten quer durch alle Politikbereiche, dass sich politisch-administrative Handlungen zeitgemäß an gesellschaftlichen Veränderungen orientieren – seien diese durch Globalisierung, Demographie oder technologischen Fortschritt bedingt. In einer digitalisierten Gesellschaft, wie sie in Deutschland und Österreich eindeutig vorzufinden ist, gehört die Realisierung der Potentiale der Netzwerkgesellschaft in allen Politikbereichen zweifellos dazu. Ziel ist es, Beteiligungs-, Innovations- und Einsparpotentiale zu erschließen, denn der Handlungsauftrag von Regierung und Verwaltung lautet, einen Zukunftspfad zu gestalten, der es Bürgern in ihren individuellen Lebenswelten ermöglicht, politisch-administrative Handlungen zu verfolgen, nachzuvollziehen und mitzugestalten.

Die Adaption der Netzwerklogik birgt für verschiedene Akteursgruppen unterschiedliche Chancen und Risiken. Diese sowie weitere zentrale Wandlungsaspekte galt es im Rahmen der vorliegenden Studie zu erarbeiten. Dazu wurden Befragungen mit Akteuren aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie mit Bürgern durchgeführt.

Als wesentliche Aspekte einer erfolgreichen Adaption der Netzwerklogik wurden die Fassung politischer Beschlüsse und die Formulierung von Zielvorgaben genannt. Demnach müssten politisch Verantwortliche Zielvorgaben auf ihrer Entscheidungsebene machen, an denen die Verwaltung ihre Handlungen entsprechend ausrichten kann. Als problematisch betrachteten die Befragten in diesem Zusammenhang jedoch das Fehlen einer ganzheitlichen Strategie zur Umsetzung der neuen Netzwerklogik, stattdessen sei das Vorherrschen von Einzelprojekten zu beobachten.

Zudem beurteilten die Befragten die Verantwortungsübernahme auf Chef-Ebene (Top-down) als zentralen Erfolgsfaktor, um die Silos in der Verwaltung zu durchbrechen und Kooperationen zu ermöglichen. Um eine tatsächliche Vernetzung zu erreichen, ist es aber auch erforderlich, dass auf den mittleren und unteren Managementebenen effektiv kommuniziert werde.

Als Hemmschuh auf dem Weg zu einer vernetzten Politik und Verwaltung betrachteten die Befragten nicht nur die entstehenden Mehraufwände, die eine Öffnung nach innen und außen mit sich bringen, sondern auch den mangelnden Willen und den fehlenden Nachdruck Veränderung einzuleiten.

Folglich müsse ein Kulturwandel hin zu einer stärkeren Öffnung nach innen und außen implementiert und gefördert werden. Der Druck, ausgehend von der Zivilgesellschaft, wächst und die Verwaltung müsse intern beginnen, sich zu verändern und könne nicht warten, bis Veränderungen von außen aufoktroziert würden. Dabei müssen sowohl das interne Kooperationspotential als auch die Kooperation mit der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Akteursgruppen verbessert und ausgestaltet werden.

Die Adaption der neuen Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft für den öffentlichen Sektor muss von allen Akteuren im politisch-administrativen System getragen und durchgeführt werden. Durch eine punktuelle Überzeugung einzelner Pioniere entsteht kein Kulturwandel. Es gilt daher, den Akteursgruppen den Mehrwert und die Potentiale der Logik der Netzwerkgesellschaft akteursspezifisch und auf ihre Arbeitswelt zugeschnitten zu verdeutlichen. Um akteursspezifisch Potentiale zu vermitteln und Ressentiments abbauen zu können, müssen unterschiedliche Perspek-

tiven und Interessen erkundet und bei der Kommunikation berücksichtigt werden, wozu diese Studie einen Beitrag leistet.

1 Einleitung

Seit vielen Jahren wird in den Sozialwissenschaften der „Aufstieg der Netzwerkgesellschaft“ (Castells 2003) proklamiert. So sei die Gesellschaftsstruktur des im 21. Jahrhundert beginnenden Informationszeitalters primär durch die Existenz von Netzwerken geprägt: „Netzwerke bilden die neue soziale Morphologie unserer Gesellschaften, und die Verbreitung der Vernetzungslogik verändert die Funktionsweise und die Ergebnisse von Prozessen der Produktion, Erfahrung, Macht und Kultur wesentlich“ (Castells 2003, S. 527, zit. nach: Paul 2008, S. 86). Traditionelle Hierarchien werden mit hoher Wahrscheinlichkeit an Bedeutung verlieren und die scharfe Trennung zwischen staatlicher Obrigkeit und Bevölkerung wird zunehmend verschwimmen. Diese Entwicklung wird auch durch demographische und wirtschaftliche Veränderungen vorangetrieben. Mit einem höheren Durchschnittsalter und steigender Lebenserwartung werden der Ausbau und die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge zu einer zentralen Aufgabe staatlichen Handelns.

Die Rolle und Qualität staatlicher Institutionen wird von der Bevölkerung als jene eines Dienstleisters verstanden, dessen Legitimität von der Qualität der erbrachten Leistungen abhängt. Während in der Vergangenheit jedoch oftmals versucht wurde, die Bedarfsentwicklung und -erfüllung zentral zu lenken, wird dieser Prozess in der Netzwerkgesellschaft zusätzlich lokal und unter Einbindung direkt Betroffener organisiert. Diese Entwicklung steht in vielen Bereichen noch am Anfang, weshalb eine Analyse des Status Quo notwendig ist, um mögliche Transformationspfade zu erkennen.

Auch für die öffentlichen Verwaltungen in Deutschland und Österreich wird es in Folge der knappen Budgetressourcen und der demographischen Entwicklungen und dem damit einhergehenden Fachkräftemangel zunehmend von Bedeutung sein, sich intern, aber auch mit Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung, wie Bürgern, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zu vernetzen. Um Verwaltungsaufgaben weiterhin effektiv und effizient erfüllen zu können, bedarf es sowohl des Austauschs der an der Erstellung der Verwaltungsleistungen beteiligten Akteure untereinander als auch der Verwaltungsmitarbeiter auf der einen Seite und der Rezipienten jener Verwaltungsleistungen auf der anderen Seite.

Der Einsatz moderner IKT kann bei der Umsetzung einer solchen Vernetzung unterstützend wirken. So kann über deren Einsatz beispielsweise die Zusammenarbeit zwischen den Netzwerkteilnehmern erleichtert werden, indem diese nicht nur den Anschluss an, sondern auch den Austausch innerhalb der Netzwerke ermöglichen. Damit lassen sie sich als Voraussetzung verstehen, um neue Formen und Ausgestaltungen von Netzwerken zu schaffen, etwa indem sie neue Möglichkeiten der Kommunikation, Konsensfindung sowie der Koordination von Handlungen und Leistungserbringungsprozessen ermöglichen (Herzberg 2013a, S. 189).

Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Vernetzung von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft gilt es, den betroffenen Akteuren die Potentiale einer solch stärkeren Vernetzung im Hinblick auf ihre spezifische Position und Rolle im Politik- und Verwaltungssystem verständlich zu machen. Die derzeit vorherrschenden Konzepte zur Vernetzung von Politik und Verwaltung erweisen sich für die Umsetzung im deutschen und österreichischen Verwaltungssystem jedoch in zweierlei Hinsicht als wenig geeignet: zum einen sind diese häufig sehr unkonkret, so dass die Mehrwerte und Potentiale einer stärkeren Vernetzung von den betroffenen Akteuren nicht erkannt und somit nicht

1 Einleitung

umgesetzt werden. Zum anderen nehmen sie die Besonderheiten der deutschen und österreichischen Verwaltungskultur bislang nur unzureichend in den Blick.

Die vorliegende Studie verfolgt daher das Ziel, dem Konzept der Vernetzung von Politik und Verwaltung Struktur zu geben und eine systematische Durchdringung der Thematik zu erlauben. Damit trägt die Studie zu einer sachlichen Auseinandersetzung mit dem Thema „Vernetzung“ bei und liefert konkrete und praktikable Ansätze zu ihrer Umsetzung. Ziel ist es, geeignete, akteursorientierte Handlungsanleitungen zur Realisierung einer stärkeren Vernetzung an die Hand zu geben. Die Handlungsempfehlungen sind als Anknüpfungspunkte für mögliche Aktivitäten von Politik und Verwaltung zu verstehen. Die Studie ist jedoch nicht rein auf die Verwaltungssysteme fokussiert, sondern bezieht auch das sich ändernde Anforderungsprofil von Seiten der Zivilgesellschaft mit ein. Der kulturelle Wandel hin zur vernetzten Gesellschaft ist ein iterativer Prozess zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft, welcher in der vorliegenden Studie mit einem Schwerpunkt auf die Sichtweise der Verwaltung abgebildet werden soll.

1.1 Ausgangslage

Eine zentrale Aufgabe moderner Politiker und Entscheidungsträger ist es, die neue Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft für den öffentlichen Sektor zu verstehen und zu erschließen, um den größtmöglichen Nutzen im Sinne von gesellschaftlicher Teilhabe, Innovationsförderung und einer höheren Qualität der Politik- und Verwaltungsergebnisse sowie Einsparpotentialen für alle Politikbereiche von der Daseinsvorsorge, über die Umweltpolitik hin zu Wirtschaftspolitik zu realisieren.

In Deutschland und Österreich wird mit vielen Konzepten aus dem angloamerikanischen Raum experimentiert, wie etwa dem Konzept einer Öffnung von Politik und Verwaltung nach innen und außen (auch bekannt als Open Government), jedoch ist eine tiefe Verankerung in der öffentlichen Verwaltung bisher nicht zu verzeichnen. Vielmehr sind einzelne lose Projekte zu erkennen, welche nicht strategisch abgestimmt durchgeführt werden und vielfach zu Ernüchterung und Frustration aller Beteiligten führen, weil Potentiale so nicht erschlossen werden können.

Im Diskurs zwischen Wissenschaft, Praxis und Zivilgesellschaft wurde die Vermutung aufgeworfen, dass ein möglicher Grund darin liegen könnte, dass die neu adaptierten Konzepte zum Großteil aus einem anderen Kulturkreis stammen und bisher kaum auf die Besonderheiten und die Kultur der deutschen und österreichischen Verwaltung übersetzt und bezogen wurden. Zusätzlich wird häufig mit Pauschalaussagen an die Verwaltung und Politik herangetreten, ohne die akteurspezifischen Perspektiven zu berücksichtigen. Im politisch-administrativen System kann diese Veränderung nur gelingen, wenn die Netzwerklogik von allen Akteuren – von Entscheidern bis zu Sachbearbeitern – verstanden und aktiv um- bzw. eingesetzt wird.

1.2 Untersuchungsgegenstand

Damit der Wechsel zu einer modernen, gesellschaftlich vernetzten Verwaltung im Sinne einer digitalen Netzwerkgesellschaft für den öffentlichen Sektor gelingen kann, ist es notwendig anzuerkennen, dass das politisch-administrative System nicht aus Menschen mit homogenen Ansichten und Interessen besteht, sondern vielmehr durch heterogene Interessen und Rationalitäten geprägt ist. Daher werden pauschale Vorteilsversprechungen häufig nicht auf Gehör treffen und die bezweckte Wirkung wird verfehlt.

In der föderalen Struktur in Deutschland und Österreich sowie in der Hierarchiestruktur des administrativen Systems existieren verschiedene Akteursgruppen, die unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. So gibt es Akteure der Legislative und Exekutive, die durch ihre Entscheidungen wesentlich die Ziele und Strategien der Verwaltungspolitik vorgeben. Andere Akteure sind verantwortlich, dass diese vorgegebenen Ziele im Rahmen des Budgets erreicht werden, indem Leistungen bereitgestellt und Aufgaben ausgeführt werden. Sie tragen zwar die Verantwortung, führen die Umsetzung jedoch nicht selbst durch. Letztlich gibt es Akteure, welche die eigentliche Umsetzung übernehmen. Es ist davon auszugehen, dass diese Akteure ihre Aufgaben und Rollen im System berücksichtigen und einbeziehen, wenn sie neue Aufgaben und Veränderungen bewerten und damit ihre Ansichten nicht zwangsläufig kongruent mit jeweils anderen Verwaltungsakteuren sind. Aufgrund unterschiedlicher Rollen und Aufgaben im politisch-administrativen System können somit durchaus unterschiedliche Interessen und Meinungen zu neuen, offenen Verfahren führen, im Rahmen derer Akteure außerhalb der eigenen Organisationseinheit (andere Verwaltungseinheiten, Bürger, Zivilgesellschaft, Wirtschaft) in die Erstellung von Verwaltungsleistungen eingebunden werden und damit verbundenen Aufgaben existieren. Was sich für Entscheider eventuell vorrangig als politischer und strategischer Mehrwert darstellt, kann auf Ebene der Sachbearbeiter vorrangig als Mehraufwand empfunden werden. Nur wenn politische wie administrative Akteure die Vorteile erkennen und sie als politischen Mehrwert oder positiv für die eigene Arbeit bewerten, werden sie bereit sein, eine Umsetzung aktiv zu unterstützen.

Es gilt daher, den Akteursgruppen den Mehrwert und die Potentiale der Logik der Netzwerkgesellschaft akteurspezifisch und auf ihre Arbeitswelt zugeschnitten zu verdeutlichen. Um akteurspezifische Potentiale zu vermitteln und Ressentiments abbauen zu können, müssen unterschiedliche Perspektiven und Interessen erkundet und bei der Kommunikation berücksichtigt werden. Dies soll innerhalb des Projektes herausgefunden und für Politik und Verwaltung selbst sichtbar gemacht werden.

1.3 Aufbau der Studie

Die Studie gliedert sich wie folgt: In einem ersten Schritt wird eine begrifflich konzeptionelle Einführung vorgenommen, in der sowohl die deutsch-österreichische Verwaltungstradition kurz skizziert und auf die veränderten Rahmenbedingungen im Zuge der Verbreitung moderner IKT eingegangen wird. Daran anknüpfend wird das Verwaltungsmodernisierungskonzept „Open Government“ vorgestellt. Im Kapitel 3 steht die Perspektive der beteiligten Akteure im Vordergrund. Dazu wurden Erwartungen an sowie Herausforderungen für eine vernetzte Politik und Verwaltung abgefragt. Zunächst wird die Methodik kurz erläutert, um darauf aufbauend die akteursbezogenen Ergebnisse vorzustellen. Schließlich werden die Ergebnisse der Akteursbefragungen zusammengefasst, um im Kapitel 4 einen ersten Entwurf ausgewählter Handlungsempfehlungen, die sich aus den durchgeführten Befragungen sowie aus der bestehenden Literatur ergeben haben, abzuleiten. Ziel des vierten Kapitels ist es, ausgewählte Empfehlungen an einem konkreten Anwendungsszenario – dem Großraum- und Schwerlasttransport – zu erproben und so die praktische Relevanz aufzuzeigen. Auf Grundlage der Studienergebnisse werden im Kapitel 5 weitere Handlungsempfehlungen abgeleitet, akteursbezogen zugeordnet und kritisch gewürdigt.

2 Hintergrund und thematische Einführung

2.1 Digitale Technologien und der öffentliche Sektor

Welche Rolle können neue Technologien im Rahmen des öffentlichen Sektors und der staatlichen Bürokratie einnehmen? Dass technologischer Fortschritt die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors beeinflusst, ist kein neues Phänomen, jedoch hat sich die Stoßrichtung der technologischen Modernisierung verändert. Betrachtet man die öffentliche Verwaltung als den verlängerten Arm des Staates, so hat die Kraft dieses Armes besonders zu Beginn des 20. Jahrhunderts stark zugenommen. Denn neue Technologien in der Produktion und Übertragung von Medien ermöglichten Massenkommunikation (1:n), wie Radiofunk, Television (TV), Kino oder auch den Aufstieg der Zeitungsindustrie. Diese waren die ideale Voraussetzung zum Aufbau von Staaten, welche ein nahezu absolutes Monopol über den Fluss von Information innehatten. Diese Technologien boten das Potential, einen modernen Überwachungsstaat aufzubauen und gleichzeitig die Bevölkerung ideologisch zu indoktrinieren. Die relativ einfache Kontrolle über diese frühen Medien der Massenkommunikation war ideal, um eine klare Hierarchie zwischen Staat und Bürger aufzubauen. Im Gegensatz dazu begann die Massenverfügbarkeit von Internetzugängen (jeder ist Sender und Empfänger – n:n) und Mobiltelefonen dieses Verhältnis zu verändern. Die Zivilgesellschaft konnte sich plötzlich schneller, effizienter und effektiver organisieren und gegen das staatliche Informationsmonopol auftreten. Gleichzeitig bieten neue Technologien aber auch die Möglichkeit, die Bereitstellung von staatlichen Dienstleistungen zu verbessern, und dadurch einerseits die Bürger zufriedenzustellen und gleichzeitig die Legitimität staatlicher Institutionen zu stärken.

Technologie an sich ist ein neutrales Element, welches erst durch staatliche oder private Nutzung, d.h. den Verwendungszusammenhang, an politischer Relevanz gewinnt. Inwieweit das IKT-Potential die Zivilgesellschaft „befreit“ oder einer wachsenden Kontrolle durch staatliche Institutionen unterwirft, ist eine Entscheidung, welche im politischen Diskurs beantwortet werden muss. Gleichzeitig sollten revolutionäre Erwartungen an die technologischen Möglichkeiten nicht zu hoch sein, da bei vielen technisch umsetzbaren Projekten (Wählen via Internet, Echtzeit-Überwachung von Mobiltelefonnutzung, etc.) sichergestellt werden muss, dass rechtsstaatliche und demokratische Grundsätze eingehalten werden.

Die Unzufriedenheit, die viele Europäer gegenüber ihren Regierungen in Bezug auf das Thema „Modernisierung“ empfinden, ist vielfach von der Wahrnehmung eines ineffizienten Staatssektors geprägt. Obwohl die Leistungen vielerorts besser sind als ihr Ruf, kann nicht abgestritten werden, dass der öffentliche Sektor in manchen Bereichen nicht mit den gesellschaftlichen Entwicklungen mithalten konnte (DiIulio 2014). Das Office for National Statistics in Großbritannien meldete beispielsweise eine Zunahme der Produktivität im privaten Sektor um 14 Prozent zwischen 1999 und 2013, während die Produktivität im öffentlichen Sektor um ein Prozent abgenommen hat (Micklethwait/Wooldridge 2014). Gleichzeitig hat die Erwartungshaltung einer Bevölkerung, die sich an Lieferservices wie Amazon gewöhnt hat, in den letzten Jahren enorm zugenommen.

Der Bürger versteht sich nicht länger als Bittsteller an einen übermächtigen Staat, sondern möchte bei der Auswahl, Qualität und Bereitstellung von Dienstleistungen mitbestimmen. Dieser Wunsch eröffnet einerseits Chancen, wird aber innerhalb der öffentlichen Verwaltung auch als Bedrohung gesehen. Die Möglichkeiten, IKT-Werkzeuge zur Bürgerbeteiligung zu nutzen, sind gegeben, verwässern aber immer mehr das klassische Selbstverständnis einer bürokratischen Einrichtung. Denn der Wunsch vieler Bürger von Teilnahme und Mitspracherecht, aber auch die Koproduktion von Bürger und Staat bei der Daseinsvorsorge unterwerfen die Bürokratie nicht nur staatlicher, sondern auch zivilgesellschaftlicher Kontrolle. Der aktuelle Trend ergänzt die Beziehung des Bürgers als Antragsteller gegenüber staatlichen Institutionen in vielen Bereichen um kooperative oder partnerschaftliche Beziehungen.

Für Max Weber ist der Staat eine monolithische Maschine, in welcher der bürokratische Apparat Aufträge in hierarchischer Abfolge erfüllt (Weber 1972 [1921/1922], S.126f.). Die monolithische Natur soll einerseits eine gewisse Autonomie und gleichzeitig die unbeeinflusste Durchführung des „Staatsauftrages“ durch die Bürokratie ermöglichen. Die verstärkt geforderte Mitbestimmung durch die Bevölkerung kollidiert nicht nur mit einer Tradition des bürokratischen Ablaufes, sondern auch mit einer gewachsenen Kultur innerhalb bürokratischer Strukturen.

Der notwendige kulturelle Wandel wird eine der größten Herausforderungen für den öffentlichen Sektor sein, da die technologischen Veränderungen leichter zu implementieren sind als die Bereitschaft des bürokratischen Apparates, diese auch zu nutzen. Wie problematisch dieser Widerstand sein kann, schlägt sich auch in Zahlen nieder: So haben sich 94 Prozent von bundesstaatlichen IT-Projekten innerhalb der letzten 10 Jahre in den USA als Fehlschläge erwiesen, eine Entwicklung, die nicht nur auf technologische Implementierungsfehler zurückzuführen ist, sondern auch einer widerwilligen Organisationskultur geschuldet ist (a.a.O., S. 20; Peled 2014).

Unmöglich sollte ein solcher Wandel jedoch nicht sein, da historisch gesehen ähnliche Herausforderungen bereits gemeistert wurden. Beispielsweise waren die europäischen Staaten (und Nordamerika) unter dem Druck der industriellen Revolution gezwungen, ihren öffentlichen Sektor zu reformieren und an neue wirtschaftliche, demographische und politische Gegebenheiten anzupassen. So wie die industrielle Revolution wird auch die IT-Revolution ein Umdenken des öffentlichen Sektors erfordern. Das Monopol des Staates in Bezug auf Information ist im Schwinden und die ursprünglich hierarchische Beziehung zwischen Staat und Bevölkerung wird einer Netzwerkstruktur weichen bzw. werden sich kombinierte Strukturen entwickeln, in welchen der einzelne Bürger größeren Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und Durchführung öffentlicher Aufgaben haben könnte. Es ist davon auszugehen, dass ein neuer Pluralismus in der Beziehung zwischen öffentlichem Sektor und nicht-öffentlichen Sektoren entstehen wird, welcher sich durch eine höhere Integration der Öffentlichkeit in die Bereitstellung öffentlicher Güter auszeichnen wird.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie weisen bereits in diese Richtung: Sowohl von staatlicher als auch zivilgesellschaftlicher Seite wird eingeräumt, dass neue Modi der Zusammenarbeit sich bereits etabliert haben und sich weitere noch entwickeln werden. Die besondere Herausforderung dabei ist, einerseits die Beteiligung der Menschen zu erhöhen und andererseits das staatliche Handeln durch eine ausgewogene Weiterentwicklung der Organisationskonzepte und durch das Etablieren von Schnittstellen zu den Netzwerkorganisationen der Zivilgesellschaft sicherzustellen.

2.2 Open Government

Die Ursprünge des Open-Government-Konzepts liegen in den USA. Hier entwickelte sich das Konzept in den 1950er Jahren, als Forderungen der US-amerikanischen Gesellschaft der Zeitungsherausgeber („American Society of Newspaper Editors“) nach einer Veröffentlichung von Regierungs- und Verwaltungsdaten laut wurden (Yu/Robinson 2012, S. 185f.). Open Government wurde zu dieser Zeit und auch in den folgenden Jahrzehnten vornehmlich mit

Transparenz assoziiert (Herzberg 2013b). Diese Verengung des Open-Government-Konzeptes allein auf den Bereich einer informationellen Öffnung trifft nach Meijer et al. (2012, S. 10) jedoch nur einen Teil des Open-Government-Ansatzes.

Die Autoren betonen, dass Open Government über den Transparenz-Aspekt hinaus auch im Sinne einer interaktiven Öffnung verstanden werden könne (ebd.). Neben der Schaffung von Transparenz umfasst das Konzept auch die Herstellung umfassender Partizipations- und Kollaborationsmöglichkeiten. Open Government basiert demnach auf drei Säulen: Transparenz, Partizipation und Kollaboration.² Dabei zielt die Öffnung des Regierungs- und Verwaltungshandelns unter dem Einsatz moderner IKT darauf ab, verschiedene Zielgruppen des öffentlichen Sektors sowie die eigenen Verwaltungsmitarbeiter im Rahmen von mehr Transparenz, einer umfassenderen Teilhabe und einer intensiveren Zusammenarbeit einzubinden (Hilgers 2012, S. 631).

Das Dreisäulenmodell lässt sich maßgeblich auf den US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama zurückführen, der dem Thema einen neuen Impuls gab (Parycek/Sachs 2010, S. 58f; Krabina 2010, S.7). Bereits kurze Zeit nach seiner Vereidigung unterzeichnete Obama ein Memorandum, in welchem er erklärte: „My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government.“ (Obama 2009). Auch in Deutschland und Österreich sind von Seiten des Staates bzw. der öffentlichen Verwaltungen mittlerweile Bestrebungen erkennbar, die Anspruchsgruppen des öffentlichen Sektors, wie etwa Bürger, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, aber auch die eigenen Beschäftigten, stärker in den Prozess der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu integrieren und sich mit diesen aber auch mit anderen Verwaltungseinheiten stärker zu vernetzen.

2.3 Das Dreisäulenmodell: Transparenz, Partizipation und Kollaboration

Transparenz

In allen Open-Government-Ansätzen nimmt Transparenz eine zentrale Stellung ein. Sie gilt dabei als Grundvoraussetzung der beiden anderen Open-Government-Säulen, Partizipation und Kollaboration (Hilgers 2012, S. 641).

Gerade die öffentlichen Verwaltungen erheben, erstellen, vervielfältigen und verbreiten eine Vielzahl an Daten und Informationen in verschiedenen Bereichen, z.B. Geodaten, Haushaltsdaten oder politische Entscheidungen (Parycek/Sachs 2010, S. 58f; Krabina 2010, S. 8). Im Rahmen eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns sollen der Öffentlichkeit diese Daten und Informationen in großem Umfang zugänglich gemacht werden. Ein Mehr an Transparenz soll dabei etwa über die Herausgabe von Verwaltungsinformationen im Rahmen von Informationsfreiheitsgesetzen (IFG) erreicht werden. Diese ermöglichen es Interessierten per Antrag, Zugang zu Verwaltungsdaten zu erhalten.

² In den letzten Jahren ist es zu einer Fortentwicklung des Open-Government-Konzeptes gekommen. An die Stelle der drei Säulen (Transparenz, Partizipation und Kollaboration) ist ein zwei Stadien umfassendes Modell getreten (vgl. Herzberg 2013b). Nach Herzberg (ebd.) basiert Open Government danach auf den Konzepten Transparenz (im Sinne von Open Data) und Interaktion (im Sinne von Open Innovation). In der vorliegenden Studie entschieden sich die Autoren dennoch bewusst für das Dreisäulenmodell entschieden, da dieses in der Diskussion um eine Öffnung von Staat und Verwaltung bislang noch am gängigsten ist.

Ein weiteres Kernelement zur Schaffung von mehr Transparenz ist die proaktive Bereitstellung von Verwaltungsdaten (Open Government Data). Open Government Data bezeichnet in diesem Zusammenhang all jene Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne Einschränkung³ zur freien Verwendung, zur Weiterverbreitung und zur freien Nachnutzung zugänglich gemacht werden (von Lucke/Geiger 2010, S. 6). Das gestaltet sich in der Praxis jedoch teilweise schwierig, da in Deutschland und Österreich die Verwaltungstradition durch die herausgehobene Stellung des sogenannten Arkanprinzips geprägt ist. So hat das Amtsgeheimnis in Österreich sogar Verfassungsrang. Der Geheimhaltung von Verwaltungsdaten und Verwaltungsinformationen kommt damit eine noch höhere Bedeutung zu als in Deutschland.

Während Österreich aktuell nicht über ein modernes IFG verfügt sondern der Bürger sich auf das Auskunftspflichtgesetz berufen kann, wurde ein IFG in Deutschland auf Bundesebene im Jahr 2006 verabschiedet. Das IFG schafft einen voraussetzungslosen Anspruch auf Akteneinsicht der Behörden auf Bundesebene. Damit ist es jeder Person möglich, den Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltungen einzufordern (BMI o.J.). Ungeachtet dieses Rechts auf Informationszugang greifen zum Teil Ausnahmetatbestände, die den Informationszugang mitunter erheblich einschränken, dies gilt im Besonderen für das österreichische Auskunftspflichtgesetz (Parycek et al. 2015, S. 197).

Im Bereich Open Government Data sind sowohl in Deutschland als auch in Österreich auf der Ebene des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden seit dem Jahr 2011 Initiativen sichtbar, Daten des öffentlichen Sektors proaktiv in elektronischen Informationsregistern – sogenannten Open-Data-Portalen – bereitzustellen. Neben den nationalen Open-Data-Portalen in Österreich (Bundeskanzleramt o.J., URL: <https://www.data.gv.at/>) und Deutschland (Finanzbehörde/Geschäfts- und Koordinierungsstelle o.J.; URL: <https://www.govdata.de/>) haben auch zahlreiche Bundesländer sowie Städte und Gemeinden Open-Data-Portale freigeschaltet.⁴

Neben der Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen nach dem IFG und der Bereitstellung von Daten im Sinne von Open Government Data bestehen zudem auch Gesetze, die es Interessierten ermöglichen, Einblick in politikfeldbezogene Daten und Informationen zu nehmen (etwa Umwelt- bzw. Verbraucherinformationsgesetze). Open-Government-Data-Initiativen verfolgen in Österreich und Deutschland zum überwiegenden Teil das Ziel der Förderung von wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Innovation und nicht der Herstellung eines durchgehend transparenten politischen Systems. Ausnahme dazu ist Hamburg, dessen Transparenzgesetz die Verwaltung u.a. verpflichtet Verträge der öffentlichen Daseinsvorsorge zu veröffentlichen (Parycek et al. 2015, S. 197).

Mit der Schaffung von mehr Transparenz werden dabei demokratie-, effektivitäts- sowie effizienzbezogene Vorteile verknüpft. So gilt der Zugang zu Informationen als Voraussetzung für die politische Mitwirkung der Bürger (Bäumler 2001). Ein Mehr an Transparenz soll zudem Korruption erschweren, zu einem höheren Maß an accountability (verstanden als Rechenschaftspflicht und -legung) und damit insgesamt zu einer besseren Regierungsführung beitragen (Islam 2003). Dieser positive Zusammenhang zwischen Transparenz und guter Regierungsführung wird in der Diskussion um Transparenz-Forderungen von Kritikern jedoch angezweifelt. So sei „Transparenz [...] kein General-schlüssel zu besserer Politik“ (Wewer 2014, S. 68). Eine Kausalbeziehung besteht nach Wewer demnach nicht, denn Transparenz sei zwar eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung für gutes Regieren (a.a.O., S. 62). Als ungenügend werden zum Teil auch die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten sowie der als hoch eingestuf-

³ Ausgenommen sind personenbezogene und sicherheitsrelevante Daten. Die Bereitstellung der Daten soll zeitnah, in offenen Formaten, über offene Schnittstellen und kostenlos erfolgen (Hilgers 2012, S. 641).

⁴ In Deutschland verfügen unter anderem die drei Stadtstaaten Berlin (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung o.J., URL: <http://daten.berlin.de>), Bremen (Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen o.J., URL: <http://transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.730.de>) und Hamburg (Freie und Hansestadt Hamburg o.J., URL: <http://transparenz.hamburg.de>) über eigene Open-Data-Plattformen. In Österreich betreiben unter anderem die Städte Wien (Stadt Wien o.J. a, URL: <https://open.wien.gv.at/site>) und Graz (Stadt Graz o.J., URL: <http://data.graz.gv.at/>) entsprechende Portale.

te personelle sowie zeitliche Aufwand der Datenbereitstellung bewertet. Kritisch wird jedoch auch die in den Informationsregistern zum Teil als wahllos empfundene Bereitstellung von Daten und Informationen beurteilt, die letztlich nur das Interesse eines kleinen Nutzerkreises wecken, nicht jedoch das der breiten Öffentlichkeit (a.a.O., S. 8f.).

Trotz der entstehenden Aufwände der Datenbereitstellung heben Befürworter hervor, dass Transparenz zu einer effizienteren Abwicklung des Regierungshandelns sowie behördeninterner Prozesse beitragen kann (Internet & Gesellschaft Co:laboratory 2010, S. 57). Nichtsdestotrotz gilt es in der Diskussion um mehr Transparenz neben den Vorteilen eines transparenten Staats- und Regierungshandelns auch die kritischen Töne hinsichtlich einer stärkeren informationellen Öffnung und mögliche Negativfolgen zu berücksichtigen.

Partizipation

Neben Transparenz gilt Partizipation als eine weitere Säule des Open-Government-Konzeptes. Der Begriff Partizipation lässt sich als „Beteiligung“, „Teilhabe“, „Mitwirkung“ und „Einbeziehung“ verstehen (BMZ o.J.). Eine vielbeachtete und gleichsam breite Definition politischer Partizipation legt der Politikwissenschaftler Max Kaase vor. Dieser versteht unter politischer Partizipation freiwillige Verhaltensweisen von Bürgern, die diese mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen (Kaase 2000, S. 473). Das Ausmaß der Einflussmöglichkeiten kann dabei in verschiedenen Abstufungen von einer Nicht-Beteiligung (Non-Participation) bis zur Abgabe der Entscheidungsmacht an die Bürger (Citizen Power) reichen (Arnstein 1969). Neben der Intensität der Beteiligung des Partizipationsverfahrens können Verfahren auch nach anderen Kriterien, etwa der institutionellen Verfasstheit (gesetzlich vorgeschrieben vs. freiwillig), der Perspektive der Beteiligungsinitiative (Top-down vs. Bottom-up) oder dem Umfang des IKT-Einsatzes (analog vs. elektronisch) unterschieden werden (Klessmann et al. 2014, S. 5–9). Gerade der Einsatz moderner IKT hat im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung an Bedeutung gewonnen. So sind neben die klassischen Beteiligungsformate, wie etwa Wahlen oder Volksentscheide, neue, elektronisch gestützte Möglichkeiten der politischen Mitwirkung hinzugegetreten. Ein Beispiel hierfür sind etwa onlinebasierte Bürgerhaushalte, bei denen Bürger in Kooperation mit Politik und Verwaltung an der Planung von Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Ressourcen beteiligt werden und etwa auf einem Online-Portal Vorschläge für die Verwendung (eines Teils) der Haushaltsgelder einreichen können (Benne 2013, S. 242; Sintomer et al. 2010, S. 42).⁵ Ein anderes Beispiel sind Online-Dialogverfahren⁶, wie etwa Beteiligungsformate zur Erstellung von Lärmaktionsplänen. Im Rahmen dieser Dialogverfahren können Interessierte bei der Erstellung eines derartigen Plans, Vorschläge zur Lärminderung einreichen und die vorgeschlagenen Maßnahmen anschließend kommentieren und bewerten.⁷

Während das Thema „Bürgerbeteiligung“ in Deutschland in den letzten Jahren auf allen Ebenen des politischen Systems an Bedeutung gewonnen hat, ist die Beteiligungskultur in Österreich vergleichsweise schwach ausgeprägt

⁵ In Deutschland wurden Bürgerhaushalte auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren bereits vielfach erprobt (eine Übersicht über die Entwicklung der Bürgerhaushalte in Deutschland sowie die verschiedenen Verfahrensarten findet sich unter Buergerhaushalt.org 2015). So hat die nordrhein-westfälische Stadt Köln im Jahr 2007 einen Beteiligungshaushalt durchgeführt, der von den Vereinten Nationen in der Kategorie „Förderung der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen durch innovative Mechanismen“ ausgezeichnet wurde (Stadt Köln 2008). Im Vergleich zu Deutschland sind Bürgerhaushalte in Österreich bislang eher Ausnahmeerscheinungen (Breuss 2014, S. 153). Der erste Bürgerhaushalt in Österreich wurde im Jahr 2011 in der Gemeinde Vorderstoder durchgeführt (Bayrhammer/Kainz 2014).

⁶ Die Stadt Wien führte im Jahr 2015 unter dem Titel „Digitale Agenda Wien“ einen onlinebasierten Bürgerdialog durch, im Rahmen dessen Bürger Ideen für die IKT-Strategie der Stadt einbringen konnten. Auf Grundlage der eingebrachten Vorschläge wurde von der zuständigen öffentlichen Stelle ein Strategieentwurf entwickelt, der im Folgenden auf einem Online-Portal zur öffentlichen Diskussion gestellt wurde (Stadt Wien o.J. b, URL: <https://www.digitaleagenda.wien/de/>).

⁷ Hier ließe sich als Beispiel der Online-Dialog zur Erstellung des Kölner Lärmaktionsplans aus den Jahren 2010/2011 anführen. Bürgern war es auf Grundlage von Lärmkarten möglich, laute Orte zu verzeichnen, Anregungen zur Lärminderung zu geben, diese zu diskutieren und zu bewerten (Stadt Köln o.J., URL: <http://laermaktionsplanung.stadt-koeln.de/dito/forum?action=lapmapjournalshow&id=16>).

(Breuss 2014, S. 152, 154). Dabei werden in der Partizipationsliteratur mit der Einbindung von Bürgern in politische Mitwirkungs- und Entscheidungsprozesse zahlreiche Mehrwerte verknüpft. Neben demokratischen Potentialen, wie einem Abbau von Politikverdrossenheit und der Stärkung der Demokratie insgesamt, wird etwa auch die legitimatorische Wirkung von Beteiligungsverfahren hervorgehoben. Dabei wird davon ausgegangen, dass Mandatsträger die Legitimität und damit zusammenhängend auch die Akzeptanz ihrer Entscheidungen durch Beteiligungsverfahren erhöhen können (Geißel 2008, S. 30; Neubauer/Kühnberger 2010, S. 6). Kritiker einer stärkeren Einbindung von Bürgern in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verweisen dagegen auf die Risiken, die mit einem Mehr an Bürgerbeteiligung einhergehen. So bergen Beteiligungsverfahren durchaus die Gefahr einer Dominanz gut organisierter Partikularinteressen, die sich zum Nachteil des Allgemeinwohls durchsetzen. Dabei werden Bedenken geäußert, dass die ungleiche Verteilung politischer Partizipation zu einer Schwächung der ohnehin marginalisierten Gruppen und damit zur Schwächung der Demokratie insgesamt beitragen könnte. Diese Tendenz würde sich durch den Einsatz von Informationstechnologien bei Beteiligungsverfahren eher noch verstärken, so Kritiker (Zillien 2013; Schmelzer 2012). Dabei wird unter dem Stichwort der „digitalen Spaltung“ auf den ungleichen Zugang zu und die unterschiedliche Art der Nutzung von Informationstechnologien aufmerksam gemacht.

Zudem bieten Beteiligungsverfahren unter anderem auch die Möglichkeit, das (lokale) Wissen und die Erfahrungen von Akteuren außerhalb der öffentlichen Verwaltung zu ermitteln und für die politische Entscheidungsfindung zu nutzen. Dies soll dazu beitragen, die Qualität politischer Entscheidungen zu steigern (Kubicek et al. 2011). Kritiker einer stärkeren Einbindung von Bürgern in den Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung weisen jedoch auf ein mögliches Ungleichgewicht zwischen Aufwand und Nutzen von Beteiligungsverfahren hin. Auch vor der Gefahr, bei den Teilnehmern eine nicht zu realisierende Erwartungshaltung zu wecken, wird gewarnt. Pauschale Vorteilsversprechen, die im Zusammenhang einer stärkeren Beteiligung von Bürgern geäußert werden, sollten daher kritisch hinterfragt werden.

Kollaboration

Kollaboration gilt als die dritte tragende Säule des Open-Government-Ansatzes und bezieht sich auf die Zusammenarbeit der Beschäftigten und Akteure aus Politik und Verwaltung untereinander, aber auch die Zusammenarbeit mit externen Dritten (Hilgers 2012, S. 642). Im Kontext von Open Government versteht Herzberg hierunter die interaktive Wertschöpfung zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Herzberg 2013b). Im Gegensatz zur Partizipation, die sich auf Beteiligungsmöglichkeiten bei der politischen Entscheidungsfindung bezieht, setzen Kollaborationsformen erst nach der politischen Entscheidung an (von Lucke 2012, S. II). Die Einbindung externer Dritter (Bürger, Unternehmen, Verbände und Bürgerinitiativen) bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung soll dazu beitragen, gemeinschaftlich und abgestimmt Problemstellungen der öffentlichen Hand zu bearbeiten und zu erledigen (von Lucke 2010, S. 4).

Von Lucke unterscheidet zehn verschiedene Ausprägungsformen der dritten Open-Government-Säule. Hierzu zählt unter anderem das Wissensmanagement.⁸ Im Zentrum dieser Kollaborationsform steht die Errichtung eines gemeinsamen Wissensschatzes sowie der wechselseitige Wissensaustausch (von Lucke 2012, S. II). Eine weitere Ausprä-

⁸ Ein Beispiel für Wissensmanagement in Deutschland stellt etwa das Digitale Stadtgedächtnis Coburg (Stadt Coburg o.J., URL: <http://www.stadtgeschichte-coburg.de/Startseite.aspx>) dar. Dabei können Bürger auf einer Online-Plattform die Stadtgeschichte mit eigenen Erinnerungen in Form von Texten, Bildmaterial oder Filmen ergänzen. Für die österreichische Bundeshauptstadt Wien existiert ein ähnliches Portal. Das „Wien Geschichte Wiki“ (Stadt Wien o.J.c., URL: https://www.wien.gv.at/wiki/index.php/Wien_Geschichte_Wiki) verfolgt das Ziel, das historische Wissen aus der Stadtverwaltung um das der Bürger anzureichern und für jeden online verfügbar zu machen (Stadt Wien o.J.d, URL: https://www.wien.gv.at/wiki/index.php/%C3%9Cber_das_Projekt).

gung von Kollaboration stellen geobasierte Anliegenmanagementsysteme dar.⁹ Diese erlauben es Bürgern, den öffentlichen Stellen infrastrukturelle Mängel in ihrer Umgebung (defekte Straßenbeleuchtungen, Schlaglöcher, beschädigte Gehsteigkanten o.Ä.) auf einem Online-Portal zu melden (a.a.O., S. 27). Das Thema Open Government Data, welches vielfach primär mit Transparenz verbunden wird, ist im Kern ein Kooperationsmodell, denn durch die bloße Veröffentlichung der Daten entsteht vor allen Dingen ein demokratie-theoretischer Mehrwert für die Gesellschaft. Erst durch die Veredelung der Daten durch einzelne Akteure wird ein weitgehender Mehrwert in Form von Applikationen, Datenanalysen oder Datenvisualisierung gewonnen. Öffentliche Verwaltungen publizieren die Daten ohne die Ergebnisse voraussagen oder planen zu können und öffnen sich der Innovation von außen.

Obwohl der dritten Open-Government-Säule diverse Vorteile für das Regierungs- und mehr noch das Verwaltungshandeln attestiert werden, sind die Potentiale einer stärkeren Zusammenarbeit in Deutschland und Österreich derzeit unzureichend ausgeschöpft. Als ein Mehrwert einer intensiveren Zusammenarbeit von Verwaltungsmitarbeitern untereinander, aber auch mit anderen Akteuren außerhalb der öffentlichen Verwaltung, wird die erhöhte Problemlösungskompetenz von öffentlichen Stellen betrachtet. Zudem soll eine intensivere Kollaboration verschiedener Anspruchsgruppen öffentlicher Behörden dabei helfen, den gesellschaftlichen Herausforderungen, wie etwa dem demographischen Wandel, besser zu begegnen (a.a.O., S. II). So können öffentliche Stellen durch die Zusammenarbeit mit Dritten auf das Wissen, die Kreativität und die Arbeitskraft einer großen Masse zurückgreifen (Universität Kassel o.J.). Auf diese Weise ist es ihnen möglich, dem in Folge des fortschreitenden demographischen Wandels drohenden Wissensverlust durch ausscheidende Verwaltungsmitarbeiter entgegenzusteuern (Domscheit-Berg 2010, S. 12). Darüber hinaus wird unter anderem auch auf mögliche Einspar- und Modernisierungspotentiale verwiesen, die sich aus der Einbindung Dritter und einer vernetzten Zusammenarbeit der Verwaltungen untereinander ergeben (a.a.O., S. 26). Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass im Zuge der Einbindung Dritter in die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung Fragen geklärt werden müssen, die etwa die Auswahl der Unterstützer, deren Professionalität und auch die Verantwortung für die Arbeitsergebnisse betreffen (Wewer 2013, S. 60). Auch diese offenen Fragen gilt es vorab und kontextbezogen abzuklären.

⁹ Sowohl in Österreich als auch in Deutschland verfügen zahlreiche Gemeinden über onlinebasierte Mängelmelder. In Österreich haben unter anderem die Tiroler Gemeinde Wörgl (Stadtgemeinde Wörgl o.J., URL: <https://www.buergermeldungen.com/Woergl>), die Gemeinde Rudersdorf (Rudersdorf o.J., URL: <https://www.buergermeldungen.com/Rudersdorf>) im Burgenland oder die steiermärkische Gemeinde St. Barbara im Mürztal (St. Barbara im Mürztal o.J., URL: <https://www.buergermeldungen.com/St.-Barbara-im-Muerztal>) ein geobasiertes Anliegenmanagementsystem eingerichtet. Der MAERKER Brandenburg, der Mängelmelder des Bundeslandes Brandenburg (Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg o.J., URL: <https://maerker.brandenburg.de/brandenburg>) gehört deutschlandweit als erstes seiner Art zu den bekanntesten Anliegenmanagementsystemen. Zudem haben unter anderem auch die hessische Stadt Gießen (Gießen o.J., URL: <http://maengelmelder.giessen.de/>) oder die Gemeinde Sylt auf der gleichnamigen Insel (Gemeinde Sylt, URL: <http://gemeinde-sylt.maengelmelder.de/#pageid=1>) ein Anliegenmanagementsystem eingerichtet.

3 Ergebnisse

3.1 Methodik

Das von ISPRAT e.V. geförderte Forschungsprojekt entwickelte ein Forschungsdesign mit quantitativen und qualitativen Elementen. Neben der Durchführung von Fokusgruppen und Telefoninterviews wurde das Forschungsprojekt mit einem auf Literatur und Dokumenten aufbauenden theoretischen Teil unterlegt. Den Kern der Studie bilden die qualitativen Erhebungen, welche innerhalb der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich durchgeführt wurden. In der abschließenden Phase wurden mit der quantitativen Methode der repräsentativen Umfrage die Bedürfnisse der Bürger in Deutschland und Österreich analysiert. Die Handlungsempfehlungen wurden in einem Evaluierungsworkshop zur Diskussion gestellt und die Ergebnisse eingearbeitet.

Für den akteursorientierten Ansatz wurden folgende Gruppen definiert, die in den jeweiligen Untersuchungsabschnitten berücksichtigt wurden:

Öffentliche Verwaltung aus Deutschland und Österreich

- **Management:** Verwaltungsmitarbeiter, welche in erster Linie mit der Umsetzung und Operationalisierung von politischen Entscheidungen beschäftigt sind. Diese Gruppe verfügt über begrenzte Autonomie und keine strategische Entscheidungshoheit.
- **Mittleres Management:** Verfügen über größere Autonomie im Treffen von Entscheidungen und stellen jene Gruppe dar, welche eine Scharnierfunktion zwischen politischer Richtungsentscheidung und verwaltungstechnischer Umsetzung besetzt.
- **Topmanagement:** Setzt die von Kabinetten und Ministerien erstellten Richtlinien in politische und administrative Prozesse um, welche über die Verwaltungshierarchie umgesetzt werden. Diese Ebene des Managements besitzt die größte Autonomie in der Umsetzung politischer Entscheidungen.

Zivilgesellschaft

- **Zivilgesellschaft (Deutschland):** Mitglieder von zivilgesellschaftlichen Gruppen, welche sich mit Fragen zum Thema Open Government, E-Government und E-Governance auseinandersetzen. Hier wurde besonders auf die Bewertung der Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung geachtet.
- **Bürger,** die in der repräsentativen Umfrage zu Open Government befragt wurden.

Im folgenden Abschnitt werden die angewendeten Methoden kurz dargestellt.

Fokusgruppen

Zentrales Element für die qualitative Analyse sind vier Fokusgruppen-Workshops, welche mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung und Vertretern der Zivilgesellschaft durchgeführt wurden. Dabei handelt es sich um eine moderierte Diskussion mehrerer Teilnehmer (empfohlen sind Gruppen von fünf bis acht Personen), die sich an einem Leitfaden mit offenen Fragen orientiert. Die Methode der Fokusgruppe erschien als besonders geeignet, um die akteursorientierten Besonderheiten hervorzuheben. Mit den Workshops wurde beabsichtigt, die verschiedenen Experten zusammenzuführen, um sowohl Potentiale als auch Grenzen oder Barrieren in Organisation oder Technik mit Fachleuten aus dem Verwaltungsprozess zu diskutieren. Ein besonderer Schwerpunkt lag dabei auf der Schnittstelle zwischen sozialen Aspekten wie Organisationskulturen oder den sich verändernden Erwartungen der Zivilgesellschaft und wie technologische Entwicklungen diese beeinflussen. Die Einschätzungen und Praxiserfahrungen der Teilnehmer als Führungskräfte fließen in die sich anschließende wissenschaftliche Untersuchung ein.

Die erste Fokusgruppe hat am 9. Oktober 2013 in Berlin mit sieben Personen stattgefunden. Von den Teilnehmern wurde der Fokus vermehrt auf die Regional- und Landesebene gelegt. Am 11. Oktober 2013 fand der zweite Workshop mit einer Fokusgruppe (zehn Teilnehmer) in Wien statt. Hier kamen die Teilnehmer vermehrt aus dem Bereich der Bundesebene. In den beiden ersten Workshops wurden Personen, die dem Topmanagement und mittleren Management zugeordnet werden können, eingeladen. Der dritte Workshop wurde mit den Akteursgruppen des Managements und mittleren Managements in Wien im November 2014 durchgeführt. Abschließend gab es noch einen Workshop mit Vertretern der Zivilgesellschaft am 28. Januar 2015 in Berlin.

Die einzelnen Fokusgruppen umfassten sechs bis acht Personen und bewegten sich damit im Rahmen der als ideal erachteten Größe (Stewart/Shamdasani 2015; Krueger/Casey o.J.). Durchgeführt wurden die Fokusgruppen unter der Leitung von zwei bis drei wissenschaftlichen Mitarbeitern, die sowohl handschriftliche Notizen anfertigten als auch eine Audioaufnahme durchführten. Vor Beginn der Diskussion wurde ein kurzes Impulsreferat präsentiert, um die thematische Ausrichtung der Fokusgruppen sicherzustellen. Anschließend wurden ca. 150 Minuten für die Diskussion zu den vorbereiteten Fragestellungen bereitgestellt. Bei den Fokusgruppen innerhalb der öffentlichen Verwaltung wurde zusätzlich noch eine Untergliederung in Kleinstgruppen von drei bis vier Personen unternommen, welche selbständig ein Brainstorming zum Thema „Open Government“ durchführten und ihre Ergebnisse schriftlich festhielten. Nach Abschluss der Fokusgruppen erfolgte eine Auswertung, deren primäres Ziel die Erstellung von Handlungsempfehlungen zur Implementierung von Open-Government-Konzepten war.

Ein Problem, welches mit der Methode Fokusgruppe verknüpft ist, ist die Begrenztheit, mit welcher sich die Ergebnisse auf Gesamtorganisationen und deren Akteure übertragen lassen (Carey 1995, S. 487–495). Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Teilnahme an einer Fokusgruppe besonders jene Individuen anspricht, welche über einen hohen Grad an Selbstvertrauen verfügen und dadurch möglicherweise nur beschränkt den durchschnittlichen Verwaltungsmitarbeiter repräsentieren. Gleichzeitig könnte diese Schwäche der Fokusgruppe jedoch auch eine Stärke im Rahmen dieser Studie sein. Eine der Annahmen der Studie ist, dass die Teilnehmer der Fokusgruppen auch eine meinungsführende Rolle im Umfeld ihrer jeweiligen Organisation einnehmen. Diese Identifizierung der am stärksten aktiven Akteure und deren Sichtweisen erlauben einen qualitativen Einblick in die Problemwahrnehmung sowohl auf Seiten der öffentlichen Verwaltung als auch der Zivilgesellschaft. Von besonderem Interesse sind die interne Dynamik des öffentlichen Sektors und der Zivilgesellschaft in Bezug auf die Implementierung der Open-Government-Säulen (Transparenz, Partizipation und Kollaboration) im Rahmen der technologischen Modernisierung.

Des Weiteren wurde bei der Zusammensetzung der Gruppen darauf geachtet, eine Vielfalt an unterschiedlichen Verwaltungseinheiten präsent zu haben. Dadurch sollte ein möglichst repräsentatives Gesamtbild des öffentlichen Sektors entstehen. Gleichzeitig wurde jedoch sichergestellt, dass die Teilnehmer aus den jeweiligen Abteilungen auf derselben Managementebene angesiedelt waren. Dadurch sollten hierarchische Strukturen innerhalb der Fokusgruppen vermieden werden, welche sich einschränkend auf die offene Meinungsäußerung der Teilnehmer hätte auswirken können.

Telefoninterviews

Zusätzlich zu den Fokusgruppen wurden in Deutschland sechs Telefoninterviews mit Verwaltungsmitarbeitern des mittleren Managements und Topmanagements auf Länderebene (drei Interviews) und Stadtebene (drei Interviews) geführt. Telefoninterviews erlauben eine weniger angespannte Kommunikationsatmosphäre als dies bei Fokusgruppen der Fall ist. Das Ersetzen der Gruppenkommunikation durch einen Dialog erzeugt ein Gefühl der Sicherheit, welches ein offeneres Gespräch ermöglicht und dadurch in einer größeren Tiefe geführt werden kann (Novick 2008). Telefoninterviews sind in quantitativen Forschungsansätzen bereits Standard, in der qualitativen Forschung jedoch bislang weniger verbreitet (Sturges/Hanrahan 2004), wenngleich in den letzten Jahren Telefoninterviews vermehrt im qualitativen Bereich eingesetzt wurden und zu methodisch einwandfreien Ergebnissen führten. Aus diesem Grund wurden für dieses Projekt sowohl qualitative als auch quantitative Telefoninterviews durchgeführt.

Telefonumfrage

Um auch den Bereich der Zivilgesellschaft ausreichend abzudecken, wurde eine Telefonumfrage zu den Themen „Open Government“ und „politische Partizipation“ in Deutschland und Österreich durchgeführt. Zur Ermittlung der Bürgerperspektive auf Fragestellungen zu Transparenz und Partizipation konnte die Umfrage des eGovernment MONITOR 2015 (ipima/Initiative D21 2015) um projektspezifische Fragestellungen erweitert werden. Dabei wurden 1.000 Interviews in Deutschland (DE) und 1.001 Interviews in Österreich (AT) im Rahmen einer Onlinebefragung (computergestütztes Webinterview (CAWI), KW 18 bis KW 20 2015) durchgeführt. Die Umfrage umfasst Personen in Privathaushalten ab 18 Jahren, die das Internet privat nutzen. Das genutzte Online-Panel ist gewichtet nach zentralen Merkmalen (Geschlecht, Alter und formale Bildung). Die Ergebnisse sind somit auf die Grundgesamtheit übertragbar.

Validierungsworkshop

Im Rahmen der transdisziplinären Herbsttagung „Staatsmodernisierung 2015“, die am 3. November 2015 gemeinsam vom NEGZ und ISPRAT e.V. in Berlin ausgerichtet wurde, fand unter dem Titel „Staatsmodernisierung – warum eigentlich?“ ein weiterer Workshop statt. An diesem nahmen ca. 20 Vertreter aus Politik und Verwaltung, sowie Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft teil. Ziel des Workshops war es, die im Rahmen der vorliegenden Studie erstellten Handlungsempfehlungen durch die Teilnehmer diskutieren und validieren zu lassen. Dazu wurden vorläufig ausgewählte Handlungsempfehlungen auf Metaplanwänden ausgestellt. Während des Workshops wurden innerhalb eines „begehbaren Projektkaleidoskops“ und mit Hilfe von Leitfragen Wünsche, Ideen, offene Fragen und Einwände der Workshop-Teilnehmer zu den vorgestellten Handlungsprinzipien auf den Metaplanwänden gesammelt. In der anschließenden Diskussionsrunde wurden die aus Sicht der Teilnehmer wichtigsten Handlungsprinzipien diskutiert. Im Rahmen einer so genannten Fishbowl-Diskussionsrunde¹⁰ war es dann möglich, die ausgewählten Beiträge zusammenhängend zu diskutieren.

¹⁰ Die Fishbowl-Methode ist eine Diskussionsform, die dazu dienen soll, kontroverse Themen innerhalb einer Gruppe zu diskutieren. Bei der Fishbowl-Methode werden die Teilnehmer in zwei Gruppen eingeteilt: in einen inneren und einen äußeren Kreis. Der innere Kreis aus bis zu fünf Personen diskutiert eine aufgeworfene Frage bzw. ein Problem. Neben den Diskutanten steht ein leerer Stuhl. Der äußere Kreis, der aus bis zu 20 Personen besteht und sich in einem Stuhlkreis um den inneren Kreis formiert, folgt der Diskussion. Bei Bedarf kann sich ein Mitglied des äußeren Kreises (maximal zwei gleichzeitig) in den inneren Kreis begeben und sich durch einen Beitrag an der Diskussion beteiligen. Der Teilnehmer kehrt erst dann wieder in den äußeren Kreis zurück, wenn er seinen Beitrag eingebracht hat. Es ist möglich mehrfach in den inneren Kreis zurückzukehren (Goethe Institut o.J.).

3.2 Ergebnisse der Akteursuntersuchungen

Im vorliegenden Kapitel sind die Ergebnisse der Akteursbefragungen aufgeführt. Dabei wurden die Aussagen, wo möglich, den jeweiligen Akteursgruppen zugeordnet. Eine derartige Zuordnung ließ sich für den Auftaktworkshop mit Verwaltungsmitarbeitern unterschiedlicher Managementebenen sowie für den Validierungworkshop, an dem Vertreter aus Politik und Verwaltung, aber auch Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft teilnahmen, nicht realisieren.

3.2.1 Verständnis Netzwerkgesellschaft und digitale Netzwerkgesellschaft

Im Rahmen der Interviews und Workshops wurden Mitarbeiter aus Verwaltung und Zivilgesellschaft gefragt, was diese unter „vernetzter Politik und Verwaltung“ bzw. „vernetzter Politik und Verwaltung in der digitalen Gesellschaft“ verstehen. Aus den Antworten der telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management und Topmanagement, Deutschland) wurde deutlich, dass diese hiermit jeweils ähnliche Aspekte verbinden. So assoziierten sie mit der Vernetzung von Politik und Verwaltung unter anderem eine enge Abstimmung der Interessen von Politik und Verwaltung, aber auch ganz allgemein einen kommunikativen Austausch zwischen Politik und Verwaltung, der auf ein stärker abgestimmtes Vorgehen bei der Aufgabenerfüllung gerichtet ist. Andere telefonisch Befragte aus der Gruppe der Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) wiesen zudem auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung hin. Dabei machte eine interviewte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) auf Möglichkeiten der Kooperation innerhalb einer Verwaltungseinheit, aber auch auf Möglichkeiten einer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinheiten aufmerksam.

Die Digitalisierung wurde von einer telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) als Hilfsmittel zur Erreichung einer stärkeren Vernetzung zwischen verschiedenen Akteursgruppen betrachtet. Diese würde nach Ansicht eines interviewten Verwaltungsmitarbeiters (Topmanagement, Deutschland) zu einer qualitativen Verbesserung der Vernetzung beitragen. Als eine zentrale Herausforderung wurde nicht nur die Herstellung der technischen Voraussetzungen für eine stärkere Vernetzung betrachtet, sondern vielmehr die Schaffung der organisatorischen Basis. Die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) führten in diesem Zusammenhang an: „E-Government ist Schönheit, die von innen kommen muss“, d.h. Verwaltung muss intern gut funktionieren, bevor sie elektronisch in entsprechenden Prozessen nach Außen treten sollte.

Während eine telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) feststellte, dass öffentliche Verwaltungen in bestimmten Fragen, beispielsweise im Hinblick auf Koordinierungsaufgaben oder im Rahmen gemeinsamer Aktivitäten bereits mit der Wirtschaft kooperieren, konstatierten andere telefonisch Befragte (Topmanagement, Deutschland) einen hohen Bedarf an einer stärkeren Vernetzung von Politik und Verwaltung. Statt der vorherrschenden Trennung von Politik und Verwaltung, d.h. zwischen politischer Führung und Fachabteilungen bzw. zwischen Legislative und Exekutive, bedürfe es vielmehr einer stärker institutionalisierten Vernetzung von Politik und Verwaltung, die in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander stünden. Potentiale, die sich aus einer stärkeren Vernetzung zwischen Politik und Verwaltung ergeben, sahen die telefonisch Befragten (mittleres Management und Topmanagement, Deutschland) zudem im Hinblick auf eine effizientere Bereitstellung von Dienstleistungen. Darüber hinaus wurde auf die Möglichkeit einer effektiveren Abwicklung der Verwaltungsaufgaben hingewiesen, die sich unter anderem dadurch ergebe, dass der Einsatz sozialer Netzwerke den Austausch mit Betroffenen und Interessierten erleichtere.

Die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) betonten auch Effizienzgewinne, die sich aus der Öffnung ergeben. „Die Effizienz kann durch n-zu-n erhöht werden. Man plant nur das, was der Bürger braucht [...] weder politisch noch administrativ plant man am Bürger vorbei.“ N-zu-n-Kommunikation kann aber auch zu einem Kommunikationsmehraufwand führen, weil Sender und Empfänger nicht mehr klar zuzuordnen sind und die Strukturen komplexer werden. Zusätzlich sind damit Umstrukturierungen und Schulungen verbunden, die in der Startphase zu einem hohem Mehraufwand führen können. „Die komplette Behörde müsste umstrukturiert werden, um sie auf allen Plattformen und Kanälen auf „send and respond“ zu trimmen.“

Eine telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) bezeichnete die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung sowie den Bürgern, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zum Zukunftsprojekt. Ein anderer interviewter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) sagte in diesem Zusammenhang: „Das wird ein Thema sein, was uns die nächsten 10, 20, 30 Jahre immer weiterbeschäftigen wird.“ Folglich müsse das Thema „Vernetzung“ in einer Langzeitperspektive betrachtet werden, das stetiger Nachbesserungen bedürfe. Entscheidend dafür ist auch ein entsprechender rechtlicher Rahmen, welcher eine Kooperation tatsächlich ermöglicht.

3.2.2 Probleme und Herausforderungen sowie Lösungsvorschläge

In den Workshops und Befragungen machten die Teilnehmer auf diverse Problemlagen und Herausforderungen, die sich bei der Umsetzung einer vernetzten Politik und Verwaltung zeigen, aufmerksam, boten jedoch auch Lösungsvorschläge zur Bewältigung jener Probleme und Hindernisse an.

Ebenenübergreifende Verwaltungskooperationen

So wurde in den Interviews mit Verwaltungsmitarbeitern (Topmanagement, Deutschland) auf den Bedarf nach einer stärkeren Vernetzung zwischen den Verwaltungseinheiten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen hingewiesen. Auch im Validierungsworkshop wurde auf die Notwendigkeit der Förderung von Verwaltungskooperationen¹¹ beispielsweise in Form von Shared Services hingewiesen. Potentiale bestünden nach Ansicht einer interviewten Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) vor allem bei der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen. So sei beispielsweise für die nachhaltige und effiziente Umsetzung [regionaler Projekte] ein abgestimmtes Handeln notwendig. Zur Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit und der Klärung der Zuständigkeiten sei jedoch ein neutraler Treiber bzw. Mittler notwendig.

Bereits praktizierte Formen der Zusammenarbeit wie etwa auf kommunaler Ebene sollten nach Ansicht eines telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiters (mittleres Management, Deutschland) ausgebaut werden. Gemeinsame Themen sollten weiterentwickelt, jedoch nicht unnötig verkompliziert werden – ein schneller Einstieg in die Praxis sollte nach Ansicht des Befragten das Ziel sein. Darüber hinaus wies ein weiterer telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) auf Potentiale im Bereich der Schaffung von mandantenfähigen Systemen auf Landesebene hin.

¹¹ Im Validierungsworkshop wies ein Teilnehmer darauf hin, dass verwaltungsübergreifende Kooperationsmodelle nur mit Einschränkungen möglich seien. Während die ebenenübergreifende Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Daten und Informationen beispielsweise unproblematisch sei (vgl. Art. 91c GG), bestehe bei anderen Kooperationsmodellen die Gefahr das Verbot der Mischverwaltung zu verletzen.

Verwaltungskultur

Als eine zentrale Hürde für eine vernetzte Verwaltung identifizierten einige der telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management und Topmanagement, Deutschland) und der Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) die vorherrschende Verwaltungskultur. So wies ein Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) darauf hin, dass die zentrale Herausforderung nicht darin bestehe, technische Lösungen bereitzustellen, sondern vielmehr darin, wie sich ein Wandel in den Köpfen der Verwaltungsmitarbeiter bewirken lasse. Es gehe darum, wie sich „200 Jahre Verwaltungsgeschichte, also 200 Jahre öffentliche Verwaltung, die eigentlich geschlossen ist, irgendwie über dieses Paradigma [einer vernetzten Politik und Verwaltung] öffnen“ lässt.

Besonders in der Anfangsphase sei es wichtig, sich nicht nur auf die technischen Aspekte zu fokussieren. Ohne ein entsprechendes soziales und kulturelles Umfeld wird der Widerstand auf der Ebene von Akteuren innerhalb der Verwaltung nur schwer zu überwinden sein. Ein Ausdruck, welcher von Vertretern der Zivilgesellschaft benutzt wurde, war jener der „Sozioinformatik“ im Sinne einer Verknüpfung von technischen Innovationen mit einem Change-Prozess innerhalb von Organisationen (Zivilgesellschaft, Deutschland). In vielen Bereichen übersteigen die technischen Möglichkeiten den politischen Willen, diese auch zu nutzen. Ein solcher Prozess muss jedoch mit Rücksicht auf die Komplexitäten der einzelnen Ressorts vorangetrieben werden. Potentiale zur Öffnung sind in unterschiedlichen Ressorts in unterschiedlichem Maße vorhanden und darauf muss auch von den Befürwortern einer möglichst weitgehenden Öffnung eingegangen werden. So sind militärische und sicherheitspolitische Aspekte anders zu behandeln als beispielsweise öffentliche Bauprojekte.

Auch in dem Auftaktworkshop mit den Mitarbeitern aus der öffentlichen Verwaltung (Deutschland und Österreich) wurde darauf hingewiesen, dass auf einen Kulturwandel, der insgesamt sehr lange dauern werde, hingearbeitet werden müsse. So wiesen die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) darauf hin, dass der Druck der Zivilgesellschaft wachse und die Verwaltung intern beginnen müsse, sich zu ändern und nicht warten könne, bis Veränderungen von außen aufoktroziert würden. So zeige das Beispiel des Hamburger Transparenzgesetzes, dass diese von außen bestimmt werden kann.

Der Wandel der Verwaltungskultur sei, so eine telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland), ein langer Lernprozess, an dessen Beginn zunächst einmal Überzeugungsarbeit geleistet werden müsse. Ein anderer interviewter Beschäftigter aus der öffentlichen Verwaltung (mittleres Management, Deutschland) äußerte in diesem Zusammenhang, dass der Großteil der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung seiner Erfahrung nach nicht gut mit Veränderungen umgehen könne. Daher müssten den Betroffenen, so eine telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland), die Vorteile stärkerer staatlicher Offenheit bewusst gemacht werden. Gleichzeitig müsste unter den Verantwortlichen aus Politik [und Verwaltung] jedoch ebenfalls das Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass der Einbezug Dritter auch eine Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit bedeute, so ein anderer telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland). Den Entscheidern aus Politik und Verwaltung komme dabei insofern eine bedeutende Rolle zu, als dass diese den Kulturwandel in ihren Organisationen ermöglichen müssen, etwa durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen und die Vermittlung entsprechender Kompetenzen.

Auch Teilnehmer des Validierungworkshops (Deutschland) verwiesen auf die Notwendigkeit, die Aus- und Weiterbildung der Verwaltungsmitarbeiter in den Bereichen „E-Government“ und „IT“ sicherzustellen. So sei die IT-Ausbildung in Deutschland unterentwickelt, so dass sich Mitarbeiter beim Einstieg ins Berufsleben und der häufig erstmaligen Konfrontation mit dem Thema „E-Government“ aufgrund des Wissensmangels überfordert fühlen. Die Förderung sogenannter E-Kompetenzen sei zudem elementare Voraussetzung zur Schaffung horizontaler Verwaltungskooperationen.

Daneben müssten die Entscheider aus Politik und Verwaltung den Kulturwandel jedoch auch mitgestalten. So gab eine telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) zu bedenken: „Es geht nicht nur darum, dass man eine Sonntagsrede hält, sondern man muss [...] die Mitarbeiter in die Lage versetzen, dass sie [...] eine neue Verwaltungskultur leben können.“

Ein interviewter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) hob die Bedeutung der Verwaltungsspitze für die Implementierung eines Kulturwandels hervor. So wirke sich eine wohlmeinende Einstellung gegenüber einer größeren staatlichen Offenheit von Seiten der Verwaltungsspitze positiv auf die übrigen Verwaltungsmitarbeiter aus: „[...] wenn ich jemanden habe, der dieses Thema an der Verwaltungsspitze stark promotet, tut man sich natürlich auch in der Folge der Verwaltung sehr viel leichter.“

Auch die Teilnehmer des Validierungsworkshops (Deutschland) hoben hervor, dass die Einstellung der Führungsebene ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen von IT-Projekten sei. „E-Government muss Chefsache sein“, so ein Teilnehmer des Workshops.

Auch ein anderer Teilnehmer des Validierungsworkshops (Deutschland) verwies darauf, dass die Einstellung der Leitungsebene eine enorme Bedeutung für die Erreichung eines Kulturwandels habe. Dieser hänge jedoch nicht nur von einer positiven Einstellung der Leitungsebene ab. Um einen Wandel der Verwaltungskultur zu erreichen, sei es zudem notwendig Strukturen zu schaffen, die beispielsweise die Nutzung des internen Know-hows vorschreiben. Angeführt wurde hier etwa die Einführung von Berichtspflichten, die vorschreiben, dass das Vorhandensein sowie die Nutzung von Daten geprüft worden ist.

Die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) machten zudem auf die Notwendigkeit der Mitarbeitermotivation aufmerksam. Die übereinstimmende Meinung in beiden Workshops war, dass es durchaus möglich sei, die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung zu motivieren. Denn Personen, die sich für die Verwaltung entschieden haben, würden vielfach „etwas für das Allgemeinwohl tun [wollen]“ und sich daher mit ihrer Behörde identifizieren. Zusätzlich braucht es aber auch „ein positives Ziel für die Organisationseinheit.“

Eine telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) wies zudem darauf hin, dass die Erreichung eines Wandels der Verwaltungskultur letzten Endes eine Generationenfrage und damit in erster Linie eine Zeitfrage sei. Ein Kulturwandel rücke erst dann in greifbare Nähe, wenn es in der Verwaltung zu einem Generationenwechsel komme, im Zuge dessen jüngere IT-affine-Generationen jene Mitarbeiter ablösen, denen der Umgang mit den modernen Informationstechnologien schwerfällt.

Ein Teilnehmer des Validierungsworkshops brachte dagegen den Vorschlag ein, die Verwaltungsmitarbeiter nach niederländischem Vorbild rotieren zu lassen. Ein solches „Flexibel-Halten des Personals“ (Mobilität) könne als Motor für den Kulturwandel dienen. Das Rotieren ermögliche, dass die Verwaltungsmitarbeiter nicht nur ihr Wissen, sondern auch Erfahrungswerte aus vorherigen Arbeitsbereichen an anderer Stelle einbringen könnten, um so dem Silodenken von innen entgegenzuwirken.

Ein anderer telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) äußerte sich hinsichtlich des geforderten Kulturwandels optimistischer und konstatiert: „Wir haben schon einen weitergehenden Kulturwandel in der Verwaltung als man gemeinhin glaubt.“ Hierfür spreche auch, dass bereits erste Erfahrungen mit dem Einbezug Dritter in die Arbeit der öffentlichen Verwaltung gesammelt wurden. So äußerte eine interviewte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland), dass die Mitwirkung Dritter in die Phase der Problemidentifizierung und bei der Identifizierung von Optimierungspotentialen in ihrem Arbeitsbereich seit mehreren Jahren praktiziert werde: „Das gehört zu unserer Arbeitsphilosophie dazu.“ Zudem wies ein telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) darauf hin, dass sich in der Vergangenheit gezeigt habe, dass sich Bedenken gegenüber der Öffnung nach außen unter den Verwaltungsmitarbeitern durch positive Erfahrungen ausräumen lassen.

Der bereits eingesetzte Kulturwandel zeige sich auch daran, dass unter den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, so eine telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland), durchaus das Bedürfnis bestünde, sich anders aufzustellen und anders wahrgenommen zu werden. Unter den Beschäftigten des öffentlichen Sektors gebe es den Wunsch, von außen als moderne leistungsfähige Verwaltung wahrgenommen zu werden: „man will nicht mehr eine alte, verstaubte Verwaltung sein, man will auf neuere Technologien und so weiter setzen.“

Wille und Entschlossenheit

Eng mit dem Aspekt der hemmenden Verwaltungskultur verknüpft ist die Vorstellung, dass es in Politik und Verwaltung an Willen und Entschlossenheit zur Umsetzung dieses neuen Paradigmas fehle. Als Hemmschuh auf dem Weg zu einem offenen Staat und einer offenen Verwaltung identifizierten telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) den Mangel an politischer Entschlossenheit, die Vernetzung von Staat und Verwaltung sowie den Anspruchsgruppen voranzutreiben. Entscheidend sei, dass ein Wille zur Öffnung nach innen und außen bestünde. An diesem fehle es jedoch oftmals. So machte ein interviewter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) darauf aufmerksam, dass der Umfang der Öffnung behördlicher Stellen eine politische Frage sei, die jeweils in den Institutionen gefällt werden müsse.

Der Mangel an Wille und Entschlossenheit zeigt sich nach Ansicht der interviewten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management und Topmanagement, Deutschland) auch an dem Fehlen politischer Beschlüsse. So beklagte ein telefonisch Befragter (Topmanagement, Deutschland), dass es derzeit an mehrheitsfähigen politischen Basisbeschlüssen für eine staatliche Öffnung fehle. Bei der Fassung derartiger Beschlüsse erweise sich die Konsensfindung unter den beteiligten Akteuren, die jeweils mit Maximalforderungen in die Verhandlungen gehen, als besonders schwierig. Diese koste viel Kraft und Zeit.

Die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) wiesen in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass „der Apparat mächtig ist“ und eine politische Entscheidung allein nicht ausreiche, weil Organisationen die Umsetzung „aussetzen“ können. Daher erwarteten die Teilnehmer (Deutschland und Österreich) eine prinzipielle Entscheidung seitens der politischen Verantwortlichen, um darauf aufbauend die Umsetzungsschritte planen und durchführen zu können. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass politisch Verantwortliche Zielvorgaben machen müssten, an denen die Verwaltung ihre Handlungen ausrichten kann. Über den Weg dorthin gab es jedoch geteilte Meinungen: „Jemand mit politischer (...) Verantwortung muss die Zielvorgaben machen.“ Oder: „Zielvorgaben entstehen im Dialog.“

Telefonisch befragte Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) machten auch auf die Notwendigkeit aufmerksam, eine finanzielle Basis für Vernetzungsprojekte von Akteuren der öffentlichen Hand und Bürgern, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu schaffen. Unter den politisch Verantwortlichen müsse es die Bereitschaft zu Anfangsinvestitionen für derartige Projekte geben. Häufig fehle es jedoch an einem Bewusstsein darüber, dass demokratiefördernde Elemente Geld kosten.

Nichtsdestotrotz genüge ein politischer Beschluss alleine nach Ansicht eines interviewten Verwaltungsmitarbeiters (Topmanagement, Deutschland) nicht aus. Vielmehr müsse bei den betroffenen Akteuren, angefangen bei den Verwaltungsvorständen über die Fachbereiche, die Amtsleitung bis hin zum mittleren Management, auch der Wunsch bestehen, den Wandel auch selbst mitzugestalten. Change-Management kommt dabei insofern eine zentrale Bedeutung zu, als dass die Freiwilligkeit ihre Grenzen hat. Ob der Einbezug Dritter in Politik und Verwaltung zur gelebten Praxis wird, hängt daher vor allem von der Einstellung der Beschäftigten gegenüber einer entsprechenden Öffnung von Staat und Verwaltung ab. Der Faktor Mensch sei daher zentral.

Organisationshierarchie

In den Workshops beklagten die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) zudem die fehlende Vernetzung zwischen den Verwaltungseinheiten. „Die Praxis in der Verwaltung ist das Silodenken, das Kästchen-denken – da ist nichts mit n-zu-n-Beziehungen. Das ‚n‘ im Nachbarreferat ist im Zweifelsfall der Gegner. Und das Referat in der anderen Verwaltung ist sowieso ein Gegner.“ Dabei wird vor allem kritisiert, dass eine Öffnung nach innen mit der Sorge um Kompetenzverluste verbunden ist und die Machtposition innerhalb des bürokratischen Apparates vor allem vom Zugang zu Information abhängt.

Auch ein Teilnehmer des Validierungworkshops wies auf bestehende Rivalitäten zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten hin: „Quer ist der Feind“. Auch das in der öffentlichen Verwaltung vorherrschende Hierarchieprinzip stünde, laut eines Workshop-Teilnehmers, einem Überwinden der Silomentalität entgegen.

Teilnehmer des Auftaktworkshops mit deutschen und österreichischen Verwaltungsmitarbeitern (Topmanagement) verwiesen darauf, dass es der notwendigen Kompetenzen und damit der Verantwortungsübernahme auf Chef-Ebene (Top-down) bedürfe, um die Silos in der Verwaltung zu durchbrechen. „Wir brauchen jemanden an der Spitze der sagt: ‚Das ist mein Thema!‘“ Bisher kommt die Aktivität nur von unten. „Bisher muss man noch den mühsamen Weg der Ebenen gehen, um etwas an der Spitze zu erreichen. Und das kostet Zeit.“

Auch im Validierungworkshop wurde darauf aufmerksam gemacht, dass sich die Silomentalität nicht durch Vernetzung abschaffe. Vielmehr sei eine Veränderungen in den Köpfen nötig, um die Silos in der öffentlichen Verwaltung zu durchbrechen.

Dabei böte die Überwindung der Silomentalität die Möglichkeit, Ressourcen der Verwaltungen optimaler zu nutzen. So wurde im Workshop mit Verwaltungsmitarbeitern aus Österreich (mittleres Management) darauf aufmerksam gemacht, dass die öffentliche Verwaltung oft über beträchtliches Know-how in internen Abteilungen (z.B. IT-Abteilungen) verfügt. Dieses könnte über ihren ursprünglichen Verwendungszweck hinaus eingesetzt werden. Wenig optimistisch, was die Realisierung dieser Forderung angeht, äußerte sich ein Teilnehmer des Validierungworkshops, der darauf verwies, dass dies „bisher nicht einmal die Wirtschaft richtig hinbekommen [habe].“

Ressourcen und Aufwände

Problematisch beurteilte eine Vielzahl der telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management und Topmanagement, Deutschland) die entstehenden Mehraufwände stärkerer staatlicher Offenheit. So wurde der zu erwartende zusätzliche Arbeitsaufwand insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung und Herausgabe von Behördendaten und Verwaltungsinformationen¹² kritisch beurteilt. Ein interviewter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) beklagte, dass die öffentliche Verwaltung ohnehin schon eine hohe Arbeitslast zu tragen hätte. Dabei seien die neuerlichen Anforderungen an die Verwaltung, die durch den Wunsch nach einer Öffnung im Sinne einer stärkeren Vernetzung gestellt werden, „on-top“. Er wies in diesem Zusammenhang auf folgendes hin: „Wenn alles on top ist, ist das eine Personalfrage, das ist eine finanzielle Frage. Wir haben weder das Eine noch das Andere. Da hat man dann gute Gründe zu sagen: ‚Das machen wir an dieser Stelle nicht‘.“

Auch ein Teilnehmer des Validierungworkshops äußerte Bedenken und fragte, wie zusätzliche Ressourcen und Kapazitäten bereitgestellt werden könnten, wenn bereits alle zu 100 Prozent ausgelastet seien. Nach Ansicht eines telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiters (Topmanagement, Deutschland) wäre ein Anfang damit getan, Dienste

¹² Auf diesen Aspekt wird in Kapitel 3.2.3 noch einmal stärker Bezug genommen.

anzubieten, die problemlos bereitzustellen sind oder beispielsweise bereits vorhandene Datenschätze zu veröffentlichen. Wenn an dieser Stelle gute Erfahrungen gemacht werden, „dann haben wir auch gute Gründe Finanzmittel oder vielleicht Personalmittel noch zusätzlich zur Verfügung zu stellen“, so der Befragte.

Bevor Ressourcen bereitgestellt werden, müssten nach Ansicht eines Teilnehmers des Validierungsworkshops jedoch zunächst einmal die Ziele klar sein.

Als eine Herausforderung identifizierte ein weiterer interviewter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) das Gefälle zwischen Anspruch und Wirklichkeit. So bestünde eine Herausforderung auch darin, die Erwartungshaltung der Anspruchsgruppen mit den Möglichkeiten, die einer sich seit Jahren in der Konsolidierung befindlichen Verwaltung zur Verfügung stehen, in Einklang zu bringen. Daher, so ein telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland), „[...] brauchen [wir] da ein Vorgehensmodell, einen Fahrplan, was wir wann umsetzen können.“

Strategie

Obwohl erste Verknüpfungspunkte für einen stärkeren Einbezug Dritter in die Arbeit der Verwaltung bestehen, wurde von einem telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) beklagt, dass die Angebote der öffentlichen Verwaltung bislang nicht richtig durchdacht seien. Letztlich führe dies dazu, dass die Vernetzungsangebote der öffentlichen Verwaltung nicht genutzt werden. Er kritisierte außerdem, dass Themen in zu geringem Maße zielgerichtet angegangen würden: „Man hüpfet sozusagen – bleiben wir mal beim Begriff Hype – von einem Hype zum nächsten.“ Hier spielte nach Ansicht des Befragten auch eine Rolle, dass sich in der Phase der Strategieformulierung zu wenig Gedanken darüber gemacht werden, wie man diese Strategien umsetzen kann. Dies beurteilte jener Verwaltungsmitarbeiter als größte Gefahr für die Zukunft und sagte: „Und da sehe ich die größte Gefahr für 2014 und fortfolgende, dass durch die zunehmende Internationalisierung, durch die zunehmenden Kommunikationsmöglichkeiten mit dem Internet ein Thema nach dem anderen aufgerufen wird und auch etwas dazu gesagt wird, aber nichts umgesetzt wird in der Praxis.“ Entsprechend äußerten sich auch die Workshop-Teilnehmer (mittleres Management, Österreich). So würde in vielen Bereichen mit Einzelprojekten gearbeitet, welche noch dazu regelmäßig verlängert werden müssen. Damit besteht die Gefahr, dass anstatt eines kontinuierlichen Aufbaus vielversprechende Ansätze eingestellt werden müssen und bereits erarbeitetes Wissen und Erfahrungswerte verloren gehen. In den Gesprächen wurde angemerkt, dass trotz der unterschiedlichen Bedürfnisse der Ressorts eine Gesamtstrategie notwendig wäre. Insbesondere in Hinblick auf das Zusammenspiel einer Öffnung nach außen als auch nach innen erscheint ein Gesamtkonzept eine gute Möglichkeit, um Widerstände abzubauen und ein gemeinsames Vorgehen von Verwaltung und Zivilgesellschaft zu koordinieren (Zivilgesellschaft, Deutschland / mittleres Management, Österreich).

Die Workshop-Teilnehmer (mittleres Management, Österreich) verwiesen auch auf die Notwendigkeit, im Zuge von Projekten eine umfassende Stakeholder-Analyse durchzuführen. Veränderungen können von unbeabsichtigten Konsequenzen begleitet werden, die durch eine intensive Vorbereitung zu verhindern wären. So litt beispielsweise der Social-Media-Auftritt mancher österreichischer Verwaltungseinheiten an einer solchen Fehlplanung, so dass am Ende das gesamte Projekt aufgegeben wurde. Solche Entwicklungen ließen sich vermeiden, wenn eine Analyse der Zielgruppen und der entsprechenden Stellen vorangegangen wäre. Oftmals sind die Ziele und Erwartungen von Zivilgesellschaft und Verwaltung äußerst unterschiedlich, aber nicht zwangsläufig unüberbrückbar. Ein intensiver Dialog zur Identifizierung der wichtigsten Stakeholder sollte aber jedem größeren Projekt vorangehen. Es ist insbesondere zu beachten, dass als Folge der Digitalisierung im Konsumbereich (z.B. Amazon, eBay, Apple, etc.) die Erwartungshaltung der Bürger an die Verwaltung gestiegen ist. Die Transformation der Verwaltung zum Serviceunternehmen und Co-Produzenten von Dienstleistungen gemeinsam mit der Zivilgesellschaft ist eine der größten Herausforderungen.

Diese Situation wird zusätzlich erschwert, da es vielen politischen Akteuren an einer klaren Definition fehlt, was „Öffnung“ im Detail bedeuten würde. Während einerseits die Mitbestimmung der Öffentlichkeit insbesondere hinsichtlich der Bedarfsorientierung als positiv bewertet wird, so wird eine zu detaillierte Art der Mitbestimmung abgelehnt (mittleres Management, Österreich). Interessanterweise wird diese Sichtweise von der Zivilgesellschaft durchaus geteilt, man fühlt sich aber oftmals zu wenig eingebunden beziehungsweise scheinen Vorschläge häufig ignoriert zu werden (Zivilgesellschaft, Deutschland). Auch Teilnehmer des Validierungsworkshops wiesen auf die Notwendigkeit eines stärkeren Einbezugs der Zivilgesellschaft hin, beispielsweise bei der Entwicklung, aber auch der Gestaltung des Inhaltes von Portalen. Das Funktionieren von Kooperationsmodellen zwischen Staat und Zivilgesellschaft hänge jedoch von der Bereitstellung (digitaler) Infrastrukturen für die Zivilgesellschaft ab. Der eigentliche Wunsch nach Mitsprache liegt den Gesprächsteilnehmern (Zivilgesellschaft, Deutschland) zufolge weniger im Bereich des Mikromanagements als in den großangelegten Gestaltungsrichtlinien. Darin würde auch eine Chance für den Verwaltungsapparat liegen, da die Bürgereinbindung eine stärker an den tatsächlichen Bedürfnissen ausgerichtete Daseinsvorsorge ermöglichen würde.

Der Entwicklung einer ganzheitlichen, langfristig angelegten Strategie kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Auch die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) waren sich darüber einig, dass die groben strategischen Vorgaben von der Politik kommen müssen. „Die alles entscheidende Frage ist immer die Frage nach der Strategie [...]. Das macht das gesamte Design [der Implementierung] aus.“

Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Anspruchsgruppen

Ein telefonisch befragter Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung (mittleres Management, Deutschland) wies zudem auf die nur unzureichende Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Anspruchsgruppen, wie etwa den Bürgern, hin. Hier gelte es, die noch ungenutzten Potentiale auszuschöpfen und auf direktem Wege mit den Betroffenen zu kommunizieren.

3.2.3 Transparenz

Ein Mehr an staatlicher Transparenz durch die Bereitstellung offener Regierungs- und Verwaltungsdaten (auch Open Government Data) sowie die Herausgabe von Informationen auf Anfrage (durch die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes sowie der Länder) betrachteten die interviewten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management und Topmanagement, Deutschland) eher als kritisch. Ein telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) verwies auf die seiner Meinung nach bestehende Unvereinbarkeit zwischen dem derzeitigen Verwaltungshandeln und einer stärkeren staatlichen Offenheit. So reagierte der betreffende Mitarbeiter auf die Frage, woran er bei dem Stichwort Offenheit in der Verwaltung denke mit der Gegenfrage: „Offenheit? Ein kleiner Widerspruch in sich. Natürlich könnte ich jetzt mit Open Data antworten und Transparenz und so etwas. Aber ich sage deshalb Widerspruch, weil die Verwaltung erst mal nicht zu Transparenz neigt“, stattdessen tendiere sie vielmehr zur Abschottung. So wird das Teilen von Information aufgrund der oftmals vorherrschenden Organisationskultur als potentiell Risiko und nur selten als positive Gelegenheit verstanden. Transparenz scheint eng mit dem Konzept einer Bewertung verbunden zu sein, welche bei negativem Ausgang zu Ressourceneinbußen führen könnte, weshalb die Forderung nach mehr Transparenz mit großer Skepsis betrachtet wird (Zivilgesellschaft, Deutschland). Ein Teilnehmer des Validierungsworkshops untermauerte diese Aussage und wies daraufhin, dass die Forderungen nach der Herstellung von Transparenz von Entscheidungen und Verwaltungshandeln insbesondere die Entscheider alter Schule „nerve“. Vor der Öffnung nach außen müsste daher ein Kulturwechsel innerhalb der Verwaltung stattfinden (Zivilgesellschaft,

Deutschland), welcher die Einstellung zu Transparenz und Informationsteilung hin zu mehr Offenheit und Kollaboration verändern würde.

Eine zentrale Frage innerhalb der Verwaltung ist auch jene nach dem Mehrwert einer Öffnung und größeren Informationsdurchlässigkeit. Auch wenn der intrinsische Wert von Transparenz nicht abgestritten wird, so steht doch das Bedürfnis nach einer Kosten-Nutzen-Rechnung im Vordergrund. Getrieben von diesen Bedenken besteht das Risiko, dass sich das Bekenntnis zur offenen und bürgernahen Verwaltung in Absichtserklärungen erschöpfen könnte (mittleres Management, Österreich).

In diesem Zusammenhang wurde auch mehrfach auf die bereits erwähnten möglichen Aufwände hingewiesen, die eine stärkere staatliche Transparenz mit sich bringt. So wies beispielsweise ein interviewter Mitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) auf die Gefahr hin, dass die Folgen eines Mehrs an Transparenz – beispielsweise in Form einer erhöhten Anzahl an Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz – die Verwaltung lahmlegen könne. Kritisch wird jedoch auch die Veröffentlichung offener Verwaltungsdaten beurteilt. So sagte ein interviewter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland): „Da muss man die Fachbereiche auch in Schutz nehmen. Das ist teilweise so wie sie personell aufgestellt sind, nicht mehr leistbar oder in der zeitlichen Dimension nicht mehr leistbar, wie es gefordert ist.“

Darüber hinaus wurde auch die Frage danach gestellt, in welchem Umfang ein Mehr an Transparenz politisch überhaupt wünschenswert sei. Ein telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) argumentierte beispielsweise, dass das Zurückhalten von Regierungs- und Verwaltungsdaten bzw. -informationen in einigen Fällen durchaus seine Berechtigung habe, wenn es etwa um personenbezogene [oder sicherheitsrelevante] Daten geht, aber auch bei politisch brisanten Themen. So benötigen Politik und Verwaltung im Rahmen der Ideenfindung (bzw. Entscheidungsfindung) Rückzugsorte. Von telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeitern (Topmanagement, Deutschland) wurde zudem angemerkt, dass die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten bzw. -informationen sowohl Haftungsfragen hinsichtlich der Weiternutzung von Daten und Informationen, aber auch Fragen des Urheberrechtsschutzes aufwerfe. In diesen Bereichen gelte es Rechtsverbindlichkeit herzustellen.

Im Auftaktworkshop mit Verwaltungsmitarbeitern (Deutschland und Österreich) wiesen diese allerdings darauf hin, dass eine Öffnung des Staates und transparentere Gestaltung des Staatshandelns bereits vorgenommen wird: einerseits gestaltet durch Politik und Verwaltung und andererseits ungesteuert durch die Zivilgesellschaft, insbesondere wenn Organisationen Daten nicht aktiv zur Verfügung stellen. Ihrer Einschätzung nach sei die bisherige „absolute“ Interpretationshoheit der Verwaltung nicht länger aufrechtzuerhalten.

Die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) führten sowohl die österreichische Open-Government-Data-Plattform als auch die deutsche Lösung in der Diskussion als gute dezentrale Lösungen an. Ministerien, Länder und Kommunen können so ihre Daten besser sichtbar machen. Von einem der österreichischen Teilnehmer wurde angeführt, dass innerhalb seiner Organisation ca. 15 Prozent der Fachabteilungen mit großem Interesse Daten veröffentlichen und ca. 75 Prozent unentschlossen sind bzw. dezidiert kein Interesse haben, wenn es darum geht, ihre Daten zu veröffentlichen. Erfolgreiche Open-Government-Data-Umsetzungen würden daher daran gemessen, wie viele der unentschlossenen Fachabteilungen überzeugt werden können, Daten zukünftig zu veröffentlichen.

Von einem telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) wurde auf die Notwendigkeit von Transparenz und Offenheit im Gesamtprozess hingewiesen. Nach Aussage eines interviewten Verwaltungsmitarbeiters (Topmanagement, Deutschland) werde ein Mehr an staatlicher Transparenz vor allem dann als positiv bewertet, wenn die Verwaltung hieraus auch einen internen Nutzen generieren könne. Hier führte der Befragte (Topmanagement, Deutschland) das Beispiel eines Informationsregisters an, welches auch den Verwaltungsmitarbeitern ermögliche, auf qualitätsgesicherte Informationen zuzugreifen, die für die Abwicklung verwaltungsinterner Prozesse notwendig seien. Damit übereinstimmend machte auch ein anderer telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) darauf aufmerksam, dass sich die Einstellung der Verwaltungsbeschäft-

tigten gegenüber einem Mehr an staatlicher Transparenz dadurch positiv beeinflussen lasse, wenn diese positives Feedback erhalten, beispielsweise in Form von Anwendungen, die auf Basis von offenen Daten generiert wurden und auch der Verwaltungsarbeit dienen.

Als ersten Schritt, um die Veröffentlichung offener Verwaltungsdaten voranzutreiben, sollten nach Ansicht eines telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiters (Topmanagement, Deutschland) zunächst vorhandene Angebote ausgebaut werden, da dies von der Umsetzung her leichter sei als die Forderung nach mehr finanziellen Ressourcen.

Auch aus der im Rahmen des eGovernment Monitors 2015 durchgeführten telefonischen Befragung von Bürgern in Deutschland und Österreich ging hervor, dass hinsichtlich der Bekanntmachung bestehender Transparenzprojekte, ihrer Nutzung sowie des Angebots noch Entwicklungspotential besteht.

Zum einen spiegelt die Bekanntheit der bisherigen Open Data- Angebote die zwiespältige Perspektive der Verwaltung auf eine verstärkte Öffnung und Transparenz wider. Auch wenn es bereits eine große Vielfalt an Informationsangeboten gibt, sind diese regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, so dass sich für eine breit angelegte Umfrage kaum übergreifend Begrifflichkeiten und Überschriften finden lassen, die einen hohen Wiedererkennungseffekt garantieren. Nur wenige Open-Data-Angebote werden aktiv beworben. Dementsprechend ist die Bekanntheit der Angebote auch sehr unterschiedlich. Gerade klassische Open-Data-Angebote, wie topografische Karten oder Statistiken, genießen einen vergleichsweise hohen Bekanntheitsgrad, insbesondere unter österreichischen Befragten. Auch Informationen zur Verwaltung in sozialen Medien sind gut bekannt. Die Bekanntheitsgrade der anderen Beispiele für Transparenz-Angebote sind deutlich geringer. Allerdings sind einzelne Beispiele in Anbetracht ihrer erst kurz zurückliegenden Einführung (beispielsweise Datenabfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz) mit 8,2 bzw. 12 Prozent der Befragten erstaunlich bekannt (vgl. Abbildung 1a).

Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass ein beträchtlicher Teil der Bürger sich für Informationen zu den Aktivitäten der Verwaltung und des Staates interessiert und entsprechende Angebote – so es sie gibt – auch nutzen möchte. Die Rückmeldungen zur tatsächlichen Nutzung von Open-Data-Angeboten liegen noch hinter der Bekanntheit der Angebote zurück, die Nutzung von Open-Data-Angeboten beträgt in Deutschland 8 und in Österreich 17 Prozent der Befragten. Allerdings besteht bei einem weit höheren Anteil der befragten Bürger ein Interesse, solche Angebote in Zukunft zu nutzen (vgl. Abbildung 2a).

Dass sich viele Bürger auch noch mehr bzw. bekanntere, leichter zugängliche oder nutzerfreundlicher gestaltete Angebote zur Steigerung der Transparenz vorstellen können, zeigen auch die Antworten auf die Frage nach der aktuell wahrgenommenen Transparenz des Verwaltungshandelns am eigenen Wohnort. Nur etwa ein Viertel (Deutschland) bzw. knapp ein Drittel (Österreich) der Befragten bewertet das Verwaltungshandeln in der eigenen Gemeinde als transparent (siehe Abbildung 3).

3.2.4 Partizipation

Aus der telefonischen Befragung der Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management und Topmanagement, Deutschland) ging hervor, dass diese bereits erste Erfahrungen im Hinblick auf die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen von Politik und Verwaltung gemacht haben. In diesem Zusammenhang wies eine Befragte (Topmanagement, Deutschland) darauf hin, dass „Meinungsbildungsprozesse innerhalb von politischem Handeln oder Verwaltungshandeln [...] vielfach schon wesentlich offener und transparenter und partizipativer angelegt [sind] als man es gemeinhin wahrnimmt.“ Trotz zum Teil noch bestehender Ressentiments von Seiten der Verwaltungsmitarbeiter würden diese Beteiligungsverfahren im Unterschied zu geplanten Transparenzoffensiven insofern positiver gegenüberstehen, als dass auch die eigene Verwaltungsarbeit von Ergebnis-

3 Ergebnisse

sen der Beteiligungs- und Interaktionsformate profitieren könne. Die Digitalisierung böte dabei nach Ansicht einer interviewten Befragten (Topmanagement, Deutschland) die Möglichkeit, eine größere Zahl an potenziellen Teilnehmern für Beteiligungsverfahren zu erreichen – inwiefern diese Angebote genutzt würden, hänge dabei jedoch auch vom Beteiligungsformat und von der Kommunikation über das Beteiligungsverfahren ab. Gleichsam hätten sich im Zuge der digitalen Unterstützung von Beteiligungsverfahren sowohl die Zielgruppen als auch die Teilnehmer verändert.

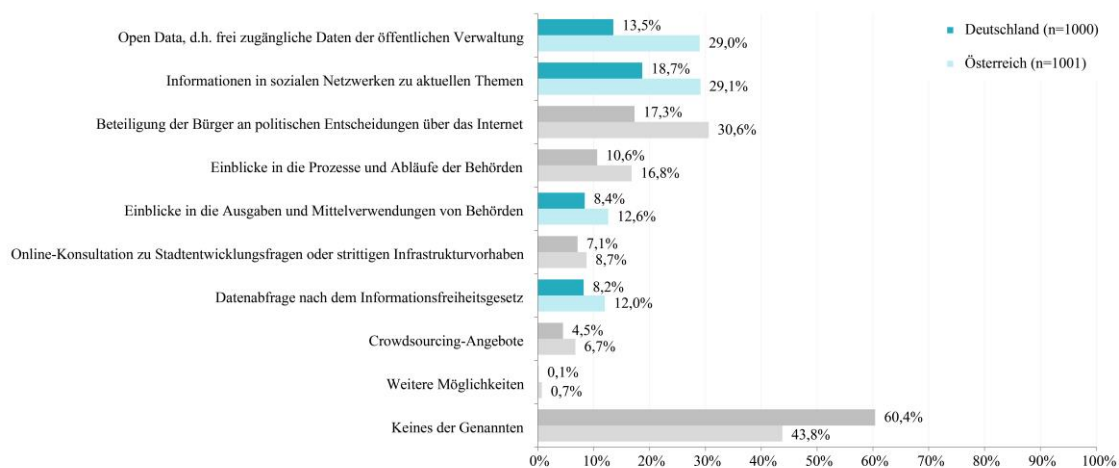


Abbildung 1a Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Open-Government-Angebote kennen Sie?“

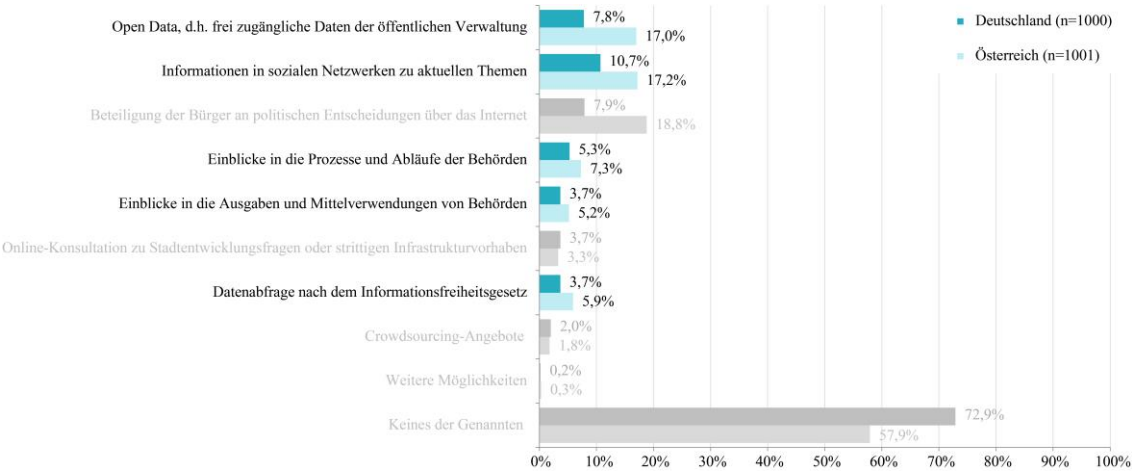


Abbildung 2a Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Angebote von Open Government würden Sie gerne in Zukunft nutzen?“

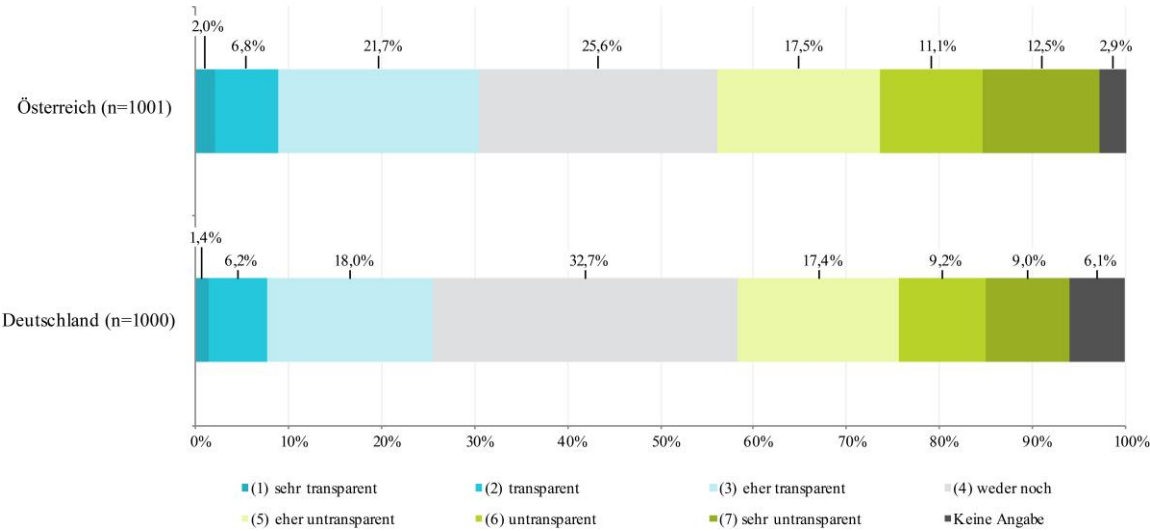


Abbildung 3 Antworten auf die Frage „Wie transparent bewerten Sie das Regierungs- und Verwaltungshandeln der Gemeinde, in der Sie leben?“

Einer der telefonisch befragten Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) wies auf mögliche Ungleichgewichte im Hinblick auf die Repräsentativität bei Beteiligungsverfahren hin. Der Erfahrung nach würden sich bei Online-Verfahren prozentual gesehen wenige Bürger einbringen, so dass man nur von einer einseitigen Beteiligung sprechen könne. Nur einzelne Zielgruppen könnten erreicht werden, die schließlich auch die Prioritäten setzen und ihre Interessen durchzusetzen vermögen. Entsprechend wies ein anderer interviewter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) darauf hin, dass es notwendig sei, sich bewusst zu machen, dass in Beteiligungsverfahren neben den Teilnehmern auch eine große stille Masse existiere, die sich nicht aktiv, jedoch passiv beteiligt (z.B. über das Lesen von Fragen und Antworten, etc.). Zugleich bewertete der Befragte diesen Mangel an Repräsentativität als weniger kritisch. So würden bei Beteiligungsverfahren nur noch all jene beteiligt, die sich auch beteiligen wollen. Denn nur von jenen sei auch zu erwarten, dass sie auch zu einem späteren Zeitpunkt im Beteiligungsverfahren Widerstand leisten, wenn sie vorab nicht integriert wurden. Entsprechend wies ein anderer telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) darauf hin, dass Beteiligungsverfahren vornehmlich dem Ziel dienen, Widerständen (gegenüber öffentlichen Vorhaben) vorzubeugen. Um diese bereits im Vorfeld festzustellen und Aufwände im fortlaufenden Beteiligungsprozess zu vermeiden, bedürfe es nach Meinung eines Befragten Anfangsinvestitionen. Diese würden sich schlussendlich jedoch auszahlen.

Fraglich sei nach Ansicht eines telefonisch Befragten (mittleres Management, Deutschland) zudem, ob der Großteil der Bevölkerung überhaupt beteiligt werden möchte. Er konstatiert: „Ich denke, es wird sehr stark in Richtung hop-on- hop-off-Beteiligung [...] gehen“, so dass sich Bürger letztlich nur in Beteiligungsverfahren einbringen, die sie unmittelbar tangieren. Auch die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) wiesen darauf hin, dass diejenigen, die betroffen sind, ihre Beteiligung besser organisieren und damit besseren Einfluss ausüben könnten.

Die Teilnehmer diskutierten daher die Frage, wie eine demokratische Sicherung eingebaut werden kann. Als Beispiel für diese Asymmetrie wurde der „Bello-Dialog“ angeführt, welcher das Ziel einer Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Berliner Hundegesetzes hatte. Es zeigte sich, dass sich die Hundebesitzer aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit sehr viel besser organisierten und daher einen höheren Einfluss hatten als Personen ohne Hunde, die davon nicht unmittelbar betroffen sein würden. Eine Herausforderung für Beteiligung im digitalen Zeitalter wird folglich ein Interessenausgleich und ein besonderer Schutz von Minderheiten bzw. digital schwach vernetzter gesellschaftlicher Gruppen sein.

Die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) wiesen am Beispiel von „LiquidFriesland“ zudem daraufhin, dass das Beteiligungsformat zur Kommune passen müsse. Ein Teilnehmer führte dazu aus: „Die Masse der sich ständig beteiligen wollenden Bürger ist in einer kleinen Kommune überschaubar. [...] Formate, für die eine große aktive Personengruppe notwendig sind, passen daher nicht notwendigerweise zu sehr kleinen Gemeinden.“

Problematisch bewertete ein interviewter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland), dass die öffentliche Verwaltung dem Anspruch gegenüberstünde, smarte Lösungen zu entwickeln, die gleichzeitig inhaltlich und technisch nachhaltig betrieben werden. Kritisch sah der Befragte, dass Beteiligungsplattformen oftmals nur für kurze Zeit betrieben werden und damit wenig nachhaltig seien. Eine Herausforderung sei, Möglichkeiten zu finden, wie sich derartiges Engagement in nachhaltige Strukturen einbetten lässt.

Ein telefonisch Befragter (mittleres Management, Deutschland) machte darüber hinaus deutlich, dass zu Offenheit auch gehöre, wichtige Informationen in Entscheidungsprozessen transparent zu machen, um eine „richtige Beteiligung“ zu ermöglichen. Hierzu gehöre nach Ansicht zweier Befragter auch in Beteiligungsverfahren deutlich zu machen, welche Anregungen verwertet wurden und welche nicht berücksichtigt werden konnten. Dies sei von der Politik jedoch nach Ansicht eines telefonisch Befragten (mittleres Management, Deutschland) so nicht gewollt. An dieser Stelle spiele auch der Aspekt eine [überhöhte] Erwartungshaltung zu generieren eine entscheidende Rolle.

Als weitere Herausforderung beurteilte ein telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland), dass sich die Verwaltung mit immer komplexer werdenden Sachverhalten auseinandersetzen müsse. Die Anzahl der abgegebenen Meinungen bei Beteiligungsprozessen, die es abzuwägen gelte, nehme zu. Der öffentliche Sektor stünde der Einbindung Dritter daher in Teilen zögerlich gegenüber, da die Gefahr bestünde, dass die Beteiligung sehr aufwändig sei, jedoch keinen besonderen Erkenntnisgewinn bringe.

Auch die Ergebnisse der Umfrage unter Bürgern legen nahe, dass es ein hohes Interesse gibt, sich an Entscheidungen insbesondere zu Fragen der regionalen oder lokalen politischen Gestaltung oder Planungsprozessen zu beteiligen (vgl. Abbildung 2b). Allerdings wird das Angebot an entsprechenden Beteiligungsmöglichkeiten sowohl von deutschen als auch von österreichischen Befragten als ausbaufähig angesehen (vgl. Abbildung 4). Nur jeweils knapp ein Fünftel der Befragten bezeichnet das Partizipationsangebot an seinem Wohnort als umfangreich. Über die Hälfte der Befragten empfindet das Angebot als gering. Nichtsdestotrotz sind Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungen gut bekannt (vgl. Abbildung 1b). Weniger bekannt sind sowohl in Deutschland als auch in Österreich hingegen digitale Konsultationen zu Stadtentwicklungsfragen oder strittigen Infrastrukturvorhaben.

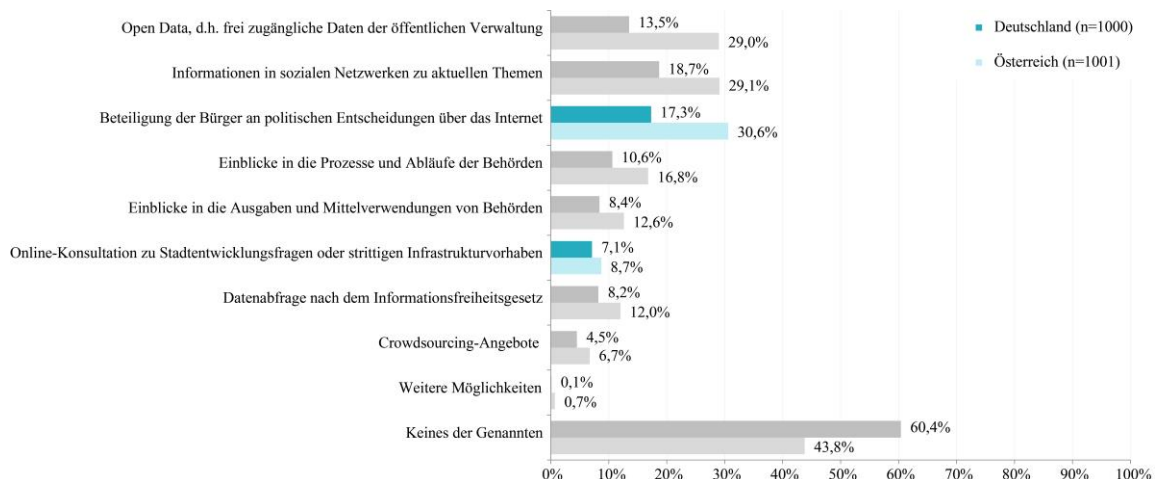


Abbildung 1b Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Open-Government-Angebote kennen Sie?“

3 Ergebnisse

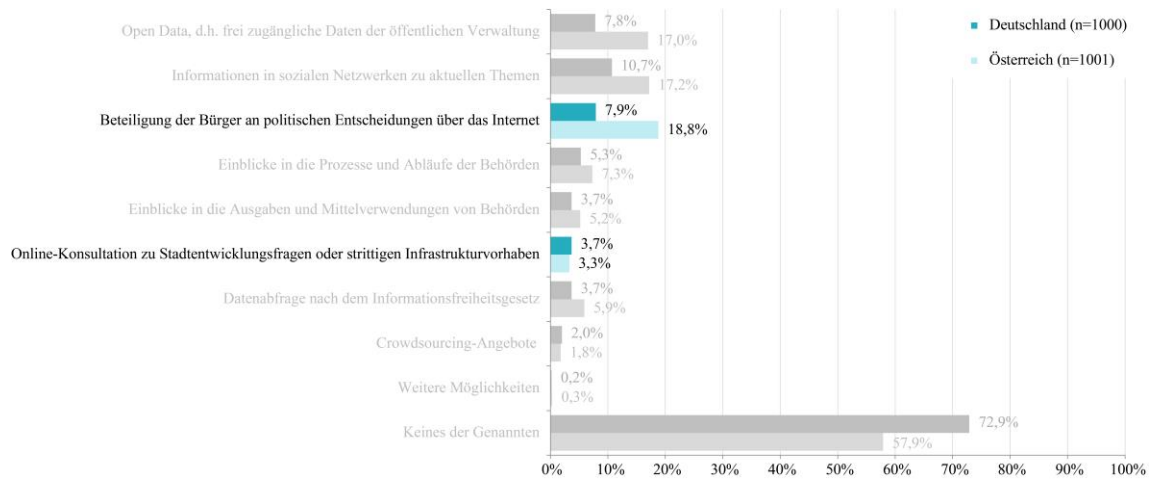


Abbildung 2b Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Angebote von Open Government würden Sie gerne in Zukunft nutzen?“

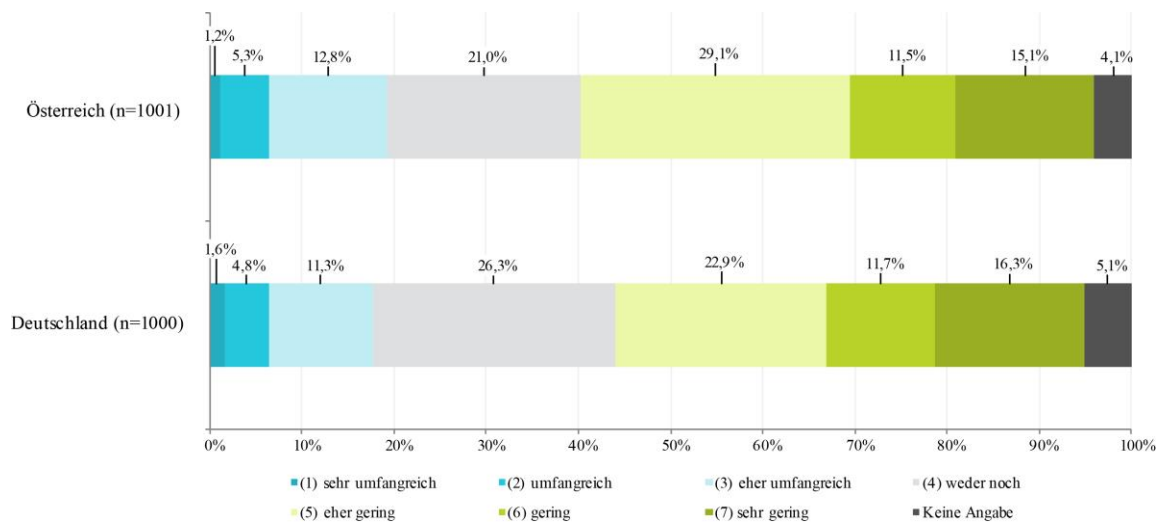


Abbildung 4 Antworten auf die Frage „Wie umfangreich schätzen Sie das Angebot an Beteiligungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungsprozessen der Gemeinde, in der Sie leben, ein?“

3.2.5 Kollaboration

Im Hinblick auf eine interne Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung sowie die externe Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung einerseits und Bürgern, Wirtschaft und Zivilgesellschaft andererseits wiesen die Befragten auf verschiedene Aspekte hin. So merkte ein telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) an, dass die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren kein neues Phänomen sei. Neu sei lediglich die Verlagerung auf die digitale Ebene.

Dagegen wiesen die Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) im Hinblick auf die Nutzung externer Impulse und Inhalte für die Zielerreichung darauf hin, dass an der Außenschnittstelle Inhalte (Inputs) in unterschiedlichsten Formen an die Verwaltung herangetragen werden, diese (Inputs) aber in der bestehenden Organisationsform zur Zielerreichung (Output) nicht oder nur zu kleinen Teilen genutzt bzw. umgesetzt werden können. Um dies langfristig zu ändern, müsse eine Vision innerhalb der Verwaltung forciert werden und diese auf die jeweiligen operativen Ebenen konkret angewendet werden.

Zudem sei der bereits erwähnte Kulturwandel notwendig, da dieser möglicherweise auch die Personalstrategie der Verwaltung ändern würde. Die momentan vorherrschende Organisationskultur ist nur beschränkt innovationsfördernd und setzt kaum kreative Energien frei. Ähnlich wie in privaten Unternehmen der Kreativbranche müssten auch innerhalb des öffentlichen Bereichs Zonen geschaffen werden, in welchen sich kreative Akteure entfalten können. Die Schaffung solcher Zonen würde auch die Position der Verwaltung als möglicher Arbeitgeber für kreative Arbeitnehmer-profile stärken.

Um den Herausforderungen des demographischen Wandels begegnen zu können, gelte es nach Meinung der Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich), die Ressourcen der Zivilgesellschaft zu nutzen. So bestehe die Chance, die fehlenden Ressourcen durch eine Öffnung nach außen mit Arbeitsteilung in den Prozessen effizienter bewältigen zu können, indem die Fähigkeiten und Kompetenzen der Zivilgesellschaft miteingebunden werden. So kann eine eingebundene Zivilgesellschaft vom reinen Konsumenten zum Co-Produzenten des Staates werden. Eine kosteneffektive Möglichkeit die bereits existierende Daseinsvorsorge zu verbessern bieten beispielsweise von Gemeinschaften betriebene Bibliotheken oder Programme für Senioren. Wichtig dabei sei nach Ansicht der Teilnehmer des Auftaktworkshops (Deutschland und Österreich) aber, dass die „Verantwortlichkeiten wohl abgewogen sein müssen.“ Ein telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) beklagte, dass bestehende politische Beschlüsse eine Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung sowie den Anspruchsgruppen oft noch verhindern. Daher gelte es, jene Beschlüsse entsprechend anzupassen. Dennoch ließe sich eine institutionalisierte Einbindung von Experten in Entscheidungsprozesse in Teilen bereits heutzutage beobachten, z.B. in Form von Sachverständigenanhörungen. Klärungsbedürftig sei bislang noch, von wem man sich Rückkopplung einhole und ob man den Kooperationsprozess nicht auf breitere Fundamente stelle. Ein weiterer telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (Topmanagement, Deutschland) berichtete davon, dass es in seiner Stadt ebenfalls Beispiele für die Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gebe. So hätte es beispielsweise durchaus Unterstützung von Seiten externer Gesellschaften gegeben, Echtzeitinformationen für Anwendungen zur Verfügung zu stellen.

Ein anderer telefonisch befragter Verwaltungsmitarbeiter (mittleres Management, Deutschland) betonte, dass die öffentliche Verwaltung auf die Hilfe und Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure angewiesen sei. So sei es etwa nahezu unmöglich, die Vielfalt an Bedarfen der Bürgerschaft ohne die Mitwirkung der Anspruchsgruppen zu identifizieren. Eine weitere Verwaltungsmitarbeiterin (Topmanagement, Deutschland) wies darauf hin, dass der Einbezug Dritter zu Innovationen führen könne, die wiederum bei der Erledigung staatlicher Aufgaben sowie bei der Einsparung finanzieller Ressourcen helfen könne. Seiner Empfehlung nach „[...] sollte man [diesbezüglich] auf jeden Fall offen sein.“ Problematisch sei allerdings, dass die positiven Effekte der Zusammenarbeit für das eigene Verwaltungshandeln in der Breite noch nicht erkannt werden. Dies läge daran, dass den Mitarbeitern entsprechende Positivbeispiele fehlen.

3 Ergebnisse

Vorstellbar wäre nach Ansicht einer interviewten Befragten (Topmanagement, Deutschland) der Einbezug Dritter in Brainstorming-Phasen, solange die Prozesse noch sehr offen sind und die öffentliche Verwaltung neuen Ideen aufgeschlossen gegenübersteht. In solchen Fällen könnte sich der Einbezug Dritter als sinnvoll erweisen.

Neben der Notwendigkeit intern Ressourcen für die Mitarbeit an Innovationsprojekten bereitzustellen, identifizierte ein anderer telefonisch Befragter (mittleres Management, Deutschland) die Herstellung von Vertrauen sowie einer gemeinsamen Verständnisebene als eine Voraussetzung für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.

Trotz der Erkenntnis, dass die Mitarbeit Dritter zunehmend zur effektiven und effizienten Erfüllung staatlicher Aufgaben notwendig ist, zeigte sich in der telefonischen Bürgerbefragung, dass die Überlegungen zur Kooperation zwischen Bürgern und Staat noch relativ jung sind. So gibt es bislang nur wenige bekannte Initiativen in dieser Richtung (Abbildung 1c). Allerdings sind Bürger offenbar interessiert, sich nicht nur an Entscheidungen, sondern auch an Aufgaben zu beteiligten, wie die Rückmeldungen zum Beispiel zum Crowdsourcing zeigen (vgl. Abbildung 1c und Abbildung 2c).

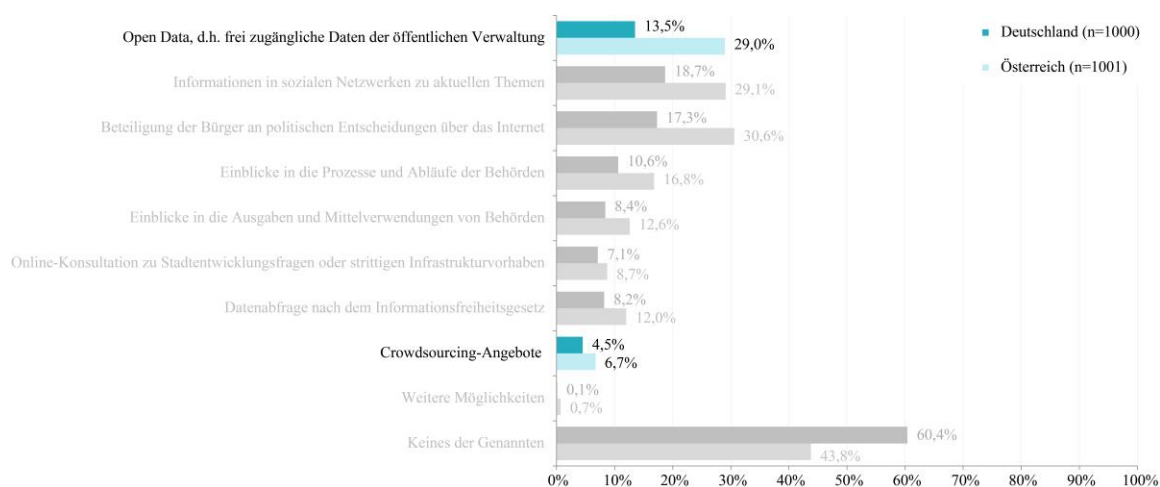


Abbildung 1c Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Open-Government-Angebote kennen Sie?“

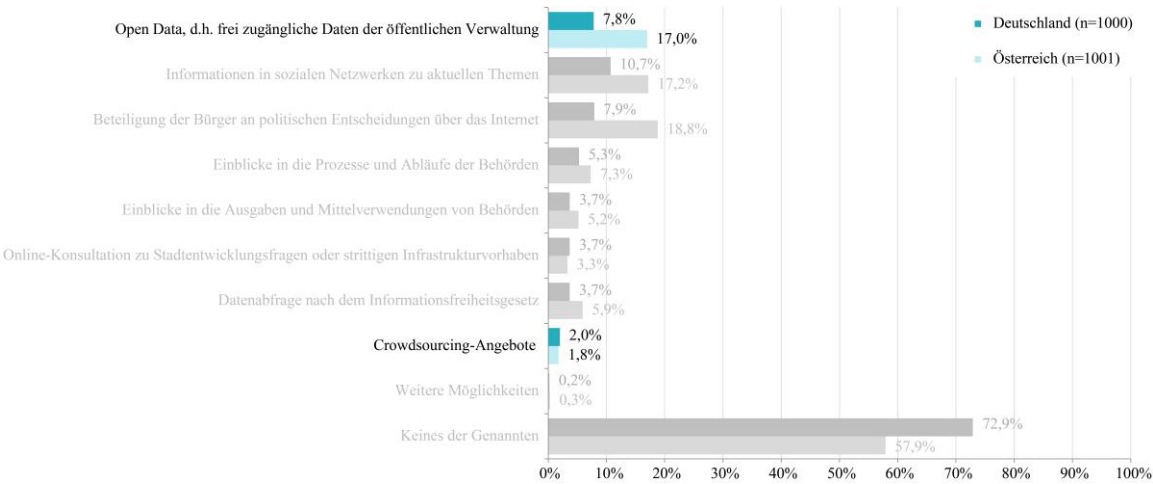


Abbildung 2c Antworten auf die Frage „Welche der folgenden Angebote von Open Government würden Sie gerne in Zukunft nutzen?“

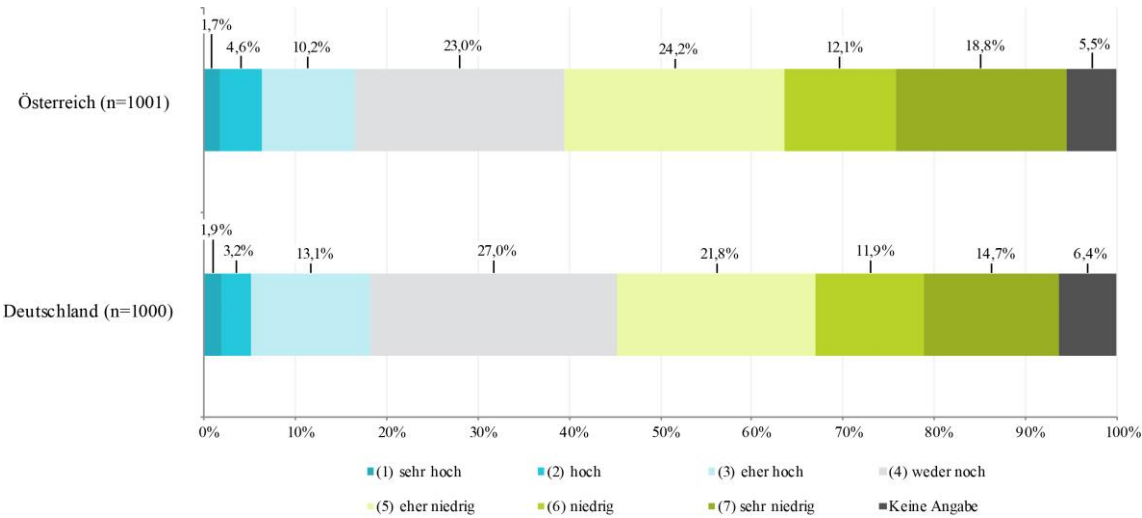


Abbildung 5 Antworten auf die Frage „Wie hoch schätzen Sie das Interesse von Verwaltungsmitarbeitern an einer ehrenamtlichen Einbindung von Bürgern in die Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen ein?“

Das Interesse der Verwaltung an einer solchen Kooperation mit Bürgern wird aktuell als eher gering eingeschätzt (vgl. Abbildung 5). Wenn Bürger und nicht-staatliche Akteure zukünftig stärker als Kooperationspartner einbezogen werden sollen, sind entsprechende Kommunikationsmaßnahmen erforderlich, um diesen Eindruck zu korrigieren und Offenheit für den Austausch und die gemeinsame Arbeit zu signalisieren.

3.3 Zwischenfazit

Die Workshops sowie Befragungen von Verwaltungsmitarbeitern und Bürgern in Deutschland und Österreich dienten dem Ziel, unterschiedliche Sichtweisen auf das Thema der Vernetzung von Politik und öffentlicher Verwaltung aus der Perspektive der betroffenen Akteursgruppen einzufangen. Die Auswertung und Analyse der Ergebnisse zeigte zunächst, dass unter den Befragten weitgehend Einigkeit über die Charakteristika einer (digitalen) Netzwerkgesellschaft besteht. Genannt wurden etwa Schlagworte wie „Kooperation“, „Vernetzung“ und „Austausch“. Der Einsatz moderner IKT wurde von den Befragten dabei als Katalysator einer verbesserten Vernetzung der Verwaltungen untereinander sowie der Vernetzung von öffentlicher Verwaltung und ihren Anspruchsgruppen betrachtet.

Darauf aufbauend verwiesen die befragten Akteure in den Interviews bzw. Workshops auf Probleme und Herausforderungen einer stärkeren Vernetzung, machten jedoch gleichsam auch auf Potentiale aufmerksam und boten Vorschläge zur Lösung genannter Probleme und Herausforderungen an. So wurden u.a. die bislang noch unzureichenden Kooperationen zwischen Verwaltungen unterschiedlicher Ebenen beklagt. Als zentrale Hürde betrachteten die Befragten die hemmende Verwaltungskultur. Zwar bestünden schon Ansätze oder zumindest Bekenntnisse zu einer stärkeren Öffnung nach außen, dennoch müssten in den öffentlichen Verwaltungen größere Anstrengungen unternommen werden, um die Mitarbeiter vom Mehrwert einer stärkeren Vernetzung zu überzeugen, beispielsweise in Form konkreter Positivbeispiele für den eigenen Arbeitsbereich. Eng mit der hemmenden Verwaltungskultur verknüpft, ist der von den Befragten konstatierte Mangel an Willen und Entschlossenheit, eine Öffnung voranzutreiben. Handlungsbedarf sahen die Befragten folglich mit Blick auf die Formulierung konkreter Zielvorgaben und die Fassung politischer Beschlüsse. Letztlich bedürfe es aber auch des notwendigen Nachdrucks, diese auch umzusetzen. Kritisch beurteilten die Befragten zudem die bestehenden Organisationshierarchien, die geprägt seien durch eine Silomentalität, welche interne Verwaltungskooperationen erschwert. Zur Durchbrechung dieses Silodenkens bedürfe es nach Ansicht der Befragten der Verantwortungsübernahme auf der Ebene des Topmanagements.

Eine weitere Herausforderung stellen nach Ansicht der Akteure die entstehenden personellen sowie finanziellen Mehraufwände dar, die mit einer Öffnung nach außen einhergehen. In diesem Zusammenhang wurde am Beispiel offener Daten auf Möglichkeiten einer schrittweisen Öffnung durch die Bereitstellung bereits vorhandener, bislang jedoch noch unveröffentlichter Datensätze als Lösungsansatz diskutiert. Darauf aufbauend ließen sich dann Überlegungen einer weitergehenden Öffnung anstellen.

Als weiteres Problem identifizierten die Befragten das Fehlen einer ganzheitlichen Strategie. Dabei wiesen sie darauf hin, dass sich daraus wiederum Probleme bei der Umsetzung von Projekten ergeben. Dabei machten die Befragten auch auf die Notwendigkeit einer gezielten Stakeholder-Analyse aufmerksam, die der Strategieformulierung voran gehen sollte. Auch die unzureichende Kommunikation zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Zielgruppen wurde problematisiert. Hier gelte es nachzubessern und direktere Kommunikationswege zu schaffen.

Neben diesen nicht eindeutig einer der drei Open-Government-Säulen (Transparenz, Partizipation und Kollaboration) zuordenbaren Problemen und Herausforderungen, nahmen die Befragten mitunter auch explizit Bezug auf Schwierigkeiten größerer Politik- und Verwaltungstransparenz, einer stärkeren Bürgerbeteiligung und umfassenderen Kollaborationsmöglichkeiten.

So standen die befragten Verwaltungsmitarbeiter der Schaffung von mehr Politik- und Verwaltungstransparenz insgesamt eher skeptisch gegenüber. Neben einer zur Abschottung neigenden Verwaltungskultur hoben die Verwaltungsmitarbeiter die im Vergleich zum Nutzen vergleichsweise hohen Kosten stärkerer staatlicher Transparenz hervor. Dennoch nannten die Befragten als Positivbeispiele die nationalen Open-Data-Plattformen von Deutschland und Österreich. Dass sich sowohl im Hinblick auf das Angebot als auch die Bewerbung bereits bestehender Angebote bislang noch ungenutzte Potentiale ausschöpfen ließen, verdeutlichten auch die Ergebnisse der Bürgerbefragung. So bewertete ein vergleichsweise hoher Anteil der Befragten das Handeln der eigenen Verwaltung als zu wenig transparent. Die Ergebnisse zeigten zudem, dass die tatsächliche Nutzung von Transparenzangeboten durch die Bürger hinter dem vergleichsweise hohen Interesse und dem geäußerten Wunsch nach einer umfangreicheren Bereitstellung von Transparenzangeboten zurückbleibt.

Weitaus positiver äußerten sich die befragten Verwaltungsmitarbeiter gegenüber der Bereitstellung von Partizipationsangeboten, da hier in stärkerem Maße der Mehrwert für die eigene Arbeit gesehen wird. Herausforderungen bestehen nach Ansicht der Verwaltungsmitarbeiter in der Schaffung von Repräsentativität, der Nachhaltigkeit von Beteiligungsangeboten sowie den finanziellen Aufwänden. Von den befragten Bürgern, die insgesamt ein hohes Interesse an den Partizipationsangeboten der öffentlichen Verwaltung bekundeten, wurde jedoch zusätzlich der Mangel an Beteiligungsmöglichkeiten vor Ort beklagt.

Von einer kollaborativen Verwaltung könne man nach Ansicht der befragten Verwaltungsmitarbeiter derzeit nur in Ansätzen sprechen, wenngleich sie eine Einbindung der Zivilgesellschaft als wünschenswert betrachteten. Um die Vision einer kollaborativen Verwaltung umzusetzen, bedürfe es jedoch einer gemeinsamen Verständnisebene und des gegenseitigen Vertrauens sowie eines rechtlichen Rahmens, der die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Dritten regelt. Die Ergebnisse der Bürgerbefragung verdeutlichten, dass das Angebot an Kollaborationsmöglichkeiten noch ausbaufähig ist. Zentral ist nach Ansicht der Bürger in diesem Zusammenhang auch, dass die Verwaltung ihr Interesse an einer Mitarbeit Dritter auch explizit nach außen trägt.

Wie sich zeigte, sind aus den Ergebnissen der Fokusgruppen-Workshops und Befragungen eine Vielzahl unterschiedlichster Ansätze, Potentiale, Herausforderungen und Anforderungen für eine vernetzte Politik und Verwaltung in den Bereichen Transparenz, Kollaboration und Partizipation zu erkennen und entsprechende Empfehlungen abzuleiten (siehe ausführlich Kapitel 5). Je nach Verwaltungs- bzw. Politikbereich sind diese wiederum mehr oder weniger einschlägig bzw. unterschiedlich auszudeuten und mit „Leben zu füllen“. Feststeht, dass die Logik einer Netzwerkgesellschaft in allen Bereichen von Staat und Verwaltung spürbar ist – wenn auch teilweise in ganz unterschiedlicher Weise. Es gilt nunmehr, den sich vollziehenden Wandel strategisch zu gestalten und in die gewünschte Richtung zu lenken. Für einen ausgewählten, anwendungsnahen Bereich der Verwaltung wird das exemplarisch in Kapitel 4 aufgezeigt.

4 Anwendungsszenario: Großraum- und Schwerlastverkehr (GST)

Transparenz, Partizipation und Kollaboration auf Basis von IT tragen das Potenzial in sich, Staats- und Verwaltungshandeln zu verbessern, und zwar nicht nur effizienter, sondern vor allem auch effektiver und mit entsprechender Legitimation. Doch bisher sind noch nicht alle nötigen Voraussetzungen erfüllt. Um das zu verdeutlichen, werden am Beispiel des Großraum und Schwerlasttransports (GST), konkret des Antrags- und Genehmigungsverfahrens in Deutschland, zunächst die aktuelle unzureichende Situation aufgezeigt, um anschließend in einem Szenario¹³ die Vernetzungspotentiale von Transparenz, Partizipation und Kollaboration exemplarisch zu illustrieren. In dem Szenario geht es vor allem darum, die Potentiale der Digitalisierung, Vernetzung und vor allem Nutzung vorhandener dezentraler Daten darzustellen und nach heutigem Stand der Technik voll auszuschöpfen. Dabei wird im Sinne der Zielsetzung der Studie der Fokus auf daten- und informationszentrierte Aspekte sowie Kooperationen gelegt. Alle dargestellten Aspekte werden heute in Ansätzen schon erprobt oder sind zumindest technisch möglich und in der Praxis bereits angedacht. Im Anschluss an das Szenario werden ausgewählte, einschlägige Empfehlungen zur vernetzten Politik und Verwaltung in der digitalen Gesellschaft, welche sich aus den Ergebnissen der Untersuchung ableiten lassen¹⁴, angewendet bzw. die praktische Relevanz für den Bereich GST aufgezeigt.

4.1 Status Quo: Mangelnde Verfügbarkeit und Integration von relevanten Daten und Informationen im GST-Genehmigungsprozess

Aufgrund ihres Gesamtgewichts bzw. hoher Achslasten belasten GST die Verkehrsinfrastrukturen in besonderer Weise. Dies betrifft vor allem ca. 120.000 Brückenbauwerke in Deutschland, von denen eine Vielzahl von GST heute nicht oder nur noch eingeschränkt befahren werden können. GST sind auch für den normalen Verkehrsfluss mit besonderen Herausforderungen verbunden. So ist beispielsweise für einen überbreiten Transport, der nur durch die Mitnutzung der Gegenfahrbahn passieren kann, die Verkehrssicherheit für die anderen Teilnehmer am Straßenver-

¹³ Szenarien dienen vor allem dem systematischen Erzeugen von Orientierungswissen, der Vorbereitung strategischer Entscheidungen sowie dem frühzeitigen Erkennen potenzieller Chancen und Risiken.

¹⁴ Die ausgewählten Empfehlungen haben zunächst Entwurfscharakter. Sie sind abgeleitet aus den Ergebnissen der Untersuchung in Kapitel 3.2 und dienen an dieser Stelle zunächst dazu, exemplarisch die praktische Relevanz des Themas und vor allem bestimmter noch zu erfüllender Anforderungen aufzuzeigen. Darüber hinaus lassen sich weitere Handlungsempfehlungen geben. Dies geschieht in Kapitel 5.

kehr durch vielfältige Maßnahmen, wie Umleitungen und Absperrungen, zu gewährleisten. Entsprechend dieser komplexen Rahmenbedingungen existiert für GST ein aufwendiges behördliches Prüf- und Genehmigungsverfahren, bei dem verschiedene fahrzeug- und streckenbezogene Anträge zu stellen sind.

Die ca. 1.300 Genehmigungsbehörden, bei denen ein Antrag eingeht, lösen im Rahmen der Bearbeitung jährlich ca. 400.000 Anhörungsverfahren aus. Die Antragsbearbeitung und Anhörungsverfahren werden von 90 Prozent der Genehmigungsbehörden elektronisch über VEMAGS durchgeführt. VEMAGS ist das internetbasierte Online-Genehmigungsverfahren für Großraum- und Schwertransporte der 16 Bundesländer und des Bundes. Die Genehmigungsbehörde hat die geplanten Fahrtwege dahingehend zu prüfen und zu beurteilen, ob sie für einen GST geeignet sind bzw. ob und wie die Verkehrssicherheit (z.B. durch Auflagen) gewährleistet werden kann. Damit verursacht das Genehmigungsverfahren sowohl für Unternehmen als auch für Verwaltungen einen enormen bürokratischen Aufwand. Vor allem sind für die Prüfverfahren eine Vielzahl von Akteuren einzubeziehen (z.B. verschiedene Fachämter, Polizei-direktionen, Ingenieurbüros).

Im Prozess der Antragstellung sowie der Bearbeitung einer Genehmigung benötigen sowohl die antragstellenden Unternehmen als auch die öffentlichen Verwaltungen eine Vielzahl von Daten, u.a. Verkehrsdaten, Baustelleninformationen, Statik-Daten zu Baulastträgern, Daten zum Transportgut, sämtliche Vermessungsdaten des GST u.v.m. VEMAGS unterstützt zwar den Beantragungs- und Genehmigungsprozess, verfügt jedoch nicht über alle relevanten Informationen und Daten, um diese Prüfungen umfassend und vollständig durchführen zu können, so dass notwendige Informationen von unterschiedlichsten Stellen separat einzuholen sind. Eine mögliche Route wird vom Unternehmen i.d.R. über ein Navigationssystem geplant, wobei – in Ermangelung entsprechender Informationssysteme der öffentlichen Verwaltung – hier spezielles Erfahrungswissen bezüglich baulicher Infrastrukturen (Tragfähigkeit von Brücken, Abbiegeradien von Kreuzungen, etc.) nötig ist. Aktuelle Einschränkungen des Verkehrs, z.B. Baustellen oder Gewichtsbeschränkungen für Brücken, sind vom Antragsteller zu berücksichtigen. Hierfür werden u.a. das Baustelleninformationssystem des Bundes und der Länder (BAST) sowie verschiedene Informationsangebote örtlicher Verwaltungen sowie Polizeibehörden genutzt. Relevante Daten müssen meist einzelfallbezogen (und damit immer wieder neu) aus unterschiedlichen Quellen zusammengetragen werden, da keine integrierte Lösung existiert. So entstehen für alle beteiligten Akteure erhebliche personelle und zeitliche Aufwände, um Informationen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltungen bereitzustellen bzw. von diesen zu erhalten.

4.2 Szenario: „Informations- und Datenökosystem GST“ Integration von Daten in einer GST-Serviceplattform mit Antragsassistenten

Datenzentrierte Architekturen und Technologien haben für den Bereich GST neue Perspektiven der Automatisierung und Optimierung von Prozessen eröffnet. Vor allem die Bereitstellung aktueller Informationen zur Verkehrslage (z.B. Baustellen oder geplanten Baustellen) bzw. zur generellen Befahrbarkeit von Routen spielt dabei eine entscheidende Rolle. In einer bundeseinheitlichen GST-Daten- und Serviceplattform werden alle antragsrelevanten Daten für Unternehmen und Verwaltungen hinterlegt bzw. integriert und mit einem eingegliederten Antragsassistenten verbunden. Dadurch werden sämtliche Informationen und Daten unterschiedlicher Akteure einbezogen, so dass diese generell verfügbar, aktuell und von gleichbleibend hoher Datenqualität sind. Dabei fungiert die Plattform als „Drehscheibe“, denn die Ursprungsdaten und deren Hoheit verbleiben weiterhin bei Behörden oder Unternehmen.

Auf der Basis einer umfassenden informationstechnischen Kopplung zentraler und dezentraler IT-Systeme stehen eine Vielzahl strecken- und ortsbezogener Daten kontinuierlich und in Echtzeit zur Verfügung. Durch regelmäßige

Begehungen und Messungen vorqualifizierter Routen sowie eines kontinuierlichen Monitorings der baulichen Zustände sowie temporären Verkehrseinschränkungen entsteht ein echtzeitorientiertes Lage- bzw. Prognosebild als Grundlage für automatisierte Vorprüfungen im Rahmen der Berechnung möglicher Routen für einen GST. Kontinuierlich erfasste und regelmäßig von Sachverständigen überprüfte Daten werden in den Datenpool integriert. Dazu gehören u.a. die Belastbarkeit und der Zustand von Infrastrukturen, wie Brücken, oder Daten zum Profil und der baulichen Ausstattung von Straßen und Kreuzungen sowie aktuell gemeldete Schäden, bestehende bzw. geplante Baustellen und andere Informationen über generelle bzw. zeitliche Einschränkungen der Benutzbarkeit eines Streckenabschnitts. Auch Daten einer automatisierten, sensorgestützten, dreidimensionalen Vermessung von GST-Routen werden eingespeist (beispielsweise Durchfahrprofile von Brücken oder Tunneln). Diese Daten sind sehr viel genauer und nahezu tagesaktuell, so dass sowohl die Unternehmen als auch die Verwaltungen eine größere Sicherheit haben, dass die Maße auch wirklich passen.

Funktionaler Kern der „Datendrehscheibe“ ist eine Serviceplattform mit integriertem Antragsassistenten für GST sowie ein kartenbasiertes Routenplanungsmodul, d.h. ein qualifiziertes, flächendeckendes und standardisiertes bundeseinheitliches „elektronisches Straßennetz“. Der Antragsteller gibt grundlegende Angaben zum Start und Ziel sowie etwaigen Zwischenstationen eines GST aus einem Vorsystem automatisiert oder manuell ein. Über offene Serviceschnittstellen sind die betrieblichen IT-Systeme, wie z.B. Produktions-, Handels- oder Logistiksysteme, nahtlos an die GST-Serviceplattform angebunden. Aus den Unternehmenssystemen lassen sich Daten zu den transportierenden Gütern bzw. den Transportfahrzeugen prinzipiell medienbruchfrei in die digitale Antragsplattform für GST übernehmen. Durch die Kombination von externen, offenen Daten und Daten des Antragstellers lassen sich verschiedene Berechnungen durchführen (z.B. Tragfähigkeit, Wendekreise, maximale Geschwindigkeiten, notwendige Streckensperrungen, bauliche Vor- und Nacharbeiten, erforderliche Begleitfahrzeuge, voraussichtliche Staus, etc.). Die Antragsplattform ermittelt aus der Vielzahl hinterlegter nationaler sowie europäischer Strecken und Ortsinformationen verschiedene Routenvorschläge und zeigt diese als Karte bzw. als Text an. In der Antragsplattform sind auch Kostensätze hinterlegt, so dass für vorgeschlagene Strecken die Kosten und der Zeitaufwand für den Transport und die zu erwartenden Gebühren angezeigt werden. Unternehmen entscheiden daraufhin, für welche der Strecken ein Antrag gestellt werden soll. Wird für eine oder mehrere Routen in einem nächsten Prozessschritt im Anschluss eine verbindliche Genehmigung beantragt, werden die im Rahmen der automatisierten Routenvoranfrage bereits geprüften Sachverhalte in den Genehmigungsantrag übernommen. Zusätzlich bietet die digitale Antragsplattform die Möglichkeit, entsprechende Daten individuell zu erfassen, in einem persönlichen Bereich zu speichern und später ganz oder teilweise wiederzuverwenden.

Nach Beantragung und Genehmigung auf der Basis datenzentrierter IT-Infrastrukturen, eröffnen neue technische Möglichkeiten im Bereich der Sensortechnik weitere bedeutende Innovationspotentiale, die hier kurz skizziert werden. So kann durch die Anbringung verschiedener Sensoren an den zu transportierenden Gütern sowie an Fahrzeugen eine kontinuierliche Überwachung der Fracht eines GST über die gesamte Dauer eines Transports realisiert werden. Alle mobil erfassten bzw. kontinuierlich von Sensoren gelieferten Daten werden in einem elektronischen Fahrtenbuch gespeichert (Bestandteil eines Onboard-Systems). Dieses elektronische Fahrtenbuch kommuniziert während des Transports mit der GST-Serviceinfrastruktur und übermittelt Daten zur genauen Position und zur Geschwindigkeit des Transports. Auf Basis der kontinuierlich aktualisierten Daten sämtlicher in Bewegung befindlicher GST kann in einer GST-Leitstelle zu jedem Zeitpunkt ein aktuelles Lage- und Prognosebild erzeugt werden. Gleichzeitig erhält auch der Fahrer eines GST über das digitale Fahrtenbuch aktuelle Streckeninformationen bezüglich des seiner Fahrt zugrunde liegenden kartenbasierten Genehmigungsbescheides.

4.3 Erprobung ausgewählter Empfehlungen (Entwurf) in Bezug auf ihre praktische Relevanz

Anhand der in Kapitel 3 vorgestellten Ergebnisse lassen sich Entwurfsempfehlungen (E) ableiten, die für das vorgestellte Szenario zur Modernisierung des Antrags- und Genehmigungsverfahrens im Großraum- und Schwerlasttransport einschlägig sind. Im Folgenden wird ein Entwurf dieser Entwurfsempfehlungen präsentiert und problemorientiert auf GST bezogen.

E1) Vereinheitlichung/Standardisierung: Die Standardisierung von Datenformaten, Metadaten und Lizenzen ist voranzutreiben. Ebenfalls sollten angemessene technische Standards für Open Data festgelegt werden, die die notwendige Sicherheit eines Datenportals garantieren. Dazu sollte die entsprechende Abstimmung und Standardisierung bei den zuständigen Stellen eingefordert und auch aktiv mitgestaltet werden.

Bei offenen Daten geht es um das explizite Recht und die Möglichkeit, die Daten nicht nur einzusehen, sondern auch weiterverarbeiten und weiterverbreiten zu können. Das Potenzial von offenen Daten kann nur genutzt werden, wenn die Daten in offenen maschinenlesbaren Formaten, unter offenen Lizenzen und idealerweise kostenfrei zugänglich sind.

Die beteiligten Akteure im Bereich GST, welche Daten erfassen und aufbereiten, sind sehr heterogen. Das wirkt sich auch auf die Art der Datenbereitstellung aus. Daten werden durch die unterschiedlichen Akteure meist nicht in standardisierten Formaten bereitgestellt, sondern in Tabellen, Fließtexten oder nicht auslesbaren Dateien. Außerdem wird die Nutzung der Daten durch uneinheitliche und teilweise inkompatible Nutzungsrechte und Lizenzen unnötig erschwert.

Alle relevanten Daten für den Bereich GST sollten für das Serviceportal mit Routenplanungstool und Antragsassistenten generell auf der Basis einheitlicher Datenformate und bestenfalls als Dienst (Webservice) bereitgestellt werden, um Informationen aus unterschiedlichen Portalen und Quellen nutzen und flexibel kombinieren zu können. Mit dem Einsatz offener Standards wird die Verwendung von Formaten angestrebt, welche nicht nur von ausgewählten Programmen gelesen und verarbeitet werden können. Offene Standards ermöglichen es Nutzern, mit verschiedenen Programmen auf die Daten zugreifen zu können, ohne sich in die Abhängigkeit eines Herstellers zu begeben. Software-Tools und Anwendungen können damit für verschiedenste Datensätze aus unterschiedlichen Quellen verwendet werden und somit ihren Nutzen potenzieren.

Dabei geht es jedoch nicht nur darum, Daten überhaupt verfügbar zu machen, sondern aktuelle Informationen und Daten bereitzustellen. Insbesondere Daten zur Verkehrslage (z.B. Baustellen) bzw. zur generellen Befahrbarkeit von Routen für GST sind dabei von entscheidender Bedeutung. Ebenso ist neben der Verfügbarkeit und Aktualität der Daten vor allem auf die Granularität bzw. Qualität von Daten zu achten, um einen Mehrwert zu generieren.

E2) Kooperation auf lokaler und Länderebene: Es gilt, eine interkommunale und länderübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere bei Themen, die alle Kommunen bzw. Länder betreffen, zu etablieren oder bestehende Kooperationen auszubauen. Dazu müssen in einem ersten Schritt die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine solche Zusammenarbeit geschaffen werden.

GST stoppen nicht an der Landesgrenze, sondern fahren vielfach durch mehrere Bundesländer. Daraus leitet sich die Notwendigkeit ab, dass alle Bundesländer und Kommunen gemeinsam einen Ansatz verfolgen, ein integriertes Datenportal aufzubauen.

Um die technischen, rechtlichen und organisatorischen Standards zu entwickeln sowie durchzusetzen, sollte eine kooperative Geschäfts- und Koordinierungsstelle (GeKo GST) aufgebaut werden, die sich in Struktur und Aufgabenumfang an bestehenden vergleichbaren Organisationseinheiten orientiert (z.B. die Geschäftsstelle LeiKa¹⁵). Aufgabe der GeKo GST ist u.a. die Entwicklung und Pflege von technischen Standards für Daten und Dienste, Aufbau eines Metadatenkatalogs für Daten, die für die Bearbeitung von Anträgen erforderlich sind; Zusammenarbeit mit anderen föderalen Infrastrukturen, wie LeiKa und FIM, um diese im GST-Bereich zu nutzen.

E3) Rechtliche Grenzen ausloten: Rechtliche Grenzen, im Rahmen derer Daten veröffentlicht werden, gilt es, u.a. mit Blick auf den Datenschutz, zu fixieren.

Eine Herausforderung ist es, Rechtssicherheit für die Weiterverarbeitung und Weitergabe von Daten im Bereich GST herzustellen, wozu transparente rechtliche Regelungen zu schaffen sind. Gleichermaßen ist darauf zu achten, dass kein Wildwuchs von rechtlichen Regelungen entsteht, der Unternehmen und Verwaltungen hinsichtlich der Nutzung der Daten verunsichert bzw. künstlich einschränkt. Durch die Verwendung international anerkannter Standard-Lizenzen kann die Kompatibilität mit anderen Lizenzen gewährleistet werden.

Der Datenschutz für die Nutzer (Verwaltungen wie Unternehmen) des GST-Serviceportals wird dadurch gewährleistet, dass nur nach vorheriger Anmeldung und Authentifizierung Zugriff auf das Datenportal gewährt wird sowie unternehmenseigene Daten ausschließlich für vorgegebene Zwecke an die Verwaltung über sichere Verbindungen gesendet werden. Die Datenlieferanten behalten die Hoheit über ihre Daten, da die Plattform lediglich als Drehscheibe fungiert, die dezentrale Daten bündelt. Zudem muss eine Data-Governance etabliert werden, so dass nicht jeder Daten bereitstellen darf, sondern ausschließlich qualifizierte Akteure. So wird sichergestellt, dass nur belastbare Daten als Grundlage für Genehmigungen, als hoheitlichen Akt, dienen.

- Rechtlich ist durchaus kritisch zu beurteilen, ob auf der Basis offener bzw. privater Daten hoheitliche Entscheidungen getroffen werden dürfen bzw. können, beispielsweise wenn die eigentlichen von der amtlichen Vermessung zur Verfügung zu stellenden Daten durch private Daten ersetzt werden. Unterstützt werden könnte eine solche Entwicklung durch möglichst verbindliche Servicevereinbarungen zwischen den beteiligten Stellen bzw. Akteuren. Mit privaten Akteuren wie Ingenieurbüros lassen sich Verträge mit entsprechenden Sanktionsmechanismen vereinbaren, die z.B. zur Anwendung kommen, wenn Daten nicht termingerecht bereitgestellt werden oder gar fehlerhaft sind. Bei letzterem ist in einem weiteren Schritt auch zu prüfen, wer wie haftbar gemacht werden kann, wenn GST aufgrund fehlerhafter Daten aus der Service- und Datenplattform unpassende Routen fahren oder gar Schäden auf nicht geeigneten Routen verursachen.
- Zudem ist zu prüfen, ob beispielsweise Maßnahmen eingeleitet werden können bzw. dürfen, wenn über die On-Board-Systeme des GST im Live-Tracking erkannt wird, dass der GST z.B. eine nicht genehmigte Route fährt und andere als angemeldete Waren bzw. Güter transportiert. Denkbar wäre, dass die GeKo GST dann rechtliche Schritte einleitet und beispielsweise die Polizei informiert, die den GST dann unverzüglich abfängt.

E4) Wirtschaftsorientierte Ansätze stärken: Wirtschaftsorientierte Ansätze sollten stärker als bisher gefördert werden. Bislang dominiert eine einseitige Konzentration von Open Data auf die Bürger.

¹⁵ Mit dem LeiKa (Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung) wird in Deutschland ein einheitliches und umfassendes Verzeichnis der Verwaltungsleistungen über alle Verwaltungsebenen hinweg aufgebaut. Ziel ist es, eine zentrale Informationsbasis zur Verfügung zu stellen, die von allen Verwaltungsbereichen anwendungs- und vorhabenübergreifend für alle Informations- und Kommunikationskanäle genutzt wird. Die Geschäfts- und Koordinierungsstelle Leistungskatalog (GK LeiKa) wurde auf Grundlage von Beschlüssen des KoopA ADV Ende 2008 eingerichtet und seit dem Übergang als Anwendung im IT-Planungsrat weitergeführt. Die GK nimmt sowohl inhaltlich-redaktionelle als auch organisatorisch-kordinierende Aufgaben wahr und dient als Ansprechpartner für Portalbetreiber und weitere Interessenten. Zugleich betreibt sie ein aktives Schnittstellenmanagement zu den Projekten Föderatives Informationsmanagement (FIM) und 115 sowie zu weiteren verwandten Vorhaben.

GST haben enorme wirtschaftliche Bedeutung. In den Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft, wie dem Maschinen- und Anlagenbau, der Bauwirtschaft oder dem Energiesektor, werden immer größere und schwerere Baugruppen hergestellt, die termingerecht und sicher zu diversen Zielorten in Deutschland oder Europa transportiert werden müssen. Über 70 Prozent dieser wirtschaftlichen Güter werden in Deutschland auf der Straße transportiert, mit steigender Tendenz. Eine moderne Infrastruktur ist ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Voraussetzung ist, dass Politik und Verwaltung stärker als bisher für die herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung sowie die unmittelbare standortpolitische Dimension des Themas GST sensibilisiert sind. Dadurch erhalten die im Genehmigungsprozess beteiligten Verwaltungen und Unternehmen die nötige Unterstützung, um GST zu modernisieren und datenzentrierte Strukturen (mit Open Data) aufzubauen.

E5) Ganzheitliches Denken entwickeln: Zur erfolgreichen Gestaltung einer Öffnung von Politik und Verwaltung gilt es, ein ganzheitliches Denken zu entwickeln. Obwohl Konzepte vorhanden sind, fehlt eine ganzheitliche Strategie. Vielmehr dominieren isolierte Einzelprojekte.

Diese Tendenz ist auch im Bereich GST deutlich erkennbar. Es liegen zahlreiche konzeptionelle Vorarbeiten sowie laufende Projekte vor, um die Genehmigung von GST zu erleichtern, diese sind jedoch zum größten Teil unzureichend vernetzt. Wenn vorhandene Ansätze verbunden werden, würden sich jedoch erhebliche Synergieeffekte ergeben. Nicht nur im Bereich GST, sondern gesamthaft betrachtet, um konsistente Infrastrukturen aufzubauen und Maßnahmen einleiten zu können, in denen GST einen Teilaspekt darstellt. Dies stellt sich jedoch meist schwierig dar, weil Federführungen verteilt sind, beispielsweise aktuelle Projekte zu Intelligenten Netzen, Digitale Infrastrukturen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Smart Services in Union von BMWi und Bundesministerium für Bildung und Forschung, Smart City/Smart Regions von diversen Industriepartnern, etc.

Im Rahmen der Weiterentwicklung verkehrsrelevanter Informationssysteme sollte sich die Verwaltung generell auch an konzeptionellen Vorarbeiten, etablierten Methoden sowie den bestehenden bzw. im Aufbau befindlichen technischen Infrastrukturen im Kontext der Umsetzung der INSPIRE- bzw. PSI-Richtlinie der EU orientieren. Dieses Vorgehen schafft Synergien hinsichtlich der Verbesserung technischer Interoperabilität sowie der Förderung von Open Data.

E6) Vernetzung innerhalb der Verwaltung: Die angestrebte Vernetzung zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft benötigt als Vorstufe eine bessere interne Vernetzung der Verwaltung. Es besteht das Problem einer „Silomentalität“ innerhalb der Verwaltung, welches vor allem durch das Horten und die Nicht-Weitergabe von Information gekennzeichnet ist. Es bedarf also nicht nur einer Öffnung nach außen, sondern auch einer internen Öffnung.

Bevor externe Daten in das Datenportal integriert werden können, sind zunächst verwaltungsinterne Datenbestände zu konsolidieren. Daten, die von nicht-öffentlichen Stellen (etwa Unternehmen) zur Verfügung gestellt werden, sind ein Zusatz, der jedoch erst sinnvoll eingepflegt werden kann, wenn bereits vorhandene Daten der Verwaltung integriert sind. Aus anderen Vorhaben im Bereich GST ist bekannt, dass große Schwierigkeiten darin bestehen, Zugang zu schwerlastrelevanten Infrastrukturdaten der öffentlichen Verwaltung zu bekommen. Hier wäre ein Ansatz mit regionaler Verwaltungszusammenarbeit der erste Schritt, um die notwendige Kooperation aufzubauen. So kann eine Harmonisierung der Verwaltungspraxis auf Basis entsprechender Verwaltungsvereinbarungen entstehen, was wiederum zu einer verbesserten Transparenz führt. Auch Erprobungsräume für kooperatives E-Government können genutzt werden, um Piloten zu testen.

E7) Einbindung Externer: Die Einbindung externer Unternehmen ist oft schwierig und kann zu Mehrkosten führen. Nichtsdestotrotz sollten, wo dies mit Blick auf organisatorische, personelle und finanziellen Aufwände sinnvoll und möglich erscheint, privatwirtschaftliche Unternehmen eingebunden werden.

Im Bereich GST haben die antragstellenden Unternehmen eine maßgebliche Bedeutung für die Modernisierung und Erleichterung des Genehmigungsverfahrens und der vorangehenden Planung der GST-Route, die beantragt werden soll. Daher sind die Unternehmen die Wissensträger im Bereich der Bedarfe und Potentiale von datenzentrierten

Architekturen für GST. Auch bei der Bereitstellung von Echtzeitinformationen oder Streckendaten, beispielsweise aus der 3D-Vermessung, ist eine integrierte und vollumfängliche Datenplattform auf private Unternehmen angewiesen. Nicht nur bei der Bereitstellung von Daten ist das entscheidend, auch bei der Nutzung des Portals und der Kombination von externen Streckendaten mit Unternehmensdaten zum GST, um Berechnungen durchführen zu können. Aus anderen Projekten ist bekannt, dass nur aufgrund einer engen Zusammenarbeit mit Unternehmen der Region Projekte erfolgreich umgesetzt werden konnten. Vorstellbar ist auch ein Beirat aus Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, der nicht nur Projekte kooperativ umsetzt, sondern den Ansatz insgesamt weiterentwickelt (europäische Ebene).

Über eine reine Perspektive der Daten- und Informationszulieferung hinaus sind auf der organisatorischen Ebene bereits heute bei GST Tendenzen zur Einbindung Privater erkennbar. So genannte Intermediäre sind an der Schnittstelle zwischen Unternehmer und Verwaltung tätig, um sowohl den Antragsteller als auch die Genehmigungsbehörden zu entlasten. Darüber hinaus wäre es als institutionelles Arrangement möglich, GST-Genehmigungen als Shared Service zu erbringen. Das heißt, eine spezialisierte Einheit prüft und genehmigt bundeseinheitlich GST, um Skaleneffekte zu erzielen. Dieser Shared Service könnte u.U. auch von einem externen privaten Akteur betrieben werden.

E8) Frage nach dem Mehrwert durch eine Öffnung nach außen: Offenheit kann nicht immer als Wert an sich betrachtet werden. Eine zentrale Frage bleibt jene nach dem Mehrwert, der durch die Öffnung generiert werden soll.

Öffnung um der Öffnung selbst willen kann bei GST nicht das Ziel sein. Vielmehr geht es um eine Bündelung und Integration von einer Vielzahl von Informationen, um dadurch einen Mehrwert zu erhalten. Durch die einheitliche Serviceinfrastruktur, wie im Szenario beschrieben, ist die Planung von GST für Unternehmen einfacher und preiswerter. Mit integrierten Planungshilfen und Ad-hoc-Berechnungen wird bei der Genehmigung von GST der fachliche Schwerpunkt von der Beherrschung komplexer Transportlogistik wieder stärker auf die zu transportierenden Güter verschoben. Auch für die öffentliche Verwaltung eröffnet eine integrierte datenbasierte IT-Infrastruktur diverse Vorteile. Die kontinuierliche Verfügbarkeit einer Vielzahl von Daten ermöglicht eine höhere Automatisierung bei der Routenprüfung sowie eine grundlegende Vereinfachung der Genehmigungspraxis.

Im Ergebnis wird deutlich, dass eine Vielzahl an Voraussetzungen zu erfüllen ist, um das Antrags- und Genehmigungsverfahren für GST effizient, effektiv und modern zu gestalten. Abhängig vom konkreten Aufgabenbereich oder Handlungsfeld von Staat und/oder Verwaltung stellen sich ähnliche, andere oder anders ausgeprägte Herausforderungen. Um diese zu meistern und den Transformationsprozess bewusst zu gestalten, werden im folgenden Kapitel die Handlungsempfehlungen erweitert, konkretisiert und akteursbezogen spezifiziert.

5 Akteursorientierte Handlungsempfehlungen

Die Entwurfsempfehlungen aus Kapitel 4 wurden aus den Befragungsergebnissen aus Kapitel 3.2 abgeleitet und am Beispiel des Antrags- und Genehmigungsverfahrens beim Großraum- und Schwerlasttransport überprüft. Es werden in Kapitel 4.3 lediglich Empfehlungen aufgeführt, die für das Fallbeispiel relevant sind. In Kapitel 5 werden schließlich endgültige Handlungsempfehlungen zur Umsetzung einer stärkeren Vernetzung von Politik und Verwaltung sowie ihren Zielgruppen formuliert. Diese sind ebenfalls aus den Befragungsergebnissen aus Kapitel 3.2 abgeleitet. Sie sind jedoch weitergefasst und entsprechend als domänenübergreifende Handlungsempfehlungen zu verstehen. Sie weisen einen klaren Akteursbezug auf, da definiert wird, welche Akteursgruppe für die Umsetzung der Empfehlung vorrangig zuständig ist.

Auf Basis der Studienergebnisse aus Kapitel 3.2 wurden die folgenden Handlungsempfehlungen (H) entwickelt, welche in drei Abschnitte gegliedert sind. Der erste Abschnitt (5.1 *Politik für den digitalen Wandel*) richtet sich an die Akteure der politischen Entscheidungsebene, die zwei weiteren Abschnitte (5.2 *Vernetzung Politik, Verwaltung und Gesellschaft*, 5.3 *Transparenz und die Vernetzung von Daten und Objekten*) richten sich primär an das Topmanagement und Management innerhalb der Verwaltung.

5.1 Politik für den digitalen Wandel

Der digitale Wandel stellt alle gesellschaftlichen Akteure vor neue Herausforderungen mit einer Vielzahl von ungeklärten Fragestellungen, die im Diskurs erörtert werden müssen. Steuerungs-, Kommunikations- und Diskursmodelle, die im Industriezeitalter erfolgreich entwickelt wurden, verlieren an Wirkung, wodurch die Legitimität von Politik und Verwaltung gefährdet ist. Die folgenden Handlungsempfehlungen zeichnen die erforderlichen nächsten Schritte auf dem Weg hin zu kooperativen, flexiblen Kommunikations- und Entscheidungsprozessen vor, die Hand in Hand mit der technischen Entwicklung gehen anstatt von ihr überholt zu werden.

H 5.1.1 Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft in Steuerung und Organisation integrieren

Eine zentrale Aufgabe moderner Politiker und administrativer Entscheidungsträger ist es, die Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft und der damit verknüpften Werkzeuge für den öffentlichen Sektor zu verstehen und zu erschließen. Denn auf diese Weise lässt sich der größtmögliche Nutzen im Sinne von gesellschaftlicher Teilhabe, Innovationsförderung und Optimierung der Ressourcennutzung für alle Politikbereiche von der Daseinsvorsorge, über die Umweltpolitik bis hin zur Wirtschaftspolitik realisieren. Politiker und administrative Entscheidungsträger haben die Aufgabe, den Wandel von Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die digitale Netzwerkgesellschaft nicht nur zu

begleiten, sondern diesen Weg aktiv zu gestalten. Bürger erwarten quer durch die Politikbereiche, dass politisch-administrative Handlungen sich zeitgemäß an gesellschaftlichen Veränderungen orientieren – seien diese durch Globalisierung, demographische Entwicklungen oder technologischen Fortschritt bedingt. Die Entwicklung von kooperativen Prozessen wird zur Kernaufgabe für Politik und Verwaltung. Ziel muss es daher sein, Beteiligungs-, Innovations- und Einsparpotentiale strategisch zu erschließen. Es ist Handlungsauftrag für Regierung und Verwaltung, einen Zukunftspfad zu gestalten, der es Bürgern in ihren individuellen Lebenswelten ermöglicht, politisch-administrative Handlungen zu verfolgen, nachzuvollziehen und mitzugestalten.

H 5.1.2 Technologie- und Modellorientierung ablösen durch Lösungsorientierung

Der bisherige technologiefokussierte Diskurs, der vielfach noch in der Domäne des E-Governments geführt wird, muss durch einen offenen lösungsorientierten Diskurs abgelöst werden, der in allen Politikfeldern geführt werden soll. Schlagworte wie Open Government, Government 2.0, Verwaltung 4.0 sollten dabei keine zentrale Rolle haben, weil sie bereits Lösungs- und Wertemodelle in sich tragen. Die aktuell erstellten bzw. in Erstellung befindlichen digitalen Agenden sind ein erster Schritt, greifen aber zu kurz, weil sie nicht alle Politikfelder abdecken und oft vorrangig technikzentriert sind. Die zentralen Steuerungsinstrumente, Organisationsformen und Werte müssen durch die Stakeholder gemeinsam erarbeitet werden und als leitende Grundprinzipien für Politik und Verwaltung verankert werden. Eines der zentralen Prinzipien zur Lösung der dynamischen und komplexen Problemstellungen ist die Intensivierung der Kooperation zwischen den Stakeholdern, wozu auch und in besonderem Maße die Weiterverwendung vorhandener Daten zu zählen ist. Die zentralen strategischen Vorgaben müssen daher von der Politik kommen. Zentrale Leitlinien und Werte müssen gemeinsam erarbeitet und Strategien mit Zielvorgaben verknüpft werden, an denen die Verwaltung ihre Handlungen entsprechend ausrichten kann, so dass ein Kulturwandel eingeleitet werden kann. Auf dieser Basis kann das Topmanagement der Verwaltung zukunftsgerichtete, experimentelle und iterative Projekte umsetzen. Die industrielle „Masterplanung“ wird abgelöst durch politische Zielvorgaben und agile iterative Vorgehensmodelle in der Verwaltung.

H 5.1.3 Integration aller gesellschaftlichen Gruppen

Der Zugang zu digitalen Informationen und digitalen Leistungen muss für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen diskriminierungsfrei gewährleistet werden. Die „digitale Kluft“ muss gering gehalten bzw. verkleinert werden und auch einkommens- sowie bildungsschwächeren Bevölkerungsgruppen muss der Zugang und die Nutzung von digitalen Anwendungen und Services ermöglicht bzw. erleichtert werden. Die typischen Betätigungsfelder wie digitale Bildungsoffensiven und freier Internetzugang an öffentlichen Plätzen müssen forciert werden. Neben der Steigerung der Kompetenz und der Gewährung eines einfachen, inklusiven Zugangs muss aber auch die Angebotsseite geschärft werden, und zwar durch die Forcierung von einfach zu bedienenden Verwaltungsservices auf mobilen Endgeräten.

H 5.1.4 Vertretung von Interessen der digital schwachvernetzten Gruppen

Eine Herausforderung für Beteiligung im digitalen Zeitalter ist ein Interessenausgleich und ein besonderer Schutz von Minderheiten bzw. digital schwachvernetzten gesellschaftlichen Gruppen. Personengruppen, die durch Maßnahmen direkt betroffen sind, organisieren sich besser als Personen, die dadurch nur indirekt betroffen sind. Im Fall von digitalen Beteiligungsprojekten kann sich dieser Effekt verstärken, wenn die (direkt) Betroffenen digital gut vernetzt und organisiert sind. Dieser Interessenausgleich bzw. die Absicherung der Vertretung der Interessen der sich nicht aktiv elektronisch beteiligenden Personen ist in der Gesamtbewertung und Durchführung zu berücksichtigen.

H 5.1.5 Einklang von „freier Fluss der Daten“ mit Datenschutz

Datenbasierte Steuerungsmechanismen wie evidenzbasierte Politik oder wirkungsorientierte Verwaltung brauchen Daten als Grundlage. Die Verfügbarkeit von nutzbaren Datenquellen wird auch im aktuellen Diskurs über die Datennutzung durch die Wirtschaft vorausgesetzt. Der Mehrwert dieser Systeme beruht vielfach nicht auf der Auswertung verschiedener Merkmale einer Person, sondern auf Mustern, die aus Daten abgeleitet werden können. Die intensiv diskutierte Problematik der Rückführung auf die Identität einzelner Personen muss analysiert werden und kann sowohl technisch als auch organisatorisch abgesichert werden. Des Weiteren kann auch die rechtliche Maßnahme einer strafrechtlichen Sanktion klare Grenzen aufzeigen. Das Thema des Datenschutzes sollte grundlegend im gesellschaftlichen Diskurs erarbeitet, die Vor- und Nachteile der Datennutzung erörtert und alternative Schutzmechanismen entwickelt werden. Es gilt daher, dem Risiko eines Datenmissbrauchs entgegenzuwirken und gleichzeitig eine verstärkte Nutzung der Daten zu gewährleisten. Besonders geschützte Institutionen wie der Rechnungshof könnten im Sinne der Datengebarung ähnlich der Nutzung der Finanzmittel die Nutzung von Daten prüfen. Der Bürger könnte im Gegenzug Einblick in seine bei den Behörden gespeicherten Daten bekommen.

5.2 Vernetzung Politik, Verwaltung und Gesellschaft

H 5.2.1 Entwicklung von kooperativen Prozessen

Es gilt, eine nachhaltige, fachbereichs- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere bei Themen, die alle Akteure betreffen, zu etablieren und/oder bestehende Kooperationen auf- bzw. auszubauen. Dazu müssen die zentralen Stakeholder, wie beispielsweise Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft oder Verwaltung in den jeweiligen Prozessen und Phasen identifiziert werden, um die Folgen einer in Betracht gezogenen Veränderung aus der Sicht aller zentralen Stakeholder beurteilen zu können. Ohne forcierte Kooperation würde einzelnen Akteuren in vielen Bereichen die Kenntnis der möglichen Auswirkungen von Veränderungen fehlen.

Mit einer gemeinsamen Analyse des Gesamtsystems können Herausforderungen in den jeweiligen Politikfeldern erhoben, die daran beteiligten zentralen Organisationen, Bereiche, Menschen, Einrichtungen identifiziert und die Intensitätsstufen der Kooperation definiert werden. Hierauf basierend können Kooperationskonzepte unter Nutzung vorhandener Organisationsstrukturen und Technologien gemeinsam entwickelt werden. Dabei sind die unterschiedlichen Phasen des Politikzyklus – von der Problemdefinition über die Erstellung der Politik-Implementierung bis hin zur Evaluation – zu beachten und für die unterschiedlichen Phasen die passenden Kooperationsformen zu entwickeln. Die Bandbreite der Kooperation reicht von klassischer Bürgerbeteiligung zum Zweck der Legitimation von Entscheidungen über offene Innovationsprozesse zur Erzielung der besten Lösungen bis hin zur Ressourcenbeschaffung durch Crowdsourcing für den öffentlichen Bereich. Dabei können die vorhandenen Grundlagen für die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen genutzt werden, wie beispielsweise in Deutschland Art. 91c GG oder in Österreich Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG. Weitere notwendige rechtliche Änderungen für effektive kooperative Prozesse können über künftige Novellierungen auf Basis der gemachten Erfahrungen einfließen.

Das Topmanagement ist gefordert, Stakeholder- und Methodenanalysen in den jeweiligen Politikfeldern zu initiieren, welche gemeinsam mit Experten auf Ebene des mittleren Managements durchgeführt werden können. Die Methoden sind vielfältig und müssen auf die jeweiligen Fragestellungen individuell ausgewählt als auch situativ angepasst werden. Neben einer erfolgreichen Initiierung sind die Weiterführung und ein aktives Community Management entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung von Kooperationskonzepten.

H 5.2.2 Vernetzung innerhalb der Verwaltung fördern und Silodenken beseitigen

Neben der angestrebten Vernetzung zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft bedarf es auch einer besseren internen Vernetzung der Verwaltung. Das von zahlreichen Forschern und Praktikern beschriebene Problem der „Silomentalität“ innerhalb der Verwaltung bestätigte sich in den Fokusgruppen. Die mangelnde Kooperation ist auch gekennzeichnet durch die Nicht-Weitergabe von Informationen. Es bedarf also nicht nur einer Öffnung nach außen, sondern auch einer internen Öffnung. Dazu sind sowohl horizontale Kooperationskonzepte innerhalb einer Organisation und von Organisationen auf derselben föderalen Ebene miteinander zu fördern als auch die vertikale Kooperation zwischen den föderalen Ebenen. Die inhaltliche Ausrichtung sollte neben einer fachlich-organisatorischen Orientierung vor allem auf Querschnittsmaterien ausgerichtet sein, weil die heute aufgeworfenen politischen Fragestellungen in der Regel nicht durch die kompetenzrechtlich zuständige Behörde alleine beantwortet werden können. Die Zusammenarbeit und Vernetzung kann von Daten und Informationsaustausch, über die Nutzung von gemeinsamen Shared Services bis hin zur kooperativen Zusammenarbeit zur Lösung von komplexen Problemen oder der gemeinsamen Koproduktion gespannt werden. Neben institutionell dauerhaften Kooperationen sind auch Rahmenbedingungen zu fördern, die eine dynamische agile anlassbezogene Zusammenarbeit ermöglichen.

Dies betrifft neben den grundsätzlichen Entscheidungen und der Zurverfügungstellung von technischen Lösungen durch das Topmanagement vor allem das mittlere Management, welches gefordert ist, sich stärker zu vernetzen und seine Informationen innerhalb der Behörden zu teilen.

H 5.2.3 Führungskultur und der Arbeitsplatz der Zukunft

Verwaltungskultur wird geprägt durch die Menschen in den Organisationen. Eine besondere Bedeutung für den immer wieder angesprochenen Kulturwandel haben dabei die Führungskräfte, weil sie mit ihrem Handeln die Handlungen und Einstellungen der Mitarbeiter prägen. Die Verantwortung für eine Staatsmodernisierung im digitalen Zeitalter ist daher unabdingbar mit den Führungskräften des Topmanagements und des mittleren Managements verknüpft. Dabei sind neue Qualitäten gefragt, welche eine durch Kontrolle geprägte Führung ablösen. Dazu zählen das Schaffen von Freiräumen und Möglichkeiten für Experimente und neue Lösungsansätze, die Etablierung horizontaler und vertikaler kooperativer Prozesse und Konzepte, eine Flexibilisierung von Arbeitsort und Arbeitszeit und im Besonderen die Übernahme der Verantwortung im Fall des Scheiterns, um nur einige ausgewählte Beispiele zu nennen. Neben der generellen Weiterbildung im Bereich der digitalen Werkzeuge und Fertigkeiten aller Mitarbeiter sind daher die Weiterentwicklung und das Monitoren der Führungskräfte zentrale Erfolgsfaktoren. Das Monitoring muss letztendlich auch mit Personalentscheidungen verknüpft werden. Wenn dies konsequent auch durch Reorganisationsmaßnahmen umgesetzt wird, können diese Maßnahmen zu einer Kulturänderung in weniger als 10 Jahren führen, wie am Beispiel des belgischen Sozialministeriums zu beobachten war¹⁶. Alle weiteren Maßnahmen für den sogenannten „Arbeitsplatz der Zukunft“ greifen ohne Veränderung der Führungskultur nicht bzw. nur schwach.

Politiker und administrative Entscheider auf der Topmanagement-Ebene müssen daher den Wandel einleiten, begleiten und umsetzen. Das mittlere Management kann die Chance für Veränderung nutzen und auch für sich selbst diese Freiräume einfordern.

¹⁶ Durch unterschiedliche Maßnahmen wie beispielsweise starke Flexibilisierung der Arbeitszeit (bis zu 3 Tage Telearbeit), mehr Mitsprache der Mitarbeiter und Führungskräfteentwicklung konnte das Ministerium die Zufriedenheit der Mitarbeiter steigern, an Attraktivität am Arbeitsmarkt gewinnen und die durchschnittliche Verfahrensdauer von 18 auf viereinhalb Monaten senken (Zeitsichten o.J.).

H 5.2.4 Internes Know-how nutzen

Die öffentliche Verwaltung verfügt oft über beträchtliches Know-how in den Abteilungen, welche über ihren ursprünglichen Verwendungszweck hinaus eingesetzt werden könnten. Dieses Potential sollte strategisch genutzt werden. So sollten Mitarbeiter die Möglichkeit bekommen, viel stärker mit ihren Ideen und Vorschlägen in die Prozess- und Entscheidungsgestaltung miteingebunden zu werden. Neben Inzentivmodellen zur Förderung von Kooperation und Nutzung der vorhandenen internen Ressourcen und des Know-hows braucht es auch rechtliche Vorgaben und Verpflichtungen zur gemeinsamen Nutzung von Ressourcen. Vorausgesetzt wird hierbei ein erfolgreicher Kulturwandel hin zu einem Selbstverständnis von „gemeinsamen“ Ressourcen. Eine besondere Herausforderung besteht in der Koordination des verteilten Wissens. Wissen ist in der Wissensgesellschaft zentrale Ressource auch für Selbstdefinition und Selbsterhaltung von Organisationseinheiten und Individuen, daher benötigt es existenzsichernde Anreize oder Vorgaben um diese Inhalte zu teilen.

Das Topmanagement muss dazu einen organisatorischen Rahmen schaffen und im Besonderen ein Anreizsystem entwickeln, welches diese Art des Teilens fördert. Das mittlere Management fokussiert auf die Identifizierung des internen Know-hows. Damit die organisationseinheitenübergreifende Nutzung des internen Know-hows der öffentlichen Verwaltungen jedoch zur gelebten Praxis wird, muss ein direkter Mehrwert für die jeweiligen Führungskräfte bzw. für ihre Organisationen bestehen und als solcher erkannt werden.

H5.2.5 Notwendige Ressourcen sowohl intern als auch extern bereitstellen

Die Bereitstellung personeller, zeitlicher und finanzieller Ressourcen sowie die Vermittlung notwendiger Kompetenzen sind wichtige Erfolgsfaktoren zur Etablierung einer neuen Verwaltungskultur. Die monetäre Zuteilung alleine führt nicht zur Innovation. Vielfach ist sogar auch zu beobachten, dass sich Innovation und Kooperation vor allem bei Ressourcenmangel einstellen. Wie bereits erwähnt, sind dabei pragmatische Lösungen, die iterativ weiterentwickelt werden, zu fördern. Der Schwerpunkt ist daher auf Maßnahmen zu setzen, welche Freiräume schaffen und Inkubatoren fördern. Zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten vielfach an der Neudefinition und Neuaufstellung des Staates und seiner Aufgabenfelder mit, müssen diese Tätigkeit aber aus ehrenamtlichen Mitteln finanzieren. Unterstützung wäre besonders im organisatorischen Bereich bis hin zur personellen Unterstützung für administrative Tätigkeiten wertvoll, damit sich die Organisationen auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können.

Leistungen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft in einem gemeinsamen Projekt sollten anerkannt und wertgeschätzt werden. Eine Anerkennungskultur kann eine zusätzliche Motivation bisher weniger engagierter Bürger entstehen, sich verstärkt einzubringen. Ebenfalls kann es hilfreich sein, ein Förderprogramm zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen zu etablieren und somit weitere Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Zur Etablierung der Kooperationsmodelle muss das Topmanagement Freiräume schaffen und finanzielle Ressourcen für Initialinvestitionen sowie die Betriebskosten budgetär sicherstellen.

H 5.2.6 Bereitstellung von Verwaltungsinfrastruktur für die Zivilgesellschaft

Ein hohes Potential einer modernisierten öffentlichen Verwaltung wird in der Einbindung der Zivilgesellschaft in die Daseinsvorsorge prognostiziert. In der Verantwortung der staatlichen Institutionen liegt die Nutzbarmachung und Koordinierung der vorhandenen bzw. der potentiellen Reservoirs zivilgesellschaftlichen Engagements. Bürgerbibliotheken oder die Versorgung älterer Mitbürger sind nur zwei von vielen Beispielen, welche sich für eine Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft anbieten würden. Das hohe zivilgesellschaftliche Potential und die mangelnden Schnittstellen wurden in der Flüchtlingskrise 2015 in Deutschland und Österreich sichtbar. Die Initiierung zahlreicher Projekte rund um die Flüchtlingskrise wurde von der Zivilgesellschaft vorgenommen. Damit sind viele offene Frage verknüpft, beispielsweise: Wie können solche Leuchtturmprojekte nachhaltig betrieben werden? Welche

traditionellen Verwaltungsprozesse könnten direkt mit solchen Projekten verknüpft werden? Wie können potentielle Interessenten zielgerichtet angesprochen werden? Wie gelingt es, Interessenten, die sich einbringen wollen, mit den zuständigen Verwaltungseinheiten in Verbindung zu bringen? Wie können Bedürfnisse der Verwaltung an die Öffentlichkeit kommuniziert werden?

Ressourcen, welche zur Lösung gesellschaftlicher Probleme eingesetzt werden könnten, müssen oft für bürokratische Aufgaben abgezogen werden. Hier könnte die Verwaltung eine unterstützende Infrastruktur aufbauen und Personalressourcen zur Verfügung stellen. Diese Ressourcen könnten auch von mehreren Nichtregierungsorganisationen parallel genutzt werden (z.B. eine Art gemeinsames Sekretariat oder Büros). Um diese jedoch effizient koordinieren zu können, müssen in den relevanten Verwaltungseinheiten technische und organisatorische Schnittstellen entwickelt und die Kultur zur Zusammenarbeit vorausschauend aufgebaut werden. Eine Maßnahme wäre der Wandel von der vorherrschenden Linienorganisation zu einer projektgeleitenden Organisation, was auch eine notwendige Grundlage für die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den Verwaltungseinheiten, wie beispielsweise den Ressorts in Politikfeld übergreifenden Maßnahmen, wäre.

Es ist nötig, dass nicht genutzte Objekte bzw. freie Ressourcen, die mit der Gesellschaft geteilt werden könnten, durch das Topmanagement aufgefunden und bereitgestellt werden. Die Aufgabenorganisation und Steuerung dieser Kooperationen könnte durch das mittlere Management und Management in den jeweiligen Politikfeldern erfolgen.

H 5.2.7 Bereitstellung von digitaler Verwaltungsinfrastruktur für die Zivilgesellschaft

Neben den physischen Orten können auch virtuelle Räume, Plattformen und digitale Infrastrukturen für zivilgesellschaftliche Initiativen oder auch Individuen bereitgestellt werden, welche die Kooperation zwischen den Stakeholdern ermöglichen und fördern. Diese können unterschiedliche Zieldimensionen haben: von Ideenplattformen über Crowdsourcing bis hin zu strukturierten Prozessen, die gemeinsam bearbeitet werden. Die ersten Erfahrungen wurden in den letzten Jahren beispielsweise mit der digitalen Infrastruktur der offenen Daten gemacht, welche eine völlig neue Form der Kooperation mit sich gebracht hat.

Dazu müssten Voraussetzungen und Freiräume geschaffen werden, um einer möglichst breiten Öffentlichkeit politische oder auch administrative Problemlagen zugänglich machen zu können, um gemeinsam auf elektronischen Plattformen Lösungen zu erarbeiten. Zahlreiche weitere Innovationskonzepte wie die frühe Einbindung der potentiellen Nutzer in die Entwicklungen von Services sind dabei auch zu berücksichtigen. Diese Innovationskonzepte und -plattformen können für den gesamten deutschsprachigen Raum mit dem Ziel geschaffen werden, Wissen, Kreativität und freiwillige Arbeitsleistung von beinahe 100 Millionen Bürgern für die deutsche und österreichische Politik und Verwaltung nutzbar zu machen.

Der Aufbau von eigenen elektronischen Plattformen oder die Förderung enger Kooperationen mit bereits existierenden Plattformen ist zielführend. Die Handlungsempfehlung ist eng mit der vorhergehenden Empfehlung verknüpft, womit beinahe alle Maßnahmen in diesem Bereich kombiniert zu betrachten sind.

H 5.2.8 Privatwirtschaft einbinden

Die Einbindung externer Unternehmen ist oft schwierig und kann auch zu Mehrkosten und Abhängigkeiten führen. Nichtsdestotrotz sollten, wo dies mit Blick auf organisatorische, personelle und finanziellen Aufwände sinnvoll und möglich erscheint, privatwirtschaftliche Unternehmen eingebunden werden, da diese wertvolle Impulse liefern können. Neben der klassischen Einbindung von Unternehmen wäre aber auch die Schaffung von Plattformen und klaren Schnittstellen im Sinne neuer Formen der Kooperation möglich. Unternehmen könnten beispielsweise kombinierte Servicedienstleistungen, die Verwaltungsverfahren mit privatwirtschaftlichen Services verbinden, schaffen. Die angesprochenen Schnittstellen zur Zivilgesellschaft können gegebenenfalls auch für die Wirtschaft genutzt werden.

Das Topmanagement müsste gemeinsam mit der Politik gegebenenfalls rechtliche Rahmenbedingungen anpassen und gemeinsam mit Unternehmen Schnittstellen und Plattformen entwickeln, beispielsweise, müsste eine Innovationsplattform für die Verwaltung im deutschsprachigen Raum nicht durch die Verwaltung selbst betrieben werden.

5.3 Transparenz und die Vernetzung von Daten und Objekten

H 5.3.1 Transparenz von Entscheidungen und Verwaltungshandeln herstellen

Bürger erwarten von einer modernen Regierung die Legitimation ihres Handelns auf Basis von Daten und Fakten. In den letzten 10 Jahren ist die – teils auch maßgeblich von den Bürgern geforderte – Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen bzw. Transparenzgesetzen zu beobachten. Beispielhaft können das Hamburgische Transparenzgesetz und das slowenische Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen genannt werden. Die Aktualität des Themas „Zugang zu Informationen der öffentlichen Hand“ wird dadurch unterstrichen, dass im österreichischen Parlament über die Thematik der Abänderung der Rechtslage betreffend das Amtsgeheimnis und die Auskunftspflicht (Art. 20 Abs 3 und 4 B-VG) verhandelt wird.

Politik und Verwaltung müssen transparent werden, um das Interesse an Politik und damit demokratische Institutionen zu stärken. Im Hamburgischen Transparenzgesetz ist die Förderung der demokratischen Willensbildung als einer seiner Zwecke festgelegt (§ 1 HmbTG). Durch die Zurverfügungstellung von Informationen der Wirtschaft können neue und nachhaltige Impulse geboten werden. Entscheidungen transparenter zu machen, ist für einige Bereiche bereits gesetzlich verankert: Das Hamburgische Transparenzgesetz regelt etwa, dass gewisse Verträge erst nach einer näher bestimmten Veröffentlichung gültig werden dürfen (§ 10 Abs 2 HmbTG). Dies ist ein Beispiel, wie Verwaltungshandeln – in concreto das Kontrahieren einer Behörde – nachvollziehbar gemacht werden kann. Auch der Budgetstellungsprozess könnte – etwa durch Visualisierungen – transparenter dargestellt werden.

Wie auch Grundrechte nicht schrankenlos zustehen können, gibt es für die Transparenz von Entscheidungen und von dazu führenden Prozessen naturgemäß Grenzen, die aus besonderen Gründen etwa auf Grund von Rechten von Parteien in Verfahren, aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten oder auch wegen eines begründeten Ausschlusses der Öffentlichkeit zu ziehen sind.

Die auf der Grundlage rechtlicher Rahmenbedingungen erfolgenden Transparenzbestrebungen erfordern jedoch ein Bündel an Maßnahmen, die sich auf der Ebene von Prozessen, den eingebundenen Organisationen und den handelnden Personen widerspiegeln. Technologie stellt in diesem Zusammenspiel das Bindeglied dar, welches Daten und Objekte verbindet, bestehende Prozesse effizienter gestaltet und effektivere neue Verfahren ermöglicht. Transparente Prozesse werden für alle beteiligten Institutionen gleichermaßen zugänglich, wenn sie durch Standards und Konventionen der Zusammenarbeit unterstützt werden. Technische Verfahren ermöglichen ein Maß an Nachvollziehbarkeit, welche über die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen hinausgeht. Technologie hilft *Transparenz durch Design* systemisch durchzusetzen und könnte über die rechtlich erzwungene *Transparenz durch Verpflichtung* hinausgehen bzw. eine vorbereitende Maßnahme für etwaige zukünftige rechtlich verbindliche Veröffentlichungsverpflichtungen sein. Konsequentes Mitdenken der technologischen Möglichkeiten bei der Gestaltung politischer Prozesse und administrativer Verfahren erhebt Transparenz somit zu einer inhärenten Eigenschaft des Verwaltungssystems.

Auf politischer Ebene muss ein Diskurs über nachhaltige Transparenz des Handelns erfolgen. Zunächst ist zu erarbeiten, in welchen Materien eine erhöhte Nachvollziehbarkeit getroffener Entscheidungen wünschenswert wäre. Es ist sodann zu prüfen, welche rechtlichen Änderungen erforderlich sind, um diese Entscheidungen bzw. die getroffenen logischen Schlüsse mit den ihnen zu Grunde liegenden verwendeten Daten und Fakten nachvollziehbar verknüpft darzustellen. Dafür ist die Festlegung technischer Standards nötig: Das Topmanagement der Verwaltung muss jene

technischen Standards initiieren, die interoperable Zusammenarbeit mit dem Ziel nachvollziehbarer Entscheidungen ermöglicht. Auf Managementebene sowie Ebene der operativen Umsetzung müssen die technologischen Vorgaben implementiert und durch Weiterbildungsmaßnahmen begleitet werden.

H 5.3.2 Daten als Grundlage für evidenzbasierte Entscheidungsprozesse nutzen

Steuerungsmodelle wie wirkungsorientierte Verwaltungsführung oder evidenzbasierte Politik benötigen Daten als Grundlage. Datenauswertungen und Visualisierungen können so wie Kooperationen und Beteiligungsmodelle entlang des politischen Prozesses eingesetzt werden. Die Kombination von unterschiedlichen Datenquellen wie operativen Verwaltungsdaten, Statistikdaten, Daten aus sozialen Medien und Sensordaten ist dabei ein zentrales Erfolgskriterium. Dazu muss der Status Quo der technischen Standards und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Absteckung der Grenzen der Nutzung festgehalten und gegebenenfalls in Frage gestellt werden. Ein umfassender Diskurs über Datennutzung im Spannungsfeld zu persönlichen Freiräumen in einer digitalisierten Gesellschaft sollte daher initiiert werden.

Auf der politischen Ebene sind die Nutzung von Datenauswertungen und potentielle alternative Lösungen, personenbezogene Daten zu schützen, zu diskutieren, um eine Basis für die Nutzung von Daten in Steuerungsmodellen zu schaffen. Das Topmanagement kann bereits jetzt prüfen, inwieweit Daten unter den aktuellen datenschutzrechtlichen Bedingungen umfassend für Wirkungsorientierung genutzt werden können. Weiterhin kann das Topmanagement – gegebenenfalls – die aus seiner Sicht am praktikabelsten erscheinende alternative Lösung aufbereiten und in den Diskurs einbringen.

H 5.3.3 Vernetzung von öffentlichen Objekten forcieren

Der öffentliche Sektor als größter Eigentümer von unterschiedlichsten Objekten sollte diese fortlaufend mit Rechenlogik und Sensoren ausstatten und mit Hilfe von Internettechnologie vernetzen. Objekte der Wirtschaft, die durch die Verwaltung reguliert sind, wie beispielsweise Registerkassen, sind weitere potentielle Objekte zur Vernetzung und Datenlieferung, welche den Echtzeitpuls der nationalen Wirtschaft abbilden könnten. Solcherart vernetzte Objekte liefern jene Daten, die in Analysen weitergenutzt werden können und zu evidenzbasierten Entscheidungen beitragen. Die Verfügbarkeit von umfangreichen und systemumfassenden Sensordaten in oder nahe Echtzeit kann des Weiteren zur optimierten Steuerung öffentlicher Objekte verwendet werden.

Die Politik bzw. der Gesetzgeber kann bereits jetzt durch den Entwurf bzw. die Schaffung rechtlicher Grundlagen und die Forcierung von Förderprogrammen kommunizierende, öffentliche Objekte unterstützen. Autonome Fahrzeuge sind nur ein Beispiel einer Technologie, die ein Ökosystem an verbundenen, auch öffentlichen Objekten erfordern wird. Das Topmanagement kann in seinem Einflussbereich internationale Konventionen beobachten, selektiv forcieren und durch nationale Ausarbeitungen ergänzen, um friktionsfreie Kommunikation öffentlicher Objekte zu unterstützen.

H 5.3.4 Bereitstellung und Nutzung von Daten fördern

Daten sind die Grundlage für evidenzbasierte Entscheidungen der Regierung und bilden die Basis des ökonomischen und sozialen Fortschritts in der Informationsgesellschaft. Gegenwärtige Open-Data-Initiativen werden allerdings häufig getrennt von Transparenzmaßnahmen wie Bürgerhaushalten oder der Diskussion öffentlicher Agenden geführt. Politik und Verwaltung sind gefragt, eine „Daten zuerst-Strategie“ zu entwickeln, die die interne Bereitstellung von Daten zur wechselseitigen Nutzung innerhalb der Verwaltung und Vernetzung von Datenbanken forciert. Datenverfügbarkeit und Bereitstellung dürfen nicht Nebensatz einer Transparenzstrategie sein, sondern müssen im Schlag-

licht der Betrachtung stehen. Dementsprechend sollte die Intensivierung der vorhandenen Open-Data-Initiativen eine erforderliche Maßnahme zur Transparenzsteigerung darstellen.

Die Politik bzw. der Gesetzgeber ist gefordert, jene rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die Informationsoffenheit zum Standard erheben. Das Topmanagement muss den aktuellen Ansatz von Datenportalen kritisch hinterfragen, um den Plattformgedanken in den Vordergrund zu rücken. Daten können nicht isoliert von Services und Dienstleistungen betrachtet werden. Europäische Infrastrukturmaßnahmen sollten in nationale Überlegungen hinsichtlich einer umfassenden Abdeckung des Kreislaufes aus Datenerzeugung, Aufbereitung, Bereitstellung, Serviceerstellung, Verbesserung und Monitoring Berücksichtigung finden.

H 5.3.5 Standardisierung im Datenbereich vorantreiben

Die Standardisierung von Datenformaten, Metadaten und Lizenzen ist auf nationaler und auch internationaler Ebene voranzutreiben. Technische Standards für offene Daten bzw. generell für Daten sollten (weiter-)entwickelt werden, um die Nutzung der Daten zu erhöhen und dabei internationale Entwicklungen und Standards zu berücksichtigen. Dazu sollte die entsprechende Abstimmung und Standardisierung bei den zuständigen Stellen eingefordert und auch aktiv mitgestaltet werden. Ausgearbeitete Standards müssen auch genutzt und verbreitet werden. Eine besondere Herausforderung wird die Harmonisierung der Struktur der Daten werden, wozu Gremienarbeit, semantische Brücken durch Ontologien und technische Standards erforderlich sind.

Die Ausarbeitungen der ISA bzw. ISA² Arbeitsgruppe¹⁷ sollte unterstützt werden und nationale Implementierungen sollten auf diesen Datenstandards basieren. Dazu sollten die entsprechenden Gremien auf politischer Ebene unterstützt werden, indem nationale Datenverantwortliche ernannt werden, deren Aufgabe die Überwachung europäischer Ausarbeitungen und die Harmonisierung mit nationalen Gegebenheiten darstellt. Das Topmanagement sollte die entsprechend abgestimmten Datenstandards kennen und in Ausschreibungen und Neuentwicklungen von IT-Systemen der Verwaltung deren Verwendung einfordern.

H 5.3.6 Aufbau eines Datenökosystems

Die alleinige Bereitstellung von Daten auf Portalen reicht nicht aus, um langfristige Impulse zur Stärkung der demokratischen Institutionen zu schaffen und die Wirtschaft nachhaltig informationsbasiert auszurichten. Die Umsetzung der Informationsgesellschaft erfordert den Aufbau eines Datenökosystems, dass in rechtlicher, organisatorischer und technischer Hinsicht Daten und Informationen als das Imperativ gesellschaftlichen Handelns etabliert. Politik, Verwaltung und Wirtschaft sind hier gleichermaßen und gemeinsam gefordert ein Datenökosystem aufzubauen, ohne (Europäische) Grundrechte zu beschneiden.

Standardisierungen und Schnittstellen sind nur einige weitere Elemente, die dabei berücksichtigt werden müssen.

Die Politik sollte übergreifend ein Bündel an Maßnahmen erarbeiten, welche geeignet sind in Verwaltung und Wirtschaft Anreize zur Bereitstellung von Daten zu schaffen und interdisziplinäre Zusammenarbeit zu honorieren. Das Topmanagement der Verwaltung sollte ein System zur gemeinsamen Datenhaltung und zum Stammdatenmanagement einführen, welches den Stakeholdern akteursorientiert zur Verfügung steht und dem Plattformgedanken folgend, Weiterentwicklungen durch die Zivilgesellschaft ermöglicht.

¹⁷ Interoperable Solutions for European Public Administrations (<http://ec.europa.eu/isa/>) ist ein Programm, welches die Erstellung eines Rahmenwerks zur Erstellung effektiver und effizienter transnationaler elektronischer Dienstleistungen zum Wohle von Bürgern und der Wirtschaft zum Ziel hat. Mit Ende 2015 wird das Programm unter der Bezeichnung ISA² mit vergleichbarer Zielsetzung weitergeführt.

Literaturverzeichnis

- Arnstein, Sherry R. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. Abrufbar unter http://www3.epa.gov/air/ej/conference2007/Connie_Tucker_Handout_CBPR_Ladder.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Bäumler, Helmut. 2001. *Informationszugang als ein neuer Service der Verwaltung*. Abrufbar unter <https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/infoserv.htm>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Bayrhammer, Bettina/Kainz, Johanna. 2014. „Wenn der Bürger beim Budget mitredet“. *Die Presse.com*, 26.07.2014. Abrufbar unter <http://diepresse.com/home/99ideen/3844931/Wenn-der-Burger-beim-Budget-mitredet>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Benne, Günter. 2013. „Der kommunale Bürgerhaushalt“. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF)*, 63 (11): S. 241–247.
- BMI – Bundesministerium des Innern. O.J. *Moderne Verwaltung und Öffentlicher Dienst. Open Government*. Abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Open-Government/Informationsfreiheitsgesetz/informationsfreiheitsgesetz_node.html, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. O.J. *Partizipation*. Abrufbar unter <http://www.bmz.de/de/service/glossar/P/partizipation.html>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Breuss, Nonno. 2014. „Best Practice kommunaler Bürgerbeteiligung“. *Recht & Finanzen für Gemeinden*, 3 (2014): S. 152–155. Abrufbar unter http://integratedconsulting.at/fileadmin/user_upload/pdf-Dateien/RFG-Artikel_BRN_Buergerbeteiligung.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Bundeskanzleramt. O.J. *Offene Daten Österreichs – lesbar für Mensch und Maschine*. Abrufbar unter <https://www.data.gv.at/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Bürgerhaushalt.org. 2015. 8. *Statusbericht: Bürgerhaushalte in Deutschland (Juni 2015)*. Abrufbar unter <http://www.buergerhaushalt.org/de/article/8-statusbericht-buergerhaushalte-deutschland-juni-2015>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- B-VG – Bundesverfassungsgesetz. *Begriffsauswahl. Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG*. Abrufbar unter <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/99/Seite.991408.html>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- B-VG – Bundesverfassungsgesetz. *Artikel 20. B-VG*. Abrufbar unter https://www.jusline.at/20._B-VG.html, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Carey, Martha Ann. 1995. „Comment: concerns in the analysis of focus group data“. *Qualitative Health Research* 5, Nr. 4 (1995): S. 487–95.
- Castells, Manuel. 2003. *Das Informationszeitalter: Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. Teil 1. Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Opladen: Leske+Budrich, zit. nach: Paul, Hansjürgen. 2008. *Netzwerkgesellschaften - ... über das Leben in der globalen Dorfgemeinschaft*. Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2007. Gelsenkirchen, S. 84–96. Abrufbar unter <http://www.iat.eu/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb07/11-paul.pdf>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.

- Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. O.J. *Transparenzportal Bremen*. Startseite. Abrufbar unter <http://transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.730.de>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- DiIulio, John J. 2014. *Bring Back the Bureaucrats: Why More Federal Workers Will Lead to Better (and Smaller!) Government*. New Threats to Freedom Series. West Conshohocken, PA: Templeton Press.
- Domscheit-Berg, Anke. 2010. *Crowdsourcing für die Verwaltung*. Abrufbar unter <http://de.slideshare.net/AnkeDomscheitBerg/2010-05-19-dlf-ic-crowdsourcing>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Finanzbehörde/Geschäfts- und Koordinierungsstelle. O.J. *GovData – Das Datenportal für Deutschland*. Startseite. Abrufbar unter <https://www.govdata.de/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Freie und Hansestadt Hamburg. O. J. *Transparenzportal Hamburg*. Abrufbar unter <http://transparenz.hamburg.de/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Geißel, Brigitte. 2008. *Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements*. In: Vetter, Angelika (Hrsg.): *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Städte und Regionen in Europa, Bd. 16: S. 29–48.
- Gemeinde Sylt. O.J. *Mängelmelder Sylt*. Abrufbar unter <http://gemeinde-sylt.maengelmelder.de/#pageid=1>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Gießen. O.J. *Anliegen Gießen*. Startseite. Abrufbar unter <http://maengelmelder.giessen.de/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Goethe Institut. O.J. *Das Seminarkonzept. „Fishbowl“-Diskussionsmethode*. Abrufbar unter <https://www.goethe.de/resources/files/pdf1/pk5793988.pdf>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Grundgesetz. 2009 [1949]. *Artikel 91*. Abrufbar unter <https://dejure.org/gesetze/GG/91c.html>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- HmbTG – Das Hamburgische Transparenzgesetz. 2012. *Gesetzestext*. Abrufbar unter <http://transparenz.hamburg.de/das-hmbtg/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Herzberg, Johann. 2013a. „Public Management in der Netzwerkgesellschaft – Theorie und Steuerungsimplikationen“. *Verwaltung und Management*, Heft 4 (19/2013): S. 188–196.
- Herzberg, Johann. 2013b. „Open Government“ – Versuch einer Begriffsbestimmung. Abrufbar unter <http://www.gov20.de/open-government-versuch-einer-begriffsbestimmung/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Hilgers, Dennis. 2012. „Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen“. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 82 (2012): S. 631–660.
- Internet und Gesellschaft Co:laboratory. 2010. »Offene Staatskunst«. *Bessere Politik durch »Open Government«?* Abschlussbericht. Abrufbar unter http://dl.collaboratory.de/reports/Ini2_OffeneStaatskunst.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Interoperable Solutions for European Public Administrations. O.J. *Home*. Abrufbar unter <http://ec.europa.eu/isa/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.

- ipima - Institute for Public Information Management/Initiative D21. 2015. *eGovernment Monitor 2015. Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich*. Abrufbar unter http://www.egovernment-monitor.de/fileadmin/uploads/Studien/2015/150715_eGovMon2015_FREIGABE_Druckversion1.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Islam, Roumeen. 2003. „Do More Transparent Governments Govern Better?“ *Policy Research Working Paper 3077*, The World Bank (Hrsg.). Abrufbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18169/multi0page.pdf?sequence=1>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Kaase, Max. 2000. *Politische Beteiligung/Politische Partizipation*. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: S. 473–478.
- Klessmann, Jens/Löhe, Martin G./Müller, Lena-Sophie. 2014. *Digitale Teilhabe*. Herausgegeben durch das Kompetenzzentrum Öffentliche IT des Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS. Abrufbar unter <http://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Digitale+Teilhabe>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Krabina, Bernhard. 2010. „Open Government als Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung“. *KDZ Forum Public Management*, 4 (2010): S. 7–9. Abrufbar unter http://www.good-governance.at/sites/default/files/documents/kdz/fpm/fpm_2010/FPM%202010-4_Krabina.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Krueger, Richard A./Casey, Mary Anne. 2015. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. 5th edition. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara/Koop, Alexander. 2011. *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg. O.J. *Maerker Brandenburg. Startseite*. Abrufbar unter <https://maerker.brandenburg.de/brandenburg>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Meijer, Albert J./Curtin, Deirdre/Hillebrandt, Maarten. 2012. „Open government: connecting vision and voice“. *International Review of Administrative Sciences* 78 (2012): S. 10–29.
- Micklethwait, John/Wooldridge, Adrian. 2014. *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. New York, NY: The Penguin Press.
- Neubauer, Kirsten/Kühnberger, Peter. 2010. *E-Partizipation – Bürger erfolgreich über das Internet einbinden: Die neue Art des Dialogs zwischen Verwaltung, Politik, Organisationen sowie dem Bürger im Zeitalter von Web 2.0*. Abrufbar unter http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/_E_Partizipation_Zusammenfassung_neuundkuehn_at.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Novick, Gina. 2008. „Is There a Bias Against Telephone Interviews in Qualitative Research?“, *Research in Nursing & Health* 31, Nr. 4 (2008): S. 391–98.
- Obama, Barack. 2009. *Memorandum for Heads of Departments and Agencies*. Abrufbar unter https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.

- Parycek, Peter/Michael Sachs. 2010. „Open Government – Information Flow in Web 2.0.“ *European Journal of ePractice*, No. 9. (2010): S. 57–68.
- Parycek, Peter/Rinnerbauer, Bettina/Domnik, Neja. 2015. „Informationsfreiheit im Rechtsvergleich: Österreich, Hamburg, Slowenien.“ *Tagungsband des 18. Internationalen Rechtsinformatik Symposions, IRIS 2015* (2015): S. 197–200.
- Paul, Hansjürgen. 2008. *Netzwerkgesellschaften - ... über das Leben in der globalen Dorfgemeinschaft*. Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 2007. Gelsenkirchen, S. 84–96. Abrufbar unter <http://www.iat.eu/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb07/11-paul.pdf>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Peled, Alon. 2014. *Traversing Digital Babel: Information, E-Government, and Exchange*. Boston, MA: MIT Press.
- Rudersdorf, O.J. Startseite. Abrufbar unter <https://www.buergermeldungen.com/Rudersdorf>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung. O. J. *Berlin Open Data*. Startseite. Abrufbar unter <http://daten.berlin.de/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- St. Barbara im Müritzal. O.J. Startseite. Abrufbar unter <https://www.buergermeldungen.com/St.-Barbara-im-Muerztal>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Schmelzer, Thomas. 2012. „Bürgerbeteiligung im Internet. Wirkungslose Wunderwaffe.“ *Süddeutsche Zeitung*, 20.05.2012. Abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/buergerbeteiligung-im-internet-wirkungslose-wunderwaffe-1.1358838>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja. 2010. *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stadt Coburg. O.J. *Digitales Stadtgedächtnis Coburg*. Startseite. Abrufbar unter <http://www.stadtgeschichte-coburg.de/Startseite.aspx>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Stadtgemeinde Wörgl. O.J. *Startseite*. Abrufbar unter <https://www.buergermeldungen.com/Woergl>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Stadt Graz. O.J. *Open Government Data Graz*. Abrufbar unter <http://data.graz.gv.at/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Stadt Köln. O.J. *Köln aktiv gegen Lärm. Online-Dialog zur Lärmaktionsplanung*. Abrufbar unter <http://laermaktionsplanung.stadt-koeln.de/dito/forum?action=lapmapjournalshow&id=16>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Stadt Köln. 2008. *Internationale Auszeichnung für Bürgerhaushalt*. Abrufbar unter <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/internationale-auszeichnung-fuer-buergerhaushalt>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Stadt Wien. O.J.a. *Für eine offene Stadt. Open Government Wien*. Abrufbar unter <https://open.wien.gv.at/site/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Stadt Wien. O.J.b. *Digitale Agenda Wien*. Abrufbar unter <https://www.digitaleagenda.wien/de/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Stadt Wien. o.J.c. *Wien Geschichte Wiki*. Abrufbar unter https://www.wien.gv.at/wiki/index.php/Wien_Geschichte_Wiki, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.

- Stadt Wien. O.J.d. *Über das Projekt*. Abrufbar unter https://www.wien.gv.at/wiki/index.php/%C3%9Cber_das_Projekt, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016
- Stewart, David W./Shamdasani, Prem N. 2015. *Focus Groups: Theory and Practice*. Third edition. Applied social research methods series. Los Angeles, CA: SAGE.
- Sturges, Judith E./Hanrahan, Kathleen J. „Comparing Telephone and Face-to-Face Qualitative Interviewing: A Research Note”, *Qualitative Research* 4, Nr. 1 (2004): S. 107–18.
- Universität Kassel. O.J. *Competence Center Crowdsourcing. Crowdsourcing*. Abrufbar unter <http://www.uni-kassel.de/fb07/institute/ibwl/personen-fachgebiete/leimeister-prof-dr/forschung/competence-center-crowdsourcing.html>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- von Lucke, Jörn/Geiger, Christian P. 2010. *Open Government Data. Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors*. Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen. Friedrichshafen. Abrufbar unter <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- von Lucke, Jörn. 2010. *Open Government. Öffnung von Staat und Verwaltung*. Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen. Friedrichshafen. Abrufbar unter https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- von Lucke, Jörn. 2012. *Open Government Collaboration*. Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten. Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen. Friedrichshafen. Abrufbar unter <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-121025-OpenGovernmentCollaboration-V1.pdf>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Weber, Max. 1972 [1921/1922]. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Wewer, Götztrik. 2013. „Staatsaufgaben, Amtsgeheimnis, Führungskraft und Kollaboration”. *Zeitschrift für moderne Verwaltung*, 2 (2013): S. 59–70.
- Wewer, Götztrik. 2014. *Open Government, Staat und Demokratie. Aufsätze zu Transparenz, Partizipation und Kollaboration*. Berlin: edition sigma.
- Yu, Harlan/Robinson, David G. 2012. „The New Ambiguity of ‘Open Government’”. *UCLA Law Review Discourse*, 178 (2012): S. 178–208.
- Zeitansichten. O.J. *Der Arbeitsplatz der Zukunft*. Abrufbar unter <http://www.zeitansichten.de/der-arbeitsplatz-der-zukunft/>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.
- Zilien, Nicole. 2013. *Digitale Spaltung – Reproduktion sozialer Ungleichheiten im Internet*. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Abrufbar unter <https://www.bpb.de/dialog/netzdebatte/171701/digitale-spaltung-reproduktion-sozialer-ungleichheiten-im-internet>, letzter Abruf erfolgte am 17.02.2016.