

Kein Selbstläufer

U. Hochmuth / M. Mangold

Können die Erwartungen, die an die Bereitstellung von öffentlichen Daten geknüpft sind, erfüllt werden? Das hat das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprojekts untersucht. Das Ergebnis ist ernüchternd.

Seit Ende der 1990er-Jahre verstärkt der Gesetzgeber seine Bemühungen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. In diesem Rahmen findet gegenwärtig die Umsetzung der bereits mehrfach novellierten PSI-Richtlinie in bundesdeutsches Recht statt. Wichtig erscheint vor diesem Hintergrund eine empirisch gestützte Analyse der bislang erfolgten und sich abzeichnenden Veränderungen.

Open Government Data (OGD) bilden einen mit großen Hoffnungen verknüpften Teilbereich der Verwaltungsdigitalisierung. Um die bisherige OGD-Umsetzung in Kommunalverwaltungen deutscher Großstädte zu untersuchen, hat das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) der Universität Tübingen im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) ein mehrjähriges Forschungsprojekt durchgeführt. Dabei wurden die Ziele von OGD und die damit verknüpften Hintergrundannahmen sowie eventuelle Folgewirkungen, insbesondere hinsichtlich der Kostenbelastung oder der Mitarbeiterqualifikation, analysiert.

Die empirische Untersuchung führte das IAW-Team von Professor Bernhard Boockmann in zwei eng

verzahnten Teilprojekten durch. Zusammen mit der im Vorlauf zur Studie erfolgten Aufarbeitung der Rechtsentwicklung und der Auswertung der theoretischen Literatur fand im ersten Teil eine Expertenbefragung in Stadtverwaltungen, bei zivilgesellschaftlichen Akteuren und in Ministerien statt. Die damit gewählte Breite der Befragung ergab sich aus der Intention des Gesetzgebers, mit der Bereitstellung von Open Government Data gleichermaßen in der Zivilgesellschaft, der Verwaltung sowie in der Privatwirtschaft positive Effekte zu erzielen.

Anschließend wurde schrittweise ein theoretisches Konzept zur Erklärung der unterschiedlichen Effekte entwickelt, die bei der Implementierung von OGD auftreten. Nach mehrstufiger Analyse und einem Austausch mit externen Wissenschaftlern konnte eine ausreichende Theoriesättigung erreicht werden. Auf dieser Basis wurde im zweiten Teil des Projekts ein Fragebogen für die quantitative Untersuchung erstellt und an 76 Großstädte verschickt.

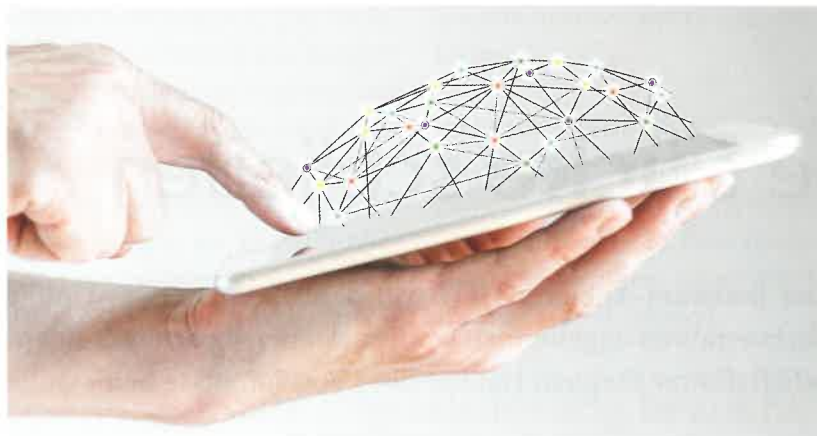
Die Befragungsergebnisse resultierten aus statistischen Auswertungen und Interpretationen, die sich wiederum auf die Aussagen in den Expertenbefragungen stützten.

Parallel zu den empirischen Arbeiten wurden permanent die rechtliche Entwicklung sowie die theoretische Situation beobachtet und in die Untersuchung einbezogen. Durch diese komplexe methodische Vorgehensweise konnten auch zuvor offenkundig eher unreflektierte Annahmen zur Digitalisierung der Verwaltung insgesamt und zu Open Government Data im Besonderen hinterfragt und in wichtigen Teilen durch begründete andere Aussagen ersetzt werden. Auch die Ausgangsfragen der Untersuchung selbst wurden dadurch im Projektverlauf angepasst.

Aus zahlreichen Dokumenten der EU-Kommission, der OECD und der Bundesregierung ergaben sich jeweils drei wesentliche Ziele von Open Government Data. Diese fanden sich in verschiedener Gewichtung auch bei der Begründung von E-Government, der E-Akte oder digitalen Bürgerdiensten wieder: So sollen durch OGD erstens erhebliche positive wirtschaftliche Effekte für die Privatwirtschaft erzielt werden, zweitens verspricht man sich durch eine Bürgerbeteiligung deutliche Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung und hebt drittens das Ziel einer größeren Transparenz und der Deckung zivilgesellschaftlicher Nachfrage nach Verwaltungsdaten hervor.

Reduziert man die erlangten Ergebnisse zunächst auf die vonseiten des Gesetzgebers favorisierten drei Ziele, so ergibt sich ein relativ ernüchterndes Bild. Bereits die Grundannahme, dass Daten per se aufgrund ihrer vermeintlichen Werthaltigkeit mehr oder weniger als Selbstläufer zu neuen Geschäftsmodellen führen („Rohöl der Zukunft“), stellte sich als nicht zutreffend heraus. Auch eine im Zuge der Untersuchung durchgeführte Erweiterung der befragten Expertenrunde um Vertreter aus IT-Gründerzentren bestätigte, dass bis zum Erhebungszeitpunkt keine nachhaltigen Geschäftsmodelle auf OGD-Basis entwickelt worden waren. Als ein wichtiger Grund hierfür wurde angeführt, dass Daten oft als Insellösungen von Kommunen vorliegen – für eine sinnvolle wirtschaftliche Nutzung wären hingegen regional orientierte und vergleichbare Datenbestände erforderlich.

Das Ziel, durch das Einbeziehen von Bürgeraktivitäten eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltungen zu erreichen, wird bislang ebenfalls verfehlt. Eine Einlösung der an Open Government Data geknüpften Vorstellung von inhaltlichen Anreicherungen der Daten durch zivilgesellschaftlichen Sachverstand und einer darauf beruhenden Mitwirkung von verwaltungsexternen Akteuren im Sinne einer die Effizienz fördernden Co-production oder Co-creation konnte bis zum Erhebungszeitpunkt jedenfalls nicht festgestellt werden. Die Untersuchung zeigte vielmehr, dass sich diese vonseiten amerikanischer Beratungsfirmen in die politischen Planungsdokumente der EU-Kommission eingebrachten Er-



Mit offenen Daten alleine können die Ziele von OGD nicht erreicht werden.

wartungen im praktischen Verwaltungshandeln ohne nennenswerte Investitionen in Personal und Technik gar nicht verwirklichen lassen. Denn der Abstimmungsaufwand mit externen Beteiligten erfordert den Einsatz der teuren Ressource Arbeitszeit. Auch müssten neue, verbindliche Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft geschaffen werden. Des Weiteren ziehen rechtliche Begrenzungslinien aus guten Gründen den Raum für ein solches Mitwirken an Verwaltungsleistungen ziemlich eng.

Die dritte Erwartung an die OGD-Bereitstellung zielt darauf ab, dass der unmittelbare Zugang zu Daten die politische Willensbildung verbessert, die Beteiligungsbereitschaft steigert und so eine die Demokratie stärkende Integrationskraft entwickelt. Die empirische Untersuchung zeigte jedoch, dass bisher lediglich eine sehr technikaffine Teilgruppe Interesse an den Daten zeigt. Und selbst die Mehrzahl dieser Nutzer benötigte eine gezielte öffentliche Ansprache und inhaltliche Begleitung. Die zur Auswertung der nicht bereinigten und nicht kontextualisierten Daten erforderlichen technischen und

inhaltsbezogenen Kenntnisse sind (noch) kein Allgemeingut im Sinne von Data Literacy. Schließlich kann ohne die Schaffung von entsprechenden Öffentlichkeitsformen nicht von einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Zugang zu Informationen und einer reflektierten Meinungs- und Willensbildung der Bevölkerung ausgegangen werden.

Die Untersuchung des IAW zeigte, dass für alle drei Ziele noch erhebliche Vorleistungen erbracht werden müssen. Konkret betrifft das die Bereiche technische Infrastruktur, Qualifikation der Verwaltungsbeschäftigten sowie die Schaffung neuer Kommunikations- und Öffentlichkeitsformen. Dringlich werden diese Aufgaben nicht zuletzt deshalb, weil der Gesetzgeber zeitnah eine deutlich weiterreichende Öffnung der Verwaltung anstrebt.

Dr. Uwe Hochmuth ist Professor am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. der Universität Tübingen. Dr. Michael Mangold ist wissenschaftlicher Berater des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung. Hochmuth und Mangold sind zudem Gesellschafter der Proflog GmbH.