

# VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.ppubl., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. Tino Schuppan, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

Beirat: Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Köln | Dr. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | Hans Jörg Duppré, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück | Dr. Johannes Meier, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam | Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. Sebastian Saxe, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. Arthur Winter, Donau-Universität Krems | Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

6/2016

22. Jahrgang, Seiten 281-336

## Offene Verwaltungsdaten und Verwaltungstransparenz

### Stand der Forschung und offene Fragen

Andreas Breiter/Herbert Kubicek

Der Zugang zu den Informationen der Öffentlichen Verwaltung ist fundamental für die demokratische Kontrolle staatlichen Handelns. Er wurde bisher über Informationsfreiheitsgesetze geschaffen. Seit einiger Zeit wird ihr Ersatz durch Transparenzgesetze gefordert und in drei Bundesländern auch vollzogen. Sie verpflichten die Behörden zur proaktiven Bereitstellung von so genannten Offenen Verwaltungsdaten. Dieser Ansatz ist mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Bisher wurde aber nicht geprüft, ob und wie die als Zweck genannte Vergrößerung der Transparenz durch die Veröffentlichung von Informationen generell und speziell in maschinenlesbarer Form erreicht werden kann. Im Gegensatz zur englischsprachigen Literatur gibt es in Deutschland kaum systematische empirische Forschung. Der folgende Beitrag identifiziert Angebotslücken, Erklärungslücken sowie Wirkungslücken und schlägt einen Rahmen für zukünftige Forschungsaufgaben vor.

#### Aktuelle Einordnung

Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu den Informationen der Öffentlichen Verwaltung ist fundamental für die demokratische Kontrolle staatlichen Handelns. Bisher wurde er vor allem durch Informationsfreiheitsgesetze (IFG) auf der Ebene des Bundes und der Länder geregelt. In einer ersten Generation seit Ende der 1990er Jahre sahen sie einen nicht begründungspflichtigen Zugang zu konkret benannten Informationen auf Antrag vor. Solche Gesetze gab und gibt es seit 1998 in Brandenburg, 1999 in Berlin, 2000 in Schleswig-Holstein, 2002 in Nordrhein-Westfalen, 2006 in Mecklenburg-Vorpommern und auf Bundesebene, 2008 in Sachsen-Anhalt, 2009 in Hamburg und 2012 in Thüringen.<sup>1</sup> Der Antrag muss



Prof. Dr.  
Andreas  
Breiter

Institut für  
Informationsmanagement Bremen (ifib), Universität  
Bremen



Prof. Dr. Herbert  
Kubicek

Institut für Informations-  
management Bremen  
(ifib), Universität Bremen

<sup>1</sup> Das Netzwerk Recherche hat die aktuellen Gesetzestexte zusammengestellt: <https://netzwerkrecherche.org/handwerk/informationsfreiheit-und-auskunftsrechte/ifg-guide/IFG-Landesgesetze>

bei der Behörde gestellt werden, die über diese Informationen verfügt. Dies ist eine erhebliche Barriere für die Wahrnehmung der Informationsrechte. Das Bundesland Bremen hat daher in seinem Informationsfreiheitgesetz 2006 die proaktive Bereitstellung von definierten Kategorien von Dokumenten über ein zentrales Informationsregister vorgegeben und dieses Register auch eingerichtet<sup>2</sup>. Damit wurde eine zweite Generation von IFG geschaffen<sup>3</sup>. Nachdem in den USA Präsident Barack Obama gleich nach seinem Amtsantritt ein nie zuvor dagewesenes Ausmaß an Transparenz durch die proaktive Bereitstellung von so genannten Offenen Verwaltungsdaten (Open Government Data, OGD) angekündigt hatte und die staatlichen Behörden entsprechend verpflichtet worden waren, ist diese Forderung auch in Deutschland, insbesondere von zivil-

international eine am Hamburgischen Transparenzgesetz angelehnte Transparenzsatzung für Kommunen entworfen und wirbt dafür.<sup>4</sup> Man kann den Eindruck gewinnen, Offene Verwaltungsdaten seien gleichbedeutend mit Offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) und dies wiederum mit einem hohen Maß an Transparenz und Demokratie. Dies ist jedoch nicht der Fall.

### **Open Government Data: Begriffe, Erwartungen und Ziele**

#### **Open Government und Open Data Prinzipien**

Der Begriff „Open (Government) Data“ (OGD) wird zumeist auf das von US-Präsident Obama zu Beginn seiner ersten Amtsperiode im Dezember 2009 erlas-

was die Regierung tut, sollen Informationen zügig offengelegt werden und einfach zu finden und nutzen sein. Im Dezember 2009 erließ das Office of Management and Budget (OMB) eine Open-Government-Direktive nach der die Informationen in einem offenen Format zu veröffentlichten sind, in dem sie heruntergeladen, indiziert und maschinell weiterverbreitet werden können. Als „offen“ werden Formate bezeichnet, die plattformunabhängig und maschinenlesbar sind und der Öffentlichkeit ohne Beschränkung zur Wiederverwendung bereitgestellt werden.

Damit werden die acht Prinzipien übernommen, die 2007 auf einem Workshop erarbeitet worden waren und die seitdem weltweit die Anforderungen an den Umgang der Verwaltungen mit ihren Daten prägen:

- Die Bereitstellung von Daten der Verwaltung bzw. die Daten selbst sollen sein:
- Vollständig: Alle öffentlichen Daten werden verfügbar gemacht.
- Primärquelle: Daten werden an ihrem Ursprung gesammelt, mit dem höchstmöglichen Feinheitsgrad und nicht aggregiert.
- Zeitnah: Daten werden so rasch wie möglich zur Verfügung gestellt.
- Zugänglich: Daten werden für möglichst viele Nutzer und Verwendungszwecke bereitgestellt.
- Maschinell verarbeitbar: Die automatisierte Verarbeitung der Daten ist möglich.
- Nicht diskriminierend: Daten sind für alle verfügbar, ohne Registrierung.
- Nicht proprietär: Daten werden in einem Format, über das niemand exklusive Kontrolle hat, verfügbar gemacht.
- Lizenzfrei: Daten unterliegen keinerlei Beschränkung durch Urheberrecht, Patente, Markenzeichen o. ä.

Nach der OMB-Direktive musste jede Behörde innerhalb von 60 Tagen eine eigene Open-Government-Website einrichten

## **»Man kann den Eindruck gewinnen, Offene Verwaltungsdaten seien gleichbedeutend mit Offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) und dies wiederum mit einem hohen Maß an Transparenz und Demokratie.«**

gesellschaftlichen Organisationen und Initiativen, erhoben worden. In Hamburg wurde ein Bürgerbegehren initiiert und erfolgreich durchgeführt, das 2012 dazu geführt hat, dass das Hamburgische Informationsfreiheitgesetz durch ein Transparenzgesetz ersetzt wurde. Nach diesem müssen alle nicht ausdrücklich ausgenommenen Informationen in maschinenlesbarer Form unter freien Lizenzen über ein zentrales Informationsregister unentgeltlich bereitgestellt werden. Inzwischen haben auch Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg ein Transparenzgesetz erlassen. In Bremen wurde das zentrale Informationsregister zum Transparenzportal erweitert, auf dem nun auch Offene Daten verfügbar gemacht werden. In Nordrhein-Westfalen hat ein Bündnis aus dem Bund der Steuerzahler, NABU, dem Verein „Mehr Demokratie“ und Transparency

sene Dekret an alle US-Bundesbehörden zurückgeführt. Tatsächlich stammt dieser Ausdruck noch aus der Zeit seines Vorgängers George W. Bush. Er hat den 1966 erlassenen Freedom of Information Act um den OPEN Government Act of 2007 ergänzt (vollständig: Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007)<sup>5</sup>, in dem mehrere Verordnungen zur Verbesserung der Effektivität in das Gesetz übernommen wurden. In Obamas Direktive geht der Begriff Open Government Data über den bloßen lesbenden Zugang in mehrfacher Hinsicht hinaus. In dem Memorandum an die Leitungen der Bundesbehörden „Transparency and Open Government“ vom 21. Januar 2009 wird ein noch nie dagewesenes Niveau an Transparenz angekündigt, um die Rechenschaftslegung zu verbessern. Damit Bürgerinnen und Bürger wissen können,

2 <http://www.transparenz.bremen.de>

3 Kubicek 2006

4 <http://www.nrw-blickt-durch.de/home/>

5 <http://www.justice.gov/oip/foiastp/2008foicepost9.htm>

und dort über alle Aktivitäten berichten sowie nach Prioritäten für zu veröffentlichte Informationen fragen. Jede Behörde sollte einen Verantwortlichen für die Qualität der bereitgestellten Daten, insbesondere über öffentliche Ausgaben, benennen und innerhalb von 120 Tagen einen Open-Government-Plan entwickeln und veröffentlichen. Im April 2011 berichtete der stellvertretende Chief Information Officer, dass mehr als 379.000 Dateien (Data Sets) auf data.gov registriert waren und viele Behörden Datenverzeichnisse (Data Inventory Plans) veröffentlicht haben. Um die Nutzung dieser Daten anzuregen, wurden Treffen mit Citizen

ge nach den bereitgestellten Daten durch Bürgerinnen und Bürger ist ausgeblieben und die mit abgerufenen Daten entwickelten Apps haben wenig mit Transparenz zu tun.<sup>8</sup>

### Ziele und Erwartungen

In den Begründungen der Gesetzgebungen steht das Ziel der Verwaltungstransparenz im Vordergrund. Im Konzept des Open Government im Sinne von Obama und auch der EU Kommission ist Transparenz ein eigenes Ziel und gleichzeitig Voraussetzung für Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und für Kooperation

So spricht die EU-Kommission bei der Ankündigung ihrer Digitalen Agenda davon, dass die Verwaltungen auf „Goldminen“ in Form von Datenbeständen säßen und schätzt den Beitrag einer Öffnung zum Wirtschaftswachstum auf jährlich 40 Milliarden Euro.<sup>10</sup> Alleine für Deutschland wird von 12 Mrd. Euro im konservativen und 42 Mrd. Euro im ambitionierten Fall gesprochen.<sup>11</sup> Adressaten sind vor allem Softwareentwickler oder Aktivisten („Civic Hackers“), die sich im Rahmen von so genannten „Hackathons“ mit der Programmierung von Apps beschäftigen.<sup>12</sup> Teilweise wird angenommen, dass sich die Bereitstellung von Daten durch die Verwaltung dadurch rentieren kann, dass Freiwillige die Dienste für die Verwaltung entwickeln, für die diese keine Zeit oder kein Geld hat.<sup>13</sup>

**»In den USA ist weitgehende Ernüchterung eingetreten. Die Nachfrage nach den bereitgestellten Daten durch Bürgerinnen und Bürger ist ausgeblieben und die mit abgerufenen Daten entwickelten Apps haben wenig mit Transparenz zu tun.«**

Developers organisiert, Wettbewerbe mit gesponserten Preisen ausgeschrieben und Kontakte zu Unternehmen geknüpft.

Viele Regierungen folgten diesem Vorbild. In der Europäischen Union gilt Großbritannien als führend. Die deutsche Bundesregierung hat im August 2010 im Rahmen des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ das Portal „GovData – Das Datenportal für Deutschland“ initiiert, auf dem Behörden von Bund, Ländern und Kommunen ihre Daten ebenenübergreifend zur Verfügung stellen sollen<sup>6</sup>. Im September 2014 wurde ein Aktionsplan Open Data zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 beschlossen, mit dem Deutschland „zum Vorreiter bei der offenen Bereitstellung von Verwaltungsdaten werden“ will und nach dem jede Bundesbehörde bis Ende 2015 zwei Datensätze auf govdata.de bereitstellen sollte<sup>7</sup>.

Inzwischen ist in den USA weitgehende Ernüchterung eingetreten. Die Nachfra-

der Verwaltung mit der Zivilgesellschaft. In den meisten vorliegenden programmatischen Aussagen, Gutachten und Gesetzesbegründungen wird als zweites Ziel die Förderung von Innovationen („Open Innovation“) genannt. Dahinter steckt die Erwartung, dass offene Verwaltungsdaten als Input für die Entwicklung von Apps durch Dritte mit kommerzieller oder gemeinnütziger Ausrichtung dienen, mit denen die Orientierung im Alltag einfacher werden soll oder die in andere Anwendungen integriert werden. Auf vielen OGD-Portalen gibt es eine Rubrik für Apps. Politisch wird dies als Beitrag zu Innovationen bzw. Wirtschafts- und Wachstumsförderung aufgefasst und begründet<sup>8</sup>.

In Bezug auf das Transparenzziel wurde ursprünglich vermutet, dass Bürgerinnen und Bürger sich durch die Bereitstellung der Daten selbst besser informieren und qualifiziertere Entscheidungen treffen.<sup>14</sup> In verschiedenen Meinungsumfragen gab ein relativ hoher Anteil der Befragten an, dass sie sich mehr Transparenz von Politik und Verwaltung wünschen und gerne einen Zugang zu entsprechenden Daten der Verwaltung hätten.<sup>15</sup> Besonderes Interesse gab es bei Ergebnissen von amtlichen Lebensmittel- und Hygienekontrollen (94%), Daten zu Umweltbelastungen (89%) und Veröffentlichungen von Einnahmen und Ausgaben der Verwaltung (82%) noch vor den Nebeneinkünften der Politiker (73%).<sup>16</sup>

Inzwischen ist deutlich geworden, dass es nicht in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger sind, die maschinenlesbare Daten nutzen, um das Regierungshandeln besser zu verstehen und zu kontrollieren. Vielmehr sind auch hier Mittler erforderlich. Adressaten sind neben den erwähnten Civic Hackers vor allem Nicht-Regierungsorganisationen, Journalisten

6 BMI 2010

7 BMI 2014.

8 Lee et al. 2016.

9 Huber u.a. 2013.

10 Europäische Kommission 2011.

11 Dapp u.a. 2016.

12 Both/Schieferdecker 2012; Townsend 2013.

13 Lee/Almirall/Wareham 2016

14 z.B. von Lucke/Geiger 2010, S.10, Internet & Gesellschaft Collaboratory 2010, S.56

15 SAS Deutschland 2010 und 2013

16 Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland 2012

oder Wissenschaftler, die z.B. Aussagen in einem amtlichen Umweltbericht oder Bildungsbericht anhand der Originaldaten überprüfen könnten. Welche technischen Voraussetzungen und Qualifikationsanforderungen hierzu erforderlich sind, bleibt offen. Eine valide Analyse und Bewertung der Erreichung dieser Ziele stößt zurzeit noch auf mindestens drei Lücken:

- Angebotslücken: Wir können den jeweiligen Stand des Angebots von Offenen Daten in Deutschland weder quantitativ noch qualitativ exakt bestimmen. Aber man kann große Unterschiede zwischen existierenden Angeboten feststellen.
- Erklärungslücken: Wir können die großen Unterschiede zwischen Landesportalen nicht erklären. Die in der Community verbreitete These, es gebe eine allgemeine Zurückhaltung aufgrund einer tradierten Verwaltungskultur des Amtsgeheimnisses kann nicht zutreffen, da manche Behörden umfangreiche Daten bereitstellen, andere jeweils unterschiedliche oder gar keine.
- Wirkungs- und Erfüllungslücken: Und wir sehen drittens nicht, wie die Nutzung der bereitgestellten Daten zur mehr Transparenz der Verwaltung führt und damit die mit den Initiativen und neuen Gesetzen verfolgten Ziele nachweisbar erreicht.

## Die Angebotslücke: Variierende OGD-Angebote in Deutschland

### Das gemeinsame Portal von Bund, Ländern und Kommunen

„GovData – Das Datenportal für Deutschland“ hat das Ziel, dass darüber „offene Verwaltungsdaten des Bundes sowie der beteiligten Länder und Kommunen abgerufen werden“ können.<sup>17</sup> Nach einer zweijährigen vom BMI finanzierten Pilotphase ist es 2015 mit einer Verwaltungsvereinbarung in den Regelbetrieb überführt worden. Die Vereinbarung, mit der eine Geschäftsstelle in Hamburg finanziert wird, haben allerdings nur neun Bundesländer unterzeichnet. Daten von Behörden und Kommunen der noch nicht beigetretenen sieben Bundesländer werden nicht mehr erfasst.

In einem Kooperationsprojekt des Instituts für Informationsmanagement

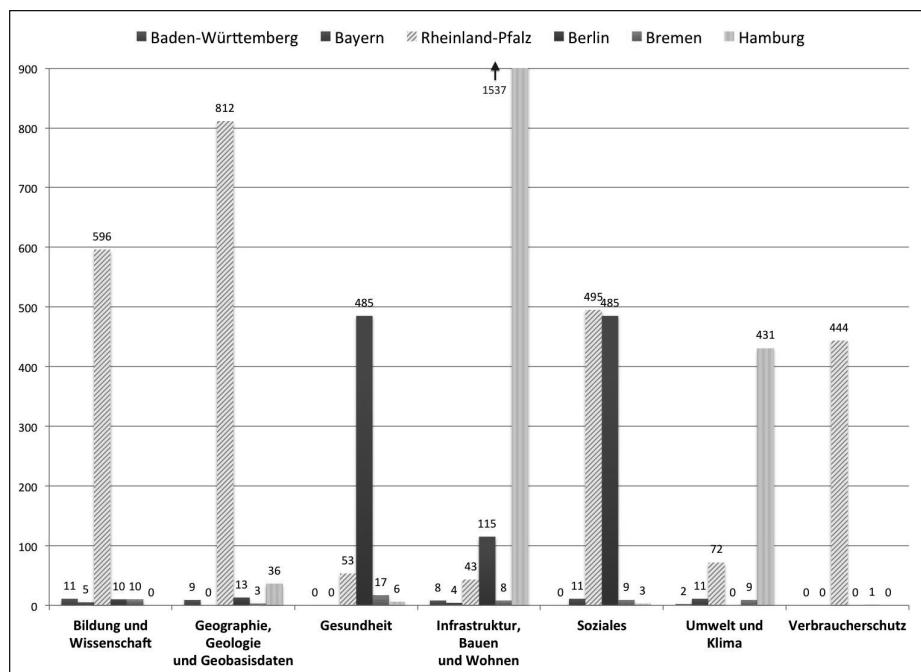


Abb. 1: Datensätze nach Themengebieten in sechs Landesportalen (Stand 12.12.2014) (Quelle [www.open-data-map.de](http://www.open-data-map.de))

Bremen (ifib) und der Open Knowledge Foundation Deutschland wurde eine Analyse von OGD-Angeboten durchgeführt.<sup>18</sup> Das Portal GovData.de enthielt im November 2014 10.755 Einträge. Über die angebotenen Filter ist es nicht möglich festzustellen, welche Stellen wie viele Daten registriert haben und welche Kommunen für ein bestimmtes Themengebiet Offene Daten anbieten. Daher wurden die Metadaten des Datenkatalogs mit einem Crawler ausgelesen. Es zeigte sich, dass Daten von elf Bundesländern vorhanden waren, zum Teil allerdings jeweils nur von wenigen Behörden. Von den über 11.000 Kommunen hatten nur 30 Daten registriert. Eine aktive Strategie der Ansprache oder des Einsammelns von Offenen Daten von Kommunen mit einem so genannten Harvester lehnt die Geschäftsstelle nach eigener Auskunft ab, weil sie keine Verantwortung für die Qualität der Daten übernehmen möchte und für eine inhaltliche Bearbeitung keine Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies ist eine erhebliche Angebotslücke, weil viele der in Meinungsumfragen gewünschten Daten auf der kommunalen Ebene entstehen.

### Landesportale im Vergleich

Für fundierte Antworten auf viele politisch und/oder wissenschaftlich relevante Fragen sind Vergleiche von Daten zwischen Gebietskörperschaften oder im

Zeitverlauf hilfreich. Dies gilt für Umweltbelastungen, Investitionen und Subventionen, Einkommensverteilung, Schülerleistungen u.a.m. Die Strategie von GovData.de, auf Meldungen von Dateneignern zu warten, führt offensichtlich nicht zu einer hinreichend kritischen Masse für solche Vergleiche auf Landes- und kommunaler Ebene. In unserer Studie wurde daher versucht, das OGD-Angebot von Bundesländern und Kommunen mit mehreren Methoden zu ermitteln und auf einer Open Data Map auffindbar und durchsuchbar zu machen.<sup>19</sup>

Einen Schwerpunkt der Analyse bildete ein Vergleich von sechs Landesportalen. Dieser hat unerwartet große Unterschiede gezeigt.<sup>20</sup>

Wie in Abbildung 1 erkennbar ist, war das Angebot in Hamburg zum Thema Infrastruktur, Bauen und Wohnen zum Untersuchungszeitpunkt mit 1.537 Datensätzen um mehr als das Hundertfache größer als das von Baden-Württemberg (8), Bayern (4) oder Bremen (8). Dies liegt allerdings nicht daran, dass Bremen solche Da-

<sup>17</sup> Pressemitteilung nach dem Relaunch am 17.1.2016.

<sup>18</sup> Lippa u.a. 2015.

<sup>19</sup> <http://open-data-map.de>.

<sup>20</sup> Herbert Kubicek/Lippa 2015a, 2015b.

ten kaum veröffentlicht, sondern daran, dass diese Daten auf einem anderen Portal veröffentlicht werden und nicht im Open-Data-Portal registriert werden<sup>21</sup>. Die hohe Anzahl der Datensätze zu diesem Thema im Hamburgischen Transparenzportal im Vergleich zu Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg kann nicht an der gesetzlichen Verpflichtung liegen, die in Hamburg zum Untersuchungszeitpunkt bestand, in den beiden anderen Ländern jedoch nicht. Denn bei den Themen Bildung und Wissenschaft sowie Gesundheit lag Hamburg zurück. Rheinland-Pfalz veröffentlichte deutlich mehr Daten zu Bildung und Wissenschaft als die anderen Portale, aber fast keine Daten zu Gesundheit, Infrastruktur und Umwelt. Bei Gesundheitsdaten war Berlin führend.

#### Schwierige Ermittlung und Bewertung des Entwicklungsstandes von OGD

Das Open-Data-Map-Projekt hat gezeigt, dass ein weitgehend vollständiger Überblick über das kommunale OGD-Angebot nur mit erheblichem Aufwand und nur als Momentaufnahme geschaffen werden kann. In der Theorie von Offenen Daten sollte dies einfach sein: Ein zentrales Portal liest regelmäßig die Datenkataloge der dezentralen Portale aus und integriert diese in einem eigenen Katalog. Die Metadaten (Themengebiet, Dateneigner und -bereitsteller, Entstehungsdatum, Aktualisierungszzyklus, Format und Lizenzbedingungen) werden übernommen und dienen als Filter auch in dem aggregierten Datenbestand. Dies setzt allerdings voraus, dass die datenbereitstellenden Kommunen überhaupt Datenkataloge einsetzen und dass diese standardisiert sind. Tatsächlich sind solche Kataloge sehr selten und nicht identisch aufgebaut.

Daher wurden ergänzend die Suchmaschinen Google und Bing und die Webseiten von 100 Kommunen mit einem Crawler durchsucht. So wurden im Dezember 2014 rund 9.300 Datensätze von 179 Organisationen gefunden, in einem Datenkatalog registriert und über eine Deutschlandkarte abrufbar gemacht.<sup>22</sup> Dieses Vorgehen hat zu interessanten methodischen Erkenntnissen geführt:<sup>23</sup>

- Wenn es Datenkataloge gibt, beinhalten diese nicht immer alle OGD-Angebote der jeweiligen Kommune.

In unterschiedlichem Ausmaß gibt es einzelne Dienststellen, die ihre Daten auf den eigenen Webseiten veröffentlichen und nicht im Portal und Katalog ihrer Kommune registrieren. So waren in Köln rund 95 Prozent der insgesamt gefundenen Datensätze im Katalog zu finden, in Berlin nur 59 Prozent und in Bremen sogar nur 47 Prozent.

- Die beiden Suchmaschinen liefern unterschiedliche Ergebnisse, weil sie ihre Treffer unterschiedlich indizieren. So indiziert Google z.B. keine CSV-Dateien. Aber auch bei denselben Formaten gibt es Unterschiede zwischen den Tref-

bei der Wahlstatistik die Ergebnisse von jedem Stimmbezirk als eigener Datensatz gezählt, woanders die Ergebnisse aus allen Stimmbezirken in einem Datensatz zusammengefasst. Auch inhaltlich sind nicht alle Datensätze gleich zu bewerten und zu gewichten. So findet man im Bereich Bildung Listen von Schulen und deren Angeboten sowie Daten zur Verteilung von Haushaltsmitteln und zu Schülerleistungen. Während Eltern und die mediale Öffentlichkeit z.B. Vergleichsdaten möglichst auf der Ebene einzelner Schulen erwarten, findet eine Veröffentlichung dieser Rohdaten in Deutschland – im Gegensatz

## **»Die Anzahl der veröffentlichten Datensätze ist kein valider Indikator für den Umfang eines Angebots und erst recht nicht für die Offenheit einer Verwaltung. So gibt es u.a. erhebliche Unterschiede bei der Definition eines Datensatzes.«**

fern. Daraus folgt, dass man sich nicht auf eine der beiden Suchmaschinen beschränken sollte.

- Eine Suche nach bestimmten Datenformaten führt auch zu Treffern, die keine Daten im hier verwendeten Sinn sind, sondern leere XLS-Formulare, einmalige Tabellen, Adresslisten u.a.m. Daher müssen die Treffer manuell überprüft werden. In dieser Untersuchung wurden rund 20 Prozent der Treffer ausgesortiert.
- Ob die Daten auch unter freien Lizenzen stehen und damit ein wesentliches Kriterium der Offenheit erfüllen, ist oft nur mit erheblichem Aufwand feststellbar. Bei manuellen Recherchen musste häufig festgestellt werden, dass keine Angaben zu finden sind.

Die Anzahl der veröffentlichten Datensätze ist kein valider Indikator für den Umfang eines Angebots und erst recht nicht für die Offenheit einer Verwaltung. Es gibt erhebliche Unterschiede bei der Definition eines Datensatzes. Mal werden

etwa zu Großbritannien<sup>24</sup> – bisher aufgrund einer Vereinbarung der zuständigen Landesministerien nur in hoch aggregierten Darstellungen in Form von Bildungsberichten<sup>25</sup> oder in Länderberichten auf nationaler Ebene wie PISA<sup>26</sup> oder IGLU<sup>27</sup> statt, die keine Rohdaten im Sinne der OGD-Definition sind.

Wichtiger als die Quantität der bereitgestellten Daten ist deren Qualität. Es gibt jedoch bisher unter den OGD-Promotoren keine Einigung auf gemeinsame Qualitätsstandards, Kriterien und Messmethoden<sup>28</sup>. Ein erster Ansatz ist die Prüfung, ob die Open-Data-Prinzipien eingehalten

<sup>21</sup> Herbert Kubicek 2013.

<sup>22</sup> <http://open-data-map.de>

<sup>23</sup> Lippa u.a. 2015.

<sup>24</sup> Breiter 2014.

<sup>25</sup> z.B. Avenarius u.a. 2003.

<sup>26</sup> Prenzel u.a. 2008.

<sup>27</sup> Bos u.a. 2007.

<sup>28</sup> Vgl. Attard u.a. 2015; Lourenço 2015.

und die in Datenkatalogen geforderten Metadaten immer vollständig angegeben werden. Die Analyse von Metadaten hat ergeben, dass viele Datensätze auf kommunaler Ebene keine Angaben zu den Lizenzbedingungen aufweisen und auch Erstellungszeitpunkt und Aktualisierungszyklus häufig nicht angegeben werden.

## Die Erklärungslücke: Verwaltungskulturen

### Verwaltungs-, Organisations- und Transparenzkultur

Als Hauptgrund für das angeblich geringe OGD-Angebot in Deutschland wird oftmals auf eine Kultur des Amtsgeheimnisses und ein gewisses Machtstreben der Verwaltungen verwiesen. In der englischsprachigen Literatur werden vielfältige Barrieren für die Bereitstellung von OGD ermittelt. In einem Gutachten zu Open Government des Lorenz-von-Stein-Instituts wird die Zurückhaltung der deutschen Verwaltung auf deren „Arkantradition“ zurückgeführt.<sup>29</sup> Dahinter stünde „ein Verständnis staatlicher Daten als Herrschaftsinstrument“ und eine „Ansammlung geheimer Praktiken, durch die religiöse oder weltliche Autoritäten ihre Herrschaft über das unmündige Volk absichern.“<sup>30</sup> Verwaltungskultur und das Amtsgeheimnis sowie die Sorge vor Machtverlust bei Politikerinnen und Politikern werden als Hemmnis identifiziert.<sup>31</sup> Die Herausforderungen liegen danach in einem Wandel der Organisationskultur „hin zu mehr Offenheit“.<sup>32</sup> Es wird allerdings nicht definiert, was genau unter Verwaltungskultur und Amtsgeheimnis verstanden wird und es werden auch keine empirischen Belege vorgelegt. Einzig in einer Studie für die Berliner Senatsverwaltung wurde festgestellt, dass es zwischen dem Bildungs- und dem Umweltressort deutliche Unterschiede in der Bereitschaft zur Veröffentlichung von Daten gibt und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bildungsbehörde konkrete Bedenken haben, dass die Veröffentlichung von Rohdaten zu Fehl- und Umdeutungen und einer Zweckentfremdung z.B. für Werbezwecke führen könnte.<sup>33</sup>

Lange Zeit wurde Verwaltungskultur vor allem in internationalen Vergleichen thematisiert und begrifflich in eine le-

galistische, eine managerialistische, eine zivilgesellschaftliche und eine europäisch-pluralistische Form typologisiert.<sup>34</sup> Verwaltungskultur wird dabei zumeist als Summe der kollektiven Denkmuster, Präferenzen und Grundprämissen verstanden, welche die Mitglieder einer Dienststelle als bindend ansehen oder bei ihren Handlungen zugrunde legen.<sup>35</sup> Die Verwaltungskultur wurde im Zusammenhang mit dem neuen Steuerungsmodell untersucht und diese als ein Aufbewahrungs-

Behörden zu konzipieren, sondern den aufgabenbedingten und historischen Unterschieden zwischen Behörden Rechnung zu tragen. Die einzelnen Verwaltungsbeziehe haben sehr unterschiedliche Aufgaben, verschiedene Stakeholder und unterschiedlich stark regulierte Handlungsfelder, die Werte und Normen in diesen Bereichen prägen. Dies erfordert die Definition bereichsspezifischer Indikatoren, so dass z.B. die Werte und Normen der Beschäftigten in einem Statistischen Amt,

## »Weder in der Literatur zur Organisations- noch zur Verwaltungskultur wird speziell auf die Normen und Werte eingegangen, die sich mit Fragen der Geheimhaltung oder Veröffentlichung von Informationen allgemein oder Verwaltungsdaten im Besonderen beziehen.«

ort der Vergangenheit bezeichnet, weil die Werte und Einstellungen das teilweise unbewusste Ergebnis eines historischen Lern- und Entwicklungsprozesses sind.<sup>36</sup> In Bezug auf die Frage, worin sich diese Denkmuster manifestieren und äußern und wie sie zu unterscheiden sind, verweisen diese Autoren auf den allgemeineren Begriff der Organisationskultur.<sup>37</sup> Dieser unterscheidet zwischen Werten und Normen einerseits sowie tief verwurzelten Basissannahmen und deren Manifestation in primären und sekundären Mechanismen.

Weder in der Literatur zur Organisationskultur noch der zur Verwaltungskultur wird speziell auf die Normen und Werte eingegangen, die sich mit Fragen der Geheimhaltung oder Veröffentlichung von Informationen allgemein oder Verwaltungsdaten im Besonderen beziehen. Um den Einfluss von Normen und Werten von und in Verwaltungen auf die Bereitstellung von Informationen konkret untersuchen zu können, wird eine Begrifflichkeit und Operationalisierung einer Transparenzkultur benötigt. Nach den festgestellten bereichsspezifischen Unterschieden in der Bereitstellung von Daten erscheint es notwendig, diese nicht pauschal für alle

im Umweltamt und im Schulamt mit angepassten Instrumenten erfasst werden sollten.

### Vielfältige Hindernisse

In der englischsprachigen Literatur zu OGD gibt es zahlreiche Studien, die eine Vielzahl von Barrieren identifiziert haben und diese unterschiedlich gruppieren. Auf Grund von Interviews mit Verwaltungsmanagern wurde in Irland eine Taxonomie von Barrieren entwickelt.<sup>38</sup> Sie unterscheiden institutionenbedingte, rechtliche und technische Barrieren sowie solche, die sich aus der Aufgabenkomplexität, der Nutzerbeteiligung und der

<sup>29</sup> Gaudenz u.a. 2010, S. 32.

<sup>30</sup> Gaudenz u.a. 2010, S. 9.

<sup>31</sup> von Lucke und Geiger 2010, S. 25f.

<sup>32</sup> Klessmann u.a. 2012.

<sup>33</sup> Both/Schieferdecker 2012.

<sup>34</sup> Vgl. als Überblick das danach gegliederte Sammelwerk von König u.a. 2014.

<sup>35</sup> Faust 2003.

<sup>36</sup> Frey 1999.

<sup>37</sup> Schein 2004.

<sup>38</sup> Barry und Bannister 2014.

Informationsqualität ergeben. In einer Online-Umfrage bei 233 Personen aus der Open-Data-Community wurden als Barrieren eine Kultur der Risikovermeidung, die nicht vollzogene Einbettung der Veröffentlichungsprozesse in die alltäglichen Routinen bzw. das Fehlen exakt definierter Prozesse sowie fehlende Finanzierungskonzepte zum Ausgleich von Einnahmeverlusten ermittelt.<sup>39</sup> In einer weiteren Studie werden acht Kategorien von Barrieren und jeweils drei bis sieben Unterkategorien entwickelt.<sup>40</sup> Die Autoren führen dabei zusätzlich zu den sonst genannten Kategorien das Thema „Governance“ ein. Unterschiede zwischen den OGD-Angeboten von Rennes, Berlin und

ob und wo veröffentlicht wird.<sup>42</sup> Die bereichsspezifischen Unterschiede betreffen nicht nur die Anzahl der veröffentlichten Dokumente, sondern auch verschiedene Arten von Dokumenten. Ob diese im zentralen Register mit den erforderlichen Metadaten eingetragen oder nur auf den Webseiten der Behörde veröffentlicht werden, hängt davon ab, welcher Nutzen von diesem zusätzlichen Arbeitsschritt erwartet wird und ob es klar definierte Zuständigkeiten und definierte Prozesse gibt. Dies ist bei unterschiedlichen Dokumenten jeweils anders und wird in den Ressorts teilweise unterschiedlich gehandhabt. Man kann daher von einer Organisationslücke als Hauptgrund für die man-

ben werden können. Letztere dürfte gerade bei der Bereitstellung von maschinenlesbaren Daten eine zentrale Rolle spielen, weil dazu Schnittstellen zwischen den verschiedenen Quellsystemen und einem Datenportal geschaffen werden müssen. Dafür sind strategische Prozesse und Verantwortlichkeiten zu definieren. Bisher wird jedoch weder in der Open-Data-Literatur über Schnittstellen und IT-Servicemanagement, noch in der IT-Governance-Literatur über die Bereitstellungsprozesse diskutiert. Eigene empirische Ergebnisse in der Verwaltung einer deutschen Großstadt zeigen, dass neben den unterschiedlichen Kulturen in und zwischen den Fachabteilungen auch innerhalb des IT-Bereichs zwei unterschiedliche Perspektiven vorherrschen und sich die fach- und anwendungsnahe IT-Beschäftigten in den Ressorts in ihren Einstellungen deutlich von den technik- und infrastrukturorientierten Beschäftigten bei zentralen IT-Dienstleistern unterscheiden.<sup>44</sup> Weitere empirische Erkenntnisse zur IT-Governance bei Open Government liegen bisher nicht vor. Angesichts des Investitionsvolumens ist dies erstaunlich. Für den rund drei Jahre dauernden Aufbau des Hamburgischen Informationsregisters wurden insgesamt 5,1 Mio. Euro im Haushalt angesetzt. Davon sind 1,5 Mio. Euro Personalkosten für ein Kernteam aus zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und 0,5 Mio. Euro für externe Beratung, rund 2 Mio. Euro für softwaregestützte Geschäftsprozesse, 650.000 Euro für das Register selbst und 500.000 Euro für Schulungskosten bestimmt.<sup>45</sup>

## **»Die Befunde zeigen, dass es nicht eine Hauptursache für eine Zurückhaltung bei OGD im Allgemeinen gibt, sondern dass die Veröffentlichungsbereitschaft zwischen Verwaltungsbereichen und dort noch einmal für verschiedene Arten von Dokumenten und Daten stark variiert.«**

dem nationalen Angebot in Großbritannien werden damit erklärt, dass die Öffnung von Verwaltungsdaten teilweise mit hohen Kosten verbunden ist, während der Nutzen unklar ist und die Veröffentlichung Risiken in den Bereichen Urheber- und Datenschutz in sich birgt. Dabei existieren große Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen derselben Stadtverwaltung.<sup>41</sup> Dort gibt es sehr unterschiedliche Prozesse für die Sammlung, Aufbereitung sowie Auswertung und die Zuständigkeit für Datenbestände ist mal zentralisiert, mal dezentralisiert. Auch wurde eine große Unsicherheit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Bezug auf rechtliche Konsequenzen festgestellt sowie die Sorge, dass Dritte unzutreffende Schlussfolgerungen aus den Daten ziehen, die sie veröffentlichen und die Verwaltung damit in Erklärungsnöte bringen.

Auch in einer Studie zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach dem BremIFG in vier Behörden wurden sehr unterschiedliche Gründe dafür ermittelt,

gelnde Umsetzung der Veröffentlichungspflichten sprechen.<sup>43</sup>

Diese Befunde zeigen, dass es nicht eine Hauptursache für eine Zurückhaltung bei OGD im Allgemeinen gibt, sondern dass die Veröffentlichungsbereitschaft zwischen Verwaltungsbereichen und dort noch einmal für verschiedene Arten von Dokumenten und Daten stark variiert. Dafür gibt es jeweils eine Reihe von Gründen, die teilweise in persönlichen oder kollektiven Wertmustern zu suchen sind, zum Teil aber auch in fehlenden oder unklaren Zuständigkeiten und Regelungen. Wenn Verträge oder Schülerleistungsdaten nicht veröffentlicht werden, liegt dies eher an Wertorientierungen. Wenn ein Zugriff auf eine Datenbank mit Umweltdaten nicht gewährt wird, eher an technischen Schnittstellenproblemen und dem damit verbundenen Aufwand. Man kann daher davon ausgehen, dass vor allem zwei Gruppen von Einflussfaktoren zu untersuchen sind, die mit „Transparenzkultur“ und „IT-Governance“ umschrie-

## **Die Wirkungslücke: Der Beitrag von OGD zur Verwaltungstransparenz**

### **Verschiedene Arten von Transparenz**

Als ein wesentliches Ziel für die Bereitstellung von OGB wird eine größere Transparenz von Politik und Verwaltung genannt. Es wird jedoch meistens nicht definiert,

<sup>39</sup> Martin 2014.

<sup>40</sup> Martin et al. 2013.

<sup>41</sup> Conradie und Choenni 2014.

<sup>42</sup> Herbert Kubicek 2013.

<sup>43</sup> Kubicek 2013, allgemein auch Breiter/Wind 2011.

<sup>44</sup> Grönert/Pöppelbuß/Breiter 2014a, 2014b.

<sup>45</sup> Bürgerschaft 2013, S. 6.

was genau damit gemeint ist und wie man die Zielerreichung überprüfen kann. Aus rechts- und politikwissenschaftlicher Sicht ist Transparenz des staatlichen Handelns ein Ziel und Wert an sich. Zentral ist dabei das Öffentlichkeitsprinzip, das als Voraussetzung für die Verwirklichung des in der Verfassung verankerten Demokratiegebots begriffen wird.<sup>46</sup> Das Volk kann seine verfassungsmäßigen Rechte nur angemessen ausüben, wenn es Zugang zu den vorhandenen Daten der Verwaltung hat. Ein spezieller Teilbereich betrifft die Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament und die Öffentlichkeit in Bezug auf Korruption und Machtmissbrauch. Hier geht es speziell um die Transparenz des fiskalischen Handelns, z.B. bei der Auftragsvergabe u.a. Daneben gibt es Transparenzgebote in Form von Berichtspflichten über die Maßnahmen und deren Wirkungen in verschiedenen Politikfeldern wie Bildung (Bundes- und Landesbildungsbücher) oder Soziales (Armuts- und Reichtumsbericht). In der Umweltpolitik dienen die Umweltberichterstattung und der Zugang zu Umweltmessdaten als wichtige Voraussetzungen für ein stärkeres Umweltbewusstsein und wurden deswegen in speziellen Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder verordnet. In ähnlicher Weise soll das Verbraucherinformationsgesetz zu mehr Transparenz für die Verbraucher führen, indem es Verwaltungen verpflichtet, Informationen über Untersuchungs- und Prüfergebnisse staatlicher Stellen zugänglich zu machen.

Im Zusammenhang mit gesetzlichen Informationszugangsrechten wird zwischen aktiver und passiver Transparenz unterschieden.<sup>47</sup> Aktive Transparenz besteht, wenn Verwaltungen von sich aus Informationen veröffentlichen; passive, wenn sie dies nur auf Antrag tun müssen. Dabei wird zwischen objektbezogener, struktureller und prozeduraler Transparenz und zwischen strategischer und rezipierter Transparenz differenziert.<sup>48</sup> Während die strategische Transparenz alle Maßnahmen umfasst, die Einrichtungen treffen, um als transparent wahrgenommen zu werden, gibt die rezipierte Transparenz an, welche Wirkungen die verschiedenen Transparenzmaßnahmen bei den Adressaten dieser Anstrengungen erzielen.

Weitere Unterscheidungen erfolgen nach der Richtung der Transparenz zwischen vertikaler, horizontaler, interner und externer Transparenz sowie den drei Dichotomien „event versus process“, „retrospect versus real time“ und „nominal versus effective“.<sup>49</sup> Die mit dem neuen Steuerungsmodell angestrebte Transparenz ist offensichtlich interner Natur und vertikal, denn sie soll das Verwaltungshandeln der verschiedenen Bereiche für die steuernde Verwaltungsspitze einschließlich der politischen Gremien transparenter machen.

wird in Großbritannien laufend jede Ausgabe über 250 GBP veröffentlicht.

### **Wirkungen von Veröffentlichungen**

Angesichts der Vielfalt von Transparenz würde es für alle Beteiligten deutlicher, wenn Gesetzgeber bzw. auf kommunaler Ebene Satzungsgeber und Datenbereitsteller präzisieren würden, welche Arten von Transparenz sie anstreben und besonders fördern möchten. Dafür könnte versucht werden, den einzelnen Transparenzarten

**»Im Zusammenhang mit gesetzlichen Informationszugangsrechten wird zwischen aktiver und passiver Transparenz unterschieden: Aktive Transparenz besteht, wenn Verwaltungen von sich aus Informationen veröffentlichen; passive, wenn sie dies nur auf Antrag tun müssen.«**

Externe Transparenz bezieht sich auf Informationen, die die Verwaltung selbst aus Wirtschaft und Gesellschaft sammelt. Bedenkenswert ist bei der prozessbezogenen Transparenz die Unterscheidung zwischen prozeduraler und operativer Transparenz. Erstere liegt vor, wenn Regelwerke und interne Verwaltungsanweisungen und Pläne veröffentlicht werden, letztere wenn die erzielten Ergebnisse wie Beschlüsse, Protokolle und herangezogene Unterlagen im Detail veröffentlicht werden. Dies betrifft auch den Unterschied zwischen den Regeln zur Bewilligung von bestimmten Zuwendungen und der Anzahl der erteilten Bewilligungen und Ablehnungen einschließlich der Begründungen sowie zwischen der Veröffentlichung eines Haushaltsplans und den laufenden Ausgaben. Den Unterschied zwischen „retrospect“ und „realtime“ kann man bei den veröffentlichten staatlichen Ausgaben in Deutschland und Großbritannien erkennen: Während das Bundesfinanzministerium nur die Summe der Ausgaben des vergangenen Jahrs pro Titel veröffentlicht,

jeweils relevante Kategorien von Informationen zuzuordnen (Metadaten) und so die Transparenzpotenziale unterschiedlicher Informationsarten zu bestimmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Transparenz auch ein Mittel zur Erreichung anderer Ziele ist. Daten über die Verwaltung selbst sollen Entscheidungen verständlicher machen, aber auch Korruption und Vetternwirtschaft aufdecken oder allgemein das Vertrauen in die Verwaltung fördern. Daten der Verwaltung über bestimmte Bereiche wie Umwelt, Lebensmittel, Schülerleistungen oder Verkehrsunfälle sollen das Problembewusstsein und letztlich das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger in diesen Bereichen verändern.

Jedes dieser Ziele wird potenziell durch jeweils andere Daten gefördert. Ob und

46 Gusy 2014, S. 81ff.

47 Gusy 2014.

48 Burkert 2004.

49 Heald 2006, S. 29ff.

50 Huntgeburth und Veith 2013.

wie dies gelingt ist keineswegs klar und sicher. So wird allgemein angenommen, dass durch die Veröffentlichung von Informationen Vertrauen gefördert wird. In einer Fallstudie konnte gezeigt werden, dass eine Veröffentlichung von Daten, die Vertrauen schaffen sollte, teilweise den gegenteiligen Effekt erzielt hat:<sup>50</sup> In einer Befragung von Studierenden zur Veröffentlichung über die Verwendung von Studiengebühren wurde ein Anstieg des Vertrauens in die Universitätsverwaltung nur bei den Studierenden festgestellt, die zwar von dieser Veröffentlichung gehört haben, diese Informationen jedoch selbst nicht angeschaut haben. Diejenigen, die dies

den Behauptungen, meistens nicht zu besser informierten Entscheidungen der Verbraucher führen. Er verweist auf eine Reihe von Studien von Verhaltensökonomien, wonach die meisten Menschen keine rationalen Entscheidungen treffen und sie auch nicht die Zeit und die Voraussetzungen zur sachgerechten und reflektierten Interpretation der angebotenen Informationen haben. Er belegt dies mit konkreten Beispielen der Veröffentlichung von Schul- bzw. Krankenhausvergleichen.<sup>53</sup> Der These, dass die veröffentlichten Informationen von Intermediären für die Bürgerin oder den Verbraucher besser verständlich aufbereitet werden, hält er entgegen, dass

durch die Zielgruppen und erwünschten Verhaltensänderungen äußerst komplexe und noch nicht hinreichend untersuchte Beziehungen bestehen. So betont eine Studie zum Informationsverhalten im Umweltschutz die Bedeutung der Wertestruktur, des persönlichen Verantwortungsbewusstseins, der persönlichen Betroffenheit sowie des Freundes- und Bekanntenkreises für Verhaltensänderungen.<sup>56</sup> Zur vorgelagerten Phase der Informationssuche und -aufnahme unterscheiden sie drei unterschiedliche Strömungen der Umweltkommunikation: den problemorientierten, den verhaltensorientierten und den empowerment-orientierten Ansatz. Die Verbindung „Durch Information zum Handeln“ komme nur in der problemorientierten Kommunikationssituation zum Tragen: Ein Mensch hat ein konkretes Problem, sucht nach Informationen, und wenn diese eine Lösung erwarten lassen, handelt er oder sie entsprechend. Wenn hingegen kein konkretes Problem einen Anlass bietet, sondern auf erwünschtes Verhalten hingewirkt werden soll, muss neben der Bereitstellung von Informationen ein möglicher Eigennutz hervorgehoben werden (Einsparen von Geld, Vermeidung gesundheitlicher Gefahren u.a.). Bei der Empowerment-Orientierung geht es demgegenüber darum, die an selbstständigem oder gemeinsamem Handeln für ein übergeordnetes Ziel interessierten Menschen in die Lage zu versetzen, Gleichgesinnte zu finden und Informationen so aufzubereiten, dass komplexe Beziehungen verständlich und eine eigene Urteilsbildung möglich werden. Mit anderen Worten: Sachinformationen sollten, wenn sie etwas bewirken sollen, nicht einfach so, wie sie vorliegen, ins Netz gestellt werden, sondern für unterschiedliche Typen in der jeweiligen Zielgruppe unterschiedlich umrahmt („geframt“) werden.

In diesem Sinne müssten auch die Wirkungsmechanismen zwischen den unterschiedlichen Transparenzzielen und den bereitgestellten Daten genauer untersucht

**»Es wird allgemein angenommen, dass durch die Veröffentlichung von Informationen Vertrauen gefördert wird. In einer Fallstudie konnte gezeigt werden, dass eine Veröffentlichung von Daten, die Vertrauen schaffen sollte, teilweise den gegenteiligen Effekt erzielt hat.«**

getan haben, hatten anschließend ein weniger positives Bild von der Verwaltung, weil sie mit den konkreten Inhalten der berichteten Verwendungen nicht einverstanden waren. Die Autoren verallgemeinern, dass eine Veröffentlichung von Informationen alleine, unabhängig von den berichteten Inhalten, nicht automatisch als positiv bewertet wird<sup>51</sup>.

Ähnliche Zweifel sind in den Fällen externer Transparenz angebracht, wo die Verwaltung gesetzlich verpflichtet wurde, bestimmte gesammelte Informationen zu veröffentlichen. Der Gesetzgeber verzichtet teilweise auf regulierende Eingriffe in die Wirtschaft und setzt stattdessen auf Informationspflichten, in der Erwartung, dass dann die Verbraucher über ihre Nachfrage die Unternehmen zu umwelt- oder gesundheitsfördernden Entscheidungen bewegen. Solche regulierenden Effekte von Transparenz durch Veröffentlichungspflichten werden für stark überschätzt bewertet,<sup>52</sup> weil sie, entgegen

sich damit das Problem nur auf die Frage des Vertrauens in diese Mittler verlagere und die meisten Menschen deren Glaubwürdigkeit kaum beurteilen und zum Beispiel nicht nachvollziehen können, warum in zwei Schulrankings verschiedener Medien unterschiedliche Ergebnisse zu sehen sind.<sup>54</sup> Bei empirischen Untersuchungen in den Niederlanden konnte festgestellt werden, dass die Veröffentlichung von Schuleistungs- bzw. Krankenhausleistungsdaten, die zu einer besser informierten Wahlentscheidung von Eltern bzw. Patientinnen und Patienten führen sollen, nur geringe Zugriffszahlen erzielt hat und das Wahlverhalten der Adressaten kaum beeinflusst wurde.<sup>55</sup>

Die Verhaltenswirkungen deutscher gesetzlicher Informationspflichten im Umwelt- und Verbraucherschutz sind bisher nur selten untersucht worden. Die wenigen vorliegenden Evaluationsstudien belegen jedoch, dass zwischen der Veröffentlichung von Informationen, ihrer Rezeption

51 Huntgeburth & Veith 2013.

52 Etzioni 2010.

53 Etzioni 2010, S. 6 ff. und 11 ff.

54 Etzioni 2010, S. 13.

55 Meijer 2007, 2009.

56 Kuckartz u. a. 2007.

werden: Wie kann durch die Veröffentlichung von Protokollen und die Bereitstellung von Finanzdaten tatsächlich Korruption aufgedeckt werden? Hat Wewer recht, wenn er argumentiert, dass Protokolle, die veröffentlicht werden, anders geschrieben werden?<sup>57</sup> Solche Rückwirkungen einer Veröffentlichungspflicht auf die jeweiligen Informationen mag es auch in anderen Bereichen geben. Somit besteht ein erheblicher Forschungsbedarf, um die für selbstverständlich gehaltene positive Beziehung zwischen der Veröffentlichung von Informationen, Transparenz und

lung von nahezu allen nicht personenbezogenen Daten einer Verwaltung zu mehr Transparenz führt als ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das einen individuellen Anspruch auf Zugang über einen gezielten Antrag eröffnet. Das Verhältnis von OGD in den USA zum Freedom of Information (FOI) wird umfassend diskutiert. Hierbei wird die Auffassung vertreten, dass für die genannten Transparenzzielen in technischer Hinsicht daher Dokumente, z.B. im PDF-Format, und nicht die zugrundeliegenden (Roh-)Daten im CSV- oder XML-Format besser geeignet

tical literacy<sup>59</sup>) verfügen und zudem den inhaltlichen Kontext kennen. Und auch für diese nur dann, wenn die Stichprobenauswahl, die Erhebungsweise und andere Informationen über die Erzeugung dieser Daten mit veröffentlicht werden. Mit anderen Worten: „Roh-Daten“ bewirken selbst wenig bis gar nichts. Schon ihre Erzeugung ist Teil einer Datenpraktik, in der sich Wertvorstellungen, Annahmen oder Interessen widerspiegeln.<sup>60</sup> Zu größerer Transparenz im Sinne von besserem Verständnis und kritischer Überprüfbarkeit tragen sie erst durch zusätzliche Metadaten bei. Im Teilbereich der Geodaten ist dies seit langem bekannt und es ist auch weitgehende Praxis, zu jedem Datensatz Metadaten zur Erhebungsweise zu erstellen und zu veröffentlichen.<sup>61</sup> Bezogen auf OGD gibt es hingegen eine Tendenz, möglichst wenige Metadaten zu einem Rohdatensatz verpflichtend vorzuschreiben, um den Registrierungsaufwand so gering wie möglich zu halten und so zu vermeiden, dass die Daten außerhalb der Portale und Datenkataloge veröffentlicht werden.

## **»Konkret stellt sich die Frage, ob ein Transparencygesetz mit der proaktiven Verpflichtung zur Bereitstellung von nahezu allen nicht personenbezogenen Daten zu mehr Transparenz führt als ein Informationsfreiheitsgesetz, das einen individuellen Anspruch auf Zugang über einen gezielten Antrag eröffnet.«**

bestimmten beabsichtigten Wirkungen genauer zu untersuchen. Nach den vorliegenden Kenntnissen sind dazu bereichsspezifische Untersuchungen erforderlich, in denen jeweils die kontextspezifische Prozesskette detailliert analysiert wird. Dies gilt auch für die teilweise gesetzlich vorgeschriebenen Evaluationen von OGD-Portalen.

### **Größere Transparenz und mehr Demokratie speziell durch Offene Daten?**

Wenn es somit begründete Zweifel an der Verhaltenswirksamkeit der Veröffentlichung von für Menschen verständlichen Informationen in Form von Flyern, Broschüren, Studien und entsprechenden Medienberichten gibt, stellt sich die Frage, warum und auf welche Weise gerade OGD im Sinne von maschinenlesbaren, lizenzenfreien und unentgeltlich bereitgestellten Rohdaten zu mehr Transparenz beitragen sollen. Konkret ist das auch die Frage, ob ein Transparencygesetz mit der proaktiven Verpflichtung zur Bereitstel-

sind und die Frage der Lizenzien in diesem Zusammenhang auch weniger wichtig sei als die Verständlichkeit.<sup>58</sup>

Grundsätzlich kann die Bereitstellung von maschinenlesbaren (Roh-)Daten zu mehr Transparenz beitragen als die Veröffentlichung eines Berichts, weil anzunehmen ist, dass Verwaltungen in diesen Berichten aus den verfügbaren Primärdaten diejenigen auswählen, die ihre Argumentationsrichtung am besten unterstützen. Der Zugang zu den Rohdaten kann solche Selektivität erkennbar machen. Allerdings nur für diejenigen, die über die erforderlichen Statistikkenntnisse („statis-

In englischsprachigen Studien über Barrieren für Offene Daten und dem EU-Projekt ENGAGE wird zwischen Barrieren der Veröffentlichung (Release) und Barrieren der Nutzung (Adoption) unterschieden.<sup>62</sup> Auf der Nutzungsseite haben So konnten insgesamt 188 wahrgenommene oder vermutete soziale und technische Hinderungen aus Interviews und Befragungen auf Workshops ermittelt werden.<sup>63</sup> Aufgrund einer Umfrage wird berichtet,<sup>64</sup> dass eine gewichtige Barriere auf der Nachfrageseite darin besteht, dass viele Nicht-Regierungsorganisationen nicht die Mittel und die Kompetenzen haben, um mit den Rohdaten zu mehr Transparenz beizutragen.<sup>65</sup>

Diese Befunde verweisen auf die Notwendigkeit weiterer zusätzlicher Begleit-

57 <http://www.behoerden-spiegel.de/icc/Internet/sub/d72/broker.jsp?uCon=051107ca-dbc1-4c31-9474-9b517b988f2e&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-bbbb-ooooooooooooo03>.

58 Yu und Robinson 2012.

59 Gal 2002.

60 Für Bildungsdaten siehe hierzu Breiter/Jarke 2016.

61 Aufgrund der INSPIRE-Richtlinie der Europäischen Union legen Geodaten-Zugangsgesetz des Bundes und der Länder einen einheitlichen Metadatensatz mit einem strukturierten Vokabular fest.

62 Janssen/Charalabidis/Zuiderwijk 2012,

63 Zuiderwijk u.a. 2014.

64 Martin 2014.

65 auch Lourenço 2015.

maßnahmen, wie eine Zuordnung der Daten zu Handlungsoptionen und Problemlagen, Anreizen zur Nutzung u.a.m. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die von der Verwaltung erwünschten Effekte, wenn überhaupt, fast immer nur über Beiträge von Mittlern (kommerzielle App-Entwickler, Civic Hacker und/oder Daten-Journalisten sowie NGOs) erreicht werden können und vor allem NGOs auf gezielte Unterstützung angewiesen sind. Deren konkrete Rollen, Funktionen und Beiträge sind bisher kaum im Gesamtzusammenhang von Prozessketten und Wirkungsmechanismen untersucht worden. Auch hier gilt, dass dies nicht pauschal für alle in einem Datenkatalog enthaltenen Daten über alle Themenfelder hinweg gelingen dürfte. Vielmehr erscheinen bereichsspezifische Studien geboten. Und dann wäre am Ende zu prüfen, ob ein vom Anspruch her alle Bereiche umfassendes OGD-Portal mit einem Datenkatalog mit wenigen allgemeinen Metadaten eine größere Zielerreichung ermöglicht als z.B. ein Umweltinformationsportal, ein Verbraucherschutz- und ein Bildungsdatenportal mit jeweiligen bereichs- und nutzerspezifischen Metadaten und entsprechenden komplementären Angeboten, eingebettet in das jeweilige Politikfeld.

### Ausblick: OGD-Wirkungskette als theoretischer Bezugsrahmen

Handlungsanleitungen und Empfehlungen für die Bereitstellung von OGD legen zumeist entweder einen Schwerpunkt auf die technischen Prozesse oder betonen die Notwendigkeit eines Wandels der Organisationskultur und eines entsprechenden „Change Managements“. Bevor man Veränderungen plant, sollte man die angestrebten Prozesse und ihre Verkettung möglichst genau und differenziert definieren und vorhandene Praktiken evaluieren. Dafür erscheint ein Modell gut geeignet, das für die Evaluation von Umweltprojekten entwickelt und bereits für die Evaluation von Partizipationsprojekten eingesetzt wurde. Das Input-Prozess-Output-Outcome-Impact-Modell<sup>66</sup> kann bei der Evaluation von Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen eingesetzt werden. Entlang dieser Wirkungskette können auch die hier aufgeworfenen offenen Fragen strukturiert eingeordnet werden. Allerdings zeigt sich bei näherer Be-

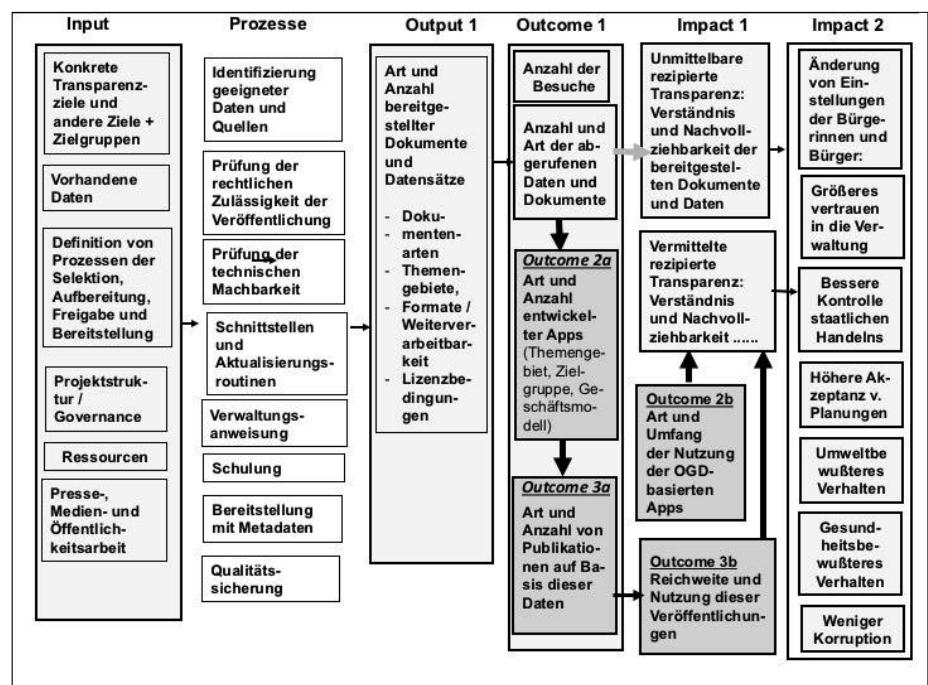


Abb. 2: OGD-Wirkungskette

trachtung, dass es in Bezug auf OGD und Transparenz nicht nur eine Art von Outcome und Impact gibt, sondern jeweils mehrere (siehe Abb. 2). Offensichtlich sind die Inputs, Prozesse und der Output einer Behörde für den Aufbau und Betrieb eines Informationsregisters und Transparenzportals mit Offenen Verwaltungsdaten:

- Inputs sind die vorhandenen Daten und Dokumente in den verschiedenen Anwendungen. Für diese müssen Prozesse der Identifizierung und Analyse der Quellsysteme, der rechtlichen und technischen Prüfung einer Veröffentlichung, der Definition, Beauftragung und Implementierung von Exportschnittstellen, der inhaltlichen Aufbereitung (Teillösung personenbezogener Daten, Definition der Metadaten) und der Bereitstellung definiert und organisatorisch zugeordnet werden. Zur Umsetzung muss eine Projektstruktur geschaffen und für die maschinenlesbaren Daten eine Einordnung in die Prozesse der IT-Governance vorgenommen werden. Es müssen die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt und die Einbeziehung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit geklärt werden.
- Diese Vorgaben werden in Prozessen und deren Teilaktivitäten mit Zuständigkeiten umgesetzt. In Hamburg waren es drei Teams: Organisation, Tech-

nik und Recht, die die Identifizierung, Bewertung und Bereitstellung von Offenen Daten und Dokumenten vorgenommen haben. Schnittstellen wurden teilweise beauftragt. Für den laufenden Betrieb sind Verwaltungsanweisungen zu erstellen sowie Schulungen zu planen und durchzuführen. Die ausgewählten Daten sind mit den zu ergänzenden Metadaten dann einzustellen. Das Angebot sollte daraufhin einer Qualitätsprüfung unterzogen werden, die sowohl die Datenqualität als auch die Qualität der Suche auf dem Portal umfasst.

- Output ist dann die Anzahl der bereitgestellten Dokumente und Datensätze, aufgeschlüsselt nach Themengebieten, Formaten, Lizenzbedingungen u.a.m.

Als Outcome wird die Nutzung eines Angebots bezeichnet. Diese kann man an der Anzahl der Besuche (Visits) auf den entsprechenden Web-Seiten messen und an den Abrufen (Downloads) der Dokumente und Datensätze durch Nutzende. Und im Standardfall würde man dann nach den Wirkungen (Impacts) bei den Nutzerinnen und Nutzern fragen. Die erwartete OGD-Wirkungskette ist jedoch sehr viel

66 Aichholzer/Cimander/Kubicek 2013, auch Dapp u.a. 2016.

67 Auch Lourenço 2015.

komplexer, weil der Fall, dass durch den Abruf von Rohdaten unmittelbar Transparenz erzielt wird, eher die Ausnahme sein dürfte. Der OGD-Wirkungsprozess soll vielmehr primär vermittelt über weitere Outcomes laufen.

- **Outcome 2a + 2b:** Die bereitgestellten (Roh-)Daten sollen von App-Entwicklern zur Erstellung von Apps im weitesten Sinne (für Smartphones und Tablets, aber auch für klassische Webanwendungen) verwendet werden. Manche tragen zur Erreichung von Transparenzzielen bei, andere, wie Fahrplan- oder Stadtteilstützpunkts-Apps, hingegen nicht. Daher kommt es auf die Inhalte und Zielgruppen dieser Apps an (Outcome 2a). Manche Apps mit Transparenzpotenzial werden genutzt, andere kaum oder gar nicht. Um die Wirkungen zu vergleichen, muss

- **Impact 1 + 2:** Diese Outcomes erzeugen noch nicht die angestrebten Transparenzwirkungen. Dazu ist es zunächst erforderlich, dass sie verstanden werden und dass ihnen vertraut und geglaubt wird (Impact1). Erst dann können die angestrebten Transparenzwirkungen wie die Kontrolle des staatlichen Handelns, die Akzeptanz von Planungen oder ein größeres Umweltbewusstsein erreicht werden.

Nach den Ausführungen zum Zusammenhang zwischen Informationsaufnahme und Verhaltensänderungen muss an dieser Stelle noch einmal auf die komplexen und wenig erforschten Wirkungsmechanismen hingewiesen werden, die sich für die verschiedenen Transparenzzielen zudem unterscheiden. Die gesamte Wirkungskette mit ihren Filtern stellt insofern nur

geboten, diese Wirkungskette einmal vom angestrebten Ziel her rückwärts durchzuspielen: Wer möchte welches staatliche Handeln in welchem Bereich besser wortaufhin kontrollieren? Welche Dokumente und Daten könnten dabei helfen? Und wo findet man diese bzw. sind sie überhaupt zugänglich?

Bisher ist keine Untersuchung bekannt, die diese Wirkungskette insgesamt, weder von vorne noch von hinten untersucht hat. Soweit erkennbar wurde noch nicht einmal versucht, die Erreichung auch nur eines der immer wieder betonten Transparenzzielen empirisch zu ermitteln und damit die Effektivität der Transparenzgesetze und -portale zu evaluieren<sup>67</sup>. Da dies nur bereichsspezifisch gelingen kann, ist dazu eine ganze Reihe interdisziplinärer Forschungsprojekte erforderlich, die zu einem Forschungsprogramm zusammengeführt werden sollten. Das ist zurzeit nicht in Sicht, könnte sich aber politisch und wirtschaftlich rentieren. Denn es ist zu vermuten, dass auf den ursprünglichen, inzwischen schon wieder etwas abflauenden Hype mit seinen hohen Erwartungen und vollmundigen Versprechungen bald die Enttäuschung in Form von Nutzungs-zahlen folgt, die weit hinter den Erwartungen zurückbleiben, und dass das Pendel dann in die Gegenrichtung umschlägt. Die Bundesländer und die vielen Kommunen, die noch kein OGD-Portal errichtet haben, sollten wissen können, auf was sie sich einlassen, wenn sie auf diesem Gebiet etwas starten.

**»Es ist zu vermuten, dass auf den ursprünglichen, inzwischen schon wieder etwas abflauenden Hype mit seinen hohen Erwartungen und vollmundigen Versprechungen bald die Enttäuschung in Form von Nutzungszahlen folgt, die weit hinter den Erwartungen zurückbleiben, und dass das Pendel dann in die Gegenrichtung umschlägt.«**

die Reichweite bzw. der Umfang der Nutzung dieser Apps ermittelt werden (Outcome 2b).

- **Outcome 3a + 3b:** Dasselbe gilt auch für zugänglich gemachte Dokumente. Auch hier wird ein Teil der angestrebten Transparenzwirkungen nicht über die unmittelbare Nutzung durch Bürgerinnen und Bürger erzielt, sondern dadurch, dass Journalistinnen und Journalisten und Nicht-Regierungsorganisationen oder andere Mittler diese Dokumente auswerten und Kommentare und Auszüge veröffentlichen (Outcome 3a). Und dann geht es um die Reichweite dieser Veröffentlichungen (Outcome 3b).

notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen zur Erreichung dieser verschiedenen Transparenzzielen dar. Dazu braucht man mehr als die bloße Bereitstellung von Daten im Netz, in welchen Formaten und unter welchen Lizzenzen auch immer. Wir wissen etwas in Bezug auf die mit Umwelt- und Verbraucherinformationen angestrebten Verhaltenswirkungen aufgrund größerer Transparenz. Aber wie die als Zweck mehrerer Gesetze genannte bessere Kontrolle staatlichen Handelns erfolgen soll, ist vollkommen unklar. Dies wird auch nicht gelingen, wenn man die Wirkungskette von vorne, von der Bereitstellung von Daten und Dokumenten her, versucht zu verfolgen. Vielmehr erscheint es

## Literatur

- Aichholzer, G./Cimander, R./Kubicek, H., 2013: Can Information Save Energy? A three country comparison of words and action in participative local climate protection projects. in: International Journal of Electronic Governance 6 (1), S. 66-85.
- Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland, 2012: Open Government – Demokratie neu erleben. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung.
- Attard, Judie/Orlandi, Fabrizio/Scerri, Simon/Auer, Sören, 2015: A systematic review of open government data initiatives. in: Government Information Quarterly 32 (4), S. 399-418.
- Avenarius, Hermann/Ditton, Hartmut/Döbert, Hans/Klemm, Klaus/Klieme, Eckhard/Rürup, Matthias/Tenorth, Heinz-Elmar/Weishaupt, Horst/Weiβ, Manfred, 2003: Bildungsberichterstattung für Deutschland: Konzeption. Konsortium „Bildungsberichterstattung für Deutschland“, Frankfurt am Main.
- Barry, Emily/Bannister, Frank, 2014: Barriers to open data release: A view from the top. in: Information Polity 19 (1-2), S. 129-152.
- BMI. (2010). Regierungsprogramm: Vernetzte und transparente Verwaltung. Berlin: Bundesministerium des Innern Retrieved from <http://www.verwaltung-innovativ.de/>.
- BMI, 2014: Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8. Bundesministerium des Innern, Berlin.
- Bos, W./Hornberg, S./Arnold, K.-H./Faust, G./Fried, L./Lankes, E.-M./Schippert, K./Valtin, R. (Hrsg.). 2007: IGLU 2006. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster: Waxmann.
- Both, Wolfgang/Schieferdecker, Ina, 2012: Berliner Open Data Strategie. Organisatorische, rechtliche und technische Aspekte offener Daten in Berlin. Fraunhofer FOKUS im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen in Berlin, Berlin.
- Breiter, Andreas, 2014: Schools as Mediatized Organizations from a Cross-cultural Perspective. in: Andreas Hepp/Friedrich Krotz (Hrsg.), Mediatized worlds. Culture and Society in a Media Age. London: Palgrave, S. 288-303
- Breiter, Andreas/Jarke, Julianne. (2016). Datafying education: How digital assessment practices reconfigure the organisation of learning. Communicative Figurations Working Paper No.11. Bremen.
- Breiter, Andreas/Wind, Martin (Hrsg.). 2011: Informationstechnik und ihre Organisationslücken: soziale, politische und rechtliche Dimensionen aus der Sicht von Wissenschaft und Praxis. Münster: Lit-Verlag.
- Burkert, Herbert, 2004: Die Transparenz der Europäischen Union. in: Thomas Hart/Carolin Welzel/Hansjürgen Garstka (Hrsg.), Informationsfreiheit. Die „Gläserne“ Bürokratie als Bürgerrecht? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 117-130
- Conradie, Peter/Choeni, Sunil, 2014: On the barriers for local government releasing open data. in: Government Information Quarterly 31 (1), S. 10-17.
- Dapp, Marcus M./Balta, Dian/Palmethofer, Walter/Krcmar, Helmut, 2016: Open Data. The Benefits, Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland. Konrad Adenauer Stiftung, Bonn.
- Etzioni, A., 2010: Is Transparency the Best Disinfectant? in: Journal of Political Philosophy 18 (4), S. 289-404.
- Europäische Kommission. (2011). Open Data. An engine for innovation, growth and transparent governance. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brüssel.
- Faust, Thomas, 2003: Organisationskultur und Ethik. Perspektiven für öffentliche Verwaltungen. Berlin: TENEA.
- Frey, Michaela, 1999: Verwaltungs-Organisationskulturveränderung durch Personalentwicklung im neuen Steuerungsmodell. Stuttgart: Raabe.
- Gal, Iddo, 2002: Adults' Statistical Literacy: Meanings, Components, Responsibilities. in: International Statistical Review 70 (1), S. 1-25.
- Graudenz, Dirk/Krug, Barbara/Hoffmann, Christian/Schulz, Sönke E./Warnecke, Thomas/Klessmann, Jens, 2010: Vom Open Government zur Digitalen Agora – Die Zukunft offener Interaktionen und sozialer Netzwerke im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft. ISPRAT, Hamburg.
- Grönert, Tobias/Pöppelbuß, Jens/Breiter, Andreas, 2014a: Adaption und Anwendung des COBIT 5 Process Assessment Model in der öffentlichen Verwaltung. in: IT-Governance 18 (Juli), S. 15-21.
- Grönert, Tobias/Pöppelbuß, Jens/Breiter, Andreas, 2014b: Reifegradbestimmung der IT-Governance: Eine Fallstudie zur Anwendbarkeit des COBIT 5 PAM in der öffentlichen Verwaltung. in: E. Plödereder/L. Grunske/E. Schneider/D. Ull (Hrsg.), Informatik 2014-Big data - Komplexität meistern. Stuttgart: Springer, S. 1513-1525
- Gusy, Christoph, 2014: Der transparente Staat. in: Hermann Hill/M. Martin/R. Wagner (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Baden-Baden: Nomos, S. 81-94
- Heald, D., 2006: Varieties of Transparency. in: C. Hood/D. Heald (Hrsg.), Transparency, the key to better Governance? . Oxford: Oxford University Press, S. 25-43
- Huber, Barbara/Kurnikowski, Alexander/Müller, Stephanie/Pozar, Stefan, 2013: Die wirtschaftliche und politische Dimension von Open Government Data in Österreich. Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Entrepreneurship & Innovation, Wien.
- Huntgeburth, Jan/Veith, Daniel, (2013): A Research Agenda for Evaluating Open Government Initiatives, Utrecht.
- Internet & Gesellschaft Collaboratory, 2010: Staatskunst. Bessere Politik durch Open Government? Abschlussbericht. Berlin.
- Janssen, Marijn/Charalabidis, Yannis/Zuiderwijk, Anneke, 2012: Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. in: Information Systems Management 29 (4), S. 258-268.
- Klessmann, Jens/Denker, Philipp/Schieferdecker, Ina/Schulz, Sönke E., 2012:
- Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Bundesministerium des Innern, Bonn.
- König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan (Hrsg.). 2014: Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung Baden-Baden: Nomos.
- Kubicek, Herbert, 2013: Die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht nach § 11 BremIFG. Institut für Informationsmanagement Bremen Bremen.
- Kubicek, Herbert 2006: Informationsfreiheitsgesetze vor einem weiteren Paradigmenwechsel. in: Dieter Klumpp (Hrsg.), Medien, Ordnung und Innovation. Berlin: dpunkt, S. 331-341
- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara, 2015a: Open Data: Appelle reichen nicht., in: Kommune 21 5, S. 12-13.
- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara, 2015b: Open Data: Kommunale KruX. in: Kommune 21 4, S. 12-13.
- Kuckartz, U./Rheingans-Heintze, A./Rädiker, S., 2007: Informationsverhalten im Umweltschutz und Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement. Umweltbundesamt, Berlin.
- Lee, M./Almirall, E./Wareham, J., 2016: Open data and Civic apps. First generation Failures, Second Generation Improvements. in: Communications of the ACM 59 (1), S. 82-89.
- Lippa, Barbara/Kubicek, Herbert/Fullerton, Matthew /Dietrich, Daniel, 2015: Offene Daten im Öffentlichen Bereich. Bericht über den Aufbau einer Datenbank mit den auffindbaren Angeboten deutscher Kommunen und Bundesländer. Institut für Informationsmanagement Bremen, Bremen.
- Lourenço, Rui Pedro, 2015: An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. in: Government Information Quarterly 32 (3), S. 323-332.
- Martin, Chris, 2014: Barriers to the Open Government Data Agenda: Taking a Multi-Level Perspective. in: Policy & Internet 6 (3), S. 217-240.
- Martin, Sébastien/Foulonneau, Muriel/Turki, Slim/Ihadjadene, Madjid, 2013: Risk Analysis to Overcome Barriers to Open Data. in: Electronic Journal of e-Government 11 (1), S. 348-359.
- Meijer, Albert, 2007: Publishing Public Performance Results on the Internet. Do Stakeholders Use the Internet to Hold Dutch Public Service Organizations to Account?, in: Government Information Quarterly 24, S. 165-185.
- Meijer, Albert, 2009: Understanding modern transparency. in: International Review of the Administrative Sciences 75 (2), S. 255-269.
- Prenzel, Manfred/Artelt, Cordula/Baumert, Jürgen/Blum, Werner/Hamann, Marcus/Klieme, Eckhard/Pekrun, Reinhard 2008: PISA 2006 in Deutschland. Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich. Zusammenfassung. IPN-Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften, Kiel.
- Schein, Edgar H., 2004: Organizational Culture and Leadership. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Townsend, Anthony M., 2013: Smart cities: big data, civic hackers, and the quest for a new utopia. New York: W.W. Norton.

von Lucke, Jörn/Geiger, Christian 2010: Open Government Data. Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors. Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University Friedrichshafen.

Yu, H./Robinson, D. , 2012: The New Ambiguity of 'Open Government'. in: UCLA LR 59 S. 178-208.

Zuiderwijk, Anneke/Janssen, Marijn. (2014). The negative effects of open government data - investigating the dark side of open data. Paper presented at the Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research, Aguascalientes, Mexico.

# Der „Gern“ ist wieder da



## Deutsches Kommunalrecht

Von Prof. Dr. Alfons Gern und  
RiLVerfG Prof. Dr. Christoph Brüning

4. Auflage 2017, ca. 600 S.,  
geb., ca. 69,- €  
ISBN 978-3-8329-7475-6

Erscheint ca. April 2017  
[nomos-shop.de/14656](http://nomos-shop.de/14656)

Das Grundgesetz hat sich für eine auf Städten, Gemeinden und Landkreisen gegründete gegliederte Demokratie entschieden und garantiert ihnen in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungskräftig das Recht der Selbstverwaltung, allerdings im Rahmen der Gesetze. Damit besteht eine erhebliche Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers. Kommunalrecht ist also Landesrecht. Das Ziel eines „Deutschen Kommunalrechts“ muss es deshalb sein, die Gemeinsamkeiten, aber auch das (wahrhaft) Trennende der Regelungen der einzelnen Kommunalgesetze herauszuarbeiten und dadurch Perspektiven zu eröffnen.

Über die Landesgrenzen hinweg soll das Werk für jeden, der sich mit einem bestimmten (fremden) Kommunalrecht zu befassen hat, zuverlässige Orientierung bieten. Dazu bedarf es der Systematisierung der hinter den einzelnen landesspezifischen Regelungen stehenden Grundideen und bundesinterner Rechtsvergleichung.

---

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**