

Einführung – zur Lektüre dieses Bandes

Ralf Laumer

Das Thema beziehungsweise das Konzept Open Government findet mittlerweile auf unterschiedlichen Ebenen Interesse und Anwendung. Etliche Kommunen in ganz Deutschland beschäftigen sich in vielfältigen Zusammenhängen mit dem Konzept des Open Governments. Dasselbe gilt für die kommunalen Spitzenverbände. Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in der internationalen Open Government Partnership, und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat nach dem Projekt Modellkommunen Open Government mit den Regionalen Open Government Laboren aktuell das zweite Modellprojekt in der Umsetzung, das sich mit den Potenzialen des Open Governments auf kommunaler oder regionaler Ebene beschäftigt. Das Konzept des Open Governments, des offenen Verwaltungshandelns, beschäftigt mehr und mehr auch die Wissenschaft sowohl an als auch jenseits der Verwaltungshochschulen. Dasselbe gilt für die Bürger*innen-Beteiligungsszene, wie zum Beispiel das Thema der Jahrestagung 2021 der Allianz vielfältige Demokratie in Marburg zeigt. Es bewegt sich also etwas in diesem Themenfeld.

Dieser Band soll sich mit seinen Beiträgen dieser Vielfalt nähern und somit unterschiedlichen Zielgruppen Zugänge zu einem Konzept der Organisation der Co-Kreation von Verwaltung und Gesellschaft bieten – mit einem deutlichen Schwerpunkt bei kommunalen Ansätzen. Dabei haben wir den Autor*innen etwas freiere Hand gelassen, auch bei der Länge ihrer Beiträge. Nicht alle Beiträge dieses Bandes setzen sich auf den ersten Blick mit dem Thema Open Government auseinander. Aber auch diese Beiträge beschäftigen sich mit Fragestellungen, die im Zusammenhang mit dem Thema Open Government stehen.

Vor dem Hintergrund des eben Gesagten hat sich der Herausgeber dennoch bemüht, eine Grundstruktur für diesen Band zu kreieren, unter der die einzelnen Beiträge gruppiert werden können.

Die **Grundlagen** zum Open Government hat *Katja Gollasch* in ihrem Text kompakt dargestellt und gibt sowohl eine Orientierung für diejenigen, die sich erstmals mit dem Thema beschäftigen, als auch gleichzeitig die Basis für die nachfolgenden Texte. Ihr Fazit lautet: »Um Open Government-Vorhaben in Deutschland weiter zu fördern und die Bekanntheit des Konzeptes zu steigern, bieten die Aktionspläne im Rahmen der OGP eine gute Möglichkeit. [...] Die Erfahrung der bisherigen NAP zeigt, dass zukünftig eine noch breitere Einbeziehung der Zivilgesellschaft angestrebt werden sollte, um neue Akteursgruppen einzubinden.«

Unter der Rubrik **Digitalisierung, Beteiligung und Open Government** wurden Texte zusammengefasst, die sich mit Schnittmengen-Themen rund um das Konzept Open Government befassen.

Mario Wiedemann und *Tobias Bürger* befassen sich mit dem Projekt Musterdaten-katalog. »Der Musterdaten-katalog ist ein Projekt, das von Anfang an unter Mitwirkung vieler Akteur:innen aus der Verwaltung und der Zivilgesellschaft entwickelt wurde. Somit ist der Musterdaten-katalog nicht nur als »Produkt« ein Beispiel für Open Government, weil er kommunale offene Daten zugänglich macht, sondern auch in seinem Zustandekommen an den Grundsätzen von Open Government ausgerichtet: Partizipation und Transparenz.«

Jörg Sommer beschäftigt sich mit dem Komplex der digitalen Kompetenz und breiter Beteiligung und formuliert, dass reine Datentransparenz nicht genügt. »Aus Daten muss Information werden. Daten müssen aufbereitet, gewichtet, verdichtet, verglichen werden, damit sie für möglichst viele (potenziell) Beteiligte erkennbar, verstehbar und verwertbar sein können. [...] Erst wenn Wissen, Ethik und Interessen ausbalanciert werden und die beste Lösung mit einer Prise Phantasie gefunden wurde, dann haben wir Ergebnisse, die nicht nur umsetzbar, sondern auch gesellschaftsfähig sind. Das unterscheidet uns Menschen von Algorithmen.«

Christoph Peters und *Matthias Billert* schildern praktische Erfahrungen aus der Entwicklung und Implementierung einer Beteiligungsplattform.

Und formulieren: »Hierbei gilt es, den Bürger*innen Selbstwirksamkeit zu ermöglichen, indem sie aktiv an Entwicklung der Plattform mitwirken und einen eigenen Beitrag leisten. Auf diese Weise kann auch die Akzeptanz eines Online-Beteiligungs-Angebots erhöht werden.«

Susanna Maier, die sich als Gründerin und Entwicklerin intensiv mit der Beteiligung von Jugendlichen beschäftigt, formuliert vor diesem Hintergrund: »Open Government braucht vor allem eine offene Community und interaktive Formate. [...] Digitale Bürgerbeteiligung wirkt bei jungen Menschen große Fragezeichen auf, weil die Gestaltung der bisherigen Plattformen nicht ansprechend genug ist und der Bekanntheitsgrad der Plattformen sehr gering ausfällt.« Wer also meint, dass digitale Beteiligung generell auf eine größere Affinität bei digital aufgewachsenen Menschen, gewinnt hier eine neue Perspektive.

Peter Karl Klinger hat einen pointierten Beitrag zur Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetz verfasst, der vielleicht auch Widerspruch generiert. Klinger kennt sich im Thema gut aus, und nicht zuletzt deshalb kann sein Beitrag zur Diskussion und zur Optimierung von Prozessen und Entwicklungen beitragen. Klinger formuliert: »Die zentrale Fragestellung, die es zu beantworten gilt, ist, ob die Umsetzung von OZG und Registermodernisierung schneller, nutzerfreundlicher und mit erheblich weniger Aufwand realisiert werden kann, wenn die für OZG Services notwendigen dezentrale Fachverfahrens-Landschaft der kommunalen Gebietskörperschaften vereinheitlicht würde.«

Open Government in der kommunalen Praxis – hier finden sich tatsächlich die Texte, in denen aus Kommunen konkrete Open Government-Erfahrungen geschildert werden.

Kristina Schade und *Matthias Neutzner* berichten als Projektverantwortliche über die Regionalen Open Government Labore, ein Modellprojekt des Ministeriums des Innern, für Bau und Heimat. In diesen »soll in einer Laborsituation konkret erprobt werden, wie die Zusammenarbeit zwischen kommunaler Verwaltung und Zivilgesellschaft organisiert und durchgeführt werden kann, um regionale Ziele spürbar voranzubringen.« Eine offene und nahbare Verwaltung, die Bürgerinnen und Bürger als Partner betrachtet und ihre Entscheidungsfindung transparent macht, ist eine gute Voraussetzung, um auch strukturpolitische Ziele umzusetzen.

Joachim Beck, der in diesem Band mit zwei Beiträgen vertreten ist, schildert konkrete Erfahrungen aus einem grenzüberschreitenden Open Government-Projekt. Zusammenfassend wird vor diesem Hintergrund konkret vorgeschlagen, »Open Government nicht als ein normatives Modell zur Schaffung einer partizipativen Verwaltung zu sehen, sondern als eine Methode zu verstehen, mit der gerade auf der Ebene der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine größtmögliche transnationale Offenheit innerhalb gegebener nationalstaatlicher Strukturen und Verfahren entwickelt werden kann.«

Jan Porth ergänzt die internationale Perspektive Joachim Becks durch niederländische Erfahrungen und zeigt die Unterschiede zwischen niederländischen und deutschen Kommunen beim Thema offene Daten auf. »Auch in Deutschland veröffentlichen viele kommunale Gebietskörperschaften Informationen und Daten zur Arbeit von Politik und Verwaltung auf ihren Webseiten. Ein wesentlicher Unterschied zu den Niederlanden besteht darin, dass wenig zentrale Datenangebote bestehen, welche bundesweite Vergleiche von Gemeinden ermöglichen. Die Gründe hierfür liegen insbesondere in den Unterschieden zwischen den beiden politischen Systemen.«

Meike Lücke bringt in diesen Band die Perspektive des ländlichen Raums ein. Denn »anders als in urbanen Räumen sind in ländlichen Räumen die technischen Voraussetzungen für digitale Formate, speziell mit höheren Datenvolumina, wie sie beispielsweise für Videokonferenzen erforderlich sind, auch in heutiger Zeit nicht selten unzulänglich. Daher bergen digitale Formate die Gefahr, die gute Absicht einer niederschwelligen und »gerechteren« Beteiligungskultur zu konterkarieren, da durch infrastrukturelle Defizite Akteursgruppen allein durch ihren Wohn- oder Arbeitsort von Beteiligungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind. Die Beteiligungsschere, die bei anspruchsvolleren digitalen Formaten ohnehin technisch wenig affine Bevölkerungsteile ausgrenzt, driftet im ländlichen Raum mit der Benachteiligung einer weiteren Gruppe entsprechend noch stärker auseinander.«

Ruth Glörfeld und *Charlotte Busch* setzen sich auf der Basis der Erfahrungen aus dem Landkreis Marburg-Biedenkopf, einer ebenfalls ländlich geprägten Region, mit dem Verhältnis von Bürgerbeteiligung und Open Government auseinander: »Prozess- und Formatoffenheit müssen dabei immer im dyna-

mischen Verlauf von Beteiligung und Öffnung bestehen bleiben. Die Bereitschaft, in laufenden Prozessen Formate und Methoden zu hinterfragen und anzupassen, gehört zwingend dazu, wenn Politik und Verwaltung sich auf die Ideen, Wünsche und die Mitgestaltung durch die Zivilgesellschaft einlassen.«

Auch *Robert Pakleppa* ist ein Praktiker der Beteiligung und des Open Governments und formuliert: »Damit Open Government gelingt [...], müssen einerseits die wesentlichen Beteiligten, allen voran die EntscheiderInnen aus Politik und Verwaltung, zunächst überhaupt eine echte Notwendigkeit sehen, etwas Neues – einen anderen Weg der Empfehlung und Entscheidung – zu probieren«, und weist damit auf eine der Grundbedingungen gelingender Beteiligung hin.

Der *Herausgeber* schildert in seinem Beitrag ebenfalls Open Government-Erfahrungen aus dem Landkreis Marburg-Biedenkopf, fokussiert sich aber eher darauf, was es innerhalb der Struktur Kreisverwaltung braucht, damit das Thema in der Verwaltung ankommt, und auch, wie man Open Government intern umsetzen kann zwecks Weiterentwicklung der Organisation(s-kultur).

Unter **Perspektiven** geht es noch einmal sehr deutlich um unterschiedliche Perspektiven zum Thema Open Government und der kommunalen Ebene.

Norbert Kersting und *David Graubner* ermutigen die Kommunen aus wissenschaftlicher Perspektive heraus, gezielt und souverän voneinander zu lernen – gerade auch in Beteiligungs- oder Fragen des Open Governments. »Die originäre Aufgabe der Politik muss sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die kommunales Lernen dauerhaft und über Projektzeiträume hinaus ermöglichen und attraktiv machen. Hier leisten Modellprojekte einen wichtigen Beitrag, aber es ist erhebliche Luft nach oben. Die *Regionalen Open Government Labore* gehen einen Schritt in die richtige Richtung. Doch das an *Open Government*, *Open Data* und *Smart City* zu beobachtende Leitbildgerangel dämpft die Hoffnung, dass die Verbreitung guter und erprobter Ansätze bereits eine Selbstverständlichkeit ist. Nach wie vor fehlen Evaluationen der partizipativen Instrumente und eine anschließende Verbreitung der *good* oder *best practice* und somit institutionalisierte kommunale Lernprozesse.«

Philipp Bauer, Joachim Beck und *Tobias Heyduk* bringen die Perspektive der Verwaltungswissenschaft ein und stellen dar, inwieweit Konzepte des Open Government auf etablierte Ansätze von Beteiligung aufsetzen: »Die Überlegungen zum normativen Bild der offenen Verwaltung zeigen, dass OG in vielen Punkten keine gänzlich neuen Wege beschreitet, sondern vielmehr Aspekte (Beteiligung, Ko-Produktion, etc.) der bereits vorhandenen Leitbilder, insbesondere der kooperativen und responsiven Verwaltung, übernimmt, neu anordnet und sinnvoll zusammenfügt. Neu – und angesichts des konstatierten ›Digitalisierungsversagens‹ und gesellschaftlichen Vertrauens- bzw. Akzeptanzproblems auch gerechtfertigt – ist vor allem die Betonung von Transparenz und des systemischen Einsatzes moderner IuK. Vor diesem Hintergrund ist OG als hybrides Reformmodell anzusehen, das bestehende Erkenntnisgewinne aufgreift und mit neuen Denkfiguren der digitalen Transformation und eines daraus entstandenen neuen gesellschaftlichen Staatsverständnisses anreichert. Die Autoren dieses Papers möchten mit Nachdruck für ein solch reflexives Verständnis von OG werben.«

Den Abschluss des Bandes bilden drei Texte aus Organisationen, welche die Interessen von Kommunen vertreten beziehungsweise diese durch Beratung, Schulung oder die Entwicklung von Konzepten zur kommunalen Praxis unterstützen.

Alexander Handschuh fügt den Parametern des Open Governments einen eigentlich selbstverständlichen, aber wohl nicht immer tatsächlich mitgedachten Aspekt hinzu – die der Effizienz kommunalen Handelns: »Diese drei Kriterien (Transparenz, Partizipation, Effizienz) bilden als Dreieck ein multidimensionales Zielmodell, in dem die Zielkriterien optimal in Relation zueinander gebracht werden müssen, um das bestmögliche Ergebnis zu erzielen.« Handschuh verweist auch auf eine doch recht relevante weitere Dimension: »Open Government, verstanden als Offenheit durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns, kann gerade durch die verfügbaren digitalen Technologien die lokale Demokratie insgesamt stärken.«

Katrin Seiter setzt sich mit dem Thema der digitalen Kompetenz als Voraussetzung für die Umsetzung von Open Government-Konzepten ausein-

ander, und stellt dar, was damit gemeint ist, nämlich »Schlüsselkompetenzen in der digitalisierten Arbeitswelt«, die von IT- und Medienkompetenz bis hin zu Ethischer Kompetenz reichen. Katrin Seiter stellt darüber hinaus die Frage: Braucht es also eine Open Government-Kompetenz als Teil einer digitalen Kompetenz?

Nachdem bereits anhand von Texten aus und über den ländlichen Raum bezüglich Open Government dessen besondere Ausgangsvoraussetzungen beleuchtet wurden, widmet sich *Ilona Benz* den kleinen Kommunen (im ländlichen Raum): »Betrachtet man die Ausgangslage in kleinen Gemeinden im Lichte der zentralen Prinzipien der Öffnung von Staat und Verwaltung, so ist festzustellen, dass Open Government im ländlichen Raum auf eine generell hohe Engagementbereitschaft trifft. [...] Ferner findet sich in peripheren Gemeinden regelmäßig ein starkes bürgerschaftliches Engagement und die Bürgernähe von Kommunalpolitik und -verwaltung bietet eine gute Grundlage zur Stärkung von Transparenz und Beteiligung. Für die Öffnung von Staat und Verwaltung finden sich im ländlichen Raum also entsprechend günstige Rahmenbedingungen, die den ländlichen Raum zudem stärken können.«

Zum Abschluss dieser kurzen inhaltlichen Einführung noch ein Hinweis zum Gendern: Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes stellen auf unterschiedliche Weise die Geschlechterneutralität ihrer Beiträge sicher. Hier haben wir bewusst nicht vereinheitlicht. Bei Komposita haben wir allerdings bewusst darauf verzichtet, zu gendern, weisen aber darauf hin, dass hier selbstverständlich alle Geschlechter gemeint sind.

Abschließen möchte ich mit einigen Danksagungen. Landrätin Kirsten Fründt gilt mein Dank dafür, dass sie während ihrer gesamten bisherigen Amtszeit stets wohlwollend, vor allem aber unterstützend und vorantreibend die vielfältigen Reformprojekte innerhalb der Kreisverwaltung Marburg-Biedenkopf ermöglicht und begleitet hat. Den Autorinnen und Autoren dieses Bandes vielen Dank für ihre Bereitschaft beizutragen und den eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich in schwierigen Zeiten nachgekommen zu sein. Den Mitgliedern des Kreistags Marburg-Biedenkopf danke ich für die Bereitstellung der für die Produktion dieses Bandes

notwendigen Mittel, wie auch dem Marburger BÜchner Verlag, sich auf dieses Projekt eingelassen zu haben.

Abschließend möchte ich mich bei meinen Kolleg*innen Ruth Glörfeld, Charlotte Busch, Susan Jünger und Patrick Ludes bedanken. Es ist stets eine Freude, mit ihnen zu arbeiten, aber gerade für diesen Band waren sowohl ihre Expertise und Kompetenz als auch ihre konkrete Unterstützung außergewöhnlich hilfreich.