

Göttrik Wewer

Open Government und Verwaltungsreform

Konzepte – Projekte – Perspektiven



Nomos

Hans **Böckler**
Stiftung 

edition
sigma



Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil, geschäftsführender Herausgeber,
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Julia Fleischer,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland

Gisela Färber,
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Wolfgang Gerstelberger,
Tallinn University of Technology, Department of Business Administration

Gerhard Hammerschmid,
Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,
Mitglied des Vorstands der enercity AG Hannover

Sabine Kuhlmann,
Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,
Former Deputy Director, European Foundation for the Improvement
of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,
Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,
Beigeordneter für Soziales, Bildung, Kultur und Sport bei der Stadt Herten

Göttrik Wewer,
Verwaltungs- und Politikwissenschaftler, Staatssekretär a.D.

Band 46

Göttrik Wewer

Open Government und Verwaltungsreform

Konzepte – Projekte – Perspektiven



Nomos

Hans **Böckler**
Stiftung 

edition
sigma





Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6787-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-0890-6 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

In freiheitlichen Demokratien *sind* Regierungen und Verwaltungen offen – offen für Kontrolle und offen für Kritik, offen für Kompromisse und offen für Korrekturen. Das Ausmaß dieser Offenheit mag von Land zu Land unterschiedlich ausfallen, am Prinzip ändert das nichts: Verwaltungen müssen offen sein für Widerspruch und sollten offen sein für Anregungen von außen, Regierungen müssen Proteste aushalten und sogar eine Abwahl. Genau das unterscheidet offene Regime von geschlossenen Herrschaftsformen, wie schon Karl R. Popper in seinem Klassiker „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ gezeigt hat.

In funktionierenden Demokratien *haben* Regierungen und Verwaltungen offen zu sein, also das Parlament, die Medien und die Öffentlichkeit über ihre Arbeit zu unterrichten und sich einer kritischen Diskussion zu stellen, ob ihnen das gefällt oder nicht. Wie das zu erfolgen hat, dafür gibt es Regeln und Gesetze, die notfalls vor unabhängigen Gerichten eingeklagt werden können. Wo das Prinzip Offenheit ausgehöhlt wird, wie man das gegenwärtig in Polen, Rumänien oder Ungarn, aber auch in der Türkei beobachten kann, weckt das Zweifel, ob man dort noch von funktionierenden Demokratien sprechen kann.

Seit zehn, zwanzig Jahren wird aber auch von Regierungen und Verwaltungen in zweifellos funktionierenden Demokratien gefordert, sie mögen noch offener werden: durch mehr Transparenz, durch mehr Beteiligung der Bürger und durch mehr Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Allein auf sich gestellt sei der Staat nicht mehr in der Lage, Probleme zu lösen und seine Aufgaben zu erfüllen.

In dieser Forderung nach mehr Transparenz und Offenheit sehen die einen (wie Mario Martini) „Leitbilder einer digitalen Zeitenwende“ und andere (wie Andreas Engel) ein „neues verwaltungspolitisches Leitbild“. *Open Government* begründe einen „umfassenden Reformanspruch, der alle Aspekte des politischen und administrativen Handelns berührt“, heißt es in einem Faltblatt aus dem Bundesministerium des Innern.

In dieser Kurzstudie soll aufgezeigt werden, ob und wie dieses neue Leitbild für eine Modernisierung der Verwaltung bzw. dieser umfassende Reformanspruch im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden interpretiert und umgesetzt wird. Wenn dieser Ansatz sinnvoll sein sollte, dann müsste er – jedenfalls aus der Perspektive der Regierungs- und Verwaltungslehre – die Exekutive befähigen, ihre Aufgaben besser zu erfüllen bzw. mit begrenzten Ressourcen mehr zu leisten.

Erste Gedanken für eine solche Analyse habe ich mit Werner Jann, Bastian Jantz und Philipp Richter an der Universität Potsdam ausgetauscht. Von den Diskussionen mit ihnen habe ich profitiert, auch wenn die Studie dann eine etwas andere Richtung genommen hat als ursprünglich geplant und die drei aus verschiedenen Gründen auch nicht weiter an diesem Projekt mitarbeiten konnten.

Mein Dank gilt ferner meinen Mitherausgeberinnen und Mitherausgebern für kritische Anmerkungen und konstruktive Kommentare sowie für ihre Bereitschaft, diese Analyse in die Gelbe Reihe aufzunehmen. Zu danken habe ich schließlich der edition sigma bzw. dem Nomos Verlag, namentlich Frau Sandra Frey, für die angenehme Zusammenarbeit und die unkomplizierte Produktion dieses Bandes.

Die Praktiker in den Behörden, aber auch Studierende sollen mit dieser Kurzanalyse einen kompakten Überblick über den Stand der Diskussion und über laufende Projekte in Deutschland bekommen, der ihnen die Einschätzung erleichtert, ob *Open Government* einen sinnvollen Ansatz zur Modernisierung der Verwaltung darstellt oder nicht. Wenn diese Analyse auch Wissenschaft und Forschung dazu anregt, sich theoretisch und empirisch intensiver mit *Open Government* zu beschäftigen, in dem manche (wie Jörn von Lucke) schon die universale „Staatsdoktrin für das 21. Jahrhundert“ sehen, würde mich das freuen. Wenn er insgesamt einen kleinen Beitrag dazu leisten würde, Glauben durch Wissen zu ersetzen, dann hätte dieser Band seinen Zweck schon erfüllt.

Hamburg, im Frühjahr 2020

G. W.

Inhalt

1. Verwaltungsreform durch Open Government?	9
1.1. Grundsätzlich: Mehr Offenheit kein Selbstweck	11
1.2. Etappenziel: effektivere Verwaltung, besserer Service	18
1.3. Bewertungskriterien für Verwaltungsreformen	22
1.4. Leitfrage, Aufbau und Methodik der Analyse	23
2. Open Government auf Bundesebene	27
2.1. Ein Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates	28
2.2. Erster Aktionsplan und Selbstbewertung	31
2.3. Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019-2021	37
2.4. Auswärtige Beziehungen statt innerer Reformen	39
3. Open Government auf Länderebene	43
3.1. Nordrhein-Westfalen – das Vorbild für andere?	45
3.2. Die Strategie für ein offeneres Nordrhein-Westfalen	48
3.3. Mehr Bürgernähe oder bessere Verwaltung?	53
3.4. Digitale Verwaltung statt offenerer Verwaltung	55
4. Open Government auf Kommunalebene	59
4.1. Anleitungen durch kommunale Spitzenverbände?	62
4.2. Die neun bundesweiten Modellkommunen	65
4.3. Pilotprojekt „Kommunales Open Government in NRW“	69
4.4. Vereinzelte Projekte statt umfassender Reformen	72

5. Open Government – ein geeigneter Reformansatz?	77
5.1. Öffnung aus Sicht der „Kunden“ der Verwaltung	80
5.2. Öffnung aus Sicht der Mitarbeiter der Verwaltung	83
5.3. Öffnung aus Sicht der Vertreter des Volkes	86
5.4. Offen für alles, digital, smart und agil?	88
 Ausgewählte Quellen und Literatur	 93

1. Verwaltungsreform durch Open Government?

Anders als in den achtziger, neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, als ein *New Public Management* plötzlich in aller Munde war (Jann et al. 2004; Jann/Röber/Wollmann 2006), gibt es derzeit kein dominantes Leitbild, an dem sich die öffentliche Verwaltung für die Zukunft ausrichten könnte, um besser zu werden (Veit/Reichard/Wewer 2019; Bouckaert/Jann 2015). Weder *Public Value Management*, wonach es im öffentlichen Sektor weniger darauf ankommt, mit möglichst wenig Aufwand möglichst viel zu erreichen oder möglichst viel zu sparen, sondern vorrangig auf den Wertbeitrag und den Nutzen ankommt, den die Behörden für die Gesellschaft erbringen (Moore 1995; O'Flynn 2007; Coats/Passmore 2008), noch *Digital-Era Governance*, wonach ausgelagerte Einheiten wieder in die Verwaltung integriert werden, sie nach Kundengruppen reorganisiert werden und nicht zuletzt die technischen Möglichkeiten des digitalen Zeitalters intensiv nutzen sollte, um ihre Aufgaben besser erfüllen zu können (Dunleavy et al. 2006; Dunleavy/Margetts 2010), haben es geschafft, in der Diskussion eine ähnliche Dominanz zu erreichen wie in Deutschland zeitweilig das Neue Steuerungsmodell (Bogumil et al. 2008). Der „neo-weberianische Staat“ stellt kein Reformkonzept dar, das von politischen Akteuren verfolgt wird, sondern bringt die empirische Beobachtung auf den Punkt, dass sich in der Verwaltung heute tradierte und neue Elemente mischen (Kuhlmann/Bogumil 2019).

Das Fehlen einer Zukunftsvision ist deshalb erstaunlich, weil die Probleme, für die man damals Lösungen suchte, keineswegs verschwunden sind und zugleich absehbar ist, dass erhebliche neue Herausforderungen auf die Verwaltung zukommen. Die demographische Entwicklung führt nicht nur dazu, dass Erfahrungen verloren gehen, weil Bedienstete sich in die Pension verabschieden, sondern auch zu einem verschärften Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft um die begehrten Talente, und das gilt beileibe nicht nur für die überall nachgefragten IT-Spezialisten. Die jungen Leute, die jetzt auf den Arbeitsmarkt drängen, haben andere Vorstellungen von Arbeitszeit, Arbeitsplatz und Zusammenarbeit als frühere Generationen. Wenn die öffentliche Verwaltung ein attraktiver Arbeitgeber bleiben möchte, dann muss sie ihre organisatorischen Strukturen und ihre Prozesse überdenken. Die digitale Transformation, die Wirtschaft und Gesellschaft längst erfasst hat, wird auch die Verwaltung massiv verändern. Die Plattform-Ökonomie wirft aber auch Fragen nach der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates auf. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Doug McTaggart und Janine O’Flynn betonen, die Verwaltung müsse sich unabhängig von den jeweils aktuellen Leitbildern permanent neu erfinden. Weil im öffentlichen Sektor der Druck des Wettbewerbs fehle, der im privaten Sektor die Unternehmen dazu zwingt, ihre Produkte und ihre Dienste, ihre Geschäftsmodelle und ihre Arbeitsweise immer wieder auf den Prüfstand zu stellen, seien die Behörden geradezu verpflichtet, *von sich aus* regelmäßig zu überdenken, ob das, was sie tun, unter veränderten Umständen noch immer richtig ist. Dazu gehöre auch ein unaufhörliches Nachdenken darüber, wie man jeden Tag ein kleines bisschen besser werden könne: „Business as usual ist not an option“ (McTaggart/O’Flynn 2015, S. 15 ff.).

Wenn sie besser werden wolle, dann müsse sie sich „öffnen“, lautet einer der Ratschläge an die Verwaltung, die gegenwärtig kursieren: Wenn sie nicht nur strikt und stur Recht und Gesetz abarbeite, sondern „offener“ werde gegenüber Impulsen aus Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft. Die Bürgerinnen und Bürger würden sich nicht nur eine größere Transparenz staatlichen Handelns und eine stärkere Beteiligung an staatlichen Entscheidungen wünschen, sondern sie seien auch bereit, an der Erledigung öffentlicher Aufgaben mitzuwirken und ihre Sachkenntnis bei der Lösung von Problemen einzubringen. Allein auf sich gestellt könnten Staat und Verwaltung ihre Funktionen nicht mehr hinreichend erfüllen; sie müssten sich vernetzen, um gemeinsam mit anderen vernünftige Lösungen für strittige Fragen und akute Probleme zu finden.

Die Idee eines offeneren Regierens und Verwaltens hat in den letzten zehn Jahren überall auf der Welt Anhänger gefunden. Der *Open Government Partnership* (OGP), einer globalen Plattform, die für diese Idee wirbt, haben sich nach eigenen Angaben inzwischen über siebzig Staaten angeschlossen, mehr als ein Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen (zu den Zahlen siehe Wewer/Wewer 2019, S. 81 ff.). Von den 35 Mitgliedern der *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), die neben Weltbank und Internationalem Währungsfonds zu den wichtigsten Befürwortern dieser Idee zählt, arbeiten immerhin 25 auf dieser Plattform mit, nur Belgien, Island, Japan, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien und die Schweiz konnten sich bislang nicht dazu durchringen. Die OGP-Mitgliedschaft der Türkei ruht derzeit und das OECD-Mitglied Ungarn ist bisher das einzige Land, das die Plattform wieder verlassen hat. Aus der Gruppe der G20, also der wichtigsten Industrienationen, beteiligen sich nur China, Indien, Japan, Russland und Saudi-Arabien nicht an dieser Bewegung. Aus der Gruppe der G7 gilt das nur für Japan.

Die Idee eines offeneren Regierens und Verwaltens wird nicht nur von den Vereinten Nationen unterstützt, sondern auch von der Europäischen Kommission: „public sector modernisation through open government“ (Ro-

hen 2014; Brook et al. 2016; Bremers/Deleu 2016). Entgegen der Forderung von Aktivisten aus der sogenannten Zivilgesellschaft, sich dieser Plattform anzuschließen, kann die Europäische Union (EU) nicht selbst Mitglied werden, da die *Open Government Partnership* als ein Bündnis nationaler Regierungen konzipiert ist. Die Kommission versteht sich aber wie die Vereinten Nationen als ein offizieller Partner dieser Plattform. Von den 28 EU-Mitgliedern vor dem „Brexit“ waren 21 zugleich OGP-Mitglieder, nur Belgien, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien und Zypern mochten diesen Schritt bislang noch nicht gehen bzw. haben (wie Ungarn) ihre Mitgliedschaft widerrufen. Norwegen, das zu den Mitgründern der Plattform gehört, und Island sind keine EU-Mitglieder, arbeiten aber bei der *Open Government Partnership* mit.

Die Bundesregierung hat sich 2016 dieser Plattform angeschlossen und sich damit zu einem offeneren Regieren und Verwalten bekannt. Von den Ländern hat bisher nur Nordrhein-Westfalen *Open Government* zu seinem Leitbild ausgerufen, was aber nicht ausschließt, dass andere Länder irgendwann diesem Beispiel folgen. Auch in einigen Kommunen versucht man, eine größere Offenheit zu praktizieren. *Open Government* begründe „einen umfassenden Reformanspruch, der alle Aspekte des politischen und administrativen Handelns berührt“, heißt es in der Beschreibung eines Modellprojekts des Bundesministeriums des Innern, und bedinge damit „eine Neugestaltung des Verhältnisses von lokaler Politik, Verwaltung und Gesellschaft“ (Neutzner 2018, S. 2).

1.1. Grundsätzlich: Mehr Offenheit kein Selbstweck

Als die drei wichtigsten Verfechter dieser Idee gelten die *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), der amerikanische Präsident Barack Obama und die von ihm initiierte *Open Government Partnership* (OGP). Für alle drei stellt ein offeneres Regieren und Verwalten keinen Selbstzweck dar, sondern eine solche Politik soll immer ein Mittel zum Zweck sein, mit dessen Hilfe höhere Ziele erreicht werden können.

Als die OECD 2002 erstmals offiziell von *Open Government* sprach, verwendete sie diesen Terminus noch als ein Synonym für die offenen Systeme des Westens, an denen sich die noch jungen Demokratien, die in Osteuropa nach dem Zusammenbruch des Kommunismus entstanden waren, orientieren sollten (Wewer/Wewer 2019, S. 6 ff., S. 52 ff.). Nach und nach hat sich ihr Verständnis dieses Begriffs dann verändert. Zeitweilig sei *Open Government* als ein „synonym for public accountability“ verstanden und für „the disclosure of politically sensitive government information“ benutzt worden,