

Deutschland und die Open Government Partnership: Chance auf einen Wandel der politischen Kultur und den Erhalt der offenen Gesellschaft

Johanna zum Felde • Carolin Glandorf • Tobias Knobloch • Julia Manske • Ole Wintermann

Im April 2016 hat die Bundesregierung beschlossen, sich ab Dezember 2016 an der Open Government Partnership (OGP) zu beteiligen. Diese Beteiligung eröffnet Deutschland die Gelegenheit, seine politisch-administrative Kultur so weiterzuentwickeln, dass wir die Werte der offenen, pluralistischen Gesellschaft auch im 21. Jahrhundert bewahren können. Bürgerinnen und Bürger, politische Amtsträger/innen und Verwaltungsmitarbeiter/innen auf den verschiedenen lokalen Ebenen werden in hohem Maße davon profitieren, dass Deutschland im Begriff ist, sich auf höchster Regierungsebene den Grundgedanken des offenen Regierens zu verschreiben. Dabei ist Deutschland schon lange nicht mehr Vorreiter, sondern inzwischen Nachzügler; viele andere demokratische Länder nehmen schon seit Jahren an der OGP teil.

Dieser Beitrag legt zunächst dar, was Open Government bedeutet und was sich hinter der OGP verbirgt. Dann werden die von der deutschen Zivilgesellschaft ausgearbeiteten Vorschläge für ein erstes deutsches Arbeitsprogramm zur Beteiligung an der OGP zusammenfassend vorgestellt. Zuletzt wird ein Ausblick auf gegenwärtige internationale Trends und Beispiele in diesem Themenfeld gegeben.

Open Government ist kein Selbstzweck

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln hat zum Ziel, die Arbeit von Politik, Regierung, Verwaltung und Justiz transparenter, partizipativer und kooperativer zu gestalten. Diesem Ansinnen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass staatliche Leistungen effektiver werden, wenn Nutzer/innen und Begünstigte systematisch einbezogen werden. So kann Misswirtschaft, Machtmissbrauch und Korruption vorgebeugt und Wettbewerbsgleichheit sichergestellt werden. Dank neuer technischer Möglichkeiten können Bürger/innen heute besser über politische Entscheidungen informiert sowie an Meinungsbildung, Umsetzung und Evaluation beteiligt werden. Insgesamt geht es um die konzeptionelle Weiterentwicklung des demokratischen Rechtsstaats unter Nutzung des Potenzials neuer technischer Kommunikations-, Analyse- und Beteiligungsmöglichkeiten.

Dabei ist die offene Regierungsweise keinesfalls als Selbstzweck zu sehen. Die aktuellen Wahlergebnisse in Europa und den USA verdeutlichen, dass die Menschen wieder stärker in den politischen Prozess einbezogen werden müssen, um nicht politischem Extremismus Vorschub zu leisten. In einer immer komplexer werdenden Welt steht die Politik vor der Versuchung, einfach Antwort auf immer komplexere globale Sachverhalte zu geben.

Anstatt aber die Menschen mit in die Gesetzgebung, die Weiterentwicklung der Verwaltung und die Lösung gesellschaftlicher Konflikte mit einzubeziehen, werden höchstens oberflächliche, öffentlichkeitswirksame Kampagnen zur unidirektionalen Information geschaltet. Zu einem echten Austausch kommt es nicht. Globale Herausforderungen wie Klimawandel, Terror, Extremismus oder soziale Ungleichheit kann aber nur durch eine Beteiligung der Menschen an den Beschlüssen erfolgen, die diese Menschen am Ende auch betreffen (s. a. TTIP).

Die Geschichte von Open Government

Zum ersten Mal breite öffentliche Aufmerksamkeit bekam der Begriff »Open Government«, als der gerade frisch vereidigte US-Präsident Barack Obama im Januar 2009 als seine erste Amtshandlung das Memorandum »Transparency and Open Government« unterschrieb. Damit generierte er weltweit Aufmerksamkeit für eine politische Idee, die in Kreisen von Verwaltungsmodernisierern schon lange verfolgt worden war und zahlreiche Fürsprecher/innen gefunden hatte. Auch Europa blickt auf eine lange Tradition des Open-Government-Gedankens zurück. Hier waren es vor allem die Länder Skandinaviens, die Themen wie Offenheit, Transparenz und Informationsfreiheit über die Europäische Union auch in das deutsche Rechts- und Verwaltungsverständnis gebracht haben.

Unter dem Schlagwort »Open Government« werden verschiedene Reformideen gebündelt: Offenheit, Transparenz, Bürgerbeteiligung, Zusammenarbeit, offene Daten, Informationsfreiheit, offene Innovation, offene Forschung, offene Standards, offene Schnittstellen und offene Software. Weltweit erproben inzwischen zahlreiche Regierungen, wie sie das Internet als Plattform für Verwaltungs- und Regierungshandeln einsetzen, offene Daten nutzen, ihre Arbeit durch Transparenz verbessern und durch die direkte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft von »Civic Tech« profitieren können. In Deutschland haben sich die Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen allerdings auch aufgrund knapper Mittel und fehlendem Personal seit 2010 ausschließlich auf offene Daten konzentriert, und auch dies nur mit geringer Ressourcenausstattung im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Nutzbarkeit und ohne Dialog über gesellschaftlich relevante Daten. Dabei kommen die anderen Aspekte offener Regierungsführung wie die Beteiligung verschiedener Stakeholder zu kurz.

Offene Daten (Open Data) sind ein wesentliches Element eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns. Sie zeichnen sich durch offene Formate zur Maschinenlesbarkeit und offene Lizenzen zur freien Weiterverwendung aus. Offene Daten können Regierungs- und Verwaltungshandeln nachvollziehbar machen, versorgen die Öffentlichkeit mit relevanten Informationen, fördern offene Innovationen.

Open Government darf allerdings keineswegs nur auf die Bereitstellung offener Daten reduziert werden. Vielmehr sind offene Daten ein erster Schritt und ein Instrument auf dem Weg zu einem besseren Regieren. Offene Daten entfalten ihr volles Potential wenn sie von Bürger/innen, Journalist/innen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der öffentlichen Verwaltung in Anwendungen, Visualisierungen und Geschichten weiterverwendet und so für breite Bevölkerungsschichten nachvollziehbar gemacht werden. Dafür braucht es einen frühzeitigen Dialog darüber, welche Daten interessant sind.

Die bisherige *Kultur der politischen Beteiligung*, die fast ausschließlich auf Wahltermine begrenzt war, soll sich – so die Idee – durch Open Government zu einer Kooperationskultur entwickeln, die die Zusammenarbeit zwischen Politik und Gesellschaft intensiviert und verstetigt. Dies soll nicht nur das Interesse der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen wieder stärken, sondern bietet gleichzeitig auch die Chance, das Wissen und die Fähigkeiten der Bürger/innen zu nutzen, um Lösungen für drängende gesellschaftliche Probleme zu finden und die Bedürfnisse der Bürger/innen bestmöglich – und über den vier Jahres-Wahlzyklus hinaus – zu hören, zu berücksichtigen und in konkreten Entscheidung abzubilden. Denn wenn man an Themen wie die Energiewende, Migration oder digitalen Wandel denkt, liegt nichts näher, als auch hier auf die Vorstellungen der Menschen einzugehen, die einen selbst gewählt haben.

Open Government Partnership (OGP)

Die OGP ist eine multilaterale Initiative, der aktuell 70 Länder angehören. Sie wurde am 20. September 2011 durch die acht Gründungsländer USA, Großbritannien, Brasilien, Mexiko, Indonesien, Norwegen, Philippinen und Südafrika mit Verabschiedung der *Open Government Declaration* offiziell initiiert. Als globale Bewegung ist sie eine Plattform und ein Forum für Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure. Diese profitieren vom Austausch und der Vernetzung untereinander. Mit der Teilnahme verschreiben sich Länder offiziell dem Leitprinzip des Open Government. Sie wollen gemeinsam die Idee eines offenen, transparenten, kooperativen Regierungs- und Verwaltungshandelns konkretisieren und im gegenseitigen Austausch von den Erfahrungen der anderen Staaten in diesem Reformfeld profitieren.

Zentrales Element der OGP ist der institutionalisierte Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Im Sinne dieses Multi-Stakeholder-Gedankens setzt sich auch der Lenkungsausschuss der OGP aus Vertretern der Zivilgesellschaft und aus Regierungsvertretern zusammen. Regierungen von Mitgliedsländern übernehmen turnusmäßig den Vorsitz. Im Oktober 2016 hat Frankreich den OGP-Vorsitz übernommen.

Um an der OGP teilzunehmen, reicht die Regierung eines Landes zunächst eine offizielle Absichtserklärung ein. Dann unterschreibt sie die OGP Deklaration. Drittens entwickelt sie unter Einbeziehung der nationalen Zivilgesellschaft einen Aktionsplan, der verbindliche Ziele definiert, um Transparenz, Rechenschaftslegung und Partizipation zu fördern. Viertens verpflichten sich die Teilnehmerstaaten dazu, ihren Fortschritt in diesen Feldern regelmäßig unabhängig evaluieren zu lassen.

Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland (AK OGPD)

Bereits seit 2011 antizipiert die deutsche Zivilgesellschaft die Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership. Der »Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland« ist ein Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher Organisationen, Wissenschaftsvertreter und interessierter Einzelpersonen. Sein Ziel ist es, die Bundesregierung bei der aktiven Mitwirkung Deutschlands in der OGP als kompetenter und unabhängiger Partner zu unterstützen. Der Arbeitskreis vertritt die Auffassung, dass Deutschlands Mitwirkung in der OGP zu mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung und in der Folge zu einer Stärkung der repräsentativen Demokratie führt.

Zum Informationsaustausch und zur Planung gemeinsamer Aktivitäten hat der Arbeitskreis eine monatliche Telefonkonferenz etabliert, um auch überregionale Mitarbeit zu ermöglichen. Auch mit dem für Open Government zuständigen Bundesinnenministerium erfolgt ein regelmäßiger Austausch.

Im Hinblick auf die Deutsche OGP-Teilnahme und die dadurch anstehende nationale Aktionsplanerstellung hat der Arbeitskreis im Sommer 2016 einen Entwurf für den ersten Nationalen Aktionsplan ausgearbeitet. Er dient als ein Dialogangebot: Die gemeinsame Erarbeitung von Aktionsplänen durch die Zivilgesellschaft und die Regierung, deren Umsetzung von der OGP bewertet wird, sind für die OGP-Beteiligung eines Landes konstitutiv. Der Arbeitskreis plant, seine Aktivität in den kommenden Wochen und Monaten weiter auszubauen.

Die Organisation des Arbeitskreises funktioniert ohne Hierarchie und Zwang zur Mitarbeit. Im OGP-Arbeitskreis sind Organisationen und Experten aus allen Bereichen offenen Regierens vertreten. Um mitzuwirken reicht ein formloses Online-Beitritts-gesuch aus. Derzeit sind 13 Organisationen sowie zahlreiche Einzelpersonen im Arbeitskreis engagiert.

Acht Handlungsfelder für Offenes Regieren in Deutschland

Der Arbeitskreis schlägt für den ersten nationalen Aktionsplan, der bis Sommer 2017 auszuarbeiten ist, acht Handlungsfelder vor, wobei Open Data als informationeller Kern von Open Government eine zentrale Stellung einnimmt.

Offene Daten (Open Data)

Von offenen Daten profitieren Bürger/innen, Unternehmen und die Verwaltung selber. Deswegen soll die Bundesregierung die automatisierte Öffnung von Regierungs- und Verwaltungsdaten im Hinblick auf die Nachnutzung der vorgenannten Akteure vorantreiben. Dazu eignet sich die Adaption der [International Open Data Charter](#). Darüber hinaus sollte die Bundesregierung gezielt datengetriebene Innovationen fördern, etwa durch neue Förderansätze und den unkomplizierten Zugang zu Fördermitteln. Der sogenannte Modernitätsfond des BMVI und der Prototype-Fond des BMBF stellen dafür einen gelungenen Anfang dar.

Informationsfreiheit und Transparenz

Um Transparenz in Politik und Verwaltung systematisch zu verankern, bedarf es einer Stärkung und Weiterentwicklung der Informationsfreiheit: Von der Hol-Schuld der Bürgerinnen und Bürger, bei Informationsbedarf auf Antrag den Zugang zu Verwaltungsdokumenten zu bekommen, hin zu einer – bundesweiten – Bring-Schuld der Behörden, ihre Informationen der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die technischen und rechtlichen Möglichkeiten dazu sind vorhanden; im Wege steht eine administrative Kultur, die das Amtsgeheimnis höher hält als das öffentliche Interesse. Aber auch jenseits der politischen Exekutive muss es transparenter zugehen. Deswegen fordert der Arbeitskreis mehr parlamentarische Offenheit, offene Haushaltsdaten und ein offenes nationales Rechtsinformationssystem. Noch werden in Deutschland für viele Anfragen Gebühren erhoben. Das hält auch im internationalen Vergleich nicht Stand.

Bürgerbeteiligung, Zusammenarbeit und bürgerschaftliches Engagement

Kern eines offenen Regierens ist die Revitalisierung der Staat-Bürger-Beziehung. Deswegen sollte die Arbeit im Rahmen der OGP genutzt werden, um mehrkanalbasierte, echte Teilhabe und Mitwirkung der Zivilgesellschaft, Bürger/innen und Expert/innen an der politischen Agendasetzung und an Gesetzgebungsverfahren zu ermöglichen. Dazu müssen verbindliche Regeln für eine Zusammenarbeit und Beteiligung der Bürger/innen erarbeitet und zivilgesellschaftliche Akteure mit den nötigen Ressourcen ausgestattet werden.

Zukunftsdialoge

Mit den Zukunftsdialogen greift das Bundeskanzleramt bereits auf ein interessantes Instrument offenen Regierens zurück. Dieses sollte zukünftig für die Adressierung den langfristig anstehenden Herausforderungen weiter verstetigt werden, durch innovative Methoden weiterentwickelt und im internationalen Austausch vorgestellt und diskutiert werden.

Innovationsmanagement und Open Innovation

Durch offene Innovation lassen sich dauerhaft wertvolle Impulse für offenes Regierungshandeln generieren. Die Bundesregierung sollte gezielt Innovationslabore für den innovativen Staat einrichten. Über diese Labore können auch externe Akteure in die Modernisierung eingebunden werden.

Umgang mit Daten und mit personenbezogenen Daten

Die Bundesregierung sollte Verfahren und Standards entwickeln lassen, die in offenen Strukturen den *Schutz der Privatsphäre* im Sinne eines Privacy-by-Design-Ansatzes gewährleisten. Diese Expertise kann sie gewinnbringend in die internationalen Diskussionen einbringen.

Schutz von IT-Systemen im Open Government

Die Bundesregierung sollte auch IT-Sicherheit auf die OGP-Agenda setzen. Gemeinsam mit anderen OGP-Mitgliedern lassen sich Risiken identifizieren und Lösungen entwickeln.

Kompetenzaufbau und Qualifizierung

Bund, Länder und Kommunen müssen die dringend benötigten Kompetenzen für Open Government aufbauen. Dies erfordert Fortbildungsangebote, die einen langfristigen Kapazitätsaufbau sicherstellen. Der Aktionsplan sollte auch genutzt werden, um durch gezielte Kampagnen und Medienarbeit die Bürger über ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln zu informieren und sie an dieser Entwicklung teilhaben zu lassen.

Weitere Informationen zum Aktionsplanentwurf unter

<https://opengovpartnership.de/2016/07/zivilgesellschaft-legt-ersten-entwurf-eines-nationalen-arbeitsplans-deutschlands-zur-open-government-partnership-vor/>

Ausblick

Deutschland hat, was offenes Regieren angeht, bereits einiges vorzuweisen, ohne dass dies auch konkret so benannt wird. Zu nennen sind hier beispielsweise die Zukunftsdialoge der Bundeskanzlerin, aber auch lokale

Bürgerhaushalte, eine lange Tradition der Bürgerbeteiligung an Infrastrukturmaßnahmen sowie zuletzt zahlreiche Initiativen zur Integration von Geflüchteten in die deutsche Gesellschaft. Die Komplexität manch einer gesellschaftlichen Herausforderung in Deutschland, z. B. der Energiewende oder der Flüchtlingssituation insgesamt, verdeutlicht dennoch, dass eine neue Partnerschaft zwischen Staat, Bürgern, Zivilgesellschaft und Wirtschaft erforderlich ist, um unsere offene Gesellschaft im 21. Jahrhundert und darüber hinaus zu bewahren. Zudem bilden die bisherigen Formate auch nicht das Maß an Verbindlichkeit ab, um das nötige Vertrauen der Bürger in die Demokratie (wieder-)herzustellen. Zukunftsdialoge sind nett; aber richtig zielführend, nachhaltig und wertschätzend können sie erst werden, wenn aus den Ergebnissen auch konkrete Handlungsaufforderungen an die Politik entstehen und deren tatsächliche Umsetzung transparent nachvollziehbar gemacht wird.

Auch wenn die OGP zunächst ein Bündnis auf nationaler Ebene ist, wird zukünftig gerade die kommunale Perspektive an Relevanz gewinnen. Hier wirkt sich der offene Ansatz am spürbarsten aus. Deswegen hat die OGP im letzten Jahr ein Pilotprogramm für Städte und Regionen aufgesetzt. Aktuell setzen beispielsweise Madrid, Sao Paulo, Seoul oder Austin einen eigenen Aktionsplan um. Gerade für Deutschland mit seiner föderalen Struktur wäre die Einbindung der Länder und Kommunen ein besonders gewinnbringender Ansatz.

Die an der OGP beteiligten Staaten teilen die Meinung, dass offenes Regieren im Hinblick auf die Stärkung der demokratischen Prozesse von grundlegender Bedeutung ist. Regierungen beurteilen die daraus hervorgehenden Initiativen aber auch zunehmend aus einer wirtschaftlichen Return-on-Investment-Perspektive: Führen diese Reformen zu Kosteneinsparungen, die es ihnen ermöglichen, mehr Ressourcen effizienter öffentlichen Leistungen zuzuweisen? Ermöglicht die Verfügbarkeit offener Regierungsdaten wirtschaftliche Chancen, darunter Arbeitsplätze und neue Unternehmen? Dies ist ein Blickwinkel, der Deutschland als europäischem Wirtschaftsmotor und Exportnation nicht fremd ist. Allerdings sollte darüber der wichtige Kern von Open Government nicht aus den Augen verloren werden: Unsere politischen Institutionen und Werte leben von Nachvollziehbarkeit, Zugänglichkeit und Beteiligung.

Autor/innen

Johanna zum Felde ist seit 2015 für die Open Knowledge Foundation Deutschland tätig und arbeitet an den Projekten OpenBudgets.eu und 2030 Watch.

Carolin Glandorf arbeitet seit 2015 in der Geschäftsstelle von Transparency International Deutschland und vermittelt dort Anfragen von Ansprechpartner*innen und Unterstützt Arbeitsgruppen.

Dr. Tobias Knobloch ist Projektleiter des Projekts »Open Data & Privacy« und für die Stiftung Neue Verantwortung tätig.

Julia Manske ist stellvertretende Projektleiterin des Projekts »Open Data & Privacy« und ebenfalls für die Stiftung Neue Verantwortung tätig.

Dr. Ole Wintermann hat die Plattform www.futurechallenge.org entwickelt und ist Co-Founder der Menschenrechtsplattform www.weye.info. Er arbeitet für die Bertelsmann Stiftung.

Weitere Informationen zur Arbeit der OGP im Netz unter www.opengovernmentpartnership.org

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de