

STUDY

Study 442 · Mai 2020

OPEN GOVERNMENT DATA

Ziele, Umsetzung und mögliche künftige Verlaufsformen

Bernhard Boockmann, Uwe Hochmuth, Günther Klee, Michael Mangold und Tobias Scheu

Dieser Band erscheint als 442. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Study 442 · Mai 2020

OPEN GOVERNMENT DATA

Ziele, Umsetzung und mögliche künftige Verlaufsformen

Bernhard Boockmann, Uwe Hochmuth, Günther Klee, Michael Mangold und Tobias Scheu

© 2020 by Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Open Government Data“ von Bernhard Boockmann, Uwe Hochmuth, Günther Klee, Michael Mangold und Tobias Scheu ist lizenziert unter **Creative Commons Attribution 4.0 (BY)**.

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart
Lektorat: Maria Hagl, München

ISBN: 978-3-86593-358-4

INHALT

Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung	10
1 Einleitung	12
1.1 Ziele und Hypothesen	12
1.2 Methodik	13
1.3 Kurzer Überblick über die bisherige Literatur	15
1.4 Aufbau des Berichts	17
2 Politische Rahmenbedingungen	19
2.1 Einschlägige politische Programme der Europäischen Union	21
2.2 Administrative und institutionelle Rahmenbedingungen der EU	27
2.3 Einschlägige rechtliche Regelungen der Bundesregierung	29
2.4 Rahmenbedingungen und Umsetzung von OGD auf Landes- und kommunaler Ebene	32
2.5 Einbeziehung von Interessengruppen in den Entstehungsprozess	35
2.6 Ziele von OGD	40
3 Die Umsetzung von OGD	49
3.1 Einführung von OGD	49
3.2 Haltung der Akteure zu OGD	51
3.3 OGD im Kontext kommunaler Digitalisierungsstrategien	55
3.4 Verwaltungsinterne Umsetzung von OGD	59
3.5 Nutzung von internen und externen Ressourcen	60
4 Angebote und Nutzung von OGD	63
4.1 Umsetzung des Datenangebots	63
4.2 Datenangebot und technische Bereitstellung	63
4.3 Nachfrage und Nutzung von OGD	67

5	Interne Organisation und Qualifizierung	72
5.1	Anpassungsbedarf im Kontext von OGD und Digitalisierung	72
5.2	Stand und zukünftiger Bedarf an Qualifikationen im Kontext von OGD	75
5.3	Arbeitsbelastung oder -entlastung durch OGD?	77
6	Bewertung von OGD und Szenarien der weiteren Entwicklung	82
6.1	Bewertung der bisherigen Umsetzung von OGD durch die Akteure	82
6.2	Beurteilung der Zielerreichung durch die Akteure	85
6.3	Mögliche künftige Auswirkungen auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst	89
7	Ausblick: Quo vadis, OGD?	97
	Literatur	101
	Autoren	108
	Anhang: Beschreibung der Methodik	110
	Theoretische Vorannahmen	110
	Vorgehensweise, konzeptionelle Fortschreibung und Stichprobe	111
	Qualitative Untersuchung	112
	Quantitative Untersuchung	116

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Europäischer Politikgestaltungszyklus im Rahmen der Digitalen Agenda	38
Abbildung 2: Teilnehmende der ersten Digitalen Versammlung 2011 nach Institutionen	39
Abbildung 3: Zeitpunkt der Umsetzung von OGD	49
Abbildung 4: Haltung verschiedener Akteure in der Kommune zu OGD	52
Abbildung 5: Unterstützung insgesamt bei der Umsetzung von OGD	53
Abbildung 6: Organisation von OGD im Kontext der Digitalisierung	56
Abbildung 7: Bestandteile der lokalen Digitalisierungsstrategie	58
Abbildung 8: Personalbestand für die Einführung und laufende Umsetzung von OGD	60
Abbildung 9: Veränderungen innerhalb der Organisation zur Realisierung von OGD	61
Abbildung 10: Nutzung von externen Dienstleistern zur Implementierung von OGD	62
Abbildung 11: Themenfelder, zu denen OGD bereits angeboten wird oder geplant ist	65
Abbildung 12: Nutzung von OGD nach Akteursgruppen	69
Abbildung 13: Bewertung der Kompetenzen der Beschäftigten	76
Abbildung 14: Bedarf an Verbesserung von Kompetenzen bei den Beschäftigten	77
Abbildung 15: Langfristige Auswirkungen von OGD auf die Beschäftigten	79
Abbildung 16: Bewertung des Engagements für OGD	80
Abbildung 17: Zielerreichung bei der Bereitstellung von Datenbeständen	82

Abbildung 18: Bewertung des (perspektivischen) Mehrwerts durch OGD	83
Abbildung 19: Zielerreichung bei politischen Zielen hinsichtlich OGD	86
Abbildung 20: Funktion der Teilnehmenden innerhalb ihrer Organisation	117

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuordnung von OGD zu einer Organisationseinheit	59
Tabelle 2: Anzahl genutzter OGD-Portale	67
Tabelle 3: Zusammenfassung der Szenarien für OGD	94

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

API	Anwendungsprogrammierschnittstelle
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CSV	Character-separated values/comma-separated values
DG Connect	Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (Generaldirektion Kommunika- tionsnetze, Inhalte und Technologien)
E-Akte	Elektronische Akte
E-Government	Electronic Government
EGovG	E-Government-Gesetz (Gesetz zur Förderung der elektroni- schen Verwaltung)
H2020	Horizont 2020 (EU-Förderprogramm für Forschung und Innovation)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in the European Community
IT	Informationstechnologie
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
NGO/NOGs	Non-governmental organization/s (Nichtregierungsorganisation/en)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Develop- ment (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OGD	Open Government Data
OGP	Open Government Partnership
OKF	Open Knowledge Foundation Deutschland (Gemeinnützi- ger Verein für offenes Wissen und demokratische Teilhabe)
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PSI-Richtlinie	Public-Sector-Information-Richtlinie (Richtlinie über offe- ne Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors)
UIG	Umweltinformationsgesetz
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VKU	Verband der Kommunalen Unternehmen

ZUSAMMENFASSUNG

Seit Mitte der 1990er-Jahre bemüht sich der Gesetzgeber um eine Öffnung der Verwaltung, mit folgenden Zielen: Effizienzsteigerung, Förderung neuer privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle sowie Erhöhung der Transparenz und der Partizipation der Zivilgesellschaft. Die darin zum Ausdruck kommenden inhaltlichen Erwartungen sind eng verbunden mit den technisch-organisatorischen Bedingungen der Digitalisierung der Verwaltung, wie sie z. B. unter den Begriffen E-Government oder Open Government Data (OGD) in den zurückliegenden Jahren zum Gegenstand fachpolitischer Debatten wurden. Die in diesem Zusammenhang vorgetragenen Vorstellungen waren durchgängig von euphorischen Umsetzungs- und Wirkungsszenarien geprägt.

Während durch umfangreiche neue gesetzliche Regelungen stark in die Aufgabenerledigung, in die Organisationsstruktur und in die Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung gegenüber anderen gesellschaftlichen Akteuren eingegriffen wurde, wurde es versäumt, ein dazu korrespondierendes wissenschaftlich fundiertes Feedback zwischen den politischen Entscheidungen, den Umsetzungsprozessen in der Verwaltung und der Zivilgesellschaft zu installieren. Aufgrund der zentralen Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für das Gemeinwohl und ihrer prägenden Funktion im demokratischen System sowie nicht zuletzt auch wegen ihrer beschäftigungspolitischen Dimension, sollten die weitreichenden Wirkungen solcher Eingriffe jedoch in geeigneten Formen der Folgenabschätzung untersucht werden.

Der vorliegende Forschungsbericht beschäftigt sich zum einen mit einer wissenschaftlich fundierten Bestandsaufnahme der OGD-Bereitstellung und Nutzung bei den Verwaltungen bundesdeutscher Großstädte, die exemplarisch für den öffentlichen Sektor stehen. Zum anderen befasst sich die Studie im Einzelnen mit den vom Gesetzgeber ausdrücklich genannten Zielsetzungen für die Nutzung prozessproduzierter OGD: Schaffung neuer Geschäftsmodelle, Transparenzsteigerung staatlichen Handelns und Intensivierung des zivilgesellschaftlichen Engagements sowie Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung.

Im Verlauf der Studie zeigte sich, dass es noch sowohl einer grundlegenden Beschreibung der aktuellen Ausgangssituation als auch einer ausreichend differenzierten Bestimmung der komplexen, teilweise durch Widersprüche gekennzeichneten Zielvorstellungen und deren Umsetzungswirkungen be-

darf. In der im Rahmen der Studie durchgeführten Erhebung bei den bundesdeutschen Großstädten konnte die aktuelle Situation der Implementierung des OGD-Konzepts (als Momentaufnahme) gut erfasst werden. Der weitere Verlauf der Implementierung und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für Wirtschaft, Zivilgesellschaft und die Beschäftigten in den Verwaltungen kann daraus jedoch nicht eindeutig abgeleitet werden. Aus diesem Grund zeigt die Studie mögliche Entwicklungsrichtungen in Form von Szenarien auf.

Die Studie wurde in ihrem empirischen Teil in zwei Stufen durchgeführt. In einer ersten Phase wurde in Anlehnung an den Ansatz der „Grounded Theory“ eine konzeptionelle Grundlage entwickelt. Über mehrere Schritte wurde aus den hierzu geführten Experteninterviews eine die Fragestellung ausreichend erfassende Theorie formuliert. Diese bildete dann die Grundlage eines standardisierten Fragebogens für die quantitative Phase der Untersuchung. Bei der Interpretation der Ergebnisse der zweiten Phase wurden dann wiederum die Erkenntnisse aus der ersten berücksichtigt.

Grob skizziert ergeben sich als erste Ergebnisse der Situationsbeschreibung: Die Umsetzung von OGD in bundesdeutschen Kommunen befindet sich noch in einer frühen Phase und der Implementierungsstand ist im Hinblick auf die Form der Initiierung, die Verknüpfung mit übergeordneten Strategien und den zeitlichen Verlauf sehr heterogen. Die zivilgesellschaftliche Nachfrage nach den Daten ist aktuell noch sehr gering und es ist auch nicht klar zu erkennen, wie damit praktisch umgegangen wird. Überhaupt noch nicht feststellbar ist eine Nutzung der Daten in Geschäftsmodellen.

Die Nutzung von OGD innerhalb und zwischen Verwaltungen hat indes bereits ein nennenswertes Niveau erreicht. Allerdings zeigte sich hier auch, dass größere Effizienzeffekte erst nach umfangreichen Investitionen in die Modernisierung zu erwarten sind. Zu diesen Investitionen zählt neben den technischen Einrichtungen in erster Linie die kontinuierliche Weiterbildung der Mitarbeitenden.

Weiterer Forschungsbedarf wird bei der szenariogestützten Prognose für die nächsten Jahre und bei der notwendigen Fortschreibung der Zielentwicklung oder der Wirkungserwartungen deutlich. Will man die vom Gesetzgeber geforderten Veränderungen erreichen, so führt dies zu sehr weitreichenden Restrukturierungen von Arbeitsabläufen, Entscheidungswegen und Kommunikationsprozessen zwischen Verwaltungen und deren Klienten. Insbesondere Letzteres bringt voraussichtlich umfangreiche Qualifizierungsbedarfe mit sich, die bisher weitgehend außer Acht gelassen wurden.

1 EINLEITUNG

Die vorliegende Studie stellt wesentliche Ergebnisse des Forschungsprojekts „Open Data – Öffnung der Verwaltung. Erschließung von Gestaltungsoptionen für Gemeinwohl und Mitbestimmung“ dar, das gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung von November 2016 bis August 2019 vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW) durchgeführt wurde (Projektnummer 2016-978-2). Die Datenbasis wurde durch explorative qualitative Interviews mit unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren und kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie durch eine standardisierte Befragung zum Thema Open Government Data (im Folgenden OGD) in der Kommunalverwaltung in sämtlichen Großstädten Deutschlands geschaffen.

1.1 Ziele und Hypothesen

Das Forschungsprojekt hatte zum Ziel, die infolge der Einführung und Umsetzung von OGD entstehenden Gestaltungsspielräume und Wirkungen zu identifizieren und deren Potenzial zu ermitteln. Insbesondere gilt dies im Hinblick auf die Förderung des Gemeinwohls, die Festigung der Mitbestimmung und die Arbeitsgestaltung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Unter OGD verstehen wir entsprechend der etablierten Definition nach von Lucke:

„Jene Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden“ (von Lucke/Geiger 2010, S. 6).

Das Projekt zielte insbesondere darauf ab, den bisherigen Umsetzungsstand von OGD in Kommunen zu erforschen sowie Informationen zu den Gründen für die Einführung von OGD, zur Umsetzung und zu den Wirkungen zu erhalten. Im Vordergrund standen folgende Ausgangshypothesen:

- A. Es gibt erhebliche positive wirtschaftliche Effekte von OGD für die Privatwirtschaft.
- B. Es gibt deutliche Effizienzsteigerungen der öffentlichen Verwaltung aufgrund von OGD, daraus ergeben sich Arbeitsintensivierungen und neue inhaltliche Anforderungen an die Beschäftigten.

- C. OGD führt zu mehr Transparenz und zur Deckung zivilgesellschaftlicher Nachfrage nach Verwaltungsdaten.

Damit verbunden waren jeweils theoretische Modelle der Einordnung der Effekte der Bereitstellung von OGD. Vereinfacht lauteten diese:

- a) Daten werden in der Regel per se als wertvoll im Sinne einer wirtschaftlichen Verwertbarkeit betrachtet. Daraus folgt die Annahme, dass nach deren Bereitstellung sie in diesem Sinne auch umstandslos genutzt werden, weil ein vitales Interesse seitens potenzieller Nutzergruppen besteht.
- b) Die Bereitstellung von OGD hat bestimmte formale Voraussetzungen, die wiederum eine genau strukturierte, verwaltungseinheitliche Haltung der Daten erfordert. Da diese in aller Regel noch nicht vorliegt, entsteht mit der Gesetzgebung zu OGD ein „heilsamer“ Druck zur beschleunigten Realisierung dieser Aufgabe. Insofern diese mit einer Restrukturierung von Verwaltungsprozessen einhergeht, darf durch die damit eingeleiteten „Change-Prozesse“ eine Effizienzsteigerung erwartet werden. Dies wiederum führt angesichts der Ressourcenknappheit der Kommunen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Personalumschichtungen, zu höheren Belastungen der Beschäftigten und nur in geringem Umfang zur Schaffung neuer Stellen.
- c) Von der Bereitstellung von OGD wird eine Zunahme der Transparenz des Verwaltungshandelns und im Anschluss daran ein deutlich gesteigertes Interesse der Akteure der Zivilgesellschaft an einer aktiven Teilhabe an der Gestaltung des politischen Lebens erwartet. Durch die Nutzung der Daten und ihrer Verbindung mit der Expertise, die die Bürger in zahlreichen Sachfragen haben, soll eine Effizienzsteigerung eintreten und die Legitimationsbasis für staatliches Handeln verbessert werden.

Ziel der Untersuchung war mithin die Identifikation und Erschließung von noch vorhandenen Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung von OGD im Sinne der Förderung dieser drei Annahmen unter Wahrung der Beschäftigteninteressen im Zuge der damit verbundenen Anpassungsprozesse.

1.2 Methodik

Im Rahmen der Studie wurde zunächst über Experteninterviews das Themenfeld genauer umrissen, da bereits zu einem frühen Zeitpunkt deutlich wurde, dass das Thema OGD komplexer ist, als anfänglich angenommen und

deshalb eine thematische Selbstvergewisserung ratsam erschien. Die ursprüngliche theoretische Arbeitsgrundlage wurde auf der Basis von Grounded Theory (Strübing 2014; Glaser/Strauss 2006; Strauss 1994) kontinuierlich fortgeschrieben und sodann in die Folgeinterviews mit aufgenommen.

Dadurch wurde schrittweise eine ausreichend gesättigte und differenzierte theoretische Basis für die unterschiedlichen Varianten der Perception, Konzeptualisierung und Umsetzung von OGD in der kommunalen Praxis erarbeitet. Darauf aufbauend wurde ein standardisierter Fragebogen für die nachfolgende quantitative Untersuchung der als relevant beurteilten Themenfelder entwickelt. Das im Folgenden kurz umrissene methodische Vorgehen ist ausführlicher im [Anhang](#) dieses Berichts geschildert.

Die empirische Arbeit der Studie gliederte sich mithin in zwei Phasen. In der ersten Phase wurde zunächst anhand qualitativer Experteninterviews untersucht, ob und inwieweit die Ausgangshypothesen dieses Forschungsvorhabens aus Sicht der Praktiker angepasst sowie durch zunächst nicht beachtete Aspekte ergänzt werden müssen. Dabei wurden zwei Gruppen von Experten interviewt. Zum einen Vertreterinnen und Vertreter aus zwölf Kommunalverwaltungen, die zu sämtlichen Themenbereichen (A: wirtschaftliche Effekte; B: Effizienzsteigerung der Verwaltung; C: Transparenz und Deckung der zivilgesellschaftlichen Nachfrage) Auskunft gaben und zum anderen Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, die hauptsächlich zum Themenfeld C befragt wurden. Anknüpfend an die Ergebnisse der Interviews wurde in der zweiten Phase der Studie eine quantitativ auswertbare standardisierte Befragung in allen 76 Großstädten (über 100.000 Einwohner) in Deutschland mit Fragen zu den drei Themenfeldern durchgeführt.

Für die Gruppe der Städte in der ersten Phase der explorativen Untersuchung wurden Vertreterinnen und Vertreter solcher Kommunen ausgewählt, die bereits Erfahrungen mit der Bereitstellung von OGD gemacht hatten. Neben Expertinnen und Experten aus zehn deutschen Großstädten wurden auch Sach- und Fachkundige aus einer ausländischen und aus zwei nicht großstädtischen Kommunen ausgewählt.

In der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure wurden Einzel- und Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von NGOs, Gewerkschaften, aus Wissenschaft und Politik (Abgeordnete), Repräsentantinnen und Repräsentanten des baden-württembergischen und des Deutschen Städtetags sowie mit leitenden Beamtinnen und Beamten des Innenministeriums Baden-Württemberg geführt.

Insgesamt wurden zwölf Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern (K1 bis K12) und elf Gespräche (einschließlich Gruppendis-

kussionen) mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft (Z1 bis Z11) geführt. Aus den Ergebnissen der qualitativen Analysen sowie der Dokumenten- und Literaturlauswertungen wurden zwei Fragebogen für eine quantitative Untersuchung entwickelt – für Kommunen, die bereits ein Angebot an OGD bereitstellten und solche, die (noch) nicht soweit waren.

An der mit dem IAW-eigenen Befragungsportal online durchgeführten Erhebung haben schließlich 23 “Nutzerkommunen“ und 10 “Nichtnutzerkommunen“ teilgenommen. Bezogen auf die Grundgesamtheit von 76 Großstädten entspricht dies einer Nettorücklaufquote von 43 Prozent. Die Auswertung im vorliegenden Bericht konzentriert sich auf die 23 Nutzerkommunen.¹ Dabei ist fast die Hälfte der an der Befragung Teilnehmenden aus diesen Kommunen im Bereich der Personalvertretung zu verorten; dies ist vor allem auf den gewählten Feldzugang zurückzuführen. Weitere 40 Prozent ordneten sich selbst als Verantwortliche für Open Data/OGD ein oder sind im Feld „Digitalisierung“ tätig (siehe [Abbildung 20](#) im Anhang).

Die Dokumenten- und Literaturlauswertung stützt sich auf Diskussionspapiere, Studien, politische Programme, Planungsdokumente und Richtlinien der Europäischen Union seit Ende der 1990er-Jahre sowie auf Studien und Berichte der OECD. Weiterhin wurden von Seiten der Bundesregierung sowie der fachlich zuständigen Ministerien Planungsdokumente, Gesetze und Begründungen einbezogen. Darüber hinaus wurde auch wissenschaftliche Literatur aus dem internationalen und nationalen Raum berücksichtigt.

1.3 Kurzer Überblick über die bisherige Literatur

Wenngleich das Thema OGD bislang in Deutschland noch als relativ neu gilt, so gibt es dennoch bereits eine ganze Reihe an von privatwirtschaftlich tätigen Consultingunternehmen erstellter und wissenschaftlicher Literatur, die sich dem Thema widmet. Dabei wird festgestellt, dass es in der Literatur erstens einen „pro open data bias“ (Huijboom/van den Broek 2011, S.10) gibt; zweitens, dass das Realisierungspotenzial von OGD eher vereinfacht und idealisiert diskutiert wird und drittens kritische Aspekte der Umsetzung nur selten auftauchen (Janssen/Charalabidis/Zuiderwijk 2012, S.22).

1 Die Anzahl der Antworten lag meist unter 23, weil die Teilnehmenden der Online-Umfrage auch dann zur nächsten Frage gehen konnten, wenn sie bei der vorhergehenden Frage keine Antwort gegeben hatten.

Fehlende Kompetenzen im Umgang mit OGD werden als Argument dafür angeführt, dass es bislang kaum ein Interesse von Bürgerinnen und Bürger an der aktiven Nutzung von OGD gibt (Graves/Hendler 2014; vgl. auch Helberg/Hedström 2015, S.35). Darin wird die Gefahr einer gesellschaftlichen Trennung („data divide“, Gurstein 2011; vgl. Henninger 2013, S.88 f.) gesehen, eines gesellschaftlichen Machtgefälles also, das sich in der Nutzung von OGD nur durch eine kleine Fachcommunity bereits abzeichnet. Angesichts dieses Befunds sei es ein Mythos, zu unterstellen, dass grundsätzlich alle Bürger ein Interesse an OGD hätten (Helberg/Hedström 2015, S.35).

Als ein weiteres Hindernis für die Nutzung von OGD wird genannt, dass häufig mit unrealistischen oder konträren Vorstellungen bezüglich der Daten-Qualität an OGD herangegangen wird. Beispielsweise sind statistisch aufbereitete Daten nicht direkt mit OGD vergleichbar, weshalb es bei der Übertragung dieses Qualitätsstandards auf OGD zu Enttäuschungen kommen könnte (vgl. Dawes 2012). Als weitere Hemmnisse werden das Fehlen flächendeckender Bestände und technischer Standards genannt (Bundeskanzleramt Österreich 2013, S.23).

Während ein Großteil der Literatur vor allem konzeptuelle Aspekte und Fragen der Implementierung von OGD und E-Government in den Fokus nimmt (Janssen/Charalabidis/Zuiderwijk 2012; Mejer/Bekkers 2015), fehlt es vor allem an (quantitativen) Studien über die Wirksamkeit und den Wirkungsgrad von OGD hinsichtlich der postulierten Ziele sowie an Studien aus der Perspektive der potenziellen Nutzergruppen von OGD. Auch gibt es im deutschsprachigen Raum bislang keine Studie, die sich konkret mit dem Thema OGD in der öffentlichen Verwaltung befasst hat. Insofern dieses Thema diskutiert wird, findet es meist im thematischen Kontext von Digitalisierung bzw. Digitalisierungsstrategien und E-Government statt.

Ein weiteres Problem besteht auch darin, dass die Wirkungen von OGD auf Wirtschaft, Zivilgesellschaft oder öffentliche Verwaltung schwierig zu messen sind (Zuiderwijk/Janssen 2014; Young/Verhulst 2016, S.4), da auch viele andere Variablen Einfluss auf gesellschaftliche oder wirtschaftliche Zielgrößen haben können. Daher gibt es bislang nahezu ausschließlich nur fallbasierte qualitative Evidenz zu den (möglichen) Wirkungen und Implikationen von OGD (Young/Verhulst 2016).

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Effekte kommen Huber et al. (2013, S.17) zu der Erkenntnis, dass „die Entwicklung von proaktiven Geschäftsmodellen mit OGD“ bislang nicht beobachtet werden kann, ein Befund, der sich auch durch unsere Untersuchung zu bestätigen scheint.

In Punkto Umsetzung von Digitalisierung und OGD innerhalb der Verwaltung stellen Stember und Klähn (2016) fest, dass es für den Erfolg von OGD elementar sei, dass die Beschäftigten in den Umsetzungsprozess einbezogen werden. Nur hierdurch kann auch Akzeptanz innerhalb der Verwaltung für die Veränderung geschaffen werden, was letztlich auch bedeutet, eine entsprechende Verwaltungskultur zu erzeugen. In Deutschland werden diesbezüglich erhebliche Startschwierigkeiten konstatiert.

Auch hinsichtlich der Wirkung auf die Zivilgesellschaft gibt es nur wenig fallstudienbasierte Evidenz (Young/Verhulst 2016). Hier zeigt sich im internationalen Vergleich, dass insbesondere in Ländern mit schwacher wirtschaftlicher und politischer Infrastruktur durch die Umsetzung von OGD positive Effekte für die Zivilgesellschaft erzielt werden konnten (etwa bei der Korruptionsbekämpfung oder bei der Informationsweitergabe). Ob es diese Effekte auch in Deutschland geben kann, wo es gewachsene und funktionierende Strukturen gibt, bleibt indes fraglich, zumal auch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse solcher Fallstudien eingeschränkt ist. Die bislang spärliche Literatur zu diesem Thema zeigt auch, dass für die Wirksamkeit von OGD vor allem kompetentes Personal vor Ort vorhanden sein muss, das mit OGD adäquat umgehen kann. Dies bestätigen auch Ergebnisse, die im Rahmen unserer Studie gewonnen wurden.

Schließlich soll auch auf die klaffende Forschungslücke bezüglich der komplexen Wirkungsprozesse von OGD auf die Gesamtkonstellation zwischen Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung hingewiesen werden. Insbesondere im Kontext einer umfassenden Digitalisierung der Verwaltung – im Sinne einer digitalen Transformation – ist mit einer erheblichen Neuordnung der bisherigen, historisch gewachsenen Verflechtungen zu rechnen. Erste Ausarbeitungen dazu, wie sie mit Hilfe des Konzeptes zur administrativen und kommunikativen Macht analytisch ermöglicht werden, liegen bereits vor (Hochmuth/Mangold 2019a, b).

1.4 Aufbau des Berichts

Der Themenbereich OGD bzw. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung insgesamt ist seit Ende der 1990er-Jahre Gegenstand umfangreicher Strategie-papiere, politischer Programme sowie auch rechtlicher Regelungen von Seiten der Europäischen Union. Dies sind zwar nicht die einzigen, gleichwohl die als wesentlich geltenden Quellen für die Gestaltung der bundesdeutschen Rahmenbedingungen zu OGD. Aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung

für die übergeordneten Vorstellungen zur Veränderung der Verwaltung, für die politischen Rahmenbedingungen und die kategorisierbaren politischen Zielkomplexe sind diese Dokumente wesentliche Referenzpunkte des Berichts ([Kapitel 2](#)).

Es folgen in den Kapiteln 3 bis 6 Ergebnisse aus der qualitativen und darauf aufbauend quantitativen empirischen Untersuchung. Eine ausführliche Darstellung der Methodik findet sich im [Anhang](#). In [Kapitel 3](#) werden zunächst Ergebnisse bezüglich Umsetzung von OGD, Zeitpunkt der Einführung von OGD, der Haltung der Akteure zu OGD sowie der Beziehung von OGD zu übergeordneten Digitalisierungsstrategien dargestellt. Weiterhin wird der für die Umsetzung relevante – interne und externe – Ressourceneinsatz dargestellt, wie er sich aus der Befragung ergibt. Die empirischen Befunde in [Kapitel 4](#) geben Aufschluss über die Art und Weise des Angebots von und der Nachfrage nach Kommunaldaten. Die Ergebnisse zur internen Organisation und Qualifizierung in [Kapitel 5](#) betreffen neben der Frage nach einer Arbeitsbelastung oder -entlastung unterschiedliche Aspekte der Anpassung, insbesondere organisatorische und qualifikatorische Maßnahmen im Zusammenhang mit OGD. Die Bewertung von OGD durch die Befragten sowie die beiden Szenarien zur weiteren Entwicklung der Umsetzung in [Kapitel 6](#) richten sich auf die entlang der politisch vorgegebenen Ziele gewählte Form der Bereitstellung von Kommunaldaten. Die skizzierten Verlaufsformen zur zukünftigen Entwicklung von OGD geben Auskunft über die möglichen Auswirkungen für die Beschäftigten in den Verwaltungen.

Da die empirische Untersuchung eine Querschnittsbetrachtung der Umsetzung von OGD darstellt und durch die zwei Entwicklungsszenarien bereits die Frage nach einem weiteren Verlauf aufgeworfen wurde, wird in [Kapitel 7](#) der Kreis der Untersuchung mit einem Ausblick geschlossen. Darin wird vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsentwicklung und der politischen Bemühungen ein künftiges Arbeitsprogramm der Akteure aus Wissenschaft und Politik gefordert, welches eine erheblich erweiterte Perspektive und eine entsprechend differenziertere Vorgehensweise voraussetzt.

2 POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Der Themenbereich OGD ist Bestandteil der Digitalisierung des öffentlichen Sektors und richtet sich auf die Bereitstellung von Verwaltungsdaten zur Verwendung innerhalb der Verwaltung, zwischen Verwaltungen und für die Nutzung durch Dritte. E-Government hingegen soll „nicht primär die Öffnung, sondern vor allem die Verwaltungsmodernisierung und damit mitunter die elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung vorantreiben“ (Lederer 2015, S. 103 f.).

In den politischen Programmen und europäischen Richtlinien sowie den geltenden bundesdeutschen Gesetzen werden OGD und E-Government jedoch vielfach nicht getrennt, sondern vermengt behandelt. Zur Bestimmung der Rahmenbedingungen von OGD sind daher auch einschlägige Programme und Regelungen zu E-Government einzubeziehen. Exemplarisch sichtbar wird die faktische Vermengung in der Erläuterung des Bundesministeriums des Innern zum Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 25. Januar 2017:

„Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes wird die Grundlage für die aktive Bereitstellung von Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung geschaffen. Daten, die elektronisch verarbeitet werden können, sind eine wertvolle Ressource, wenn sie transparent zugänglich gemacht werden. Diese sogenannten offenen Daten eröffnen die Chance auf mehr Teilhabe interessierter Bürgerinnen und Bürger und eine intensivere Zusammenarbeit der Behörden mit diesen. Zudem können sie Impulse für neue Geschäftsmodelle und Innovationen bedeuten. Daten in digitaler Form werden daher immer wieder als der ‚Treibstoff der Zukunft‘ oder als ‚das neue Öl‘ bezeichnet.

Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung werden durch das Gesetz angehalten, die zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhobenen unbearbeiteten Daten zu veröffentlichen. [...] Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, die Veröffentlichung von Daten zukünftig bei der Umsetzung neuer Verwaltungsverfahren schon frühzeitig zu berücksichtigen“ (BMI 2017b).

Nicht nur hinsichtlich der Rahmenbedingungen von OGD sind Regelungen zu beachten, die sich unmittelbar wie mittelbar auf OGD beziehen, wie hier mit Bezug auf E-Government-Gesetze exemplarisch aufgezeigt. Auch hinsichtlich der Verwaltungsebenen ist eine erweiterte Perspektive einzunehmen, sofern der Handlungsrahmen systematisch beschrieben werden soll: Für die in der Untersuchung im Zentrum stehenden Kommunalverwaltun-

gen gelten neben supranationalen², europäische Regelungen, jene des Bundes, der jeweiligen Länder und schließlich der Kommunen selbst, die innerhalb eines gewissen Rahmens zur Rechtsetzung befugt sind.³

Ist nun der rechtliche Handlungsrahmen der Kommunen zu beschreiben, so müssen nicht lediglich die verschiedenen Verwaltungsebenen und der Geltungsbereich ihrer Regelungen, sondern – bedingt durch den bundesdeutschen Föderalismus – auch die verschiedenen Landesgesetze, einschließlich ihrer Kommunalverfassungen einbezogen werden. Schließlich wären damit lediglich die formalrechtlichen, nicht aber die politischen Handlungsbedingungen bzw. Verpflichtungen beschrieben, die sich aus politischen Stellungnahmen, begründeten zivilgesellschaftlichen Forderungen und anderen Quellen ergeben.

Der Anspruch einer systematischen Beschreibung der Rahmenbedingungen für OGD kann daher hier nicht erfüllt werden.⁴ Vielmehr sollen in pragmatischer Art und Weise als wesentlich erachtete Programme und rechtliche Regelungen entlang ihrer Hierarchie – und in diesem Fall auch kongruent mit ihren wesentlichen inhaltlichen Initiativen – von der europäischen Ebene ausgehend kurz vorgestellt werden.

Für die Thematik von OGD bzw. der Digitalisierung der Verwaltung werden diese zentralen Dokumente in einer chronologisch geordneten Übersicht zur Entwicklung der politischen Planungen, wie sie sich in Programm- und Strategiepapieren der Europäischen Kommission niederschlagen, beschrieben. Sie münden u. a. in Richtlinien, Verordnungen oder Beschlüssen mit jeweils unterschiedlich bindendem Charakter für die bundesdeutsche Politik (Europäisches Parlament 2017, S. 13).

Entsprechend ihres vorrangigen Entstehungszusammenhangs sowie ihrer übergeordneten rechtlichen Geltung bzw. Umsetzungsverpflichtung folgt darstellungslgisch auf die europäische Ebene jene der bundesdeutschen politischen Rahmenbedingungen: „Wesentliche Schritte auf dem Weg [...] zum offenen Staat ging die Bundesrepublik aufgrund supra- und internatio-

2 Es gibt beispielsweise völkerrechtliche Verpflichtungen zur Informationsfreiheit, die u. a. in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Generalversammlung der Vereinten Nationen 1948) festgelegt sind.

3 Wie dieser kommunale Handlungsrahmen praktisch genutzt werden kann, ist anhand der Vielfalt von Umsetzungsvarianten im Rahmen des Bundesprojekts „Modellkommune Open Government“ dokumentiert: www.open-government-kommunen.de/?page_id=1768 (Abruf am 23.03.2020).

4 Ebenso wenig kann eine systematische Darstellung der jeweiligen Datenquellen geleistet werden, liegt doch ein umfangreiches Regelwerk der Erhebungs- und Bereitstellungsverpflichtungen zwischen den Verwaltungsebenen vor.

nalere Verpflichtungen“ (Lederer 2015, S. 109). Eine besondere Rolle spielt dabei – wie bereits erwähnt – die Europäische Union, die „als Motor der Öffnung“ (ebenda, S. 119) der Verwaltung im Sinne von OGD bewertet wird.

Die Betrachtungsebenen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland sind hinsichtlich der politischen Programmentwicklung und Gesetzgebung vielfältig verzahnt. Gleichwohl werden die politischen Ebenen nachfolgend getrennt bearbeitet, wobei aufgrund der übergeordneten Geltung und Dominanz bezüglich der Programmentwicklung der europäischen Ebene entsprechend mehr Raum zuzusprechen ist. Als Leitfragen dienen die Zielsetzungen, Begründungen und übergeordneten Vorstellungen von OGD bzw. der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.

2.1 Einschlägige politische Programme der Europäischen Union

Bereits im Jahr 1998 wurde ein Grünbuch der Europäischen Kommission mit dem Titel „Informationen des öffentlichen Sektors – Eine Schlüsselressource für Europa“ (Europäische Kommission 1998) publiziert. Im Vorfeld zum Grünbuch beschäftigte sich die Kommission „erstmalig Mitte der achtziger Jahre mit der Bedeutung, die Informationen öffentlichen Sektors als Ressource erlangen könnten“, erörterte „als Reaktion auf einen von der Informationsindustrie geäußerten Bedarf“ die „Schaffung eines Binnenmarktes für Informationsdienste“ und nahm dazu „Gespräche mit Vertretern der Informationsanbieter und -benutzer aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf“ (ebenda, S. 30).⁵

Die Kommission konstatierte im Grünbuch, der öffentliche Sektor sei durch „seine Größe und sein Tätigkeitsspektrum [...] die größte Einzelquelle für Informationsinhalte, mit denen sich höherwertige Informationsprodukte und -dienste schaffen lassen“ (ebenda, S. 7).⁶ Die Informationen des öffentli-

5 Neben der „Informationsindustrie“ war die „Informationsgesellschaft“ ein weiterer Schlüsselbegriff im Vorfeld der Debatte um OGD bzw. die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Hierzu das Weißbuch der Kommission (Europäische Kommission 1994b), der Bericht der „Bangemann-Gruppe“ zum Thema „Europa und die globale Informationsgesellschaft – Empfehlungen für den Europäischen Rat“ (Bangemann et al. 1994) sowie der daraus hervorgehende Aktionsplan der Europäischen Kommission (1994a) „Europas Weg in die Informationsgesellschaft“.

6 Angesichts des relativ hohen Beitrags innovativer IT-Unternehmen, die öffentliche Daten wirtschaftlich nutzen, am wirtschaftlichen Wachstum der USA sollte durch die Übernahme dieses Erfolgskonzeptes seitens der EU ein Rückstand aufgeholt werden, der hinsichtlich der wirtschaftlichen Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors gesehen wurde.

chen Sektors seien ein Potenzial das „genauer untersucht und besser genutzt werden muß“ (ebenda). Als Diskussionspapier zu den „Informationen des öffentlichen Sektors“ bildete es einen Baustein innerhalb einer umfassenden Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union.

Im Einklang mit einschlägiger Literatur aus dem angelsächsischen Bereich zur Interpretation der zukünftigen Gesellschaft als „knowledgeable societies“ (Lane 1966) oder einer „post-industrial society“ (Bell 1973) sowie zahlreicher populärwissenschaftlicher Varianten kristallisierte sich als Zielvorstellung für die EU die Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft im Sinne einer zukünftigen Gesellschaft heraus. Sie mündeten im Jahr 2000 in die Lissabon-Strategie, mit der die EU das Ziel verfolgte, bis 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“ (Europäischer Rat 2000). Die vorrangig technologische Strategie zur Förderung von Innovationen, Wissen bzw. Information war offensichtlich die europäische Antwort auf das außerordentliche Wachstum und die daraus resultierende globale Dominanz der US-amerikanischen IT-Unternehmen (u. a. Wirsching 2015, S.77 ff.).

Einschlägige Berichte der OECD über eine Rückständigkeit im Bereich der IT-Wirtschaft und eine daher zu initiiierende Ausweitung von Forschung, Entwicklung und der Erschließung neuer Anwendungs- und Nutzungsbereiche schufen in der Folgezeit zusätzlich wichtige Bezugspunkte zur Umsetzung von OGD bzw. für die generelle Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (u. a. OECD 2003, 2008, 2012).⁷

Zahlreiche einschlägige Strategiepapiere, nicht zuletzt der EU-Aktionsplan „eEurope 2002“ (Europäische Kommission 2000), bildeten die Grundlage für den Vorschlag der Kommission für die „Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors“ (Europäische Kommission 2002), welcher in die erste „Public-Sector-Information-Richtlinie“ (2003/98/EG; Europäische Union 2003) mündete. Die rechtlichen Regelungen wurden begründet mit den erheblichen ökonomischen Effekten für den Binnenmarkt.

Die strategischen Bemühungen erfuhren unter dem Namen „i2010 – eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ (Europäische Kommission 2005) eine neue Ausrichtung, welche „die Entstehung einer offenen und wettbewerbsfähigen digitalen Wirtschaft voran[treibt] und [...] die Bedeutung der IKT als Integrationsmotor und für eine bessere

⁷ Beispielhaft hierzu: „Recommendation of the Council for enhanced access and more effective use of public sector information“ (OECD 2008).

Lebensqualität hervor[hebt]“ (ebenda, S.4). Mit besonderer Betonung auf „mehr Offenheit, Flexibilität und Zusammenarbeit beim Angebot von Behördenleistungen in Europa“ (Europäische Kommission 2009, S. 1) wurde eine an diese Strategie anknüpfende Ministererklärung von Malmö am 18. November 2009 verfasst, die unterschiedliche Aufgaben von E-Government und OGD zusammenführte⁸ und die dabei formulierten Ziele in einer Nachfolgekonzferenz 2017 bekräftigte (European Commission 2017a).

Das Nachfolgeprogramm unter dem Namen „Europa 2020“ (Europäische Kommission 2010a) beinhaltet die für OGD bzw. die Digitalisierung der Verwaltung entscheidende Leitinitiative „Digitale Agenda für Europa“ (Europäische Kommission 2010b). Diese verfolgt das Ziel einer partizipativen, offenen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Straffung von Verwaltungsabläufen, umfassenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Vereinheitlichungen bzw. Interoperabilität.

Der Themenbereich Qualifizierung nimmt in der technisch dominierten Agenda nur eine Randstellung ein und wird auf IT-spezifische Inhalte bzw. auf „digitale Kompetenz“ beschränkt. Bürger sollen in der Nutzung der IKT und der digitalen Medien unterwiesen und Aus- und Weiterbildungen sollen in diesem Bereich gefördert werden (Europäische Kommission 2010b, S. 30 ff.). Ausführungen zu den Beschäftigten beschränken sich auf diese Weiterbildungserfordernisse.

Der „EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020 – Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ richtet sich auf den Auftrag der Koordinierung von Einzelmaßnahmen unter den Grundsätzen „standardmäßig digital“, „einmalige Erfassung“, „Inklusion und Barrierefreiheit“, „Offenheit und Transparenz“, „standardmäßig grenzübergreifend“, „standardmäßig interoperabel“ und „Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit“ (Europäische Kommission 2016, S.3 f.). Der Aktionsplan hebt die Dominanz von technischen sowie organisatorischen Sachverhalten hervor und lässt im Gegensatz dazu beispielsweise den Themenbereich Qualifizierung, zusätzliche Aufgaben oder Belastungen für die Beschäftigten außen vor.

Die komplexen politischen Entwicklungsprozesse innerhalb der Europäischen Union münden in Finanzierungsprogramme und Richtlinien mit einer Umsetzungsverpflichtung in nationales Recht. Von den Richtlinien hervorzuheben sind die bereits erwähnte Public-Sector-Information-Richtlinie

8 Siehe auch die hierzu von Deloitte erstellte „Mid-term evaluation of the eGovernment action plan“ (European Commission 2014), also eine Evaluation des Aktionsplans, der sich auf die von der Ministererklärung propagierten Ziele richtete.

(PSI; 2003/98/EG) zur Öffnung der Verwaltung und Nutzung von Verwaltungsdaten durch Dritte sowie die 2007 erlassene INSPIRE-Richtlinie, welche die Nutzung von Geodaten regelt (INSPIRE; 2007/2/EU; siehe Europäische Union 2007). Sie beinhaltet die Schaffung einer einheitlichen Geodateninfrastruktur in der EU. Ziel ist ein einheitliches Datenportal der EU, in welchem die Mitgliedsstaaten ihre Geodaten anzubieten haben. Die Regelung beinhaltet eine hohe Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten bezüglich Metadaten, Interoperabilität und anderes mehr. INSPIRE griff damit einem kommerziell besonders attraktiven Bereich der späteren PSI-Richtlinie 2013 vor (zur Rechtsentwicklung siehe Lederer 2015 und Püschel 2006).

Die PSI-Richtlinie richtet sich auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und wurde 2013 novelliert (2013/37/EU) und hinsichtlich des Geltungsbereichs auf Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive ausgeweitet. Die Kernziele der PSI-Richtlinie bestehen in folgenden Bereichen:

- „Verbesserung der Entwicklung EU-weiter Produkte und Dienstleistungen auf der Grundlage von Informationen des öffentlichen Sektors;
- Anregung einer grenzübergreifenden Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und
- Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen auf Märkten mit Bezug zu Informationen des öffentlichen Sektors“ (Europäische Kommission 2018, S.1).

Hierfür werden innerhalb der EU Maßnahmen zur Harmonisierung grundlegender Bedingungen für die Bereitstellung der Informationen zur Weiterverwendung angestrebt.

Die Effekte der PSI-Richtlinie (2003/98/EG) zur Öffnung der Verwaltung und Nutzung von Verwaltungsdaten durch Dritte wurden u. a. vom EU-Parlament und Rat als unzureichend bewertet bzw. es wurde argumentiert, dass die verfügbaren Daten in den Verwaltungen und zugleich die technischen Verwertungs- bzw. Analysemöglichkeiten erheblich zugenommen haben, ohne dass dies durch die PSI-Richtlinie gedeckt sei, „sodass die Gefahr besteht, dass die wirtschaftlichen und sozialen Chancen, die sich aus der Weiterverwendung öffentlicher Daten ergeben, ungenutzt bleiben“ (Europäische Union 2013, S.1). Daher folgte die Überarbeitung im Jahr 2013 (2013/37/EU), deren Wirkungen – trotz einer nunmehr geltenden Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten – abermals nicht befriedigend waren (European Commission 2017a; 2018a, S.1 ff.).

Die Kommission vergab u. a. einen Auftrag („Unterstützende Studie zur Folgenabschätzung“) zur Evaluierung der Richtlinie 2003/98/EU an das Consultingunternehmen Deloitte (SMART 2017/0061) und führte Konsultationen mit Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedsstaaten durch. Anhand der Kriterien „Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert“ (Europäische Kommission 2018, S. 2) wurde die PSI-Richtlinie im Hinblick auf ihre Funktionsweise insgesamt und mit besonderem Schwerpunkt bezüglich der Änderungen 2013 überprüft – mit folgendem Ergebnis:

„Im Allgemeinen hat sich die PSI-Richtlinie bei der Erreichung ihrer Ziele als wirksam erwiesen, nämlich bei der (i) Sicherstellung eines ausgewogeneren Wettbewerbs im digitalen Binnenmarkt, (ii) der Ermöglichung neuer Arbeitsplätze und Dienstleistungen und (iii) in geringerem Umfang bei der Steigerung einer effektiven, grenzübergreifenden Verwendung von Informationen des öffentlichen Sektors durch Geschäftsbetriebe“ (Europäische Kommission 2018, S. 2).

Im ausführlichen Bericht⁹ von Deloitte heißt es bezüglich der zwischenzeitlichen Wertsteigerung: „According to this measurement, the total market value of PSI has grown from 140 billion euro in 2010 to around 220 billion euro in 2017“ (2018b, S. 105). In der Länderübersicht zu Deutschland wird kritisch angemerkt: „The government has not introduced any guidelines that would clarify the implementation measures“ (European Commission 2018b, S. 533).

Die anschließenden Verhandlungen mündeten am 22. Januar 2019 in einen Richtlinienvorschlag (European Commission 2018a), der nach Aussagen des BMWi in der ersten Jahreshälfte 2019 verabschiedet werden sollte (BMWi 2019b). Es ist davon auszugehen, dass diese Neureglung 2021 in bundesdeutsches Gesetz übertragen wird (Stand August 2019).

Ziel der zu novellierenden Richtlinie ist es, nicht personenbezogene Datendokumente¹⁰, die im öffentlichen Sektor erzeugt wurden, im Sinne von OGD der Öffentlichkeit oder der Privatwirtschaft proaktiv möglichst unmittelbar zugänglich und nutzbar zu machen. Dieser Entwurf der PSI-Richtlinie weitet u. a. den Anwendungsbereich der Richtlinie auf öffentliche Unternehmen aus, wie z. B. öffentliche Verkehrsunternehmen, kommunale Energiege-

⁹ Der Gesamtbericht umfasst 785 Seiten und beinhaltet auch die Länderberichte der Mitgliedsstaaten.

¹⁰ In der Änderung der Richtlinie wird ein nochmals erweiterter Begriff dessen vorgenommen, was freizustellen ist: „The terms ‚document‘, as defined in Article 2 of the Directive, should be understood broadly, and as such it denotes also such concepts as data and content“ (European Commission 2018a, 1 FN).

sellschaften oder Abwasserzweckverbände. Der Verband der Kommunalen Unternehmen (VKU) sieht diese Verpflichtung als Wettbewerbsnachteil gegenüber den privatwirtschaftlichen Unternehmen, da ihnen keine entsprechende Verpflichtung zur Weitergabe ihrer Daten auferlegt wird (VKU 2019).¹¹

Zudem regelt der Entwurf den Echtzeitzugang zu dynamischen Daten mithilfe angemessener technischer Mittel (Anwendungsprogrammierschnittstellen – API) und führt eine Verpflichtung zur grundsätzlich kostenfreien Bereitstellung für die Weiterverwendung von Daten von besonders hohem Wert ein („high-value datasets“).¹² Die damit spezifizierten Daten sind generell kostenlos, in maschinenlesbarem Format, per API und in Form eines offenen Standards zur Verfügung zu stellen. Übergeordnetes Ziel der Änderung der Richtlinie ist die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Datenraumes (European Commission 2018a, S. 1). Die EU-Kommission sieht OGD dabei als wichtigen Treiber, der gemeinsam mit steigenden Rechnerleistungen die Nutzung von Big Data und Künstlicher Intelligenz voranbringen soll (European Commission 2018a, S. 2 f.).

Die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di legte zum Gesamtvorhaben der Novellierung der PSI-Richtlinie eine Stellungnahme vor, deren Kernforderung lautet:

„Aussetzen des Gesetzgebungsverfahrens zur Richtlinie, ein Moratorium einlegen und gezielte Evaluierungen zu den unten beschriebenen Themenfeldern durchführen“ (ver.di 2018, S. 1).

Ver.di begründete diese Forderung mit der Notwendigkeit einer gründlichen Evaluierung der bislang bereits eingetretenen und voraussichtlich zu erwartenden Veränderungen in den Verwaltungen, die durch die von privatwirtschaftlich tätigen Consultingunternehmen in ihrer Berichterstattung gegenüber der Kommission nicht erfolgte (ver.di 2018, S. 3). Die vom Gesetzgeber intendierten Wirkungen seien nicht erreicht worden, daher müsse vor einer Ausweitung der bisherigen Öffnung und der Schaffung eines einheitlichen europäischen Datenraumes eine Zwischenbilanz gezogen werden.

11 Das BMWi (2019b) weist darauf hin, dass es im Sinne eines „level playing field“ im Laufe der Verhandlungen „wesentliche Punkte durchsetzen konnte und nunmehr weitere Ausnahmetatbestände für öffentliche Unternehmen“ aufgenommen wurden.

12 Eine entsprechende Liste von hochwertigen Datensätzen wird von der EU-Kommission per delegiertem Rechtsakt administriert, d. h. das Parlament und der Rat delegieren damit Details der Gesetzgebung an die Kommission (siehe Europäisches Parlament 2017).

Ein Moratorium solle dazu dienen einen umfangreichen Katalog an bislang nicht beachteten Aspekten zu bearbeiten. Dazu gehört u. a. die Untersuchung der Auswirkungen auf die Beschäftigten hinsichtlich der Art und Weise ihrer Tätigkeit und eventuell notwendiger Qualifizierung. Weiterhin seien wirtschaftliche Wirkungen nicht geklärt, so z. B. Fragen der Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Unternehmen sowie der Wettbewerbsstellung von europäischen Unternehmen, insbesondere des Mittelstandes, gegenüber international agierenden Konzernen (ver.di 2018, S. 4).

Die Forderung nach einer „Daten-Allmende“ richtet sich auf die gemeinsame, von privatwirtschaftlichen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung gleichermaßen getragene Bereitstellung von Daten zur allgemeinen Nutzung. Weitere bislang wenig oder nicht beachtete Themen seien das Sicherheitsrisiko von kritischen Infrastrukturen, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und die Frage nach den erforderlichen

„Investitionen in die Infrastruktur sowie in das Personal der öffentlichen Verwaltungen [...], um wünschenswerte Effekte zugunsten einer Stärkung von Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt zu erzielen“ (ver.di 2018, S. 5).

Die Kritik von ver.di folgt damit einer Argumentation, wie sie bereits zuvor u. a. im Zusammenhang mit der Novellierung des E-Government-Gesetzes (ver.di 2017b) und auf thematisch einschlägigen Digitalisierungskongressen (insbes. 2017) vertreten wurde.¹³

2.2 Administrative und institutionelle Rahmenbedingungen der EU

Zu den Rahmenbedingungen der Erarbeitung von europäischen Programmen und letztlich rechtlich bindenden Regelungen von OGD bzw. der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gehören nicht zuletzt die legislativen und exekutiven Institutionen der Europäischen Union. Sie unterscheiden sich erheblich von bundesdeutschen Institutionen (siehe hierzu Europäisches

13 Die möglichen Auswirkungen der Digitalisierung im öffentlichen Sektor waren Kernthema des ver.di-Digitalisierungskongresses im Jahr 2017. Hierbei wurden Aspekte der Qualifizierung der Beschäftigten, des Datenschutzes und die sich aus der Transformation ergebende Notwendigkeit der Novellierung des Personalvertretungsgesetzes diskutiert. Da das PersVG zuletzt in den 1970er-Jahren reformiert wurde, sei es dringend den veränderten Gegebenheiten anzupassen (ver.di 2017a).

Parlament 2017; Weidenfeld 2015), insbesondere hinsichtlich der Quasi-Monopolstellung der EU-Kommission bei der Vorbereitung der Rechtsakte, die ihrerseits wiederum die Besonderheit eines außergewöhnlich hohen Einbezugs von externen Experten aufweist.

Nach Angaben der EU beschäftigt die Kommission rund 32.000 Personen¹⁴ und damit weniger als doppelt so viele wie beispielsweise Bremen in der Kernverwaltung. Um den enormen Verwaltungsanforderungen gerecht zu werden, deckt die Kommission ihren Bedarf an Expertise durch den Einbezug von externem Fachpersonal (Hartlapp/Metz 2013), das offiziell in der Größenordnung von über 120.000 Personen liegt.¹⁵

Weiterhin ist die Verkürzung von Gesetzgebungsverfahren und ihre Verlagerung in Ausschüsse zu nennen, die dazu führen, dass der größte Teil der Gesetzgebungen nicht mehr parlamentarischen Debatten unterliegt. Die Einwirkung von Interessengruppen ist dadurch höher und unmittelbarer, die parlamentarische Kontrollfunktionen hingegen reduziert. Von der Literatur werden diese Verfahren als „Schattengesetzgebung“ (Giersdorf 2019) und der Einfluss von Interessensgruppen in der Verwaltung und im Gesetzgebungsverfahren als „semipermeable Verwaltung im europäischen Mehrebenensystem“ (Knodt 2013, S.551) bezeichnet, welche zu einer problematischen Asymmetrie sozialer Macht führt.¹⁶

Für die politische Programmierung von OGD (bzw. der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung insgesamt) sind diese Besonderheiten bedeutsam, da die durch OGD proklamierten Ziele der Erhöhung der Transparenz und Partizipation bereits im Zuge ihrer Gesetzgebung offenkundig selbst nicht ihren Ansprüchen genügen. Weiterhin ist die von der EU praktizierte

14 Europäische Union 2019: www.europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_de (Abruf am 23.03.2020).

15 Im Juni 2019 wurden 127.096 Expertinnen und Experten aufgeführt (Europäische Kommission 2019). Ein Großteil der Experten bzw. Berater ist temporär und im Bedarfsfall beschäftigt, jedoch gibt es beispielsweise auch innerhalb der Kommission über mehrere Jahre tätige und als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestufte sogenannte *Seconded National Experts* (SNE, „abgeordnete nationale Sachverständige“; u. a. Knodt 2013, S. 541 ff.). Insgesamt ist die Tätigkeit Externer für die Kommission sehr umfangreich und zugleich nicht transparent, da sie auch als „Sachverständige“, „Expertengruppen“ oder in anderen Formen auftreten und dadurch kaum zu überblicken sind (u. a. Knodt 2013; Kohler-Koch/Quittkat 2011; siehe auch Transparency International, www.transparency.de, Abruf am 01.04.2020). Zur Beschreibung zu SNEs von Seiten der EU siehe European Commission (2008).

16 Siehe hierzu auch das Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) „Demokratisierung der EU durch Einbindung der Zivilgesellschaft: Die Rolle der Europäischen Kommission“ (Projektnummer 14761787) bzw. die Publikation von Kohler-Koch/Quittkat (2011).

Verwaltung – im Sinne eines Praxismodells – nicht ohne inhaltlichen Einfluss auf die durch OGD zu verändernde bundesdeutsche Verwaltung. Die Einbeziehung von Interessengruppen in die Konzeption von OGD bzw. der umfassenden Digitalisierung der Verwaltung wird, wie in [Abschnitt 2.5](#) exemplarisch dargestellt, als „Normalmodus“ der europäischen Verwaltung deutlich und steht dabei in Widerspruch zur bundesdeutschen Verwaltungskonzeption.

Für die einleitend genannten Szenarien der Entwicklung von OGD ist dieses praktizierte „semipermeable Verwaltungssystem“ schließlich von Bedeutung, da es offenkundig als Referenzsystem zur Digitalisierung der Verwaltung herangezogen wird bzw. indirekt einwirkt.

Eine über dieses Referenzmodell noch hinausgehende Vorstellung der Verwaltung im Zusammenhang mit der Digitalisierung wird im Diskussionspapier „A vision for public services“ der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (DG Connect) von 2013 beschrieben (European Commission 2013). Aufgrund seiner offenkundig grundlegenden Bedeutung für die Sicht auf OGD¹⁷ wird es in [Abschnitt 2.5](#) näher ausgeführt.

2.3 Einschlägige rechtliche Regelungen der Bundesregierung

Die europäischen Programme und Aktionspläne münden in Richtlinien mit Umsetzungsverpflichtung in bundesdeutsches Recht und schaffen damit unmittelbar geltende rechtliche Rahmenbedingungen. Faktisch hätte die Bundesregierung eigene Gestaltungsmöglichkeiten, jedoch wurden die relevanten Regelungen aufgrund einer Umsetzungsverpflichtung jeweils im Anschluss an europäische Richtlinien erlassen.

Nachfolgend wird eine kurze Übersicht über die einschlägigen Regelungen gegeben, soweit sie für die anschließende Untersuchung zu den Zielen von OGD erforderlich ist. Dies schließt die Umsetzung der PSI-Richtlinien sowie die Gesetze zum E-Government sowie das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ein. Die PSI-Richtlinie 2003 (2003/98/EG) zur Öffnung der Verwaltung und Nutzung von Verwaltungsdaten wurde in der Bundesrepublik Deutschland in das Informationsweiterverwendungsgesetz (IwVG 2006) überführt.

Die Neufassung der PSI-Richtlinie im Jahr 2013 (2013/37/EU) verpflichtet die Mitgliedsstaaten, die Weiterverwendung von allgemein zugänglichen

¹⁷ So fanden beispielsweise mehrere Phrasen aus dem Diskussionspapier Eingang in politisch verpflichtende Dokumente.

Daten in „maschinenlesbarem Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten“ (Lederer 2015, S. 127) zu ermöglichen. Damit wurde es erstmals insbesondere Unternehmen ermöglicht, Daten nicht lediglich zu übernehmen, sondern mit einem sogenannten „added value“ zu versehen und somit besser wirtschaftlich nutzbar zu machen. Die europaweit einheitliche und dadurch grenzüberschreitende Nutzung von Daten der Gesamtheit der öffentlichen Stellen (BMI 2014) stand im Zentrum der Novelle.

Die PSI-Richtlinie (PSI 2013/37/EU) wurde in der Bundesrepublik Deutschland am 07. Mai 2015 als Novelle des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG 2015) durch den Deutschen Bundestag verabschiedet. Das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) erläuterte:

„Es geht um die – vornehmlich digitale – Nutzung von Inhalten vor allem durch kleine aufstrebende Unternehmen und insbesondere auch um die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dabei nimmt die Richtlinie den öffentlichen Sektor – also die Gesamtheit der öffentlichen Stellen – in den Blick, der ein breites Spektrum an Informationen erfasst, erstellt, reproduziert und verbreitet. Dazu zählen etwa die Bereiche Soziales, Wirtschaft, Geografie, Wetter, Tourismus, Geschäftsleben, Patentwesen und Bildung, um nur einige Beispiele zu nennen. Diese Informationen sind für die Weiterverwendung in Produkten und Diensten mit digitalen Inhalten interessant und auch im Hinblick auf zunehmende mobile Anwendungen wirtschaftlich bedeutsam“ (BMWi 2014).¹⁸

Die Begründung für die Änderung der bisherigen Regelung bzw. das Gesetz selbst erfolgte sehr eng am Text der durch das EU-Parlament verabschiedeten PSI-Richtlinie 2013 (Bundesregierung 2015a, S. 9).

Wie oben erläutert, zeigte die Evaluierung der PSI-Richtlinie nicht die gewünschten Ergebnisse, daher wurde über einen Vorschlag einer Neufassung 2018 verhandelt („COM 2018, 234 final“; European Commission 2018a), der sich auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Datenraumes richtet und zur Bereitstellung „hochwertiger Datensätze“ verpflichtet, die in Zukunft im Grundsatz kostenfrei und über eine Programmierschnittstelle (API) in Echtzeit bereitgestellt werden müssen. Damit beinhaltet die Richtlinie erstmals auch eine Zugangsverpflichtung und erfährt eine Umbenennung in „Open-Data-Richtlinie“ (BMWi 2019b).

18 Den beteiligten Kreisen wurde auf der Homepage des Ministeriums am 26. Mai 2014 mitgeteilt, bis zum 30. Juni 2014 Stellungnahmen einreichen zu können, was nach persönlicher Auskunft von Seiten der zuständigen Stelle jedoch nicht genutzt wurde (Expertengespräch).

Die eingangs getroffene Feststellung einer Vermengung von OGD und E-Government erschwert eine klar bestimmbare Abgrenzung der zu skizzierenden Rahmenbedingungen von OGD. So enthält trotz der eigentlich vorwiegend technischen Ausrichtung des E-Governments (Lederer 2015, u. a. S. 104 f.) das „Erste Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes“ (siehe BMI 2017b) zahlreiche inhaltliche Implikationen für OGD. Durch die Änderung des Gesetzes wurde gegenüber der Fassung von 2013 der § 12a eingefügt, welcher zum Punkt „Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung“ festlegt, dass Rohdaten bereitgestellt werden müssen:

„Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung stellen unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit. Ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet“ (§ 12a Abs. 1 EGovG).¹⁹

Es wird präzisiert, dass diese Daten „nicht das Ergebnis einer Bearbeitung anderer Daten durch eine Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung sind“ und „nach der Erhebung keine Bearbeitung erfahren haben, ausgenommen eine Bearbeitung, die aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt ist und ohne die eine Veröffentlichung der Daten nicht möglich wäre“ (§ 12a Abs. 2 EGovG).

Die Bereitstellung hat schließlich „unverzüglich nach der Erhebung“ (§ 12a Abs. 4 EGovG) zu erfolgen. Weiterhin sollen die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung bereits bei der „Optimierung von Verwaltungsabläufen“ diese Anforderungen frühzeitig berücksichtigen (Abs. 7). Zusätzlich zur Anforderung Rohdaten unverzüglich in maschinenlesbarer Form bereitzustellen, sind sie

„mit Metadaten zu versehen. Die Metadaten werden im nationalen Metadatenportal GovData eingestellt“ (§ 12a Abs. 5 EGovG).

Bedeutsam für die Qualitätssicherung dieser Daten ist die Bestimmung:

„Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung sind nicht verpflichtet, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen“ (ebenda).

¹⁹ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG). § 12a Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung. www.gesetze-im-internet.de/egovg/_12a.html (Abruf am 23.03.2020).

In der Begründung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung vom 13. Januar 2017 werden inhaltliche Bezüge zur politischen Willensbildung hergestellt (Bundesregierung 2017a). Diese gilt es zu verbessern, um eine intensivere Zusammenarbeit der Behörden mit den Bürgern zu ermöglichen sowie zugunsten neuer Geschäftsmodelle und Innovationen. Die wirtschaftliche Nutzung steht sowohl hier als auch in der Begründung herangezogenen Gutachten der Konrad-Adenauer-Stiftung (2016) im Zentrum der Argumentation. Ziel des Gesetzes sei es, einen erforderlichen „Kulturwandel in der Verwaltung durch eine gesetzliche Regelung“ zu begleiten (Bundesregierung 2017a, S.1). Die Bundesregierung verweist auf die Festlegung zu Open Data im Rahmen des Regierungsprogrammes „Digitale Verwaltung 2020“ und darauf, dass die Regierung damit zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8-Staaten beiträgt (ebenda, S.2).

Zum Entwurf der Änderung des E-Government-Gesetzes mahnte ver.di zahlreiche Punkte an. Grundsätzlich mangle es dem „vorliegenden Gesetzesentwurf [...] an einer Vision für öffentliche Daten-Commons, einer Daten-Allmende, zu der nicht nur die öffentliche Verwaltung, sondern auch private Akteure/Unternehmen Daten beisteuern sollten“ (ver.di 2017b, S.1). Auch wurde die Forderung nach einem „(barriere-)freien Zugang zu Daten der öffentlichen Verwaltung für alle BürgerInnen, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft sowie neue Tools für die öffentliche Hand, damit sie selbst befähigt wird, ihre eigenen Daten auf neuestem technischen Stand im Dienste des Gemeinwohls auszuwerten“ (ebenda) bekräftigt. Bei Inhalten von hohem öffentlichem Interesse (z.B. Vereinbarungen zu Public-Private-Partnerships) sollte es ein stärkeres Transparenzgebot geben. Und schließlich wurde eine grundsätzliche Zustimmung zu einer Öffnung der Verwaltung signalisiert, gleichwohl aber eine reflektiertere Vorgehensweise bei deren Umsetzung angemahnt.

2.4 Rahmenbedingungen und Umsetzung von OGD auf Landes- und kommunaler Ebene

Die Rahmenbedingungen zum Zugang bzw. zur Bereitstellung von Daten auf Landes- und kommunaler Ebene sind bedingt durch die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland sowie die kommunale Selbstbestimmung nicht einheitlich. Die nachfolgend cursorisch dargestellte Situation erklärt nicht zuletzt die in der Erhebung immer wieder festgestellte Rechtsunsicherheit in den Kommunen, zumal in den letzten Jahren mehrere Ände-

rungen der relevanten Gesetze und Richtlinien erfolgten bzw. sich noch im Umsetzungsverfahren befinden.²⁰ Hinzu kommen die nicht einheitlich geregelten Lizenzrechte sowie schließlich die von Seiten des Datenschutzes geltenden Einschränkungen der Veröffentlichung.

Das für den Bund geltende Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das den voraussetzungslosen Anspruch auf Einsicht in Akten, den sonstigen Zugang zu amtlichen Informationen und amtliche Auskünfte gegenüber den Behörden des Bundes regelt, gilt nicht für die Landes- und Kommunalbehörden (u. a. Lederer 2015, S. 95 ff.). Uneinheitlich sind schließlich auch die Zuordnungen (Open-Data-Gesetze bzw. Informationsfreiheitsgesetze) der für OGD relevanten Regelungen der Länder, sodass die jeweiligen landesspezifischen Regelungen zu beachten sind.

Weiter verkompliziert werden die Rahmenbedingungen durch den Umstand, dass bereichsspezifische Öffnungspflichten (Umweltinformationsrichtlinie, UIG; Geodaten-Richtlinie, INSPIRE; Verbraucherinformationsgesetz, VIG) von einem themenübergreifenden, allgemeinen Informationszugang zu unterscheiden sind (geregelt in Landesrechten: Informationsfreiheitsgesetzen). Darüber hinaus sind Veröffentlichungsverpflichtungen der Behörden selbst („proaktive“ Veröffentlichung der Daten) und Informationsfreiheitsgesetze, die die Kommunen zur Bereitstellung von Daten verpflichten, zu beachten.

In Deutschland können die Bundesländer zum Themenkomplex OGD gegenwärtig in drei Kategorien eingeteilt werden. Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetze, Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen und Länder, die mit Transparenzgesetzen über die reaktive Information hinausgehen und eine Selbstverpflichtung zur Information geschaffen haben. Die Bundesländer Sachsen, Niedersachsen und Bayern gehören zur Kategorie der Länder ohne IFG. In Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen liegen Informationsfreiheitsgesetze vor, nach denen auf Antrag Informationen bereitgestellt werden müssen. Die am weitesten gehenden Regelungen zur eigenständigen („proaktiven“) Veröffentlichung von zentralen Daten werden in den Informationsfreiheitsgesetzen

20 Dies gilt für die PSI-Richtlinie, deren geltende Fassung (2013/37/EU) im Berichtsjahr des Forschungsprojekts geändert wurde (siehe hierzu die Ausführungen in [Abschnitt 1.1](#)) sowie für den Richtlinienvorschlag vom April 2018 – COM (2018) 234 final (European Commission 2018a). Weiterhin ist auf Änderungen der Landesgesetze zu verweisen, u. a. in Baden-Württemberg im Juni 2018 (Landesinformationsfreiheitsgesetz; www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=InfFrG+BW&psml=bsbawuepr.od.psm1&max=true&caiz=true, Abruf am 23.3.2020).

der Länder Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz geregelt (Lederer 2015, S. 106 ff.; OKF 2019).

Zusätzlich ist zu beachten, dass die Informationsfreiheitsgesetze der Länder den Sachverhalt der Verpflichtung der Kommunen zur Veröffentlichung unterschiedlich regeln. So gilt für Baden-Württemberg erst ab 2020 eine derartige Verpflichtung. Auch ist der Geltungsbereich zur Auskunftspflicht unterschiedlich, sodass in manchen Bundesländern Schulen und Hochschulen ausgenommen (z. B. Baden-Württemberg), in anderen zumindest teilweise (z. B. Hamburg) einbezogen sind. Schließlich sind Kosten in teilweise erheblicher Höhe zu begleichen (Übersicht bei OKF 2019).

Unabhängig von rechtlichen Verpflichtungen ist auf eine „politische“ Verpflichtung zu verweisen, die eine Erwartungshaltung der Zivilgesellschaft gegenüber der Verwaltung begründet. So kann zwar in einigen Bereichen aus formalrechtlichen Gründen ein Zugang bzw. eine Publizität nicht gewährt werden, aber es entsteht hinlänglicher Druck zur Zugangsgewährung.

In der OGD-Community wird das seit 2012 geltende Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) als modellhaft bewertet (u. a. OKF 2019).

„Informationszugänglichkeit existiert seither nicht mehr nur als antragsabhängiges Recht auf (Individual-)Zugang. Daneben besteht ein individueller Anspruch auf Veröffentlichung, d. h. darauf, dass die informationspflichtigen Stellen aktiv Informationen in das (neu zu errichtende) Informationsregister einpflegen“ (Lederer 2015, S. 108; dieses Informationsregister wurde inzwischen eingerichtet; Anm. d. Verf.).

Die Normierung des Transparenzgedankens gilt als richtungsweisend. Dabei sind grundsätzlich Zugang, Nutzung und Weiterverwendung frei und unentgeltlich, weiterhin wird die Anonymität des Zugangs gewahrt und schließlich ein einklagbares Recht zwischen Bürger und Staat geschaffen (siehe hierzu die Übersicht bei Lederer 2015, S. 107 f.; Hamburg Senat 2019). Seit 2018 sind über 100.000 Datensätze über das Transparenzportal des Hamburger Senats abrufbar (Hamburg Senat 2019).

Das Transparenzportal ist außergewöhnlich umfangreich, differenziert und benutzerfreundlich gestaltet, weiterhin ist hervorzuheben, dass die Anzahl der manuellen und der API-Aufrufe, der Seitenansichten und die Gesamtzahl der Zugriffe monatlich dokumentiert wird sowie schließlich auch die monatlich am häufigsten gesuchten Stichwörter²¹. Die Rahmenbedingun-

21 Im Jahr 2019 waren dies vorrangig verkehrsbezogene Themen. Siehe hierzu www.transparenz.hamburg.de/statistiken/ (Abruf am 23.03.2020).

gen für die Nutzung von OGD sind damit denkbar günstig und das Resultat einer vom Hamburger Senat aufgegriffenen Initiative der Bürgerschaft, die in einer umfangreichen Datenbereitstellung²² – auch von über den Verwaltungskernbereich hinausgehenden Institutionen – mündete.

Nicht zuletzt die besonders avancierten Umsetzungsbeispiele²³ verweisen auf die entscheidende Bedeutung von Beschlüssen der Kommunen bzw. der Senate für den Zugang zu Daten der Kommunalverwaltungen im Sinne von OGD. Einschränkend sind hierbei insbesondere die Regelungen des Datenschutzes sowie Lizenzbestimmungen im Sinne des Rechts über Immaterialgüter.

2.5 Einbeziehung von Interessengruppen in den Entstehungsprozess

2.5.1 Einbeziehung von Interessengruppen innerhalb der EU

Die Untersuchung der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Interessengruppen in die Programmatik von OGD bzw. der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – mit dem Interesse, zu erklären, wie die inhaltlichen Zielvorstellungen von OGD generiert wurden – ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die Offenlegung von „Experts“ in einem zentralen Register²⁴ und die formale Regelung zu „Secondments“ führen nicht zu einer Transparenz der tatsächlichen Beiträge von Interessengruppen, zumal die Arbeitspapiere der als Expertengruppen ausgewiesenen Aktivitäten nicht öffentlich sind und die Integration von Expertinnen und Experten in die Verwaltung allenfalls punktuell durch Parlamentsanfragen erfasst wird (vgl. Knodt 2013, S. 542).

22 Das Transparenzportal beinhaltet Daten (Rohdaten sowie aufbereitete Daten), amtliche Mitteilungen des Senats, amtliche Gutachten und Studien, Verträge der Daseinsvorsorge von öffentlichem Interesse, Subventionen, Bauleit- und Landschaftspläne und anderes mehr. Über 70 Stellen, darunter auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts sind veröffentlichungspflichtig, sofern sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen und der Kontrolle des Senats unterliegen. Siehe hierzu www.transparenz.hamburg.de/veroeffentlichende-stellen/ (Abruf am 23.03.2020).

23 Zu denen u. a. auch Bremen zu zählen ist. Siehe hierzu www.transparenz.bremen.de (Abruf am 23.03.2020).

24 Im offiziellen Register werden mehrere Experten in der Kategorie A, also als „Einzelpersonen, die unabhängig handeln und ihre persönlichen Ansichten äußern“ gelistet, die zugleich als Vertreter von Unternehmen (Government Affairs Manager) ausgewiesen werden (Europäische Kommission 2019).

Einen Einblick in die Einbeziehung von Interessengruppen in die der Programmplanung vorausgehenden Konzept- oder Ideenentwicklung gewährt das bereits genannte, öffentlich zugängliche Dokument der DG Connect unter dem Titel „A vision for public services“ (European Commission 2013).

Die DG Connect arrangierte mehrere Workshops, deren Ergebnisse gemeinsam mit Beiträgen aus dem EU-Programm H2020 Eingang in das genannte „vision paper“ fanden. Bezogen auf die inhaltliche Ausrichtung führte dies dazu, dass hinsichtlich der Zielbestimmung sowie der zu wählenden instrumentellen Vorgehensweise OGD bzw. die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung dadurch in das Zentrum einer zukünftigen öffentlichen Verwaltung gerückt wurde.

Nach Angaben der DG Connect waren als Ideengeber u. a. folgende Consultingunternehmen, privatwirtschaftlich finanzierte Thinktanks oder als Einzelpersonen tätige Consulter beteiligt: PricewaterhouseCoopers (PwC), Nesta, Tech4i2, Deloitte, Capgemini, Accenture Institute for High Performance sowie Graham Taylor (Thinktank OpenForum Europe), Andy Mulholland (Consulting Constellation Research) und Jeremy Millard (GNKS Consult).²⁵ Die Einbeziehung von Interessengruppen²⁶ wird von der DG Connect in ihrem Planungsdokument „Strategic Plan 2016–2020“ wie folgt begründet:

„DG CONNECT systematically seeks to promote and support stakeholder engagement, both online and offline, with the aim of increasing ownership and accountability of the decision-making process. Specific groups of stakeholders include research & innovation organisations, ICT manufacturers and service providers, the using industry and public sector (healthcare, car, energy, tourism, security, etc.), end-users (be they consumers, patients, students etc.), and civil society (think tanks, activists, privacy groups, etc.) (European Commission 2016, S. 4 f.; ICT steht für „Information and Communication Technologies“, Anm. d. Verf.).

Und weiter:

„DG CONNECT pursues the Commission General Objective 10, ‘A Union of Democratic Change’, following a structured approach to evidence-based and

25 Siehe die Angaben im Anhang des Dokuments (European Commission 2013, S. 15 f.). Lediglich ein Teilnehmer konnte dem universitären Bereich zugeordnet werden.

26 In der Praxis kann jedoch keine klare Unterscheidung zwischen „Experten“ und „stakeholders“ vorgenommen werden. So werden im Dokument „A vision for public services“ die Teilnehmenden eines „consultation workshops“, H2020-Teilnehmende oder Einzelpersonen als „experts“ ausgewiesen (European Commission 2013, S. 15).

participatory policy making. We engage stakeholders from the outset in the co-creation of policy-relevant content as well as in enriching our evidence base for more accurate, efficient and transparent decisions making. The new EU eGovernment Action Plan (2016–20) will include measures aimed at increasing the transparency of government and engaging citizens, businesses and civil society in policy-making by further opening its decision-making and processes“ (European Commission 2016, S.9).

Die von der DG Connect erläuterte Einbeziehung einer großen Bandbreite von Akteuren reduziert sich jedoch in der Praxis – wie am Beispiel des „vision papers“ aufgezeigt – mehr oder weniger auf die Interessensvertretungen von privatwirtschaftlichen Unternehmen oder deren Verbände (Knodt 2013, u. a. S. 545, 551).

2.5.2 Einbeziehung der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene

Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen auf nationaler bzw. bundesdeutscher Ebene kann am Beispiel der Open Government Partnership (OGP) aufgezeigt werden, deren Unterstützung die Bundesregierung im Jahr 2016 bekundete. OGP ist eine internationale Initiative zu Open Government, an welcher gegenwärtig 79 Staaten beteiligt sind, die sich der Idee eines offenen, transparenten, kooperativen Regierungs- und Verwaltungshandelns unter Anwendung moderner Technologien verpflichtet haben (www.opengovpartnership.org/our-members/, Abruf am 23.03.2020).

Im März 2017 hat der Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland ein Grundlagenpapier für die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen von OGP mit inhaltlichen Empfehlungen der Zivilgesellschaft für 2017 bis 2019 vorgelegt (Arbeitskreis Open Government Partnership 2017, S.2), das im August 2017 als „Nationaler Aktionsplan“ verabschiedet wurde (BMI 2017a).

Der Arbeitskreis ist ein offener Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaft und interessierten Einzelpersonen. Er möchte der Bundesregierung bei der Ausgestaltung des weiteren Weges in Richtung eines offenen Regierens und Verwaltens als kompetenter, unabhängiger Partner zur Seite stehen. Als Mitglieder der OGP werden Einzelpersonen, Vertreterinnen und Vertreter von wirtschaftsnahen Stiftungen, Hochschulen und unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen genannt. Ein Vertreter der NGO „Lobbycontrol“ kommentiert:

„Mit der Übergabe der Empfehlungen an die Bundesregierung endete der zivilgesellschaftliche Konsultationsprozess unter Federführung des Bundeskanzleramts. Der Ball liegt damit nun bei den verschiedenen Ressorts der Bundesregierung. Sie wird die Vorschläge nun prüfen um bis Herbst einen Nationalen Aktionsplan zu erarbeiten und diesen bis 2021 umzusetzen“ (Lange 2019).

Die Bundesregierung hat im September 2019 den zweiten nationalen Aktionsplan für den Zeitraum 2019–2021 vorgestellt und zu einer breiten Beteiligung am laufenden Prozess der OGD aufgerufen (Bundesregierung 2019).

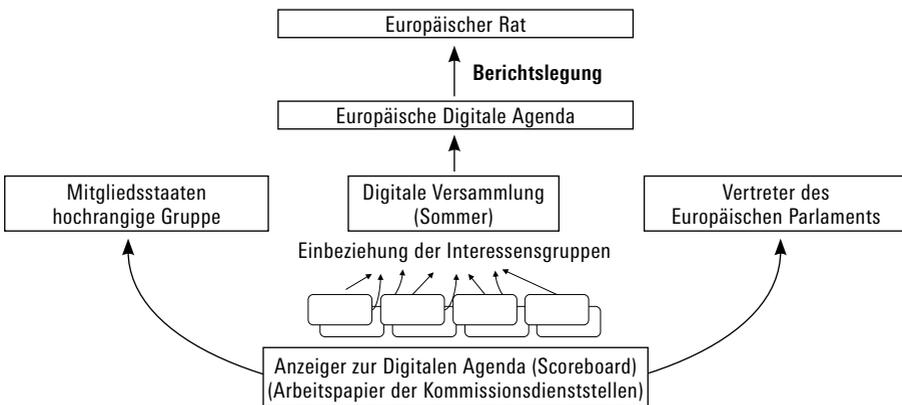
2.5.3 Einbeziehung von Interessengruppen innerhalb der EU – Beispiel „Digitale Agenda“

Zur Durchführung des Aktionsplans „Digitale Agenda“ hat die Kommission einhergehend mit einem Aktionsplan auch einen komplexen Koordinierungsmechanismus entwickelt (Abbildung 1), um Interessengruppen in die Politikgestaltung zu integrieren.

Seit 2011 finden jährlich „Digitale Versammlungen“ statt, bei denen die Vertretungen der Mitgliedsstaaten, der EU-Organe, von Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft zusammentreffen, um die Fortschritte im Be-

Abbildung 1

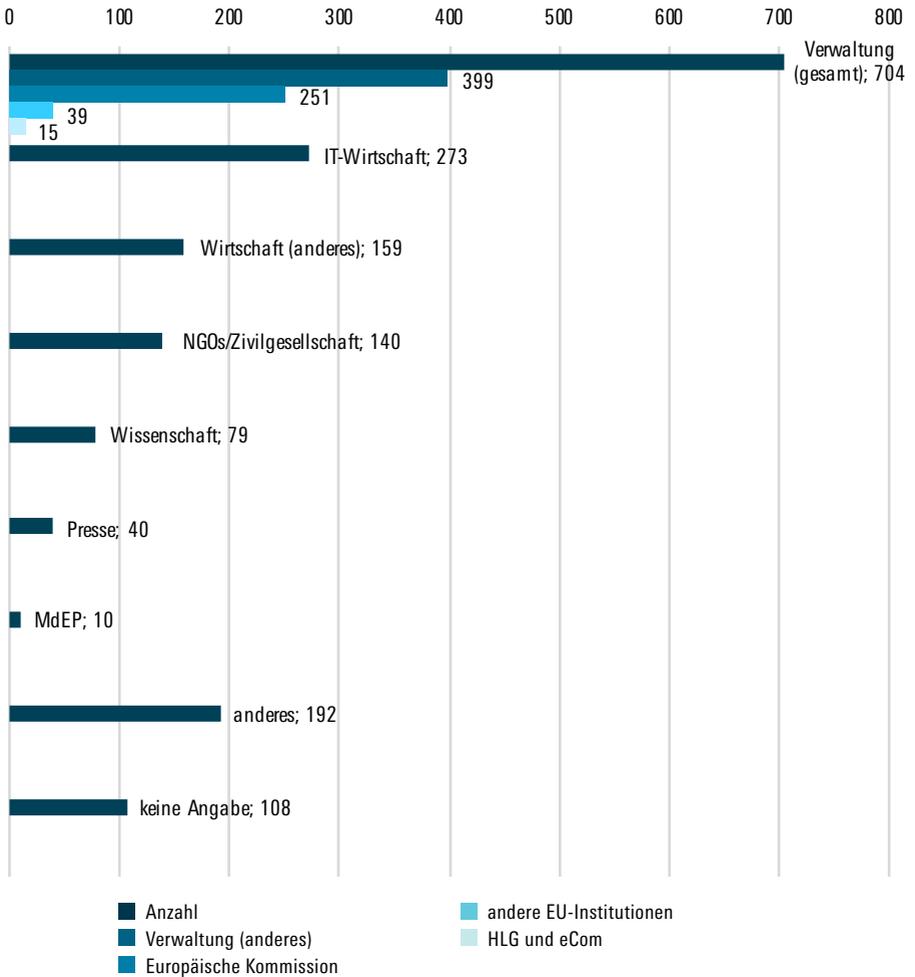
Europäischer Politikgestaltungszyklus im Rahmen der Digitalen Agenda



Quelle: Europäische Kommission (2010b, S. 42).

Abbildung 2

Teilnehmende der ersten Digitalen Versammlung 2011 nach Institutionen



Anmerkung: HLG und eCom = „Digital Agenda High Level Group“ und „Electronic Communications Group“; MdEP = Mitglieder des Europäischen Parlaments; NGOs = Non-governmental organizations/Nichtregierungsorganisationen.

Quelle: Nach European Commission (2011, S. 6).

reich Digitalisierung zu besprechen. Allein im Rahmen der ersten Versammlung wurden 1.655 Teilnehmende gemeldet (European Commission 2011).

Die Digitalen Versammlungen werden hochrangig ausgerichtet, die leitenden Repräsentantinnen und Repräsentanten der EU-Organe sind jeweils anwesend. Sie tragen jedoch offenkundig dem Gebot der Transparenz nicht wirklich Rechnung, da zwar umfangreiche Teilnehmerlisten im Internet publiziert werden²⁷, aber die im Vorfeld der Digitalen Versammlungen gegebene Möglichkeit der Mitwirkung wie auch die Entscheidungsbildung in diesen Versammlungen im Dunkeln bleiben. Allein die quantitative Dokumentation der Teilnehmenden (Abbildung 2) gibt einen Hinweis darauf, dass die Digitale Versammlung besonders stark von Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft frequentiert wird. So rechneten sich 2011 von 1.655 Teilnehmenden 79 der Wissenschaft, 140 der Zivilgesellschaft/NGOs und 432 der Privatwirtschaft zu.

2.6 Ziele von OGD

Analytisch lassen sich auf den unterschiedlichen Ebenen der Programmentwicklung und legislativen Praxis immer wiederkehrende Ziele bzw. mit ihnen verknüpften Vorstellungen zu OGD identifizieren. Dies gilt für die Europäische Kommission gleichermaßen wie für die umsetzungsverpflichtete bundesdeutsche Regierung. Es wird angenommen, dass es durch OGD

- erhebliche positive wirtschaftliche Effekte für die Privatwirtschaft,
- deutliche Effizienzsteigerungen der öffentlichen Verwaltung sowie
- mehr Transparenz und zu deren Deckung eine höhere zivilgesellschaftliche Nachfrage nach Verwaltungsdaten geben wird.

Diese Ziele sowie die mit ihnen verbundenen Vorstellungen werden nachfolgend anhand von offiziellen Dokumenten – der europäischen Seite wie von der Bundesregierung – näher dargestellt.

27 So beispielsweise zu den Teilnehmenden 2017: www.ec.europa.eu/digital-single-market/events/cf/digital-assembly-2017/browse-persons.cfm?type=registered&browseby=organisation&letter=A (Abruf am 23.03.2020).

2.6.1 Positive wirtschaftliche Effekte für die Privatwirtschaft

Die Bundesregierung argumentiert zugunsten des Vorschlags zur Änderung des EGovG vom 13. Januar 2017 neben partizipatorischen Effekten insbesondere mit zu erzielenden wirtschaftlichen Effekten. Im Gesetzesentwurf vom 9. Dezember 2016 wird die von der Konrad-Adenauer-Stiftung (2016) herausgegebene Studie „Open Data. The Benefits – Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“ als Beleg für die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten durch die Umsetzung von OGD herangezogen.

In dieser Metastudie, die zahlreiche, jeweils auf Schätzungen basierende Berechnungen von Consulting-Unternehmen zusammenführt, werden in verschiedenen Szenarien volkswirtschaftliche Effekte von 12,1 bis 131,1 Milliarden Euro in den kommenden zehn Jahren angeführt (ebenda, S. 55). Die Bundesregierung verweist hier zusätzlich auf einschlägige, ebenfalls von Consulting-Unternehmen durchgeführte Berechnungen im Auftrag der Europäischen Kommission, welche Größenordnungen von 140 Milliarden Euro jährlich für die Mitgliedsstaaten benennen (Bundesregierung 2016, S. 1).

Diese Berechnungen werden zwar von Seiten der Bundesregierung relativiert, insofern die jeweiligen Schätzungen u. a. von regelmäßigen und flächendeckenden Datenbereitstellungen ausgehen, gleichwohl würden aber alle Schätzungen jeweils ein „signifikantes Potenzial“ identifizieren (ebenda). Es wird dabei in einem allgemeinen Sinn auf Innovation und auf neue Geschäftsmodelle verwiesen, die durch eine Bereitstellung von öffentlichen Daten möglich werden.

Das fachlich zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verweist bei den wirtschaftlichen Effekten durch OGD darauf, dass sie das Aggregieren oder Kombinieren von Daten ermöglichen, wie sie beispielsweise „für Navigationssysteme in Fahrzeugen, Wettervorhersagen, mobile Anwendungen, Marktanalysen oder Finanz- und Versicherungsdienstleistungen“ Verwendung finden. Weiterhin würden „einige Städte und Kommunen [...] inzwischen Open Data Strategien als Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung [einsetzen]“ (BMWi 2019a). Das Beispiel zeigt damit zugleich die sich in der Praxis und der inhaltlichen Begründung überlagernden Gesetze zu E-Government und OGD.

Auch die Europäische Kommission geht in ihren Programmplanungsdokumenten sowie in den vorgängigen thematischen Aufarbeitungen bereits Ende der 1990er-Jahre von erheblichen positiven wirtschaftlichen Effekten aus. Im Grünbuch der Europäischen Kommission „Informationen des öffentlichen Sektors – Eine Schlüsselressource für Europa“ heißt es hierzu: „Infor-

mationen des öffentlichen Sektors sind daher Inhalte erster Güte“ (Europäischen Kommission 1998, S.7), da sie eine wesentliche Funktion in der neu entstehenden „Informationsindustrie“ einnehmen und insgesamt zentral für die Schaffung von Arbeitsplätzen im 21. Jahrhundert bewertet werden. Dabei sprach die Kommission dem Mittelstand hierbei eine besondere Rolle zu. Es wurden daher „schlüssige Grundsätze“ mit europaweiter Geltung ange-mahnt, um Wettbewerbsnachteile zu verhindern (ebenda), die auch nachfol-gend im Zentrum der Strategien und Aktionspläne standen.

Eines der – insbesondere für OGD – wichtigen Dokumente, die diesen Impuls umsetzten, war der Vorschlag der Kommission zur „Weiterverwen-dung und kommerzielle[n] Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors“ (Europäische Kommission 2002), der später in die PSI-Richtlinie 2003/98/EG mündete und die Grundlage für die späteren Novellen bzw. Er-weiterungen bildete. In diesem Vorschlag werden die wirtschaftlichen Effek-te für die privatwirtschaftliche Nutzung hervorgehoben und ebenfalls auf neue Geschäftsmodelle durch Daten bzw. Informationen des öffentlichen Sektors verwiesen (ebenda, S.2 f.).

Bereits im Vorfeld einer PSI-Gesetzgebung waren Schätzungen zur wirt-schaftlichen Bedeutung – es wurden 433 Milliarden Euro genannt (ebenda, S.2) – eines seinerzeit als „Inhaltsbranche“ bezeichneten Wirtschaftsbereichs Kernbestandteil der Argumentation. Auch eine bereits relevante Größenord-nung bei der Beschäftigung in der EU sei bereits erreicht und eine weitere Zunahme anzunehmen. Als Begründung für die Förderung privatwirtschaft-licher Aktivitäten verwies die Kommission darauf, dass es sich dabei um Dienste handele, die der öffentliche Sektor selbst nicht anbieten könne.

Der wirtschaftliche Wert von Informationen des öffentlichen Sektors in der Europäischen Union wurde vom Consulter Pira International auf ca. 68 Milliarden Euro geschätzt, wie die Kommission ausführt (European Com-mission 2000). Auch diese von Consultern erstellte Entscheidungsgrundlage der Kommission argumentiert mit der Stärkung des Mittelstandes (ebenda, S.5).

Die politischen Bezugspunkte für diese Bemühungen zur Erschließung von Verwaltungsdaten sind die Lissabon-Strategie (Europäischer Rat 2000) und die Strategie „Europa 2020“ (Europäische Kommission 2010a); außer-dem insbesondere die für OGD bzw. die Digitalisierung der Verwaltung ent-scheidende Leitinitiative „Digitale Agenda für Europa“ (Europäische Kom-mission 2010b) zum konsequenten und umfassenden Einsatz von IKT sowie zur Erschließung der Daten öffentlicher Verwaltungen für wirtschaftliche Nutzung.

Während die „Digitale Agenda“ sehr global eine technologische und wirtschaftliche Strategie beschreibt, richten sich die E-Government-Aktionspläne auf eine konkrete Beschreibung der jeweiligen Umsetzung der Digitalisierung der Verwaltung als Teil der übergeordneten Agenda. Im EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020 heißt es:

„Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger äußern zunehmend den Wunsch, auf hochwertige, interoperable und wiederverwendbare Daten zuzugreifen, um insbesondere im Bereich der Geodaten neue Dienstleistungen zu erbringen. Die Nutzung von Geodaten für die Stadt-, Landnutzungs- oder Verkehrsplanung sowie für wissenschaftliche Zwecke kann Innovationen nach sich ziehen, mit denen gesellschaftliche Herausforderungen etwa im Bereich des Umweltschutzes bewältigt werden können“ (Europäische Kommission 2016, S. 12).

Die hier erwarteten positiven wirtschaftlichen Effekte werden auch in der Fortschreibung der PSI-Richtlinie im Jahr 2019 hervorgehoben (siehe [Abschnitt 2.1](#)).

2.6.2 Effizienzsteigerung

Die Steigerung der Effizienz stellt ebenfalls in allen einschlägigen bundesdeutschen und europäischen Dokumenten ein zentrales Ziel von OGD und in erweiterter Perspektive der Digitalisierung dar. Dabei werden verschiedene Begründungszusammenhänge für eine Effizienzsteigerung zwar an-, jedoch nicht näher ausgeführt. Sie wird vielmehr als ein sich aus der Verwendung digitaler Techniken logisch ergebender, indirekter Effekt betrachtet.

Bereits im Grünbuch der Kommission von 1998 wurde über einen indirekten Effekt im Zusammenhang mit der Aufbereitung von Daten für die Privatwirtschaft in den USA berichtet: „Der amerikanischen Preispolitik zufolge sollte der öffentliche Sektor die Aufbereitung lediglich als Instrument zur Verbesserung der eigenen Effizienz sehen“ (Europäische Kommission 1998, S. 31). In der Ministererklärung von Malmö vom 18. November 2009 heißt es unter Punkt 3:

„Wir erkennen an, dass bessere Behördendienste mit weniger Mitteln erbracht werden müssen und dass das Potential von eGovernment gesteigert werden kann, indem eine gemeinsame Kultur der Zusammenarbeit gefördert wird und die Bedingungen für die Interoperabilität unserer Verwaltungen verbessert werden. Eine solche Kultur sollte sich auf die Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis stützen“ (Europäische Kommission 2009, S. 1).

„Effizienz und Wirksamkeit werden erreicht durch das stetige Bemühen, eGovernment-Dienste einzusetzen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern, organisatorische Abläufe zu verbessern und eine nachhaltige Wirtschaft mit niedrigem Kohlendioxid ausstoß zu fördern“ (ebenda, S. 2).

Ein weiterer damit verknüpfter, jedoch als eigenständiges Argument zu wertender Zusammenhang wird von der Bundesregierung im Kontext der Begründung des E-Government-Gesetzes hervorgehoben, wenn es heißt, der Einbezug externer Experten würde Effizienzvorteile schaffen. OGD würde das Informationsungleichgewicht zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit reduzieren, eine Motivation zur Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an der Verwaltungstätigkeit stärken und dadurch zu „besseren Entscheidungen in Regierung und Verwaltung führen“, da sich eine mehrdimensionale Betrachtung von Sachverhalten von externen und internen Experten zugunsten von „effizienteren Problemlösungen“ auswirken könne (Bundesregierung 2016, S. 2). Eine derartige „Vernetzung“, so die übergeordnete Argumentation, wäre eine „Einladung“ zu einer „politisch-administrativen Willensbildung und Entscheidungsbildung“ (ebenda). Eine Abgrenzung gegenüber bestimmten Typen von Verwaltungsprozessen findet dabei aber ebenso wenig statt wie eine Erläuterung über den praktischen Umgang mit einer solchen Form der Teilhabe, die in den Dokumenten der Kommission als „co-production“ ebenfalls positiv bewertet wird.

Diese Argumentation ist auch zentraler Gegenstand des Diskussionspapiers der DG Connect, „A vision for public services“, (European Commission 2013) und des EU-eGovernment-Aktionsplans 2016–2020 (Europäische Kommission 2016). Effizienzsteigerungen durch eine Änderung der Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft sowie privatwirtschaftlichen Unternehmen werden grundsätzlich als besonders bedeutsam bewertet. Sie sind eng verknüpft mit dem Themenbereich „Transparenz und Partizipation“ und werden daher in diesem Abschnitt näher ausgeführt.

Die bereits genannte, von der Konrad-Adenauer-Stiftung herausgegebene Untersuchung zu den Potenzialen von OGD wird zwar in der Gesetzesbegründung zum EGovG vom 13. Januar 2017 prominent referenziert. Gleichwohl finden sich in der Studie selbst nur sehr pauschale Aussagen und keine näheren Erklärungen, woraus sich die erwarteten Effizienzvorteile für die Verwaltung ergeben können. Offenkundig wird jeweils von einem Automatismus der Einsparung durch Reduktion von Verwaltungstätigkeit insgesamt ausgegangen.

Entsprechende Überlegungen finden sich auch in der Berichterstattung der Bundesregierung zur Legislaturperiode 2014–2017 zum „Entwurf eines

Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes“ (Bundesregierung 2017b, S. 24, 48) oder beim fachlich zuständigen Ministerium der Bundesregierung. Das BMWi hebt dabei auch die durch OGD möglichen Einsparungen innerhalb der Verwaltung hervor, da der Informationsfluss und die Weiterverwendung von Informationen in der Administration sich positiv auf die Effizienz auswirken. Das Ministerium verweist auf entsprechende Berechnungen der Kommission, nach denen die EU durch „Open Data EU-weit Verwaltungskosten in Höhe von über 1,7 Milliarden Euro jährlich einsparen könnte“ (BMWi 2019a).

Die Argumentation der Bundesregierung stützt sich maßgeblich auf die Vorstellungen der Europäischen Kommission zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung im Zuge der Digitalisierung, nicht zuletzt, wie sie in der „Digitalen Agenda für Europa“ durch den Einsatz von IKT hervorgehoben werden:

„Mit der Einführung intelligenter elektronischer Behördendienste wird die Kommission mit gutem Beispiel vorangehen. Sie dienen der Straffung von Verwaltungsabläufen, erleichtern den Informationsaustausch und vereinfachen die Beziehungen zur Kommission, wodurch die Nutzer mehr Möglichkeiten erhalten und die Kommission effizienter, zielorientierter und transparenter wird“ (Europäische Kommission 2010b, S. 37 f.).

Die genannten Vorstellungen finden sich mit geringen Variationen in fast allen relevanten Dokumenten zu OGD bzw. E-Government, so z. B. auch dem aktuell geltenden „EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020“ vom 19. April 2016, mit dem Untertitel „Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“. Allenfalls Maßnahmen mit der Bezeichnung „Grundsatz der einmaligen Erfassung“ oder „standardmäßig interoperabel“ (Europäische Kommission 2016, S. 3 f.) geben einen gewissen Einblick in mögliche technische Umsetzungen bzw. nachvollziehbare Erklärungen von Einsparungen. Ansonsten fehlt es in den jeweiligen Dokumenten an Erläuterungen, die Auskunft über diese Einsparungseffekte geben. Auch mangelt es insgesamt an Ausführungen dazu, wie diese Effekte mit Arbeitsvolumen, Qualifizierung und Arbeitsbelastung in Zusammenhang stehen könnten.

2.6.3 Transparenz und Partizipation

Als drittes Kernziel von OGD wird die Erhöhung der Transparenz, die Deckung zivilgesellschaftlicher Nachfrage nach Verwaltungsdaten und eine dadurch erhöhte Partizipation der Bürger bzw. der Zivilgesellschaft genannt.

In der juristischen Literatur heißt es hierzu, es gelte ein neues Verhältnis zwischen Staat und Bürger herzustellen, wie es durch Open Government propagiert und durch OGD unterstützt und forciert werden soll: „Die Öffentlichkeit erhält nicht nur Zugang zum Staatshandeln und den staatlichen Daten und Informationen. Die Öffentlichkeit wird auch zunehmend in Entscheidungsfindung und Aufgabenerledigung einbezogen“ (Lederer 2015, S.47).²⁸

Dieser Zielkomplex steht am Ende der Erläuterungen zu den mit OGD intendierten Zielen, da er weit über die Perspektive der Nutzung von OGD oder die Möglichkeiten einer Kostensenkung hinausreicht und sich in einer sehr grundlegenden Art und Weise auf Veränderungen der öffentlichen Verwaltung sowie ihre gesellschaftliche Einbindung richtet. Die Forderung nach Transparenz tritt in aktuellen Begründungen für OGD dabei nicht lediglich im Sinne einer Nachvollziehbarkeit, sondern darüberhinausgehend in Verbindung mit erhöhter Partizipation in Erscheinung. Derartige Vorstellungen spielen beispielsweise bei der Erläuterung des Bundesministeriums des Innern zum Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 25. Januar 2017 eine motivationale Rolle, wenn es heißt, „diese [...] offenen Daten eröffnen die Chance auf mehr Teilhabe interessierter Bürgerinnen und Bürger und eine intensivere Zusammenarbeit der Behörden mit diesen“ (BMI 2017b).

Die in den bereits genannten Themenkomplexen evident gewordene Übernahme der von der Kommission bemühten Argumentation findet sich auch beim Thema Partizipation und Transparenz wieder. So heißt es beispielsweise in der ebenfalls bereits zitierten Ministererklärung von Malmö zum E-Government vom 18. November 2009 unter der Überschrift „Beteiligte in politische Entscheidungsprozesse einbeziehen“:

„Wir werden aktiv wirksame, nützliche und bessere Möglichkeiten entwickeln und fördern, um Unternehmen und Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Eine stärkere öffentliche Beteiligung durch wirksamere Methoden auf allen Ebenen erhöht die Effizienz und Wirksamkeit der Regierung und verbessert die Qualität ihrer Entscheidungen und Dienste“ (Europäische Kommission 2009, S.4).

28 Im Rahmen ihrer grundlegenden juristischen Aufarbeitung zu „Open Data. Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz“ bezieht sich Lederer (2015) hinsichtlich dieser in die Verwaltung hineinwirkenden Vorstellung von Partizipation als Kollaboration maßgeblich auf den von Lathrop/Ruma (2010) herausgegebenen Band „Open government. Collaboration, transparency, and participation in practice“.

Entsprechende Selbstverpflichtungen wiederholten sich auf den Nachfolgekongressen der zuständigen Ministerinnen und Minister für E-Government, so u. a. in Tallinn 2017 (European Commission 2017b, S.9).

Die Einbeziehung von Bürgern im Sinne einer Beteiligung findet sich auch im „EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020“, wobei allenfalls einzelne Aspekte gegenüber den bereits genannten hervorzuheben sind und ansonsten inhaltliche Wiederholungen diese Dokumente kennzeichnen. So heißt es beispielsweise, dass unterschiedliche Interessensgruppen auch die Kontrolle über ihre Daten erhalten und deren Berichtigung möglich sein solle, weiterhin wird die Partizipation hier auf die „sie betreffenden Verwaltungsverfahren“ bezogen (Europäische Kommission 2016, S.3).

Im Diskussionspapier mit dem Titel „A vision for public services“ der European Commission (2013) wird das Ziel der Öffnung der Verwaltung im Sinne von OGD im Zusammenhang mit einem weitreichenden Umbau der öffentlichen Verwaltung in Funktion und Beziehung mit der Zivilgesellschaft bzw. den privatwirtschaftlichen Unternehmen umrissen. Unter der Überschrift „An approach to the future of public services: Open and collaborative government“ (European Commission 2013, S.2) beispielsweise wird konstatiert, dass eine Ausweitung der Partizipation bzw. Koproduktion zu mehr Effizienz der Verwaltung führt, gleichwohl ohne näher auf die damit verbundenen Änderungen der Verwaltungsstrukturen, notwendige rechtliche Restriktionen oder funktional gebotene Abgrenzungen gegenüber anderen Bereichen einzugehen.

Vielmehr wird in jenem Dokument, dessen Kernaussagen zumindest in Teilen auch in den genannten Programmdokumenten (z. B. im EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020, Europäische Kommission 2016, S.3) in Erscheinung treten, die „Vision“ einer Auflösung institutioneller Abgrenzungen beschrieben. Die Vorstellung einer durch IT getragenen Kollaboration kennzeichnet sich durch eine Verwischung von Begrenzungen, die auch die Regierung unsichtbar werden lässt:

„This may make governments ‘invisible’, where the boundaries between public and private services and between the different actors are blurred and where public services are provided in alignment with existing workflows and thereby reduce burdens to a minimal level“ (European Commission 2013, S.6).

Die dadurch neu entstehenden Formen werden beschrieben als modernes „we-government“, „cross-government“, „multi-actor architecture“ oder „hybrid organisations“ (European Commission 2013, S.11). Die Zielvorstellung der Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung ist insgesamt eng ver-

knüpft mit einer grundsätzlichen Veränderung, wodurch sich die Verwaltung in der bisherigen Form als Organisation der für die Umsetzung von durch Wahlen legitimierten Entscheidungen und daher gegen von außen herangetragene Einflüsse auflöst.

Der Integration von technischen Lösungen bzw. der Nutzung von Daten – insbesondere Big Data und Social Media – wird zugleich die Rolle eines Substituts für eine transparente und zurechnungsfähige Verwaltungsorganisation zugesprochen (ebenda). Dass das Kernziel der Transparenz im Sinne einer Nachvollziehbarkeit und „Accountability“ durch eine Auflösung der Verwaltungsgrenzen bzw. eine Vermengung von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Aktivitäten vollständig negiert wird, erfährt im „vision paper“ keinerlei Aufmerksamkeit.

Dieser blinde Fleck zeigt sich auch hinsichtlich einer weiteren Zielstellung: Die Thematisierung der Kostensituation in der öffentlichen Verwaltung bzw. die geforderte Effizienzsteigerung zieht sich wie ein roter Faden durch das Diskussionspapier der DG Connect. Dabei wird stets davon ausgegangen, dass eine Verminderung der Verwaltungskosten quasi automatisch eintreten werde, sofern die als erforderlich genannten Veränderungen erfolgt sind. Das Diskussionspapier mündet schließlich in der Erkenntnis:

„There is little evidence about which policies actually have an impact on achieving greater openness and what the exact cost and benefit of such policies would be“ (European Commission 2013, S. 12).

3 DIE UMSETZUNG VON OGD

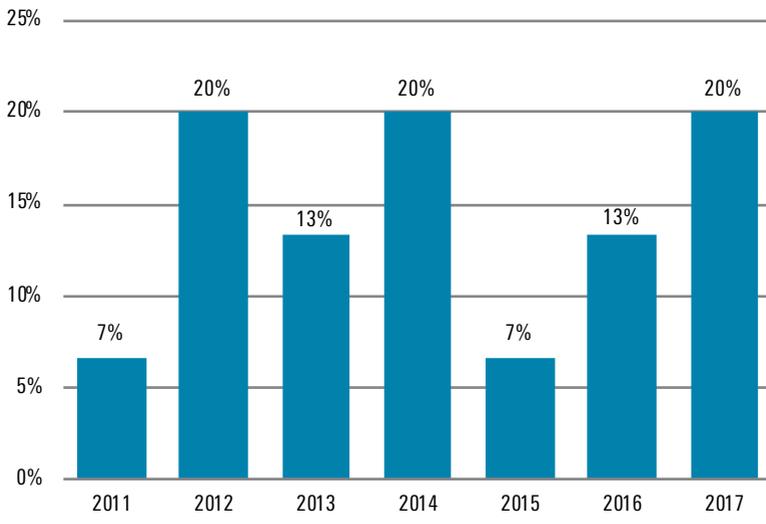
3.1 Einführung von OGD

In den deutschen Großstädten wurde zu verschiedenen Zeitpunkten mit der Umsetzung von OGD-Strategien begonnen, sodass zum Befragungszeitpunkt entsprechend unterschiedliche Erfahrungs- und Implementierungsstände vorlagen. Sechs der an der quantitativen Befragung teilnehmenden Nutzerkommunen haben bereits vor 2014 mit der Umsetzung von OGD begonnen, drei weitere im Jahr 2014. Sie dürften daher bereits weiter in der strukturellen Einbettung des Themenkomplexes vorangeschritten sein als diejenigen sechs Kommunen, die sich erst seit 2015 damit beschäftigen (Abbildung 3). Daraus kann auch gefolgert werden, dass es eine Heterogenität bezüglich Umsetzungsstrategien und Erfahrungswerten mit OGD gibt.

In der qualitativen Untersuchung zeigten sich zwei Grundformen der Initiierung von OGD, die sich anschließend auch in der quantitativen Untersu-

Abbildung 3

Zeitpunkt der Umsetzung von OGD



Quelle: Eigene Befragung (n = 15).

chung bestätigt fanden. So geht die Einführung von OGD auf politische bzw. verwaltungsinterne Initiativen zurück.

Unabhängig von dieser Zuordnung wurde die Bereitstellung der Verwaltungsdaten jeweils mit drei Argumenten begründet: Aktivierung der Zivilgesellschaft, Förderung neuer Geschäftsmodelle und Steigerung der Verwaltungseffizienz. In Abhängigkeit vom Ausgangspunkt der Initiierung erfolgten jedoch Schwerpunktsetzungen in der Argumentation bzw. den verfolgten Zielen, die in unterschiedliche Implementierungsstrategien sowie in unterschiedlich intensive Einbindungen in die übergeordnete Strategie der digitalen Transformation der Kommunalverwaltung mündeten.

Eine Kommune (K1) beschrieb z.B. die politische Initiierung als etwas, das zunächst im Bereich der IT-Abteilung angesiedelt war und im Hinblick auf die operative und technische Umsetzung auch dort bleiben sollte, das aber nach seiner Verbindung mit einer „digitalen Agenda“ der Kommune im Jahr 2018 als eigenständiges „strategisches Gebiet beim Oberbürgermeister“ ausgewiesen wurde. Als Grund für diese Umorganisation wurde angeführt, dass dadurch ein besserer Kontakt zur lokalen zivilgesellschaftlichen Community hergestellt und stärker auf deren Bedürfnisse eingegangen werden könne.

In einer anderen Kommune (K5) wurden OGD-Aktivitäten zunächst von der Verwaltung in die Diskussion eingebracht, dann durch einen politischen Vorschlag überlagert und schließlich durch Beschlüsse politischer Gremien legitimiert. Innerhalb der Kommune wirkte eine Projektgruppe als „technischer Innovationstreiber der Verwaltung“ und forcierte das Thema OGD aufgrund hoher fachlicher Motivation. Zugleich startete eine Initiative von Seiten der Politik, sodass ein von mehreren Seiten angestoßener und getragener Implementierungsprozess von OGD begonnen habe:

„Wir haben uns mit den Leitlinien und dem Ratsbeschluss auf sieben Themenfelder erstmal fokussiert. Das waren unter anderem Haushaltsdaten, Statistikdaten, Geodaten, allgemeine Informationen, die wir auch über [...] veröffentlichen, sowie Veranstaltungsdaten, und das gibt jetzt mittlerweile schon ein Bild, wo wir einmal schon komplett über den Querschnitt der Verwaltung gehen“ (K5).

In den Interviews wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die schlüssige Umsetzung eines OGD-Konzepts auf die Zusammenarbeit verschiedener Akteursgruppen innerhalb der Verwaltung angewiesen ist. Dies erfordert einen Einführungsprozess, in dem die in die Strategieentwicklung und -umsetzung einzubeziehenden Handlungs- und Entscheidungsträger klar benannt und ihre Rollen sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. So wurde z. B. in

einer Kommune (K2), die sich zum Befragungszeitpunkt mit der Konzeptentwicklung von OGD im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategie beschäftigte, dieser Gesamtprozess so gestaltet, dass

„viele Veranstaltungen für interessierte Gemeinderäte, für die Verwaltungsspitze und für die Verwaltungsleitung [durchgeführt wurden], um das Thema zu platzieren“ (K2).

Im Sinne dieser Vorgehensweise wurde im Referat des Oberbürgermeisters eine Stelle zur Koordination aller entsprechenden Aktivitäten eingerichtet. Um erfolgreich sein zu können, galt es auch die Arbeitsebenen angemessen zu integrieren. Diese sind inhaltlich für die Bereitstellung der zu veröffentlichen Daten verantwortlich und müssen dafür ihre eigenen Ressourcen verwenden. Letztlich bedeutet dies eine zeitlich abgestimmte Einbeziehung von politischer Ebene, Verwaltungsspitze, Amts- und Abteilungsleitungen sowie der operativen Ebene in den Implementierungsprozess. Im Verlauf der Umsetzung wurden bei der Entwicklung der Leitlinien die Stadtratsfraktionen sowie Akteure aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft einbezogen. Die Implementierung von OGD sei daher nicht an die Verwaltung übergeben, sondern vielmehr von der Verwaltung selbst unter Mitwirkung externer Akteure realisiert worden:

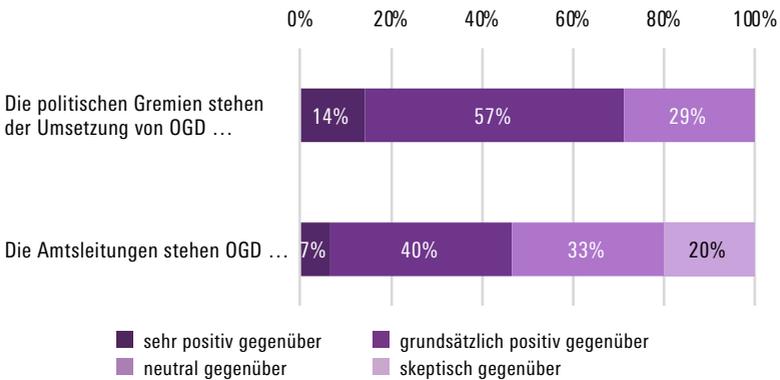
„Ja, also wir haben diesen Leitlinienprozess erstmal orientiert, wer kann auch Daten liefern? Wer ist Quellgeber hier aus dem Hause? Und da war dann beispielsweise die Statistikstelle beteiligt, das Katasteramt [...] und der Datenschutzbeauftragte und zum Schluss dann auch die Personalvertretung. Das heißt, wir haben das in diesem Kontext dann zusammen auch die Leitlinien aus Verwaltungssicht mitverabschiedet. Wir suchten ja auch selber erstmal eine eigene Orientierung, was bedeutet das für uns? Welche Anforderungen gibt es? Was kommt auf uns zu?“ (K5).

Deutlich wird an diesem Zitat, dass für die Implementierung von OGD auch verwaltungsintern zunächst geklärt werden musste, welche organisatorische Einheit für die Umsetzung zuständig ist und innerhalb welches Rahmens eine entsprechende Umsetzung gelingen kann.

3.2 Haltung der Akteure zu OGD

Die Ergebnisse der quantitativen Erhebung in den Kommunen, die sich an der Befragung beteiligten, weisen darauf hin, dass insbesondere die politischen Gremien der Umsetzung von OGD positiv oder sehr positiv gegen-

Haltung verschiedener Akteure in der Kommune zu OGD



Quelle: Eigene Befragung (n = 14, 15).

überstehen (Abbildung 4). Den Amtsleitungen wird zwar grundsätzlich ebenfalls eine positive Grundstimmung attestiert, jedoch verbunden mit einer erfahrungsbasierten Skepsis hinsichtlich der raschen Realisierung. Bei den Kommunen, die zumindest schon teilweise OGD implementiert hatten, zeigt sich, dass sich die Bewertung von OGD durch die politischen Entscheidungsebenen im Zeitverlauf überwiegend verbessert hat. Daraus kann gefolgert werden, dass insbesondere die durch OGD angestoßenen Diskussionsprozesse und die ersten feststellbaren manifesten Veränderungen zu einer positiveren Einstellung beigetragen haben.

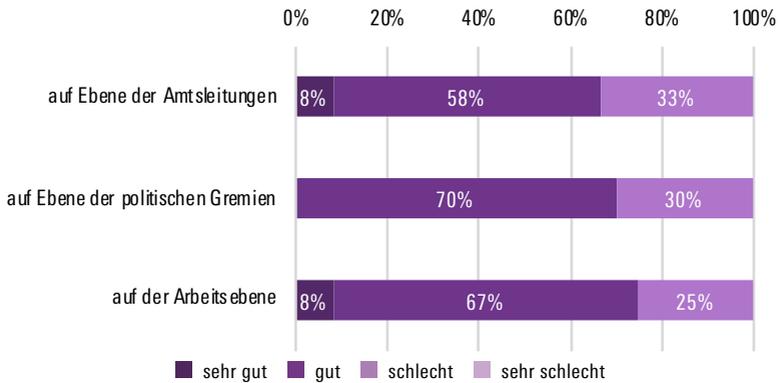
Abbildung 5 verdeutlicht, dass insgesamt die Unterstützung bei der Umsetzung von OGD auf allen drei involvierten Ebenen mehrheitlich als positiv bewertet wird. Dies Ergebnis unterstreicht zugleich, dass für die erfolgreiche Implementierung Unterstützung aus den Spitzenebenen benötigt wird.

Angesichts dieser Ergebnisse aus der quantitativen Erhebung lohnt sich ein Blick zurück auf die theoriebildenden Interviews, aus denen heraus die Fragen des standardisierten Fragebogens entwickelt wurden. In der zwangsläufig verkürzten Form des Fragebogens gehen einige wichtige Nuancen und Details verloren. So ist z. B. die faktische Unterstützung durch die Verwaltungsleitungen unterschiedlich stark ausgeprägt.

Typisch findet sich dies z. B. im Interview mit einem Vertreter einer bereits sehr aktiven Kommune (K6). Allgemein schätzt er die Stellung der Be-

Abbildung 5

Unterstützung insgesamt bei der Umsetzung von OGD



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.
 Quelle: Eigene Befragung (n = 12, 10, 12).

teiligten zu OGD positiv ein, sieht aber eher eine passive, zur Kenntnis nehmende Haltung in deren Umsetzung. Nach Ansicht des Befragten gibt es von Seiten der Verwaltungsleitung bislang noch kein „Gesamtkunstwerk“ für OGD, d. h. es fehlt an einer Art und Weise, „wie das ganz organisiert werden soll, wie Arbeitnehmerinteressen da abgesichert werden sollen – das ist aktuell noch gar nicht erkennbar“. Dieses Manko sieht er u. a. darin begründet, dass es für die praktische Umsetzung der Digitalisierungsstrategie keine „echten Anpackenden“ gibt. Als problematisch wird auch gesehen, dass man den Kolleginnen und Kollegen auf der operativen Ebene die Vor- und Nachteile von OGD noch nicht ausreichend erklärt habe und sich dies ihnen „jetzt nicht automatisch“ erschließen würde.

In einer anderen avancierten Kommune (K3) wurde der Prozess hauptsächlich von politischer Seite aus angestoßen und schnell in Form eines Portals umgesetzt. Nach dessen Veröffentlichung ging der Elan jedoch etwas verloren. Der Befragte vermisst den „politischen Druck“ zur weiteren Arbeit an OGD. So gebe es bezüglich des Umsetzungsstandes auch „keine Nachfragen aus dem Gemeinderat“ und dementsprechend fehle es auch etwas an der internen Unterstützung durch die Leitungsebene. Insgesamt gerate das Projekt OGD trotz positiver Grundeinstellung aller Beteiligten dadurch aus dem Fokus.

In einer gleichfalls im Hinblick auf die Bereitstellung von OGD sehr aktiven Kommune (K1) entwickelte sich dies vor allem auf Initiative der Verwaltung hin und erhielt starke Impulse aus dem Kontakt zur lokalen Zivilgesellschaft. In diese Situation wurde dann der Gemeinderat in die Kommunikation einbezogen:

„Der Gemeinderat hat sich bislang zurückgehalten und noch nicht alles im nötigen Umfang durchdiskutiert. Er wurde aber immer informiert. Begünstigend hat sich ausgewirkt, dass man die Stadtspitze nicht hat extra überzeugen müssen und dass es mit der Community auch eine zivilgesellschaftliche Basis gibt. Jetzt muss man nur noch das ‚Mittelfeld‘ organisieren“ (K1).

Von einem Interviewten aus einer Kommune (K10), die noch kein OGD eingeführt hat, wird gleichwohl die zentrale Rolle des Gemeinderats zur Implementierung hervorgehoben. Er geht auch davon aus, dass die Umsetzung von OGD stets an einen Beschluss des Gemeinderats und die vorausgehende politische Diskussion gekoppelt sein muss. Dies gelte ebenfalls für die verbindliche organisatorische Zuordnung in der Verwaltungsstruktur, d. h. dass der Gemeinderat auch beschließen müsse, welches Amt oder welche Abteilung mit der Umsetzung von OGD beauftragt wird:

„Und das kann eigentlich nicht sein, dass jedes Amt seine eigenen Daten irgendwo bereitstellt. Eigentlich muss das gebündelt sein auf einem Portal und da muss einer [...] oder ein Amt, eine Stelle muss da die Federführung haben“ (K10).

Allerdings bestünde hier die Gefahr, dass infolge eines Gemeinderatsbeschlusses zwar OGD eingeführt werden soll, aber die notwendigen personellen Ressourcen nicht bereitgestellt würden.

In einer anderen Kommune (K2) wurde die Einschätzung geäußert, die Gemeinderäte hätten ein großes Interesse daran, sich „als modern, als innovativ darzustellen“ und zeigten insofern eine grundsätzlich positive Haltung zur Einführung von OGD. Eigenmarketing stehe daher im Mittelpunkt der Bemühungen des Gemeinderats. Eine Gesprächsperson aus dem zivilgesellschaftlichen Kontext (Z1) bestätigt diese Einschätzung aus eigener Erfahrung. Die Einführung von OGD würde in diesem Kontext strategisch genutzt, um ein spezifisches kommunales Leitbild umzusetzen.

Zusammenfassend ist zunächst zu konstatieren, dass nur ein geringer Teil der befragten deutschen Großstädte OGD bereits aktiv umsetzt. Bezüglich der hier im Zentrum stehenden Frage nach der Haltung der Akteure zur Einführung von OGD zeigt sich mehrheitlich eine positive Grundeinstellung. Dies ist zwar eine notwendige, aber noch keine hinlängliche Voraussetzung

für den Erfolg. Darüber hinaus ist auch eine fortgesetzte Unterstützung der Arbeitsebene durch die übergeordnete Hierarchieebene erforderlich. Dies erscheint insbesondere deshalb wichtig, da einhergehend mit der Implementierung auch über Zuständigkeiten bzw. organisatorische Veränderungen entschieden werden muss, die einer Zustimmung seitens der übergeordneten Hierarchieebenen benötigen.

3.3 OGD im Kontext kommunaler Digitalisierungsstrategien

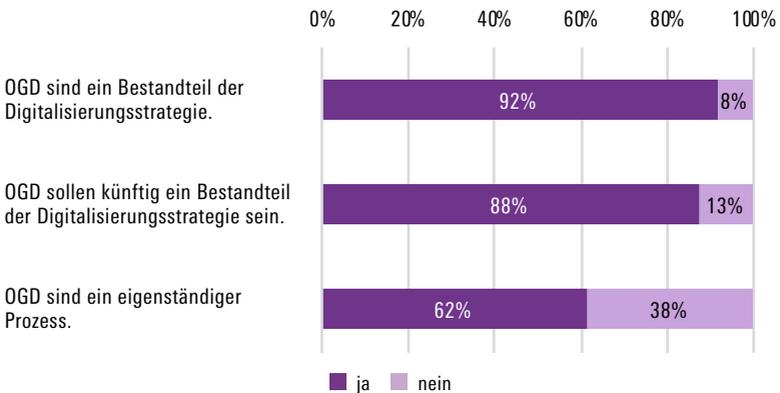
In den Städten mit OGD-Aktivitäten wiesen die in der qualitativen Phase Befragten durchgängig darauf hin, dass OGD in den erweiterten Rahmen der digitalen Transformation der Verwaltung eingegliedert ist. Zwar wird diese in unterschiedlichen Formen und Intensitäten verfolgt, aber die grundsätzliche thematische Verbindung gilt in allen Fällen. OGD weist im Kontext Effizienzsteigerung damit zugleich prototypisch auf die Digitalisierungsproblematik hin, welche dominierend als technische Veränderung wahrgenommen wird. Eine Betrachtung von OGD ohne den Kontext der Digitalisierung würde sich damit als zu eng erweisen.

Jenseits der heterogenen organisatorischen Zuordnungen und Umsetzungen von OGD zeigt sich in denjenigen Kommunen, welche die Frage nach der Form der Organisation und Einbindung von OGD in ihren Digitalisierungskontext beantwortet haben, recht einheitlich, dass OGD einen wesentlichen Bestandteil der Digitalisierungsstrategien darstellt und auf Dauer als solcher erhalten bleiben soll. Dies ergibt sich auch aus der standardisierten Befragung in der zweiten Untersuchungsphase der Kommunen (siehe [Abbildung 6](#)).

Die Umsetzung von OGD wurde in den Interviews prototypisch von einer Kommune (K8) als eine Maßnahme betrachtet, die im Rahmen ihrer lokalen Digitalisierungsstrategie der Verwaltung eine Gesamtorientierung geben soll und in die alle Abteilungen einbezogen werden sollen:

„Und von Anfang an haben wir gesagt: ‚Wir brauchen einen Schlüsselbereich.‘ Und dann haben wir das Geodaten-Management geholt, Statistik, Vermessungsamt, die Stabstelle Bürgerbeteiligung, Nachhaltigkeitsmanagement, Online-Redaktionen, die die veröffentlichen, Rechtsamt, weil da sich auch einige rechtliche Fragen und da haben wir uns für eine gemeinsame Strategie entschieden [...] und dann haben wir in einem gemeinsamen Workshop diese quasi weiterentwickelt [...] wenn man so will, [ist so] die Strategie, die dann auch dem Gemeinderat präsentiert worden ist, entstanden“ (K8).

Organisation von OGD im Kontext der Digitalisierung



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.
 Quelle: Eigene Befragung (n = 12, 8, 13).

Bei einer Kommune (K2), die bisher noch kein OGD-Angebot bereitstellt, wurde im Interview die Umsetzung von OGD als notwendig erachtet, weil mit der künftigen umfassenden Digitalisierung auch wünschenswerte Standardisierungen einhergehen würden und man dahingehend nichts „verpassen möchte, um gleich von Anfang an dabei zu sein“. Digitalisierung solle dementsprechend nicht nur als Komponente zur Entwicklung kommunaler Identität gesehen werden, sondern auch als Chance zur sinnvollen Standardisierung, Vereinheitlichung und Vereinfachung der internen Regelwerke.

Dabei zeigt sich, dass zwar für den überwiegenden Teil der Kommunen, die dazu eine Angabe machen konnten, OGD als Bestandteil einer Digitalisierungsstrategie interpretiert und umgesetzt wird, aber manche OGD auch als einen eigenständigen Prozess betrachten.

Exemplarisch kommt dies in der Einschätzung eines Experten einer besonders avancierten Kommune zum Ausdruck:

„Es gibt ein absolutes Handlungserfordernis [...], das wir heute auch schon spüren. Das hat noch nicht mal primär was mit Open Government, Open Data, mit Bürgerbeteiligung zu tun, sondern wir sind gezwungen, nicht nur aufgrund des demografischen Wandels, sondern, weil wir jetzt ja schon merken, dass wir andere Anforderungen haben, andere Erwartungshaltungen von der Politik, aber auch von Bürgerinnen und Bürger, digitaler zu werden. Und

wenn wir digitaler werden wollen, dann können wir das nur, indem wir das innerhalb der Organisation leben, das geht dann hin bis zum digitalen Arbeitsplatz, Staat 4.0, mit der Ausgestaltung organisatorischer Struktur und personell bis hin eben zu Tele-Arbeitsplätzen, wie gestalte ich meinen Arbeitsplatz und so weiter und so fort. Das heißt es gibt sehr, sehr, sehr tiefe Verästelung nach unten und die Riesenherausforderung, die wir haben, das ist, glaub schon, eine der großen Konfliktsituationen [...], dass es eine brutale Themenfülle gibt, Personalthemen, rechtliche Themen, IT-technische Themen, finanzielle Themen und das muss man organisieren, das muss gestaltet werden in den nächsten Jahren. Das ist die Herausforderung“ (K5).

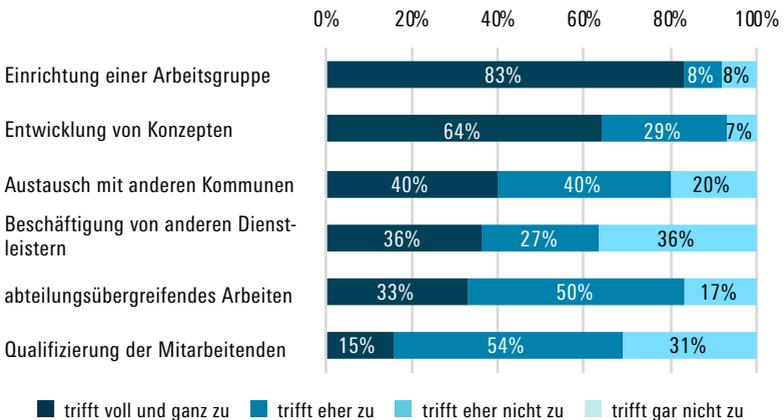
Weitet man dementsprechend den Betrachtungsrahmen über die OGD im engeren Sinne auf Digitalisierungswirkungen in umfassendem Sinne aus, dann sind es mehrere relevante Bereiche, in denen Entwicklungspotenziale gesehen werden.

Für die vorliegende Studie ist insbesondere die Veränderung der Verwaltungstätigkeiten durch Digitalisierung von Bedeutung. Diese betrifft unterschiedliche Bereiche, wie die Neugestaltung von Prozessen, deren Verbindung mit Kosteninformationen oder die Eröffnung neuer Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Klienten, die neben Zeitersparnissen für beide Seiten auch eine Verbesserung in der Kenntnis der Handlungsbedingungen des jeweils anderen mit sich bringt. Auf dieser Basis können Leistungsprozesse und Ressourceneinsatz durch passgenauere Abstimmungen verbessert werden. Aber auch die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten können durch Digitalisierung verbessert werden.

Im Prozess der Umsetzung treten vorwiegend Maßnahmen in Erscheinung, die auf das unmittelbare Management gerichtet sind, um zunächst eine adäquate Umgangsform mit der Digitalisierung innerhalb der Verwaltung zu erarbeiten. Typische organisatorische Vorgehensweisen bei einer mehr oder weniger neuen Problem- oder Aufgabenstellung kommen daher auch bei OGD zum Tragen, sofern sie überhaupt als Bestandteil einer umfassenderen Digitalisierungsstrategie verarbeitet werden. Zu diesen Bemühungen um adäquate Umgangsformen zählen beispielsweise die Einrichtung von Arbeitsgruppen oder die Intensivierung der Kommunikation mit Experten bzw. Akteuren, die sich in einer ähnlichen Situation befinden (Erfahrungsaustausch zwischen bzw. im Kreis der internen Sachverständigen).

Die Ergebnisse zu entsprechenden Items im quantitativen Befragungsteil ([Abbildung 7](#)) stützen diese Interpretation. So wird deutlich, dass wesentliche Bestandteile von Digitalisierungsstrategien die Einrichtung von Arbeitsgruppen und die Entwicklung von Digitalisierungskonzepten sind. Weniger bedeutsam scheinen hingegen der Austausch mit anderen Kommunen und

Bestandteile der lokalen Digitalisierungsstrategie



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.

Quelle: Eigene Befragung (n = 12, 14, 10, 11, 12, 13).

die Einbeziehung von externen Dienstleistern zur Umsetzung der Digitalisierung zu sein.

Deutlich wird aus der quantitativen Erhebung ebenfalls, dass diese Strategien ein vergleichsweise geringes Gewicht auf die Auswirkungen auf die davon betroffenen Teile der Belegschaft legen. Abteilungübergreifendes Arbeiten und die Qualifizierung der Mitarbeitenden sind weniger häufig Teile der lokalen Digitalisierungsstrategien. Dies deutet darauf hin, dass bei der Entwicklung solcher Strategien zunächst die übergeordnete Konzeptualisierung von Digitalisierung im Vordergrund steht und die forcierte Entwicklung von angepassten „Umgangsformen“ sowie die Qualifizierung der davon betroffenen Teile der Belegschaft zurückgestellt werden. Aspekte der Qualifizierung von Beschäftigten im Kontext von OGD werden vertieft in [Kapitel 5](#) diskutiert.

Die Integration von OGD in ein umfassenderes Digitalisierungskonzept ist offenkundig eine notwendige, jedoch noch keine hinlängliche Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes. Wird Digitalisierung vorrangig als technisches Phänomen verstanden, so mündet auch die Zusammenführung von mehreren, derartigen „technischen“ Einzelthemen (neben OGD insbesonde-

re die E-Akte oder digitale Bürgerdienste) nicht in eine komplexere Betrachtungsweise, aus welcher sich Schlussfolgerungen beispielsweise bezüglich einer anderen oder höheren Qualifizierung ergeben. Vielmehr wird bei einer Aufsummierung von Einzelveränderungen das zu bewältigende Problem- oder Aufgabenfeld schlicht im Umfang und nicht auch in dessen Komplexität erweitert.

3.4 Verwaltungsinterne Umsetzung von OGD

In den Interviews der qualitativen Untersuchungsphase stellte sich heraus, dass die OGD-Aktivitäten der Großstädte in sehr unterschiedliche Implementierungskontexte eingebettet sind. Dies zeigt sich auch in der standardisierten Befragung. Neben den Unterschieden hinsichtlich der Initialisierung der Befassung mit OGD zeigen sich auch uneinheitliche organisatorische Zuordnungen des Komplexes.

Im Wesentlichen werden auf der einen Seite ämterübergreifende Stellen bzw. Stabsstellen und auf der anderen Seite IT-Einheiten als zuständige Organisationseinheiten genannt, weiterhin aber auch die Ämter „Statistik und Stadtverwaltung“ sowie „Personal und Organisation“ (siehe Tabelle 1). Dabei ist nochmals auf den vielfach relativ neu aufgenommenen Umsetzungsprozess zu verweisen (in 6 von 15 antwortenden Kommunen erst seit 2015; siehe Abbildung 3), der in der vorliegenden Untersuchung nur als Momentaufnahme abgebildet wird.

Tabelle 1

Zuordnung von OGD zu einer Organisationseinheit

für OGD zuständige Organisationseinheit	Anzahl Kommunen
ämterübergreifend/Stabsstelle	7
IT	6
Statistik und Stadtverwaltung	2
Personal und Organisation	2
extern	1

Quelle: Eigene Befragung (n = 18).

3.5 Nutzung von internen und externen Ressourcen

3.5.1 Interne Ressourcen

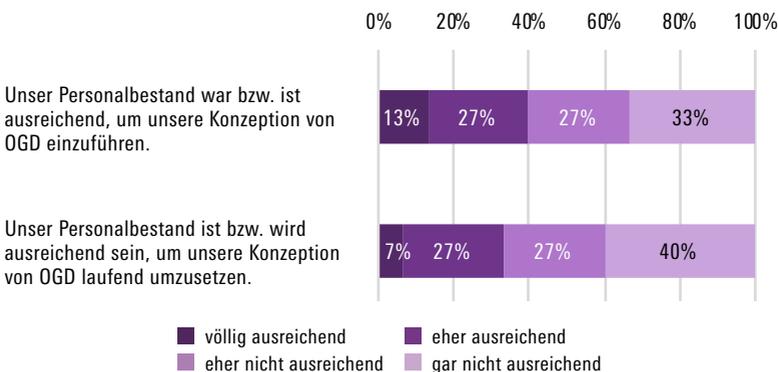
In den qualitativen Interviews wurde der Umsetzungs- und Realisierungserfolg als stark abhängig sowohl vom technischen Know-how als auch von der Ausstattung mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen eingeschätzt. Dies wurde in den Fragebogen aufgenommen.

Um mehr Informationen über den Personaleinsatz zu erhalten, wurden die Kommunen darum gebeten, eine Einschätzung über die Ressourcen vorzunehmen. Konkret wurde gefragt, ob der Personalbestand für die Einführung von OGD ausreichend war und ob er ausreichend sein wird, um die operative Umsetzung von OGD zu gewährleisten (Abbildung 8). Eine Mehrheit der teilnehmenden Kommunen betrachtet für beide Fälle den Personalbestand als nicht ausreichend.

Die an der standardisierten Befragung teilnehmenden Kommunen geben außerdem an, dass ihnen im Durchschnitt 1,8 Vollzeitäquivalente für die Umsetzung von OGD zur Verfügung stehen und dass es nur sehr wenige Neueinstellungen für die Umsetzung von OGD gegeben hat (nur zwei Kommunen berichteten von der Einrichtung einer zusätzlichen Stelle). Zugleich

Abbildung 8

Personalbestand für die Einführung und laufende Umsetzung von OGD

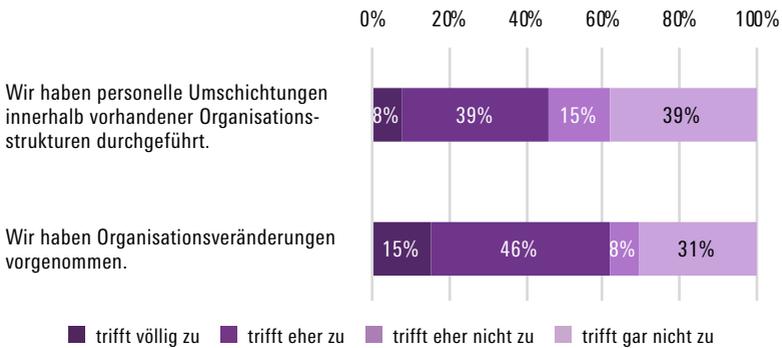


Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.

Quelle: Eigene Befragung (n = 15, 15).

Abbildung 9

Veränderungen innerhalb der Organisation zur Realisierung von OGD



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.

Quelle: Eigene Befragung (n = 13, 13).

geben sie an, dass im Mittelwert 1,3 Vollzeitäquivalente für die Umsetzung von OGD in den nächsten drei Jahren zusätzlich notwendig wären. Diese Angaben sind jedoch vorsichtig zu interpretieren, da sie nur als ein erster Eindruck im Hinblick auf zu erwartende Aufwendungen und voraussichtlichen Personaleinsatz verstanden werden dürfen.

Da man auf Mehrarbeit bzw. Mehrbelastung nicht nur über den Umfang der eingesetzten Personalstunden reagieren kann, sondern (wie aus den Interviews hervorgegangen war) auch über organisatorische und strukturelle Veränderungen, wurden die Kommunen danach befragt, wie mit den vorhandenen Personalressourcen OGD umgesetzt wurde. Insgesamt 8 von 13 Kommunen stimmen der Aussage zu, organisatorische Veränderungen vorgenommen zu haben (Abbildung 9). Sechs Kommunen haben eine Form von personellen Umschichtungen innerhalb vorhandener Organisationsstrukturen vorgenommen.

Die Bewertung der Ressourcen hängt auch stark damit zusammen, auf welche Art und Weise der Implementierungsprozess von OGD erfolgt. Generell muss man an dieser Stelle bereits darauf hinweisen, dass diese Einschätzungen im eklatanten Widerspruch zu den Annahmen des Gesetzgebers über den notwendigen Aufwand bei der Einführung von OGD stehen. Hierauf wird in Kapitel 6 noch einmal näher eingegangen.

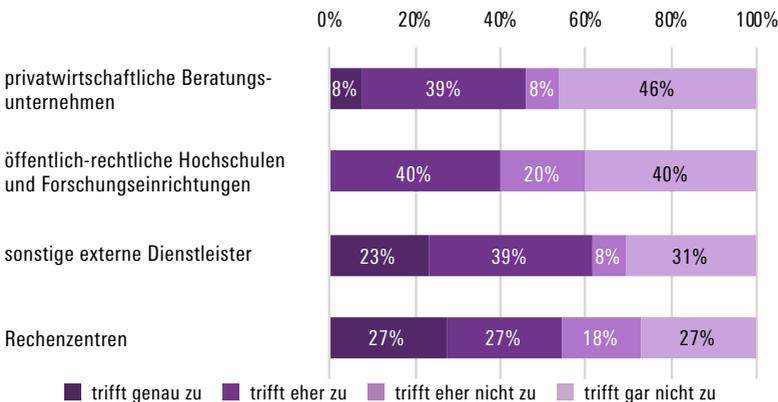
3.5.2 Externe Ressourcen

Da bei komplexen Change-Prozessen wie der Digitalisierung und der damit verbundenen Bereitstellung von OGD oftmals auf externe Beratung zurückgegriffen wird, wurde auch dieser Aspekt im Rahmen der Befragung angesprochen (Abbildung 10).

Die Antworten zeichnen kein einheitliches Bild. Auf externe Dienstleister wird eher selten zurückgegriffen. Wenn doch, so wird kaum auf das Angebot privatwirtschaftlicher Beratungsunternehmen oder von öffentlich-rechtlichen Hochschulen und Forschungseinrichtungen zurückgegriffen. Die Nutzung von öffentlich-rechtlichen Hochschulen kann dabei aber auch, wie eine offene Antwort andeutet, vereinzelt projektbezogen erfolgen. Externe Dienstleister werden besonders im Bereich der technischen Infrastruktur und der Hardware herangezogen. Hier greifen die Kommunen am häufigsten auf kommunale Rechenzentren oder auf sonstige Dienstleister zurück. In den offenen Antworten werden insbesondere kommunale IT-Dienstleister genannt, die für Bereitstellung, Pflege und Wartung technischer Infrastruktur zuständig sind. Vereinzelt handelt es sich auch um Beratungsunternehmen, die strategisch und operativ bei der Umsetzung von OGD unterstützen.

Abbildung 10

Nutzung von externen Dienstleistern zur Implementierung von OGD



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.

Quelle: Eigene Befragung (n = 13, 10, 13, 11).

4 ANGEBOTE UND NUTZUNG VON OGD

4.1 Umsetzung des Datenangebots

Die Implementierung von OGD verfolgt aus Sicht der Gesetzgeber auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene die Ziele Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltungen, Transparenzerhöhung und dadurch auch ein intensiviertes zivilgesellschaftliches Engagement sowie die Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle (Neugründungen und Integration in schon bestehende Geschäftsprozesse). Während im vorherigen Kapitel der Blick auf die organisatorische und prozesswirksame Integration von OGD in die Kommunalverwaltungen gerichtet war, geht es in diesem Kapitel um die bisherige Umsetzung von OGD in ein für die Nutzerinnen und Nutzer handhabbares Datenangebot.

Die qualitativen Interviews gaben deutliche Hinweise darauf, dass die anzusprechenden Nutzergruppen bisher keine großen Abrufzahlen erzeugten und deshalb auch keine strukturierenden Aussagen darüber abgeleitet werden können. Dieser Umstand führte aus Sicht der Interviewten bei den mit der Implementierung betrauten Dienststellen kaum zu Rückzugsreaktionen, sondern eher zu mehr und ausdifferenzierteren Formen des aktiven Angebots der Daten an potentielle Nutzerinnen und Nutzer (z.B. in Form von städtisch organisierten Hackathons).

4.2 Datenangebot und technische Bereitstellung

Das aktuell verfügbare Datenangebot ist aus Sicht vieler in der qualitativen Phase Befragter noch nicht in der Lage, die erwarteten Mehrwerte in den drei Zielbereichen zu realisieren. Insbesondere die flächendeckende Bereitstellung von Daten lässt stark zu wünschen übrig. Es gibt noch kaum Daten, die über alle Anbieterstädte hinweg die Vergleichbarkeit relevanter Informationen gewährleisten. Auch die Dateninhalte sind insgesamt noch zu uninteressant für zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzungen (K5; avancierte Großstadt). Die Erwartungen externer Akteure beziehen sich zudem oftmals auf Daten, die nicht aus dem Bestand von Kommunen kommen können, sondern aus dem anderer Gebietskörperschaften (z. B. Verkehrs- oder Echtzeitdaten).

Mehrere Kommunen wiesen in den Interviews auch darauf hin, dass die bereitgestellten Datenbestände in den möglichen Nutzerkreisen noch unbe-

kannt sein, dass also auch noch keine umfassenden Kenntnisse über deren Nutzung vorliegen können (z. B. K8; Pilotstadt). Das Beispiel einer ausländischen Kommune mit mehrjährigen Erfahrungen im Bereich OGD und mit Nutzergruppen, die bereits passende Applikationen entwickelt haben, weist deutlich darauf hin, dass der Erfolg nicht unbedingt nur an den Datenbeständen liegt. Obwohl dort keine Verkehrs-, Technik-, Geo- oder politisch sensiblen Daten bereitgestellt werden, gibt es dennoch nennenswerte Nutzungen (K7).

Eine Kommune (K8) zeigte an einem Fall prototypisch, wie zukünftige Nutzungen aussehen könnten. Die zunehmend extern nachgefragten Geodaten, die bisher mit erheblichem Arbeitsaufwand und gegen Kostenberechnung bereitgestellt wurden, sollen zukünftig als offene Daten erhältlich sein. Dadurch können mittelfristig Arbeitsaufwand und Kosten deutlich reduziert werden. Diese Einsparungen wiegen die entgehenden Gebühren mehr als auf, sodass per Saldo mit einer Effizienzsteigerung zu rechnen sei.

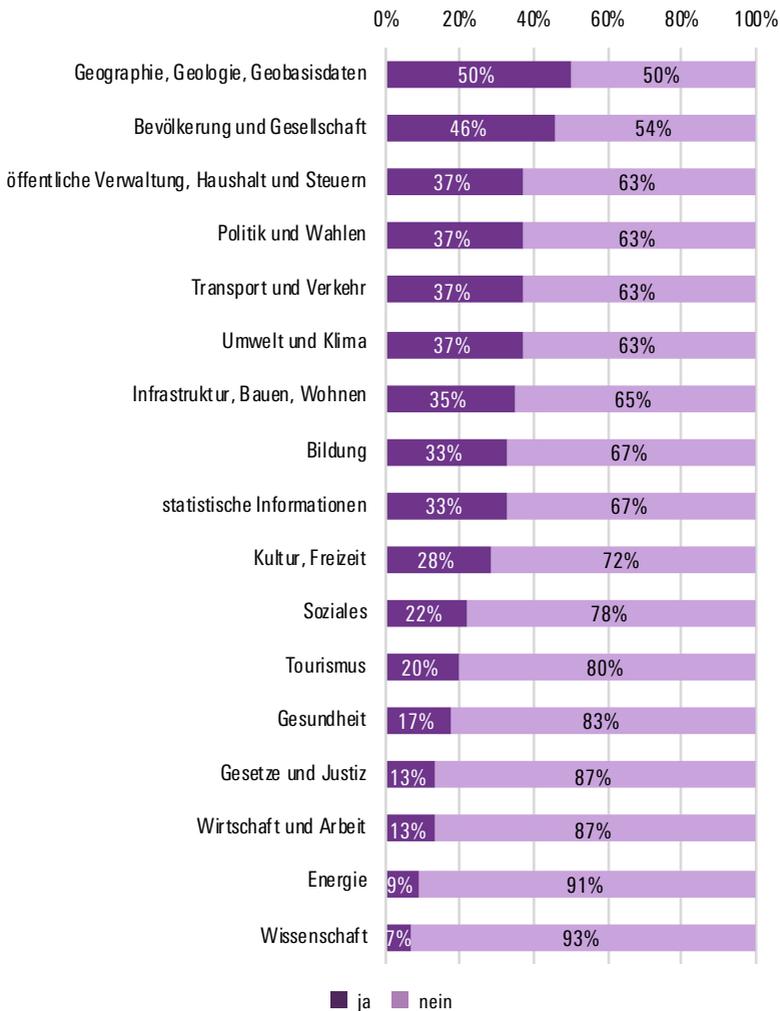
Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass trotz noch nicht ausreichender Flächendeckung und vielfach fehlender inhaltlicher Konsistenz über die Anbieter hinweg mittlerweile ein relativ breites Spektrum an Themen durch OGD abgedeckt wird. Die bereits veröffentlichten und die in nächster Zeit noch hinzukommenden Daten kommen mehrheitlich aus den Bereichen „Geographie, Geologie, Geobasisdaten“ und „Bevölkerung und Gesellschaft“. Danach folgen Strukturdaten der Kommunen, z. B. zu Haushalt, Politik, Verkehr, Umwelt und Infrastruktur (Abbildung 11).

Die Gestaltung und Bereitstellung eines OGD-Angebots wirft zwangsläufig auch die Frage auf, in welcher Form die Daten den internen und externen Nutzergruppen zur Verfügung gestellt werden können. Dies ist die sowohl technisch als auch organisatorisch zu beantwortende Frage danach, ob OGD zentral an einer Stelle zur Verfügung gestellt werden sollen oder ob die einzelnen Fachabteilungen dafür verantwortlich sein sollen (K8). In den Interviews zeigte sich, dass man ursprünglich hauptsächlich technische Probleme erwartete, die jedoch in der Praxis relativ einfach zu lösen waren und die „Entwicklung [...] weniger technisch verlaufen [ist], als [...] am Anfang gedacht“ (K5).

Die Neugestaltung der stadinternen Kommunikation zu OGD erwies sich dagegen als aufwendiger als anfänglich gedacht. Eine Kommune (K8) brachte dies auf den Punkt, indem sie darauf verwies, dass der eigentliche Aufwand der Umsetzung von OGD in der Entwicklung eines „holistischen“, d. h. alle städtischen Abteilungen einbeziehenden Konzepts lag. Die eigentliche Datenbereitstellung sei nicht problematisch gewesen, da die entsprechenden Daten bereits vorhanden waren:

Abbildung 11

Themenfelder, zu denen OGD bereits angeboten wird oder geplant ist



Anmerkung: Zustimmungende Antworten zu den Fragen „In welchen Themenfeldern gibt es bereits ein OGD-Angebot?“ und „In welchen Themenfeldern ist ein OGD-Angebot in den nächsten zwei Jahren geplant?“ wurden in dieser Darstellung zusammengefasst.

Quelle: Eigene Befragung (n = 23).

„Und dann haben wir gesagt, ohne vernünftiges Datenmanagement zu führen, können wir auch kein Open Data machen. Und das war auch der Vorteil bei uns, dass wir dieses DUVA-System hatten [...], dass wir schon einige Datensätze hatten, die auch Metadatenbeschreibung hatten und insofern war es für uns relativ einfach“ (K8).

Ähnlich äußert sich der Vertreter einer sehr aktiven Stadt:

„Ja, interne Abstimmung und dann halt ‚Doing‘ in der Dienststelle, die einfach dann halt sagt: ‚Wir holen da Datensätze raus, wir extrahieren das und wir stellen das zur Verfügung.‘ Also das Einspielen in das Portal, das ist das Kleinste. Erstmal Lokalisierung der Daten, d. h. was ist denn überhaupt interessant? Müssten wir ja einen Kriterienkatalog definieren [...] Was soll ich denn mit diesem Datensatz machen? Ich kann ja nichts verkaufen“ (K3).

Die weiteren in diesem Zusammenhang getroffenen Aussagen verweisen deutlich auf die Notwendigkeit organisatorischer Anpassungen in den Verwaltungen. Dies wird als besondere Herausforderung empfunden, weil der dazu notwendige „fachübergreifende Ansatz“ (K8) nicht nahtlos an die klassisch abteilungsbezogenen Prozessbeschreibungen sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten und Stellenbeschreibungen angebunden werden kann.

Eine solch gravierende Änderung in den Prozess- und Organisationsstrukturen kann kaum allein mit der Bereitstellung von OGD gerechtfertigt werden. Im Rahmen einer viel weitergehenden und OGD bzw. Open Government einschließenden kommunalen Digitalisierungsstrategie könnte diese Herausforderung indes aufgegriffen werden. Ohne ein solches Vorgehen müssen pragmatisch „eingebremste“ stadtindividuelle Lösungen des Organisationsproblems gefunden werden.

In den Gesprächen wurde ebenfalls deutlich, dass vor der Bereitstellung von Daten rechtssicher geklärt sein muss, welche Daten überhaupt in die Öffentlichkeit gehen dürfen und mit welchen Lizenzierungen dies verbunden ist. In einer Stadt (K9) wurde zudem darauf hingewiesen, dass ein Teil der Daten über die Jahre hinweg zwar die gleichen Variablenbezeichnungen hat, die Inhalte sich aber verändern (z. B. Daten aus dem Sozialbereich, die für den Finanzausgleich relevant sind). Um in solchen Fällen Missverständnisse bei den Nutzerinnen und Nutzern zu vermeiden, bedarf es einer sorgfältigen Dokumentation der Daten, was der ursprünglichen Intention einer mit wenig Aufwand verbundenen Bereitstellung unbearbeiteter Rohdaten entgegensteht.

Im Zusammenhang mit den obigen Aussagen wurde oftmals darauf aufmerksam gemacht, dass die bei der Implementierung von OGD anfallenden

Tabelle 2

Anzahl genutzter OGD-Portale

Anzahl Portale	Anzahl Kommunen
0	7
1	9
2	2
3	1
4	3
5	1

Quelle: Eigene Befragung (n = 23).

Arbeiten und der korrespondierende Zeitaufwand von den Interviewten, die in der Regel auch die in der jeweiligen Kommune damit betrauten Personen waren und deren Motivation von einem gewissen Enthusiasmus getragen wurde, nicht als besondere Belastung empfunden wurden. Sollte sich die Bereitstellung von OGD jedoch weiter ausdehnen, dann wird eine Umfangssteigerung und Intensivierung der dafür notwendigen Arbeiten erwartet.

Hinsichtlich der Bereitstellung von OGD wurden die Kommunen danach befragt, welche Portale und sonstige Formen der Bereitstellung sie nutzen. Die meisten der teilnehmenden Kommunen haben ein eigenes Datenportal zur Bereitstellung von OGD eingerichtet. Portale der EU oder anderweitige nationale und regionale Datenportale werden nur in geringem Umfang und in sehr unterschiedlicher Form genutzt. Während neun Kommunen nur ein (eigenes) Datenportal nutzen, verwenden vier Kommunen gleich vier oder fünf verschiedene Portale zur Bereitstellung ihrer entsprechenden Datenbestände (siehe Tabelle 2).

4.3 Nachfrage und Nutzung von OGD

Zu den Nutzergruppen von OGD konnten die in der qualitativen Phase befragten Personen keine konkreten Angaben machen, die Äußerungen hierzu blieben eher vage. Nur in wenigen Gesprächen wurden Akteure konkret benannt. Teilweise liegt dies auch daran, dass durch die verwaltungsaktive Be-

reitstellung von OGD weniger direkte Anfragen an die Kommunalverwaltungen gestellt werden müssen.

Schwerer wiegt jedoch, dass auf der Nachfrageseite zwar vereinzelt „kommerzielle Anbieter“ (K9), Einzelpersonen, Wissenschaftler und Studierende (K6), auftreten, aber ansonsten bisher nur geringes Interesse an OGD festzustellen ist; die „Nachfrage nach OGD [hält sich] in Grenzen“ (K9). Dies liegt nach Meinung der Gesprächspersonen auch daran, dass die bereitgestellten Datenbestände für die Nachfragenden nicht nutzbar sind und die für sie eigentlich interessanten Daten nicht durch die Kommune bereitgestellt werden können oder dürfen, z. B. Verkehrs- oder Sicherheitsdaten (K3, K11).

Ein zivilgesellschaftlicher Akteur aus Österreich weist darauf hin, dass die geringe Datennachfrage auch an den nicht flächendeckenden Beständen von OGD liegen könne (Z8). Andere zivilgesellschaftliche Akteure geben an, dass die Messung von wirtschaftlichen Effekten beispielsweise durch OGD-bedingte Neugründungen von Unternehmen schwierig sei. Man könne den daraus entstehenden Mehrwert nicht in messbaren Größen erfassen. Zudem entstehe Mehrwert nicht nur durch Neugründungen, sondern auch durch Nutzung seitens bestehender Wirtschaftsunternehmen (Z6).

Einige der Befragten sehen bisher keine Veränderungen hinsichtlich der Nutzung oder Nachfrage nach OGD: „Also die, die sich melden, haben sich früher auch schon gemeldet“ (K9) und daher hätte man auch kein konkretes Feedback von eventuell neu hinzugekommenen OGD-Nutzergruppen. Andere Kommunen stellten ein großes Interesse und eine rege Nachfrage unmittelbar nach der Einführung von OGD fest. Beides nahm jedoch tendenziell ab, momentan zeige sich nur noch ein geringes Interesse an den Daten (K5, K1).²⁹

Die Schwierigkeit, Abrufzahlen zu bewerten oder überhaupt erst zu erhalten, liegt auch darin begründet, dass diese für einen Teil der befragten Kommunen keine Relevanz besitzen und sie deshalb nicht erfasst werden. Die Zielsetzungen der Umsetzung von OGD sind in diesen Kommunen anders motiviert (K6). Sie orientieren sich z. B. an der Imagepflege als „moderne Stadt“ oder sehen die Umsetzung von OGD vor allem als (politische) „Haltnungsfrage“, sodass die Nutzung von Kennzahlen irrelevant sei (K5). In diesem Fall sollen umfangreiche OGD-Bestände Transparenz signalisieren und den Bürgern zeigen, dass alle gesammelten und veröffentlichungsfähigen Daten grundsätzlich ihnen gehören und zur Verfügung gestellt werden müssen (K11).

29 Hieraus folgt die Argumentation, dass für einen stärkeren Effekt von OGD das Angebot auch stärker beworben werden muss.

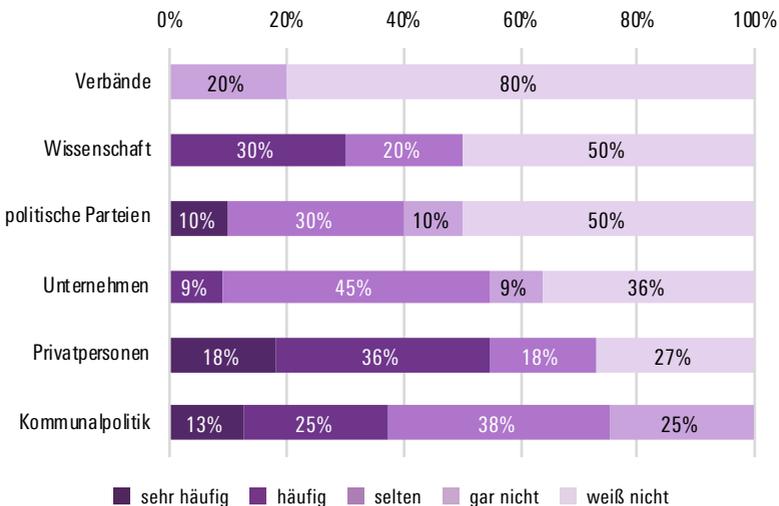
Insofern erhalten bei den Gesprächspersonen Indikatoren zur Bewertung der Nutzung nur einen untergeordneten Stellenwert. Vereinzelt werden diese Indikatoren dennoch herangezogen, um die Wirkung von OGD zu bewerten:

„Wie gesagt, die Zugriffszahlen sind minimal auf dem Webserver. Also von daher sieht man ja auch [...] es fehlt auch die Nachfrage. Der Druck der Bürgerschaft. Und die Bürgerschaft, die sagt, ‚Hey, wir wollen da aber Daten‘ [...], das habe ich in keinem Fall“ (K3).

Eine Kommune nutzt OGD intensiv, um Prozesse der Bürgerbeteiligung zu unterstützen, und stellt dabei eine steigende Beteiligung fest (K8). Zwar gebe es nur drei bis vier spezifische Anfragen zu Datensätzen, aber das Datenportal, auf dem OGD zur Verfügung gestellt werden, zeige hohe Zugriffszahlen. Diese resultieren stark aus wissenschaftlichen Arbeiten für die zahlreichen Lehr- und Forschungseinrichtungen in der Kommune (K8). Vereinzelt wird von spezifischen Anfragen aus der Wirtschaft nach OGD berichtet. [Abbildung 12](#) zeigt die Ergebnisse der standardisierten Befragung, die dieses Bild widerspiegeln.

Abbildung 12

Nutzung von OGD nach Akteursgruppen



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.
Quelle: Eigene Befragung (n = 10, 10, 10, 11, 11, 11).

Trotz insgesamt nur vereinzelter Aussagen zur Nutzung durch die unterschiedlichen Akteure kann dennoch festgehalten werden, dass Nutzerinnen und Nutzer vorwiegend aus der Kommunalpolitik und der Verwaltung selbst kommen oder Privatpersonen sind. In den Interviews des qualitativen Teils wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob die einzelnen Bürgerinnen und Bürger überhaupt die richtige Zielgruppe für OGD seien oder ob sich diese Daten nicht eher für organisierte Externe und die Verwaltung selbst eignen würden. Von den Interviewten werden eher aufzählend denn analytisch u. a. genannt: Normalbürger, Start-ups, Entwickler, freie Programmierer, App-Entwickler, Journalisten, Fachwissenschaftler und NGOs. In einer Stadt wird insbesondere bei NGOs nur ein geringes Interesse beobachtet (K4).

„Ich denke, dass das auch nochmal die Verwaltung selber ist. Also über die föderalen Wege hinweg, halte ich es schon für sehr interessant, dort Daten zu verwenden und dann schon hier auch Leute, die sich mit Daten auskennen, die Daten-Journalismus machen oder eben die Daten veredeln für wirtschaftliche Zwecke“ (K2).

„Da sind die meisten vom universitären oder wissenschaftlichen Bereich. Aber das ist auch zu erwarten, weil der Bürger muss auch gewisse Kompetenzen vorweisen, um überhaupt damit zu arbeiten, das ist nicht der Fall“ (K8).

Ein Grund für die geringe Nachfrage nach OGD liegt in der z. T. sehr hohen Komplexität der Daten, die auf den ersten Blick nicht zu erkennen ist. Hinzu kommt, dass sie zur Nutzung erst in Auswertungsprogramme übertragen werden müssen und dies insbesondere für Ungeübte eine hohe Hürde darstellt. In Summe bedeutet das in vielen Fällen einen hohen Einarbeitungsaufwand, der den potentiellen Nutzerinnen und Nutzern zu weit geht (K10).

Daher stellt sich auch die grundsätzliche Frage, ob OGD überhaupt für den „Normalbürger“ interessant sei (K6) oder ob nicht vielmehr andere Nutzergruppen die Hauptadressaten von OGD wären. Damit verbunden ist auch die Frage, ob nicht für bestimmte nichtprofessionelle Nutzergruppen speziell bearbeitete Daten sinnvoller wären als Rohdaten, die möglicherweise erst noch aufbereitet werden müssen:

„Es kommt aber auf Dauer wahrscheinlich auch so ein Reflex zurück ‚die Daten nützen mir so nichts, ich brauch die noch in einer anderen Aufbereitungsform‘ und Rohdaten dürfen Sie nicht zur Verfügung stellen, d. h. wenn die rausgehen, müssen Sie sie bearbeiten, damit sie rausgehen können. Wenn überhaupt nach Außen gehen dürfen“ (K9).

Die Einschätzungen der Nutzerfähigkeiten, die sich aus den Interviews ergeben, sind nicht einheitlich. Es zeigt sich jedoch auch hier, dass bei der Umset-

zung von OGD vor allem die technischen Konzepte und die Umsetzungsstrategien im Fokus standen, der Nutzungsgedanke hingegen stark vernachlässigt wurde (K2). Dies ist insofern verwunderlich, als den einführenden Kommunen durchaus bewusst war, dass der Mehrwert durch OGD erst durch die breite Nutzung der Daten entsteht und nicht bereits durch deren Bereitstellung (K8). Aus diesem Grund besteht aus Sicht der Anbieter die Notwendigkeit, den potentiellen Nutzergruppen die Vorteilhaftigkeit der Datenanalyse aufzuzeigen (K8).

Im quantitativen Teil zeigt sich bei der Frage nach den An- und Nachfragen durch interne und externe Nutzergruppen vor allem, dass die Zufriedenheit mit den bereitgestellten Daten bei verwaltungsinternen Nutzergruppen etwas höher ist als bei externen Nutzergruppen. Dies liegt u. a. an der relativ guten Vertrautheit der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter mit den Sachverhalten, die den Daten zugrunde liegen. Die teilnehmenden Kommunen geben in der Befragung an, in den letzten drei Jahren eine erhebliche Nachfrageausdehnung durch externe Nutzergruppen festzustellen. Dies kann jedoch als Basiseffekt interpretiert werden, insbesondere, weil in einem Teil der Interviews von nur geringem Interesse an den Daten gesprochen wird. Nur bei wenigen der teilnehmenden Kommunen ist die Anzahl der Anfragen geringer geworden oder gleichgeblieben.

Als wichtigste, wenngleich nicht besonders große externe Nutzergruppe von OGD wird dabei die jeweilige (Fach-)Community vor Ort angesehen. Mit dieser findet ein enger Austausch statt, um Daten bereitzustellen, die deren Bedürfnissen entsprechen und daher auch genutzt werden. Diesen Akteuren müsse man dabei auf Augenhöhe begegnen (K6).

Der Vergleichsfall einer größeren Kommune in Österreich, in der bereits 300 Datensätze veröffentlicht sind, die in 200 Applikationen verwendet werden, zeigt als Kontrastbeispiel, wie durch ein geeignetes Datenangebot eine weitergehende sinnvolle Nachfrage nach OGD entstehen kann. Mittlerweile existiert dort auch ein Portal für Unternehmensdaten oder lokale Institutionen (z. B. Vereine). Hier wurde der Austausch mit der Fachcommunity aktiv gesucht, um zu eruieren, welche Daten bereitgestellt werden sollen.

5 INTERNE ORGANISATION UND QUALIFIZIERUNG

5.1 Anpassungsbedarf im Kontext von OGD und Digitalisierung

Bei der Vorbereitung und im Rahmen der bisherigen Implementierung von OGD wurde weder vom Gesetzgeber, noch in der einflussreichen – vornehmlich angelsächsischen – Literatur erwähnt, dass damit einhergehend umfangreiche Weiterqualifizierungen für die involvierten Beschäftigten notwendig werden. Allenfalls wurde unverbindlich auf „kulturelle“ Anpassungsprozesse hingewiesen (von Lucke/Geiger 2010, S. 25 ff.; Ubaldi 2013, S. 35 ff.). Dies ist insofern verständlich, als OGD als prozessproduzierte Daten gesehen wurden und es aus dieser Sicht nur um eine „aufwandsneutrale“ unmittelbare Publikation unbearbeiteter Daten in maschinenlesbarer Form geht.

Folgerichtig wurde daher auch nicht auf eventuell notwendige Aufbereitungen der Daten, auf Abstimmungen zwischen den Datenlieferanten der Gebietskörperschaften, auf Wirkungen sich verändernder Arbeitsprozesse oder auf notwendig werdende Rückkopplungen mit den Nutzerinnen und Nutzern der Daten eingegangen. Insbesondere die vom Gesetzgeber vielfach als wünschenswert hervorgehobene Mitwirkung von Bürgern, Zivilgesellschaft und Wirtschaft an der Verwaltung findet danach keinen Niederschlag in einer Anpassung der Beschäftigtenzahl oder in deren Qualifizierung.

Wie bereits in [Kapitel 2](#) ausgeführt, verbindet die EU mit der Einführung von OGD das Ziel der Förderung von Mitwirkungsformen externer Akteure an der Verwaltungstätigkeit. Hierfür werden Begriffe wie „co-production“, „hybrid organisations“ oder „we-government“ verwendet (u.a. European Commission 2013, S. 11). Begründet wird dies mit der Hoffnung auf erkennbar hilfreiche Beiträge von Außenstehenden zum Verwaltungshandeln. Die Eröffnung dieser Optionen soll aber nicht nur die Identifikation mit dem Gemeinwesen unterstützen, sondern zugleich auch Effizienzsteigerungen in der Verwaltung bewirken.

In unterschiedlichen Ausprägungen finden sich diese Erwartungen auch bei den zuständigen Bundesministerien; so z. B. wenn es zur Begründung des geänderten E-Government-Gesetzes heißt, dass „diese sogenannten offenen Daten [...] die Chance auf mehr Teilhabe interessierter Bürgerinnen und Bürger und eine intensivere Zusammenarbeit der Behörden mit diesen“ eröffnen (BMI 2017b). In den einschlägigen Dokumenten finden sich jedoch

keine näheren Überlegungen dazu, wie die Einbindung der verschiedenen Akteursgruppen (Zivilgesellschaft, einzelne Bürger und Bürgerinnen, privatwirtschaftliche Unternehmen) erfolgen soll.

Dementsprechend bleiben die mit den neuen Beteiligungsformen notwendig werdenden Änderungen der Prozessbeschreibungen und der internen Organisation unerwähnt. Wirkungen auf die Arbeitsbelastung oder die Qualifizierung finden keine oder nur eine auf technische Anpassungserfordernisse reduzierte Erwähnung (u.a. Europäische Kommission 2010b, S. 30 ff.; siehe hierzu auch [Abschnitt 1.1](#) zu den einschlägigen politischen Programmen der EU).

Die im Zusammenhang mit Digitalisierung auftretenden Themen bei der Einführung von OGD (siehe auch [Abschnitt 2.2](#)) können grob in drei Bereiche eingeteilt werden:

- Technik
- Organisation und Prozesse
- Arbeitsbeziehungen

In jedem dieser Bereiche ergeben sich wichtige Auswirkungen auf die Qualifikation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Aber es muss auch beachtet werden, dass die Grenzen zwischen den Bereichen zunehmend verwischen und neue Formen von Qualifikation erfordern (siehe auch Hochmuth/Mangold 2019c; 2020). So sind z. B. die technischen Aspekte in weiten Bereichen ein integraler Bestandteil der eigentlichen Verwaltungstätigkeiten geworden und es gilt, neue Fachgrenzen zu ziehen zwischen den verwaltungsmäßigen Fachprozessen und den technischen bzw. den integrierenden Prozessen.

Neben den neuen Formen und Inhaltsabgrenzungen gilt es noch einen weiteren Aspekt zu beachten. Die Lerninhalte verändern sich in kürzeren Zeiträumen als dies früher der Fall war. Sowohl im privaten wie im öffentlichen Sektor geschieht dies durch Personalaustausch und durch Weiterbildung vorhandenen Personals. Während privatwirtschaftlich ein betriebswirtschaftliches Optimum beider Reaktionsformen gefunden werden kann, ist dies in der öffentlichen Verwaltung nur eingeschränkt möglich, da hier betriebsbedingte Kündigungen nicht möglich sind.

Aus diesem Grund muss im öffentlichen Sektor, in dem nur bei freierwerbenden oder neu geschaffenen³⁰ Stellen Qualifikation von außen hinzugefügt werden kann, ein viel stärkeres Gewicht auf entsprechende Weiterbildung

³⁰ Was aufgrund der Finanzlage der öffentlichen Körperschaften kaum möglich ist.

gelegt werden. Zusätzliches Personal sollte vor dem Hintergrund der absehbaren und politisch gewünschten Veränderungen sowohl über ein besonders hohes Maß an IT-technischen als auch über ein hohes Maß an kommunikativen Fähigkeiten verfügen. Zusätzlich ist mit einer Erweiterung des Bedarfs an Spezialkenntnissen in den IT-Abteilungen zu rechnen.

Vor einer näheren Darstellung der empirischen Ergebnisse zur Qualifizierung im Zusammenhang mit OGD muss auf eine Diskrepanz zwischen einem unmittelbar wahrgenommenen und einem absehbar notwendigen Qualifizierungsbedarf hingewiesen werden. Die Ergebnisse der quantitativen Untersuchung zeigen gegenwärtig keinen relevanten Qualifizierungsbedarf im Hinblick auf die Einführung von OGD; allenfalls im technischen Bereich scheint ein solcher zu bestehen.

Analysiert man jedoch die genauen Bedingungen des von den Gesetzgebern sowie den politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren geforderten zukünftigen Verwaltungshandelns, dann können die daraus resultierenden Folgen ohne markante Weiterqualifizierung und ggf. sogar Stellenausbau nicht bewältigt werden. Da sich die Kommunen jedoch insgesamt – bei gleichzeitig hoher Heterogenität ihrer Herangehensweisen – in einem noch nicht sehr weit fortgeschrittenen Stadium der durch die Bereitstellung von OGD in Gang gesetzten Veränderungen befinden, ist dieser Bedarf noch nicht sichtbar. Diese Problematik wird am Ende dieses Themenbereichs „Qualifizierung und Arbeitsbelastung“ nochmals aufgegriffen und vertieft.

Die jeweiligen Stadien der Umsetzung von OGD in den Kommunen ergeben insgesamt ein sehr heterogenes Bild (siehe Kapitel 3). Jedoch wird selbst in jenen Kommunen, die sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt und mit besonders hohem Engagement mit dieser Thematik innerhalb der Verwaltung beschäftigten, von einem geringen Anpassungsbedarf hinsichtlich der Qualifikation der Beschäftigten ausgegangen. OGD wird danach mehr oder weniger auf eine schlichte „Publikation“ von ohnehin bereits verfügbarem Datenmaterial reduziert, mit kaum relevanten Auswirkungen auf die Tätigkeiten und Qualifikationsvoraussetzungen.

„Wir haben dann mit Entscheidung des Verwaltungsvorstandes über das Intranet alle Beschäftigten informiert und auch in Fachbereichsleitersitzungen darüber berichtet. Die Arbeitnehmervertretung ist nicht einbezogen worden, weil ich damals nicht empfunden habe, dass das ein Thema ist für die Arbeitnehmervertretung. Es ging im Kern ja nur um, ich sag mal, Punkte in der Bereitstellung von Information, ähnlich wie es auf unserer Webseite ja schon Usus ist. Ob ich einen Haushaltsplan als PDF kriege, oder als XML ist quasi aus meiner Sicht derselbe Vorgang, deswegen hat sich jetzt hier ... auch bei

dem Umfang der Datenbereitstellung, wir haben jetzt in viereinhalb Jahren nicht mal 300 Datensätze zur Verfügung gestellt. Das ist ein relativ schleicher Prozess“ (K6).

Die im genannten Interview anwesende Personalrätin stimmte dieser Beurteilung explizit zu, wie auch insgesamt die Arbeitnehmervertretungen keine relevanten Veränderungen durch OGD für die Beschäftigten mutmaßen, entsprechend auch nicht für den Themenbereich Qualifizierung. OGD könne daher, so das Urteil eines weiteren Repräsentanten einer besonders avancierten Kommune, mit einer soliden und auf Projektmanagement ausgerichteten Verwaltungsausbildung umgesetzt werden.

„Jemand muss primär projektorganisatorische Fähigkeiten mitbringen. Die technischen Probleme lösen wir im Haus mit den bestehenden Fähigkeiten, die wir haben. Beziehungsweise mit Dienstleistern und im Endeffekt brauchen wir auch den einzelnen Sachbearbeiter in den Fachämtern nicht speziell zu qualifizieren, weil die Daten praktisch aus dem Hintergrund direkt abfließen. Also ob jemand an einem Fachverfahren arbeitet und einen Geodatenstand füllt oder erstellt, derjenige muss sich keine Gedanken darüber machen, was daraus mit Open Data wird, das passiert praktisch, soll automatisiert werden“ (K5).

Auch in den von Kommunen entworfenen Digitalisierungsstrategien scheint der Themenkomplex der qualifikatorischen Anpassung des Personals relativ nachrangig zu sein (siehe [Abbildung 7](#)).

Die durch eine breite Umsetzung von OGD und eine vermehrte externe Nachfrage von OGD induzierten Prozesse werden nicht antizipiert, vielmehr richtet sich der Blick auf technisch-organisatorische Anpassungen, wie sie bei anderen, vermeintlich vergleichbaren Aufgabenstellungen vorgenommen wurden. Auch die mittelfristigen Wirkungen auf Arbeitsabläufe, Zuständigkeiten und Qualifikation, die sich aus einer verstärkten internen Nachfrage nach Daten ergeben, befinden sich offenkundig nicht im Horizont der Aufmerksamkeit. Dies ist insofern verwunderlich, als die Befragten durchaus von einer regen Nutzung der Daten innerhalb der Verwaltung berichten und diese interne Nutzung als einen wesentlichen Bestandteil der gegenwärtigen OGD-Nutzung sehen.

5.2 Stand und zukünftiger Bedarf an Qualifikationen im Kontext von OGD

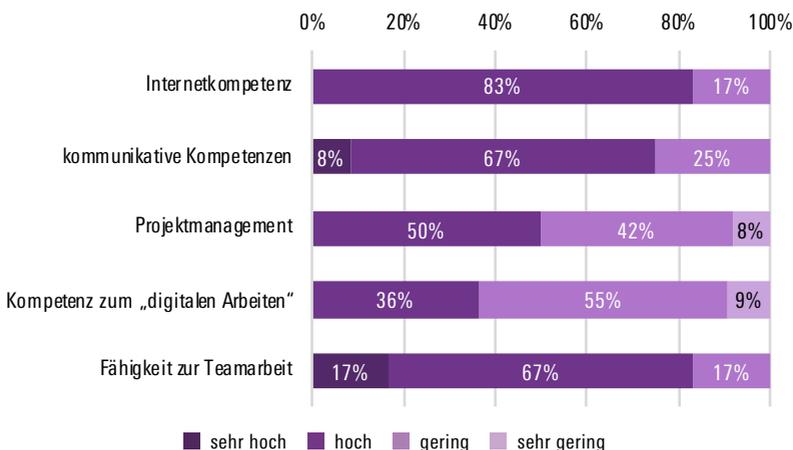
Auch die Ergebnisse der standardisierten Befragung zu den im Hinblick auf die Einführung von OGD vorhandenen und noch zu schaffenden Kompeten-

zen der Beschäftigten (Abbildungen 13 und Abbildung 14) bestätigen die oben schon beschriebene Sichtweise, dass es sich primär um eine technische Problemstellung handelt. Die Auswertung der Ist-Situation zeigt, dass insbesondere die Kompetenz zum „digitalen Arbeiten“ als „sehr gering“ oder „gering“ eingeschätzt wird. Die Fähigkeit zur Teamarbeit, die kommunikativen Kompetenzen und die „Internetkompetenz“ sind nach Aussage der meisten beteiligten Städte bereits in mindestens hohem Maße vorhanden.

Die Sichtweise auf OGD als einer vorrangig technischen Angelegenheit bei gleichzeitig diagnostizierten Defiziten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich des „digitalen Arbeitens“ führt folgerichtig dazu, dass sowohl die Gesprächspersonen in den qualitativen Interviews als auch die an der Umfrage teilnehmenden Kommunen auf die Frage nach Kompetenzen, die für die Umsetzung von OGD bei den Beschäftigten verbessert werden müssen, insbesondere die Stärkung der Kompetenz zum „digitalen Arbeiten“ nennen. Zugleich wird Verbesserungsbedarf für die Umsetzung von OGD im Bereich der Team- und Projektmanagementkompetenz genannt. Jedoch zeigt sich hier kein eindeutiges Bild, ob diese noch weiter gestärkt werden müssen oder nicht.

Abbildung 13

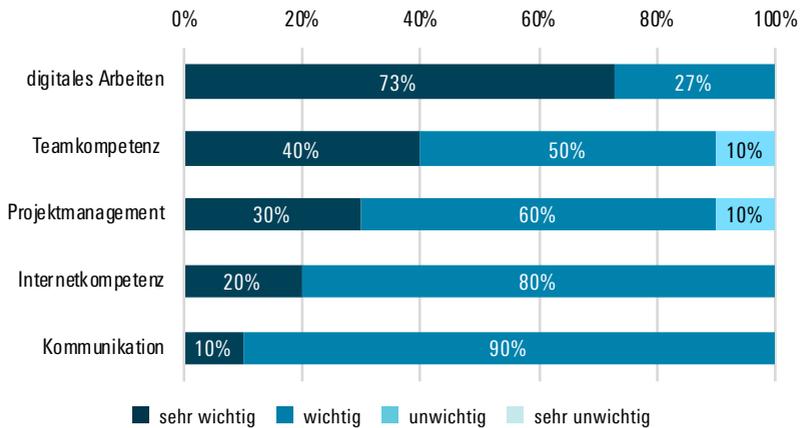
Bewertung der Kompetenzen der Beschäftigten



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.

Quelle: Eigene Befragung (n = 12, 12, 12, 11, 12).

Abbildung 14

Bedarf an Verbesserung von Kompetenzen bei den Beschäftigten

Quelle: Eigene Befragung (n = 11, 10, 10, 10, 10).

Der Themenkomplex Qualifizierung/Kompetenzen wird im Befragungsteil durch die Frage nach den von den Kommunen ausgehenden Qualifizierungsangeboten im Bereich OGD abgerundet. Es zeigt sich, dass es nur bei wenigen Kommunen ein solch spezifisches Angebot gibt, die meisten der befragten Kommunen haben dies nicht.

5.3 Arbeitsbelastung oder -entlastung durch OGD?

Die Wahrnehmungen im Themenbereich der Qualifizierung decken sich weitgehend mit denen im Bereich der Arbeitsbelastung: Auf die Frage, wie sich infolge der Einführung von OGD die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden allgemein entwickelt hat, haben elf der teilnehmenden Kommunen geantwortet. In vier Kommunen wurde die Arbeitsbelastung als „gleichbleibend“ eingeschätzt, während in einer Kommune ein Rückgang angegeben wurde, und in zwei Kommunen ein Anstieg. In vier der antwortenden Kommunen wurde die in dem Fall vorhandene Kategorie „weiß nicht“ gewählt. Möglicherweise können viele Kommunen angesichts der noch nicht sehr umfangreichen Implementierung nur schwer Auskunft geben.

Aus den Interviews wird deutlich, dass der unterschiedliche Entwicklungsstand der Kommunen hinsichtlich der Umsetzung von OGD und die uneinheitliche organisatorische Eingliederung in die bestehenden Verwaltungsstrukturen zu einer großen Spannweite an Einschätzungen führen. In fast jeder der in diesem Teil der Untersuchung befragten Städte liegt ein sehr eigenständiges, nur teilweise mit anderen Kommunen übereinstimmendes Einführungssetting vor. Entsprechend uneinheitlich fallen die Aussagen zur durch OGD entstehenden Arbeitsbelastung aus.

Als Muster zieht sich jedoch durch die Interviews, dass zumindest in der Einführungsphase interessierte einzelne Beschäftigte das Thema OGD betreuen und dafür eine Intensivierung der Arbeit und eine zeitliche Mehrbelastung bereitwillig in Kauf nehmen. Dieses besondere Engagement hilft zwar zunächst bei der Bewältigung der Anforderungen, kann jedoch nach der Einführung und bei eventuellen Ausweitungen des OGD-Bereichs bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht eingefordert werden. Stattdessen werden künftig geregelte Formen der Abdeckung des Mehraufwands gefunden werden müssen.

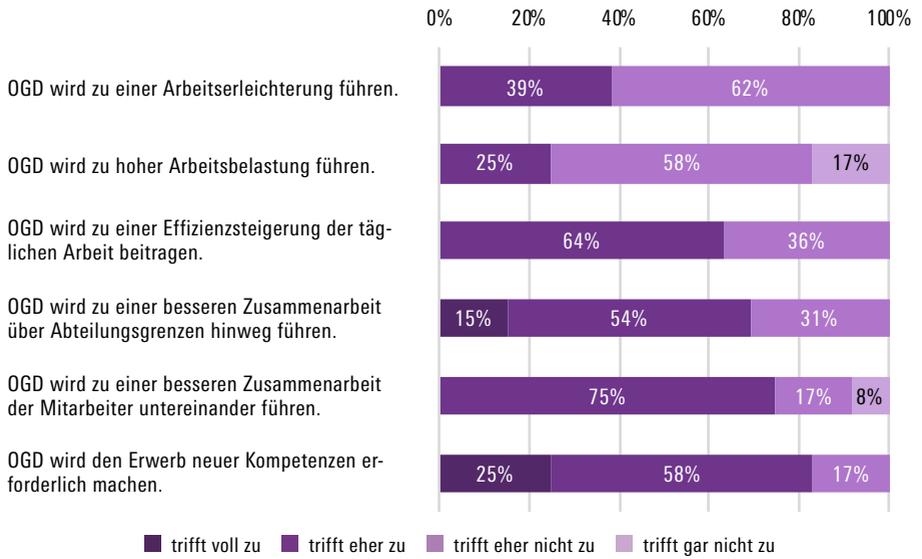
Im Zusammenhang mit der Frage zur allgemeinen Arbeitsbelastung und insbesondere zur Erwartung bezüglich der langfristigen Auswirkungen von OGD auf die Beschäftigten ([Abbildung 15](#)) lässt sich vermuten, dass mit der Einführung von OGD merkliche Veränderungen für die Beschäftigten auftreten werden.

Von 13 Kommunen, die geantwortet haben, sehen fünf durch OGD Arbeiterleichterungen für die Beschäftigten, während zugleich drei von zwölf Kommunen gestiegene Arbeitsanforderungen wahrnehmen (jeweils „trifft eher zu“). Dies erscheint zunächst widersprüchlich. Zieht man die Ergebnisse der qualitativen Analyse hinzu, kann man dies so interpretieren, dass sich die Aussagen auf die unterschiedlichen Phasen der Implementierung beziehen.

In der noch recht langen Übergangsphase bis zur endgültigen Etablierung des Instruments OGD sind erhebliche zusätzliche Leistungen zu erbringen, im späteren Regelbetrieb dürfen dann jedoch Arbeiterleichterungen erwartet werden. Die anfänglichen Mehrbelastungen entstehen im Wesentlichen durch die Strukturierung und Beschreibung der Daten, die aktuell unterschiedlich dokumentiert sind und teilweise redundant in unterschiedlichen Dateien vorliegen.

Insgesamt erwarten die Kommunen Vorteile durch die Einführung von OGD, weil sich in deren Folge die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Abteilung verbessern. Dies wiederum bietet die

Langfristige Auswirkungen von OGD auf die Beschäftigten



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.
 Quelle: Eigene Befragung (n = 13, 12, 11, 13, 12, 12).

Grundlage für Effizienzgewinne. Allerdings steigen dadurch auch die Anforderungen an die Kompetenzen der Beschäftigten.

Das stimmt mit Aussagen in den Interviews überein, dass mit der Einführung von OGD Veränderungen für die Beschäftigten im Arbeitsalltag erwartet werden und dementsprechend der Erwerb neuer Kompetenzen und Qualifikationen notwendig wird. Im aktuellen Implementierungsstand sieht man das (stark eigenmotivierte) Personal noch als hinreichend qualifiziert an. Zusätzlichen Bedarf an Weiterbildung erwartet man in allen drei oben genannten Bereichen: in der Technik, bei den Organisationsstrukturen und Prozessbeschreibungen sowie bei den neu entstehenden Arbeitsbeziehungen.

Was jedoch weder im quantitativen noch im qualitativen Teil der Untersuchung deutlich wird, ist die zukünftig zu erwartende Belastung, die sich durch die beschleunigte bzw. erweiterte Implementierung von OGD und den damit verbundenen neuen Außenbeziehungen ergibt (siehe dazu [Kapitel 6](#)).

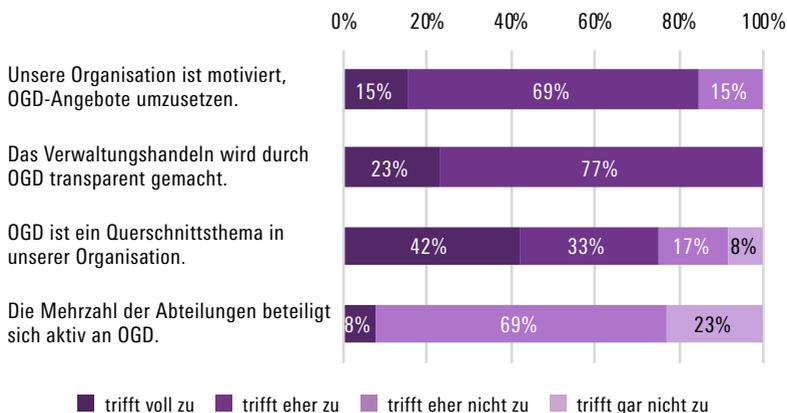
Durchweg positiv sind die Erwartungen hinsichtlich einer Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Organisationseinheiten. Aus diesen Verbesserungen ergibt sich dann auch die berechtigte Hoffnung auf Effizienzsteigerungen. Die möglichen Belastungen können auch davon abhängen, inwieweit die jeweiligen Verwaltungen selbst motiviert sind, OGD umzusetzen. Um hierüber Erkenntnisse zu erhalten, wurden den befragten Kommunen die in **Abbildung 16** dargestellten Aussagen vorgelegt, die diese bewerten sollten.

Deutlich wird, dass die Beschäftigten der Einführung von OGD und den damit verbundenen Zielen generell positiv gegenüberstehen und sich dies in der Bereitschaft zur Mitwirkung ausdrückt. So gibt die Mehrheit der Kommunen an, dass sie bestrebt seien, OGD-Angebote umzusetzen und das Verwaltungshandeln durch OGD transparent zu machen. Hinsichtlich der innerorganisatorischen Umsetzung von OGD setzt die Mehrheit der Kommunen OGD als Querschnittsthema um, wenngleich sich zeigt, dass sich die Mehrzahl der Abteilungen bislang noch nicht aktiv am OGD-Implementierungsprozess beteiligt.

Aus den Interviews ergibt sich, dass dieses Verhalten keine Verweigerung darstellt, sondern nur zum Ausdruck bringt, dass der aktuelle Stand der Im-

Abbildung 16

Bewertung des Engagements für OGD



Quelle: Eigene Befragung (n = 13, 13, 12, 13).

plementierung und die Beschränktheit der Ressourcen vielen Abteilungen eine aktive Mitarbeit noch nicht ermöglicht. OGD wird bislang vor allem in einzelnen Abteilungen und von besonders engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umgesetzt. Für diese entsteht zwar eine hohe Arbeitsbelastung, sie selbst sehen sich jedoch als eine Art „Early Adopter“, die eine hohe Eigenmotivation mitbringen und in der Mehrarbeit Selbstbestätigung finden. Dieser Enthusiasmus konnte in der quantitativen Untersuchung nicht thematisiert werden, findet sich aber eindeutig in den Interviews.

Das weitverbreitete Verständnis, OGD als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern, legt zunächst nahe, dass sich die Mehrarbeit auf viele Schultern verteilen wird und die Bereitstellung der Daten in Zukunft integraler Bestandteil der alltäglichen Arbeit sein wird. Auf den zweiten Blick – der sich in einigen Interviews auf Nachfrage ergibt – zeigt sich jedoch, dass dies nur auf die ursprüngliche, prozessproduzierte Datengenerierung und dann primär auf die verwaltungsinterne Effizienzwirkung bezieht. Die zu erwartenden Kommunikationsbeziehungen mit den externen Nutzerinnen und Nutzern aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft bleiben momentan noch weitgehend ausgeblendet.

6 BEWERTUNG VON OGD UND SZENARIEN DER WEITEREN ENTWICKLUNG

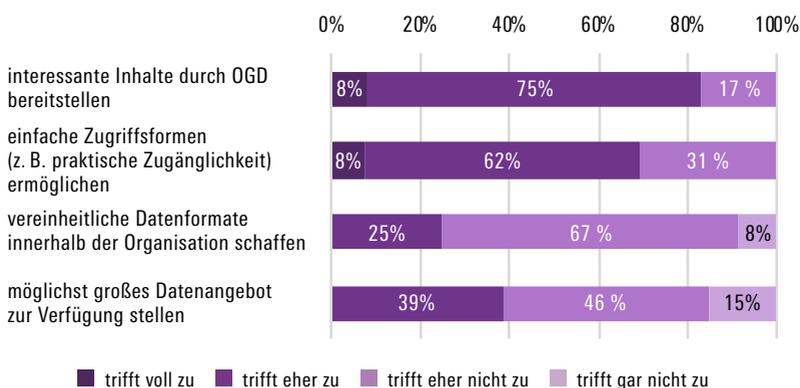
6.1 Bewertung der bisherigen Umsetzung von OGD durch die Akteure

Ein zentraler Punkt der Befragungen in beiden Phasen war die Einschätzung des Realisierungsgrades der Bereitstellung von Datenbeständen. Insbesondere die Bereitstellung interessanter Inhalte und deren einfache Zugänglichkeit werden von der Mehrheit an der Befragung teilnehmenden Kommunen als prinzipiell erreicht bewertet, wenngleich dabei auch noch Verbesserungspotenzial besteht (Abbildung 17).

In den Expertengesprächen wurde diese allgemeine Einschätzung differenziert. So wurde thematisiert, wie Zugänglichkeit zu erreichen ist, z. B. primär durch leichteren Zugriff auf die Datenquellen oder durch mehr und bessere Erläuterungen zu den Daten. Ersteres wird nicht als technisches Problem der Verwaltungen erachtet („Also das Einspielen in das Portal, das ist das Kleinste.“ – K3), sondern eher als Problem der Auffindbarkeit der Datenbestände im Netz.

Abbildung 17

Zielerreichung bei der Bereitstellung von Datenbeständen

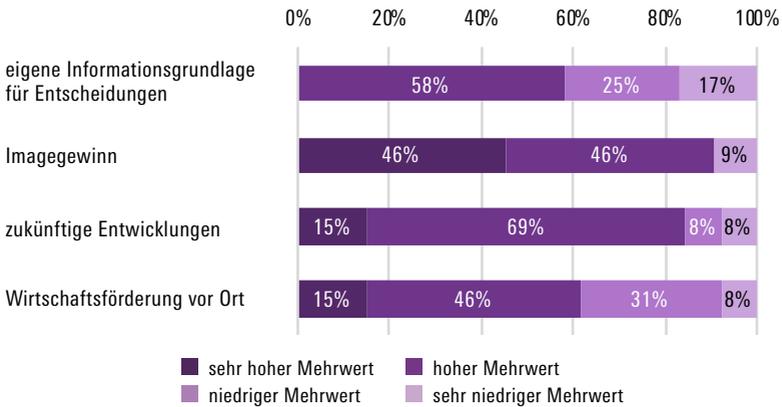


Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.

Quelle: Eigene Befragung (n = 12, 13, 12, 13).

Abbildung 18

Bewertung des (perspektivischen) Mehrwerts durch OGD



Anmerkung: Wegen Rundung ergeben sich nicht immer genau 100 Prozent.

Quelle: Eigene Befragung (n = 12, 11, 13, 13).

Die in den Interviews stärker als in der standardisierten Befragung zum Ausdruck kommenden Unsicherheiten in den Bewertungen sind zu einem großen Teil dem noch in der Anfangs- oder Erprobungsphase befindlichen Einführungsstand geschuldet. Da bisher oft solche Daten als OGD veröffentlicht wurden, die in anderer Form auch früher schon – in aller Regel auf konkrete Nachfrage – bereitgestellt wurden, ist deren Nutzbarkeit gesichert, wohingegen dies bei neuen Daten erst noch eruiert werden muss („Also, es ist jetzt nie über das hinausgegangen, was wir in den vergangenen Jahren auch hatten.“ – K9).

Die Schaffung vereinheitlichter Datenformate und die Schaffung eines großen Datenangebotes sind aus Sicht der Kommunen bislang eher nicht oder sogar in einigen Fällen gar nicht erreicht (siehe Abbildung 17). Auch die Experteninterviews legen nahe, dass beides im Rahmen der kommenden Implementierungsprozesse erst noch geleistet werden muss, aber sowohl aus verwaltungsinterner Sicht als auch im Hinblick auf die Transparenzerhöhung ein wichtiges Ziel darstellt, an dem aktuell gearbeitet wird.

Trotz dieses teilweise heterogenen Bildes im Hinblick auf Zielerreichung, Nutzung und Bewertung von OGD ergibt sich in Bezug auf den Mehrwert von OGD auf unterschiedlichen Dimensionen meistens eine positive Einschätzung (Abbildung 18). So werden mittels der Bereitstellung von OGD

perspektivisch durchaus Mehrwerte bei der Schaffung einer eigenen Informationsgrundlage für Verwaltungsentscheidungen (7 von 12 Kommunen) und für die Wirtschaftsförderung gesehen (8 von 13 Kommunen) gesehen. Einen noch größeren Mehrwert durch OGD sehen die teilnehmenden Kommunen für zukünftige Entwicklungen (11 von 13 Kommunen) und das kommunale Image (10 von 11 Kommunen).

Die Einschätzungen in den Experteninterviews beziehen sich weniger auf bereits realisierte Mehrwerte als vielmehr auf Erwartungen an die Bereitstellung von OGD. Durchweg positive Erwartungen bestehen hinsichtlich der zukünftig möglichen Datenstrukturierungen und der damit einhergehenden inhaltlich breiteren und organisatorisch effizienzerhöhenden Auswertungen. Der externe Nutzen wird (noch) sehr zurückhaltend gesehen. Prototypisch hierfür ist der in den Interviews anklingende scheinbare Widerspruch, dass es einerseits wenig Nutzerinnen und Nutzer der Daten gibt, zugleich aber von vermehrter Nachfrage nach Daten gesprochen wird. Dies gilt vor allem in den in der Umsetzung avancierten Städten. So ist die Antwort aus einer Vorreiterstadt auf die entsprechende Frage:

„Es waren Unternehmer gewesen, die gesagt haben, ‚Ich brauch Parkdaten‘, beispielsweise, ein gewerblicher Zweck, der dahintersteckt. Es ist die Wissenschaft, die Uni oder die FH, die gesagt hat: ‚Wir brauchen mal Datenbestände, mit denen wir auch Bachelor- oder Masterarbeiten mal mitbestücken können. Vielleicht auch Big-Data-Bestände, mit denen wir was machen können, und nicht irgendwelche Testdatenbestände, also wirklich, die aus einem realen Bezug herauskommen.‘ Es sind Informatikstudenten, die dabei sind, und das gliedert sich jetzt immer weiter auf“ (K5).

Hier zeigt sich eine Nachfrage, die sich im Gegensatz zur Definition von OGD viel eher auf themenspezifizierte oder auf aufbereitete Daten richtet. Insofern bleibt bei einigen Interviewten unklar, ob sich ihre Zufriedenheit und dementsprechende Erwartungen auf OGD beziehen oder auf die in Absprache mit einzelnen Nutzergruppen bereitgestellten Daten (also eigentlich Nicht-OGD).

Die Wirkungen auf die Wirtschaft werden zwar grundsätzlich positiv eingeschätzt, eine messbare wirtschaftliche Nutzung liegt aber laut den Experteninterviews kaum vor. Die positiven wirtschaftlichen Folgen könnten eher auf einen allgemeinen Imagegewinn zurückzuführen sein als auf bereits realisierte neue Geschäftsmodelle. Selbst die seltenen, dort aufgeführten Beispiele der gewerblichen Datennutzung beziehen sich auf andere Daten als OGD:

„Es gibt aktuell zwei wirtschaftliche Nutzungen. Einmal, was Mobilitätsdaten angeht, die genutzt werden, Parkraumdaten. Wir haben auch Echtzeitdaten, die wir zur Verfügung stellen für Verkehrslageinformationen und Medien, also [die] Tageszeitung nutzt unsere Daten für eigene Datenvisualisierung, also das sind dann beispielsweise Wahldaten, die dann am Wahltag veröffentlicht werden für diverse Diagramme. Das ist dann auch eine wirtschaftliche Nutzung. [Neugründungen sind] nicht bekannt“ (K5).

In der Gesamtbetrachtung des Mehrwerts („alles in allem“) durch OGD für die Kommunen überwiegt in der quantitativen Befragung (n = 13) eine zurückhaltend positive Einschätzung: Auf einer fünfstufigen Skala von geringem bis sehr hohem Mehrwert schätzen fünf Kommunen diesen als „mittel“ ein, weitere sechs als „hoch“ oder „sehr hoch“. Nur von zwei Kommunen wird „sehr geringer“ Mehrwert konstatiert.

Dies entspricht der Tendenz in den Experteninterviews. Zum einen werden positive Erwartungen gehegt, zum anderen sieht man auch die ersten praktischen Hindernisse in der Realisierung. Der Enthusiasmus, der auf der Arbeitsebene in die Implementierung von OGD eingebracht wird, sieht sich im Alltag mit einzelnen, in den Städten in unterschiedlicher Intensität auftretenden praktischen Umsetzungsproblemen konfrontiert (z. B. zurückhalten der Einsatz der anderen Verwaltungseinheiten, schleppende Datenbereitstellung, Interesseverlust der Politik, geringe Nutzernachfrage).

Zum Schluss der standardisierten Befragung wurden die Kommunen darum gebeten, ihre Erfahrungen zusammenzufassen und eine Gesamtbewertung vorzunehmen, wiederum auf einer fünfstufigen Skala. Gefragt nach der Zufriedenheit mit der Umsetzung von OGD in der jeweiligen Kommune zeigt sich ein recht gemischtes Bild. Jeweils 3 der 13 antwortenden Kommunen sind entweder unzufrieden oder zufrieden damit, gut die Hälfte wählt „weder... noch“.

6.2 Beurteilung der Zielerreichung durch die Akteure

Hinsichtlich der Wirksamkeit der mit OGD verfolgten drei Zielsetzungen (Effizienz, neue Geschäftsmodelle, Transparenz/Partizipation) ergeben sich aus der Studie sehr unterschiedliche Beobachtungen, die sich teilweise auch in der bisherigen Literatur widerspiegeln. Die Interviews und die Fragebogenauswertungen zeigen, dass die Ziele der Transparenz und Bürgeraktivierung positiv eingeschätzt werden und man auf eine zukünftige entsprechende Weiterentwicklung hofft oder diese auch erwartet.

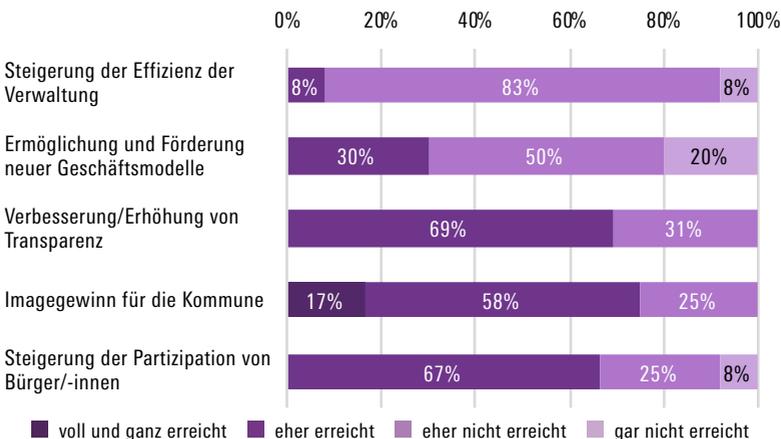
Hinsichtlich der Schaffung einer Grundlage für die wirtschaftliche Nutzung der OGD und der Generierung von Effizienzvorteilen für die Verwaltungstätigkeit werden zwar durchaus vorteilhafte Entwicklungsmöglichkeiten gesehen, diese werden aber hinsichtlich ihrer Realisierung mit Skepsis begleitet. Von den teilnehmenden Kommunen in der standardisierten Befragung wird der Grad der Zielerreichung ebenfalls deutlich abgestuft beurteilt (Abbildung 19).

Die Zielsetzungen eines Imagegewinns und einer Erhöhung der Transparenz, aber auch der Erhöhung der bürgerschaftlichen Partizipation werden von einer Mehrzahl der Kommunen als (mehr oder weniger) erreicht angesehen, nicht dagegen das Aufkommen neuer Geschäftsmodelle. Nur eine Kommune kann bereits jetzt verwaltungsinterne Effizienzvorteile aufgrund von OGD wahrnehmen.

Im Bereich der Steigerung der Effizienz der Verwaltungstätigkeit durch die Nutzung von OGD zeigen sich allerdings laut der Expertengespräche derzeit die meisten Veränderungen, sodass die rückblickende Betrachtung aus der standardisierten Befragung in [Abbildung 19](#) nicht das ganze Bild ergibt. Der Umsetzungsstand dieser nach innen gerichteten Aktivität kann noch nicht endgültig bewertet werden, weil die zugrundeliegenden Aufbereitun-

Abbildung 19

Zielerreichung bei politischen Zielen hinsichtlich OGD



Quelle: Eigene Befragung (n = 12, 10, 13, 12, 12).

gen der prozessproduzierten Verwaltungsdaten noch nicht ausreichen und weil die Bereitstellung von OGD noch nicht in den sich verändernden Verwaltungsstrukturen berücksichtigt ist. Es ist – ersichtlich aus der qualitativen Phase der Untersuchung – oft erst noch verbindlich festzustellen, welche Akteure welche Datenbestände haben und in welchem Bearbeitungsgrad bereitstellen können.

Dies liegt in wesentlichen Teilen auch daran, dass OGD, obwohl selbst noch nicht endgültig strukturiert, in die gleichfalls noch zu entwickelnden Digitalisierungsstrategien der Kommunen eingepasst werden müssen. Signifikante Effizienzgewinne ergeben sich voraussichtlich erst durch ein Zusammenspiel von intensiver Beschäftigung mit den Daten (z. B. deutliche Reduktion von Redundanzen in den bisherigen Datenbeständen, Neugestaltung der Datenflüsse, einheitliche Variablenbeschreibungen) und den darin enthaltenen, noch zu erschließenden Informationspotentialen einerseits sowie den darauf aufbauenden Organisationsänderungen (z. B. Neugestaltung von Teilprozessen, geänderter Ablauf von Teilprozessen in einer Verwaltungseinheit oder zwischen mehreren Organisationseinheiten) andererseits.

Vor Erledigung dieser Zwischenschritte können die weiteren Verlaufsformen der Implementierung und die sich daraus ergebenden Folgen nicht eindeutig beschrieben werden. Zudem werden diese Änderungen aller Voraussicht nach nicht in allen Kommunen einheitlich erfolgen, sie werden stadtspezifischen Kommunikationsstrukturen unterliegen und ggf. von den jeweiligen Finanzierungsmöglichkeiten abhängen; d. h. die Effizienzgewinne werden in unterschiedlichen Verlaufsformen und Zeithorizonten angesteuert.

Die Forderungen aus der Zivilgesellschaft nach mehr Transparenz durch die Bereitstellung von OGD wurden in den vergangenen Jahren immer drängender. Damit verbunden war zugleich die Erwartung, dass die Daten einen recht unmittelbaren Einblick in Verwaltungsabläufe und -entscheidungen sowie deren Handlungsergebnisse gewähren würden. Dieses Ziel der zivilgesellschaftlichen Aktivierung durch erhöhte Transparenz des Verwaltungshandelns konnte auch aus Sicht der Interviewten in einem durchaus erwähnenswerten Umfang erreicht werden, sodass bei einer erweiterten Datenbereitstellung in Zukunft auf einen noch höheren Zielerreichungsgrad gehofft werden kann.

Angemerkt werden muss jedoch, dass in den Interviews auch auf eine noch geringe Abrufzahl für die bereitgestellten Daten hingewiesen wurde. Die Zielerreichung „Partizipation“ liegt nach momentanem Stand also eher im Bereich der bereits geschaffenen Möglichkeiten als im Bereich aktiver Nutzung durch die Zivilgesellschaft.

Weiterhin ist zu beachten, dass eine intensivere Nutzung von OGD durch zivilgesellschaftliche Akteure einen höheren Kommunikationsbedarf zwischen ihnen und der Verwaltung voraussetzen würde. Dies ergibt sich nicht zuletzt durch die momentane Beschaffenheit der Daten, die eine sinnvolle Auswertung nur schwer zulässt und oftmals Zuarbeit oder weitergehende Erläuterungen benötigt. Ob diese Voraussetzungen geschaffen werden und wann es dann zu einer Steigerung der tatsächlichen Bürgerbeteiligung durch OGD kommt, kann nicht eindeutig beantwortet werden.

Zu beobachten ist, dass die Kommunen in unterschiedlicher Intensität Versuche unternehmen, die veröffentlichten Daten bekannt zu machen. Sie fordern mögliche Nutzergruppen dazu auf, ihre dementsprechenden Angebote anzunehmen. Auch wird von den Gesetzgebern die Umsetzung von OGD deutlich vorangetrieben. Daher erscheint es zumindest als plausibles Szenario, dass durch jeweils konkrete Anlässe oder durch eine kontinuierliche Bereitstellung die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger künftig durch OGD steigen wird.

Auch nach Einschätzung der interviewten Experten hat die Öffnung der Verwaltung nach außen durch OGD, auch wenn sie praktisch noch kaum genutzt wird, zu einem Imagegewinn der aktiven Städte geführt. Auf diese Weise kann man neben anderen Aktivitäten (z. B. freies Wi-Fi, Apps, Einbindung in überregionale Informationsnetze) ein weiteres Zeichen setzen für eine öffentlichkeitsfreundliche und gegenüber modernen Technologien aufgeschlossene Kommune.

Der Realisierungsgrad hinsichtlich einer Nutzung der OGD durch die Privatwirtschaft für neue Geschäftsmodelle liegt zum Zeitpunkt der Befragung bei null. Eine erwähnenswerte Abrufzahl der Daten konnte in keiner der beteiligten Kommunen festgestellt werden. Bei einer österreichischen Vergleichskommune zeigt sich indes ein breiteres Spektrum an Applikationen. Aber auch dort sind keine Anwendungen zu sehen, bei denen ökonomische Verwertungszwecke im Vordergrund stehen, vielmehr zielen sie darauf ab, „die Daten auszuprobieren“. Diese Einschätzung wird von im Rahmen der qualitativen Untersuchung befragten Akteuren der Zivilgesellschaft, die sich auch mit den kommerziellen Aspekten beschäftigen, für Deutschland geteilt.

Die Sichtung der von den beteiligten Kommunen bisher bereitgestellten Daten zeigt allerdings auch, dass diese für die Entwicklung von Geschäftsmodellen wenig geeignet sind. Sie sind zu stadtspezifisch in der Zusammensetzung, d. h. interkommunale Vergleiche sind aktuell kaum möglich. Sie sind noch zu knapp, um umfangreiche Analysen zu erstellen und bieten

noch kaum Inhalte, die nicht auch unmittelbar auf den Homepages der Städte und ihrer Gesellschaften zu finden wären (allerdings aufbereitet und ausgewertet; nicht im CSV-Format, in dem OGD eigentlich abgegeben werden sollten).

Hier bleibt noch abzuwarten, ob eine größere Menge an Datensätzen in heutiger Spezifikation zu einer besseren Zielerreichung führt oder ob erst die (bereits nachdrücklich von der EU geforderte) Ausdehnung auf weitere Daten der Verwaltung und auf solche der öffentlichen, aber privatrechtlich organisierten Unternehmen eine signifikante Änderung hervorruft.

6.3 Mögliche künftige Auswirkungen auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst

6.3.1 Aktuelle Einschätzung der Kommunen zu den Auswirkungen auf Beschäftigte

Das Ziel Effizienzsteigerung der Verwaltung durch die Generierung von OGD zeigte bislang schon etwas Dynamik, kann aber nicht abschließend bewertet werden. Beim Ziel der zivilgesellschaftlichen Aktivierung zeigen sich erste positive Entwicklungen. Das Ziel der Förderung neuer privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle konnte noch nicht in nennenswertem Umfang erreicht werden. Aber in jeder dieser drei Sphären ergeben sich durch die Bereitstellung von OGD und deren Integration in die jeweilige Digitalisierungsstrategie momentane und erwartete Auswirkungen auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Die Befragten schätzen die dadurch bedingten Anpassungstätigkeiten aktuell so ein, dass diese eher mit den herkömmlichen technischen oder managementbezogenen Instrumenten umgesetzt werden sollten, anstatt ganz neue zu erlernen oder zu entwickeln. Dementsprechend sehen sie den hauptsächlichen Qualifikationsbedarf in einer Intensivierung der Kenntnisse bezüglich dieser traditionellen Instrumente und weniger in der Auseinandersetzung mit den neuen Anforderungen im Umgang mit der Außenwelt.

Bei diesen Einschätzungen muss allerdings berücksichtigt werden, dass sich die im Zusammenhang mit OGD vollziehende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung insgesamt noch in einem frühen bzw. sehr frühen Stadium befindet. Der Repräsentant einer besonders avancierten Kommune verwies darauf, dass man selbst sich erst am Anfang einer mindestens zehn Jahre währenden Veränderung sehe (K5).

Die gegenwärtig noch insgesamt geringe Nachfrage nach Daten von Seiten der Zivilgesellschaft, einzelner Bürger oder von Seiten der Wirtschaft kann sich bei einem breiteren und insbesondere flächendeckenden Angebot durch die Kommunen deutlich verändern. Die Veränderung wird dann neben der zahlenmäßigen Ausdehnung der Kommunikationsbeziehungen auch eine qualitativ-inhaltliche Verbreiterung der aufgerufenen Themen und deren Nuancierungen und Differenzierungen nach sich ziehen und dadurch neuartige Weiterbildungsbedarfe auslösen.

Trotz der generellen Unbestimmtheit der Situation der deutschen Großstädte im Hinblick auf die Bereitstellung von OGD und den damit verbundenen Teilen der Digitalisierungsstrategien lassen sich für alle drei Teilziele jenseits der Möglichkeit, dass die Bemühungen um OGD im Verwaltungs- und Politikalltag versanden oder auf die sehr lange Bank geschoben werden, bezüglich der sich daraus für die Beschäftigten ergebenden Folgen zwei Szenarien entwickeln: zum einen eine Fortschreibung der aktuellen Entwicklung, zum anderen die volle Umsetzung der OGD-Ziele im Sinne der vorhandenen Gesetzgebung (siehe Tabelle 3).

In beiden Szenarien wird davon ausgegangen, dass sich mit dem Wandel der Tätigkeiten auch eine grundsätzliche Steigerung der Anforderungsprofile an die Beschäftigten ergibt, je nach Szenario jedoch unterschiedlich intensiv. Beide Szenarien nähern sich vor allem den Fragen an, welche Qualifikationen im Bereich Anwendung, d. h. bei der Erledigung der jeweiligen Sachtaetigkeit benötigt werden und welche Kompetenzen im originären IT-Bereich beherrscht werden müssen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der [Kapitel 4](#) und [Kapitel 5](#) stellen sie gleichsam die End- oder Extrempunkte eines Kontinuums von Realisierungsmöglichkeiten dar.

6.3.2 Szenarien zur Weiterentwicklung von OGD und ihre Folgen

Szenario I: Aktuelle Einschätzung

Dieses Szenario geht davon aus, dass der bisherige Verlauf der Implementierung von OGD in den Kommunen für die weitere Entwicklung prototypisch ist. Den befragten Städten erscheint es so, als ob die Problematik dominant in den technischen und organisatorischen Bereichen auftritt. Die bisherige, sehr selektive Datenbereitstellung und insbesondere die nur spärliche Nutzung durch externe Akteure entsprechen in der Konsequenz den von den Gesetzgebern formulierten Einführungsbegründungen für OGD, in denen ein zusätzlicher personeller oder finanzieller Aufwand nicht thematisiert wur-

de – und deshalb auch nicht die daraus folgenden Konsequenzen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Zwar wird festgestellt, dass es zusätzlicher Arbeit bei der Bereitstellung der (Roh-)Daten bedarf, diese wird aber lediglich in einer Intensivierung bisheriger Tätigkeitsformen gesehen. Wesentlich inhaltsbezogene Erweiterungen bzw. Anhebungen der Qualifikationsprofile scheinen nicht erforderlich. Für die Einführung von OGD wird deshalb von den Kommunen aktuell nur ein begrenzter Mehrbedarf an Beschäftigten und ein Weiterbildungsbedarf in den Bereichen Technik und Organisationsgestaltung gesehen.

Bei dieser Sichtweise gäbe es nur sehr überschaubare Wirkungen von OGD auf die Beschäftigten. Dies würde sich auch in diesem Szenario deutlich ändern, wenn OGD in den Sog einer umfassenden Digitalisierungsstrategie geraten würde. Dieser Entwicklung wird jedoch an dieser Stelle nicht nachgegangen, da sich bisher nur wenig Anzeichen hierfür finden.

Szenario II: Volle Umsetzung

Dieses Szenario geht von einer vollständigen Umsetzung der Absichten, die vom Gesetzgeber verfolgt werden und einem dementsprechenden Entwicklungspfad der OGD-Implementierung aus. Bei aller Unbestimmtheit der (Outcome-)Ziele einer solchen umfassenden Implementierung, trotz der Vagheit der damit verbundenen Begriffe (z. B. „we-government“, „co-production“ – siehe [Abschnitt 2.6](#)) und auch angesichts der nicht spezifizierten Vorstellungen der Funktionsweise einer zukünftigen öffentlichen Verwaltung, lassen sich doch einige für die Beschäftigten relevante Grundzüge festhalten:

- Die Organisation der öffentlichen Verwaltung orientiert sich grundsätzlich an den Kriterien der Effizienz. Der Einsatz von IT, der Umbau der Verwaltungsorganisation sowie die technische Bereitstellung von Verwaltungsdaten erfolgt auf der Grundlage entsprechender betriebswirtschaftlicher Kriterien.
- Die Förderung neuer Geschäftsmodelle durch die Aufbereitung, Kontextualisierung oder In-Echtzeit-Bereitstellung der Daten ist eine wesentliche Aufgabe der öffentlichen Verwaltung.
- Eine Ko-Produktion durch zivilgesellschaftliche Akteure kann zur Reduktion der Kosten der öffentlichen Verwaltung beitragen und wird umgesetzt, sofern dies möglich ist.
- Eine Auslagerung von Verwaltungsaufgaben erfolgt, sofern dadurch positive Markteffekte erzielt werden.

Wenn all dem Rechnung getragen werden soll, so ergeben sich entgegen den vom Gesetzgeber formulierten Annahmen über die Einfachheit der Datenbereitstellung (u. a. Bundesregierung 2015b, 2016), aber auch entgegen der in Szenario I abgebildeten aktuellen Einschätzung der meisten befragten Kommunen sehr weitreichende Konsequenzen für die Art und Menge der auf die Beschäftigten zukommenden Tätigkeiten, für entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen sowie für die erforderlichen Kompetenzen der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Und obwohl aufgrund der komplexen Sachlage bei der Implementierung der OGD und ihrer Einbindung in die Digitalisierungsstrategien die damit verbundenen Kosten kaum geschätzt werden können, muss von einer erheblichen finanziellen Belastung der Kommunen ausgegangen werden.

Schon auf der Ebene der Datenbereitstellung für die Klienten aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird es zu zusätzlichen und neuartigen Arbeitsbeziehungen zwischen ihnen und der Verwaltung kommen. Es werden Situationen entstehen, in denen OGD gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern erläutert und ggf. modifiziert werden müssen. Zudem kann man davon ausgehen, dass oftmals die notwendige technische und fachliche Expertise der Datennutzerinnen und -nutzer für die Auswertung fehlt und dies durch Kommunikation mit der Verwaltung kompensiert werden muss. Aus diesen ggf. mehrstufigen Rückfragen, Aufbereitungen und Re-Kontextualisierungen entsteht ein merklicher Mehraufwand an Arbeit und ein höherer Bedarf an kommunikativen Kompetenzen der damit betrauten öffentlichen Bediensteten, der über Neurekrutierung oder durch Weiterqualifikation gedeckt werden muss.

Auf der Ebene der politisch eingeforderten Kooperation von Verwaltung und Zivilgesellschaft werden weitere, jetzt inhaltliche Abstimmungssituationen entstehen, bei denen von informierten Laien (u. U. mit privater Fachunterstützung) bis zu stark eigeninteressierten Gruppen Kooperationspartner auftreten, die umfangreiche Verwaltungsressourcen beanspruchen. Die dabei notwendigen, jetzt gegenüber der vorherigen Stufe der Datenbereitstellung noch komplexeren Datenbearbeitungen, die zusätzlichen Abstimmungen zwischen Verwaltungen, die sich ändernden Arbeitsprozesse, die notwendigen Rückkopplungen mit den externen Akteuren einschließlich der ggf. notwendig werdenden Gesetzes- oder Satzungsänderungen führen nicht nur zur Zunahme der beschriebenen Schnittstellenaktivitäten, sondern auch zu deren deutlicher Veränderung.

Die Nachfrageausweitung durch externe Nutzerinnen und Nutzer kon-

frontiert die Beschäftigten, die bisher primär für die Binnenkommunikation oftmals sehr komplexer Sachverhalte zwischen Experten in der Verwaltung qualifiziert wurden, mit der Anforderung, mit einem Laienpublikum zu kommunizieren. So werden etwa Angaben über Tiefbauarbeiten in einem bestimmten Stadtgebiet verwaltungsintern nicht nur auf der Grundlage der Fachsprache und auf der Basis eines geteilten Fach- und Hintergrundwissens, sondern auch mit Bezug zu verwaltungsinternen Prozessen kommuniziert. Eine Kontextualisierung ist intern daher typischerweise nur auf bestimmte Ausschnitte bezogen (aktuelle Beschlüsse, Planungsstände, Änderungen von Verwaltungsvorschriften etc.).

Eine solche Fachkommunikation, die in den meisten Verwaltungsbereichen anzutreffen ist, muss gegenüber Dritten, selbst wenn sie in der Sache Kenntnisse besitzen (im gegebenen Beispiel Bauingenieure), völlig anders gestaltet sein. So ist zu vermuten, dass diese Kommunikation nicht in einem einmaligen Informationsaustausch besteht, sondern mehrstufig erfolgt (durch Rückfragen, Klärungen, Folgefragen) und auch politische Entscheidungen betrifft, die – wenn sie umstritten sind – vor der Entscheidungsfindung jetzt in anderem Zusammenhang neu aufgerollt werden.

Hinzu kommt, dass in vielen Bereichen die Zuständigkeiten in unterschiedlichen Gebietskörperschaften liegen, die sich jetzt untereinander abstimmen können, die aber keine gemeinsame Kommunikationsbasis mit externen Akteuren besitzen (im gegebenen Beispiel etwa Abstimmungen des städtischen Tiefbauamts mit Landesumweltschutzbehörden). Diese Basis müsste entsprechend den Annahmen dieses Szenarios erst noch geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang zeichnet sich also ab, dass durch Kooperationen mit Klienten oder Klientengruppen deutlich tiefer in die Auslegungsspielräume, Verlaufsgestaltungen und Zuständigkeitsregelungen der Verwaltungen eingegriffen wird, als dies in den Einführungsbegründungen der Gesetzgeber insinuiert wurde (siehe hierzu die [Abschnitt 2.1](#) und [Abschnitt 2.3](#)). Da zudem auch nicht geklärt ist, auf welcher Verwaltungsebene mit welcher Verbindlichkeit Kooperationen gestaltet und Informationen veröffentlicht werden dürfen, erfordern allein schon die notwendigen Vorabgespräche deutlich andere, diffizilere Kommunikationsformen, komplexere Prozesse und erkennbar umfangreichere Kenntnisse im Verfahrensablauf.

Die aufgrund der vollen Umsetzung der bereits getroffenen gesetzlichen Regelungen zu erwartenden zusätzlichen Arbeitsbelastungen durch die neuen Transparenz- und Kooperationsformen werden zwingend eine entsprechende Qualifizierung der Beschäftigten und ggf. auch eine personelle Auf-

Zusammenfassung der Szenarien für OGD

	Szenario I	Szenario II
Ziele	sukzessive moderate Implementierung von OGD	forcierte Umsetzung der Implementierung von OGD einschließlich einer deutlichen Ausdehnung der zu veröffentlichen Daten
Implementierung	ohne Druck im Rahmen der kommunalen Digitalisierungsstrategien	zügiger und umfangreicher als bisher
Arbeitsbelastung	überschaubar, mit Arbeitsintensivierung	starker Anstieg der Belastung, merklicher Mehrbedarf an Beschäftigten, Entlastung neuer Arbeits- und Kompetenzfelder
Qualifizierung	laufende Anpassung an Technikentwicklung, erkennbarer Bedarf im Bereich der Prozess- und Organisationsgestaltung	deutliche Ausdehnung bei Technikentwicklung, bei Prozess- und Organisationsgestaltung sowie bei den neu entstehenden Kommunikationsbeziehungen zu externen Akteuren
Transparenz	noch sehr begrenzt wegen geringen Datenumfangs	erhöhte Datenbereitstellung, Transparenzwirkung dann abhängig von der Datennutzung
wirtschaftliches Wachstum	nicht festzustellen	kaum prognostizierbar, abhängig von zukünftigem Datenmaterial
Partizipation und Einbindung der Zivilgesellschaft	kaum festzustellen	kaum prognostizierbar, abhängig von zukünftigem Datenmaterial und den noch zu findenden öffentlichen Kommunikationsstrukturen
Mitbestimmung	wie bisher	intensive Begleitung durch die Gesamtpersonalräte notwendig wegen gravierender Änderungen in Arbeitsumfang und -intensität und wegen neuer anspruchsvoller Arbeitsinhalte und erforderlicher Neudefinition vieler Prozesse
Gemeinwohl	wie bisher	gegenüber Szenario I weitergehende Auswirkungen auf das Gemeinwohl sehr stark abhängig von der Implementierung und den neu zu entwickelnden Umgangsformen zwischen rechtsetzenden Institutionen, rechtanwendenden Administrationen und externen Akteuren; prinzipiell sehr gemeinwohlfördernde Effekte aus den neuen Kommunikationsbeziehungen möglich

stockung erfordern. Die vermehrte Nachfrage nach Daten und die intensiviertere Kooperation mit externen Klienten wird damit nach diesem Szenario erhebliche Veränderungen in der Arbeitsbelastung, der Prozessgestaltung und der Organisations- und Qualifikationsstruktur verursachen.

6.3.3 Schlussfolgerungen aus den Szenarien

Beide Szenarien können durch Modifikation der Anfangsannahmen oder unterschiedliche Beschreibungen ihrer denkbaren Verlaufsformen ausdifferenziert werden. Sinnvoll wäre es deshalb, im Fortgang der Beschäftigung mit der Implementierung von OGD eine Fortschreibung der beobachteten Entwicklungen und eine dementsprechende sukzessive Anpassung oder Transformation der Szenarien vorzunehmen. Dabei ist das Hauptaugenmerk auf Szenario II zu legen.

Zum einen entstehen in diesem Szenario besonders durchgreifende Veränderungen. Zum anderen lässt die von den Gesetzgebern forcierte Implementierung von OGD und die damit verbundene Einforderung der Konsequenzen für die Erschließung von Effizienzreserven der öffentlichen Verwaltungen, für die Unterstützung bei der Entwicklung privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle und bei der Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements eine höhere Realisierungswahrscheinlichkeit des zweiten Szenarios erwarten.

Die nach Szenario II zu erwartenden Änderungen für die Beschäftigten sind so gravierend, dass sie eine Begleitung des Gesamtprozesses erforderlich machen. Es bietet sich an, dies in Form eines „Change Managements“ durchzuführen, in dem eine gesamtstädtisch koordinierte Anpassung der Strukturen, Prozesse und nicht zuletzt der Arbeitsplatzbeschreibungen vorgenommen wird, sodass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf neue Umgangsformen mit externen Akteuren vorbereitet werden und ggf. das Stadtleitbild entsprechend angepasst wird. In dem damit betrauten Gremium bzw. der damit betrauten Organisationseinheit muss der Gesamtpersonalrat einflussreich vertreten sein.

Aufgrund der Tragweite der Digitalisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung und der offensichtlich in den zurückliegenden Jahrzehnten noch nicht befriedigend gelösten Probleme sollte zudem ein bundesdeutsches Monitoring zur Digitalisierung in Kommunalverwaltungen initiiert werden. Es könnte zur Vermeidung von Fehlinvestitionen (im technischen wie im personellen Bereich) dienen, institutionelle Lernprozesse verflüssigen und wün-

schenswerte wirtschaftliche und gemeinwohlorientierte Effekte stärken.

Bei den zukünftig genauer zu untersuchenden finanziellen Auswirkungen der OGD-Implementierung darf nicht vergessen werden, dass diesem Mehraufwand bei geglückter Implementierung eine erhebliche Gemeinwohlverbesserung gegenüberstehen würde. Die künftige Realisierung dieses Potenzials erfordert jedoch die Klärung einer Reihe von offenen Fragen und darauf aufbauend die richtigen Weichenstellungen. Hierauf soll im letzten Kapitel des Berichts genauer eingegangen werden.

7 AUSBLICK: QUO VADIS, OGD?

Die seit Mitte der 1990er-Jahre von der Europäischen Kommission mit zunehmender Intensität betriebenen Bemühungen um eine Erschließung der wirtschaftlichen Potenziale in einer seinerzeit als „Informationsgesellschaft“ beschriebenen Gesellschaft bilden gemeinsam mit der Hoffnung auf eine Stärkung der Demokratie durch umfassendere Information der Öffentlichkeit ein gleichermaßen komplexes wie heterogenes Motivbündel für den Themenbereich OGD.

Wie aus der Untersuchung hervorgeht, wirken auf unterschiedlichen Ebenen jeweils unterschiedliche Akteure mit jeweils eigenen Zielvorstellungen auf diesen Themenbereich ein. Neben den rechtlichen Regelungen sind von der Verwaltung selbst begründete Motive zu OGD, weiterhin von Seiten der Zivilgesellschaft gegenüber den Kommunalverwaltungen bekundete Interessen sowie schließlich Interessen von Seiten der Privatwirtschaft zu nennen.

Aus dem Umstand, dass diese Einwirkungen nicht abgestimmt wurden, unterschiedliche Erwartungen genährt und bereits durch Gesetze oder institutionelle Änderungen Fakten geschaffen wurden, und sich schließlich die Veränderungen vor Ort in einem sehr unterschiedlichen Umsetzungsstand befinden, ergibt sich eine komplexe Gemengelage. Aufgrund dieser Komplexität kann gegenwärtig noch keine sichere Aussage darüber getroffen werden, wie die Umsetzung von OGD weiter verlaufen wird. Daher wurde die Komplexität in dieser Studie auf zwei Szenarien reduziert.

Die politischen Bemühungen des europäischen Gesetzgebers – originär eigene Vorstellungen der Bundesregierung konnten im Rahmen der Recherche bislang nicht ermittelt werden – richten sich auf eine konsequente Fortführung des eingeschlagenen Pfades zur Öffnung der Verwaltung. Auf die von ver.di (2018) vorgebrachte Kritik an den bisher unzureichenden Bemühungen zur Zielerreichung und die daraus abgeleitete Forderung nach einem Moratorium zur empirischen Überprüfung der bisher ausgelösten Veränderungen im öffentlichen Dienst wurde nicht eingegangen.

Durch ein Moratorium, so ver.di (2018) weiter, bestünde Gelegenheit, zahlreiche Fragen zu den Auswirkungen auf die Beschäftigten in der Verwaltung, Fragen des Datenschutzes der Bevölkerung sowie des Nutzens für mittelständische Unternehmen gegenüber international agierenden Konzernen zu klären. Weiterhin wurde u. a. die Schaffung einer „Daten-Allmende“ ange-

regt, die neben der Bereitstellung öffentlicher Daten auch die von privatwirtschaftlichen Unternehmen generierten Daten in eine allgemeine Bereitstellung einbeziehen sollte.

Ungeachtet dieser Kritik wurden im ersten Quartal 2019 auf europäischer Ebene Regelungen zur Ausweitung des Geltungsbereichs dieser Öffnung beschlossen, nach denen nunmehr auch Kommunalunternehmen zur Datenbereitstellung verpflichtet werden (siehe Abschnitt 2.1). Die im vorliegenden Bericht analysierten Veränderungen – unabhängig davon ob das Szenario I oder II betrachtet wird – erfahren daher aller Voraussicht nach einen deutlich größeren Wirkungsraum.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass eine auf technische Veränderung verengte Perspektive auf die Digitalisierung der Verwaltung – wie sie insbesondere von Seiten der Europäischen Kommission eingenommen wird – den tatsächlich angestoßenen und noch anzustoßenden Prozessen gegenüber unzureichend ist. Die komplexe Einbindung der öffentlichen Verwaltung in die Gesamtgesellschaft – ausgehend von in der Öffentlichkeit gebildeten Meinungen, die durch Wahlen zu politisch legitimierten Entscheidungen führen, schließlich durch die Verwaltung exekutiv auf die Öffentlichkeit zurückwirken – wird von Seiten der europäischen Gesetzgeber im Zusammenhang mit OGD, E-Government bzw. der Digitalisierung insgesamt weit unterschätzt. Gleichfalls wird die hohe Komplexität innerhalb der Verwaltungen nicht adäquat berücksichtigt.

Insbesondere die Perspektive auf die im öffentlichen Sektor beschäftigten Arbeitnehmer fehlt praktisch vollständig in den einschlägigen Programmen und rechtlichen Regelungen. Entsprechend wird auch der Themenbereich Qualifizierung weitestgehend ausgeblendet und allenfalls auf den Erwerb von IT-Kenntnissen reduziert. Die Ausblendung gilt auch für die Frage der Mitbestimmung, die im Zusammenhang mit der Digitalisierung des öffentlichen Sektors jedoch zu berücksichtigen ist. Sollte eine umfängliche Umsetzung von OGD analog zum Szenario II – wie vom Gesetzgeber intendiert – tatsächlich realisiert werden, so werden mitbestimmungspflichtige Veränderungen innerhalb der Verwaltung in Gang gesetzt.

Die möglichen Folgen für das Gemeinwohl – im Sinne einer demokratisch austarierten und alle Individualinteressen berücksichtigenden Regelungsvorstellung für die Gestaltung gesellschaftlichen Zusammenlebens – gehen damit insgesamt wesentlich weiter, als die bisherigen Diskussionsbeiträge erwarten lassen. Eine am Gemeinwohl orientierte Umsetzung von OGD setzt daher zukünftig eine erheblich erweiterte Perspektive voraus und gleichermaßen eine dem Gegenstand entsprechend komplexere Vorgehensweise.

Durch OGD wurden wichtige und gleichermaßen sehr weitreichende Veränderungen in Gang gesetzt, die ein umfangreiches Arbeitsprogramm für die Praktikerinnen und Praktiker in den Verwaltungen, politische Repräsentantinnen und Repräsentanten, Arbeitnehmervertretungen und auch für die Wissenschaft mit sich bringen. Hier stellen sich eine Reihe offener Fragen, die im Zuge der Abarbeitung dieses Arbeitsprogramms gelöst werden müssen.

1. Noch immer ungeklärt ist, wie die intendierten wirtschaftlichen Effekte von OGD tatsächlich realisiert werden können. Die Ausweitung des Geltungsbereichs für OGD und die Erweiterung und Verschärfung der Bereitstellungsverpflichtungen für Daten der öffentlichen Verwaltung haben in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Noch immer besteht vielfach Unklarheit darüber, welche Anforderungen neue Geschäftsmodelle an Daten der öffentlichen Verwaltung stellen. Und es ist weiter offen, welche weiteren Vorleistungen des öffentlichen Sektors für die Herausbildung von Geschäftsmodellen kritisch sind.
2. Ein weiterer Arbeitshorizont eröffnet sich dadurch, dass die Kommunen zukünftig als Datenlieferanten im Zusammenhang mit „Smart City“ eine noch größere Bedeutung erhalten werden. Derzeit wird diese Verknüpfung weder von Seiten der Politik bzw. des Gesetzgebers, noch von Seiten der Wissenschaft angemessen wahrgenommen.
3. Nach den Ergebnissen dieser Studie ist OGD teilweise noch mit unklaren Konzepten der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Verwaltung verknüpft. Um eine Ausweitung der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen, ist jedoch grundsätzlich zu klären, welche Formen von Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswert, aus institutioneller Sicht umsetzbar und hinsichtlich Kosten bzw. Aufwand für die Verwaltung tragbar sind.
4. Im künftigen Umsetzungspfad von OGD wird die Frage, was hinsichtlich einer Erneuerung des die Einzelinteressen demokratisch austarierenden Gemeinwohls zu beachten ist, immer neu aufgeworfen werden. So wäre zu klären, wie nach den im Szenario II entstehenden grundlegenden Veränderungen der Verwaltung wieder eine Balance der unterschiedlichen Interessen hergestellt werden kann.
5. In Bezug auf die genannten wirtschaftlichen und partizipatorischen Ziele von OGD ist zu klären, welche Rolle intermediäre Institutionen, beispielsweise wissenschaftliche Einrichtungen oder zivilgesellschaftliche In-

initiativen, die zwischen der öffentlichen Verwaltung und externen Nutzergruppen angesiedelt sind, zukünftig übernehmen sollen, etwa bei der Aufbereitung und (Re-)Kontextualisierung oder der Verknüpfung von Daten.

6. Eine zentrale Umsetzungsfrage ist, welche Inhalte und Konzepte der Qualifizierung für die Beschäftigten erforderlich sind, damit diese die weitreichenden Veränderungen infolge von OGD bewältigen können. Zu klären ist, wie die Qualifizierung mit einer künftigen Reorganisation der öffentlichen Verwaltung bzw. des gesamten öffentlichen Sektors als Bestandteil eines „Change Managements“ verknüpft werden kann.
7. Nicht nur in diesem Kontext muss diskutiert werden, welche Aufgaben den Trägern der Mitbestimmung zukommen, um die Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung im Sinne der Arbeitnehmerinteressen und des Gemeinwohls zu gestalten.
8. Nachdem von „unten“ durch die Akteure auf der kommunalen Ebene und zugleich von „oben“ durch die europäische Ebene – mit verschiedener Intention und gleichermaßen unterschiedlichem Erfolg – weitreichende Veränderungen der öffentlichen Verwaltung initiiert wurden, stellt sich schließlich die Frage, wie ein konsistentes und den Anforderungen der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und dem Gemeinwohlsanspruch gerecht werdendes Gesamtkonzept der öffentlichen Verwaltung im Digitalzeitalter aussehen könnte.

LITERATUR

Arbeitskreis Open Government Partnership (2017): Zivilgesellschaftliche Empfehlungen für den nationalen Aktionsplan Open Government Partnership. 23. März 2017, Kompakte Zusammenstellung für die Bundesregierung. Berlin.

Bangemann, Martin et al. (1994): Europa und die globale Informationsgesellschaft – Empfehlungen für den Europäischen Rat. Brüssel.

Bell, Daniel (1973): Post-industrial society. A venture in social forecasting. New York: Basic Books.

BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2014): Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8. Digitale Verwaltung 2020. Berlin, www.bmvg.de/resource/blob/20686/55536214b782b9d04c7ae29b0f12c29a/g-01-nationaler-aktionsplan-open-data-data.pdf (Abruf am 23.03.2020).

BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2017a): Erster Nationaler Aktionsplan (NAP) im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Berlin, www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1591018/e31a83e82c377fad6d60f739b9d03a7c/aktionsplan-2017-data.pdf?download=1 (Abruf am 01.04.2020).

BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2017b): Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/erstes-gesetz-zur-aenderung-des-e-government-gesetzes.html> (Abruf am 23.03.2020).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Open Data: Informationen des öffentlichen Sektors für die digitale Wirtschaft nutzen. BMWi veröffentlicht Entwurf für ein neues Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) und erbittet Stellungnahmen, BMWi, www.bmwi.de/DE/Themen/digitale-welt,did=639976.html (Abruf am 23.03.2020).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a): Open Data: Mit öffentlichen Daten digitale Wirtschaft fördern, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Digitale-Welt/open-data.html (Abruf am 23.03.2020).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b): Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. Monatsbericht März, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2019/03/online-magazin-schlaglichter-03-19.html?cms_textid=1114070&cms_artid=1114068 (Abruf am 23.03.2020).

Bundeskanzleramt Österreich (2013): Open Government Data – Offene Daten für Österreich. Mit Community-Strategien von heute zum Potential von morgen, www.data.gv.at/wp-content/uploads/2012/03/ogd_mit_community-strategien_von_heute_zum_potential_von_morgen_group_alpha_for_publication.pdf (Abruf am 23.03.2020).

Bundesregierung (2014): Digitale Agenda 2014–2017, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf am 23.03.2019).

Bundesregierung (2015a): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes, vom 13.02.2015, www.dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2015/0058-15.pdf (Abruf am 01.04.2020).

Bundesregierung (2015b): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes, vom 15.04.2015, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/046/1804614.pdf> (Abruf am 01.04.2020).

Bundesregierung (2016): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes der Bundesregierung, vom 09.12.2016, www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwerfe/egovg12a-refe.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abruf am 01.04.2020).

Bundesregierung (2017a): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes der Bundesregierung, vom 13.01.2017, www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetzestexte/gesetztesentwerfe/entwurf-open-data-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf am 01.04.2020).

Bundesregierung (2017b): Legislaturbericht. Digitale Agenda 2014–2017. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-agenda-legislaturbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=20 (Abruf am 23.03.2020).

Bundesregierung (2019): Open Government Deutschland. Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019–2021. Bundeskanzleramt, www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1667398/d3a4e7a0597be1d49dc37237a3849aca/2019-09-04-nationaler-aktionsplan-ogp-data.pdf (Abruf am 23.03.2020).

Dawes, Sharon S. (2012): A realistic look at open data, www.w3.org/2012/06/pmod/pmod2012_submission_38.pdf (Abruf am 23.03.2020).

Drucker, Peter (1991): Our changing economic society: The best of Drucker's thinking on economic and societal change. New York: Harper Collins.

Europäische Kommission (1994a): Europas Weg in die Informationsgesellschaft: Ein Aktionsplan. KOM (1994) 347 endg. Brüssel.

Europäische Kommission (1994b): Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch, KOM(94) 222. Brüssel.

Europäische Kommission (1998): Informationen des öffentlichen Sektors – eine Schlüsselressource für Europa. Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft, KOM (1998) 585. Brüssel.

Europäische Kommission (2000): IS-EEUROPE 2002 – eEurope 2002: Eine Informationsgesellschaft für alle – Aktionsplan. (Nur noch als Kurzfassung erhältlich), www.cordis.europa.eu/programme/rcn/801/de (Abruf am 23.03.2020).

Europäische Kommission (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors (von der Kommission vorgelegt am 05.06.2002, KOM (2002) 207, endg. 2002/0123 (COD). Brüssel.

Europäische Kommission (2005a): i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung. Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. 1.06.2005, KOM (2005) 229 endg. Brüssel.

Europäische Kommission (2009): Ministererklärung zum eGovernment. Einstimmig angenommen in Malmö, Schweden, am 18. November 2009, www.cio.bund.de/cae/servlet/contentblob/941996/publicationFile/60697/ministererklaeung_malmoe_deutsch.pdf (Abruf am 23.03.2020).

Europäische Kommission (2010a): Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020, 03.03.2010. Brüssel.

Europäische Kommission (2010b): Eine Digitale Agenda für Europa. Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 19.05.2010, KOM (2010)245 endg. Brüssel.

Europäische Kommission (2016): EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020. Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Com (2016) 179 final, 19.04.2016. Brüssel.

Europäische Kommission (2018): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Bewertung, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. 25.4.2018 SWD (2018) 129 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2019): Register der Expertengruppen der Kommission und anderer ähnlicher Einrichtungen, www.ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=DE (Abruf am 23.03.2020).

Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, Amtsblatt 31.12.2003, L 345/96.

Europäische Union (2007): Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) Amtsblatt 25.04.2007, L 108/1.

Europäische Union (2013): Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, 27.6.2013 Amtsblatt der Europäischen Union, L 175/1.

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23. und 24. März 2000 („Lissabon-Strategie“), www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (Abruf am 23.03.2020).

Europäisches Parlament (2017): Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Ein Leitfaden zur Arbeit des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber. Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union Direktion für Legislative Koordinierung und Vermittlungsverfahren Referat Vermittlungsverfahren und Mitentscheidungsverfahren. <https://www.europarl.europa.eu/germany/resource/static/files/service/handbuch-ordentliches-gesetzgebungsverfahren.pdf> (Abruf am 25.05.2020).

European Commission (2000): Commercial exploitation of Europe's public sector information, Executive summary prepared by Pira International Ltd., University of East Anglia and KnowledgeView Ltd., 20 September 2000. Luxembourg.

European Commission (2008): Commission decision of 12.11.2008. Laying down rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training. Brussels, www.ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/c%282008%296866.pdf (Abruf am 01.04.2020).

European Commission (2011): First Digital Agenda Assembly (Brussels, 16–17 June 2011) – Report of activity, www.ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/daa11eu_final_report_0.pdf (Abruf am 01.04.2020).

European Commission (2013): A vision for public services“, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Sustainable and Secure Society, Public Services (DG Connect), Draft version dated 13/06/2013, www.ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services (Abruf am 23.03.2020).

European Commission (2014): Mid-term evaluation of the eGovernment action plan. Final Report. A study prepared for the European Commission. DG Communications Networks, Content & Technology by Deloitte. Brüssel.

European Commission (2016): Strategic plan 2016–2020. GD Connect. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, www.ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-cnect_may2016_en.pdf (Abruf am 23.03.2020).

European Commission (2017a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the mid-term review on the implementation of the digital single market strategy. A connected digital single market for all. 10.05.2017, COM (2017) 228 final. Brüssel.

European Commission (2017b): Tallinn Declaration on eGovernment at the ministerial meeting during Estonian Presidency of the Council of the EU on 6 October 2017, www.ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration (Abruf am 23.03.2020).

European Commission (2018a): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information (recast). 25.4.2018, COM (2018) 234 final. Brüssel.

European Commission (2018b): Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. Final Report. A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology by Deloitte. Brüssel.

Generalversammlung der Vereinten Nationen (1948): Resolution der Generalversammlung 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf (Abruf am 01.04.2020).

Giersdorf, Fabian (2019): Der informelle Trilog: Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union. Berlin: Duncker & Humblot.

Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. (2006): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. Nachdruck der erw. u. akt. Aufl. 1995. New Brunswick/London: Aldine Transaction.

Graves, Alvaro/Hendler, James (2014): A study on the use of visualizations for Open Government Data. In: Information Polity 19, S. 73–91. DOI: 10.3233/IP-140333.

Gurstein, Michael B. (2011): Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone? In: First Monday 16, Nr. 2–7. DOI: 10.5210/fm.v16i2.3316 (Abruf am 23.03.2020).

Hamburg Senat (2019): Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG), www.hamburg.de/transparenzgesetz/ (Abruf am 23.03.2020).

Hartapp, Miriam/Metz, Julia (2013): Expertise in transnationalen Verwaltungen. Das Beispiel der Europäischen Kommission. In: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Sonderheft 2013, S. 183–202.

Helberg, Ann-Sofie/Hedström, Karin (2015): The story of the sixth myth of open data and open government. In: Transforming Government 9 (1), S. 35–51. DOI: 10.1108/TG-04–2014–0013.

Henninger, Maureen (2013): The Value and challenges of public sector information. In: Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal 5(3): 75–95.

Hochmuth, Uwe/Mangold, Michael (2019a): Administrative und kommunikative Macht. Drohender Bruch im Zuge der Digitalisierung im öffentlichen Sektor (Vortragsmanuskript). Deutsche Gesellschaft für Soziologie. Berlin.

Hochmuth, Uwe/Mangold, Michael (2019b): Administrative und kommunikative Macht. Ein theoretisches Konzept zur Analyse der digitalen Transformation. (noch unveröffentlichtes Manuskript).

Hochmuth, Uwe/Mangold, Michael (2019c): Gemeinwohl und Mitbestimmung fördern. Open Data und Qualifizierungsbedarf. In: Weiterbildung, H. 6/2019, S. 28–31.

Hochmuth, Uwe/Mangold, Michael (2020): Die digitale Transformation der Verwaltung und ihre Bedeutung für die Weiterbildung. In: weiter. bilden. Die Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 1/2020, S. 53–56.

- Huber, Barbara/Kurnikowski, Alexander/Müller Stephanie/Pozar, Stefan (2013):** Die wirtschaftliche und politische Dimension von Open Government Data in Österreich, https://www.data.gv.at/wp-content/uploads/2012/03/die_wirtschaftliche_und_politische_dimension_von_open_government_data_in_oesterreich_final.pdf (Abruf am 23.03.2020).
- Huijboom, Noor/van den Broek, Tijs (2011):** Open data: An international comparison of strategies. In: European Journal of ePractice 12, S. 1–13.
- Janssen, Marijn/Charalabidis, Yannis/Zuiderwijk, Anneke (2012):** Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. In: Information Systems Management 29 (4), S. 258–268. DOI: 10.1080/10580530.2012.716740.
- Knodt, Michèle (2013):** Semi-permeable Verwaltung im postdemokratischen europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 54, S. 534–557.
- Kohler-Koch, Beate/Quitkat, Christine (2011):** Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (2016):** Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland. Kuzev, Pencho/Dapp, Marcus M./Balta, Dian/Palmetshofer, Walter/Krcmar, Helmut. Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Paderborn.
- Lane, Robert E. (1966):** The decline of politics and ideology in a knowledgeable society. In: American Sociological Review 31, S. 649–662.
- Lange, Timo (2019):** Open Government Partnership: Zivilgesellschaft entwickelt Forderungen an Bundesregierung. Mehr Lobbytransparenz ist wichtiges Thema für die kommenden Jahre, Beitrag auf LobbyControl am 03.06.2019, www.lobbycontrol.de/2019/06/open-government-partnership-zivilgesellschaft-entwickelt-forderungen-an-bundesregierung/ (Abruf am 23.03.2020).
- Lathrop, Daniel/Ruma, Laurel (Hrsg.) (2010):** Open government. Collaboration, transparency, and participation in practice. Sebastopol: O'Reilly.
- Lederer, Beatrice (2015):** Open Data. Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz. Schriftenreihe Internetrecht und Digitale Gesellschaft, Bd. 1. Berlin: Duncker & Humblot.
- Meijer, Albert/Bekkers, Victor (2015):** A metatheory of e-government. Creating some order in a fragmented research field. In: Government Information Quarterly 32 (3), S. 237–245. DOI: 10.1016/j.giq.2015.04.006.
- OECD (2003):** The e-Government Imperative, www.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en (Abruf am 23.03.2020).
- OECD (2008):** Recommendation of the Council for enhanced access and more effective use of public sector information, www.oecd.org/internet/ieconomy/40826024.pdf (Abruf am 23.03.2020).
- OECD (2012):** New ICT solutions for public sector agility, report from the OECD E-Leaders meeting, 26–27 March, Mexico, www.oecd.org/governance/eleaders/E-Leaders-Communique-2012.pdf (Abruf am 23.03.2020).
- OECD (2013):** Exploring data-driven innovation as a new source of growth: Mapping the policy issues raised by „Big Data“, OECD Digital Economy Papers, No. 222, OECD, Publishing, Paris, www.dx.doi.org/10.1787/5k47zw3fcp43-en (Abruf am 23.03.2020).
- OKF – Open Knowledge Foundation (2019):** Informationsfreiheit, www.okfn.de/themen/informationsfreiheit/ (Abruf am 23.03.2020).
- Püschel, Jan O. (2006):** Informationen des Staates als Wirtschaftsgut. Berlin: Duncker & Humblot.
- Raphael, Lutz (2000):** Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Fischer.

Stember, Jürgen/Klähn, Christian (2016):

Projektbericht E-Government-Modellkommunen. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern. Berlin.

Strauss, Anselm L. (1994): Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen und soziologischen Forschung. München: Fink.

Strübing, Jörg (2014): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatischen Forschungsstils. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Ubaldi, Barbara (2013): Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives. OECD Working Papers on Public Governance 22, OECD Publishing, www.dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en (Abruf am 23.03.2020).

ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (2017a): Kein Selbstlauf. Digitalisierungskongress – Auswirkungen auf Beschäftigte und Bürger/innen diskutiert. In: ver.di news, H. 17/2017, S. 7.

ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (2017b): Stellungnahme zum „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes“ der Bundesregierung, mit Stand 09.12.2016 (vom 04.01.2017). Berlin.

ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (2018): Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung) und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Aufbau eines gemeinsamen europäischen Datenraums“ (COM (2018) 232; COM (2018) 234) (vom 30.08.2018). Berlin.

VKU – Verband Kommunaler Unternehmen (2019): Umsetzung der PSI-Richtlinie, https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Themen/Recht/190326_VKU-Position_zur_Umsetzung_der_PSI-Richtlinie.pdf (Abruf am 23.03.2020).

von Lucke, Jörn/Geiger, Christian (2010): Open Government Data. Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors. Gutachten für die Deutsche Telekom Aktiengesellschaft zur T-City Friedrichshafen, Version vom 03.12.2010. Deutsche Telekom Institute for Connected Cities Zeppelin University Friedrichshafen, www.zu.de/institute/togji/assets/pdf/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf (Abruf am 01.04.2020).

Weidenfeld, Werner (2015): Die Europäische Union. 4. Auflage, Paderborn: utb.

Wirsching, Andreas (2015): Demokratie und Globalisierung. Europa seit 1989. München: C. H. Beck.

Young, Andrew/Verhulst, Stefaan (2016): The global impact of open data. Key findings from detailed case studies around the world. Sebastopol: O’ Reilly Media.

Zuiderwijk, Anneke/Janssen, Marijn (2014): Open data policies, their implementation and impact. A framework for comparison. In: Government Information Quarterly 31, S. 17–29. DOI: 10.1016/j.giq.2013.04.003.

Weitere Internetquellen

Beschäftigte der Kommission – www.europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_de (Abruf am 01.04.2020).

Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG). § 12a Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung – www.gesetze-im-internet.de/egovg/_12a.html (Abruf am 23.03.2020).

Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) Baden-Württemberg – www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=InfFrG+BW&psml=bsbawueprod.psm1&max=true&ai=z=true (Abruf am 23.03.2020).

Modellkommune Open Government – www.open-government-kommunen.de/?page_id=1768 (Abruf am 01.04.2020).

Open Government Partnership (OGP) – www.opengovpartnership.org/our-members/ (Abruf am 01.04.2020).

Teilnehmer Digitale Versammlung 2017 – www.ec.europa.eu/digital-single-market/events/cf/digital-assembly-2017/browse-persons.cfm?type=registered&browseby=organisation&letter=A (Abruf am 01.04.2020).

Transparency International – www.transparency.de (Abruf am 01.04.2020).

Transparenzportal Bremen – www.transparenz.bremen.de (Abruf am 23.03.2020).

Transparenzportal Hamburg – www.transparenz.hamburg.de (Abruf am 01.04.2020).

ver.di, Beschlüsse zu Digitalisierung – www.verdi.de/themen/digitalisierung/beschluesse-und-positionen (Abruf am 01.04.2020).

ver.di, Digitalisierungskongress 2017 – www.verdi.de/themen/digitalisierungskongresse/kongress-2017/++co++2ff0e642-db3d-11e7-ae9d-525400b665de (Abruf am 01.04.2020).

ver.di, Zukunftstarifvertrag – www.verdi.de/themen/digitalisierungskongresse/++file++5af034b1f1b4cd4ba110d9c2/download/180412_WS_5_Gestaltungsbeispiele_Grundler.pdf (Abruf am 01.04.2020).

AUTOREN

Prof. Dr. Bernhard Boockmann, seit 2007 am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen, leitet dieses seit 2013 gemeinsam mit Prof. Dr. Wilhelm Kohler als wissenschaftlicher Direktor. Er studierte Volkswirtschaftslehre und Philosophie in Heidelberg, Mannheim und London. An der Universität Mannheim schloss er 1998 seine Promotion ab, die Habilitation im Herbst 2004. In seinen wissenschaftlichen Arbeiten befasst er sich insbesondere mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

E-Mail: bernhard.boockmann@iaw.edu

Prof. Dr. Uwe Hochmuth, Studium der Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Philosophie in Marburg, Heidelberg, London. Zunächst tätig als wissenschaftlicher Geschäftsführer des Sonderforschungsbereichs 3 (Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik) der Deutschen Forschungsgemeinschaft, dann des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen. Im Anschluss daran Stadtkämmerer der Stadt Karlsruhe, nachfolgend Prorektor für Forschung und Professor für Kulturökonomie an der Staatlichen Hochschule für Gestaltung Karlsruhe. Wechsel zur Professur für Finanzwissenschaft mit Zuständigkeit für Forschung an der Hochschule für Management der Wirtschaft in Mannheim. Forschungs- und Lehraufenthalte u. a. an der London School of Economics, UC Berkeley, Columbia University, KIT – Universität Karlsruhe. Forschungsschwerpunkte: Mikrotheorie, Theorie öffentlicher Güter, Finanzwissenschaft, Kulturökonomie sowie Demokratietheorie (Open Data/E-Government).

Günther Klee, M. A., studierte Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Tübingen sowie Methoden empirischer Sozialforschung in Köln und Essex (UK). Seit 1988 ist er am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung tätig, seit 1993 auch mit Aufgaben der administrativen Geschäftsführung betraut. Er hat an zahlreichen empirischen Forschungsvorhaben mitgewirkt, vielfach auch als Projektleiter.

Dr. Michael Mangold, Studium der Soziologie und Politikwissenschaft in Heidelberg und Mannheim. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen (IAW) mit den Schwerpunkten (Weiter-)Bildung, wirtschaftlicher Strukturwandel, Mig-

ration/Integration. Gründung und Leitung des Instituts für Medien, Bildung und Wirtschaft am ZKM – Zentrum für Kunst und Medien in Karlsruhe. Beteiligt am Aufbau der Türkisch-Deutschen Universität in Istanbul im Fachbereich Medien- und Kulturwissenschaften. Mitwirkung am Aufbau der privaten Hochschule Salzburg Urstein Institut (SUI) im Bereich digitaler Medien. Externer Berater am IAW, in den Themenfeldern Open Data und Demokratietheorie.

Tobias Scheu, M. A., ist seit Juli 2016 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen tätig. Er studierte Soziologie und Verwaltungswissenschaft (B.A.) an der Universität Konstanz und absolvierte anschließend ein Studium der Humangeographie an der Universität Tübingen. Er ist überwiegend im Bereich der qualitativen Sozialforschung tätig und evaluiert derzeit Maßnahmen zur Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus beschäftigt er sich mit stadtgeografischen Fragestellungen.

ANHANG: BESCHREIBUNG DER METHODIK

Theoretische Vorannahmen

Wie unter [1.1 Ziele und Hypothesen](#) erläutert, arbeitete das Projekt mit den folgenden Ausgangshypothesen:

- A. Es gibt erhebliche positive wirtschaftliche Effekte von OGD für die Privatwirtschaft.
- B. Es gibt deutliche Effizienzsteigerungen der öffentlichen Verwaltung aufgrund von OGD, daraus ergeben sich Arbeitsintensivierungen und neue inhaltliche Anforderungen an die Beschäftigten.
- C. OGD führt zu mehr Transparenz und zur Deckung zivilgesellschaftlicher Nachfrage nach Verwaltungsdaten.

Damit verbunden waren theoretische Modelle der Einordnung dieser Effekte der Bereitstellung von OGD (siehe [Abschnitt 1.1](#) für eine ausführliche Darstellung):

- a) Daten werden als wertvoll im Sinne einer wirtschaftlichen Verwertbarkeit betrachtet. Daher wird angenommen, dass sie nach deren Bereitstellung genutzt werden, weil ein vitales Interesse potentieller Nutzergruppen besteht.
- b) Die Bereitstellung von OGD erfordert eine genau strukturierte, verwaltungseinheitliche Haltung der Daten. Wo diese noch nicht realisiert ist, entsteht mit der Gesetzgebung zu OGD ein „heilsamer“ Druck zur Umsetzung. Die damit einhergehende Restrukturierung von Verwaltungsprozessen kann zu einer Effizienzsteigerung führen, aber auch zu höherer Belastung der Beschäftigten.
- c) Von der Bereitstellung der OGD wird eine Zunahme der Transparenz des Verwaltungshandelns sowie ein gesteigertes Interesse der Akteure der Zivilgesellschaft an einer aktiven Teilhabe am politischen Leben erwartet. Durch die Nutzung der Daten und ihrer Verbindung mit der Expertise, die die Bürger in zahlreichen Sachfragen haben, soll neben einer Effizienzsteigerung auch die Legitimationsbasis für staatliches Handeln verbessert werden.

Ziel der Untersuchung war die Identifikation und Erschließung von noch vorhandenen Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung von OGD.

Vorgehensweise, konzeptionelle Fortschreibung und Stichprobe

Die empirische Arbeit der Studie gliederte sich in zwei Phasen. Zunächst wurde anhand von qualitativen Interviews mit Experten und Expertinnen das Themenfeld genau umrissen und exploriert, ob die Ausgangsannahmen der Sicht von Praktikern angepasst und ob in der Antragstellung nicht beachtete Aspekte ergänzt werden müssen.

Zum einen wurden Vertreterinnen und Vertreter der Städte zu allen drei oben genannten Bereichen um Auskunft gebeten und zum anderen wurden Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen primär zum Themenbereich C (Transparenz/Partizipation) befragt. Anknüpfend an diese Ergebnisse sollte eine quantitativ auswertbare standardisierte Befragungsaktion in allen Großstädten der Bundesrepublik (mehr als 100.000 Einwohner) zu den Bereichen A (Geschäftsmodelle), B (Effizienzsteigerung) und C (Transparenz/Partizipation) erfolgen.

Im qualitativen Teil der Untersuchung wurde auf das Grundkonzept der Grounded Theory zurückgegriffen. Diese Verfahrensweise wurde gewählt, weil bereits sehr früh im Rahmen der Literatursichtung und erster Vorbereitungsgespräche mit thematisch bewanderten Vertreterinnen und Vertretern kommunaler Verwaltungen deutlich wurde, dass das Thema komplexer ist, als anfänglich angenommen. Deshalb erschien eine thematische Selbstvergewisserung, die nicht allein eine Gegenstandsbeschreibung und -einordnung ist, angeraten (z. B. zum Verhältnis von OGD zu Digitalisierungsstrategien der Städte).

Zwischenziel war die Formulierung einer für das Thema OGD passenden „Theorie geringer Reichweite“, d. h. einem kleinen und spezifisch themenzentrierten Netz von Begriffen, Begriffsgruppen und deren Relationen, das empirisch erfassbar ist und dessen Inhalte Aussagen über die direkt befragte Zielgruppe (Großstädte) hinaus zulässt (wie zu kleineren Städten oder anderen Gebietskörperschaften). Zugleich sollte es möglich sein, noch nicht eingetretene und insofern nicht abfragbare Zustände (etwa volle Implementierung von OGD) sowie noch verdeckte Konsequenzen (z. B. neue Beziehungsformen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft) anhand kontextuellen Wissens zu beleuchten.

Die ursprüngliche theoretische Grundlage wurde in den einzelnen Experteninterviews jeweils folgenden Auswertungsrunden durch die Autorengruppe dieses Berichts kontinuierlich fortgeschrieben, mit einschlägiger Literatur und Verwaltungsdokumenten abgeglichen und dann neu nuanciert in den Folgeinterviews an die noch jeweils zu Befragenden herangetragen.

Dieser Abschnitt der Untersuchung führte mithin zur sukzessiven Entwicklung einer ausreichend gesättigten theoretischen Grundlage für die Erklärung unterschiedlicher Verlaufsformen und Entwicklungen bei der Implementierung von OGD auf kommunaler Ebene. Auf deren Basis wurde sodann ein standardisierter Fragebogen für eine quantitative Untersuchung der als relevant identifizierten Themenbereiche entwickelt. Im Verlauf der späteren Auswertung der quantitativen Daten wurden die Interviews immer wieder zur Interpretation der Befragungsergebnisse herangezogen.

Die oben beschriebenen drei Ziele (Grundlagendaten für Geschäftsmodelle, zivilgesellschaftliche Aktivierung, Effizienzsteigerung der Verwaltung) wurden als Grobgliederung beider Teile der Untersuchung zwar beibehalten, sie wurden allerdings in anderen als den ursprünglich angenommenen Kontexten in die Befragung eingebracht und durch neu auftretende Fragenkomplexe ergänzt.

Qualitative Untersuchung

Auf der Basis der genannten Grundannahmen und der aus Sicht des Forschungsteams noch als nicht ausreichend geklärt betrachteten Sachverhalte wurden zwölf Interviews mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern und elf Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft sowie mit sonstigen sachverständigen Personen durchgeführt. Für die Gruppe der Städte wurden Personen ausgewählt, die bereits Erfahrungen mit der Bereitstellung von OGD gesammelt hatten. Neben zehn Vertreterinnen und Vertretern aus der kommunalen Zielgruppe (deutsche Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern) wurden auch ausgewiesene Expertinnen und Experten aus einer ausländischen Großstadt sowie aus einer mittelgroßen Kommune in Deutschland einbezogen. Letztere Ansprechperson und eine weitere aus einer Großstadt waren auch am Pretest der standardisierten Fragebogen beteiligt.

Die im Themenfeld OGD besonders engagierten und fachkundigen Vertreterinnen und Vertreter aus den Stadtverwaltungen sind bundesweit Teil einer informellen Community sowie oftmals auch überschneidend Mitglieder in formellen Arbeitsgruppen des Deutschen Städtetages bzw. in den Unterorganisationen der jeweiligen Bundesländer. Durch den Zugang der IAW-Forschergruppe zu diesen Netzwerken konnte der Großteil der Interviewten – vielfach auf Empfehlungen aus der Community – rekrutiert werden.

Aufgrund dieses nicht an formalen Zuständigkeiten, sondern primär an Fachkunde und Engagement orientierten Zugangs wurden zugleich motivierte, auskunftsfreudige und nicht zuletzt sehr qualifizierte Gesprächspersonen gewonnen. Die Rekrutierung über diesen Weg führte gleichzeitig zu einer hinsichtlich ihrer organisatorischen Zuordnung und ihres fachlichen Hintergrunds relativ heterogenen Gruppe.

Die Interviewten waren zwar vielfach in Leitungsfunktion im technischen, insbesondere IT-technischen Bereich tätig, teilweise auch dem Personal- und Organisationsamt oder dem Amt für Bürgerservice angehörig, aber auch in Koordinierungs- oder Stabsstellen zu OGD, E-Government oder zum übergeordneten Themenbereich Digitalisierung beschäftigt. Ein Teil der Interviewten stammt fachlich aus dem Bereich der Kommunalstatistik, ein anderer ist organisatorisch direkt dem Referat des Oberbürgermeisters zugeordnet. Darüber hinaus gab es auch Gesprächspersonen aus kommunalen Geschäftsstellen, mithin aus einem mehr oder weniger aus der Kernverwaltung herausgelösten Bereich, der in enger Verbindung zur zivilgesellschaftlich organisierten OGD-Community steht. Dies war bei Kommunen der Fall, die bei der Umsetzung von OGD vergleichsweise weit fortgeschritten sind.

Insgesamt sind also der fachliche Hintergrund, die organisatorische Zuordnung innerhalb der Stadtverwaltung sowie die Anbindung an die politische Leitung der Kommunen der Interviewten jeweils sehr unterschiedlich. Einzelne Gesprächspersonen sind zudem in Nebentätigkeit auch als Sachverständige für das Bundesinnenministerium tätig.

Für die Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure wurden Einzel- und Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von NGOs, der Bertelsmann-Stiftung, der Gewerkschaft ver.di, aus Wissenschaft und Politik (Abgeordnete) sowie mit Repräsentantinnen und Repräsentanten des baden-württembergischen und des Deutschen Städtetags sowie leitenden Beamtinnen und Beamten des Innenministeriums Baden-Württemberg geführt. Darüber hinaus wurden auch diverse fachöffentliche Veranstaltungen und Runde Tische zu dieser Thematik besucht.³¹

Die Interviews wurden im Rahmen mehrerer projektinterner Arbeits-sitzungen primär entlang folgender Themen ausgewertet:

- a) in den Städten beteiligte Organisationseinheiten
- b) Intention der Anbieter

31 Explizit zum Thema OGD wurden acht Gespräche geführt; die genaue Zahl der darüber hinausgehenden Gespräche ist nicht exakt anzugeben, da sie oft am Rande von Veranstaltungen zu anderen Themen geführt wurden.

- c) Relevanz von OGD für die potentiellen Nutzerinnen und Nutzer (Wirtschaft, Verwaltung, Zivilgesellschaft)
- d) Auslöser bzw. treibende Kraft hinter OGD
- e) mit OGD verbundener Aufwand
- f) Zufriedenheit und Änderungswünsche
- g) Vorgehensweisen bei Thematisierung, Entwicklung, Implementierung von OGD

Bereits in den ersten Interviews wurde Folgendes deutlich:

- Die Bereitstellung von OGD in den Stadtverwaltungen tritt selten als isolierte Fragestellung auf, sondern ist in deutlich umfangreichere Digitalisierungsstrategien integriert (z. B. ein IT-Leiter: „Das läuft so mit.“).
- Kostenschätzungen sind kaum möglich wegen der Einbindung von OGD in andere komplexe Aktivitäten im umfänglicheren Prozess der Restrukturierung von Verwaltungsabläufen.
- Neugründungen auf der Grundlage von OGD sind nicht bekannt (Kommunalexperte: „Es gibt keine Startups, auch bundesweit gibt es keine Gründungen durch open data“; dto. mehrere Interviewte aus Kommunen bzw. der Bertelsmann-Stiftung).
- Vor der Realisierung von Effizienzsteigerungen müssen größere Investitionen getätigt werden; allenfalls schon vorhandene prozessproduzierte Daten können ohne Mehraufwand veröffentlicht werden (Leiter einer kommunalen Aktiengesellschaft unter Zustimmung von Amtsleitern bei Rundem Tisch: „Gigantisches Investitionsprogramm, das nötig wäre, um OGD umzusetzen“).
- Nur geringe bis keine Nutzerzahlen sind zu verzeichnen: Weder aus der Wirtschaft noch aus der Zivilgesellschaft gibt es ausreichend Nachfrage nach OGD, diese muss erst generiert werden; technisches Wissen auf Nutzerseite kann nicht per se unterstellt werden (Ergebnis des Runden Tisches des Innenministeriums Baden-Württemberg mit 35 kommunalen Vertreterinnen und Vertretern: „Da muss man umfangreich Öffentlichkeitsarbeit machen, damit das bei den Bürgern überhaupt wahrgenommen wird“; Kommunalexperte: „Die große Wahrnehmung der Stadt [...] in Sachen Open Data ist auf die starke Öffentlichkeitsarbeit in Print und Social Media zurückzuführen und durch Veranstaltungen [Hackathons, Barcamps etc.]“).
- Die organisatorische Zuordnung in den Städten ist sehr unterschiedlich geregelt. Sie hängt von der jeweiligen Genese des OGD-Prozesses und seiner Einbettung in eine kommunale Digitalisierungsstrategie ab.

- Die Intensität der Bereitstellung ist zwar von unterschiedlichen Faktoren abhängig, wird aber oft stark durch individuelle Interessen einzelner an dieser Thematik interessierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter determiniert.

Es erwies sich in der qualitativen Erhebung sowohl für die Erlangung konkreter Einzelergebnisse als auch für die theoretisch-konzeptionelle Erarbeitung eines Gesamtbildes der Entwicklung von OGD als sehr hilfreich, dass nicht mit einer standardisierten und in den weiteren Schritten für alle Gesprächspersonen identischen Fragebatterie operiert wurde, sondern ganz im Sinne von Grounded Theory der Erkenntnisfortschritt schrittweise eingearbeitet werden konnte. So wurden Erkenntnisse, beispielsweise zum Umsetzungsstand, zur Datennachfrage oder zur Arbeitsbelastung, in die nachfolgenden Interviews aufgenommen; dadurch konnten auch immer differenziertere bzw. analytisch gehaltvollere Fragen gestellt werden.

Zwischen den Interviews immer wieder stattfindende Arbeitsbesprechungen im IAW-Team erlaubten es, sich der bisherigen Ergebnisse zu vergewissern und sukzessive eine theoretische Sättigung zu erzielen. Die nachfolgenden Interviews bekamen daher auch immer mehr den Status eines fachlichen Austausches, was dazu führte, dass von Seiten der Gesprächspersonen immer präzisere, reflektiertere, analytischere sowie fachlich differenziertere Antworten kamen. Durch diese Vorgehensweise konnte bereits in einem frühen Stadium der Untersuchung eine Korrektur der Anfangsannahmen (u. a. zur Datennachfrage oder Arbeitsbelastung) vorgenommen und insgesamt eine fundierte Grundlage für die quantitative Untersuchung geschaffen werden.

Entsprechend des bislang geringen Umsetzungsstandes bzw. der geringen Nachfrage nach öffentlichen Daten wurde die generelle Situationseinschätzung der Belastungsdimension (insbesondere der Arbeitszeit) und die dadurch bedingte Kostensteigerung durch die Einführung von OGD stark modifiziert. Es zeigte sich, dass zwar bereits weitreichende rechtliche Änderungen in Bezug auf OGD erfolgt sind, diese jedoch bislang nur von einem relativ kleinen Teil der Kommunen auch umgesetzt wurden; zudem hält sich die in Gang gesetzte Öffnung und Bereitstellung von Daten gegenwärtig noch stark in Grenzen.

Im Verlauf der Auswertung konnte aber nicht nur die Sicht auf Einzelphänomene geklärt werden, sondern auch theoretisch-konzeptionelle Positionen konnten entsprechend angepasst und auf der neu gefassten Basis gefestigt werden. Dazu gehörte u. a. eine gegenüber den Ausgangsannahmen

revidierte Sicht auf einige Zusammenhänge zwischen den oben erwähnten Phänomenen. Für die in ihrer Wirkrichtung sehr unterschiedlichen Sphären (Wirtschaft, Verwaltung, Zivilgesellschaft) wurden getrennte, thematisch begrenzte, gleichwohl aber ausreichend gesättigte theoretische Konzepte entwickelt, die der Interpretation der Interviews gerecht wurden und zugleich als Basis für eine quantitative Untersuchung dienen konnten.

So besteht zwischen der Bereitstellung von OGD und der sowohl finanziell als auch organisatorisch sehr aufwendigen Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ein engerer Zusammenhang als zu Beginn der Studie angenommen. Schwierigkeiten bei der Implementierung von OGD werden nicht isoliert behoben, sondern werden in weiten Teilen durch die Unterordnung von OGD unter Digitalisierung in eine deutlich umfänglichere Organisationsänderung und damit einen entsprechend längeren Lösungshorizont verschoben. Die Umsetzungswege von OGD sowie Art und Umfang der Datenangebote in den einzelnen Städten differieren dadurch viel stärker als ursprünglich vermutet. Damit erscheint das Bild der OGD-Einführung in Deutschland insgesamt diffuser.

Quantitative Untersuchung

Aus den Ergebnissen der qualitativen Analysen, der Literaturlauswertungen und der am 28. Februar 2018 vom Wissenschaftlichen Beirat des Forschungsprojekts gegebenen Hinweise wurden zwei standardisierte Fragebogen für eine quantitative Untersuchung entwickelt – für Kommunen, die bereits ein Angebot an OGD bereitstellen und für solche, die (noch) nicht soweit sind. In diesem Bericht werden jedoch allein die Angaben aus den Nutzerkommunen verwendet. Für beide Gruppen wurde eine Online-Abfrage erstellt. Zwei Großstädte präferierten eine schriftliche Befragungsform; dem wurde durch Übersendung des entsprechenden Fragebogens entsprochen.

Erste Ansprechstation waren die laut Homepage der Großstädte für die Implementierung von OGD vorgesehenen Dienststellen (im Zweifelsfall wurden diese telefonisch erfragt). Aufgrund der zunächst sehr geringen Rücklaufquote wurde per Telefon um Beantwortung gebeten und an den Abgabetermin erinnert.

Da die Ansprechpersonen in den jeweiligen Städten organisatorisch sehr unterschiedlich zugeordnet waren und daher oft nicht klar war, woher die Antworten stammen, wurde eine zweite Versandwelle gestartet, die sich (organisatorisch einheitlich) an die Personalvertretungen der Großstädte richtete.

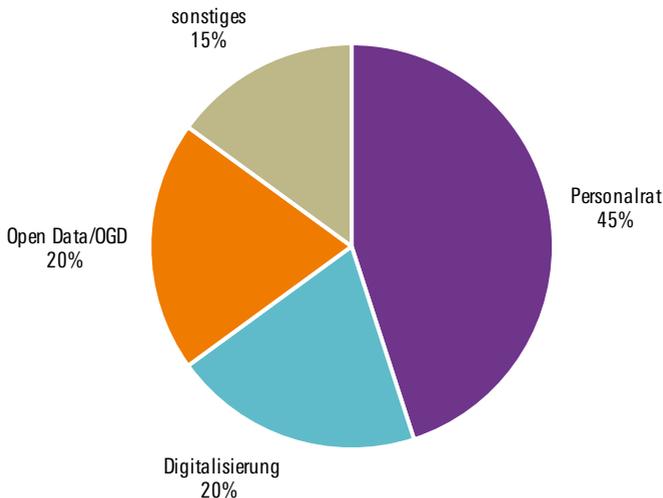
te. Diese wurde durch telefonische Kontaktaufnahme vorbereitet. Angesprochen wurden jeweils die Leitungsgremien der Personalvertretungen. Um bei späteren Auswertungen zwischen den beiden Wellen differenzieren zu können, wurde sichergestellt, dass die Antworten entsprechend zuordenbar waren. Auch in dieser zweiten Welle war nach einigen Wochen ein Nachfassen erforderlich.

Wie **Abbildung 20** zeigt, ist fast die Hälfte der an der standardisierten Befragung Teilnehmenden aus den Nutzerkommunen im Bereich der Personalvertretung zu verorten, nämlich neun Personen; dies ist vor allem auf den gewählten Feldzugang zurückzuführen. Jeweils vier Personen ordnen sich selbst als Verantwortliche für Open Data/OGD ein oder sind im Bereich „Digitalisierung“ tätig. Drei Personen entfallen auf die Kategorie „Sonstiges“.

Im Rahmen der Aufbereitung wurden zunächst Datensätze entfernt, die die Befragung zwar begonnen, aber nicht weiterbearbeitet haben. Es wurden insbesondere solche Fälle ausgeschlossen, die weniger als die ersten vier Fragen beantwortet haben. Nach Ausschluss dieser Fälle wurden doppelte Ein-

Abbildung 20

Funktion der Teilnehmenden innerhalb ihrer Organisation



Quelle: Eigene Befragung (n = 20).

tragungen derselben Kommunen näher betrachtet und hierbei entschieden, welcher Version mehr Gewicht zugesprochen wurde. Ziel hierbei war, für die Auswertung einen Datensatz mit nur einer Beobachtung pro Kommune zu erzeugen, sodass die Auswertungsergebnisse nicht durch Doppelungen verzerrt werden. Nach diesem Bereinigungsverfahren verblieben insgesamt 23 Kommunen in der Gruppe der „Nutzerkommunen“ und 10 Kommunen in der Gruppe der „Nichtnutzerkommunen“. Bezogen auf die Grundgesamtheit von 76 Großstädten entspricht dies einer Nettorücklaufquote von 43 Prozent.

Insgesamt besteht für die Durchführung der Auswertung und die Berechnung statistischer Inferenzen weniger das Problem eines zu geringen prozentualen Rücklaufs, sondern es ist die absolute Zahl der Antworten, die mit einer Größe von 23 Nutzerstädten nur eingeschränkt statistische Analysen ermöglicht. In einer Selektivitätsanalyse zeigte sich ferner, dass große und stärker verschuldete Städte in der Nettostichprobe leicht überrepräsentiert sind, was bei der Interpretation berücksichtigt werden muss.

Der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, sei es im Rahmen von E-Government oder Open Government Data, werden von Seiten der Politik starke Effekte zugunsten der privaten Wirtschaft, der Partizipation der Zivilgesellschaft und der Effizienzsteigerung der Verwaltung zugesprochen. Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. untersuchte mit Hilfe qualitativer und quantitativer Forschungsmethoden die bisherige Umsetzung im Kontext bundesdeutscher Großstadtverwaltungen und unterzog auch die Hintergrundannahmen dieser Digitalisierungskonzepte einer kritischen Überprüfung.

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-358-4