

ISPRAT Whitepaper

# Vom Open Government zur Digitalen Agora

*Die Zukunft offener Interaktionen und sozialer Netzwerke im  
Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft*

**Dr. Dirk Graudenz, Barbara Krug**  
ISPRAT e.V.

**Christian Hoffmann, Dr. Sönke E. Schulz, Thomas Warnecke**  
Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

**Jens Klessmann**  
Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS

Matthias Kammer, Marie-Therese Huppertz, Horst Westerfeld (Hrsg.)

## **Vom Open Government zur Digitalen Agora**

*Die Zukunft offener Interaktionen und sozialer Netzwerke im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft*

*ISPRAT Whitepaper*

### **Autoren:**

Dr. Dirk Graudenz, Barbara Krug  
*ISPRAT e.V.*

Christian Hoffmann, Dr. Sönke E. Schulz, Thomas Warnecke  
*Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*

Jens Klessmann  
*Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS*

### **Herausgeber:**

Matthias Kammer  
*Dataport, Vorstandsvorsitzender von ISPRAT*

Marie-Therese Huppertz  
*SAP, Stellvertretende Vorstandsvorsitzende von ISPRAT*

Staatssekretär Horst Westerfeld  
*CIO des Bundeslandes Hessen, Geschäftsführer von ISPRAT*

## GELEITWORT

Langfristig funktionierende Strukturen schaffen und sich zugleich auf schnell wechselnde Rahmenbedingungen einstellen, die durch technologische und gesellschaftliche Entwicklungen entstehen – die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den Staat sind groß. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Transparenz staatlichen Handelns sowie an die Einbindung gesellschaftlicher Akteure in Veränderungsprozesse.



Daraus erwächst die Aufgabe an die Politik, Strukturen zu schaffen, mit denen wir die Herausforderungen unserer Zeit bewältigen können. Die Nationale E-Government-Strategie und das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ sind die Basis unserer Arbeit. Ein Baustein in diesem Prozess ist das Vorhaben „Open Government“, also offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Dies will die Bundesregierung Schritt für Schritt weiter voranbringen.

Diesen Weg zu mehr Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit können und wollen wir nicht alleine gehen. Deshalb haben wir die Forschungskoooperation „Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e. V.“ – ISPRAT – gebeten, eine interdisziplinäre Studie zu erarbeiten. Unter dem Titel „Vom Open Government zur Digitalen Agora“ werden visionäre Elemente verknüpft mit praxistauglichen Beispielen für das weitere Vorgehen im Bereich „Open Government“. Auch organisatorisch-technische und rechtliche Frage-

stellungen werden aufgeworfen. Die Studie ist somit ein wichtiger Diskussionsbeitrag für unsere Strategiebildung.

Um die komplexen Aufgaben von heute und morgen zu meistern, reichen die Anstrengungen Einzelner nicht aus. Die vorliegende Studie ist ein gutes Beispiel für die Zusammenarbeit von Staat und Verwaltung mit gesellschaftlichen Partnern, mit der Wirtschaft und den Wissenschaften. Das ist heute wichtiger denn je – nicht nur bei Open Government. Wenn wir offen sind für Erfahrungen und Impulse von verschiedenen Seiten und den Blick fürs Ganze nicht verlieren, dann können wir den eingeschlagenen Weg erfolgreich weitergehen. Ich bin überzeugt, dass uns diese Studie ein guter Begleiter sein wird.



Dr. Thomas de Maizière, MdB  
Bundesminister des Innern

## INHALT

<b>Zusammenfassung und Einführung</b>	<b>1</b>
Kooperation, Transparenz, Partizipation – Leitgedanken des Open Government	1
Die Digitale Agora entsteht	3
Der Kulturwandel kann gelingen	4
Schon einiges erreicht – und noch viel zu tun	5
<b>1. Von den Preußischen Reformen zur modernen, IT-gestützten Verwaltung</b>	<b>7</b>
<b>2. Die Entwicklung der Digitalen Agora</b>	<b>13</b>
Treiber gesellschaftlicher Veränderungen: Vom Arpanet zum Internet	13
Der Einfluss des Internets auf die Organisation von Institutionen	14
Auf dem Weg in die Verwaltung: Moderne internetbasierte Instrumente	16
Verhaltensregeln für Beamte und Angestellte des öffentlichen Sektors: Änderungen in Sicht	19
Die Digitale Agora entsteht	21
Umgang mit neuen Medien und Notwendigkeit einer „Informationsvorsorge“	27
Kooperation, Transparenz Partizipation – unterschiedlicher Handlungsbedarf	28
<b>3. Transparenz: Beispiel Open Data</b>	<b>30</b>
Wem’s nützt: Nutzendimensionen von Open Data	30
Ein Überblick: Informationsfreiheits- und -weiterverwendungsgesetze	31

Open-Data-Prinzipien und ihre Übersetzung in die Verwaltungspraxis	34
Netzwerkökonomie und Geschäftsmodelle für Open Data	36
Organisatorische und technische Aspekte von Open Data	42
Rechtliche Aspekte von Open Data	43
<b>4. Kooperation: Beispiel soziale Netzwerke in der Verwaltung</b>	<b>57</b>
Enterprise 2.0: Soziale Medien für Institutionen	57
Fallstudien: Enterprise 2.0 in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor	61
Erfolgsfaktoren für Enterprise 2.0	65
Ausgestaltungsmöglichkeiten, organisatorische und technische Aspekte von Enterprise 2.0	67
Rechtliche Aspekte von Enterprise 2.0 in der öffentlichen Verwaltung	70
<b>Epilog</b>	<b>78</b>
<i>Zu den Autoren</i>	<b>81</b>
<i>Über ISPRAT</i>	<b>85</b>

## ZUSAMMENFASSUNG UND EINFÜHRUNG

Soziale Medien entwickeln sich seit einigen Jahren zur bevorzugten Form der Kommunikation über das Internet.<sup>1</sup> Soziale Netzwerke, offene Enzyklopädien, Empfehlungssysteme auf für jedermann zugänglichen globalen Marktplätzen, Crowdsourcing und Microblogging-Werkzeuge lösen das ursprüngliche Versprechen des Internets einer „Viele zu viele“-Kommunikation ein. Das viel beschworene „globale Dorf“ wird Wirklichkeit. Dabei gehören soziale Medien zu denjenigen Werkzeugen, deren Nutzung gleichzeitig eine Veränderung sozialer und institutioneller Strukturen zur Folge hat. Der Kern sozialer Medien liegt in der Öffnung von Informationen und Interaktionen. Auch in Unternehmen haben soziale Medien in jüngster Zeit Einzug gehalten.

Es ist bereits abzusehen, dass diese Entwicklung auch an Politik und Verwaltung nicht spurlos vorübergeht. Wird die Entwicklung von den Werkzeugen abstrahiert und als politisches und institutionelles Phänomen verstanden, so gelangt man zum Begriff des *Open Government*.

### **Kooperation, Transparenz, Partizipation – Leitgedanken des Open Government**

Open Government hat das Ziel, Politik und Verwaltung gegenüber Bürgern und Wirtschaft zu öffnen. Der Begriff hat drei Aspekte, die deutlich machen, dass es um weit mehr geht als um die IT-Unterstützung von Verwaltungsprozessen: *Kooperation*, d.h. die Zusammenarbeit von staatlichen Stellen mit Bürgern und Wirtschaft, *Transparenz*, d.h. die Offenheit staatlichen

---

<sup>1</sup> „Soziale Medien“ ist der heute oft verwendete Begriff für die Gesamtheit der Web 2.0-Anwendungen.

Handelns, und *Partizipation*, d.h. die Mitwirkung von Bürgern und Wirtschaft bei staatlichen Entscheidungsprozessen.<sup>2</sup>

Was die Transparenz anbelangt, wird dieser Anspruch bereits schrittweise eingelöst; eine erste Grundlage dafür sind die Informationsfreiheitsgesetze. Mit der Einführung neuer bürger-naher Beteiligungsformen gibt es auch bereits Ansätze in den Bereichen Partizipation und Kooperation. Dank der technischen Reife, die das Internet mit der Weiterentwicklung von elektronischen Kommunikationsformen – insbesondere durch die Einführung von sozialen Medien – erlangt hat, seiner hohen geografischen Durchdringung und der zunehmenden Verfügbarkeit hoher Bandbreiten ergibt sich jetzt die Möglichkeit, die Öffnung von Politik und Verwaltung mit Blick auf alle drei Aspekte Realität werden zu lassen. Die Bundesregierung hat diese Thematik als eines der zentralen Handlungsfelder in das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ aufgenommen; bis zum Jahr 2013 soll eine Strategie für offenes Regierungshandeln erarbeitet und umgesetzt werden. Außerdem findet sich das Thema Open Government in den Leitgedanken des IT-Planungsrats von Bund und Ländern zur nationalen E-Government-Strategie.

Die Öffnung von Politik und Verwaltung ist nicht nur politisch gewollt, sie wird auch zunehmend von den Bürgern und der Wirtschaft eingefordert, weil für sie die Nutzung von sozialen Medien in der elektronischen Kommunikation bereits selbstverständlich geworden ist. Die Glaubwürdigkeit des politischen Handelns und die Akzeptanz von Entscheidungen der Verwaltung werden in Zukunft immer stärker davon abhän-

---

<sup>2</sup> Um inhaltliche Fehlinterpretationen auszuschließen, wird in diesem Dokument anstelle des in diesem Kontext häufig gebrauchten Begriffs „Kollaboration“ der Begriff „Kooperation“ verwendet.



gen, wie transparent die entsprechenden Prozesse sind und welche Mitwirkungsmöglichkeiten es gibt.

### **Die Digitale Agora entsteht**

Open Government ist jedoch nur eine Facette der Entwicklung, die sich zurzeit abzeichnet. Denn Kooperation, Transparenz und Partizipation beziehen sich, wie oben beschrieben, auf die Interaktion von Politik und Verwaltung mit Bürgern und Wirtschaft. Die Arena ist allerdings wesentlich größer: Da durch die Verknüpfung der Akteure ein Netzwerk gleichberechtigter Partner entsteht, sind die Interaktionen innerhalb und zwischen den Gruppen Bürger und Wirtschaft sowie neue Formen der Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung mindestens genauso wichtig.

Deshalb darf Open Government nicht darauf reduziert werden, dass Bürger einen tieferen Einblick in das Handeln von Politik und Verwaltung erhalten und über elektronische Zugänge leichter Gehör für ihre Anliegen finden. Der wahre Nutzen von Open Government wird sich erst im Zusammenwirken des gesamten Netzwerks entfalten. Beispielsweise kann einerseits die Öffnung staatlicher Daten- und Informationsbestände („*Open Data*“<sup>3</sup>), wenn sie richtig geschieht, ein Innovationsstreiber für die Wirtschaft sein, die mit diesen Daten neue Geschäftsmodelle entwickeln kann, und so auch den Weg zu Einsparungspotenzialen in der Verwaltung weisen; andererseits können soziale Netzwerke die Kommunikation vereinfachen und damit die Arbeit der Verwaltung in wesentlichen Aspekten positiv beeinflussen. Im Kern handelt es sich um

---

<sup>3</sup> Eigentlich genauer: „*Open Government Data*“, da der Begriff „*Open Data*“ wesentlich allgemeiner ist und beispielsweise auch „*Open Science Data*“ beinhaltet. Die Autoren passen sich hier allerdings dem Sprachgebrauch der „*Open Government Community*“ an, die den Begriff sprachlich verkürzt.

nichts Geringeres als die zeitgemäße Ausführung der Markt- und Versammlungsplätze in den Städten des antiken Griechenlands, die gleichzeitig Ort von Politik, Handel und sozialer Interaktion waren: eine *Digitale Agora*.

### **Der Kulturwandel kann gelingen**

Die Entwicklung hin zur Digitalen Agora wird nur dann den größtmöglichen Nutzen bringen, wenn das Fundament des Open Government richtig gelegt wird. Innovation durch soziale Medien entsteht, wie die Erfahrung zeigt, durch ein Wechselspiel der Nutzung vorhandener Infrastruktur und der Entwicklung neuartiger Anwendungen in einem evolutionären Prozess, dessen Grundvoraussetzung auch eine niedrige Eintrittsschwelle für die verschiedenen Akteure ist.

Besondere Herausforderungen ergeben sich daraus, dass der öffentliche Sektor eigenen Regeln gehorcht<sup>4</sup>:

- Das Leitprinzip ist Aufgabenerfüllung und nicht Gewinnmaximierung.
- Es gibt eine Monopolstellung der Verwaltung für die verwaltungsfachliche Leistungserbringung.
- Es besteht grundsätzlich ein hohes Maß an Regulierung.
- Die Verwaltung ist in ihrem Handeln der Dynamik des politischen Prozesses unterworfen.
- In ihrer operativen Tätigkeit wird die Verwaltung durch Regelgebundenheit, das Zuständigkeitsprinzip und die Nachprüfbarkeit ihrer Handlungen bestimmt.

---

<sup>4</sup> Diese sind im ISPRAT Whitepaper „IT-Kooperationen“ in einigen Aspekten näher ausgeführt.

Trotz aller Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung darf nicht vergessen werden, dass diese auch eine Verpflichtung zur „sparsamen und wirtschaftlichen“ Haushaltsführung hat – dass auch die Wirtschaftlichkeit also ein Organisations- und Verfahrensmaßstab der öffentlichen Verwaltung ist.

Es ist offensichtlich, dass die Einführung von Open Government einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung zur Folge haben wird, da deren bisherige Arbeitsweise in einigen Aspekten mit der durch Open Government bewirkten Öffnung im Widerspruch steht. Ein Blick in die Privatwirtschaft zeigt, dass z.B. der für den Einsatz sozialer Medien notwendige Wandel möglich und für die Arbeitsweise der betreffenden Unternehmen von Vorteil ist. Es spricht also grundsätzlich nichts dagegen, dass der Kulturwandel im öffentlichen Sektor gelingen kann.

### **Schon einiges erreicht – und noch viel zu tun**

Deutschland hat auf allen Verwaltungsebenen bereits eine erhebliche Zahl von Open-Government-Ansätzen vorzuweisen. Auf Bundesebene gab und gibt es zahlreiche Aktivitäten zur Beteiligung von Bürgern bei aktuellen Fragestellungen, so z.B. den „Bürgerdialog zur Nachhaltigkeit“ des Kanzleramts, die beiden e-Konsultationen des Bundesministeriums des Innern zur Netzpolitik, den „Dialog Internet“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie den „Umweltdialog zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Weiterhin können Bürger beim Deutschen Bundestag Online-Petitionen einreichen. Auf kommunaler Ebene gibt es beispielsweise die zahlreichen Bürgerhaushalte, die die Bevölkerung auf Initiative einiger Kommunen online aufgestellt haben, und die Ansätze für digitale Stadtarchive. Die meisten dieser Ansätze haben einen eher partizipativen Charakter und scheinen bereits gut etabliert zu sein. Der Schwerpunkt dieses

Dokuments wird daher auf den Themen Transparenz und Kooperation liegen.

Im ersten Kapitel wird zunächst kurz der Weg von den Preußischen Reformen zu einer modernen, IT-gestützten Verwaltung nachgezeichnet – Elemente der direkten Beteiligung von Bürgern und Gewerbetreibenden waren in der deutschen Verwaltung schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts als ein wichtiges Element mitgedacht, und die IT-gestützte Verwaltung zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Basis für die aktuelle Entwicklung.

Im zweiten Kapitel wird das Entstehen der Digitalen Agora mit Beispielen belegt und deren Einfluss auf die Arbeitsweise von Institutionen, insbesondere solchen des öffentlichen Sektors, beschrieben.

Im dritten und vierten Kapitel werden schließlich zwei Beispiele im Detail ausgearbeitet: Transparenz im Sinne von Open Data, d.h. der Öffnung der Datenbestände des öffentlichen Sektors, und Kooperation im Sinne eines sozialen Netzwerks für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung. Dabei stehen organisatorisch-technische und rechtliche Fragestellungen im Vordergrund, aber es werden auch Fragen der Netzwerkökonomie und Erfolgsfaktoren für die Einführung sozialer Medien diskutiert.

Das Dokument endet mit einem Epilog, in dem u.a. auf weiter zu bearbeitende Fragestellungen eingegangen wird.

## 1. VON DEN PREUSSISCHEN REFORMEN ZUR MODERNEN, IT-GESTÜTZTEN VERWALTUNG

In Deutschland beginnt die Geschichte des modernen Staates nach der Zeit der Aufklärung mit den Preußischen Reformen – zu nennen sind beispielsweise die Bildungsreform, die Reform der staatlichen Verwaltung, die Gewerbefreiheit, die Agrarreform und die erstmalige Etablierung effektiver kommunaler Selbstverwaltung. Zu dieser Zeit wurde auch erkannt, dass eine direkte Beteiligung der Bürger einen hohen Wert besitzt, nachzulesen etwa in der Nassauer Denkschrift von Karl Freiherr von und zum Stein aus dem Jahr 1807. In dieser Denkschrift wurden grundlegende Gedanken formuliert, die im Rahmen der Preußischen Reformen („Stein-Hardenbergsche Reformen“) zu Beginn des 19. Jahrhunderts wirksam wurden. Zur Einbeziehung der Bürger in die Provinzialverwaltung findet sich dort die folgende Passage:<sup>5</sup>

*„Ersparung an Verwaltungskosten ist aber der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provinzialverwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit, Nationalehre. Der Formenkram und Dienst-Mechanismus in den Kollegien wird*

---

<sup>5</sup> Bei aller Fortschrittlichkeit des Denkens darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Stein-Hardenbergschen Reformen auf einer ständischen Gliederung in Adel, Bürgertum und Bauerntum beruhten und das Wahlrecht vom Besitz des Bürgerrechts abhing, das wiederum an Gewerbe- und Grundeigentum gekoppelt war (vgl. Elisabeth Fehrenbach: *Vom Ancien Regime zum Wiener Kongress*, München, 2008).

*durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert, und an seine Stelle tritt ein lebendiger, fortstrebender, schaffender Geist und ein aus der Fülle der Natur genommener Reichtum von Ansichten und Gefühlen.“<sup>6</sup>*

Im Verlauf von zweihundert Jahren hat sich – auch nach zahlreichen Phasen der Stagnation und einigen Rückschlägen – in Deutschland ein Staatsgebilde geformt, in dem die Bürger über den demokratischen Prozess partizipieren können, dessen Exekutive mit der öffentlichen Verwaltung vorhersagbar, arbeitsteilig und nachprüfbar arbeitet, und dessen Handlungen im Zweifelsfall gerichtlich überprüft werden können. Aufgrund dieser positiv verstandenen „Bürokratie“, die das Handeln staatlicher Gewalt kalkulierbar macht und in rechtliche Bahnen lenkt, sind weite Teile der öffentlichen Verwaltung – jedenfalls was den Aufbau, die Struktur sowie organisations- und verfahrensrechtliche Aspekte betrifft<sup>7</sup> – über viele Jahre, bis hinein in die heutige Zeit, unverändert geblieben. Dies gilt z.B. für den hierarchischen Aufbau der Landes- und Bundesministerien, die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, aber vor allem auch für interne Verfahrensabläufe sowie den Umgang mit den Anliegen und Informationsbegehren der Bürger als Verwaltungsadressaten im Sinne einer „Arkantradition“<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> „Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie“, zitiert nach Freiherr vom Stein, *Briefe und amtliche Schriften*, Stuttgart, 1959, Bd. 02/1, S. 394-395.

<sup>7</sup> Aber selbst die Themen, mit denen sich die öffentliche Verwaltung befasst, haben sich nur wenig geändert. So erscheint die Aufstellung der Verwaltungsaufgaben bei Lorenz von Stein (1815-1890) in seinem *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts* aus dem Jahre 1870 erstaunlich aktuell.

<sup>8</sup> Das Prinzip des Amtsgeheimnisses diente dem Schutz der Entscheidungsprozesse und der Beteiligten, schloss allerdings eine öffentliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit weithin aus. Diese restriktive Verwaltungspraxis

...

Auch der politische Prozess hat sich seit Bestehen der Bundesrepublik nicht grundsätzlich gewandelt, obwohl in den vergangenen Jahrzehnten deutlich geworden ist, dass Bürger stärker und direkter in Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen, einbezogen werden möchten. Besonders deutlich wurde dies in den 70er-Jahren des vorigen Jahrhunderts mit dem Aufkommen der Bürgerinitiativen. Infrastrukturgroßprojekte werden seither in der Regel zumindest von den direkt betroffenen Anwohnern in Frage gestellt, auch wenn die Projekte grundsätzlich legitimiert sind. Eine rechtliche Absicherung hat dieses berechnete Partizipationsinteresse in den Regelungen des Kommunal- und Landesverfassungsrechts über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gefunden.

Gesteigert hat sich in den vergangenen 20 bis 25 Jahren allerdings die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, und zwar auch durch den Einsatz von IT. Diese bisherige Entwicklung kann recht gut durch den Begriff der „Verwaltungsautomation“ beschrieben werden: IT wurde genutzt, um interne Prozesse der Verwaltung zu verbessern, und öffnete die Verwaltung nach dem Aufkommen der Internettechnologien auch in Richtung Bürger und Wirtschaft. Verwaltungsautomation bezieht sich aber fast ausschließlich auf die Verbesserung transaktioneller Abläufe, d.h. auf Abläufe innerhalb der üblichen Prozesse der Fachverwaltungen (z.B. Ausweisanträge und Baubewilligungen). Darüber hinaus hat IT eine besondere Bedeutung im Zuge der Einführung einer stärkeren betriebswirtschaftlichen Orientierung aufgrund des Neuen Steuerungsmodells, insbe-

---

wird – abwertend – als Arkanprinzip (von lat. *arcanum* = Geheimnis) bezeichnet, also als Ansammlung geheimer Praktiken, durch die religiöse oder weltliche Autoritäten ihre Herrschaft über das unmündige Volk absichern. Siehe Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main, 1990, S. 117, 299f.

sondere bei der Umstellung der Buchhaltung auf Doppik oder erweiterte Kameralistik.

Bereits in den Preußischen Reformen ist angelegt, dass die öffentliche Verwaltung nach einigen Grundprinzipien arbeitet, die sich in den inzwischen 200 Jahren in hohem Maße bewährt haben und die auch durch die bisher stattgefundene Verwaltungsautomation im Kern nicht berührt worden sind:

- **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung:** Die Verwaltung ist an die Regelungen des Gesetzgebers gebunden. Unterschieden wird dabei zwischen dem Grundsatz des Vorrangs und dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Vorrang des Gesetzes bedeutet, dass die Verwaltungsbehörden den Gesetzen entsprechend handeln müssen und keine gegen die Gesetze verstoßenden Maßnahmen treffen dürfen. Nach dem Vorbehaltsprinzip darf die Verwaltung, insbesondere in Form von Eingriffen in Rechte der Bürger, nur tätig werden, wenn sie dazu von Gesetzes wegen ermächtigt wurde.
- **Zuständigkeitsprinzip:** Verwaltungshandeln richtet sich nach Zuständigkeiten – für jedes Verwaltungshandeln gibt es zuständige Stellen, die zum Handeln ermächtigt bzw. verpflichtet sind. Das Zuständigkeitsprinzip ist notwendig, um die vollständige und sachgerechte Erledigung von Aufgaben durch die jeweils geeignetste Stelle zu gewährleisten. Zugleich erfüllt es eine Rechtsschutzfunktion, da nur die zuständige Stelle die Rechte des Bürgers verkürzen darf, und dient zugleich der Sicherstellung der demokratienotwendigen Verantwortungsklarheit.
- **Gleichheitsgebot und Selbstbindung der Verwaltung:** Der Gleichbehandlungsgrundsatz folgt aus dem grundlegenden Gebot, dass jede staatliche Tätigkeit am Ziel der Gerechtigkeit ausgerichtet sein soll. Wesentlich Gleiches



muss danach gleich, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart unterschiedlich behandelt werden. Daraus folgt auch eine Selbstbindung der Verwaltung: Werden gleiche Sachverhalte von den Behörden wiederholt gleich behandelt, so muss dies auch in der Zukunft geschehen.

- **Verhältnismäßigkeitsprinzip:** Die Mittel, die die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzt, müssen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen, d.h., sie dürfen nicht unverhältnismäßig sein.
- **Rechtsweggewährleistung:** Ein System des Rechtsschutzes ermöglicht den Bürgern zudem die Anrufung unabhängiger Gerichte, wann immer sie sich von der Verwaltung in ihren Rechten beeinträchtigt fühlen. Um Geschehensabläufe wahrheitsgetreu und vollständig zu dokumentieren und das gesetzmäßige Handeln der Verwaltung nachprüfbar zu machen, besteht zudem eine anhand bestimmter Grundsätze (z.B. Aktenvollständigkeit und Aktenklarheit) konkretisierte Aktenführungspflicht der öffentlichen Verwaltung.
- **Hierarchieprinzip:** Dieses Prinzip zeichnet sich dadurch aus, dass es ausschließlich die interne Organisation betrifft. Innerhalb eines Verwaltungsträgers gilt das Prinzip der hierarchischen Ordnung. Das bedeutet, dass die obersten Organe die gesamte ihnen untergeordnete Verwaltung leiten. Die Mitarbeiter erhalten ihre Aufträge und Anweisungen jeweils nur von einem Vorgesetzten; die Einhaltung des „Dienstweges“ wird als Bedingung für einheitliche und wirkungsvolle Verwaltungsleistung gesehen.

Es ist zu erwarten, dass diese Prinzipien grundsätzlich auch in Zukunft Bestand haben werden. Allerdings entsteht aus organisatorischer Sicht für Open Government ein Konflikt mit eini-

gen Inhalten dieser Prinzipien, der sich u.U. nicht einfach auflösen lässt, wie das folgende Kapitel zeigt.

## 2. DIE ENTWICKLUNG DER DIGITALEN AGORA

Das Internet hat sich innerhalb von 20 Jahren von einer Nischentechnologie zu einem lebensbestimmenden Netzwerk entwickelt, das gesellschaftliche Veränderungen bewirkt, die Arbeitsweise moderner Institutionen verändert und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch das Handeln der öffentlichen Verwaltung nachhaltig beeinflussen wird. Dies betrifft, wie in diesem Kapitel zu lesen ist, nicht nur die Verhaltensregeln für Beamte und Angestellte des öffentlichen Sektors, sondern wird im besten Fall sogar eine Digitale Agora schaffen, einen neuen Raum für die Interaktion von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

### **Treiber gesellschaftlicher Veränderungen: Vom Arpanet zum Internet**

Was als „Arpanet“<sup>9</sup> Ende der 60er-Jahre begann, verbreitete sich in den 80er-Jahren im wissenschaftlichen Bereich; in den 90er-Jahren dann beschleunigte sich mit der Einführung der Protokolle des World Wide Web und der Entwicklung der Browsertechnologien die weltweite Verbreitung des Internets, u.a. durch die konsequente Kommerzialisierung der Angebote. Auch nach dem „Dotcom-Crash“ im März 2000 entwickelten sich die bis dahin vorherrschenden B2C-Angebote<sup>10</sup> stetig weiter. Ein wirklicher Paradigmenwechsel hat mit dem Aufkommen der sozialen Netzwerke ab ca. 2004 stattgefunden. Auch wenn diese Plattformen noch immer zentral organisiert sind und ihre Monetarisierung, z.B. durch zielgerichtete Werbung,

---

<sup>9</sup> Arpanet steht für „Advanced Research Projects Agency Network“; es war als erstes datenpaketvermittelndes Netzwerk der Vorläufer des heutigen Internets.

<sup>10</sup> B2C: Business to Consumer

weiterhin einen starken B2C-Charakter besitzt, steht bei ihnen aus Sicht der Benutzer das C2C-Element<sup>11</sup> im Vordergrund.

Das Internet ist längst zu einem Treiber gesellschaftlicher Veränderungen geworden. Am deutlichsten wird dies durch die Prägung des Begriffs „*Digital Natives*“ für die erste Generation, die bereits vollständig in der Zeit des dauerhaft auch mobil verfügbaren Internets sozialisiert wurde. Das „Globale Dorf“, das der Kommunikationswissenschaftler Marshall McLuhan bereits 1962 postulierte, ist Wirklichkeit geworden. Die Entwicklung hat sich in den vergangenen fünf bis zehn Jahren mit der Fülle neuer Interaktionsformen sogar noch einmal beschleunigt. Parallel zu den bereits genannten sozialen Netzwerken haben sich offene Enzyklopädien, Empfehlungssysteme, Plattformen für „Crowdsourcing“<sup>12</sup> und „Microblogging“<sup>13</sup>-Werkzeuge entwickelt.

### **Der Einfluss des Internets auf die Organisation von Institutionen**

Es zeichnet sich bereits ab, dass das Internet künftig einen starken Einfluss auf Organisationsformen von Institutionen haben wird. Die Erschließung neuer Märkte, die Erwartung der Kunden, maßgeschneiderte Angebote zu erhalten, und die Kostenvorteile, die durch eine vernetzte Produktion erzielt werden können, haben bewirkt, dass die weltweite Vernetzung von Mitarbeitern zumindest in der Privatwirtschaft bereits in vollem Gang ist.

---

<sup>11</sup> C2C: Consumer to Consumer

<sup>12</sup> Crowdsourcing ist die internetgestützte Auslagerung unternehmensinterner Aufgaben an einzelne externe Personen.

<sup>13</sup> Unter Microblogging versteht man die Publikation von kurzen Nachrichten über das Internet mit Hilfe spezieller Plattformen wie Twitter oder Identica.

In einer aktuellen Studie des PewResearchCenter<sup>14</sup> zum zukünftigen Einfluss des Internets auf die Organisationsformen von Institutionen sagten mehr als zwei Drittel der befragten Experten, dass bis 2020 innovative Formen der Online-Kooperationen eine beträchtliche Steigerung der Effizienz und Reaktionsfähigkeit von öffentlicher Verwaltung, Privatwirtschaft und Non-Profit-Organisationen bewirken werden. Die Befragten waren sich einig, dass sich die Institutionen an der durch das Internet geweckten Erwartungshaltung an die Ausgestaltung von Arbeitsplätzen, die Mediennutzung und die Kommunikation, verbunden mit einer hohen Priorität für Echtzeit-Information und ständige Erreichbarkeit, werden messen lassen müssen. Damit werde sich, so die Meinung der Befragten, auch die Autoritäts- und Steuerungsfunktion großer öffentlicher wie privater Organisationen grundlegend verändern. In Reaktion auf den Druck durch neue Technologien verlaufe organisatorischer Wandel in Phasen. Aufgrund der selteneren und kürzeren Interaktion der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung sei der Handlungsbedarf der öffentlichen Verwaltung verglichen mit der Privatwirtschaft zwar geringer, auf Dauer werde sich aber die öffentliche Verwaltung der Entwicklung nicht entziehen können. Der größte Schritt in Richtung neue Organisationsformen werde sich vollziehen, wenn die Digital Natives in das Management Einzug halten. Dieser Prozess werde jedoch über das Jahr 2020 hinausreichen.

In der Privatwirtschaft ist die interne Vernetzung von Mitarbeitern und der unternehmensweite Zugriff auf Werkzeuge des Wissensmanagements von allen Teilen der Welt aus weitgehend vollzogen und hat sich durch die neuen Formen der

---

<sup>14</sup> PewResearchCenter: „The Impact of the Internet on Institutions in the Future“, 2010 (verfügbar auf der Website [pewinternet.org](http://pewinternet.org)).

Zusammenarbeit bereits auf Hierarchien und Formen der Arbeitsorganisation ausgewirkt.

### **Auf dem Weg in die Verwaltung: Moderne internetbasierte Instrumente**

In diesem sich stetig beschleunigenden Umfeld digitaler Interaktion findet sich nun die öffentliche Verwaltung wieder, deren Grundprägung 200 Jahre alt ist und die sich in ihrem Selbstverständnis nicht verändert hat. Ein Beispiel: Die räumliche Gliederung in Kreise orientierte sich im 19. Jahrhundert daran, dass „der Landrat zur entferntesten Gemeinde seines Kreises an einem Tag mit der Pferdekutsche hin- und zurückfahren konnte und ihm dort noch genügend Zeit zur Erledigung seiner Amtsgeschäfte blieb“<sup>15</sup>. Auch heute noch orientiert sich die Größe von Landkreisen an dem Maßstab der Erreichbarkeit im Rahmen einer – jetzt allerdings ehrenamtlichen – Tätigkeit, wie erst kürzlich von einem Landesverfassungsgericht entschieden wurde<sup>16</sup>.

Dennoch ist der Staat, was die Annahme internetbasierter Instrumente angeht, auf einem guten Weg. In der Politik und der öffentlichen Verwaltung beginnen sich die neuen Interaktionsformen zu etablieren, wie einige, nicht nur nationale, Beispiele zeigen:

- In Deutschland gibt es auf kommunaler Ebene inzwischen ca. 50 Bürgerhaushalte, die eine Mitwirkung der Bürger in einem Kernbereich der politischen Gestaltung ermöglichen; das Land Brandenburg stellt seinen Kom-

---

<sup>15</sup> Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis>

<sup>16</sup> Zitat aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007: „Kreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten.“

munen mit dem „Maerker Brandenburg“ eine zentrale Plattform zum Erfassen von Bürgeranliegen bereit; der Bund nutzt Internetkonsultationen zur Beteiligung der Bürger bei Fachthemen (z.B. zunächst zu den Perspektiven deutscher Netzpolitik und anschließend zu den dann ausformulierten Thesen des Bundesministers des Innern zur Netzpolitik), und es ist möglich, beim Bundestag Online-Petitionen einzureichen und mitzuzeichnen – die bekannte Petition „Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten“ vom 22. April 2009 hat beispielsweise über 134.000 Mitzeichner gewonnen.

- Auf internationaler Ebene öffnen insbesondere angelsächsische Staaten ihre Datenbestände für Bürger und Wirtschaft (Großbritannien, Kanada, Australien, Neuseeland, aber auch Norwegen und Estland), und in den USA werden im Rahmen des „Peer To Patent“-Programms<sup>17</sup> freiwillige externe Experten in den Begutachtungsprozess von Patenten mit einbezogen.
- Die Mitarbeiter des öffentlichen Sektors beginnen, sich freiwillig in sozialen Netzwerken zu organisieren und auszutauschen, so z.B. in den Niederlanden und in den USA. In diesen Ländern sind halboffene Plattformen<sup>18</sup> entstanden, auf denen sich Mitarbeiter des öffentlichen Sektors und interessierte „Externe“ austauschen können. Die Verhaltenskodizes dieser Netzwerke wurden teilweise in Dialogen entwickelt, die auf diesen Netzwerken geführt werden. Ein Beispiel für ein geschlossenes Netzwerk ist das FHHportal, ein rein verwaltungsinternes

---

<sup>17</sup> Siehe weiter unten in diesem Kapitel

<sup>18</sup> Ambtenaar 2.0 bzw. GovLoop

Netzwerk für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg.

In allen drei Bereichen – Partizipation, Transparenz und Kooperation – sind also beachtliche Entwicklungen zu verzeichnen.

Am pointiertesten ist die Entwicklung des Open Government in den USA, nicht zuletzt, weil es ein sehr klares Bekenntnis zum Thema Open Government des US-Präsidenten Barack Obama in seinem „Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies – Transparency and Open Government“<sup>19</sup> gibt:

*„My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.“*

Was genau Open Government bedeutet, wird in einer späteren Direktive<sup>20</sup> des Office of Management and Budget präzisiert:

*„The three principles of transparency, participation, and collaboration form the cornerstone of an open government. Transparency promotes accountability by providing the public with information about what the Government is doing. Participation allows members of the public to contribute ideas and expertise so that their government can make policies with the benefit of information that is widely dispersed in society. Collaboration improves the effectiveness of Government by encouraging part-*

---

<sup>19</sup> [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)

<sup>20</sup> Peter R. Orszag: „Open Government Directive“

([www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive](http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive))



*nerships and cooperation within the Federal Government, across levels of government, and between the Government and private institutions.”*

Die beschriebene Entwicklung macht generell bei Einzelstaaten nicht Halt – Internet, Informations- und Kommunikationstechnologien sind starke Treiber der Europäisierung und Globalisierung. Die Europäisierung hat nunmehr auch die öffentliche Verwaltung erreicht, was der Einsatz eines interaktiven Kommunikationswerkzeugs zur Abwicklung der „europäischen Amtshilfe“, das „Internal Market Information System“ (IMI), anschaulich zeigt. Während nach bisherigem Verständnis die internationale Verwaltungszusammenarbeit über die zuständigen Ministerien abgewickelt wurde, sollen nunmehr die jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unmittelbar miteinander kommunizieren. Das stellt zugleich einen Bruch mit der steuernden Funktion eines extensiv ausgelegten Hierarchieprinzips dar, der gerade auch typisch für soziale Medien ist. Mit dem Einsatz von IMI sind neben einer höheren Verwaltungseffektivität und -effizienz weitere positive Effekte verbunden: Erstens wird mit der multilingualen Bereitstellung von Fragekatalogen eine einheitliche Handhabung von Informationsersuchen und -anfragen im Sinne einer Standardisierung erreicht, zweitens stellt die webbasierte Umsetzung keine unlösbaren technischen Anforderungen an die zu beteiligenden nationalen Stellen, und drittens macht die Nutzung von sozialen Medien das System für die Benutzer intuitiv erlernbar. Insoweit ist der von der Europäischen Kommission offenbar angestrebte Ausbau von IMI zu *der* Kommunikationsplattform der Behörden der Mitgliedstaaten konsequent.

### **Verhaltensregeln für Beamte und Angestellte des öffentlichen Sektors: Änderungen in Sicht**

Der Umgang der öffentlichen Verwaltung mit der Nutzung sozialer Netzwerke oder anderer sozialer Medien ist derzeit noch

von erheblicher Unsicherheit geprägt. Dürfen sich Beamte und Angestellte der öffentlichen Verwaltung bei Facebook, Xing oder MeinVZ als Mitarbeiter einer bestimmten Behörde zu erkennen geben? Wie ist mit direkten Anfragen der Bürger in solchen Netzwerken umzugehen? Ist der „twitternde“ Bürgermeister bald die Norm?

Zunächst könnte man meinen, die genannten Fallkonstellationen ließen sich ohne größere Probleme unter Rückgriff auf anerkannte Verhaltensrichtlinien der öffentlichen Verwaltung, wie sie im Regelfall in internen Dienstanweisungen, Verwaltungsvorschriften oder Erlassen zu finden sind, lösen. Bei Anerkennung des öffentlichen Charakters des Internets leuchtet jedoch schnell ein, dass eine der Behörde zurechenbare Äußerung keine Amtsgeheimnisse enthalten darf und auf die eigene Zuständigkeit beschränkt sein muss; im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist zudem in der Regel eine Absprache mit der Pressestelle oder der Behördenleitung notwendig.

Diese Richtlinien wollen zur Kommunikation im Internet und ihrer ganz eigenen Qualität nicht recht passen; das gilt umso mehr für die Kommunikation in sozialen Netzwerken. Letztere steht in besonderem Maße in Konflikt mit einigen Prinzipien der öffentlichen Verwaltung, etwa der eingeschränkten Hierarchie und der gegenüber anderen Kommunikationsformen erhöhten Anzahl von Anfragen. Jede externe Äußerung in der Behörde abzustimmen ist allein aus Kapazitäts- und Zeitgründen nicht möglich. Zudem sind Äußerungen auf den neuen Kommunikationsplattformen schwerer zu dokumentieren: Der klassische „Telefonvermerk“ erscheint bei der Nutzung von Chat-Funktionen und Instant-Messaging als eine nur schwer praktikable Lösung. Hinzu kommt die zunehmende Auflösung der Trennung zwischen privater und beruflicher Identität, durch die sich die Zahl der Anfragen mit beruflichem Bezug zwangsläufig erhöht.

Die Konsequenz: Eine Anpassung der Richtlinien und Prinzipien an die gewandelte Umwelt, im Sinne einer Fortschreibung existierender untergesetzlicher Vorschriften, ist dringend erforderlich. Sie kann einen doppelten Nutzen haben: einerseits die Beseitigung der entstandenen Unsicherheiten, andererseits aber auch – wo dies politisch gewollt ist – die Signalwirkung, die davon ausgeht, dass der öffentliche Sektor offen mit neuen Kommunikationswegen umgeht, diese in seine Arbeit einbindet und so eine bürgernähere Verwaltung schafft.

So könnte im Zusammenhang mit dem Aufbau sozialer Netzwerke für die öffentliche Verwaltung zugleich auch dieser Teilaspekt geregelt werden. In Anlehnung an die *Social Media Guidelines* großer Unternehmen lassen sich Verhaltensregeln verbindlich normieren, zugleich aber auch positive Impulse geben.

### **Die Digitale Agora entsteht**

Beim Begriff „Open Government“, so wie er insbesondere in den beiden genannten Dokumenten der US-Regierung, aber auch im Rahmen der Diskussion in Deutschland verwendet wird, liegt der inhaltliche Schwerpunkt auf dem Handeln von Politik und Verwaltung. In den USA ist das ist nicht verwunderlich, da dieses Thema als ein zentrales Element der politischen Agenda vorangetrieben wird. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich um die Ansätze des Open Government herum ein umfangreiches Geflecht von weiteren Aktivitäten entwickeln wird. Neben Politik und Verwaltung werden auch und vermutlich in sogar wesentlich stärkerem Maße Bürger, die Privatwirtschaft, die Wissenschaft, Verbände und Interessenvertretungen Akteure in diesem Geflecht sein. Die Autoren dieses Dokuments sind davon überzeugt, dass die Öffnung von Politik und Verwaltung im Sinne eines Open Government nur dann erfolgreich sein wird, wenn die Entstehung dieses Geflechts unterstützt und gefördert wird. Im Sinne einer im 21.

Jahrhundert beheimateten Version der Markt- und Versammlungsplätze in den Städten des antiken Griechenlands, die das Zentrum von Politik, Rechtsprechung, Handel und sozialer Interaktion bildeten, nennen wir dieses Geflecht „Digitale Agora“.

Die Struktur der Digitalen Agora soll an zwei Beispielen erläutert werden:

- **Open Data in den USA:** Der Startschuss für Open Data fiel in den USA im Mai 2009. In der etwas späteren „Open Government Directive“ vom 8. Dezember 2009 des Office of Management and Budget wurde insbesondere verfügt, dass jede Behörde innerhalb von 45 Tagen mindestens drei hochwertige Datensätze verfügbar machen müsse. Inzwischen (Stand: November 2010) sind ca. 3.000 Nicht-Geodaten-Datensätze und ca. 300.000 Geodaten-Datensätze verfügbar. Zusätzlich zu den Datensätzen werden auf der betreffenden Webseite auch ca. 650 Werkzeuge bereitgestellt, die es erlauben, ausgewählte Datensätze zu nutzen. Eine große Zahl dieser Werkzeuge besitzt eine „geografische“ Oberfläche – dies mag an der Verfügbarkeit umfangreicher Geodaten liegen oder damit zusammenhängen, dass viele der Datensätze nach Bundesstaaten strukturiert sind. Die Daten werden über „data.gov“, die zentrale Website für Open Data in den USA, zugänglich gemacht; dem Nutzer entstehen keine Kosten. Interessant am Open-Data-Projekt in den USA ist, dass sich innerhalb kürzester Zeit eine ganze Community daran beteiligt hat, Anwendungen für die Nutzung der Daten bereitzustellen. Beispielhaft sei das Rensselaer Polytechnic Institute (mit dem passenden Motto „Why not change the world?“) in Troy im Bundesstaat New York genannt.

An dieser Hochschule<sup>21</sup> wird im Rahmen eines Forschungsprogramms systematisch nach Möglichkeiten geforscht, wie die bereitgestellten Daten ausgewertet und verknüpft werden können, insbesondere auch unter Einsatz von „semantischen Technologien“<sup>22</sup>. Auf der Internetseite <http://data-gov.tw.rpi.edu/wiki/Demos> sind zahlreiche Beispielanwendungen zu finden, die die Forschungsgruppe entwickelt hat – von interaktiven Karten, die die Luftqualität dokumentieren, über den Zusammenhang von Breitbandverfügbarkeit und Internetnutzung sowie das Beziehungsgeflecht zwischen Besuchern und Besuchten im Weißen Haus bis hin zum Spendenverhalten der Einwohner der einzelnen Bundesstaaten bezogen auf Parteien und deren Kandidaten. Zwei Beobachtungen sind hier wichtig: Erstens, Open Data ist mitnichten lediglich ein Werkzeug für „Netzpolitik“, sondern ermöglicht die Nutzung in vielen anderen wirtschaftlich und gesellschaftlich relevanten Bereichen. Und zweitens entstehen außerhalb der Verwaltung innerhalb kürzester Zeit hochinteressante und qualitativ hochwertige Anwendungen, die auf Seiten des Staates außer den Bereitstellungskosten für die Daten keine zusätzlichen Kosten verursachen.

- **„Peer To Patent“:** Am Beispiel des Pilotprojekts „Peer To Patent“ ist gut zu erkennen, wie soziale Medien in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können. Die Mitarbeiter der US-Patentbehörde, des „United States Pa-

---

<sup>21</sup> Siehe [http://data-gov.tw.rpi.edu/wiki/The\\_Data-gov\\_Wiki](http://data-gov.tw.rpi.edu/wiki/The_Data-gov_Wiki)

<sup>22</sup> Bei semantischen Technologien handelt es sich um einen Ansatz, den Verknüpfungen der einzelnen Daten noch eine Bedeutungsebene mitzugeben, die auch maschinell verarbeitet werden kann und die Nutzung der Daten erheblich vereinfachen würde.

tent and Trademark Office“, bearbeiten jährlich mit begrenzten Ressourcen eine steigende Zahl von Patentanträgen. Dabei war zu Beginn des zweijährigen Pilotprojekts im Juni 2007 ein Rückstau von etwa einer Million Anträgen entstanden. Die zentrale Herausforderung besteht generell darin, dass es nur einen begrenzten Zugang zu den Informationen gibt, auf deren Basis die Anträge beurteilt werden. Ziel des Pilotprojekts war es, die Informationslage der Patentsachbearbeiter zu verbessern. Deshalb wurden Bürger als freiwillige Experten in die Bearbeitung der Patentanträge einbezogen. So wurde zugleich die Qualität der genehmigten Patente erhöht. Die Entscheidung über die Zulassung oder Ablehnung eines Antrags trafen weiterhin die Mitarbeiter der Patentbehörde. Die Kooperation mit Bürgern fand in der Phase vor der eigentlichen Entscheidung statt, bei der Informationsrecherche und -bewertung. Für die Einbeziehung der Bürger wurde eine Plattform entwickelt, auf der sich jeder freiwillig anmelden konnte, um Patentanträge zu begutachten. Dabei hinterlegten die freiwilligen Experten u.a. Informationen über die Fachgebiete, die sie interessieren. Im weiteren Verlauf des Pilotversuchs wurden sie immer dann automatisch benachrichtigt, sobald ein Patentantrag mit Bezug zu ihren Interessen eingereicht wurde. Die freiwilligen Experten konnten die Patentanträge einsehen und recherchieren, ob die Anträge tatsächlich über den aktuellen Stand des Wissens hinausgehen. Sie konnten auf der Plattform z.B. auf externe Dokumente verweisen, die belegen, dass der jeweilige Antrag nicht über den Stand des Wissens hinausgeht, also die Idee nicht patentierbar ist. In einem weiteren Schritt wurden die vorgeschlagenen Dokumente zuerst von anderen freiwilligen Experten bewertet und ihrer Bedeutung entsprechend eingestuft. Hierzu wurden rund um einzelne

Themen und Patente virtuelle Arbeitsgruppen gebildet, die – unterstützt von der technischen Plattform – untereinander diskutieren und ihre Einschätzungen abgeben konnten. Am Ende eines jeden Such- und Bewertungsprozesses entstand so eine Rangfolge der wichtigsten Unterlagen. Den Mitarbeitern der Patentbehörde wurden anschließend nur die zehn am höchsten bewerteten Dokumente direkt vorgelegt. Sie konnten dann selbst entscheiden, ob sie die Unterlagen des Prozesses der gemeinschaftlichen Begutachtung („*community review process*“) in ihre eigene Beurteilung einbeziehen<sup>23</sup>. Während des Pilotprojekts wurden circa 750 Patentanträge zur gemeinschaftlichen Begutachtung eingereicht. Von etwa 74.000 Besuchern der betreffenden Internetplattform<sup>24</sup> haben sich circa 2.600 als freiwillige Experten registriert und an Bewertungsprozessen teilgenommen. Die nach Projektende durchgeführte Evaluation zeigte eine hohe Zufriedenheit bei den Patentsachbearbeitern, und mehr als zwei Drittel befürworteten eine Ausweitung des Projekts. Drei Viertel der freiwilligen Experten würden die Verstetigung des Programms ebenfalls begrüßen<sup>25</sup>. Das Peer-To-Patent-Pilotprojekt lässt sich zusammenfassend als eine Kombination von bewährten kooperativen Praktiken (Beispiel: Wikipedia) und der Umsetzung des US-Verwaltungsrechts beschreiben<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Kao, A. S.: „Peer review of patents: Can the public make the patent system better?“, *Journal of Law, Technology & Policy*, (2), S. 101-119 (2007)

<sup>24</sup> [www.peertopatent.org](http://www.peertopatent.org)

<sup>25</sup> *Peer To Patent: First Anniversary Report*, New York: The Center for Patent Innovation at New York Law School (2008); *Peer To Patent: Second Anniversary Report*, S. 5 (2009)

<sup>26</sup> Noveck, B. S.: „Peer To Patent: Collective Intelligence, Open Review, And Patent Reform“, *Harvard Journal of Law & Technology*, 20(1), S. 123-162 (2006)

An diesen beiden Beispielen lassen sich einige Kennzeichen der Digitalen Agora ablesen: institutionenübergreifende Arbeitsteilung, keine oder zumindest eine eingeschränkte Hierarchie der Akteure sowie die Nutzung von Informationen auf Basis von Angebot und Nachfrage in einem „Informationsmarkt“. Da es sich bei den Akteuren und ihren Beziehungen untereinander um ein Netzwerk handelt, ist es sehr wahrscheinlich, dass Netzwerkeffekte zu erwarten sind, d.h., der Gesamtnutzen wird mit zunehmender Zahl der Akteure überproportional steigen.

Ein Ansatz der Weiterentwicklung von Open Government stammt von Tim O'Reilly, der das Denkmodell „*Government as a Platform*“<sup>27</sup> geprägt hat. Seine Idee geht auf die Beobachtung zurück, dass ein Staat grundsätzlich ein Mechanismus sei, der kollektives Handeln ermögliche. Er führt weiter aus, dass Daten nationales Kapital seien und der Staat die Aufgabe habe, als „*convener*“ und „*enabler*“ zu wirken – ein Gegenentwurf also zu dem Modell, das sich in der Form „Wir zahlen Steuern, also erwarten wir auch Leistungen“ beschreiben lasse. O'Reilly stellt die Kernfrage: Wie kann es gelingen, dass Verwaltung zur offenen Plattform wird, die Menschen innerhalb und außerhalb der Verwaltung Innovationen ermöglicht? Auf Basis einer Analyse der Erfolgsfaktoren für Geschäftsmodelle in der Privatwirtschaft, die auf Informationen basieren, schlägt er einige Grundprinzipien vor, darunter insbesondere die Nutzung von offenen Standards und die Berücksichtigung von Einfachheit als Gestaltungsgrundsatz, um die Eintrittsbarrieren niedrig zu halten, da dies eine der Voraussetzungen sei, um Innovatoren anzuziehen.

---

<sup>27</sup> Tim O'Reilly: „Government as a Platform“, in *Open Government*, O'Reilly Media Inc., 2010. – Tim O'Reilly gilt als der Begründer des Begriffs Web 2.0.



## **Umgang mit neuen Medien und Notwendigkeit einer „Informationsvorsorge“**

Die Digitale Agora fordert von allen Beteiligten die Beherrschung neuer Fähigkeiten. Die Digital Natives beispielsweise nutzen die neuen Medien zwar mit einer großen Unbefangenheit, aber auch sie müssen sich noch einen – etwa in Bezug auf die eigene Privatsphäre – vollständig verantwortungsvollen Umgang mit den neuen Kommunikationsformen erschließen. Dies gilt auch für andere beteiligte Gruppen und betrifft allgemein deren Medienkompetenz und E-Literacy<sup>28</sup>. Wichtig ist auch die Chance auf einen Zugang im Sinne einer „Informationsvorsorge“.

- Medienkompetenz sowie E-Literacy der Bürger und von Politik und Verwaltung sind erforderlich, um die Chancen zu nutzen, die sich aus der Fülle der zur Verfügung stehenden Daten ergeben (z.B. in Form gesellschaftlicher und staatlicher Innovationen), aber auch, um den Gefahren zu begegnen, die mit dem drohenden Orientierungsverlust verbunden sind. Den höheren Informationsmengen steht nämlich nicht automatisch eine entsprechend gestiegene Informationsbeherrschungskompetenz gegenüber.
- Die Frage nach der Freiheit des Einzelnen stellt sich zunehmend nicht mehr ausschließlich im Sinne einer Freiheit von staatlichen Eingriffen und damit im Sinne der primären Abwehrfunktion der Grundrechte. Auch die digitale bzw. Online-Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) setzt gewisse Grundbedingungen voraus. Teilweise verfügt der Einzelne nicht über die erforderlichen Mittel für eine freie und autonome Lebensgestaltung. Individu-

---

<sup>28</sup> Fähigkeit, das Internet kompetent und aktiv zu nutzen

elle Freiheiten sind – auch „online“ – nur wahrnehmbar, wenn hierfür die entsprechenden infrastrukturellen Voraussetzungen bestehen, wobei im hier zu bewertenden Kontext sowohl eine allgemeine (z.B. Telekommunikationsnetze) als auch eine individuelle Komponente (z.B. Zugang des Einzelnen zum Internet) angesprochen ist. In die staatliche Gewährleistungssphäre fällt der Mindeststandard der Informationsvorsorge, der zur Vermeidung der „digitalen Spaltung“, d.h. eines Ausschlusses bestimmter Personenkreise von der Partizipation an Entscheidungen und einer gesellschaftlichen Exklusion, unabdingbar ist.

### **Kooperation, Transparenz, Partizipation – unterschiedlicher Handlungsbedarf**

Im Lichte der geschilderten Gesamtsituation stellt sich die Frage, bei welchen der drei Themen Kooperation, Transparenz und Partizipation noch Handlungsbedarf besteht, zumal es in Deutschland bereits eine sehr aktive Open-Government-Szene gibt – das belegen beispielsweise Veranstaltungen wie das Government 2.0-Camp, das 2010 erfolgreich zum zweiten Mal stattgefunden hat. Beim Thema Partizipation scheint der Handlungsbedarf in Deutschland tatsächlich nicht besonders akut zu sein, denn hier gibt es bereits zahlreiche Ansätze. Das zeigen u.a. Veröffentlichungen wie der Ratgeber zum Thema Online-Konsultation, der gemeinsam von der Bertelsmann-Stiftung, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, der Finanzbehörde Hamburg und dem Bundesministerium des Innern entwickelt wurde. Das Thema Partizipation wird daher in diesem Dokument im Folgenden nicht weiter betrachtet. Handlungsbedarf bzw. Gestaltungsnotwendigkeit besteht eher bei den Themen Transparenz und Kooperation.

In den folgenden beiden Kapiteln beleuchten wir diese beiden Themen daher noch einmal anhand von zwei Beispielen: Im

Kapitel zum Thema Transparenz beschäftigen wir uns mit Open Data, im Kapitel zur Kooperation mit dem Einsatz sozialer Netzwerke in der Verwaltung. Gründe für diese Auswahl sind zum einen die Aktualität insbesondere des Open-Data-Ansatzes und zum anderen die Tatsache, dass ausgehend von diesen Beispielen viele das Open Government betreffende Einzelthemen diskutiert werden können.

Bei beiden Beispielen wird auf technisch-organisatorische und rechtliche Aspekte eingegangen. Im Fall von Open Data kommt noch eine volkswirtschaftliche Betrachtung der in einer Netzwerkökonomie entstehenden Wertschöpfungsketten hinzu und im Fall der sozialen Netzwerke eine Diskussion der Erfolgsfaktoren bei ihrer Einführung.

### 3. TRANSPARENZ: BEISPIEL OPEN DATA

Unter *Open Data* wird die Handlungsmaxime verstanden, dass Daten, die vom öffentlichen Sektor erhoben bzw. zusammengetragen werden und nicht offensichtlichen Einschränkungen – beispielsweise aufgrund von Datenschutz- und Sicherheitsaspekten – unterliegen, offen verfügbar gemacht werden.<sup>29</sup>

#### **Wem's nützt: Die Nutzendimensionen von Open Data**

Die Form bzw. die Modalitäten der Bereitstellung von Daten werden sich danach richten, welche Anwendungen auf Basis dieser Daten besonders gefördert werden sollen. Es ist daher notwendig, sich anzusehen, welchen Nutzen die Bereitstellung von Daten für Politik, Verwaltung, Bürger und Wirtschaft hat:

- Der **Staat** (d.h. Politik und Verwaltung)
  - zieht einen Vorteil aus der größeren Transparenz der Hintergründe politischer Entscheidungen, weil mit der Transparenz die Akzeptanz dieser Entscheidungen wächst;
  - kann Denkanstöße von außerhalb, d.h. von Bürgern oder der Wirtschaft, erhalten, die das Interesse auf neue wichtige Themenfelder lenken;
  - profitiert von der einfacheren und insbesondere verwaltungseinheiten- und -ebenenübergreifenden Verfügbarkeit von Daten in Form höherer Effizienz seiner Prozesse;

---

<sup>29</sup> *Hinweis:* In diesem Dokument werden die Begriffe „Daten“ und „Informationen“ im Wesentlichen als Synonyme gebraucht. Die Autoren sind sich der Tatsache bewusst, dass Differenzierungen denkbar und sinnvoll sind, halten diese aber für die in diesem Dokument behandelten Punkte für nur wenig relevant.

- kann über den Einsatz sozialer Medien das Verwaltungshandeln vereinfachen;
- zieht einen Nutzen aus den wirtschaftsfördernden Aspekten der offenen Verfügbarkeit von Daten.
- Die **Bürger** (bzw. Verbraucher)
  - erhalten mehr Transparenz über das Handeln von Politik und Verwaltung, beispielsweise über einen detaillierten Einblick in die Budgetierung von Haushaltsmitteln;
  - können Informationen, die sonst auf umständlichere Weise beschafft werden müssten, ganz praktisch nutzen, beispielsweise Informationen über die Luftqualität für die Entscheidung über den künftigen Wohnort.
- Die **Wirtschaft**
  - kann die Daten direkt für das eigene Geschäft nutzen, um beispielsweise neue Kundensegmente zu erschließen (z.B. ein Anbieter von Solaranlagen Luftaufnahmen für die Identifizierung von Dachflächen, die für die Nutzung von Solarenergie geeignet wären);
  - kann die Daten transformieren und in angereicherter Form weiterverkaufen;
  - kann Geschäftsmodelle entwickeln, die auf der Bereitstellung von Anwendungen („Apps“) beruhen, sodass erst die Endnutzer die Daten verwenden.

### **Ein Überblick: Informationsfreiheits- und -weiterverwendungsgesetze**

Die Frage der Freigabe von Daten des öffentlichen Sektors wurde teilweise in den Informationsfreiheitsgesetzen aufge-

griffen. Dies hatte in Deutschland in erster Linie einen demokratiethoretischen und partizipatorischen Hintergrund und weniger das Ziel, die Daten wirtschaftlich oder für den Bürger praktisch nutzbar zu machen. In der Regel gibt es Einschränkungen bei den bereitgestellten Informationen, sofern personenbezogene Daten, geistiges Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind.<sup>30</sup> Die Überwindung der deutschen „Arkantradition“, ein Verständnis staatlicher Daten als Herrschaftsinstrument<sup>31</sup>, steht trotz aller Bemühungen und Initiativen erst am Anfang und könnte durch Open Data einen bedeutsamen Schub erhalten.

- In **Deutschland** gab es die ersten Informationsfreiheitsgesetze zunächst auf Landesebene, beginnend 1998 mit dem Land Brandenburg, 1999 dem Land Berlin und 2000 dem Land Schleswig Holstein; weitere Bundesländer folgten. Auf Bundesebene sind das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) als Folge der im übernächsten Absatz genannten EU-Richtlinie am 1. Januar 2006 bzw. am 19. Dezember 2006 in Kraft getreten. Kennzeichnend für diese Gesetze ist, dass Informationen erst auf Nachfrage der Bürger bereitgestellt werden.
- In **anderen Staaten** gibt es Informationsfreiheitsgesetze, die teilweise wesentlich früher etabliert worden sind, in

---

<sup>30</sup> Die Einschränkung zugunsten des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wurde in Berlin durch eine Neuregelung des Informationsfreiheitsgesetzes zum Teil aufgehoben. Diese Änderung ging auf eine Initiative zurück, die eine Offenlegung der Verträge im Zuge der Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe beabsichtigte. Vgl. die Regelung in § 7a IFG Berlin in der seit 9. Juli 2010 gültigen Fassung.

<sup>31</sup> Siehe auch die Erläuterung zum Begriff „Arkantradition“ im Einführungskapitel

den USA beispielsweise den *Freedom of Information Act* aus dem Jahr 1966. In Schweden ist die Verwaltungstransparenz seit dem Jahr 1766 in der Verfassung verankert, und zwar in erster Linie im Sinne des Festhaltens von Informationen in schriftlicher Form, aber auch im Sinne der Öffentlichkeit derselben.

- Auf **europäischer Ebene** ist die „Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ (2003/98/EG – PSI-Richtlinie) zu nennen, die einen „[...] Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedsstaaten sind“, enthält, ohne jedoch einen Zugangsanspruch zu schaffen. Die EU-Richtlinie bleibt allerdings in ihrer Zielsetzung weit hinter dem zurück, was aktuell zum Thema Open Data diskutiert wird. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass für die Bereitstellung Anträge gestellt werden müssen, und es fehlen auch Automatismen, die eine Aktualisierung der freigegebenen Datenbestände sicherstellen. Zurzeit findet eine Konsultation zu der Richtlinie statt; im Jahr 2012 soll diese überprüft werden.
- Eine weitere Entwicklung ist der – ebenfalls von der EU initiierte – Zugang zu staatlichen Geodaten. Nach der sogenannten „INSPIRE-Richtlinie“ sind digitale Geodaten nicht nur anlassbezogen auf Ersuchen, sondern in Form einer Geodateninfrastruktur zu offenbaren. Aufgrund dieses Ansatzes, der sich im Interesse einer zunehmenden Öffnung aller Daten als allein gangbar erweisen dürfte, können die INSPIRE-Richtlinie und deren nationale Umsetzung ggf. als Referenzansatz für Open Data dienen.

## Open-Data-Prinzipien und ihre Übersetzung in die Verwaltungspraxis

Die Definition des Begriffs „Open Data“ weiter vorn in diesem Kapitel ist als eine erste Annäherung zu verstehen. Zur weiteren Orientierung ist es nützlich, sich die Prinzipien für die Freigabe von Daten des öffentlichen Sektors anzusehen, die im Oktober 2007 zunächst auf einer von der Sunlight Foundation geförderten Konferenz definiert und anschließend überarbeitet wurden<sup>32</sup>:

1. **Vollständigkeit:** Alle öffentlichen Daten werden verfügbar gemacht. Als öffentliche Daten werden Daten verstanden, die nicht berechtigten Datenschutz-, Sicherheits- oder Zugangsbeschränkungen unterliegen.
2. **Verfügbarkeit der Primärquelle:** Die Daten werden an ihrem Ursprung gesammelt. Dies geschieht mit dem höchstmöglichen Feinheitsgrad, nicht in aggregierten oder anderweitig modifizierten Formaten.
3. **Zeitnähe:** Daten werden so zügig wie zur Werterhaltung notwendig zur Verfügung gestellt.
4. **Zugänglichkeit:** Daten werden so vielen Nutzern wie möglich für möglichst viele Verwendungszwecke bereitgestellt.
5. **Maschinenlesbarkeit:** Daten werden zur automatisierten Verarbeitung strukturiert zur Verfügung gestellt.
6. **Nicht diskriminierende Bereitstellung:** Daten sind für alle verfügbar, ohne vorherige Registrierung der Nutzer.

---

<sup>32</sup> Quelle: [http://wiki.opendata-network.org/Open\\_Government\\_Data\\_Principles](http://wiki.opendata-network.org/Open_Government_Data_Principles); mit sprachlichen Anpassungen bzw. ergänzt nach/angepasst an „Ten principles for opening up government information“ der Sunlight Foundation



7. **Nicht proprietäre Bereitstellung:** Daten werden in standardisierten Formaten bereitgestellt, über die keine juristische Person die alleinige Kontrolle hat.
8. **Lizenzfreiheit:** Daten unterliegen weder dem Urheberrecht noch Patenten, Markenzeichen oder Geschäftsgeheimnissen. Sinnvolle Datenschutz-, Sicherheits- und Zugangsbeschränkungen sind zulässig.
9. **Dauerhaftigkeit:** Daten werden dauerhaft zur Verfügung gestellt, ggf. auf Basis einer geeigneten Versionierung, d.h. einer Kennzeichnung der Daten, dass sie lediglich einem bestimmten Stand entsprechen.
10. **Nutzungskosten:** Nutzungskosten stellen eine Barriere für den Zugriff auf öffentlich verfügbare Informationen dar. Verwaltungen verwenden derzeit verschiedene Ansätze für die Bepreisung: die Kosten für die Erstellung der Daten, Kosten für die Abfrage der Daten, Kosten für jede einzelne Abfrage, Kosten auf Basis eines Mengengerüsts (z.B. Seitenumfang) oder Vervielfältigungskosten. Die Bepreisung des Zugangs reduziert die Häufigkeit der Nutzung und hat dadurch über nicht realisiertes Wirtschaftswachstum unter Umständen einen Einfluss auf Steuereinnahmen.

Mit wenigen Ausnahmen sind diese zehn Prinzipien sehr absolut formuliert und stellen somit einen Maximalanspruch dar, dem in der Praxis in den meisten Fällen wohl nicht vollständig Genüge getan werden kann. Praktische Erwägungen werden daher in der Regel entweder dauerhaft zu Einschränkungen führen oder bei der Einführung nur eine eingeschränkte Annäherung an den absoluten Standard erlauben. Unabhängig vom Anspruch der zehn Prinzipien ist klar, dass bei der Einführung von Open Data in Deutschland grundsätzlich Klärungs- bzw. Regelungsbedarf bezüglich der in den Prinzipien angesprochenen Themen besteht. Die zehn Prinzipien sind daher vor al-

lem auch unter dem Aspekt einer Systematisierung und Strukturierung hilfreich; diese Gliederung wird auch bei der Diskussion der rechtlichen Themen weiter unten wieder aufgegriffen.

Es scheint außerdem notwendig zu sein, die genannten Prinzipien zu ergänzen. Es ist beispielsweise denkbar, soweit möglich die „Nachhaltigkeit“ der bereitgestellten Daten, d.h. deren regelmäßige Pflege über einen längeren Zeitraum, zu fordern. Einer der ersten zukünftigen Schritte sollte daher sein, die zehn Prinzipien zu konkretisieren bzw. anzupassen oder zu erweitern und dabei sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch die oben dargestellte Perspektive der verschiedenen Nutzergruppen von Open Data – die Nutzendimensionen – zu berücksichtigen.

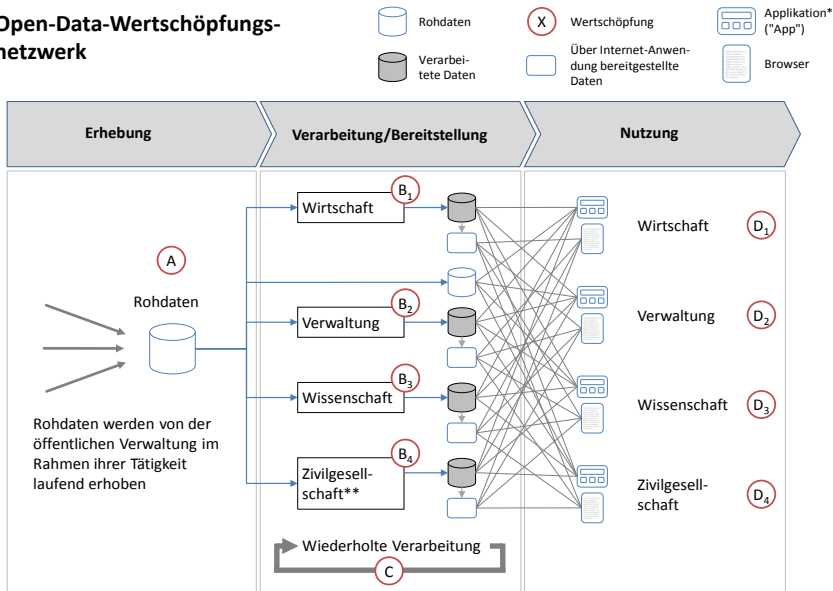
### **Netzwerkökonomie und Geschäftsmodelle für Open Data**

**Open Data im Wertschöpfungsnetzwerk:** Erhebung, Verarbeitung, Bereitstellung und Nutzung von Open Data vollziehen sich in einem Wertschöpfungsnetzwerk, dessen Mitglieder die öffentliche Verwaltung, die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft (d.h. Bürger/Verbraucher<sup>33</sup> und Nichtregierungsorganisationen (NRO), z.B. auch Verbände und Vereine) sind. Dieses Netzwerk ist beispielhaft in Schaubild 1 abgebildet.

---

<sup>33</sup> Der Einfachheit halber wird im Folgenden der Begriff „Bürger“ anstelle von „Bürger/Verbraucher“ verwendet.

## Open-Data-Wertschöpfungsnetzwerk



\* Im Fall von Nutzern in der Wirtschaft, in der Verwaltung, in der Wissenschaft und bei NROs auch sinngemäß Nutzung durch datenverarbeitende Systeme  
 \*\* D.h. einzelne Bürger und Nichtregierungsorganisationen

Schaubild 1: Open-Data-Wertschöpfungsnetzwerk

Betrachten wir kurz die einzelnen Stationen der Wertschöpfung auf Basis von Open Data:

- (A) Die Rohdaten werden im Fall von Open Data in der Regel von der öffentlichen Verwaltung selbst erhoben, zumindest aber in deren Auftrag. Die Erhebung dieser Daten ist bereits ein Schritt mit erheblicher Wertschöpfung und in der Regel mit Kosten verbunden. Diese Kosten sind allerdings in wesentlichen Teilen schon heute in den Kosten der Verwaltung enthalten. Hinzu kommen im Fall von Open Data allerdings noch die Kosten der Bereitstellung für verwaltungsexterne Nutzer.
- (B) Diese Daten werden sodann von der Verwaltung selbst, von der Wirtschaft, der Wissenschaft und von Bürgern bzw. NROs als Teil der Zivilgesellschaft verarbeitet und bereitgestellt, entweder in Form von strukturierten Daten oder zum direkten Abruf, beispielsweise über Webseiten.

- (C) Die Verarbeitung der Daten kann iteriert werden – beispielsweise ist es denkbar, dass ein Wirtschaftsunternehmen Wetterdaten aufbereitet, die dann von einer NRO weiter bearbeitet werden, oder dass die Verwaltung auf Daten zurückgreift, die im Rahmen von wissenschaftlichen Studien auf Basis von Open Data erstellt worden sind.
- (D) Die Daten werden schließlich einer Nutzung zugeführt. Beispielsweise kann ein Bürger mit Hilfe einer mobilen Applikation („App“) auf den Fahrplan eines öffentlichen Nahverkehrsunternehmens zugreifen, ein Wirtschaftsunternehmen kann Daten für eigene geschäftliche Zwecke einsetzen, ein Verwaltungsmitarbeiter kann Daten aus einer anderen Verwaltungseinheit mit Hilfe eines IT-Systems verarbeiten, oder ein Wissenschaftler greift über einen Webbrowser auf Daten zu, die die Verwaltung aufbereitet hat. Die Abgrenzung von (D) zu (B) und (C) ist nicht ganz scharf, da als Folge der Nutzung wiederum Daten bereitgestellt werden könnten.

Streng genommen sind im wirtschaftlichen Sinne zunächst nur die Stationen (B<sub>1</sub>) und (C) – sofern Letzteres ein Wirtschaftsunternehmen übernimmt – und ggf. (D<sub>1</sub>) Wertschöpfungsschritte.<sup>34</sup> Wird Wertschöpfung allgemeiner als eine Tätigkeit, die volkswirtschaftlichen Nutzen hat, verstanden, so sind auch (A), ggf. (B<sub>2</sub>), (B<sub>3</sub>) und (B<sub>4</sub>) sowie eventuell auch (D<sub>2</sub>) und (D<sub>3</sub>) Wertschöpfungsschritte. Und wenn im besten Fall die Nutzung von Open Data durch einen Bürger oder eine NRO insgesamt volkswirtschaftliche Vorteile bringt (beispielsweise durch ressourcenschonende Fortbewegung), dann kann auch (D<sub>4</sub>) ein Wertschöpfungsschritt sein. Aus dieser Argumentation wird

---

<sup>34</sup> Für die angegebenen Bezeichnungen siehe Schaubild 1

deutlich, dass eine ökonomische Betrachtung das gesamte Netzwerk einschließen muss.

**Geschäftsmodelle der öffentlichen Verwaltung für Open Data:** In einem rein privatwirtschaftlichen Markt hätte jeder Wertschöpfungsschritt einen Preis. Ein Umfrageunternehmen würde beispielsweise seinen Kunden die Kosten für eine Datenerhebung mit einer zusätzlichen Gewinnspanne in Rechnung stellen und ein Wirtschaftsunternehmen, das Wetterdaten verarbeitet, würde seinen Endkunden langfristige, d.h. aufwendig hergestellte, Vorhersagen nur gegen einen angemessenen Preis zur Verfügung stellen. Sollte dieses Prinzip auch für die öffentliche Verwaltung, die Daten bereithält, gelten? Grundsätzlich sind für die Verwaltung im Open-Data-Wertschöpfungsnetzwerk zwei Geschäftsmodelle in reiner Ausprägung denkbar: ein an einem privatwirtschaftlichen Markt angelehntes Modell mit Bepreisung und ein Modell ohne Bepreisung:

1. **Geschäftsmodell mit Bepreisung:** Die Verwaltung könnte sowohl die Erhebung der Rohdaten, sofern die Daten öffentlich zur Verfügung gestellt werden, als auch die Bereitstellung von verarbeiteten Daten bepreisen. Der Vorteil eines solchen Vorgehens ist klar: Es gäbe zum einen Anreize für die Bereitstellung von Daten – die Bereitstellungskosten sind in den heutigen Budgets entweder nicht vorhanden oder, sofern sie rein intern entstehen, nicht explizit ausgewiesen – und zum anderen gäbe es dann eine Finanzierung für die verwaltungsinterne Qualifizierung und nutzergerechte Bereitstellung der Rohdaten. Die Nachteile sind allerdings offensichtlich: Es müsste ein Abrechnungssystem für die Nutzung von Daten entwickelt und aufgebaut werden (im Sinne eines „*Open Data Toll Collect*“), das auch bei kleinteiliger Nutzung („*Micro Payments*“) zuverlässig arbeitet, und es würde eine Markteintrittshürde geschaffen. Es ist bekannt, dass ge-

rade im Internetkontext die Zahlungsbereitschaft für Informationen auf Verbraucherseite gering ist (ganz allgemein gilt im Übrigen, dass es auch nach über 15 Jahren der Kommerzialisierung des Internets kein einziges relevantes Micro-Payment-System gibt), und insbesondere für kleinere Unternehmen mit dünner Kapitaldecke dürfte eine Eintrittshürde hochgradig abschreckend wirken, zumal Innovationen im Internet eher durch vielfaches, aber dabei eher kostengünstiges Scheitern bei geringer Erfolgswahrscheinlichkeit entstehen.

2. **Geschäftsmodell ohne Bepreisung:** Die Verwaltung verzichtet vollständig auf die Bepreisung und trägt die Kosten für die Bereitstellung selbst – eine strukturell sehr einfache Alternative zu Modell 1. Es ist in diesem Fall wahrscheinlich, dass es, verglichen mit Modell 1, aus Kostengründen eine geringere Zahl von Aufbereitungen ( $B_2$ ) geben würde. Da aber die Eintrittsschwelle für die Wertschöpfungsschritte ( $B_1$ ), ( $B_3$ ) und ( $B_4$ ) in diesem Fall sehr gering wäre, ist zu erwarten, dass der Gesamtmarkt für die Aufbereitung und Bereitstellung der Daten und insbesondere für die Erstellung der „Apps“ schnell wächst. Aus Sicht des Staates gibt es für die Förderung dieser Entwicklung drei gewichtige Gründe: Innovationen durch Start-up-Unternehmen, Wirtschaftswachstum durch Innovationen und zusätzliche Steuereinnahmen durch Wirtschaftswachstum. Bei ausreichend hohem Wachstum ist es denkbar, dass die Steuereinnahmen des Modells 2 die Nutzungsgebühren des Modells 1 deutlich übersteigen.

Diese beiden Geschäftsmodelle sind Extrempunkte eines ganzen Spektrums möglicher Geschäfts- bzw. Preismodelle, und in Abhängigkeit von Nutzung und Nutzern der Daten ist durchaus eine Differenzierung möglich. Es ist nicht sofort offensicht-

lich, welches Vorgehen den größten volkswirtschaftlichen Nutzen bringt; die Autoren haben aufgrund der genannten Argumente allerdings die Vermutung, dass das am besten geeignete Geschäftsmodell für die öffentliche Verwaltung eher nahe am Modell 2 angesiedelt wäre, allerdings mit einigen Ausnahmen für bestimmte Situationen, in denen eine Bepreisung nach Modell 1 sinnvoll wäre (z.B. mindestens in dem Fall, in dem die öffentliche Verwaltung Daten für eine spezifische Nachfrage mit hohem Aufwand aufbereitet – ein ähnliches Vorgehen wird bereits heute vom statistischen Bundesamt praktiziert). Es sollte auch bedacht werden, dass nur eine begrenzte Zahl der oben genannten Nutzendimensionen volkswirtschaftlicher Natur sind und auch nicht-wirtschaftliche Nutzendimensionen durch die Preisgestaltung behindert oder gefördert werden.<sup>35</sup>

Klarheit könnte durch eine detailliertere Analyse und Bewertung verschiedener Pfade im vorgestellten Wertschöpfungsnetzwerk geschaffen werden, beispielsweise für die Fälle (A) → (B1) → (D1) (ein Wirtschaftsunternehmen bereitet Rohdaten auf, die Bürger mit Hilfe einer App nutzen), (A) → (B2) → (D3) (eine andere Verwaltungseinheit bereitet Daten auf und nutzt diese auch) und (A) → (B2) → (B1) → (D2) (ein Wirtschaftsunternehmen verwendet bereits von der Verwaltung „veredelte“ Daten, um das Ergebnis der eigenen Wertschöpfung entweder selbst zu nutzen oder anderen Unternehmen zu verkaufen). Hilfreich wäre auch eine Analyse, die Netzwerkeffekte im Detail berücksichtigt, denn Netzwerke benötigen anfangs eine bestimmte kritische Masse, um wachsen zu können.

---

<sup>35</sup> In diesem Zusammenhang sollte auch untersucht werden, ob es sich im Fall einer Bepreisung nach Geschäftsmodell 2 um öffentlich-rechtliche Gebühren oder privatrechtliche Entgelte handeln sollte.

## Organisatorische und technische Aspekte von Open Data

Zum Thema Open Data stellen sich zahlreiche Fragen, die aus organisatorischer Sicht beantwortet werden müssen. Am wichtigsten, auch im Interesse der Nutzbarkeit eines entsprechenden Angebots, ist vermutlich die Frage der Einheitlichkeit des Zugangs. Das Spektrum möglicher Lösungen reicht dabei von Partikularlösungen für jede Verwaltungseinheit bis zu einem einheitlichen Zugangsportale. Letztere Variante hat den Vorteil, dass eine hohe Einheitlichkeit des Angebots sowohl der Inhalte selbst (beispielsweise vergleichbare Daten aus den Bundesländern) als auch der Datenformate erreicht werden kann. Zudem ist es so möglich, vergleichbare Nutzungsbedingungen zu schaffen. Ein einheitlicher Zugang bedeutet nicht zwingend, dass die Daten selbst an einer Stelle vorgehalten werden müssen, es genügt vielmehr eine Referenz auf die an anderer Stelle abgelegten Daten. Zu klären wäre in jedem Fall die Governance eines solchen einheitlichen Zugangs; denkbar wäre eine Dachorganisation, wie sie z.B. im Rahmen des Projekts D115 angestrebt wird<sup>36</sup>.

Aus technischer Sicht bietet es sich an, von Anfang an einen Ansatz zu wählen, bei dem die Daten so einfach wie möglich automatisch nutzbar gemacht werden. Dazu eignet sich der Ansatz der *Linked Open Data*. Daten aus öffentlichen Datenquellen liegen zunächst noch in ihrer Rohfassung vor. In Datenspeichern einer Linked-Open-Data-Plattform lassen sie sich dann möglichst automatisiert aufbereiten und strukturieren, sodass sie gut weiterverarbeitet werden können. In diesem Kontext kann auch die explizite Datenpflege zur Verbesserung der Datenqualität als weiterer Wertschöpfungsschritt gesehen

---

<sup>36</sup> Siehe dazu die Ausführungen zur Projektorganisation von D115 auf der Website [d115.de](http://d115.de)



werden. Gleichzeitig können Daten mit Metainformationen verknüpft werden, die Auskunft über Herkunft und Qualität der Daten geben. Damit diese flexibel von möglichst vielen potenziellen Applikationen verarbeitet werden können, sollten Aspekte wie Nutzung offener Standards, Modularisierbarkeit und Skalierbarkeit sichergestellt sein.

Der Linked-Data-Ansatz basiert auf offenen Datenbeschreibungsstandards des World Wide Web Consortiums wie dem Resource Description Framework (RDF) und den Uniform Resource Identifiern (URI) der Internet Engineering Task Force. So kann sichergestellt werden, dass sämtliche heterogene Datenformate der Quellen auf beliebigen Datenformaten der Applikation abgebildet werden können, wobei das generische RDF-Modell als flexibler Mittler gesehen werden kann. Sogenannte Graphdatenbanken oder RDF-Triple-Stores dienen dabei als hochperformante persistente Datenspeicher. Die Modularität wird durch die Linked-Data-Technologie insbesondere dadurch sichergestellt, dass unterschiedliche Vokabulare für die Datenbeschreibung und -strukturierung verwendet werden können, ohne dass ein umfassendes Datenschema für den gesamten Datenbestand des öffentlichen Sektors vorab aufwendig abgestimmt und festgelegt werden müsste. Wo notwendig, lassen sich dann Interoperabilitätsmechanismen durch Abbildungen zwischen verschiedenen Vokabularen realisieren. Darüber hinaus wird die Skalierbarkeit bzw. Evolution der Datenbeschreibung durch die Fähigkeit der Linked-Data-Technologie gewährleistet, sich ändernde oder neu erforderliche Terme und Definitionen flexibel zu ergänzen, ohne die bisherigen Datenstrukturen aufbrechen zu müssen oder ganz neu aufzusetzen.

### **Rechtliche Aspekte von Open Data**

Aufgrund der Tatsache, dass die deutsche öffentliche Verwaltung an Gesetze gebunden ist, kommt dem Rechtsrahmen – sei

er gesetzlich oder untergesetzlich – im Zusammenhang mit der Steigerung der Akzeptanz der Öffnung von Datenbeständen in der Verwaltung eine maßgebliche Bedeutung zu. Ausgehend vom Regulierungsgegenstand und von der regulierenden Einheit können die existierenden gesetzlichen Vorgaben im Wesentlichen wie in Schaubild 2 gezeigt zusammengefasst werden.

## Bestehender Rechtsrahmen für Open Data

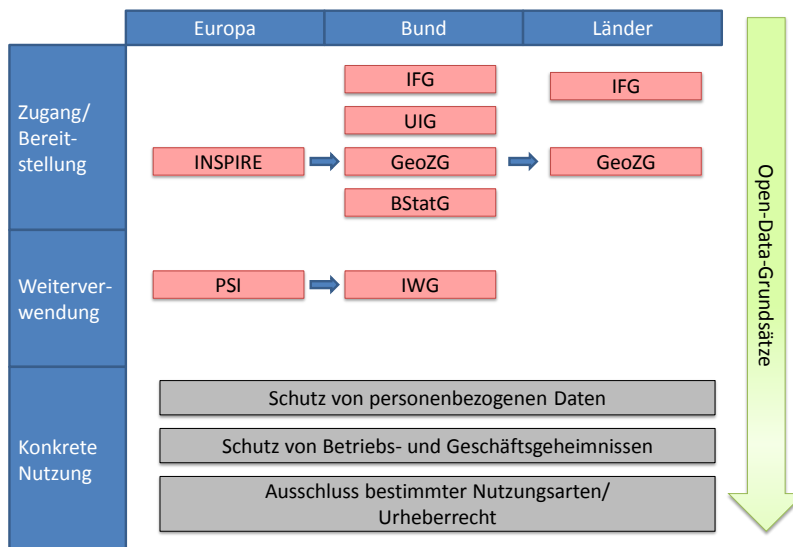


Schaubild 2: Bestehender Rechtsrahmen für Open Data<sup>37</sup>

Das soll nicht heißen, dass eine Öffnung von Datenbeständen nur aufgrund einer positiven gesetzlichen Vorgabe sachgerecht

<sup>37</sup> INSPIRE: Infrastructure for Spatial Information in the European Community; eine Initiative der europäischen Kommission mit dem Ziel, eine europäische Geodatenbasis mit integrierten raumbezogenen Informationsdiensten zu schaffen. Die Richtlinie 2007/2/EG vom 14. März 2007 (INSPIRE-Richtlinie) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft ist seit dem 15. Mai 2007 in Kraft. – Die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. Nr. L 345 vom 31. Dezember 2003, S. 0090-0096) wird auch kurz „PSI-Richtlinie“ – nach dem englischen Titel „Re-use of Public Sector Information“ – genannt. Das Informationsweiterverwendungsgesetz setzt die PSI-Richtlinie in Deutschland um. – IFG: Informationsfreiheitsgesetz; UIG: Umweltinformationsgesetz; GeoZG: Geodatenzugangsgesetz; IWG: Informationsweiterverwendungsgesetz; BStatG: Bundesstatistikgesetz

und zulässig ist; vielmehr besteht gerade aufgrund der kommunalen Organisationshoheit ein weitgehender Handlungsspielraum.

Den zehn Kategorien der Open-Data-Prinzipien können zahlreiche Rechtsfragen zugeordnet werden, die sich in unterschiedlichem Maße auf den Zugang zu den Daten sowie ihre Weiterverwendung und ihren konkreten Nutzen auswirken. Die Steuerungsfunktion des Rechts kann so gezielt zur optimalen Verwirklichung der Prinzipien, immer im Ausgleich mit entgegenstehenden Interessen einzelner oder der Verwaltung, eingesetzt werden. Eine Betrachtung rechtlicher Aspekte muss dabei den bestehenden Rechtsrahmen einbeziehen, obwohl vor allem das IFG und das IWG aufgrund ihrer Ausrichtung auf Einzelauskünfte – verbunden mit der Option, bestimmte Gegenrechte einzelfallbezogen zu prüfen – weit weniger als Referenzgebiete geeignet erscheinen als z.B. die INSPIRE-Richtlinie, da diese den Aufbau einer jederzeit zugänglichen (digitalen Geo-)Dateninfrastruktur zum Ziel hat<sup>38</sup>.

Ohne Anspruch auf erschöpfende Behandlung ergeben sich, gegliedert nach den zehn Open-Data-Prinzipien, folgende rechtliche Fragen:

1. **Vollständigkeit:** Das Kriterium der Vollständigkeit findet sich z.B. in den Informationsfreiheitsgesetzen. In § 1 IFG ist beispielsweise der Grundsatz des voraussetzungs-

---

<sup>38</sup> Daher müssen z.B. auch Datenschutzfragen anders behandelt werden, als dies bei Einzelauskünften möglich ist. Während sich in den Geodatenzugangsgesetzen bei mehreren Ländern Verweise auf Einzelfallprüfungen aus dem Umweltinformationsgesetz (UIG) finden, will beispielsweise Schleswig-Holstein in seinem noch zu verabschiedenden Geodatenzugangsgesetz in enger Zusammenarbeit mit dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz eine neue Regelungssystematik etablieren, die tatsächlich den Aufbau einer online abrufbaren Infrastruktur ermöglicht, da die Daten vorab nach Personenbezug kategorisiert werden.

losen Zugangs zu amtlichen Informationen niedergelegt; lediglich § 3 IFG enthält Ausschlussgründe. Der Gesetzgeber geht also von der vollständigen Gewährung des Informationszugangs als Regelfall aus. Allerdings ist dieses Recht derzeit – einerseits aufgrund der gewählten Rechtskonstruktion, andererseits aufgrund der Handhabung in der Verwaltungspraxis – erheblich eingeschränkt. Das IFG setzt immer eine Informationsanfrage voraus; den Aufbau umfassender Dateninfrastrukturen, die allen Berechtigten zum Abruf bereitgestellt werden, sieht es hingegen nicht vor. Und selbst mit Einzelanfragen wird in der Praxis eher restriktiv umgegangen; die Ausschlussgründe, vor allem des Daten-, Betriebs- und Geheimnisschutzes, werden extensiv ausgelegt.

Hinzu kommt, dass rechtlich in keiner Weise ein einheitlicher Zugang zu allen Daten (d.h. Vollständigkeit) gewährleistet ist, da jede datenhaltende Stelle nur über „ihren“ Datenbestand Auskunft geben kann und muss. Die Zergliederung der deutschen Verwaltung steht also in einem gewissen natürlichen Spannungsverhältnis zum Anspruch der Vollständigkeit.

Die INSPIRE-Richtlinie zielt mit dem Aufbau von Dateninfrastrukturen hingegen in die richtige Richtung, auch wenn der Vollständigkeitsanspruch auch hier rechtlich nicht voll verwirklicht ist, zumal sich europäisches und nationales Recht ausschließlich auf bereits digital vorliegende Datenbestände beziehen, also eine Pflicht zum Ausbau solcher Datenbestände bzw. zur Digitalisierung nicht enthalten. Die GDI-DE<sup>39</sup> setzt auf eine kooperative

---

<sup>39</sup> „Geodaten-Infrastruktur Deutschland“, eine Initiative von Bund, Ländern und Kommunen für den Aufbau einer länder- und ressortübergreifenden Geodateninfrastruktur in Deutschland

Vernetzung von Bund, Ländern und Kommunen und ist daher zu begrüßen, auch wenn Einzelfragen der Verwaltungskooperation noch geklärt werden müssten.

2. **Verfügbarkeit der Primärquelle:** Zu diesem Prinzip gibt es gegenwärtig keine detaillierten gesetzlichen Vorgaben. Ein Grund dafür ist, dass gesetzliche Regeln hinsichtlich der Informationsfreiheit einerseits technikneutral und zukunftsgerichtet bleiben sollen, andererseits die bestehenden Rechtsregime bereits begrifflich auf die „Informationserteilung“ und nicht die Offenbarung von „Daten“, im Idealfall „Rohdaten“, gerichtet sind. Hintergrund ist die steuernde Funktion, die eine Aufbereitung hat und die die öffentliche Verwaltung nicht (oder nur zum Teil) aus der Hand geben möchte. Zwingende Rechtsgrundsätze stehen einer Öffnung allerdings auch unter diesem Aspekt nicht entgegen; etwaige Haftungsrisiken lassen sich gesetzlich oder über Nutzungsbedingungen reduzieren.
3. **Zeitnähe:** § 4 IWG und § 7 V IFG enthalten eine Regelung zur Bearbeitungsdauer von Anfragen, allerdings nur im Rahmen des antragsgebundenen Verfahrens. Mittelfristig denkbar wäre eine aktiv von der Behörde betriebene Datenbereitstellung außerhalb eines antragsgebundenen Verfahrens, bei der das Spannungsfeld zwischen fehlerfreier, vollständiger Datenbereitstellung und Aktualität zu berücksichtigen sein wird.

Mit der Schaffung von Abrufinfrastrukturen ist aus Sicht der Verwaltung auch ein erhöhter Pflegeaufwand verbunden. Der Grundsatz, dass staatliche Informationen dem aktuellen Erkenntnisstand entsprechen müssen, lässt sich entweder nur bedingt (z.B. durch Versionierung) oder aber mit erheblichem Ressourceneinsatz erreichen. Hier könnten einerseits technisch-organisatorische Vor-

kehrungen, andererseits wiederum (gesetzliche) Nutzungsbedingungen Abhilfe schaffen.

4. **Zugänglichkeit:** Ziel sollte sein, die vorhandenen Daten so vielen Nutzern wie möglich verfügbar zu machen. Das bedeutet, dass Ausnahmen möglichst eng auszulegen sind. Erwägungsgrund 9 der Richtlinie 2003/98/EG legt fest, dass die Entscheidung, ob die Mitgliedstaaten eine Weiterverwendung erlauben, in deren Entscheidungskompetenz fällt; damit haben diese auch einen recht weitreichenden Spielraum bei der Formulierung und Handhabung von Ausnahmetatbeständen. Die restriktive Auslegung von Zugangsansprüchen erschwert daher die Verwirklichung dieses Anspruchs ebenso wie die Skepsis von Gesetzgebung und Verwaltung gegenüber der wirtschaftlichen Weiterverwendung von Daten. Derzeit spiegelt sich der partizipative Begründungsansatz für die Öffnung der Daten auch noch in den Regelwerken wider; eine stärkere Betonung der Innovationswirkung und wirtschaftlichen Verwendungsmöglichkeiten in der öffentlichen Diskussion könnte hier Abhilfe schaffen und auch in einem zukünftigen Regelwerk hinreichende Beachtung finden.
5. **Maschinenlesbarkeit:** Die Maschinenlesbarkeit von Daten ist auch unter verwaltungsökonomischen Aspekten geboten und sollte daher der Regelfall sein. Auch wenn davon in der Regelungssystematik der Informationsfreiheitsgesetze keine Rede ist, sollte im Zuge des Open-Data-Ansatzes die Datenstrukturierung bereits in die Verwaltungsprozesse integriert werden. Dies würde auch ein nachträgliches Extrahieren von Daten aus Akten vermeiden helfen, setzt aber voraus, dass bei der Datengewinnung bereits auf Maschinenlesbarkeit geachtet wird. Die Erfordernisse von Open Data würden damit auch

binnenorganisatorische Anforderungen an die Verwaltung stellen. Rechtliche Hindernisse bestehen dabei kaum; die im Zuge der zunehmenden E-Government-Verbreitung getroffenen Regelungen zum Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Verwaltung können auch hier herangezogen werden. Zugleich kann auch ein strukturierter, ebenenübergreifend verfügbarer Datenbestand dem prozessorientierten E-Government einen neuen Impuls geben, sodass bestehende Redundanzen abgebaut werden können.

6. **Nicht diskriminierende Bereitstellung:** Eine nicht diskriminierende Bereitstellung von Informationen lässt sich bereits aus dem Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz ableiten.<sup>40</sup> Bei diesem Maximalanspruch wird davon ausgegangen, dass die Daten automatisch von der Behörde zur Verfügung gestellt werden. Das ist gegenüber dem antragsgebundenen Verfahren nach den Informationsfreiheitsgesetzen völliges Neuland. Im Rahmen der Diskriminierungsfreiheit wäre in einem nächsten Schritt die Frage zu klären, ob es ausreicht, dass die Informationen ausschließlich online zur Verfügung gestellt werden, oder ob auch ggf. andere Kanäle bedient werden müssen. Derzeit stellt sich unter diesem Kriterium vor allem noch die nachrangige Berücksichtigung wirtschaftlicher Weiterverwertungsinteressen als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff dar.

Inwieweit bei der Bereitstellung der Daten in Online-Portalen, ggf. im Zusammenhang mit Nutzungsgebühren und eingeschränkten Nutzungsrechten, auch eine Registrierung der Nutzer obligatorisch sein sollte, muss je nach

---

<sup>40</sup> Vgl. hierzu den bereits unter 1 erwähnten Gleichbehandlungsgrundsatz



den konkreten Daten, den Modalitäten ihrer Bereitstellung und der beabsichtigten Nutzung im Einzelfall diskutiert werden.

7. **Nicht proprietäre Bereitstellung:** Der Einsatz standardisierter Datenformate ist bisher gesetzlich nicht geregelt. Aufgrund der Technikneutralität des Rechts und der Notwendigkeit einer Öffnung der Datenbestände für die Zukunft spricht jedoch viel dafür, zumindest in untergesetzlichen Regelwerken, z.B. in technischen Richtlinien, Vorgaben zu statuieren, die – auch um die Austauschbarkeit der Daten sicherzustellen – einen gewissen Standardisierungsgrad erfordern, dabei aber schon aus wettbewerbs- und kartellrechtlichen Gründen nicht die Wahl eines bestimmten Herstellers voraussetzen dürfen. Die Rechtsfragen und Rechtswirkungen von Standardisierungen im öffentlichen Sektor sind allerdings noch weitgehend ungeklärt.
8. **Lizenzfreiheit:** Die Informationsfreiheits- und -weiterverwendungsgesetze stellen in puncto Lizenzen einen grundlegenden Rahmen zur Verfügung. Im Zuge von Open Data müsste jedoch die Diskussion darüber intensiviert werden, ob ein „staatliches Urheberrecht“ an Rohdaten existiert, ob durch die Aufbereitung ein solches entsteht und ob einzelnen Nutzern oder Nutzergruppen nur eingeschränkte Weiterverwendungslizenzen eingeräumt werden können und sollen. Ob dies letztlich gesetzlich oder in Form von Nutzungsbedingungen geregelt wird, bedarf ebenfalls einer Klärung; dabei sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen zu berücksichtigen, auf die sich der Informationszugangsanspruch zurückführen lässt. Am Ende könnte die Entwicklung einer

Open-Data-Lizenz stehen<sup>41</sup>, mit deren Hilfe die datenhaltende Stelle unterschiedliche Nutzungen gestatten kann. Insoweit ist ein deutschland- und ggf. sogar europaweites Vereinheitlichungsinteresse unübersehbar. Einem Rechtsrahmen käme dann vorrangig eine Bereitstellungsfunktion zu, auf dessen Grundlage den datenhaltenden Stellen dann flexible Möglichkeiten der Gestaltung der Nutzungsbedingungen zur Verfügung stehen.

9. **Dauerhaftigkeit:** Das Prinzip der dauerhaften Bereitstellung korrespondiert mit dem Leitbild der antragslosen „automatischen“ Zurverfügungstellung von Daten. Hier gäbe es die Möglichkeit, perspektivisch auch eine gesetzliche Verpflichtung für Behörden zu schaffen. Die Pflicht zur Versionierung ergibt sich bereits aus dem anerkannten Grundsatz, Auskünfte richtig, klar, unmissverständlich, eindeutig, vollständig und auf dem aktuellen Erkenntnisstand beruhend zu erteilen.
10. **Nutzungskosten:** Das Thema Nutzungskosten ist eines der wichtigsten bei der Weiterentwicklung von Open Data. Nutzungskosten stellen zunächst natürlich eine Barriere für die Nutzung dar und können je nach Höhe auch dazu führen, dass Geschäftsmodelle eines Unternehmers, denen die Datennutzung zugrunde liegt, nicht rentabel sind. Pauschal kann die Frage „Nutzungskosten ja oder nein“ an dieser Stelle nicht beantwortet werden, vielmehr müssen differenzierte Lösungen gefunden werden. Ein Ausgangspunkt dafür ist die Frage, in welchem Kontext die öffentliche Verwaltung die Daten erhebt. Dabei muss

---

<sup>41</sup> Zu denken ist hier auch an das Beispiel USA, d.h. an die „Data Policy“ von data.gov, die wiederum auf bestehende Regelungen rekurriert; in Betracht kommt auch eine Anlehnung an die sogenannten creativecommons.org-Lizenzen.

auch die Wertung des Europarechts (z.B. 2003/98/EG) herangezogen werden, wonach eine Stärkung des Binnenmarktes beabsichtigt ist.

Die vom IWG eröffnete Möglichkeit der Abwälzung der Kosten für die Erfassung, Bereitstellung, Reproduktion und Verbreitung der Informationen sowie einer angemessenen Gewinnspanne in Form von Gebühren und Entgelten muss kritisch hinterfragt werden. Vor allem das Erzielen von Gewinnen ist aus ordnungs- und innovationspolitischen Gründen problematisch. Die Informationssammlung durch die Verwaltung ist nämlich, wenn nicht schon originäre staatliche Aufgabenerfüllung, dann zumindest „Nebenfolge“ einer solchen und insoweit aus den Haushaltsmitteln des Staates und nicht vollständig oder teilweise durch einen Antragsteller oder Nutzer einer Dateninfrastruktur zu finanzieren. Hinzu kommt, dass die kostenlose oder kostengünstige Überlassung von Daten in Rohform die Netzwerkeffekte verstärkt und Entwicklungs- und Innovationsanreize setzt, deren gesamtgesellschaftliche positive Wirkungen die Einnahmen übersteigen können, auf die der Staat verzichtet. Eventuell ist die Unterscheidung zwischen Rohdaten und Daten, die durch Mehrwert- und Zusatzdienste veredelt wurden, die Grundlage für eine angemessene Lösung im Sinne einer leistungsgerechten Gewinnallokation: Da sich der reine Weiterverkauf für private Anbieter nicht rechnet, werden nur die Gewinne privatisiert, die aus einer spezifischen Aufbereitung, einer Neukombination mit anderen Informationen oder einer Anbindung in andere Dienste resultieren. Diese Kostendifferenzierung lässt sich vor allem durch individualisierbare Nutzungsbedingungen erreichen.

Die Differenzierung zwischen „Content“ und „Apps“, also Inhalten und darauf bezogenen Diensten, die sich auch in anderen Zusammenhängen bewährt, kann insoweit als idealtypisch gelten. Auch andere Rechtsfragen können anhand dieser Grundunterscheidung systematisiert werden.

Entscheidet sich der Gesetzgeber, einzelne Elemente der Open-Data-Prinzipien zu kodifizieren, ist zu klären, in welchem Rahmen dies sachgerecht erscheint. Es gibt gute Argumente dafür, von der bisherigen Praxis der Normierung in verschiedenen, fachspezifischen Gesetzen (UIG, GeoZG<sup>42</sup>) abzuweichen und einen allgemeingültigen Rechtsrahmen zu schaffen, der die gemeinhin geltenden Grundsätze Datenschutz, Lizenzen und Nutzungsbedingungen, Kosten und sonstige Zugangsmodalitäten möglichst einheitlich zusammenfasst und so der Verwaltung und den Nutzern gleichermaßen die erforderliche Rechtssicherheit im Umgang mit geöffneten staatlichen Datenbeständen gibt. Die Funktion, die Daten auch für das prozessorientierte E-Government zu nutzen, sowie der enge Bezug zwischen der Open-Government-Debatte und dem Ausbau von elektronischen Behördendiensten könnte dafür sprechen, gesetzliche Vorgaben zu Open Data in das E-Government-Gesetz des Bundes zu integrieren. Dabei muss aber zugleich auf eine kohärente Weiterentwicklung der bestehenden allgemeinen (z.B. IFG und IWG) und bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen (z.B. Zugang zu statistischen Daten) unter Berücksichtigung der aus den Informations- und Kommunikationstechnologien resultierenden neuen Optionen sowie den Open-Data-Prinzipien geachtet werden.

---

<sup>42</sup> Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten

Neben die Frage des Regelungsstandorts und der konkreten, an den Open-Data-Prinzipien orientierten Regelungsgegenstände tritt natürlich der Aspekt, inwieweit in einem föderalen System (verbunden mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung) ein einheitliches bzw. zentrales Zugangportal oder einheitliche Nutzungs- und Lizenzbedingungen realisierbar erscheinen. Eine gewisse Vereinheitlichung und Standardisierung wäre dringend notwendig, um den Nutzen der Daten vollständig zu erschließen. Im Grundsatz ist derzeit davon auszugehen, dass jede Körperschaft die Hoheit über die bei ihr vorgehaltenen Daten besitzt und daher auch autonom über deren Freigabe sowie die entsprechenden Modalitäten entscheidet. Das Beispiel des Zugangs zu Geodaten zeigt jedoch, dass durch kooperatives Handeln eine bundesweite Verständigung (GDI-DE) möglich ist, sodass nur für den Fall des Versagens dieser Instrumente über verbindliche Vorgaben, z.B. auf Grundlage des Art. 91 c GG, nachgedacht werden müsste.

Wie auch hinsichtlich der Kosten und der „Lizenzierung“ der Datennutzung besteht im Bereich der staatlichen Haftung für Fehlinformationen lediglich geringer – gesetzlicher – Handlungsbedarf. Auskünfte sind richtig, klar, unmissverständlich, eindeutig und vollständig zu erteilen und müssen auf dem aktuellen Erkenntnisstand beruhen. Dies gilt sowohl bei „freiwilliger“ als auch gesetzlich zwingend vorgegebener Informationserteilung. Aus diesem Grund ist die Pflegeverantwortung bei gemeinsam betriebenen Dateninfrastrukturen die vordringlich zu klärende Frage. Gegebenenfalls bestehende Schwierigkeiten, den Träger der „Informationsverantwortung“ in Systemen mit unterschiedlichen Kompetenzen zu ermitteln, dürfen den Rechtsschutz des Bürgers zumindest nicht so verkürzen, dass eine Klärung in gerichtlichen Verfahren, ggf. unter Zugrundelegung der Grundsätze über ein Organisationsverschulden, notwendig wird. Dies heißt aber auch, dass sich die durch die vermehrte Öffnung staatlicher Datenbestände – auf

Anfrage Einzelner oder in Form von Dateninfrastrukturen – auftretenden Haftungsfragen unproblematisch unter Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze lösen lassen. Ob man zusätzlich konkretisierende Regelungen in Gesetzesform oder aufgrund der höheren Flexibilität lieber in Form von Nutzungsbedingungen aufnehmen will, wird damit zur rechtspolitischen Frage.

#### 4. KOOPERATION: BEISPIEL SOZIALE NETZWERKE IN DER VERWALTUNG

Soziale Netzwerke halten Einzug in die öffentliche Verwaltung und sind dabei Teil eines größeren Trends, der Institutionen in allen Bereichen betrifft und der oft mit dem Begriff „Enterprise 2.0“ bezeichnet wird. In diesem Kapitel werden nach einer Einführung in das Thema Enterprise 2.0 in kurzen Fallstudien jeweils zwei Ansätze aus der Privatwirtschaft und aus dem öffentlichen Sektor vorgestellt. Es folgt eine Erläuterung der Erfolgsfaktoren für den Einsatz derartiger Plattformen. Schließlich werden zwei mögliche Varianten aus technisch-organisatorischer und rechtlicher Sicht genauer beschrieben.

##### **Enterprise 2.0: Soziale Medien für Institutionen**

In der Privatwirtschaft ist der Einsatz sozialer Medien unternehmensintern bereits gang und gäbe. Unternehmen versprechen sich hiervon handfeste Vorteile, die von der besseren Vernetzung der Mitarbeiter bis hin zu höherer Effizienz reichen. Der wohl bekannteste Fürsprecher dieser Ansätze ist Andrew P. McAfee von der MIT Sloan School of Management und dem Harvard Berkman Center for Internet and Society. Nach seinen Untersuchungen gibt es sechs konkrete Wirkungsmechanismen dieser Instrumente<sup>43</sup>:

- Durch **Suchfunktionen** können wertvolle Informationen im Intranet lokalisiert und so nutzbar gemacht werden;
- Die **Verknüpfung von Informationen** gibt den Inhalten Struktur und ermöglicht die Bewertung der Bedeutung

---

<sup>43</sup> Andrew P. McAfee: „Enterprise 2.0: The Dawn of Emergent Collaboration“, MIT Sloan Management Review, 2006

einzelner Informationen (z.B. über den Page-Rank-Algorithmus);

- Mit **Autorenwerkzeugen** können Nutzer selbst zu Struktur und Inhalten beitragen, entweder kumulativ in Blogs oder durch Hinzufügen, Löschen und Abändern in Wikis;
- **Markierungen** ermöglichen eine bessere und für die Nutzer sehr hilfreiche Kategorisierung von Informationen;
- **Empfehlungen** sind Mechanismen, die Benutzern Hinweise geben, welche Inhalte ggf. für sie interessant sein könnten;
- **Automatische Benachrichtigungen** machen Benutzer darauf aufmerksam, dass an bestimmten Stellen neue Informationen vorhanden sind.

Alle diese Wirkungsmechanismen finden sich in den sozialen Medien, die typischerweise im Enterprise 2.0-Kontext eingesetzt werden und die wir im Folgenden vorstellen:

- **Blogs:** Sie sind aus dem Bedürfnis entstanden, wenig umfangreiche Websites einfach aktualisieren zu können. Den tagebuchartigen Internetseiten liegen reduzierte Content-Management-Systeme zugrunde, mit denen die Seiten ohne großen Aufwand gepflegt werden können. Blogs bieten häufig die Möglichkeit an, die neuesten Einträge zu abonnieren.<sup>44</sup>
- **Wikis:** Eine spezielle Kategorie von Content-Management-Systemen; sie erlauben die Veröffentlichung von In-

---

<sup>44</sup> BITKOM e.V. (Hrsg.): "Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung – Grundzüge, Chancen, Beispiele und Handlungsvorschläge", S. 11 (2008)



tranet- oder Internetseiten, die von jeder Person mit Zugriff gelesen und geändert werden können. Wikis können zur gemeinsamen Erarbeitung und Präsentation von Informationen genutzt werden.<sup>45</sup>

- **Soziale Netzwerke:** Informationstechnische Systeme, die vor allem den Aufbau und die Pflege sozialer Beziehungen unterstützen und über Funktionen zum Identitätsmanagement verfügen. Entsprechende Angebote erlauben den Benutzern meist das Anlegen eines eigenen Profils, die Kontaktaufnahme mit Gleichgesinnten und den Austausch von Nachrichten. Soziale Netzwerke können mit Hilfe entsprechender Angebote mittlerweile unkompliziert von jedem eingerichtet und für teilweise sehr spezielle Zwecke verwendet werden.<sup>46</sup>
- **Social Bookmarking:** Lesezeichen für Webseiten werden nicht mehr lokal auf dem eigenen Rechner abgelegt, sondern auf den Internetplattformen der jeweiligen Dienste. Über die Vergabe gebräuchlicher Schlagworte für das einzelne Lesezeichen entsteht so im Internet ein gemeinsamer Index, der z.B. thematisch durchsucht werden kann.
- **Nachrichtenfeeds:** Mit Hilfe von Nachrichtenfeeds („RSS-Feeds“) können Veränderungen einer Website abonniert werden. Von der Website einer Zeitung können so z.B. aktuelle Nachrichten im Pull-Verfahren bezogen

---

<sup>45</sup> Spriggs, J.: „Wikis for Nonprofits: Could a Wiki Help Your Organization?“ (2008)

<sup>46</sup> Richter, A., Koch, M.: „Zum Einsatz von Social Networking Services im Unternehmen“, Proceedings der 9. Internationalen Tagung für Wirtschaftsinformatik, S. 851-860 (2009); Li, C., Bernoff, J.: „Groundswell: Winning in a world transformed by social technologies“, Boston, Mass.: Harvard Business Press (2008)

werden. Ein spezielles Programm prüft dazu in regelmäßigen Intervallen, ob auf der Internetseite neue Inhalte vorliegen.

- **Microblogs:** Auch als „SMS des Internets“ bezeichnet. Dienste wie Twitter oder Identica erlauben ihren Benutzern, sich gegenseitig kurze, 140 Zeichen lange Nachrichten zuzuschicken. Dieses vereinfachte Publizieren von Informationen im Internet wird als „Microblogging“ bezeichnet. Als weiterer Informations- und Kommunikationskanal verstanden, können entsprechende Lösungen z.B. die Verbreitung und öffentliche Diskussion von Forschungsergebnissen oder kommunalen Ereignissen unterstützen.<sup>47</sup>

Viele dieser Werkzeuge haben bereits einen sehr hohen Reifegrad erreicht, was u.a. daran abzulesen ist, dass sie im bekannten „Gartner Hype-Cycle for Emerging Technologies“ entweder bereits in der „Ebene der Produktivität“ angesiedelt sind oder seit ca. einem Jahr nicht mehr als „Emerging Technology“ geführt werden.

Enterprise 2.0-Werkzeuge haben auch bereits Einzug in den öffentlichen Sektor gehalten. Die wohl bekanntesten Plattformen, die auch öffentlich zugänglich sind, sind „Ambtenaar 2.0“<sup>48</sup> in den Niederlanden und „GovLoop“<sup>49</sup> in den USA. Auch in Deutschland und Österreich gibt es bereits Beispiele, etwa das FHHportal (eine geschlossene Plattform für Mitarbeiter des öffentlichen Sektors der Freien und Hansestadt Hamburg) sowie inhaltlich spezialisierte Plattformen wie das „Beschaffernetz-

---

<sup>47</sup> Johnson, S.: „How Twitter Will Change the Way We Live“, Time Magazine (2009)

<sup>48</sup> [www.ambtenaar20.nl](http://www.ambtenaar20.nl)

<sup>49</sup> [www.govloop.com](http://www.govloop.com)

werk“, das „Kommunalforum“ und die „Plattform Verwaltungskooperation“<sup>50</sup>. Die Plattformen im deutschsprachigen Raum finden allerdings aktuell noch nicht denselben Zuspruch wie beispielweise die genannten Plattformen in den Niederlanden bzw. den USA.

### **Fallstudien: Enterprise 2.0 in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor**

Die folgenden Fallstudien zeigen, wie Enterprise 2.0 in der Privatwirtschaft (Deutsche Bank, IBM) und im öffentlichen Sektor (Ambtenaar 2.0, GovLoop) eingesetzt wird.

- Bei der **Deutschen Bank** gibt es unternehmensintern soziale Medien in zwei Formen: „db Wiki“ und „Facebook für die Bank“. Das dbWiki ist ein internes Lexikon; Regeln und Form sind angelehnt an die freie Enzyklopädie Wikipedia. Das dbWiki ergänzt das bestehende Intranet, ohne es abzulösen; im Gegensatz zum Intranet ist die Kommunikation eher informell und interaktiv, und die Inhalte sind langfristig relevant und werden an einem zentralen Speicherort abgelegt. Das dbWiki wird von den Nutzern als Informationsquelle hochgradig akzeptiert (ca. 13.000 Seiten-Downloads pro Woche bei ca. 22.000 Seiten im Wiki).<sup>51</sup> Im Facebook für die Bank haben sich nach einem Jahr bereits ca. 8.000 Nutzer registriert. Mitarbeiter können sich über persönliche Kontakte vernetzen und eigene Inhalte einstellen. Zurzeit wird eine Gruppenfunktion eingeführt, um die vernetzte Zusammenarbeit zu fördern.

---

<sup>50</sup> [www.beschaffernetzerk.de](http://www.beschaffernetzerk.de), [www.kommunalforum.de](http://www.kommunalforum.de),  
[www.verwaltungskooperation.at](http://www.verwaltungskooperation.at)

<sup>51</sup> Stand Februar 2010, drei Jahre nach der Einführung

Die Deutsche Bank hat sechs Erfolgsfaktoren für ihren internen Einsatz von sozialen Medien identifiziert: Vorhandensein eines klaren Geschäftsnutzens, vor dem Start „Befüllung“ mit nützlichen Informationen (dbWiki: 7.000 Einträge), einfache Bedienung, die auf bestehenden Erfahrungen aufbaut („Look & Feel“ analog zu Wikipedia), klares Commitment seitens des Managements, Berücksichtigung der Unternehmenskultur sowie Kommunikation über die internen Medien.

- **IBM** setzt soziale Medien weltweit als Basis für eine zeitgemäße und zukunftsweisende Zusammenarbeit ein, vor allem mit dem Fokus auf Projektkoordination, zur Verankerung von Kooperation und Wissensmanagement sowie zur Innen- und Außenkommunikation. Die Fähigkeit zur Zusammenarbeit wurde damit seit 1995 systematisch weiterentwickelt.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Integration in die bestehende Arbeitsumgebung. Bevorzugt genutzte Anwendungen sind die „Blue Pages“ (336.748 persönliche Profile, ca. 6,4 Millionen Suchanfragen pro Woche), das Instant Messaging (ca. 4 Millionen Nachrichten pro Tag, bis zu ca. 200.000 gleichzeitige Nutzer) und das unternehmensweite Wiki-System (16.070 Wikis mit 109.541 Seiten).<sup>52</sup>

Im Jahr 2005 erarbeiteten IBM-Mitarbeiter die „Social Computing Guidelines“<sup>53</sup>, die angesichts der sich immer weiter entwickelnden Technologien 2008 und 2010 wiederum intern überarbeitet und angepasst wurden. Die

---

<sup>52</sup> Stand: Juni 2010

<sup>53</sup> IBM: „Social Computing Guidelines“ (siehe [www.ibm.com/blogs/zz/en/guidelines.html](http://www.ibm.com/blogs/zz/en/guidelines.html))

Social Computing Guidelines sind Bestandteil der „IBM Business Conduct Guidelines“; sie dienen als verbindliche Richtlinie für die Betätigung von IBM-Mitarbeitern auf Online-Plattformen und wurden aufgrund ihres Beispielcharakters auch öffentlich zugänglich gemacht.

- **Ambtenaar 2.0** ist ein soziales Netzwerk für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung und deren Umfeld in den Niederlanden. Es wurde 2008 als Forschungsprojekt des niederländischen Ministeriums für Landwirtschaft, Natur und Nahrungsmittel gegründet und von Freiwilligen betrieben. Seit Januar 2010 ist das Netzwerk Teil des „nationalen Erneuerungsprogramms“ in den Niederlanden. Die Freiwilligenorganisation, die die Plattform ursprünglich betrieben hat, wurde seither neu strukturiert und mit zwei festen Mitarbeitern professionalisiert. Die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ist bis Ende 2011 gesichert. Ziel des Netzwerks als öffentliche Einrichtung ist, die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen für die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch zu öffnen. Eine Registrierung für den Zugriff auf Inhalte ist notwendig, aber auch für Personen außerhalb des öffentlichen Sektors möglich. Ambtenaar 2.0 hat zurzeit (Stand: Oktober 2010) ca. 5.400 Mitglieder. Das Netzwerk ermöglicht es den Mitgliedern, eigene Profilseiten aufzubauen. Es stehen die typischen Werkzeuge sozialer Medien zur Verfügung: Gruppen (121), Foren und Blogs (ca. 950). Die Themenschwerpunkte sind vielfältig und reichen vom Einsatz sozialer Medien in der öffentlichen Verwaltung über regionale Gruppen bis hin zu einem verwaltungsinernen Beraternetzwerk.
- **GovLoop** ist ein soziales Netzwerk für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung der USA und deren Umfeld. Es wurde von einem früheren Mitarbeiter des Department

of Homeland Security gegründet und wird inzwischen von GovDelivery, einer kleinen privatwirtschaftlichen Firma, betrieben. Aus den Nutzungsbedingungen geht hervor, dass keine formale Beziehung zu amerikanischen Behörden besteht. Eine Registrierung für den Zugriff auf die Inhalte ist notwendig; wie bei Ambtenaar 2.0 können sich auf GovLoop auch Personen außerhalb des öffentlichen Sektors registrieren. Das Netzwerk hat zurzeit ca. 35.000 Mitglieder.<sup>54</sup> Govloop ermöglicht es den Mitgliedern, persönliche Profilseiten aufzubauen. Es stehen zudem die üblichen Werkzeuge zur Verfügung: Gruppen, Foren, Blogs und ein Wiki. Das Themenspektrum ist sehr breit und reicht von „Acquisition 2.0“, einer Gruppe zum Thema Beschaffung, über den „Government 2.0 Club“, dessen Mitglieder sich einer weltweiten Perspektive von sozialen Netzwerken in der öffentlichen Verwaltung widmen, bis hin zu „GovLeaders“, einer Gruppe für an Führungsthemen Interessierten.

Ein aktuelles Beispiel für den Einsatz sozialer Medien in der deutschen öffentlichen Verwaltung ist die „Nationale Prozessbibliothek“<sup>55</sup> (NPB), die im Rahmen eines Forschungsprojekts der Humboldt-Universität zu Berlin entwickelt wird. Integriert wird die NPB in eine Community-Plattform, die (zum größten Teil) nur den Mitarbeitern der deutschen Verwaltung offen-

---

<sup>54</sup> Stand: Oktober 2010

<sup>55</sup> Dabei soll eine Lösung entwickelt werden, die unabhängig vom gewählten Modellierungsansatz und von der gewählten Modellierungssoftware die deutschen Verwaltungsprozesse aus den unterschiedlichsten Perspektiven darstellt und somit einen umfassenden Überblick über diese Prozesse gibt. In einem ersten Schritt werden die in der Praxis verwendeten Modellierungssprachen und -werkzeuge erfasst und Möglichkeiten der Transformation in ein gemeinsames, normalisiertes Datenformat erarbeitet ([www.prozessbibliothek.de](http://www.prozessbibliothek.de)).

steht. Ziel ist es, die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungen, aber auch verwaltungsebenen- bzw. institutionenübergreifend, auszubauen und eine Basis bereitzustellen, um vorhandenes Wissen, insbesondere auf dem Gebiet des Geschäftsprozessmanagements, auszutauschen, festzuhalten sowie neues Wissen zu schaffen. Dafür werden etablierte Community-Funktionen, z.B. Foren, Wikis oder Tutorien, eingebunden. Eine begleitende Zielgruppenstudie ermittelt den genauen Funktionsumfang und die Anforderungen seitens der Mitarbeiter. In einem livegeschalteten Blog wird bereits jetzt über die Fortschritte im Projekt berichtet. Außerdem werden dort Informationen rund um die Themen E-Government, Geschäftsprozessmanagement und soziale Netzwerke bereitgestellt. Die Kommentare und sonstigen Reaktionen sollen dazu genutzt werden, die Plattform an den Anforderungen und Wünschen der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung auszurichten.

### **Erfolgsfaktoren für Enterprise 2.0**

Die folgenden Erfolgsfaktoren, die sich in der Literatur finden<sup>56</sup>, haben sich bei der Analyse der genannten Fallstudien bestätigt:

- **Die Transformation zu einer Bottom-up-Kultur braucht „Hilfe von oben“:** Führungskräfte müssen nach Einführung der Werkzeuge als Vorbild agieren und Führung auch durch informelle Kanäle vorleben. Ist das Top-Management involviert, wird sogar die unternehmensbereichsübergreifende Zusammenarbeit gefördert. Die Ermutigung durch Führungskräfte aus dem Top-Management ist wichtig, weil sie signalisiert, dass die Nutzung von sozialen Medien erwünscht ist und mit den Zielen

---

<sup>56</sup> Chui, M., Miller, A., Roberts, Roger P.: „Six ways to make Web 2.0 work“, McKinsey Quarterly (Februar 2009)

der Organisation im Einklang steht (Beispiel: „*executive blogs*“ des Top-Managements – allerdings keinesfalls im Stil von Pressemeldungen).

- **Die besten Anwendungsmöglichkeiten kommen von den Nutzern:** Im Gegensatz zu klassischen IT-Anwendungen wie CRM- und ERP-Systemen werden die Einsatzgebiete sozialer Medien nicht vorgegeben, sondern entwickeln sich über die Interaktion der Nutzer der Plattformen. In der Regel handelt es sich um andere Einsatzgebiete als diejenigen, die das Management vermutet. In einem Unternehmen wurde beispielsweise ein Online-Werkzeug, das für neu eingestellte Mitarbeiter zur schnelleren Orientierung gedacht war, schlussendlich von den Mitarbeitern der Personalabteilung für den Austausch über potenzielle Kandidaten genutzt.
- **Enterprise 2.0-Werkzeuge haben die größten Erfolgsaussichten, wenn sie in die täglichen Arbeitsabläufe integriert werden:** Enterprise 2.0-Werkzeuge können z.B. eingesetzt werden, um Projektfortschritte zu dokumentieren oder Projekte zu koordinieren. Dabei müssen sie an die Anforderungen der Nutzer angepasst werden (Beispiel Pixar: Hier wurde das unternehmensinterne Wiki um Multimedia-Fähigkeiten erweitert).
- **Der Wunsch der Nutzer nach Anerkennung ist eine starke Triebfeder:** Traditionelle Anreizmechanismen (z.B. Boni) sind nicht die besten Mittel für die Förderung des Einsatzes dieser Medien. Reputation, fachliche Anerkennung und Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft Gleichgesinnter sind hingegen ein echter Ansporn für die Nutzung.
- **Kritische Masse entsteht, indem die richtigen Teilnehmer angesprochen werden:** Oft sind technologieversierte



Personen und Meinungsführer die richtigen ersten Teilnehmer.

- **Risiken von Enterprise-2.0-Ansätzen sollten durch eine Balance aus einem Top-down- und einem Selbstmanagement-Ansatz vermieden werden:** Einige Risiken, etwa die unbedachte Verbreitung vertraulicher Informationen oder in der „virtuellen Öffentlichkeit“ eskalierende persönliche Angriffe, entstehen erst durch Enterprise 2.0 oder werden aufgrund der Geschwindigkeit und Reichweite der betreffenden Medien zumindest verstärkt. Wichtig ist, dass einerseits Grundregeln für die Nutzung sozialer Medien festgelegt werden und dass andererseits soziale Mechanismen der Nutzergruppe helfen, Risiken zu vermindern.<sup>57</sup>

### **Ausgestaltungsmöglichkeiten, organisatorische und technische Aspekte von Enterprise 2.0**

Bei der konkreten Ausgestaltung von Enterprise 2.0 im öffentlichen Sektor gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die sich insbesondere hinsichtlich ihres Benutzerkreises und ihrer Sichtbarkeit unterscheiden:

- **Geschlossene Variante:** Bei dieser Variante übernimmt der öffentliche Sektor Betrieb und Finanzierung. Die Nutzung ist strikt intern, d.h., nur Mitarbeiter des öffentlichen Sektors haben Zugang, und die Plattform ist auch nur intern sichtbar.

---

<sup>57</sup> Ein Beispielansatz: Der Flugzeugbauer Lockheed Martin ermöglicht die Kenntlichmachung von Beiträgen durch Leser als „inappropriate“ (z.B. aufgrund von Sicherheitsbedenken) oder in einer Form, die Beiträge der Compliance-Abteilung kenntlich macht – bislang wurden dort keine Beiträge in dieser Form markiert!

- **Offene Variante:** Hier erfolgen Finanzierung und Betrieb unabhängig vom öffentlichen Sektor. Plattform und Inhalte sind zumindest teilweise von außerhalb sichtbar; Benutzer erhalten den vollen Zugang nach einer Registrierung. Die „Community“ besteht aus Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung und anderen Personen, die Interesse an den auf der Plattform behandelten Themen haben – bei dieser Variante ist also auch eine Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft möglich.

Auch technisch-organisatorisch gibt es unterschiedliche Ansätze, wie ein soziales Online-Netzwerke aufgebaut werden kann:

- **Populäre Plattformen:** Weit verbreitete Plattformen wie Facebook, MeinVZ oder Xing erlauben es Institutionen, eigene Gruppen (z.B. Themenseiten oder Foren) zu betreiben. Bei Bedarf können so – etwa zu einer Einrichtung, einer Gebietskörperschaft oder zu einem Fachthema – Gruppenräume eingerichtet und moderiert werden. Durch die Präsenz in vorhandenen Netzwerken sind Verwaltungseinrichtungen dort „vor Ort“, wo sich ein immer größerer Anteil gerade junger Mitarbeiter und Bürger bewegt. In den verschiedenen Netzwerken gibt es bereits Gruppen mit Bezug zu Verwaltungsthemen und -einrichtungen, etwa „E-Government“ oder „Web 2.0 im Kommunalbereich“. Die Präsenz in großen Netzwerken ist die niedrigschwelligste Variante des sozialen Netzwerks, die zugleich eine hohe Reichweite bei Internetnutzern erzielt. Diese Plattformen erlauben zwar das Einrichten geschlossener Gruppen, da sie jedoch von gewerblichen Unternehmen aufgebaut und betrieben werden, liegt die Hoheit über die Daten in diesen Netzwerken außerhalb des öffentlichen Sektors.
- **Meta-Plattformen:** Meta-Netzwerke wie Mixxt, Ning oder Sixtgroups erlauben es jedermann, mit wenigen

Mausclicks eigene Netzwerke zu starten, ohne dafür besondere technische Voraussetzungen schaffen zu müssen – die oben genannten Netzwerke AmbteNaar 2.0 und GovLoop gehen beispielsweise diesen Weg. Vor der Nutzung dieser Meta-Plattformen im öffentlichen Sektor wäre allerdings zu prüfen, ob die Nutzungsbedingungen den deutschen Datenschutzvorschriften entsprechen. Auch hier gilt, dass die Plattformen, obwohl sie für eine starke Anpassung an eigene Bedürfnisse ausgelegt sind, letztendlich meist von Unternehmen betrieben werden und daher weder Organisatoren einzelner Communities noch die Endnutzer die volle Kontrolle über ihre Daten haben.

- **Individuelle Plattformen:** Um soziale Netzwerke mit besonderen Anforderungen umzusetzen, können Lösungen eingekauft oder auf Basis von Open-Source-Lösungen selbst entwickelt werden. In Großbritannien z.B. bietet die Local Government Association die eigens entwickelte Plattform „*Communities of practice*“ an, auf deren Basis ihre Mitglieder eigene Netzwerke zur verwaltungsinternen, organisationsübergreifenden Zusammenarbeit erstellen können. Mit den mittlerweile über 500 Communities soll die Kooperation von Experten in der Verwaltung unterstützt werden. Mit dem Einsatz eigener Software bestehen die besten Möglichkeiten, eine passgenaue Lösung zu entwickeln, bei der gewährleistet werden kann, dass nur berechtigte Mitarbeiter des öffentlichen Sektors Zugriff auf die Informationen erhalten.

Während bei der geschlossenen Variante individuelle Plattformen (und nur im Einzelfall Meta-Plattformen wie im Fall der „*Communities of practice*“) in Frage kommen, eignen sich für die offene Variante eher populäre Plattformen und Meta-Plattformen.

## **Rechtliche Aspekte von Enterprise 2.0 in der öffentlichen Verwaltung**

Je nach konkreter Ausgestaltung stellen sich verschiedene rechtliche Fragen bezüglich der Einführung und des Betriebs des sozialen Netzwerks. Sowohl bei der geschlossenen als auch bei der offenen Variante stehen Entscheidungsträger jedoch vor grundsätzlichen Herausforderungen, die insbesondere die Bedingungen der Nutzung am Verwaltungsarbeitsplatz und die Identitätsgewährleistung der Teilnehmer betreffen. Zunächst sollen diese beiden Aspekte beleuchtet werden.

**Bedingungen der Nutzung im Verwaltungsalltag:** Viele große Konzerne haben bereits seit einiger Zeit soziale Medien (Enterprise 2.0) in den Arbeitsalltag ihrer Mitarbeiter integriert, sodass der öffentliche Sektor auf entsprechende Erfahrungen der Privatwirtschaft zurückgreifen kann. Unternehmen, die sich entschließen, soziale Medien im Arbeitsalltag einzusetzen, wird empfohlen, klare und verbindliche Vorgaben zu formulieren, beispielsweise durch Leitlinien zur Nutzung sozialer Medien („Social Media Guidelines“). Mit derartigen Vorgaben können den Arbeitnehmern sinnvolle Verhaltensregeln an die Hand gegeben und mögliche Risiken abgedeckt werden, etwa die Gefahr der Rufschädigung des Arbeitgebers durch abwertende Äußerungen innerhalb des Netzwerks. Zugleich geben konkrete Vorgaben Sicherheit, da sich die Nutzer an diesen orientieren können.

Die für Unternehmen geltenden Grundsätze lassen sich mit einigen Anpassungen auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Entsprechende Vorgaben können in Form von Verwaltungs- oder Dienstvorschriften an die Mitarbeiter weitergegeben werden. Folgende Punkte sollten darin enthalten sein:

- Auflistung der verschiedenen Kommunikationsmittel inkl. einer Beschreibung der mit dem Einsatz verfolgten Ziele;

- Hinweis, dass sich jeder Nutzer zu identifizieren hat (dazu sogleich ausführlich) und persönlich für die veröffentlichten Inhalte verantwortlich ist;
- Eventuell eine Festlegung, welche Mitarbeiter zur Nutzung befugt sind;
- Hinweis, dass die Kommunikation für die eigene Tätigkeit relevant sein muss;
- Hinweis zum Verbot von unwahren, negativen oder abwertenden Äußerungen, insbesondere in Bezug auf andere Mitarbeiter und auf Vorgesetzte;
- Hinweis zum Verbot der Veröffentlichung von Behördegeheimnissen, verbunden mit der Vorgabe, bei Zweifelsfällen eine Veröffentlichung mit dem Vorgesetzten abzustimmen;
- Hinweis, dass sonstige behördeninterne Regelungen auch in der „virtuellen Welt“ Gültigkeit behalten;
- Hinweis zu den Rechtsfolgen bei Verstoß gegen diese Regeln.

Generell sollte bei der Formulierung der Regeln darauf geachtet werden, dass diese nicht zu restriktiv ausgestaltet sind, da sonst die erwünschten positiven Effekte aus der Einführung der neuen Techniken ausbleiben könnten. Zugleich müssen die Richtlinien mit vorhandenen Regelungen in Einklang stehen, beispielsweise was die Nutzung von Telefon und Internet angeht. Damit die Implementierung der bereitgestellten Anwendungen erfolgreich verläuft, sollten die Werkzeuge und die bei der Nutzung geltenden Regeln in persönlichen Gesprächen und regelmäßig stattfindenden Schulungen besprochen und erklärt werden. Aufklärung und Schaffung der nötigen Medienkompetenz sind die Grundlage für den erfolgreichen Einsatz von sozialen Medien.

**Gewährleistung der Identität der Teilnehmer:** Grundsätzlich sollte die Nutzung von sozialen Medien jedem Verwaltungsmitarbeiter freigestellt sein. Erfahrungen in anderen Bereichen haben gezeigt, dass ein Zwang zur Nutzung kaum die gewünschten Erfolge erzielt, vielmehr muss jedem Mitarbeiter zunächst der persönliche Nutzen vermittelt werden. Erst mittelbar ergeben sich daraus dann konkrete Vorteile für die Verwaltung, etwa in Form einer höheren Mitarbeitermotivation und verbesserten Arbeitseffizienz. Nehmen die Angestellten entsprechende Angebote wahr, ist das Identitätsmanagement allerdings ein zentraler Aspekt bei der Implementierung.

Grundlage jeder weiteren Überlegung ist dabei die Beantwortung der Frage, ob eine eindeutige Identifizierung bei der Teilnahme an sozialen Netzwerken, aber auch bei Chats, Blogs etc. wünschenswert ist. Unabhängig davon, ob sich die Nutzer gegenüber dem Anbieter des sozialen Netzwerks mit ihren Echt-daten identifizieren müssen, sind die Anbieter von sozialen Netzwerken grundsätzlich dazu verpflichtet, das Handeln ihrer Nutzer anonym oder pseudonym zu ermöglichen. Der Zweck entsprechender Angebote kann jedoch besser erreicht werden, wenn die Nutzer unter ihrem echten Namen auftreten.

Ein „interaktives Mitarbeiterverzeichnis“ beispielsweise hat die Vernetzung von Verwaltungsbeamten und Verwaltungsangestellten unterschiedlichster Bereiche und Regionen zum Ziel. Auch der Kontakt zu bisher unbekanntem Personen soll damit erleichtert werden. Die freiwillige Veröffentlichung von Angaben zur Person und Position – möglicherweise versehen mit einem Foto – soll Verknüpfungen ermöglichen und Hemmnisse der Kommunikationsaufnahme abbauen. Diese Ziele können nur dann erreicht werden, wenn die Teilnehmer sicher sein können, dass die kontaktierte Person tatsächlich existiert und dass deren Angaben der Wahrheit entsprechen.

Das Auftreten unter dem echten Namen wird außerdem das Verhalten innerhalb des sozialen Netzwerks maßgeblich beeinflussen. Wenn die Nutzer wissen, dass jede – möglicherweise unsachliche oder diffamierende – Kritik, beispielsweise am eigenen Arbeitgeber, direkt auf sie zurückgeführt werden kann, sind sie naturgemäß eher geneigt, die Regeln des Netzwerks einzuhalten. In jedem Fall muss die Identität des Gegenübers sichergestellt sein, wenn die geführte Konversation über den Austausch von allgemeinen und unverbindlichen Informationen hinausgehen soll. Sobald beispielsweise auch vertrauliche Informationen ausgetauscht werden, ist die Sicherstellung der Identität unabdingbar.

**Spezielle Rechtsfragen der geschlossenen Variante:** Auf der Suche nach realistischen Umsetzungsmodellen muss insbesondere die Frage beantwortet werden, wer die benötigten Plattformen für ein soziales Netzwerk bzw. ein interaktives Mitarbeiterverzeichnis betreiben soll. Derzeit führt das Fehlen von neuen Kommunikationsmöglichkeiten am Verwaltungsarbeitsplatz bereits zu bedenklichen Parallelentwicklungen: Mangels offizieller Angebote seitens der Verwaltung greifen Mitarbeiter bereits zu kommerziellen Plattformen privater Anbieter. Dabei finden Diskussionen über Interna teilweise sogar in für jeden einsehbaren Gruppen statt. Selbst wenn die Vertraulichkeit von Daten zumindest nach außen gesichert ist (beispielsweise durch geschlossene Benutzergruppen), so ergibt sich auch hier das Problem, dass in jedem Fall der Provider der jeweiligen Plattform die Hoheit über die auf seinen Servern hochgeladenen Daten hat und ihm somit zumindest theoretisch der Einblick in sensible Diskussionen möglich ist. Gleiches gilt für Dokumente, die anderen in Arbeitsgruppen bereitgestellt werden. Betreibt die öffentliche Hand dagegen ein eigenes internes Netzwerk, hat dies den Vorteil, dass Datensicherheit, -verfügbarkeit und -vertraulichkeit gewährleistet werden kön-

nen. Da die Hoheit über die Daten in diesem Modell bei der Verwaltung verbleibt, stellt sich hier zudem nicht die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer Auftragsdatenverarbeitung.

Es wird jedoch die Frage zu klären sein, auf welcher Organisationsebene ein behördeninternes Netzwerk sinnvoll angesiedelt und in welcher Rechtsform dieses betrieben werden kann. Denn angesichts der Heterogenität der IT-Landschaft im öffentlichen Sektor wird die Gewährleistung einer einheitlichen Struktur und der Interoperabilität angebundener Teilnehmer die größte Herausforderung sein. Um das Ziel eines einheitlichen Netzwerks, an dem möglichst viele Verwaltungseinheiten beteiligt sind, zu erreichen, könnte über Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern nachgedacht werden. Sollte eine erfolgreiche Implementierung bei einem begrenzten Benutzerkreis gelingen, könnte dies andere Länder und Kommunen dazu animieren, sich ebenfalls zu beteiligen, ähnlich wie dies bei der einheitlichen Behördenrufnummer 115 der Fall war.

**Spezielle Rechtsfragen der offenen Variante:** Wird das soziale Netzwerk unabhängig vom öffentlichen Sektor finanziert und betrieben, ergeben sich aus rechtlicher Sicht andere Herausforderungen. Aufgrund der Offenheit des Netzwerks und der Sichtbarkeit der Inhalte auch für Nichtverwaltungsmitarbeiter kann hier naturgemäß nur ein Austausch solcher Informationen stattfinden, deren Sensibilität begrenzt ist. Ein Verlagern behördeninterner Dokumente auf Server privater Anbieter wird nur unter strengen Voraussetzungen möglich sein. Zudem müsste in diesem Fall die Vertrauenswürdigkeit der Anbieter durch geeignete Instrumentarien überprüft und überwacht werden können. Daher wird sich auch die über diese Plattform stattfindende Kommunikation auf allgemeine und für jeden zugängliche Informationen beschränken. Die Plattform kann in diesem Fall nicht als integraler Bestandteil in den



Verwaltungsalltag eingefügt werden, sondern wird als zusätzliches Instrument neben bestehende IT-Lösungen treten. Würde die Verwaltung sich gänzlich auf die Softwarelösungen privater Anbieter verlassen, könnten sich insbesondere dann Probleme ergeben, wenn die Anbieter – aus welchen Gründen auch immer – ihre Dienste einstellen oder von nicht hinnehmbaren Voraussetzungen abhängig machen. Problematisch wäre es auch, wenn die privaten Anbieter einzelne Mitglieder, hier also Verwaltungsmitarbeiter, aus dem Netzwerk ausschließen würden – insbesondere wenn diese unter Umständen nach langer Übung auf dessen Nutzung als Arbeitswerkzeug angewiesen sind. Wird Verwaltungsmitarbeitern die Nutzung privater Angebote generell gestattet, kann es zur Abhängigkeit von Privaten und möglicherweise zu Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit der Verwaltung kommen.

Im Gegensatz zum rein intern genutzten Netzwerk steht bei der offenen Variante die Kommunikation mit dem Bürger und die Außendarstellung der Verwaltung im Vordergrund. Durch die Kommunikation in Echtzeit kann durch ein derartiges Netzwerk ein schneller und unkomplizierter Wissens- und Interessensaustausch stattfinden. Die größte Herausforderung ist in diesem Zusammenhang die Vereinbarkeit der hierarchischen Strukturen innerhalb der Verwaltung mit der Schnelligkeit der Kommunikation über soziale Medien. Aufgrund der Offenheit des Netzwerks handelt es sich bei Äußerungen der Verwaltungsmitarbeiter um öffentliche Außendarstellungen, die unter Umständen rechtliche Folgen haben können.

Für die Außenkommunikation ist in kleinen Verwaltungseinheiten derzeit meist der Verwaltungschef selbst, in größeren Organisationen oft die Pressestelle zuständig. Die Veröffentlichungen von Pressemitteilungen folgt dabei einem strengen Ablaufplan, in dem die Interessen der Beteiligten oft über einen langen Dienstweg abgestimmt werden müssen. Werden

diese Strukturen ohne Anpassungen auf die schnelllebigen neuen Kommunikationsplattformen übertragen, führt dies zu Reaktionsgeschwindigkeiten, die diesem Medium nicht gerecht werden. Beispiele aus der Privatwirtschaft, aber auch aus dem öffentlichen Sektor haben bereits gezeigt, dass ein verspätetes Reagieren, beispielsweise auf kritische Blog- und Foreneinträge, negative Auswirkungen haben kann, die bei rechtzeitigem Eingreifen in Form eines kompetenten Statements verhindert werden können. Verwaltungen dürfen daher nicht den Fehler machen, das Internet als gedruckte Broschüre zu betrachten. Während offizielle Pressemitteilungen durchaus mehrere Wochen nach dem entsprechenden Ereignis erscheinen, wird in der Online-Welt ein Reagieren innerhalb von wenigen Stunden erwartet. Erforderlich ist daher die Einführung eines zeit- und mediengerechten Kommunikationsmanagements, mit dem frühzeitig auf kritische Stimmen reagiert werden kann. Aufgabe bei der Einführung von öffentlich zugänglichen Netzwerken ist es deshalb, die vorhandenen Dienstwege auf Praxistauglichkeit in der Welt der sozialen Medien zu überprüfen und ggf. den neuen Gegebenheiten anzupassen. Bei der Aufnahme entsprechender Befugnisse in die Social Media Guidelines bzw. Dienstanweisungen müssen unter Umständen auch den jeweils zuständigen Verwaltungsmitarbeitern Rechte zur Außendarstellung eingeräumt werden, ohne dass zuvor ein langer Dienstweg eingehalten werden muss. Sobald eine oder mehrere Personen zur Außenkommunikation autorisiert sind, können diese nach dem Muster „Beobachten, Analysieren, Reagieren“ verfahren.

Die rechtlichen Herausforderungen, die mit der Einführung und dem Betrieb von sozialen Netzwerken verbunden sind, sind also durch Anpassung vorhandener bzw. durch Aufstellen zusätzlicher Anweisungen handhabbar. Um auch eine vertrauliche Kommunikation über das Netzwerk zu ermöglichen, sollte über den Einsatz einer geschlossenen Variante nachge-

dacht werden. Die offene Variante hat hingegen den Vorteil, dass das Medium auch zur Außenkommunikation mit den Bürgern genutzt werden kann.

## EPILOG

In diesem Whitepaper konnten viele aktuelle Entwicklungen nur angerissen oder in ausgewählten Beispielen dokumentiert werden. Dennoch ist deutlich geworden, dass Open Government weit eher eine Chance als ein Risiko ist. Chancen müssen aber beherzt und mit Kraft angegangen werden, denn ihr Potenzial realisiert sich nur, wenn zum richtigen Zeitpunkt gehandelt wird. In Deutschland ist die Verankerung des Themas in der nationalen E-Government-Strategie und im Regierungsprogramm bereits eine sehr gute Voraussetzung. Durch die Etablierung von mutigen Beispielprojekten sollte jetzt innerhalb kurzer Zeit ein Zeichen zum Aufbruch in Richtung Open Government gesetzt werden.

Konkrete Handlungsmöglichkeiten zeigen sich schon heute in von der Zivilgesellschaft realisierten Projekten: Die Plattform „offenerhaushalt.de“ beispielsweise leistet einen Beitrag zur Transparenz des Bundeshaushalts, indem dort die verschiedenen Haushaltstitel visualisiert sind. Das hohe Interesse an Transparenz wird in diesem Beispiel allein daran deutlich, dass die Daten mit einem hohen Aufwand in einem umständlichen Verfahren aus Einzelquellen extrahiert worden sind. Vereinfacht werden könnte ein solches Unterfangen durch eine geeignete maschinenlesbare Bereitstellung der Daten durch die Verwaltung. Das Beispiel zeigt, dass die Zivilgesellschaft handelt, wenn es der Staat nicht tut.

Die wesentlichen Probleme, die mit Open Government aus rechtlicher, organisatorischer, betriebswirtschaftlicher und technischer Sicht verbunden sind, sind lösbar, bedürfen aber sicherlich einer vertieften Behandlung. Eine konkrete und breit akzeptierte Ausgestaltung von Open-Data-Prinzipien, die im Kontext der deutschen Verwaltung handhabbar sind, verbunden mit einer daraus ableitbaren Weiterentwicklung der beste-

henden bzw. Schaffung neuer (allgemeiner) Rechtsgrundlagen wäre beispielsweise ein sinnvoller nächster Schritt. Dies ist allein wegen der weitreichenden Konsequenzen des Themas, aber auch im Interesse einer demokratischen Legitimierung von Open Government angezeigt.

Überhaupt ist die Einbeziehung der politischen Ebene einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren für Open Government, insbesondere auch wegen der Vorbildfunktion aufgrund der zu erwartenden verwaltungsinternen kulturellen Veränderungen. Da soziale Medien eher flache Hierarchien fördern und fordern, können sie mit traditionellen Weisungshierarchien in Konflikt geraten. Diese Konflikte sollten antizipiert und in die Gestaltung interner Prozesse einbezogen werden.

Ein wesentlicher Punkt, der ebenfalls politisches Commitment erfordert, ist die Verdeutlichung der Ernsthaftigkeit, aber natürlich auch der Grenzen der Bestrebungen, da sonst die bereits bestehenden hohen Erwartungen enttäuscht werden könnten. Im Geiste der Sache selbst sollte hier ein Dialog mit Bürgern, Wirtschaft und Interessenvertretungen begonnen werden.

Ebenso wichtig ist, dass die Bürger selbst eine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten; dies betrifft Themen wie leistungsfähige digitale Netzwerkzugänge auch in ländlichen Gegenden, Barrierefreiheit und E-Literacy. Je mehr eine Digitale Agora im umfassenden Sinn entsteht und vom Staat befördert wird und je mehr der beschriebene Open-Government-Ansatz die Bürgerpartizipation verwirklichen soll, umso größer wird auch die Gewährleistungsverantwortung des Staates für die Grundlagen der digitalen Teilhabe (E-Daseinsvorsorge). Dazu gehören, wie in Kapitel 2 erläutert, insbesondere auch die Förderung von Medienkompetenz und E-Literacy sowie ein Mindeststandard von Informationsvorsorge.

Die Bedeutung des Themas Open Government für den Standort Deutschland sollte nicht unterschätzt werden, damit der Aufbruch von einem Open Government einer eher – wenn auch ebenfalls sehr wichtigen – netzpolitischen Orientierung hin zu einer Digitalen Agora gelingt. Dies betrifft alle drei Aspekte: Partizipation, damit es beispielsweise möglich ist, auch umfangreiche Infrastrukturprojekte mit einer von allen Bürgern akzeptierten Legitimation zu versehen; Transparenz, damit das Potenzial der in der öffentlichen Verwaltung verfügbaren Daten realisiert werden kann; und Kooperation, um den zukünftigen verwaltungsinternen demografischen Herausforderungen begegnen zu können.

Und schließlich ermöglicht eine Öffnung der Strukturen – ob nun durch Teilhabe an politischen Prozessen, vertiefte Einblicke in Daten oder neue Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und Bürgern – die Aufwertung einer der wichtigsten Währungen, die ein demokratischer Staat besitzt: Vertrauen.

## ZU DEN AUTOREN



**Dr. Dirk Graudenz** ist freiberuflicher Unternehmensberater. Sein besonderes Interesse gilt strategischen Themen im Schnittpunkt von Informationstechnologie und öffentlichem Sektor sowie Fragen der IT-Governance und IT-Organisation. Er engagiert sich im ISPRAT e.V. u.a. als Sprecher des Wissenschaftlichen Beirats.

*Dr. Dirk Graudenz*

*ISPRAT e.V.*

*Hongkongstraße 3, 20457 Hamburg*

*Dirk.Graudenz@isprat.net*



**Christian Hoffmann** ist Diplom-Jurist (Universität Kiel), seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Doktorand bei Prof. Dr. Utz Schliesky. Seine Forschungsschwerpunkte sind Rechtsfragen des technikgestützten Identitätsmanagements und elektronischer Daten- und Dokumentensafes.

*Christian Hoffmann*

*Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*

*Olshausenstr. 40, 24098 Kiel*

*choffmann@lvstein.uni-kiel.de*



**Jens Klessmann** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Fraunhofer-Instituts FOKUS und setzt sich in seiner Dissertation an der DHV Speyer mit Fragestellungen des Einsatzes sozialer Medien in der öffentlichen Verwaltung auseinander.

*Jens Klessmann*

*Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS*

*Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin*

*Jens.Klessmann@fokus.fraunhofer.de*



**Barbara Krug** ist Absolventin des berufs begleitenden Bachelor-Studiengangs International Business Administration an der FOM Hochschule für Ökonomie und Management. Seit 2007 leitet sie die ISPRAT-Geschäftsstelle in Hamburg. Sie interessiert sich im Besonderen für institutionellen und individuellen Wandel durch die Nutzung sozialer Medien und deren Konsequenzen für die Arbeitswelt.

*Barbara Krug*

*ISPRAT e.V.*

*Hongkongstraße 3, 20457 Hamburg*

*Barbara.Krug@isprat.net*





**Dr. Sönke E. Schulz**, Rechts- und Verwaltungswissenschaftler, ist Geschäftsführer des Lorenz-von-Stein-Instituts und beschäftigt sich seit ca. drei Jahren intensiv mit den Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechnologien auf die öffentliche Verwaltung. Forschungsschwerpunkte sind die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die einheitliche Behördenrufnummer D115, Rechtsfragen des Cloud Computing, von Shared Service Centern sowie des technikgestützten Identitätsmanagements.

*Dr. Sönke E. Schulz*

*Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*

*Olshausenstr. 40, 24098 Kiel*

*sschulz@lvstein.uni-kiel.de*



**Thomas Warnecke**, Assessor iur. und Diplomb-Jurist (Universität Göttingen), ist seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Doktorand bei Prof. Dr. Utz Schliesky. Themenschwerpunkte sind Datenschutzfragen im E-Government, die einheitliche Behördenrufnummer D115, technikgestütztes Identitätsmanagement sowie Verwaltungskooperationen. Seit 2010 ist er zudem auch in der schleswig-holsteinischen Landtagsverwaltung als Geschäftsführer der Enquetekommission „Norddeutsche Kooperation“ tätig.

*Thomas Warnecke*

*Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*

*Olshausenstr. 40, 24098 Kiel*

*twarnecke@lvstein.uni-kiel.de*

## ÜBER ISPRAT

ISPRAT ist eine Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis. Ziel der Forschungsk Kooperation ist der Einsatz von Informationstechnologie zur Erleichterung der Kommunikation zwischen den Bürgern und der Verwaltung der öffentlichen Hand. Die Informationstechnologie soll dabei aufgrund ihrer Auswirkung auf Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung nicht nur als technisch-organisatorische, sondern auch als politische Disziplin gesehen werden.

- **IT verändert die Welt.**

Informationstechnik verändert unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft, unser Leben. Täglich. Global. Umfassend.

Wer diesen Prozess gestalten will, braucht wissenschaftlichen Rat. Nicht nur aus technischer Sicht, sondern auch unter Berücksichtigung von Recht, Organisation und Wirtschaftlichkeit. ISPRAT bündelt Kompetenz und fokussiert dieses Wissen auf aktuelle Themen rund um den IT-Einsatz im öffentlichen Bereich.

- **ISPRAT arbeitet übergreifend,**

weil es für „Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie“ steht. Der Name ist Programm, denn die Chancen der Informationstechnologie werden nur unter Berücksichtigung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen erschlossen.

Bei ISPRAT kooperieren Informatiker, Juristen, Betriebswirte, Organisatoren und Politiker, damit die Konzepte konsistent sind.

- **ISPRAT spezialisiert sich auf Politik und Verwaltung,**

weil Globalisierung und Mobilität einer modernen Informationsgesellschaft eine Verwaltung erfordern, die verlässlich, effizient und agil ist.

Wir alle brauchen die öffentliche Verwaltung. Sie ist kein Anhängsel unserer Gesellschaft, sondern sichert ihre Grundlagen.

ISPRAT konzentriert sich daher auf Forschungsprojekte, in denen renommierte Wissenschaftler gemeinsam mit Politikern, Verwaltung und Wirtschaft an Konzepten zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit Hilfe der Informationstechnik arbeiten.

- **ISPRAT kooperiert mit der Wirtschaft,**

weil tragfähige Modernisierungskonzepte in Zusammenarbeit mit den Unternehmen der IT-Branche entwickelt werden müssen. Von dieser Kooperation profitieren Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

- **ISPRAT arbeitet an praxisrelevanten Fragen,**

weil der Input für die Projekte aus der Praxis kommt. Wesentlich für ISPRAT-Projekte ist die Interdisziplinarität. ISPRAT untersucht Fragestellungen, die nur durch einen übergreifenden Ansatz unter Berücksichtigung politischer, rechtlicher, administrativer, wirtschaftlicher und technischer Aspekte gelöst werden können.

Ein wissenschaftlicher Beirat stellt den interdisziplinären Ansatz sicher und berät den Vorstand bei der Entscheidung über Forschungsanträge.

- **ISPRAT-Projekte**

Die Projektidee einer einheitlichen Rufnummer für Verwaltungsleistungen wurde bei ISPRAT entwickelt und als Konzept in den ersten nationalen IT-Gipfel eingebracht. Durch eine begleitende Medienkampagne wurde die

notwendige Akzeptanz in der Öffentlichkeit geschaffen. Im Anschluss an den IT-Gipfel hat ein interdisziplinäres Team bei ISPRAT eine Strategie für die Realisierung von D115 entwickelt. Dabei wurden Serviceversprechen und Erfolgsfaktoren formuliert, ein Umsetzungsmodell sowie Geschäfts- und Betreibermodelle entwickelt und eine Einführungsstrategie erarbeitet. Dank dieser Vorarbeit wird das „115 Bürgertelefon“ derzeit bereits im Pilotbetrieb getestet.

- **ISPRAT-Mitglieder**

Die Mitgliedschaft im ISPRAT steht jedem Unternehmen offen, das unsere Ziele unterstützt.

Zurzeit sind die Unternehmen Accenture GmbH, Bechtle AG, Bundesdruckerei GmbH, Bundesrechenzentrum Wien, Capgemini sd&m, Cisco Systems Deutschland GmbH, Computacenter AG & Co. oHG, CSC Deutschland Solutions GmbH, Dataport AöR, Deutsche Post AG, ekom21, Fujitsu Technology Solutions GmbH, Götzfried AG, Hewlett-Packard GmbH, IBM Deutschland GmbH, Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe, McKinsey & Company, Inc., Bankhaus Metzler, Microsoft Deutschland GmbH, ÖPP Deutschland AG, Oracle Deutschland GmbH, SAP Deutschland AG & Co. KG, Siemens AG, Siemens Enterprise Communications GmbH & Co. KG, Software AG, Steria Mummert Consulting AG, Taylor & Wessing, T-Systems International GmbH, der VDE Rhein-Main e.V. und die Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. im ISPRAT engagiert.

Die wissenschaftlichen Mitglieder von ISPRAT stehen mit ihrem guten Namen für Transparenz und Neutralität der Arbeitsergebnisse ein.

Zurzeit sind Prof. Dr. Dr. h. c. Johannes Buchmann (*Technische Universität Darmstadt*), Prof. Dr. Hermann Hill (*Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften*), Prof. Dr. Jobst Fiedler (*Hertie School of Governance*), Prof. Dr. Wolfgang König (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt*), Prof. Dr. Helmut Krcmar (*Technische Universität München*), Prof. Dr. Miriam Meckel (*Universität St. Gallen*), Prof. Dr.-Ing. Dr. h. c. Radu Popescu-Zeletin (*Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme*), Prof. Dr. Utz Schliesky (*Christian-Albrechts-Universität Kiel*), Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz (*Technische Universität Darmstadt*), sowie Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber (*WHU Otto Beisheim School of Management*) im ISPRAT engagiert.

Open Government hat das Ziel, Politik und Verwaltung gegenüber Bürgern und Wirtschaft durch das verstärkte Angebot von Kooperation, Transparenz und Partizipation zu öffnen. Dieser Anspruch wird zurzeit schrittweise eingelöst: Eine wachsende Zahl von Beteiligungsmöglichkeiten auf allen Verwaltungsebenen sowie die Berücksichtigung von Open Government im Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ und in der nationalen E-Government-Strategie zeigen, dass Deutschland bei diesem Thema auf einem guten Weg ist. Open Government wird jedoch nur dann seinen wahren Nutzen entfalten, wenn es – deutlich über netzpolitische Themen hinaus – im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auch im Sinne eines Innovationstreibers umgesetzt wird. Open Government wird so zu einem Wegbereiter für die Digitale Agora, eine zeitgemäße Ausführung der Markt- und Versammlungsplätze in den Städten des antiken Griechenlands, die gleichzeitig Ort von Politik, Handel und sozialer Interaktion waren.

In diesem Whitepaper wird zunächst der Weg von den Preußischen Reformen zu einer modernen, IT-gestützten Verwaltung skizziert und anschließend das Entstehen der Digitalen Agora mit Beispielen belegt. Die Autoren zeigen, dass Institutionen – auch diejenigen der öffentlichen Verwaltung – in Zukunft von den neuen Interaktionsformen des Internets, z.B. sozialen Netzwerken, maßgeblich beeinflusst werden. Anhand der Beispiele „Open Data“ und „Soziale Netzwerke in der Verwaltung“ werden die Themen Transparenz und Kooperation aus organisatorisch-technischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht vertieft.

Der richtige Zeitpunkt, um im Sinne eines Open Government zu handeln – davon sind die Autoren überzeugt – ist genau jetzt.