

Digitale Vernetzung von Staat mit Wirtschaft und Gesellschaft

Akteursorientierte Handlungsempfehlungen
für Politik und Verwaltung

Nora Wegener, Ralph G. Schoellhammer, Stefanie Köhl,
Petra Wolf, Jens Klessmann und Peter Parycek



Juni 2016

Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS | Digital Public Services, Donau-Universität Krems | Zentrum für E-Governance, Technische Universität München | Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Potsdam eGovernment Competence Center | IfG.CC, 2016

Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31
10589 Berlin

Telefon: +49-30-3436-7115
Telefax: +49-30-3436-8000

dpskontakt@fokus.fraunhofer.de
www.fokus.fraunhofer.de

Die gesamte Studie steht auf der Webseite des ISPRAT e.V. zum Download bereit (<http://www.isprat.net/publikationen/>).

Dieses Werk steht unter einer Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0, (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>) Lizenz.

Es ist erlaubt, das Werk bzw. den Inhalt zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen, Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw. Inhaltes anzufertigen sowie das Werk kommerziell zu nutzen. Bedingung für die Nutzung ist die Angabe der Namen der Autoren sowie des Herausgebers.

Soweit in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien (z.B. DIN, VDI) Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden ist, kann das Institut keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen.

Zielsetzung der Studie

Digitale Netzwerktechnologien ermöglichen eine nahtlose Vernetzung von Daten und Informationen, neue Organisationsformen sowie neue Formen der Partizipation und Kooperation. Die neue Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft beeinflusst und verändert wirtschaftliche und gesellschaftliche Entscheidungs- und Produktionsprozesse. Digitale Netzwerktechnologien bieten die Chance, Entscheidungs- und Produktionsprozesse des öffentlichen Sektors anzupassen. Dabei gilt es insbesondere, das komplexe Beziehungsgeflecht zwischen Staat, Bürgern und Wirtschaft neu zu definieren. Um die Potentiale der Digitalisierung und Vernetzung strategisch erschließen zu können, ist es für die unterschiedlichen Akteure – von den Entscheidern bis zu den Umsetzern – notwendig, sich mit den neu entstandenen Fragestellungen auseinanderzusetzen. Die Digitalisierung des Staates und der Gesellschaft bietet die Möglichkeit, zwischen Staat und Gesellschaft ein Verhältnis „auf gleicher Augenhöhe“ in politischen wie administrativen Fragen zu schaffen und damit die Chance, zu einer neuen demokratischen Qualität beizutragen. Gleichsam erfordert sie Potentiale der Daten und der Beteiligungs- und Kooperationsformen zu nutzen und zu erproben und birgt damit, wie jede Veränderung, auch Risiken.

Ziel der Studie „Digitale Vernetzung von Staat mit Wirtschaft und Gesellschaft – Akteursorientierte Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung“ ist es, das Innovationspotential der Digitalisierung für unterschiedliche Akteursgruppen in deren Routine- und Arbeitsprozessen besser nutzbar zu machen. Denn erst über die Analyse dieser Einzelgruppen erschließen sich die vielfältigen Chancen und Risiken der vernetzten Verwaltung. Dazu wurden mit relevanten Akteursgruppen in Politik und Verwaltung, deren Handeln und Entscheidungen potenziell von einer vernetzten, digitalen Gesellschaft beeinflusst werden, Workshops und Interviews in Deutschland und Österreich durchgeführt und eine repräsentative Umfrage zur Erwartungshaltung der Bürger vorgenommen. Zentrales Ergebnis der Studie ist, dass die Adaption der neuen Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft für den öffentlichen Sektor von allen Akteuren im politisch-administrativen System getragen und durchgeführt werden muss. Durch eine punktuelle Überzeugung einzelner Pioniere entsteht kein Kulturwandel, es braucht dazu eine breite Basis innerhalb der Verwaltung. Um akteursspezifisch Potentiale zu vermitteln und Ressentiments abbauen zu können, müssen unterschiedliche Perspektiven und Interessen erkundet und bei der Kommunikation berücksichtigt werden, wozu diese Studie einen Beitrag leistet.

Basierend auf den Ergebnissen der Akteursbefragungen wurden vorläufige Entwurfsempfehlungen formuliert, die in einem konkreten Anwendungsszenario – dem Antrags- und Genehmigungsverfahren im Großraum- und Schwerlasttransport (GST) – erprobt wurden. In dem Szenario „Informations- und Datenökosystem GST geht es vor allem darum, die Potentiale der Digitalisierung, Vernetzung und vor allem Nutzung vorhandener dezentraler Daten darzustellen und nach heutigem Stand der Technik voll auszuschöpfen. Dabei zeigte sich, dass eine Vielzahl an Voraussetzungen zu erfüllen ist, um das Antrags- und Genehmigungsverfahren für GST effizient, effektiv und modern zu gestalten. Darunter u.a. die Standardisierung von Datenformaten für offene wie geschlossene Daten, interkommunale und länderübergreifende Zusammenarbeit, sowie die Auslotung und Nutzung bereits vorhandener rechtlicher Spielräume.

Auf Grundlage der Studienergebnisse wurden abschließend weitere, bereichsübergreifende Handlungsempfehlungen abgeleitet, akteursbezogen zugeordnet und kritisch gewürdigt. Diese Empfehlungen, die als Kernstück der Studie zu verstehen sind, werden im Folgenden vorgestellt.

Akteursorientierte Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen (H) sind in drei Abschnitte gegliedert. Der erste Abschnitt (*5.1 Politik für den digitalen Wandel*) richtet sich an die Akteure der politischen Entscheidungsebene, die zwei weiteren Abschnitte (*5.2 Vernetzung Politik, Verwaltung und Gesellschaft*, *5.3 Transparenz und die Vernetzung von Daten und Objekten*) richten sich primär an das Topmanagement und Management innerhalb der Verwaltung.

1 – Politik für den digitalen Wandel

Der digitale Wandel stellt alle gesellschaftlichen Akteure vor neue Herausforderungen mit einer Vielzahl von ungeklärten Fragestellungen, die im Diskurs erörtert werden müssen. Steuerungs-, Kommunikations- und Diskursmodelle, die im Industriezeitalter erfolgreich entwickelt wurden, verlieren an Wirkung, wodurch die Legitimität von Politik und Verwaltung gefährdet ist. Die folgenden Handlungsempfehlungen zeichnen die erforderlichen nächsten Schritte auf dem Weg hin zu kooperativen, flexiblen Kommunikations- und Entscheidungsprozessen vor, die Hand in Hand mit der technischen Entwicklung gehen anstatt von ihr überholt zu werden.

H 1.1 Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft in Steuerung und Organisation integrieren

Eine zentrale Aufgabe moderner Politiker und administrativer Entscheidungsträger ist es, die Logik der digitalen Netzwerkgesellschaft und der damit verknüpften Werkzeuge für den öffentlichen Sektor zu verstehen und zu erschließen. Denn auf diese Weise lässt sich der größtmögliche Nutzen im Sinne von gesellschaftlicher Teilhabe, Innovationsförderung und Optimierung der Ressourcennutzung für alle Politikbereiche von der Daseinsvorsorge, über die Umweltpolitik bis hin zur Wirtschaftspolitik realisieren. Politiker und administrative Entscheidungsträger haben die Aufgabe, den Wandel von Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die digitale Netzwerkgesellschaft nicht nur zu begleiten, sondern diesen Weg aktiv zu gestalten. Bürger erwarten quer durch die Politikbereiche, dass politisch-administrative Handlungen sich zeitgemäß an gesellschaftlichen Veränderungen orientieren – seien diese durch Globalisierung, demographische Entwicklungen oder technologischen Fortschritt bedingt. Die Entwicklung von kooperativen Prozessen wird zur Kernaufgabe für Politik und Verwaltung. Ziel muss es daher sein, Beteiligungs-, Innovations- und Einsparpotentiale strategisch zu erschließen. Es ist Handlungsauftrag für Regierung und Verwaltung, einen Zukunftspfad zu gestalten, der es Bürgern in ihren individuellen Lebenswelten ermöglicht, politisch-administrative Handlungen zu verfolgen, nachzuvollziehen und mitzugestalten.

H 1.2 Technologie- und Modellorientierung ablösen durch Lösungsorientierung

Der bisherige technologiefokussierte Diskurs, der vielfach noch in der Domäne des E-Governments geführt wird, muss durch einen offenen lösungsorientierten Diskurs abgelöst werden, der in allen Politikfeldern geführt werden soll. Schlagworte wie Open Government, Government 2.0, Verwaltung 4.0 sollten dabei keine zentrale Rolle haben, weil sie bereits Lösungs- und Wertemodelle in sich tragen. Die aktuell erstellten bzw. in Erstellung befindlichen digitalen Agenden sind ein erster Schritt, greifen aber zu kurz, weil sie nicht alle Politikfelder abdecken und oft vorrangig technikzentriert sind. Die zentralen Steuerungsinstrumente, Organisationsformen und Werte müssen durch die Stakeholder gemeinsam erarbeitet werden und als leitende Grundprinzipien für Politik und Verwaltung verankert werden. Eines der zentralen Prinzipien zur Lösung der dynamischen und komplexen Problemstellungen ist die Intensivierung der Kooperation zwischen den Stakeholdern, wozu auch und in besonderem Maße die Weiterverwendung vorhandener Daten zu zählen ist. Die zentralen strategischen Vorgaben müssen daher von der Politik kommen. Zentrale Leitlinien und Werte müssen gemeinsam erarbeitet und Strategien mit Zielvorgaben verknüpft werden, an denen die Verwaltung ihre Handlungen entsprechend ausrichten kann, so dass ein Kulturwandel eingeleitet werden kann. Auf dieser Basis kann das Topmanagement der Verwaltung zukunftsgerichtete, experimentelle und iterative Projekte umsetzen. Die industrielle „Masterplanung“ wird abgelöst durch politische Zielvorgaben und agile iterative Vorgehensmodelle in der Verwaltung.

H 1.3 Integration aller gesellschaftlichen Gruppen

Der Zugang zu digitalen Informationen und digitalen Leistungen muss für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen diskriminierungsfrei gewährleistet werden. Die „digitale Kluft“ muss gering gehalten bzw. verkleinert werden und auch einkommens- sowie bildungsschwächeren Bevölkerungsgruppen muss der Zugang und die Nutzung von digitalen Anwendungen und Services ermöglicht bzw. erleichtert werden. Die typischen Betätigungsfelder wie digitale Bildungsoffensiven und freier Internetzugang an öffentlichen Plätzen müssen forciert werden. Neben der Steigerung der Kompetenz und der Gewährung eines einfachen, inklusiven Zugangs muss aber auch die Angebotsseite geschärft werden, und zwar durch die Forcierung von einfach zu bedienenden Verwaltungsservices auf mobilen Endgeräten.

H 1.4 Vertretung von Interessen der digital schwachvernetzten Gruppen

Eine Herausforderung für Beteiligung im digitalen Zeitalter ist ein Interessenausgleich und ein besonderer Schutz von Minderheiten bzw. digital schwachvernetzten gesellschaftlichen Gruppen. Personengruppen, die durch Maßnahmen direkt betroffen sind, organisieren sich besser als Personen, die dadurch nur indirekt betroffen sind. Im Fall von digitalen Beteiligungsprojekten kann sich dieser Effekt verstärken, wenn die (direkt) Betroffenen digital gut vernetzt und organisiert sind. Dieser Interessenausgleich bzw. die Absicherung der Vertretung der Interessen der sich nicht aktiv elektronisch beteiligenden Personen ist in der Gesamtbewertung und Durchführung zu berücksichtigen.

H 1.5 Einklang von „freier Fluss der Daten“ mit Datenschutz

Datenbasierte Steuerungsmechanismen wie evidenzbasierte Politik oder wirkungsorientierte Verwaltung brauchen Daten als Grundlage. Die Verfügbarkeit von nutzbaren Datenquellen wird auch im aktuellen Diskurs über die Datennutzung durch die Wirtschaft vorausgesetzt. Der Mehrwert dieser Systeme beruht vielfach nicht auf der Auswertung verschiedener Merkmale einer Person, sondern auf Mustern, die aus Daten abgeleitet werden können. Die intensiv diskutierte Problematik der Rückführung auf die Identität einzelner Personen muss analysiert werden und kann sowohl technisch als auch organisatorisch abgesichert werden. Des Weiteren kann auch die rechtliche Maßnahme einer strafrechtlichen Sanktion klare Grenzen aufzeigen. Das Thema des Datenschutzes sollte grundlegend im gesellschaftlichen Diskurs erarbeitet, die Vor- und Nachteile der Datennutzung erörtert und alternative Schutzmechanismen entwickelt werden. Es gilt daher, dem Risiko eines Datenmissbrauchs entgegenzuwirken und gleichzeitig eine verstärkte Nutzung der Daten zu gewährleisten. Besonders geschützte Institutionen wie der Rechnungshof könnten im Sinne der Datengebarung ähnlich der Nutzung der Finanzmittel die Nutzung von Daten prüfen. Der Bürger könnte im Gegenzug Einblick in seine bei den Behörden gespeicherten Daten bekommen.

2 – Vernetzung Politik, Verwaltung und Gesellschaft

H 2.1 Entwicklung von kooperativen Prozessen

Es gilt, eine nachhaltige, fachbereichs- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere bei Themen, die alle Akteure betreffen, zu etablieren und/oder bestehende Kooperationen auf- bzw. auszubauen. Dazu müssen die zentralen Stakeholder, wie beispielsweise Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft oder Verwaltung in den jeweiligen Prozessen und Phasen identifiziert werden, um die Folgen einer in Betracht gezogenen Veränderung aus der Sicht aller zentralen Stakeholder beurteilen zu können. Ohne forcierte Kooperation würde einzelnen Akteuren in vielen Bereichen die Kenntnis der möglichen Auswirkungen von Veränderungen fehlen.

Mit einer gemeinsamen Analyse des Gesamtsystems können Herausforderungen in den jeweiligen Politikfeldern erhoben, die daran beteiligten zentralen Organisationen, Bereiche, Menschen, Einrichtungen identifiziert und die Intensitätsstufen der Kooperation definiert werden. Hierauf basierend können Kooperationskonzepte unter Nutzung vorhandener Organisationsstrukturen und Technologien gemeinsam entwickelt werden. Dabei sind die unterschiedlichen Phasen des Politikzyklus – von der Problemdefinition über die Erstellung der Politik-Implementierung bis hin zur Evaluation – zu beachten und für die unterschiedlichen Phasen die passenden Kooperationsformen zu entwickeln. Die Bandbreite der Kooperation reicht von klassischer Bürgerbeteiligung zum Zweck der Legitimation von Entscheidungen über offene Innovationsprozesse zum Zweck der Erzielung der besten Lösungen bis hin zur Ressourcenbeschaffung durch Crowdsourcing für den öffentlichen Bereich. Dabei können die vorhandenen Grundlagen für die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen genutzt werden, wie beispielsweise in Deutschland Art. 91c GG oder in Österreich Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG. Weitere notwendige rechtliche Änderungen für effektive kooperative Prozesse können über künftige Novellierungen auf Basis der gemachten Erfahrungen einfließen.

Das Topmanagement ist gefordert, Stakeholder- und Methodenanalysen in den jeweiligen Politikfeldern zu initiieren, welche gemeinsam mit Experten auf Ebene des mittleren Managements durchgeführt werden können. Die Methoden sind vielfältig und müssen für die jeweiligen Fragestellungen individuell ausgewählt und situativ angepasst werden. Neben einer erfolgreichen Initiierung sind die Weiterführung und ein aktives Community Management entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung von Kooperationskonzepten.

H 2.2 Vernetzung innerhalb der Verwaltung fördern und Silodenken beseitigen

Neben der angestrebten Vernetzung zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft bedarf es auch einer besseren internen Vernetzung der Verwaltung. Das von zahlreichen Forschern und Praktikern beschriebene Problem der „Silomentalität“ innerhalb der Verwaltung bestätigte sich in den Fokusgruppen. Die mangelnde Kooperation ist auch gekennzeichnet durch die Nicht-Weitergabe von Informationen. Es bedarf also nicht nur einer Öffnung nach außen, sondern auch einer internen Öffnung. Dazu sind sowohl horizontale Kooperationskonzepte innerhalb einer Organisation und von Organisationen auf derselben föderalen Ebene miteinander zu fördern als auch die vertikale Kooperation zwischen den föderalen Ebenen. Die inhaltliche Ausrichtung sollte neben einer fachlich-organisatorischen Orientierung vor allem auf Querschnittsmaterien ausgerichtet sein, weil die heute aufgeworfenen politischen Fragestellungen in der Regel nicht durch die kompetenzrechtlich zuständige Behörde alleine beantwortet werden können. Die Zusammenarbeit und Vernetzung kann von Daten und Informationsaustausch, über die Nutzung von gemeinsamen Shared Services bis hin zur kooperativen Zusammenarbeit zur Lösung von komplexen Problemen oder der gemeinsamen Koproduktion gespannt werden. Neben institutionell dauerhaften Kooperationen sind auch Rahmenbedingungen zu fördern, die eine dynamische agile anlassbezogene Zusammenarbeit ermöglichen.

Dies betrifft neben den grundsätzlichen Entscheidungen und der Zurverfügungstellung von technischen Lösungen durch das Topmanagement vor allem das mittlere Management, welches gefordert ist, sich stärker zu vernetzen und seine Informationen innerhalb der Behörden zu teilen.

H 2.3 Führungskultur und der Arbeitsplatz der Zukunft

Verwaltungskultur wird geprägt durch die Menschen in den Organisationen. Eine besondere Bedeutung für den immer wieder angesprochenen Kulturwandel haben dabei die Führungskräfte, weil sie mit ihrem Handeln die Handlungen und Einstellungen der Mitarbeiter prägen. Die Verantwortung für eine Staatsmodernisierung im digitalen Zeitalter ist daher unabdingbar mit den Führungskräften des Topmanagements und des mittleren Managements verknüpft. Dabei sind neue Qualitäten gefragt, welche eine durch Kontrolle geprägte Führung ablösen. Dazu zählen das Schaffen von Freiräumen und Möglichkeiten für Experimente und neue Lösungsansätze, die Etablierung horizontaler und vertikaler kooperativer Prozesse und Konzepte, eine Flexibilisierung von Arbeitsort und Arbeitszeit und im Besonderen die Übernahme der Verantwortung im Fall des Scheiterns, um nur einige ausgewählte Beispiele zu nennen. Neben der generellen Weiterbildung im Bereich der digitalen Werkzeuge und Fertigkeiten aller Mitarbeiter sind daher die Weiterentwicklung und das Monitoren der Führungskräfte zentrale Erfolgsfaktoren. Das Monitoring muss letztendlich auch mit Personalentscheidungen verknüpft werden. Wenn dies konsequent auch durch Reorganisationsmaßnahmen umgesetzt wird, können diese Maßnahmen zu einer Kulturänderung in weniger als 10 Jahren führen, wie am Beispiel des belgischen Sozialministeriums zu beobachten war¹. Alle weiteren Maßnahmen für den sogenannten „Arbeitsplatz der Zukunft“ greifen ohne Veränderung der Führungskultur nicht bzw. nur schwach.

Politik und administrative Entscheider auf der Topmanagement-Ebene müssen daher den Wandel einleiten, begleiten und umsetzen. Das mittlere Management kann die Chance für Veränderung nutzen und auch für sich selbst diese Freiräume einfordern.

H 2.4 Internes Know-how nutzen

Die öffentliche Verwaltung verfügt oft über beträchtliches Know-how in den Abteilungen, welches über ihren ursprünglichen Verwendungszweck hinaus eingesetzt werden könnte. Dieses Potential sollte strategisch genutzt werden. So sollten Mitarbeiter die Möglichkeit bekommen, viel stärker mit ihren Ideen und Vorschlägen in die Prozess- und Entscheidungsgestaltung miteingebunden zu werden. Neben Inzitivmodellen zur Förderung von Kooperation und Nutzung der vorhandenen internen Ressourcen und des Know-hows braucht es auch rechtliche Vorgaben und Verpflichtungen zur gemeinsamen Nutzung von Ressourcen. Vorausgesetzt wird hierbei ein erfolgreicher Kulturwandel hin zu einem Selbstverständnis von „gemeinsamen“ Ressourcen. Eine besondere Herausforderung besteht in der Koordination des verteilten Wissens. Wissen ist in der Wissensgesellschaft zentrale Ressource auch für Selbstdefinition und Selbsterhaltung von Organisationseinheiten und Individuen, daher benötigt es existenzsichernde Anreize oder Vorgaben um diese Inhalte zu teilen.

1

Durch unterschiedliche Maßnahmen wie beispielsweise starke Flexibilisierung der Arbeitszeit (bis zu 3 Tage Telearbeit), mehr Mitsprache der Mitarbeiter und Führungskräfteentwicklung konnte das Ministerium die Zufriedenheit der Mitarbeiter steigern, an Attraktivität am Arbeitsmarkt gewinnen und die durchschnittliche Verfahrensdauer von 18 auf viereinhalb Monaten senken (Zeitansichten o.J., *Der Arbeitsplatz der Zukunft*. Abrufbar unter <http://www.zeitansichten.de/der-arbeitsplatz-der-zukunft/>, letzter Abruf erfolgte am 01.06.2016).

Das Topmanagement muss dazu einen organisatorischen Rahmen schaffen und im Besonderen ein Anreizsystem entwickeln, welches diese Art des Teilens fördert. Das mittlere Management fokussiert auf die Identifizierung des internen Know-hows. Damit die organisationseinheitenübergreifende Nutzung des internen Know-hows der öffentlichen Verwaltungen jedoch zur gelebten Praxis wird, muss ein direkter Mehrwert für die jeweiligen Führungskräfte bzw. für ihre Organisationen bestehen und als solcher erkannt werden.

H 2.5 Notwendige Ressourcen sowohl intern als auch extern bereitstellen

Die Bereitstellung personeller, zeitlicher und finanzieller Ressourcen sowie die Vermittlung notwendiger Kompetenzen sind wichtige Erfolgsfaktoren zur Etablierung einer neuen Verwaltungskultur. Die monetäre Zuteilung alleine führt nicht zur Innovation. Vielfach ist auch zu beobachten, dass sich Innovation und Kooperation bei Ressourcenmangel einstellen. Wie bereits erwähnt, sind dabei pragmatische Lösungen, die iterativ weiterentwickelt werden, zu fördern. Der Schwerpunkt ist daher auf Maßnahmen zu setzen, welche Freiräume schaffen und Inkubatoren fördern. Zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten vielfach an der Neudefinition und Neuaufstellung des Staates und seiner Aufgabenfelder mit, müssen diese Tätigkeit aber aus ehrenamtlichen Mitteln finanzieren. Unterstützung wäre besonders im organisatorischen Bereich bis hin zur personellen Unterstützung für administrative Tätigkeiten wertvoll, damit sich die Organisationen auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können.

Leistungen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft in einem gemeinsamen Projekt sollten anerkannt und wertgeschätzt werden. Eine Anerkennungskultur kann eine zusätzliche Motivation bisher weniger engagierter Bürger entstehen, sich verstärkt einzubringen. Ebenfalls kann es hilfreich sein, ein Förderprogramm zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen zu etablieren und somit weitere Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Zur Etablierung der Kooperationsmodelle muss das Topmanagement Freiräume schaffen und finanzielle Ressourcen für Initialinvestitionen sowie die Betriebskosten budgetär sicherstellen.

H 2.6 Bereitstellung von Verwaltungsinfrastruktur für die Zivilgesellschaft

Ein hohes Potential einer modernisierten öffentlichen Verwaltung wird in der Einbindung der Zivilgesellschaft in die Daseinsvorsorge prognostiziert. In der Verantwortung der staatlichen Institutionen liegt die Nutzbarmachung und Koordinierung der vorhandenen bzw. der potentiellen Reservoirs zivilgesellschaftlichen Engagements. Bürgerbibliotheken oder die Versorgung älterer Mitbürger sind nur zwei von vielen Beispielen, welche sich für eine Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft anbieten würden. Das hohe zivilgesellschaftliche Potential und die mangelnden Schnittstellen wurden in der Flüchtlingskrise 2015 in Deutschland und Österreich sichtbar. Die Initiierung zahlreicher Projekte rund um die Flüchtlingskrise wurde von der Zivilgesellschaft vorgenommen. Damit sind viele offene Frage verknüpft, beispielsweise: Wie können solche Leuchtturmprojekte nachhaltig betrieben werden? Welche traditionellen Verwaltungsprozesse könnten direkt mit solchen Projekten verknüpft werden? Wie können potentielle Interessenten zielgerichtet angesprochen werden? Wie gelingt es, Interessenten, die sich einbringen wollen, mit den zuständigen Verwaltungseinheiten in Verbindung zu bringen? Wie können Bedürfnisse der Verwaltung an die Öffentlichkeit kommunizieren werden?

Ressourcen, welche zur Lösung gesellschaftlicher Probleme eingesetzt werden könnten, müssen oft für bürokratische Aufgaben abgezogen werden. Hier kann die Verwaltung eine unterstützende Infrastruktur aufbauen und Personalressourcen zur Verfügung stellen. Diese Ressourcen können auch von mehreren Nichtregierungsorganisationen parallel genutzt werden (z.B. eine Art gemeinsames Sekretariat oder Büros). Um diese jedoch effizient koordinieren zu können, müssen in den relevanten Verwaltungseinheiten technische und organisatorische Schnittstellen entwickelt und die Kultur zur Zusammenarbeit vorausschauend aufgebaut werden. Eine Maßnahme wäre der Wandel von der vorherrschenden Linienorganisation zu einer projektgeleiteten Organisation, was auch eine notwendige Grundlage für die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den Verwaltungseinheiten, wie beispielsweise den Ressorts in Politikfeld übergreifenden Maßnahmen, wäre.

Es ist nötig, dass nicht genutzte Objekte bzw. freie Ressourcen, die mit der Gesellschaft geteilt werden könnten, durch das Topmanagement aufgefunden und bereitgestellt werden. Die Aufgabenorganisation und Steuerung dieser Kooperationen könnte durch das mittlere Management und Management in den jeweiligen Politikfeldern erfolgen.

H 2.7 Bereitstellung von digitaler Verwaltungsinfrastruktur für die Zivilgesellschaft

Neben den physischen Orten können auch virtuelle Räume, Plattformen und digitale Infrastrukturen für zivilgesellschaftliche Initiativen oder auch Individuen bereitgestellt werden, welche die Kooperation zwischen den Stakeholdern ermöglichen und fördern. Diese können unterschiedliche Zieldimensionen haben: von Ideenplattformen über Crowdsourcing bis hin zu strukturierten Prozessen, die gemeinsam bearbeitet werden. Die ersten Erfahrungen wurden in den letzten Jahren beispielsweise mit der digitalen Infrastruktur der offenen Daten gemacht, welche eine völlig neue Form der Kooperation mit sich gebracht hat.

Dazu müssten Voraussetzungen und Freiräume geschaffen werden, um einer möglichst breiten Öffentlichkeit politische oder auch administrative Problemlagen zugänglich machen zu können, um gemeinsam auf elektronischen Plattformen Lösungen zu erarbeiten. Zahlreiche weitere Innovationskonzepte wie die frühe Einbindung der potentiellen Nutzer in die Entwicklungen von Services sind dabei auch zu berücksichtigen. Diese Innovationskonzepte und -plattformen können für den gesamten deutschsprachigen Raum mit dem Ziel geschaffen werden Wissen, Kreativität und freiwillige Arbeitsleistung von beinahe 100 Millionen Bürgern für die deutsche und österreichische Politik und Verwaltung nutzbar zu machen.

Der Aufbau von eigenen elektronischen Plattformen oder die Förderung enger Kooperationen mit bereits existierenden Plattformen ist zielführend. Die Handlungsempfehlung ist eng mit der vorhergehenden Empfehlung verknüpft, womit beinahe alle Maßnahmen in diesem Bereich kombiniert zu betrachten sind.

H 2.8 Privatwirtschaft einbinden

Die Einbindung externer Unternehmen ist oft schwierig und kann auch zu Mehrkosten und Abhängigkeiten führen. Nichtsdestotrotz sollten, wo dies mit Blick auf organisatorische, personelle und finanziellen Aufwände sinnvoll und möglich erscheint, privatwirtschaftliche Unternehmen eingebunden werden, da diese wertvolle Impulse liefern können. Neben der klassischen Einbindung von Unternehmen wäre aber auch die Schaffung von Plattformen und klaren Schnittstellen im Sinne neuer Formen der Kooperation möglich. Unternehmen könnten beispielsweise kombinierte Servicedienstleistungen, die Verwaltungsverfahren mit privatwirtschaftlichen Services verbinden, schaffen, wodurch Potentiale für Lebenslagen-Startups geschaffen werden. Die angesprochenen Schnittstellen zur Zivilgesellschaft können gegebenenfalls auch für die Wirtschaft genutzt werden.

Das Topmanagement müsste gemeinsam mit der Politik gegebenenfalls rechtliche Rahmenbedingungen anpassen und gemeinsam mit Unternehmen Schnittstellen und Plattformen entwickeln, beispielsweise müsste eine Innovationsplattform für die Verwaltung im deutschsprachigen Raum nicht durch die Verwaltung selbst betrieben werden.

3 – Transparenz und die Vernetzung von Daten und Objekten

H 3.1 Transparenz von Entscheidungen und Verwaltungshandeln herstellen

Bürger erwarten von einer modernen Regierung die Legitimation ihres Handelns auf Basis von Daten und Fakten. In den letzten 10 Jahren ist die – teils auch maßgeblich von den Bürgern geforderte – Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen bzw. Transparenzgesetzen zu beobachten. Beispielhaft können das Hamburgische Transparenzgesetz und das slowenische Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen genannt werden. Im Hamburgischen Transparenzgesetz ist die Förderung der demokratischen Willensbildung als einer seiner Zwecke festgelegt (§ 1 HmbTG). Durch die Zurverfügungstellung von Informationen der Wirtschaft können neue und nachhaltige Impulse geboten werden. Entscheidungen transparenter zu machen, ist für einige Bereiche bereits gesetzlich verankert: Das Hamburgische Transparenzgesetz regelt etwa, dass gewisse Verträge erst nach einer näher bestimmten Veröffentlichung gültig werden dürfen (§ 10 Abs 2 HmbTG). Dies ist ein Beispiel, wie Verwaltungshandeln nachvollziehbar gemacht werden kann. Auch der Budgeterstellungprozess könnte – etwa durch Visualisierungen – transparenter dargestellt werden.

Wie auch Grundrechte nicht schrankenlos zustehen können, gibt es für die Transparenz von Entscheidungen und von dazu führenden Prozessen naturgemäß Grenzen, die aus besonderen Gründen etwa auf Grund von Rechten von Parteien in Verfahren, aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten oder auch wegen eines begründeten Ausschlusses der Öffentlichkeit zu ziehen sind.

Die auf der Grundlage rechtlicher Rahmenbedingungen erfolgenden Transparenzbestrebungen erfordern jedoch ein Bündel an Maßnahmen, die sich auf der Ebene von Prozessen, den eingebundenen Organisationen und den handelnden Personen widerspiegeln. Technologie stellt in diesem Zusammenspiel das Bindeglied dar, welches Daten und Objekte verbindet, bestehende Prozesse effizienter gestaltet und effektivere neue Verfahren ermöglicht. Transparente Prozesse werden für alle beteiligten Institutionen gleichermaßen zugänglich, wenn sie durch Standards und Konventionen der Zusammenarbeit unterstützt werden. Technische Verfahren ermöglichen ein Maß an Nachvollziehbarkeit, welche über die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen hinausgeht. Technologie hilft Transparenz durch Design systemisch durchzusetzen und könnte über die rechtlich erzwungene Transparenz durch Verpflichtung hinausgehen bzw. eine vorbereitende Maßnahme für etwaige zukünftige rechtlich verbindliche Veröffentlichungsverpflichtungen sein. Konsequentes Mitdenken der technologischen Möglichkeiten bei der Gestaltung politischer Prozesse und administrativer Verfahren erhebt Transparenz somit zu einer inhärenten Eigenschaft des Verwaltungssystems.

Auf politischer Ebene sollte ein Diskurs über nachhaltige Transparenz des Handelns erfolgen. Zunächst ist zu erarbeiten, in welchen Materien eine erhöhte Nachvollziehbarkeit getroffener Entscheidungen wünschenswert wäre. Es ist sodann zu prüfen, welche rechtlichen Änderungen erforderlich sind, um diese Entscheidungen bzw. die getroffenen logischen Schlüsse mit den ihnen zu Grunde liegenden verwendeten Daten und Fakten nachvollziehbar verknüpft darzustellen. Dafür ist die Festlegung technischer Standards nötig: Das Topmanagement der Verwaltung muss jene technischen Standards initiieren, die interoperable Zusammenarbeit mit dem Ziel nachvollziehbarer Entscheidungen ermöglicht. Auf Managementebene sowie Ebene der operativen Umsetzung müssen die technologischen Vorgaben implementiert und durch Weiterbildungsmaßnahmen begleitet werden.

H 3.2 Daten als Grundlage für evidenzbasierte Entscheidungsprozesse nutzen

Steuerungsmodelle wie wirkungsorientierte Verwaltungsführung oder evidenzbasierte Politik benötigen Daten als Grundlage. Datenauswertungen und Visualisierungen können so wie Kooperationen und Beteiligungsmodelle entlang des politischen Prozesses eingesetzt werden. Die Kombination von unterschiedlichen Datenquellen wie operativen Verwaltungsdaten, Statistikdaten, Daten aus sozialen Medien und Sensordaten ist dabei ein zentrales Erfolgskriterium. Dazu muss der Status Quo der technischen Standards und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Absteckung der Grenzen der Nutzung festgehalten und gegebenenfalls in Frage gestellt werden. Ein umfassender Diskurs über Datennutzung im Spannungsfeld zu persönlichen Freiräumen in einer digitalisierten Gesellschaft sollte daher initiiert werden.

Auf der politischen Ebene sind die Nutzung von Datenauswertungen und potentielle alternative Lösungen, personenbezogene Daten zu schützen, zu diskutieren, um eine Basis für die Nutzung von Daten in Steuerungsmodellen zu schaffen. Das Topmanagement kann bereits jetzt prüfen, inwieweit Daten unter den aktuellen datenschutzrechtlichen Bedingungen umfassend für Wirkungsorientierung genutzt werden können. Weiterhin kann das Topmanagement – gegebenenfalls – die aus seiner Sicht am praktikabelsten erscheinende alternative Lösung aufbereiten und in den Diskurs einbringen.

H 3.3 Vernetzung von öffentlichen Objekten forcieren

Der öffentliche Sektor als größter Eigentümer von unterschiedlichsten Objekten sollte diese fortlaufend mit Rechenlogik und Sensoren ausstatten und mit Hilfe von Internettechnologie vernetzen. Objekte der Wirtschaft, die durch die Verwaltung reguliert sind, wie beispielsweise Registerkassen, sind weitere potentielle Objekte zur Vernetzung und Datenlieferung, welche den Echtzeitpuls der nationalen Wirtschaft abbilden könnten. Solcherart vernetzte Objekte liefern jene Daten, die in Analysen weitergenutzt werden können und zu evidenzbasierten Entscheidungen beitragen. Die Verfügbarkeit von umfangreichen und systemumfassenden Sensordaten in oder nahe Echtzeit kann zur optimierten Steuerung öffentlicher Objekte verwendet werden.

Die Politik bzw. der Gesetzgeber kann bereits jetzt durch den Entwurf bzw. die Schaffung rechtlicher Grundlagen und die Forcierung von Förderprogrammen kommunizierende, öffentliche Objekte unterstützen. Autonome Fahrzeuge sind nur ein Beispiel einer Technologie, die ein Ökosystem an verbundenen, auch öffentlichen Objekten erfordern wird. Das Topmanagement kann in seinem Einflussbereich internationale Konventionen beobachten, selektiv forcieren und durch nationale Ausarbeitungen ergänzen, um friktionsfreie Kommunikation öffentlicher Objekte zu unterstützen.

H 3.4 Bereitstellung und Nutzung von Daten fördern

Daten sind die Grundlage für evidenzbasierte Entscheidungen der Regierung und bilden die Basis des ökonomischen und sozialen Fortschritts in der Informationsgesellschaft. Gegenwärtige Open-Data-Initiativen werden allerdings häufig getrennt von Transparenzmaßnahmen wie Bürgerhaushalten oder der Diskussion öffentlicher Agenden geführt. Politik und Verwaltung sind gefragt, eine „Daten zuerst-Strategie“ zu entwickeln, die die interne Bereitstellung von Daten zur wechselseitigen Nutzung innerhalb der Verwaltung und Vernetzung von Datenbanken forciert. Datenverfügbarkeit und Bereitstellung dürfen nicht Nebensatz einer Transparenzstrategie sein, sondern müssen im Schlaglicht der Betrachtung stehen. Dementsprechend sollte die Intensivierung der vorhandenen Open-Data-Initiativen eine erforderliche Maßnahme zur Transparenzsteigerung darstellen.

Die Politik bzw. der Gesetzgeber ist gefordert, jene rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die Informationsoffenheit zum Standard erheben. Das Topmanagement muss den aktuellen Ansatz von Datenportalen kritisch hinterfragen, um den Plattformgedanken in den Vordergrund zu rücken. Daten können nicht isoliert von Services und Dienstleistungen betrachtet werden. Europäische Infrastrukturmaßnahmen sollten in nationale Überlegungen hinsichtlich einer umfassenden Abdeckung des Kreislaufes aus Datenerzeugung, Aufbereitung, Bereitstellung, Serviceerstellung, Verbesserung und Monitoring Berücksichtigung finden.

H 3.5 Standardisierung im Datenbereich vorantreiben

Die Standardisierung von Datenformaten, Metadaten und Lizenzen ist auf nationaler und auch internationaler Ebene voranzutreiben. Technische Standards für offene Daten bzw. generell für Daten sollten (weiter-)entwickelt werden, um die Nutzung der Daten zu erhöhen und dabei internationale Entwicklungen und Standards zu berücksichtigen. Dazu sollte die entsprechende Abstimmung und Standardisierung bei den zuständigen Stellen eingefordert und auch aktiv mitgestaltet werden. Ausgearbeitete Standards müssen auch genutzt und verbreitet werden. Eine besondere Herausforderung wird die Harmonisierung der Struktur der Daten werden, wozu Gremienarbeit, semantische Brücken durch Ontologien und technische Standards erforderlich sind.

Internationale Standardisierungsgremien wie bspw. ISA (Interoperable Solutions for European Public Administrations) sollen unterstützt werden und nationale Implementierungen auf internationalen Datenstandards basieren. Dazu sollten die entsprechenden Gremien auf politischer Ebene unterstützt werden, indem bspw. nationale Datenverantwortliche ernannt werden, deren Aufgabe die Überwachung europäischer Ausarbeitungen und die Harmonisierung mit nationalen Gegebenheiten darstellt. Das Topmanagement sollte die entsprechend abgestimmten Datenstandards kennen und in Ausschreibungen und Neuentwicklungen von IT-Systemen der Verwaltung deren Verwendung einfordern.

H 3.6 Aufbau eines Datenökosystems

Die alleinige Bereitstellung von Daten auf Portalen reicht nicht aus, um langfristige Impulse zur Stärkung der demokratischen Institutionen zu schaffen und die Wirtschaft nachhaltig informationsbasiert auszurichten. Die Umsetzung der Informationsgesellschaft erfordert den Aufbau eines Datenökosystems, dass in rechtlicher, organisatorischer und technischer Hinsicht Daten und Informationen als das Imperativ gesellschaftlichen Handelns etabliert. Politik, Verwaltung und Wirtschaft sind hier gleichermaßen und gemeinsam gefordert ein Datenökosystem aufzubauen, ohne (Europäische) Grundrechte zu beschneiden. Standardisierungen und Schnittstellen sind nur einige weitere Elemente, die dabei berücksichtigt werden müssen.

Die Politik sollte übergreifend ein Bündel an Maßnahmen erarbeiten, welche geeignet sind in Verwaltung und Wirtschaft Anreize zur Bereitstellung von Daten zu schaffen und interdisziplinäre Zusammenarbeit zu honorieren. Das Topmanagement der Verwaltung sollte ein System zur gemeinsamen Datenhaltung und zum Stammdatenmanagement einführen, welches den Stakeholdern akteursorientiert zur Verfügung steht und dem Plattformgedanken folgend, Weiterentwicklungen durch die Zivilgesellschaft ermöglicht.

Mit den genannten Empfehlungen wurde das Ziel verfolgt, geeignete, akteursorientierte Handlungsanleitungen zur Realisierung einer stärkeren Vernetzung zu entwickeln. Die Handlungsempfehlungen sind als Anknüpfungspunkte für mögliche Aktivitäten von Politik und Verwaltung zu verstehen. Darüber hinaus wurde auch das sich ändernde Anforderungsprofil von Seiten der Zivilgesellschaft in den Blick genommen. Wenngleich der Schwerpunkt der Studie auf der Sichtweise der Verwaltung liegt, muss hervorgehoben werden, dass der kulturelle Wandel hin zur vernetzten Gesellschaft nach Ansicht der Autoren als ein iterativer Prozess zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft zu betrachten ist.

