

Open Government – Der Zenit ist überschritten

Herbert Kubicek

Open Government ist ein Ansatz technikaffiner zivilgesellschaftlicher Gruppierungen, mit dem allseits befürwortete Ziele wie Transparenz, Partizipation und Kooperation auf einem neuen Weg besser als bisher erreicht werden sollen: über die unentgeltliche Bereitstellung möglichst vieler Verwaltungsdaten in maschinenlesbarer Form zur freien Weiterverwendung. Wie überzeugend diese neue Variante in einer langen Tradition technioptimistischer gesellschaftlicher Visionen ist, wird anhand der Vorschläge für den ersten Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Open Government Partnership geprüft. Aufgrund von zehn Kritikpunkten werden diesem Ansatz keine Chancen eingeräumt, wesentlich zur Erreichung der genannten Ziele beizutragen. Dass er trotzdem vorübergehend politisch eine gewisse Aufmerksamkeit erlangt hat, ist weniger der Überzeugungskraft der Argumente als den Wahlerfolgen der Piratenpartei zuzuschreiben. Eine Timeline zeigt, dass dies auch für den Abstieg der Piraten gilt.

Zum Begriff „Open Government“

„Open Government“ ist eine Idee und eine Bewegung mit einem weitreichenden Reformanspruch für Regierungen und Verwaltungen in allen Politikfeldern und Verwaltungsbereichen auf allen Ebenen. In Deutschland wird sie vor allem von verschiedenen im Arbeitskreis Open Government Partnership zusammenarbeitenden NGOs getragen, die sich mit einigem Erfolg bemühen, Bundes- und Landesregierungen zu bestimmten Reformen zu bewegen. Die Mission lautet „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“.

Darüber wie das gehen soll, gibt es auf einer abstrakten konzeptionellen Ebene weitgehende Einigkeit. Als Architektur

dient ein Drei-Säulen-Modell, das auf einem Memorandum vom damaligen US-Präsidenten Barak Obama beruht, das dieser gleich nach seinem Amtsantritt an alle Bundesbehörden verschickt hat und mit dem er ein nie dagewesenes Maß an Transparenz angekündigt hat.¹ Danach hat Open Government das Ziel, die bestehenden öffentlichen Dienstleistungen in Bezug auf die drei Aspekte Transparenz, Partizipation und Kooperation zu verbessern. Open Government Data wird dabei als eine wesentliche Grundlage für die Umsetzung dieser drei Aspekte angesehen (Abb. 1).

Darüber was „offen“ bedeutet, gibt es in dieser Gruppierung sehr unterschiedliche Vorstellungen. So heißt es in dem von verschiedenen Gliederungen der Gesellschaft für Informatik verfassten Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung.

„Der Ansatz der Offenheit bündelt technische Ansätze wie offene Standards, offene Schnittstellen, offene Daten und offene Software, die inhaltliche Ergebnisoffenheit, die offene Gesellschaft im Popper'schen Sinne und damit die generelle Öffnung von Staat

und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Presse und dem Dritten Sektor“.²

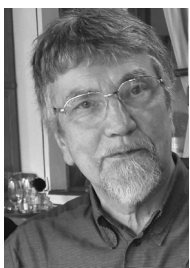
Für die einen kommt Offenheit darin zum Ausdruck, wie weit Regierungen und Verwaltungen die Bürgerinnen und Bürgerin an ihren Planungen und Entscheidungen beteiligen und mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Für andere ist Offenheit eine rechtliche Frage der Eigentums- und Nutzungsrechte an den Daten der Öffentlichen Verwaltung. Wieder andere verstehen Offenheit im technischen Sinne so, dass alle IT-Systeme der öffentlichen Verwaltung Open Source sein müssten.

Diese unterschiedlichen Fraktionen eint die gemeinsame Überzeugung, dass das angestrebte offene Regierungs- und Verwaltungshandeln nur mit den neuesten Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere dem Internet und speziell den als Social Media bezeichneten Diensten und mit mobilen Geräten gelingen kann. Vielen gilt die Open-Source-Bewegung als Vorbild, wie auch Regieren und Verwalten stärker von unten und kollaborativ reformiert werden können und sollten.

Auf der politischen Eben sind einige der Forderungen aufgegriffen worden. Als jüngsten Erfolg meldet der Arbeitskreis Open Government Partnership seine

¹ Office of the President 2009, Weniger bekannt ist, dass „open“ nicht nur „offen“ im Sinne von transparent bedeutet, sondern in den USA auch ein Akronym für ein Gesetz des Amtsvorgängers George W. Bush ist und zwar für den OPEN Government Act of 2007 (vollständig: Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007), in dem mehrere zuvor erlassene Verordnungen zum Freedom of Information Act Verbesserung der Effektivität in das Gesetz übernommen wurden. <https://www.govtrack.us/congress/bills/110/s2488>.

² GI 2012.



Prof. Dr. Herbert Kubicek

Senior Researcher
am Institut für
Informations-
management (ifib)
Bremen und Wiss.
Direktor der Stiftung
Digitale Chancen

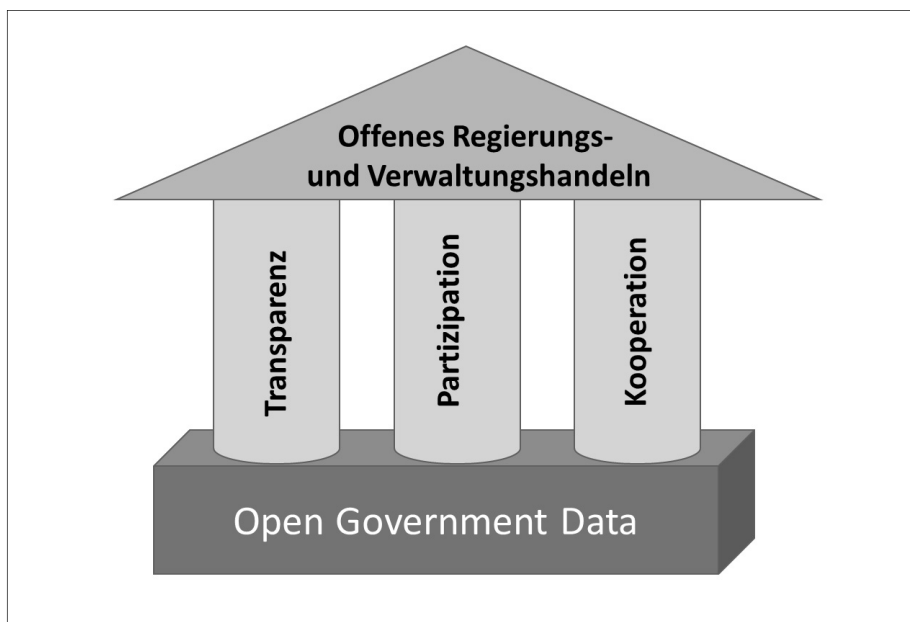


Abb. 1: Drei Säulen von Open Government auf dem Fundament von Open Data

Mitwirkung am ersten Nationalen Aktionsplan Open Government. In dieser Zeitschrift hat gerade zu diesem Punkt ein Streit zwischen dem ehemaligen Staatssekretär im BMI, Göttrik Wewer, und drei Vertretern des Arbeitskreises darüber stattgefunden, ob die damit verbundenen Maßnahmen wirklich im Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegen oder, wie es Wewer befürchtet, eine „neue staatliche Daueraufgabe mit einem erheblichen Koordinierungsaufwand entsteht, bei der die Regierung zur Getriebenen von Aktivisten würde, ohne dass nennenswerte Vorteile oder wesentliche Fortschritte für Good Governance zu erwarten sind“.³ Leider büßt diese Kritik durch verschwörungstheoretische Vorwürfe und einen für einen rationalen Diskurs nicht angemessenen Stil an Überzeugungskraft ein. Im Folgenden soll versucht werden, diese und weitere Kritikpunkte mit Fakten und logischen Überlegungen zu untermauern.

Der bisherige Lebenszyklus von Open Government

Auf der Ebene der Bundes- und Landesregierungen haben die Forderungen der Gruppierung mit dem Einzug der Piratenpartei in mehrere Landtage Aufmerksamkeit und Reaktionen gefunden. Tabelle 1 stellt in einer Timeline wichtige Anstöße und Reaktionen der Bundesregierung nebeneinander. Dabei werden Parallelen der Maßnahmen zum Aufstieg, aber auch zum Fall der Piratenpartei deutlich. Von daher

kann man Göttrik Wewer beruhigen: Die Bundesregierung hat sich zwar vielfach zu den Prinzipien von Open Government bekannt und einige begrenzte Maßnahmen ergriffen, aber nie ernsthaft in Erwägung gezogen, die Prinzipien und Prozesse ihrer „Staatskunst“ substanziell zu verändern und minimiert den Koordinierungsaufwand bis heute.

Die konkret ergriffenen Maßnahmen sind von Anfang an auf die Säule Transparenz und Offene Verwaltungsdaten (Open Data) beschränkt geblieben. Das federführende BMI war stets ein eher zögerlicher Akteur. Das in diesem Jahr verabschiedete Open-Data-Gesetz verpflichtet Bundesbehörden nur zur Veröffentlichung von Daten, die „ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen“. Ein Rechtsanspruch wird nicht eingeräumt. Das Gesetz wurde auch nicht als Reform des Informationsfreiheitsgesetzes konzipiert, sondern aufgrund hausinterner Differenzen unkoordiniert daneben gestellt. Von den Empfehlungen des AK AGP hat das

BMI sofort alle verwaltungsübergreifenden ausgeschlossen. So gab es zwar einen „Apps-4-Deutschland“-Wettbewerb und es gibt das Open-Government-Data-Portal mit unzureichender Finanzausstattung, einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8 Open Data Charta und jetzt den ersten Nationalen Aktionsplan im Rahmen der Open Government Partnership und sogar ein Open-Data-Gesetz. Aber das alles bedeutet noch keinen Wandel des Regierungs- und Verwaltungshandels.

In den Regierungsprogrammen für die Verwaltungsmodernisierung ist der Stellenwert von 2010 auf 2014 rückläufig. In der Dresdner Erklärung anlässlich des IT-Gipfels in Dresden am 7. Dezember 2010 heißt es noch: „Open Government kann mit seinen drei Aspekten Transparenz, Partizipation und Kooperation den Zusammenhalt aller gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland fördern und die Demokratie unterstützen. Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft werden gemeinsame Open-Government-Ziele für Deutschland formulieren.“ Im Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ vom August 2010 wird Open Government als eines von rund 20 Modernisierungsprojekten beschrieben.⁴ Im nächsten Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ vom September 2014 ist nicht mehr die Rede von Open Government. Dort wird neben E-Akte und E-Rechnung und vielen anderen lediglich ein Projekt „Open Data“ behandelt, das sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der G8 Open Data Charta durch einen nationalen Aktionsplan bezieht.⁵ Dieser Aktionsplan wurde auch erstellt⁶ und für eine Online-Konsultation geöffnet, bei der 65 Kommentare bundesweit abgegeben wurden.⁷ Wie sehr das Interesse der Bundesregierung insgesamt abgenommen hat, sieht man daran, dass im Gegensatz zur Dresdner Erklärung zum

3 Wewer 2014, S. 171.

4 http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm_verwaltung.html?nn=105274. Zum Umsetzungsstand 2013: http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Regierungsprogramm/lp_17/Regierungsprogramm_Monitoring/open_government/umsetzungsstand/umsetzungsstand_node.html.

5 Zur Umsetzung vgl. den 3. Statusbericht zum 31.12.2015, S. 26f.; http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Regierungsprogramm/statusbericht_hj2_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

6 <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/aktionsplan-open-data.html?nn=3316324>.

7 <https://www.open-data-aktionsplan.de/de/>.

Jahr	Anstöße	Reaktionen der Bundesregierung
2009/ 2010	<ul style="list-style-type: none"> Wahlsieg Barak Obama in den USA mit Open Government und Erlass der Direktive „Transparency and Open Government“. Piratenpartei erzielt bei der Europawahl 0,9 %, bei der Bundestagswahl 2 %, in Universitätsstädten bis zu 6%. Das von Google geförderte Internet & Gesellschaft Co:llaboratory startet eine Initiative Open Government mit rund 20 Vertretern von NGOs und legt nach mehreren Workshops den Abschlussbericht „Offene Staatskunst“ vor. 	<ul style="list-style-type: none"> In der Dresdner Erklärung zum IT-Gipfel im Dez. 2010 bekennt sich die Bundesregierung zu Open Government im Sinne der drei Säulen von Obama. Im Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ ist Open Government eines von 20 Projekten.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Die Piratenpartei zieht mit rund 8% der Stimmen in die Landtage von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und des Saarlandes. NGOs wie die Open Knowledge Foundation und das Netzwerk Government 2.0 fordern auf Veranstaltungen und im Netz die Bundesregierung zur Umsetzung auf. In Hamburg führen drei andere NGOs erfolgreich ein Bürgerbegehren für ein von ihnen vorgelegtes Transparenzgesetz mit weitgehenden Veröffentlichungspflichten im Sinne Offener Daten durch. 	<ul style="list-style-type: none"> Das BMI vergibt eine Studie zu Open Government Data und beauftragt das Open Data Netzwerk, die Open Knowledge Foundation und das Government 2.0 Netzwerk mit der Organisation eines „Apps-4-Deutschland“-Wettbewerbs als Anstoß zur Öffnung von Verwaltungsdaten und zur Demonstration der Verwendung in Apps für Bürgerdienste. Der IT-Planungsrat greift das Thema in einem Memorandum auf.
2012/ 2013	<ul style="list-style-type: none"> Die Gesellschaft für Informatik fordert die Regierungen in Bund und Ländern in einem Memorandum zu Open Government auf. Die Piratenpartei kommt in der Sonntagsfrage bis auf 10% der Stimmen. Mehrere NGOs gründen den Arbeitskreis Open Government Partnership und drängen die Bundesregierung zum Beitritt zu dieser Vereinigung. Der G8-Gipfel beschließt eine Open Data Charta. 	<ul style="list-style-type: none"> Der IT-Planungsrat führt eine Online-Konsultation zu Eckpunkten für ein gemeinsames Open-Government-Projekt des Bundes und der Länder durch und beschließt ein Steuerungsprojekt „Open Government“. Das Portal GovData.de geht, wie angekündigt, als Pilotprojekt an den Start. Die Bundeskanzlerin stimmt auf dem G8-Gipfel dem Beschluss einer Open Data Charta zu. Im Koalitionsvertrag wird der Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership beschlossen.
2014/ 2015	Die Piratenpartei scheitert mehrfach an der 5 %-Hürde.	<ul style="list-style-type: none"> Die Bundesregierung verabschiedet einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Charta (mit minimalen Verpflichtungen). Im Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ ist nicht mehr die Rede von Open Government. Unter Open Data wird nur die Umsetzung der G8-Charta erwähnt. Im Januar 2015 geht das Portal GovData auf der Basis eines Staatsvertrags nur mit einigen Bundesländern in den Regelbetrieb.
2016/ 2017	Die Piratenpartei verfehlt den Wiedereinzug in das Berliner Abgeordnetenhaus und die Landtage im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> Im Frühjahr 2017 wird ein Open-Data-Gesetz verabschiedet, das keine Veröffentlichungspflichten vorsieht und auch keinen Bezug zum weiterbestehenden Informationsfreiheitsgesetz des Bundes hat. Die Bundesregierung tritt der Open Government Partnership bei und kündigt einen Nationalen Aktionsplan bis Juni 2017 an. Unter der Federführung der OKF wird eine Liste mit Vorschlägen überreicht. Das BMI selektiert stark. Anfang Juli ist noch kein Aktionsplan veröffentlicht. In der Erklärung zum Digitalgipfel der Bundesregierung im Juni 2017 kommen die Worte Open Government und Open Data nicht vor.

Tab. 1: Timeline von Anstößen und Maßnahme zu Open Government auf Bundesebene

IT-Gipfel 2010 in der Ludwigshafener Erklärung zum Digitalgipfel 2017 die Worte Open Government und Open Data nicht mehr vorkommen und das Wort „Transparenz“ nur im Zusammenhang mit dem Vertrauen der Verbraucher in digitale Produkte.⁸

Die Open-Government-Befürworter setzen große Hoffnungen in einen Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership. Sie glauben, dass die damit verbundene Verpflichtung zu einem alle zwei

Jahre mit der Zivilgesellschaft zu erstellenden Nationalen Aktionsplans (NAP) dazu führen wird, ihre Ideen schrittweise umzusetzen. Der Prozess zur Erstellung des ersten NAP in diesem Jahr lässt allerdings nicht erwarten, dass sich der soeben geschilderte Abwärtstrend umkehren lässt. Und das liegt nicht, wie gerne behauptet wird, in erster Linie an einer beharrlichen, überkommenen Verwaltungskultur, sondern an der mangelnden Qualität der Vorschläge und einer Reihe von Irrtümern dieser Gruppierung.

Der Nationale Aktionsplan „Open Government Partnership“

Die Halbherzigkeit der Bundesregierung, aber auch die politische Naivität und die mangelnde Fundierung der Ideen und Forderungen der Open Government Gruppierung können gut am Beispiel der Vorschläge zum ersten Nationalen Open

⁸ Ludwigshafener Erklärung, S. 5, <http://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Digital-Gipfel/Publikation/2017/ludwigshafener-erklarung.html>.

Übergreifende Themen	Ressortbezogene Themenfelder
1. Offene Daten	9. Offener Haushalt und Offene Finanzen (Open Budget)
2. Informationsfreiheit und Transparenz	10. Offene Vergabe (Open Contracting)
3. Bürgerbeteiligung, Zusammenarbeit und Bürgerschaftliches Engagement	11. Offene Außenpolitik (Open Diplomacy)
4. Zukunftsdialoge	12. Offene Entwicklungspolitik (Open Aid)
5. Innovationsmanagement und Open Innovation	13. Offene Justiz
6. Datenschutz	14. Offenes Parlament
7. Schutz, Sicherheit und Risiko von IT-Systemen im Open Government	15. Offene Energiepolitik
8. Kompetenzaufbau und Qualifizierung	16. Offene Gesundheitspolitik
	17. Offene Bildungspolitik (Open Education)
	18. Offene Wissenschaftspolitik (Open Science)
	19. Offene Mobilität: Offene Transport- und Verkehrspolitik
	20. Offene Innenpolitik
	21. Offene Sicherheits- und Verteidigungspolitik
	22. Offene Wirtschaftspolitik
	23. Offene Gesellschaftspolitik
	24. Offene Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik und offener Verbraucherschutz
	25. Offene Klima- und Umweltpolitik
	26. Offene Kulturpolitik
	27. Digitale Offenheit im Arbeitsalltag von Verwaltungsbehörden
	28. Offene Software und freie Software:
	29. Open Government und der OGP Prozess in Deutschland
	30. Transparenz von KI und Algorithmenkontrolle

Tab. 2: Liste der von der OKF dem BMI übermittelten Vorschläge der Zivilgesellschaft für den ersten Open Government Aktionsplan 2017-2019 mit 270 Vorschlägen zu 30 Themen (Quelle: https://opengovpartnership.de/files/2017/05/170323_Zivilgesellschaftliche_Empfehlungen_NAP_OGP.pdf)

Government Aktionsplan und der Reaktion des BMI dargestellt und geprüft werden.

Seit Jahren hat ein bunter Mix aus Idealisten unterschiedlicher Herkunft dafür gekämpft, dass Deutschland der Open Government Partnership beitrifft, einer 2011 gegründeten internationalen Plattform von Regierungen und anderen Organisationen, die ihre Verwaltung offener, verantwortungsvoller und responsiver machen wollen („domestic reformers, committed to make their governments more open, accountable and responsive to citizens“).⁹ Der Arbeitskreis beschreibt sich selbst als „ein offener Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaftsvertretern und interessierten Einzelpersonen. Im OGP-Arbeitskreis sind Expertinnen und Experten aus allen Dimensionen von Open Government vertreten. Die Mitglieder des Arbeitskreises verbindet die gemeinsame Überzeugung, dass eine gestaltende Beteiligung/Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an der Open Government Partnership einen Kulturwandel zu mehr Offenheit, Transparenz, Bürgerbeteiligung und

damit eine Stärkung der repräsentativen Demokratie und ihrer Handlungsfähigkeit zur Folge hat.“¹⁰

Der Beitritt war bereits 2013 im Koalitionsvertrag vereinbart, wurde aber erst im Dezember 2016 vollzogen. Mit der Unterschrift hat sich die Bundesregierung zur Erstellung eines Aktionsplanes verpflichtet, der zusammen mit der Zivilgesellschaft erstellt werden soll. Im Februar 2017 hat das BMI zu einem Dialog eingeladen. Daran haben rund 60 Initiativen und Organisationen teilgenommen, zu zwölf vorgegebenen Themen Ideen auf Pinnwände geschrieben und dabei auch diskutiert. Die Open Knowledge Foundation war mit der Organisation und Auswertung betraut und hat im März die in der Veranstaltung gesammelten Kärtchen zu 270 Vorschlägen zusammengefasst und in einem Dokument dem BMI übergeben.¹¹ Dieses hat im Juni die Vorschlä-

ge bewertet und 26 in die Ressortabstimmung gegeben.¹² Die für Ende Juni 2017 angekündigte Veröffentlichung des NAP ist bis zur Drucklegung dieses Beitrags Mitte Juli 2017 noch nicht erfolgt.

Die Struktur der Dialogveranstaltung und die Gliederung der Vorschläge zeigen die Beliebigkeit der Interpretation von Open Government (s. Tab. 2). Da steht Offene Software neben Offener Außenpolitik oder Transparenz von KI und Algorithmenkontrolle neben Offener Bildungspolitik, und man fragt sich, wie offen eine Offene Vergabe und eine Offene Justiz sein können. Interessanterweise wurde der Punkt 26 „Offene Zivilgesellschaft“ aus der ersten internen Zusammenfassung in der übermittelten Liste zu dem Punkt Open Government zugeordnet. Die oft fehlende finanzielle Transparenz vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen, die selbst bei gleicher Größe nicht denselben Publizitätspflichten wie Unternehmen unterliegen, wird hier nicht thematisiert.

Nach einer Bewertung des BMI haben nur 26 Vorschläge „Potential in den ersten NAP aufgenommen zu werden.“ Die anderen 90 Prozent scheiden aus weil

- 50 Empfehlungen in vorgeschlagener oder ähnlicher Form bereits existieren,
- 38 Empfehlungen mittelfristig für eine Aufnahme nicht geeignet sind, da sie übergreifende Zuständigkeiten adressieren,
- für sieben Empfehlungen Gesetzesänderungen notwendig wären,
- für 112 Empfehlungen erhöhter Erklärungs- bzw. Diskussionsbedarf besteht.

Die 26 Vorschläge, die nun in die Ressortabstimmung gehen, haben überwiegend symbolischen Charakter und können vom BMI in eigener Zuständigkeit organisiert werden (z.B. Aktiver Austausch mit anderen OGP-Ländern zu Datenschutzmaßnahmen bei offenen Daten) oder an vorhandenem anschließen, wie die Bereitstellung von weiteren öffentlichen Datenbeständen in allen Bundesministerien, der Durchführung von weiteren

9 <https://www.opengovpartnership.org/>. Vgl. auch die deutschsprachige Broschüre http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/ExterneLinks/DE/Download/Broschuere_der_OGP.pdf?__blob=publicationFile&v=1

10 <https://opengovpartnership.de/ueber-uns/>.

11 AK AGP 2017.

12 BMI 2017.

Zukunftsdialogen in den Jahren 2018-2020. Aussortiert wurden alle Vorschläge, die andere Resorts betreffen – bis auf einige Vorschläge zur Entwicklungs- und Verkehrspolitik – und alle, die Bundesländer-Abstimmungen erfordern oder die Kommunen betreffen. Ebenso wurden die Vorschläge zur dringend notwendigen finanziellen Aufstockung für das nationale Govdata-Portal nicht berücksichtigt, weil dafür keine Mittel in den Haushalt eingestellt wurden. Unter diesen Einschränkungen sind die versprochenen Verbesserungen allerdings kaum zu erwarten. Die starke Reduzierung liegt nicht nur an mangelndem Durchsetzungswillen des BMI, sondern auch an der Qualität der Vorschläge. Diese Einschätzung soll an zehn Kritikpunkten verdeutlicht werden.

Zehn Kritikpunkte

Der Arbeitskreis – Zivilgesellschaft, soziale Bewegung oder digitale Glaubensgemeinschaft?

Göttrik Wewer hat den Mitgliedern im Arbeitskreis vorgeworfen, dass sie vorgeben, sich für die Belange der Bürgerinnen und Bürger einzusetzen, in Wahrheit aber nur ihre eigenen Interessen verfolgen. Von Lucke, Heise und Herzog haben diesen Vorwurf fehlender Legitimation zurückgewiesen und nehmen in Anspruch, für die Zivilgesellschaft oder sogar für die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zu sprechen, auf die es in der Weiterentwicklung der Demokratie ankomme.¹³ Parallelen zu „Wir sind das Volk“ zu ziehen, finde ich anmaßend. Es ist auch nicht korrekt, die erarbeiteten Vorschläge dem BMI gegenüber als „Empfehlungen der Zivilgesellschaft“ zu bezeichnen und zu behaupten, dass damit „die Bundesregierung „die konkreten Vorstellungen der Zivilgesellschaft kennenlernen“ könne, weil viele Bereiche der deutschen Zivilgesellschaft nicht eingeladen und auch nicht gefragt worden sind.

Es handelt sich auch nicht um eine soziale Bewegung, die nach den politikwissenschaftlichen Definitionen für ihre Ziele vor allem Protestaktionen in der Öffentlichkeit organisieren. Der Arbeitskreis arbeitet hingegen mit Argumenten und konkreten technischen Gestaltungsprojekten. In der Öffentlichkeit werden er und

sein spezielles Anliegen des OGP-Beitritts kaum wahrgenommen. Der Hinweis darauf, dass nach einer repräsentativen Umfrage „fast alle Bürger eine offene Gestaltung von Politik und Verwaltung sowie ein intensivere Einbeziehung und damit wesentliche Elementen von Open Government begrüßen“, ist keine Begründung. Denn die Befragten wissen gar nicht, was speziell Open Government bedeutet. Strittig sind ja nicht die allgemeinen Ziele von Transparenz, Beteiligung und mehr Demokratie. Das wollten Dutzende von anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen schon lange vor diesem Arbeitskreis. Ihn unterscheidet von diesen anderen die Überzeugung, dass offene maschinenlesbare Daten eine unverzichtbare Vorausset-

zung für die Erreichung dieser Ziele sind. Das ist allerdings nicht erwiesen, sondern ein Glaubenssatz. Daher kann man die im Arbeitskreis zusammengeschlossenen Organisationen als eine digitale Glaubensgemeinschaft charakterisieren. Das wird deutlich, wenn man den erkenntnistheoretischen Status der Argumentationen prüft.

»Strittig sind ja nicht die allgemeinen Ziele von Transparenz, Beteiligung und mehr Demokratie. Das wollten Dutzende von anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen schon lange vor diesem Arbeitskreis.«

Welchen Status haben die Aussagen über das neue „offene“ Regierungs- und Verwaltungshandeln?

In dem Memorandum der GI wird als Ziel auch eine Offene Gesellschaft im Sinne von Karl Popper genannt.¹⁴ Wenn man sich darauf bezieht, müsste man sich bei der Formulierung von Aussagen erkenntnistheoretisch an den von ihm entworfenen Kritischen Rationalismus halten. Die Aussage, dass offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln durch Transparenz, Partizipation und Kooperation gekennzeichnet sind, ist eine Definition, die nicht

richtig oder falsch sein kann. Die Aussage, dass ein so gekennzeichnetes Regierungs- und Verwaltungshandeln anzustreben ist, ist normativ. Normative Aussagen sind nach Popper Werturteile, die wissenschaftlich nicht begründbar sind. Ob mehr direkte Demokratie wünschenswert ist oder nicht, kann mit wissenschaftlichen Methoden nicht entschieden werden. Ob Bürgerbegehren oder Volksentscheide, mit welchen Quoten in einer Verfassung eingeführt werden, entscheiden die Parlamente nach den jeweiligen Mehrheiten. Die dabei ausgetauschten Argumente über als positiv oder negativ empfundene Folgen sind hingegen einer wissenschaftlichen Überprüfung zugänglich und sollten ihr nach Popper auch unterzogen werden.

Dies geschieht über Hypothesen, Annahmen über zukünftige Sachverhalte in der Grundform „Wenn..., dann...“, die mit wissenschaftlichen Methoden überprüft werden können. Dazu gehören die Prüfung der logischen Widerspruchsfreiheit, der Vergleich mit einschlägigem vorhandenem Wissen und die empirische Überprüfung im Labor oder in der Realität. Die Aussagen in der Open Government Community darüber, was Transparenz, Partizipation und Kooperation in der Gesellschaft bewirken, können in diese „Wenn..., dann...“-Form gebracht werden. Wenn man das für die vorliegenden Behauptungen tut, werden allerdings vier Defizite deutlich, die die Schwächen der gesamten Argumentation offenbaren:

- Im Dann-Teil wechseln die Modi. Mal wird im Konjunktiv gesagt, dass die Bereitstellung Offener Daten zu einer Steigerung der Beteiligung führen kön-

¹³ Von Lucke/Heise/Herzog 2014.

ne, ein anderes Mal, dass es so kommen wird.

- Im Wenn-Teil müssen die erforderlichen Voraussetzungen vollständig genannt werden. Die stets betonten technischen und rechtlichen Bedingungen für Offene Daten mögen eine notwendige Bedingung für das Eintreten bestimmter Wirkungen sein, sind aber mit Sicherheit nicht hinreichend. Nach den weiteren notwendigen Voraussetzungen wird meistens noch nicht einmal gefragt.
- Der dritte Mangel besteht darin, dass die im „Wenn-/Dann“-Teil verwendeten Begriffe nicht so operationalisiert werden, dass sie empirisch überprüft werden können.
- Das Hauptproblem besteht jedoch darin, dass das zentrale Theorem des

gungsprozesse mit wissenschaftlichen Methoden überprüft werden. Pratchett et al. haben in einer umfangreichen Metastudie zu über hundert Partizipationsprojekten festgestellt, dass diese überwiegend in einem affirmativen Stil geschrieben seien und sprechen von einem vorherrschenden Lokalpatriotismus (Boosterism).¹⁵ Dies gilt genauso für die Forderungskataloge, Memoranden oder Gutachten zu Open Government.

Kein Rückspiegel: Man könnte einiges aus früheren technikgetriebenen Visionen lernen

Seit Computer und Computernetze in Wirtschaft und Verwaltung eingesetzt werden, gibt es etwa alle zehn Jahre anlässlich einer neuen technischen Gene-

Aktivisten glaubten, mit dem Zugang zu Technik und Informationen getreu dem Slogan „Information ist Macht“ der Counterculture mehr Macht zu verschaffen. 20 Jahre später gestand einer der Pioniere in einem Interview: „Guys, believe me: information is information and power is power“.

- In den 1980er Jahren wurde ebenfalls in Kalifornien von einer Hacker-Counterculture mit Initiativen wie dem Homebrew Computer Club oder der Peoples Computer Company die Mikrocomputer-Revolution ausgerufen, in der endlich statt Geheimniskrämerei nun Öffentlichkeit und freier Informationsfluss möglich seien. USA-weit entstanden modem-basierte Mailbox-Netze wie die kommunal ausgerichteten FreeNets. Aber auch die Friedensbewegung und die Umweltbewegung begannen sich technisch zu vernetzen.
- In den 1990er Jahren war es dann die Clinton-Gore-Administration, die mit der Metapher des Information Superhighway das WorldWideWeb für alle zugänglich machen wollte. Schwerpunkte waren (1) eine Gesetzgebung für den Internetzugang als Universal Service, (2) Digital Government um Verwaltungsdienste über das Internet bürgerfreundlicher zu machen, (3) Maßnahmen gegen den Digital Divide, um zu verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger aus finanziellen Gründen oder mangelnder Schulung die neuen Möglichkeiten nicht nutzen können, sowie (4) Wettbewerbe und Förderprogramme mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Förderung von Anwendungen für mehr Transparenz, Partizipation und Kooperation bei und durch zivilgesellschaftliche Organisationen.¹⁷

»Zu Beginn der Clinton-Gore-Initiative zum Information Superhighway hat Bill Dutton geraten, erst einmal in den Rückspiegel zu schauen, bevor man ein neues Programm startet. Das hätte dem Arbeitskreis auch gut getan.«

Kritischen Rationalismus missachtet wird, dass nämlich die Wahrheit von Hypothesen nicht bewiesen werden kann und dass wissenschaftlicher Fortschritt nur dadurch erzielt werden kann, dass versucht wird, Hypothesen zu falsifizieren. Stattdessen glauben die Befürworter, dass sie mit einzelnen Beispielen die Allgemeingültigkeit ihrer Behauptungen begründen können. Ein Bemühen um Falsifizierung ist nicht erkennbar.

Diese erkenntnistheoretischen Mängel kennzeichnen nicht nur die Open-Government-Diskussion, sondern zuvor auch schon die Partizipations- und speziell die E-Partizipationsdebatte. Die OECD hat diesbezüglich schon eine Evaluierungslücke festgestellt und kritisiert, dass es kaum Projekte gibt, in denen die behaupteten Wirkungen unterschiedlicher Beteili-

ration auch eine neue Generation von Wissenschaftlern und Aktivisten, die behaupten, dass eine umfängliche Nutzung der jeweiligen Techniken nicht nur die Effektivität von Politik und Verwaltung verbessern wird. Sie sind überzeugt, dass diese technischen Mittel auch Katalysatoren für mehr Bürgerfreundlichkeit von Verwaltungsverfahren und für mehr demokratische Teilhabe an Planungen und Entscheidungen sind.¹⁶

- In den 1960er Jahren waren es die aufkommenden Großcomputer, die als „Information Utilities“ im Time-sharing-Betrieb jedermann die Möglichkeiten des Informationszugangs ermöglichen sollten.
- In den 1970er Jahren entstand in Kalifornien eine Counterculture, die diese Ideen am Beispiel eines ausrangierten Großrechners im Community-Memory-Projekt umgesetzt hat. Die

Keine Reflektion eigener Erfahrung: Beispiel Zukunftsdialog

Zu Beginn der Clinton-Gore-Initiative zum Information Superhighway hat Bill Dutton vor diesem Hintergrund geraten, erst einmal in den Rückspiegel zu schau-

¹⁴ Popper 1957.

¹⁵ Ausführlicher Kubicek/Aichholzer 2016, S. 21f.

¹⁶ Vgl. Wagner/Kubicek 1996.

¹⁷ Vgl. ausführlicher Breiter u.a. 2007.

en, bevor man ein neues Programm startet.¹⁸ Das hätte dem Arbeitskreis auch gut getan. Ein Blick zurück hätte sich noch mehr in Bezug auf einschlägige Aktionen der Bundesregierung gelohnt. Wenn man Zukunftsdialoge empfiehlt, sollte man sich genauer ansehen, was aus dem 2012 von Bundeskanzlerin Angela Merkel veranlassten Zukunftsdialog geworden ist. Er bestand aus einem Expertendialog und einem Bürgerdialog. Auf der Internetplattform „dialog-ueber-deutschland.de“ konnten vom 1. Februar bis 15. April 2012 Vorschläge für Deutschlands Zukunft zu den drei Fragen gemacht werden „Wie wollen wir zusammenleben?“, „Wovon wollen wir leben?“ und „Wie wollen wir lernen?“. Über diese Vorschläge konnte auch abgestimmt werden. Als Anreiz zum Mitmachen hatte die Kanzlerin

leramt hat aus den über 100 Vorschlägen 24 zur Prüfung an die zuständigen Ressorts weitergegeben. Unser Vorschlag Nr. 18 für eine Bund-Länder Plattform mit Informationen zu jeweils laufenden Beteiligungsverfahren hat es auf diese Liste geschafft, mit dem Vermerk: „Nächster Schritt: Gespräch der Bundeskanzlerin mit Bundesminister Dr. Friedrich.“ Den Experten war versprochen worden: Über die Ergebnisse von Gesprächen und Prüfungen und weitere Schritte informiert der Blog des Zukunftsdialogs: www.dialog-ueber-deutschland.de. Dort sind nie Informationen über diese Vorschläge veröffentlicht worden, und es gab weder vor noch nach der Bundestagswahl eine Rückmeldung, an die Arbeitsgruppen. Jörn von Lucke hat in einer anderen Arbeitsgruppe mit deren Vorschlägen dieselbe Erfahrung

Abstand des Anteils der 60-69 Jährigen zu den 14-19 Jährigen in den 15 Jahren etwas geringer geworden ist, beträgt er bei der Altersgruppe 70+ konstant 60 Prozentpunkte. Darauf wird teilweise entgegnet, dass sich diese Lücke schließen werde, wenn die heutigen, mit dem Internet vertrauten Generationen älter werden. Dies ist nicht nur zynisch, weil die etwa elf Millionen älteren Non-Liner noch bis zu 20 Jahren leben werden. Es ist auch falsch, weil die Gründe teilweise in altersbedingten körperlichen Defiziten liegen, die auch bei den heute noch Jüngeren auftreten werden. Und die für das höhere Alter typische Zurückhaltung, Neues zu lernen und die Lebensumstände zu ändern, werden sie auch aufweisen. Nicht gegenüber den ihnen heute vertrauten Technologien, aber gegenüber den dann neuen Technologien, die heute noch niemand kennt.

»Naiv ist auch die schematische Wiederholung dieser Vorschläge über alle Politikbereiche hinweg, ohne deren unterschiedliche föderale Struktur zu berücksichtigen.«

vorab versprochen, die Autoren der zehn Vorschläge mit den meisten Stimmen ins Kanzleramt einzuladen. Allerdings hat das Ergebnis die Kanzlerin nicht erfreut. So schrieb Philipp Wittrock im Februar 2012 in Spiegel Online unter der Überschrift „Internetdialog der Kanzlerin: Hetzen, schießen, kiffen“: „Angela Merkel sucht im Web die Nähe zum Volk, doch ihr Internetdialog mit den Bürgern wird zum Tummelplatz für Radikale. Islamkritiker, Cannabis-Fans und Waffennarren verbuchen im Regierungsforum viel Zustimmung. Und ausgerechnet diese Akteure muss Merkel vielleicht ins Kanzleramt einladen.“¹⁹

Im Expertendialog habe ich in der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung zusammen mit Kollegen ein halbes Dutzend Vorschläge zur Verbesserung gemacht, die Kandidaten für das nächste Regierungsprogramm sein sollten. Das Bundeskanz-

gemacht. Mein Kärtchen mit dem Vorschlag, die Erfahrungen mit diesem Zukunftsdialog aufzuarbeiten, hat es noch nicht einmal in die Vorschlagsliste für den NAP geschafft.

Keine Berücksichtigung der Alterslücke und des demografischen Wandels

Der Vorwurf an die überwiegend jungen Aktivisten, nur von sich auf alle zu schließen, wird durch die Ignorierung der so genannten Alterslücke und des demographischen Wandels erhärtet. Zwar wird betont, niemand und vor allem nicht ganze Bevölkerungsgruppen dürften von den Vorteilen der Internetnutzung ausgeschlossen werden. Aber genau das passiert bereits. Die Alterslücke wird sichtbar, wenn man die Daten aus dem (n)Onliner Atlas der Initiative D 21 über die Internetnutzung verschiedener Altersgruppen von 2001 bis 2016 vergleicht. Während der

Kein Realitätsbezug zu den existierenden Verwaltungsstrukturen

Für fast jedes der in dem Kasten genannten ressortbezogenen Themenfelder wird standardmäßig empfohlen:

- Einrichtung von Fachgruppen von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen zu den verschiedenen Open-Government-Themen für den regelmäßigen verwaltungsinternen Austausch und die verwaltungsebenenübergreifende Erschließung des jeweiligen Themenfeldes,
- Einrichtung eines festen Forums von Verwaltung und Zivilgesellschaft zu den verschiedenen Open-Government-Themen für den regelmäßigen fachlichen Austausch mit der Zivilgesellschaft und die konzeptionelle Weiterentwicklung des Themenfeldes.

Man muss schon recht naiv sein, um dem BMI solche Vorschläge zu unterbreiten, die es dann mit den anderen Ressorts und Verwaltungsebenen abstimmen soll. Denn selbstverständlich kann das BMI in dem Aktionsplan keine Verpflichtung zur Bildung von mehr als einem Dutzend

¹⁸ Dutton 1997.

¹⁹ www.spiegel.de/politik/deutschland/internet-dialog-der-kanzlerin-hetzen-schiessen-kiffen-a-813812.html, 20.5.2013.

Fachgruppen mit Vertretern der Ländern und der Kommunen eingehen, ohne deren Zustimmung einzuholen. Selbst wenn dies versucht würde, müsste begründet werden, was diese Gruppen erreichen sollen, was die bestehenden ebenenübergreifenden Arbeitsgruppen und Institutionen nicht geschafft haben. Wenn man neue Gremien vorschlägt, weil man annimmt, dass ein bestimmtes Thema nicht hinreichend behandelt wird, muss man doch erst einmal die existierenden Gremien identifizieren, ihren Auftrag und ihre Ergebnisse prüfen und für festgestellte Defizite geeignete Vorschläge für speziell deren Überwindung machen.

Naiv ist auch die schematische Wiederholung dieser Vorschläge über alle Politikbereiche hinweg, ohne deren unterschiedliche föderale Struktur zu berücksichtigen. Bei Außen- und Entwicklungspolitik sind Arbeitskreise auf Bundesebene strukturförmig. Aber wenn man dasselbe Format für die Bildungs- oder Kulturpolitik vorschlägt, müsste das BMI nicht nur auf der Seite der Verwaltung 16 Länderministerien einladen, die mit Sicherheit keinen Anlass für noch eine Runde mit dem Bund und speziell dem BMI sehen. Auch auf der Seite der Zivilgesellschaft kann so etwas nicht funktionieren, weil es mit Sicherheit mehr als 1000 zivilgesellschaftliche Organisationen im Kulturbereich gibt. Wer wählt aus, wer eingeladen wird? Wie und von wem soll eine Agenda erstellt werden? Wie und von wem sollen Vorschläge bewertet und für eine Vertiefung oder Projekte ausgewählt werden?

Keine Kriterien und Regeln für Selektion und Schließung

Offenheit klingt gut. Offenheit eines Prozesses ist auch gut, wenn es darum geht, dass sich zu Beginn eines Prozesses, jeder, der ein Interesse daran hat, einbringen kann. Wenn dieser Prozess zu einem Ergebnis führen soll, wird seine Moderation dann allerdings schwierig.

Das offene Format, wie es bei der Sammlung der Empfehlungen für den NAP praktiziert wurde, hat sich als nicht zielführend erwiesen. Dort konnte jeder zu jedem Thema, sagen, was er für richtig und wichtig hält. Die gesammelten Äußerungen wurden dann etwas selektiert und

Stand Mai 2017	Dokumente	Datensätze	Apps	Verwertungsquote
Bremen*	59.500	178	38	21,3 %
Hamburg **	62.327	4.948	14	0,2 %
Berlin****	610	580	50	9,8 %
Wien****	10	324	222	68,5 %

Tab. 3: Verwertungsquote von Daten auf vier Portalen

Legende: *<http://transparenz.bremen.de/daten-1467>; **http://suche.transparenz.hamburg.de/?q=&sort=score+desc%2Ctitle_string+asc&esq_not_all_versions=true; ****<https://daten.berlin.de/anwendungen?page=2>

strukturiert und an ein Referat im BMI weitergegeben, das nach vorher nicht genannten Kriterien auswählt, was in die Ressortabstimmung gegeben wird.

Wenn ausgewogene Ergebnisse im Sinne der unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Teilgruppen entstehen sollen, wenn sie gar zu qualitativ besseren und stärker legitimierten Entscheidungen führen sollen, muss eine anfängliche Offenheit zu einem bestimmten Zeitpunkt nach klar definierten und von allen akzeptierten Regeln geschlossen werden. Bei Open-Source-Projekten mag es unter den Beteiligten weitgehend gleich gerichtete Ziel und ein gemeinsames Grundverständnis geben. Das ist jedoch bei keinem der ressortbezogenen Themen der Fall. Daher brauchen die Arbeitsgruppen Regeln für die Bewältigung von Zielkonflikten. Wer aber soll die festlegen? Es wäre nützlich, sich einmal im Kulturbereich Konferenzen anzuschauen, bei denen über Förderprogramme, Kriterien und Quoten gestritten wird oder die seit langem bestehenden Runden Tische im Zuge der Agendaprozesse.

Keine fundierten Wirkungsketten und Evaluationskonzepte

Nach den Prinzipien des Popperschen Kritischen Rationalismus und dem Format von Hypothesen als Wenn-Dann-Aussagen sollte für jede geforderte Maßnahme und die damit angestrebten Ziele möglichst genau beschrieben werden, welche Bedingungen zur Zielerreichung erforderlich sind. Da diese Wirkungen oft über andere Maßnahmen vermittelt entstehen, kann man von Wirkungsketten sprechen, Dringend erforderlich ist dies für die in mehreren Empfehlungen erhobene Forderung nach offener Bereitstellung immer weiterer Daten aller Behörden auf allen Ebenen („open by default“). Dies ist mit erheblichem Aufwand verbunden.

Im Falle der Umsetzung des Hamburger Transparenzgesetzes mit einmaligen Investitionen von rund fünf Mio. Euro und laufenden jährlichen Betriebskosten von mehr als einer Mio. Euro.²⁰ Da ist es schon erforderlich, genauer darzulegen, wie die damit ermöglichte größere Transparenz der Bürgerinnen und Bürger oder eine wirtschaftliche Wertschöpfung genau entstehen sollen, und das in einer Art und Weise, die später im Rahmen einer Evaluation auch empirisch anhand von Zahlen überprüft werden kann. Der Stand der Argumentation bei den beiden Hauptteilen Transparenz und Wertschöpfung ist total unterschiedlich, aber gleichermaßen unbefriedigend:

- In Bezug auf das immer wieder genannte Transparenzziel habe ich in dieser Zeitschrift zusammen mit Andreas Breiter die vielen offenen Fragen zu den Wirkungsbeziehungen systematisiert und eine OGD-Wirkungskette in Bezug auf verschiedene Transparenzziele vorgeschlagen.²¹ Das bisher ungelöste Problem für eine empirische Überprüfung besteht darin, dass die verwendeten Begriffe nicht operationalisiert sind. Trotz ständiger Verwendung des Wortes gibt es aus der Open-Government-Community keinen einzigen Vorschlag, wie man Transparenz bei wem wie messen kann und soll. Wir befinden und hier erkenntnistheoretisch noch im Vorfeld wissenschaftlicher Hypothesenbildung.
- Ganz anders sieht es aus in Bezug auf die wirtschaftliche Begründung und die in Aussicht gestellten Wertschöpfungs- und Wachstumseffekte. Hier gibt es jede Menge Zahlen, die jedoch auf abenteuerliche Weise errechnet worden sind. Sie haben es sogar bis in die Begründung des Open-Data-Gesetzes ge-

²⁰ Bürgerschaft 2013.

²¹ Breiter/Kubicek 216, S. 293.

schaft. Dort wird angeführt, dass „Daten in digitaler Form ... immer wieder als der „Treibstoff der Zukunft“ oder als das „neue Öl“ bezeichnet“ werden. Als Beleg wird auf eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung verwiesen, nach der „der volkswirtschaftliche Effekt der wirtschaftlichen Nutzung offener Daten auf mindestens 12,1 Milliarden Euro in den kommenden zehn Jahren geschätzt wird.“²² Nach einem anderen Bild von EU-Kommissarin Neelie Kroes verfügen die Verwaltungen mit ihren Daten über Goldminen, die durch die Bereitstellung als Offene Daten gehoben werden müssten, um wirtschaftliches Wachstum anzustoßen.²³ Ich habe diese Verheißungen an anderer Stelle mit den Versprechungen der Goldmacher unter den Alchemisten verglichen, die den Fürsten versprochen hatten, aus Sand Gold zu machen. Es ist hier kein Platz, um die Unsinnigkeit der häufig verwendeten Formeln zur Berechnung der wirtschaftlichen Effekte nachzuweisen. Kurz erwähnt werden soll jedoch eine Schweizer Studie, nach der die unentgeltliche Bereitstellung und der Verzicht auf bisher erhobene Gebühren sich lohne, weil mit den bereitgestellten Daten so viele Apps entwickelt werden und die Entwickler damit so hohe Umsätze erzielen, dass die darauf erhobenen Steuereinnahmen die Bereitstellungskosten übersteigen.²⁴

Ein erster Schritt zu einer empirischen Überprüfung der beiden Wirkungsmodelle soll hier erfolgen. Beide Effekte treten nur ein, wenn aus den bereitgestellten Daten Apps entwickelt werden. Schaut man sich an, wie viele Apps tatsächlich im Verhältnis zu den bereitgestellten Daten auf den jeweiligen Portalen zu finden sind, ist die Verwertungsquote sehr niedrig.

Hamburg zwar mit seinem weitgehenden Transparenzgesetz ein um das Zehnfache größtes Datenangebot der vier Stadtstaaten, aber im Verhältnis dazu die wenigsten Apps auf dem Transparenzportal. Selbst wenn woanders noch zehnmal so viele Apps auf der Basis dieser Daten zu finden sein sollten, läge die Verwertungsquote bei zwei Prozent. Das heißt 98 Prozent der Datensätze werden nicht genutzt. Eine solche geringe Verwertungsquote ist keine deutsche Besonderheit. Najafabadi und Luna-Reyes berichten, dass im Juni

2016 auf dem offiziellen Datenportal der USA data.gov zwar 183.000 Datensätze aber nur 100 Anwendungen zu finden waren, die diese Daten verwenden.²⁵ Das ist weniger als ein Promille. Wien hat eine mit Abstand höhere Verwertungsquote bei relativ wenigen, aber im Vorfeld mit Entwicklern abgestimmten Datensätzen. Das Gegenteil von Open by Default.

Nur die Sonnenseiten der Digitalisierung

Wer ist nicht dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger besser über das Regierungs- und Verwaltungshandeln informieren und einmischen können – wenn sie es wollen. Aber diesen – möglichen und voraussetzungsvollen – positiven Effekten einer technisch offenen Digitalisierung von Po-

Dasselbe gilt für Hassreden, mit denen bei Online-Konsultationen zu rechnen ist.

Drei Säulen auf falschem Fundament und ohne tragfähige Statik

Die ganze Architektur und Statik des Open-Government-Modells trägt nicht. Die in Abbildung 1 wiedergegebene Annahme, dass Offene Daten das Fundament für mehr Transparenz, Partizipation und Kooperation sind, ist falsch und falsifiziert. Es wurde schon eingewendet, dass die Nutzung des Internet und anderer mobiler Technologien bestenfalls eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung sein können. Auch die weitergehende Hypothese, dass es bei allen Open-Government-Maßnahmen auf die Nutzung des Internet und mobi-

»Die meisten Prozesse der Teilhabe, die wirklich wichtig für die meisten Menschen sind, finden aus guten Gründen außerhalb des Netzes statt und haben so gut wie nichts mit maschinenlesbaren Daten zu tun.«

litik und Verwaltung stehen zum einen technische Risiken einer größeren Verletzlichkeit gegenüber und zum anderen der Missbrauch für die entgegengesetzten Ziele. Wenn man die Entwicklung der Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Internet in den letzten Jahren anschaut, überwiegen eindeutig die so genannten Sicherheitspakete mit immer neuen Überwachungsrechten und -techniken. Die Diskussion über die Verschlüsselung von WhatsApp ist nur ein Beispiel. Und es gibt gute Gründe, dass kritische politische Diskussionen auch vertraulich geführt werden können. Es ist nicht erwarten, dass diese Überwachungsrechte der Polizei und der Nachrichtendienste durch ein späteres Offenes Regierungshandeln zurückgenommen werden. Daher ist es unredlich, diese Problematik auszublenden und nur Visionen für die Sonnenseite zu entwerfen.

ler Technologien ankomme, ist widerlegt und lenkt die notwendigen Maßnahmen für mehr Beteiligung und Demokratie in die völlig falsche Richtung. Die Prozesse, die wirklich wichtig für die meisten Menschen sind, finden teilweise aus guten Gründen außerhalb des Netzes statt und haben so gut wie nichts mit maschinenlesbaren Daten zu tun:

- Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im Infrastrukturbereich, bei denen durch den Bau von Straßen oder

²² <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/open-data-gesetz.html>

²³ EU-Kommission 2012.

²⁴ Vgl. zu dieser und anderen Studien ausführlicher Kubicek 2017 mit einer Wirkungskette zu den wirtschaftlichen Effekten.

²⁵ Najafabadi/Luna-Reyes 2017, S. 2711.

Stromtrassen der Wert der Grundstücke von Anwohnern sinkt oder sich die Betroffenen Sorgen um die Gesundheit und Sicherheit ihrer Kinder wegen Lärm, Abgasen oder Strahlungen machen, werden auch in Zukunft in Bürgerversammlungen stattfinden, weil die Online-Verfahren keine akzeptierte Konfliktbewältigung erlauben. Ich habe einen über mehrere Jahre dauernden Beteiligungsprozess an der Planung der Schließung einer Autobahnücke begleitet und evaluiert.²⁶ Die Visualisierung des Trassenverlaufs mit einem interaktiven Video hat viel zur Versachlichung der Debatte beigetragen. Aber die Frage, wo für die betroffenen Landwirte eine Unterführung oder Überführung geplant werden soll, was dies für die Lärmbelastung der Anwohner und den Schutz bedrohter Tiere bedeutet und welche Kompromisse zwischen diesen unterschiedlichen Interessen möglich sind, konnte nur in mehreren Versammlungen mit den Betroffenen, den Planern und verschiedenen Gutachtern anhand dieser Visualisierung geklärt werden. Daten mussten dazu übrigens nicht einfach bereitgestellt werden, sondern in aufwendigen Erhebungen von Gutachtern erst erhoben werden. An den Rohdaten war dabei niemand interessiert, sondern nur an der Abschätzung der Folgen.

- Gesellschaftliches Engagement und Teilhabe, Partizipation und Kooperation in Angelegenheiten, die größeren Teilen der Bevölkerung wichtig sind und das Leben wirklich verändern können, finden auch bei der jungen Generation nicht in erster Linie im Netz und erst recht nicht auf der Basis von Daten statt, sondern im sozialen Miteinander auf der Basis von Empathie. Die Stiftung Digitale Chancen hat zusammen mit Facebook in diesem Jahr zum vierten Mal den Wettbewerb Smart Hero Award durchgeführt.²⁷ In den vier Jahren haben rund 600 Initiativen ihre Projekte eingereicht, die alle Social Media nutzen, aber stets nur dazu, um den Kontakt zwischen Menschen für Aktionen im sozialen Miteinander zu vermitteln und über die jeweiligen Maßnahmen zu berichten, um andere zum Mitmachen zu motivieren. Dies ist offensichtlich bei Flüchtlingsprojekten, gilt aber auch für Projekte, die

Verständnis für die Situation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen vermitteln. Das geschieht nicht mit statistischen Daten, sondern mit Fotos und kurzen Videos.

Eine etwas zynische Bemerkung kann ich mir zum Schluss dieser Kritik-Liste nicht verkneifen. Die Open-Government-Befürworter berufen sich gerne auf die Obama-Administration und deren Leistungen in Bezug auf Transparenz, Partizipation und Kooperation. Doch die Ergebnisse nach acht Jahren sind weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Obamas Entscheidung, jemanden zum Staatsfeind zu erklären, der wirklich zu Transparenz beigetragen hat, kann man als Abweichung

Democracy laufenden Bemühungen. Die Veröffentlichung von Daten ist noch kein Erfolg, sondern zunächst nur eine Hypothek, von der bezweifelt werden muss, ob sie jemals abgetragen werden kann. Die mangelnde Erfolgsaussicht liegt an der grundlegenden Fehleinschätzung, dass Technik ein maßgeblicher Ermöglicher von komplexen sozialen Phänomenen wie Transparenz, Partizipation und Kooperation auf höherem demokratischem Niveau sei und dass man diese Verbesserungen in allen gesellschaftlichen Bereichen auf dieselbe Weise über die Bereitstellung von Daten erreichen könne. Meine Erfahrung in den letzten 20 Jahren mit Maßnahmen zum Zugang zu Verwaltungsinformatio-

»Open Government als Ansatz einer digitalen Glaubensgemeinschaft hat keine Chance, die Wege zu mehr Transparenz, Partizipation und Kooperation besser verständlich zu machen, zu planen und in der Praxis mehr zu bewirken als die bisherigen unter E-Participation und E-Democracy laufenden Bemühungen.«

von den eigenen Zielen bewerten. Nun zeigt sein Nachfolger fast täglich ein niedriges Maß an Transparenz. Kein anderer Präsident lässt die Öffentlichkeit so konkret und aktuell an seinen politischen Überlegungen und Handlungen über Twitter teilhaben. Ist seine Politik deswegen gut?

Was ist zu tun?

Die Herausgeber haben darum gebeten, auch Empfehlungen zu geben, was auf dem jeweiligen Themengebiet zu tun ist. Für Open Government ist meine Empfehlung ganz kurz: Nichts. Nach meiner Überzeugung hat dieser Ansatz einer digitalen Glaubensgemeinschaft keine Chance, die Wege zu mehr Transparenz, Partizipation und Kooperation besser verständlich zu machen, zu planen und in der Praxis mehr zu bewirken als die bisherigen unter E-Participation und E-

nen, mit Bürgerbeteiligung online und offline und verschiedenen Kooperationsprojekten haben zu der Erkenntnis geführt, dass diese Maßnahmen in hohem Maße kontextabhängig sind und nur zu einem Erfolg führen, wenn sie organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und auch technisch in den jeweiligen Kontext eingebettet werden. Nach der Analyse vorhandener Evaluationskonzepte für E-Partizipation kommen Georg Aichholzer und ich zu der Überzeugung, dass man solche Projekte nicht nach denselben Kriterien bewerten darf, sondern dass vielmehr eine doppelte Relativitätstheorie zu angemessenen Verfahren führt²⁸: Jedes Evaluationsprojekt verfolgt im Detail unterschiedliche

²⁶ Kubicek 2015.

²⁷ <https://www.smart-hero-award.de/>.

²⁸ Kubicek/Aichholzer 2016, S. 38.

Ziele und bewegt sich in einem anderen Umfeld. Dies ist bei der Planung von Evaluationskriterien zu beachten. Jedes Partizipations- oder Kooperationsprojekt ist ein Unikat, ein Expedition in ein stets teilweise unbekanntes Terrain.

Aus diesen Erfahrungen weiß ich auch, dass wir mit Design-Workshops nicht weiterkommen, wenn dort ohne Kenntnis der Strukturen eines Politikfelds Ideen generiert werden, wie es die Verantwortlichen für ein Themenfeld in ihrer Praxis besser machen sollten. Besser fahren wir, wenn wir wie Ethnologen gut vorbereitet vor Ort erkunden, warum bestimmte verfolgte Ziele nicht erreicht worden sind, und wie man dabei helfen kann, Hindernisse zu überwinden. Und diese Hindernisse sind in der Tat vielfältig, haben aber selten was mit Daten zu tun. Daher noch einmal: Die Kritik an Open Government richtet sich nicht gegen die Ziele, sondern gegen den falschen propagierten Weg. Von dieser Kritik trifft einiges auch auf die Arbeiten im Bereich E-Participation und E-Democracy zu. An deren Verbesserung sollte gearbeitet werden.

Literatur

AK OGP – Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland. (2017): Zivilgesellschaftliche Empfehlungen für den nationalen Aktionsplan Open Government Partnership, Berlin, März 2017; https://opengovpartnership.de/files/2017/05/170323_Zivilgesellschaftliche_Empfehlungen_NAP_OGP.pdf.

BMI (2010): Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung. Berlin: Bundesministerium des Innern; <http://www.verwaltung-innovativ.de>.

BMI (2014): Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8. Berlin.

BMI (2017): Ideen der Zivilgesellschaft zum OGP Aktionsplan. Schreiben vom 30. Mai 2017; https://opengovpartnership.de/files/2017/06/Antwort_Bewertungsergebnis_OGP_Ideen_ZivilG_170530.pdf.

Breiter, A./Beckert, B./Hagen, M./Kubicek, H. (2007): Staatliche Initiativen zur Förderung der Informationsgesellschaft. Multimedia-Pilotprojekte in Deutschland und den USA in ihrem politischen Kontext. Wiesbaden

Breiter, A./Kubicek, H. (2016): Offene Verwaltungsdaten und Verwaltungstransparenz; in: *Verwaltung & Management*, 22. Jg., S. 283-295.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012 „Erlass eines Hamburgischen

Transparenzgesetzes“ (Ziffer 2 der Drucksache 20/4466); <http://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/42531/stellungnahme-des-senats-zu-dem-ersuchen-der-b%C3%BCrgerschaft-vom-13-juni-2012-%E2%80%99Erlass-eines-hamburgischen-transparenzgesetzes%E2%80%99C-ziffer-2-der-drucksache.pdf>.

Dutton, W. H. (1997): Multimedia Visions and Realities; in: Kubicek, H./Dutton, W. H./Williams, R. (Hrsg.): *The Social Shaping of Information Superhighway. European and American Roads to the Information Society*. Frankfurt/New York: Campus 1997, S. 133-155.

EU-Kommission (2011): Pressemitteilung „Digitale Agenda: Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine“ Brüssel, 12. Dezember 2011; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_de.htm.

GI – Gesellschaft für Informatik (2012): Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government). Positionspapier der Fachgruppe Verwaltungsinformatik und des Fachbereichs Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung der Gesellschaft für Informatik; <http://fb-rvi.gi.de/fileadmin/gliederungen/fg-vi/FGVI-121016-GI-PositionspapierOpenGovernment.pdf>.

Hajafabadi, M.M./Luna-Reyes, L.F. (2017): Open Government Data Ecosystems: A Closed-Loop Perspective. *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on Systems Sciences*, S. 2711-2720; <http://hdl.handle.net/10125/41483>.

Internet & Gesellschaft Collaboratory (2010): Staatskunst. Bessere Politik durch Open Government? Abschlussbericht, Berlin.

IT-Planungsrat (2016): 1. Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ zu Teil II – Anwendungsszenarien und Referenzarchitektur für E-Partizipationswerkzeuge. 29. August 2016; http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Projekte/Zwischenbericht_OpenGovernment.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Klessmann, J. et al. (2012): Open Government Data in Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin.

Kubicek, H. (2017): Open by default oder Open by demand? Teil 1: Über neue Goldmacher und eine komplexe Wertschöpfungskette, Teil 2: Eine Schätzung für die Schweiz ist nur scheinbar besser, Teil 3: Grundsätzliche Irrtümer und eine Lösung mit Augenmaß, in *Society Bite*, Wissenschaftsmagazin des BFH-Zentrums Digital Society, März 2017, <https://www.societybyte.swiss/2017/03/01/open-by-default-oder-open-by-demand-teil-i/>

Kubicek, H. (2015): Vorbild für umfassende und transparente Information – Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Bürgerdialog A 33 Nord, Gütersloh, http://www.ifib.de/publikationsdateien/Evaluationsbericht_Buergerdialog_A33Nord_2015.pdf.

Kubicek, H./Aichholzer, G. (2016): Closing the Evaluation Gap in e-Participation Research and Practice. In: Aichholzer, G./Kubicek, H./Torres, L. (Hrsg.): *Evaluating e-Participation. Frameworks, Practice, Evidence*, Heidelberg u.a., S. 11-45.

Office of the President (2009): Memorandum for the Heads of Executive Department and Agencies. Subject: Transparency and Open Government. In *General Services Administration*:

Transparency and Open Government, Inter-governmental Solutions Division, GSA Office of Citizens Services and Communications, Washington D.C.

Popper, K. (1957): *Die Offene Gesellschaft und ihre Feinde*. Teil 1, München

von Lucke, J./Geiger, C. (2010): *Open Government Data*. Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, Friedrichshafen.

von Lucke, J./Heise, C./Herzog, C. (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Göttrick Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP). In *Verwaltung & Management*, 20. Jg., S. 187-198.

Wagner, H./Kubicek, H. (1996): *Community Networks und der Information Superhighway*. Von der Counterculture zum Mainstream; in: Kleinsteuber, H. J. (Hrsg.): *Der „Information Superhighway*. Amerikanische Visionen und Erfahrungen. Wiesbaden, S. 202-235.

Wewer, G. (2014): Im eigenen Interesse? – Deutschland und die Open Government Partnership, in: *Verwaltung & Management*, 20. Jg., S. 171-186, http://www.vum.nomos.de/fileadmin/vum/doc/Aufsatz_VM_14_o4.pdf.