

# **KOOPERATIVE GOVERNANCE ZUR BEREITSTELLUNG OFFENER VERWALTUNGSDATEN**

---

Eine Untersuchung am Beispiel des Berliner Open Data Prozesses

**Jens Klessmann**

## **Dissertation**

zur Erlangung des Grades eines Doktors  
der Verwaltungswissenschaften (Dr. rer. publ.)  
der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

**2016 (Inhaltlicher Stand der Arbeit: Juli 2014)**



Dieses Material steht unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung 4.0 International.  
Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

## DANKSAGUNG

An dieser Stelle möchte ich gerne den Betreuern meiner Dissertation danken, die den Prozess der Erstellung mit hilfreichen Ideen, Ratschlägen und Diskussionen begleitet haben.

Vielen Dank an alle Interviewpersonen in Berlin, Brandenburg, Köln und Hamburg.

Meinem Arbeitgeber, dem Fraunhofer-Institut FOKUS, danke ich für die Möglichkeit thematisch verwandte Projekte gemeinsam mit Kollegen und Kolleginnen bearbeiten zu können, welche zu hilfreichen Erkenntnissen für meine Untersuchung geführt haben.

Ein besonderer Dank geht an meine Kolleginnen und Kollegen, sowie Freunde, Familie und meine Frau für die Geduld und Unterstützung besonders in der Endphase der Arbeit!

Berlin, den 12. April 2015

Jens Klessmann

# VORWORT

Als Erstbetreuer der Dissertation von Herrn Dipl.-Ing. Jens Klessmann an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer freut es mich, dass seine 2014 eingereichte Promotionsschrift über „Kooperative Governance zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten - Eine Untersuchung am Beispiel des Berliner Open Data Prozesses“ nun veröffentlicht wird. Diese Arbeit beinhaltet wertvolle Beiträge für Theorie und für die Praxis. Bisher verläuft eine kooperative Governance im öffentlichen Bereich im Allgemeinen und im Open Government-Umfeld im Besonderen eher spontan und kaum geplant. Ihr Erfolg hängt eher von zu vielen Zufällen ab. Als strategisches Element wird der Ansatz bisher kaum gezielt eingesetzt, obwohl er gut in die aktuellen Konzepte der Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit in Zeiten leerer Kassen passt. Der Berliner Open-Data-Prozess ist ein bemerkenswerter Vorreiter dieses Ansatzes. Er wurde bisher nicht untersucht. Herr Klessmann schließt nun mit seiner Abschlussarbeit diese Lücke. Aus seinem Beitrag lassen sich einige wertvolle Empfehlungen für die Verwaltungswissenschaften und die Verwaltungsinformatik ableiten.

Mit Blick auf die künftig weiterhin doch eher leeren Kassen und die Notwendigkeit der Verlagerung von Aufgaben auf die Zivilgesellschaft kann eine kooperative Governance für Politik und Verwaltung an Bedeutung gewinnen. Die sieben Klessmann'schen Prinzipien einer Zusammenarbeit müssen dafür allerdings noch bekannt und von den handelnden Akteuren akzeptiert werden. Insgesamt wäre es zu wünschen, dass die Ergebnisse und die Umsetzungsempfehlungen weite Verbreitung finden. Hier sticht die Empfehlung für einen losen Verbund auf nationaler Ebene nach dem Vorbild der Open Government Partnership besonders hervor, der bereits im Rahmen der Public Community Partnership des BMI Open Data Teams zur Umsetzung des Nationalen G8 Aktionsplans Open Data seit Februar 2015 gelebt wird. Der im April 2016 verkündete Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership öffnet hier neue Optionen. Nutzen wir diese im Interesse von Staat, Verwaltung und unserer Bevölkerung!

Friedrichshafen, Bielefeld und Berlin, den 09. Mai 2016

Jörn von Lucke

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>Steuerung von Politik und Verwaltung in Gesellschaften des 21. Jahrhunderts</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Forschungsheuristik und -methodik</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus als Forschungsheuristik</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2 Qualitative Forschungsmethodik</b> .....	<b>11</b>
2.2.1 Die Fallstudie zur detaillierten Analyse sozialer Handlungen .....	12
2.2.2 Das Experteninterview als qualitative Methode der Datenerhebung .....	13
2.2.3 Auswertung des Datenmaterials.....	17
<b>3 Ablauf der Untersuchung</b> .....	<b>19</b>
<b>4 Kooperative Governance zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten</b> .....	<b>23</b>
<b>5 Öffentliche Verwaltung und kooperative Governance</b> .....	<b>27</b>
<b>5.1 Governance als kooperative Handlungskoordination</b> .....	<b>28</b>
5.1.1 Governance als analytischer Betrachtungsrahmen.....	28
5.1.2 Abgrenzung des Begriffs Kooperation.....	36
5.1.3 Bestimmung der kooperativen Governance.....	41
5.1.4 Mögliche Akteursgruppen in einer kooperativen Governance.....	46
<b>5.2 Steuerung in der öffentlichen Verwaltung – (Kooperative) Governance als normatives Steuerungsleitbild</b> .....	<b>50</b>
<b>6 Transparenz im öffentlichen Sektor</b> .....	<b>59</b>
<b>6.1 Transparenz öffentlicher Vorgänge und Entscheidungen</b> .....	<b>59</b>
<b>6.2 Verwaltungsinformationen und -daten</b> .....	<b>65</b>
6.2.1 Verständnis und Abgrenzung von Open Data und Open Government Data.....	65
6.2.2 Open Government Data, Public Sector Information und Informationsfreiheit.....	72
6.2.3 Stärken und Schwächen offener Verwaltungsdaten .....	73

<b>7 Fallstudie Berliner Open Data Prozess.....</b>	<b>83</b>
<b>7.1 Aktuelle Entwicklungen in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten .....</b>	<b>83</b>
<b>7.2 Berlin und die Bereitstellung von Verwaltungsdaten .....</b>	<b>97</b>
<b>7.3 Akteure im Aktionsbündnis Berlin Open Data.....</b>	<b>110</b>
7.3.1 Zivilgesellschaftliche Organisationen .....	112
7.3.2 Verwaltungseinrichtungen .....	123
7.3.3 Forschungseinrichtungen .....	129
<b>7.4 Bedeutung der Akteurskonstellation .....</b>	<b>134</b>
<b>7.5 Erfahrungen der Akteure mit kooperativer Governance.....</b>	<b>137</b>
7.5.1 Qualifiziertes Engagement .....	138
7.5.2 Gemeinsame Motivation.....	142
7.5.3 Handlungsfähigkeit.....	146
<b>8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur kooperativen Governance.....</b>	<b>155</b>
<b>8.1 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse.....</b>	<b>155</b>
<b>8.2 Empfehlungen zur praktischen Umsetzung von kooperativer Governance zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten .....</b>	<b>169</b>
<b>8.3 Fazit .....</b>	<b>175</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>180</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>215</b>

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1	Das Modell des akteurzentrierten Institutionalismus .....	10
Abbildung 2	Ablauf der Untersuchung .....	19
Abbildung 3	Modell kooperativer Governance.....	42
Abbildung 4	Der Berliner Open-Data-Prozess .....	109
Abbildung 5	Akteure im Aktionsbündnis Berlin Open Data.....	111

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1	Experteninterviews I, mit den in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen .....	21
Tabelle 2	Experteninterviews II, als Fokusinterviews geführte Gespräche .....	21
Tabelle 3	Begriffswelt rund um kooperative Governance (Collaborative Governance) .....	37
Tabelle 4	Bestandteile des Modells der kooperativen Governance .....	43
Tabelle 5	Vorherrschende verwaltungspolitische Leitbilder .....	54
Tabelle 6	Abgrenzung der Begriffe Open Government Data (Offene Verwaltungsdaten), Public Sector Information, Informationsfreiheit anhand verschiedener Kategorien. ....	73
Tabelle 7	Stärken und Schwächen offener Verwaltungsdaten .....	74
Tabelle 8	Zeitleiste der wesentlichen in Kapitel 7.1 und 7.2 beschriebenen Ereignisse.....	98
Tabelle 9	Die Landesregierung von Berlin 2011-14 .....	100
Tabelle 10	Übersicht Kooperationsdynamik: Qualifiziertes Engagement (Kapitel 7.5.1).....	160
Tabelle 11	Übersicht Kooperationsdynamik: Gemeinsame Motivation (Kapitel 7.5.2) .....	161
Tabelle 12	Übersicht Kooperationsdynamik: Handlungsfähigkeit (Kapitel 7.5.3).....	162
Tabelle 13	Direkte Leistungen (Output) des ABOD innerhalb des BODP .....	164
Tabelle 14	Weitergehende Auswirkungen (Outcome) des ABOD .....	164
Tabelle 15	Zuordnung Fallstudienresultate zu Modellelementen der kooperativen Governance nach Emerson u. a. (2012).....	166
Tabelle 16	Übersicht Umsetzungsempfehlungen.....	170
Tabelle 17	Zusammenschau der Fallstudienresultate und Empfehlungen .....	177

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABOD	Aktionsbündnis Berlin Open Data
ACM	Association for Computing Machinery
AfS	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
AG	Arbeitsgruppe
AI	Akteurzentrierter Institutionalismus
Aufl.	Auflage
BB	Land Brandenburg
BE	Land Berlin
BEV	Österreichisches Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BODDY	Berliner Open Data Day
BODP	Berliner Open-Data-Prozess
CDU	Christlich Demokratische Union
CSUR	Computing Surveys. Fachzeitschrift der Association for Computing Machinery (ACM)
CSV	Comma Separated Value
CUPI	The commercial use of public information
DE	Deutschland
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DOC	Microsoft Word Dateiformat
DOI	Digital Object Identifier
EG	Europäische Gemeinschaft
ENGAGE	EU-Forschungsprojekt „Infrastructure for Open, Linked Governmental Data Provision towards Research Communities and Citizens“
EPSI	European Public Sector Information
EU	Europäische Union
EUR	Währung Euro
FoI	Freedom of Information
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
Fraunhofer FIRST	Fraunhofer-Institut für Rechnerarchitektur und Softwaretechnik FIRST
Fraunhofer FOKUS	Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS
Fraunhofer IRB	Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau
Fraunhofer ISST	Fraunhofer-Institut für Software- und Systemtechnik ISST
FU Berlin	Freie Universität Berlin
GDI	Geodateninfrastruktur
GDI-BE/BB	Geodateninfrastruktur Berlin/Brandenburg
GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GeoZG	Geodatenzugangsgesetz
GIS	Geographisches Informationssystem
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
HH	Freie und Hansestadt Hamburg

HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
Hrsg	Herausgeber
HTTP	Hypertext Transfer Protocol
ICT	Information and communication technology
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
INSPIRE	Richtlinie zur Schaffung einer einheitlichen Geodateninfrastruktur in der EG
ISPRAT	Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e.V.
IT	Informationstechnologie
ITDat	Ausschuss für Digitale Verwaltung, Datenschutz und Informationsfreiheit des Berliner Abgeordnetenhauses
IUK	Informations- und Kommunikationstechnologie
JSON	JavaScript Object Notation
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAPSI	EU-Netzwerk „Legal Aspects of Public Sector Information“
LOR	Lebensweltlich-orientierte Räume
MEMO	Memorandum der Europäischen Kommission
NC	Non commercial
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NRW	Land Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
o. J.	Ohne Jahr
o. V.	Ohne Verfasser
ODN	Open Data Network e.V.
OKF	The Open Knowledge Foundation
OKFDE	Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.
OKFN	siehe OKF
OPSI	The Office for Public Sector Information
PAS	Politisch-administratives System
PDF	Portable Document Format
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PPBS	Planning-programming-budgeting-system
PRISMA	Projekte im Rahmen von ServiceStadt Berlin „Planungsraumbezogenes Informationssystem für Monitoring und Analyse“
PSI	Public Sector Information
PVS	Fachzeitschrift Politische Vierteljahresschrift
RENDER	EU-Forschungsprojekt „Reflecting Knowledge Diversity“
RL	Richtlinie
RSS	Really Simple Syndication
SPARQL	SPARQL Protocol And RDF Query Language
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UIG	Umweltinformationsgesetz
UK	Vereinigtes Königreich
US	Vereinigte Staaten von Amerika
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
UTB	Uni-Taschenbücher
VS	Verlag für Sozialwissenschaften
WMDE	Wikimedia Deutschland e.V.
WWW	World Wide Web
XLS	Microsoft Excel Dateiformat
XML	Extensible Markup Language



# 1 EINLEITUNG

## Steuerung von Politik und Verwaltung in Gesellschaften des 21. Jahrhunderts

Die Umsetzung von Projekten durch öffentliche Stellen beziehungsweise im Auftrag öffentlicher Stellen misslingt immer wieder, was in der breiten Öffentlichkeit schnell kritisch gesehen wird. Dies gilt besonders bei Großprojekten. Weniger von der Allgemeinheit wahrgenommen stoßen auch Vorhaben zur Modernisierung von Politik und Verwaltung, zumal und gerade mit Unterstützung von Informations- und Kommunikationstechnologien immer wieder an ihre Grenzen.

Als Ursachen einer misslingenden nachhaltigen Implementation von Projekten zur Verwaltungsmodernisierung werden immer wieder überambitionierte Projektplanungen, wechselnde politische Vorgaben, ein häufig deutlich komplexeres Projektumfeld als in der Privatwirtschaft, die zu geringe Einbeziehung relevanter Akteure innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung und unzureichende Expertise der zuständigen Personen bei den öffentlichen Auftraggebern genannt (Buhl, Löffler, 2011: S. 328f.; Mertens, 2012: S. 64ff.; Wentzel, 2010: S. 288f.).

Ein Ansatz für die Verbesserung der Umsetzung von Reformanstrengungen in der öffentlichen Verwaltung sind Versuche der Modernisierungsgestaltung in kooperativer Vorgehensweise. Von einem Reformvorhaben sind verschiedene Akteure in Politik und Verwaltung und meist unmittelbar auch Akteure außerhalb des öffentlichen Sektors betroffen. Diese unterschiedlichen Handelnden von Beginn an mit ihren verschiedenen Anforderungen und jeweils eigenen Wissensbeständen an einen Tisch zu bringen, kann einen Ansatz für ein nachhaltigeres Gelingen von Reformprojekten darstellen.

Verfolgt man diesen Ansatz, so geschieht dies vor dem Hintergrund verschiedener gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen, wie unter anderem die Reduktion öffentlicher Ressourcen, Komplexitätszunahme öffentlicher Aufgaben, die Entwicklung zu einer

Netzwerkgesellschaft und die stärkere Vernetzung und Artikulation zivilgesellschaftlicher Gruppierungen als Ausdruck der Individualisierung. Hinzu kommt allgemein ein größeres Streben nach Beteiligung und Zusammenarbeit gesellschaftlicher Gruppen und, in Reaktion darauf die Forderung nach einer stärkeren Öffnung von Politik und Verwaltung. Diese Entwicklungen werden im Folgenden kurz erläutert.

Die Komplexität von politisch-administrativen Aufgaben generell und speziell auch von Vorhaben zur Modernisierung des öffentlichen Sektors nimmt zu. Gleichzeitig nehmen die finanziellen Spielräume öffentlicher Stellen seit einigen Jahrzehnten ab. So ist beispielsweise der Schuldenstand von Bund, Ländern und Kommunen von 699.511 Millionen EUR im Jahr 1991 auf 2.043.728 Millionen EUR im Jahr 2013 gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2012a, 2014). Die Relation des Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt ist im gleichen Zeitraum von knapp unter 40% auf etwas über 80 % angewachsen (Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2013: S. 14).

Zur Komplexitätszunahme öffentlicher Aufgaben und Haushaltskrisen stellt Bingham (2011: S. 399) fest:

*„Given the complexity of current policy problems, simple command and control does not work. With the limits on public resources, government needs to leverage assistance from the private and non-profit sectors. [...] The question is how to design processes and institutions that allow us to collaborate meaningfully and well.“*

Einen weiteren Ansatzpunkt stellt die Entwicklung von der Industriegesellschaft zur postindustriellen Gesellschaft dar. Diese Gesellschaft des 21. Jahrhunderts hat je nach Fokus unterschiedliche Schwerpunkte. In dem Kontext dieser Arbeit sind die Begriffe der Wissens- und der Netzwerkgesellschaft besonders relevant. Mit der immer schnelleren Verbreitung und Fortentwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien seit den 1970er Jahren und der Begründung des World Wide Web auf der Grundlage des Internets seit Anfang der 1990er Jahre ist die Vernetzung immer größerer Gesellschaftsteile und die Verfügbarkeit stetig wachsender Mengen digitaler Informationen ungleich einfacher geworden. Dies hat nicht zuletzt auch Einfluss auf die Funktionsweise und Interaktion von Politik und Verwaltung, die Fortentwicklung

zivilgesellschaftlicher Bewegungen und die Interaktion zwischen diesen Gesellschaftsteilen. Castells (2003: S. 386) sieht in der Netzwerkgesellschaft eine „vernetzte dezentrierte Front der Organisation und der Intervention“.

Vor dem Hintergrund postindustrieller, global verknüpfter Gesellschaften schreiten Entwicklungen wie die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Gruppierungen zu einer globalen Zivilgesellschaft oder der Wettbewerb verschiedener Wirtschaftsstandorte um potente Unternehmen und das beste Personal weiter voran. Andere Bereiche, wie die Nationalstaaten und ihre jeweiligen öffentlichen Sektoren, scheinen von der weltweiten Verknüpfung und deren Folgen dagegen in anderer Geschwindigkeit Veränderungen unterworfen zu sein (Rensmann, 2011: S. 107ff.). Einhergehend mit dieser Entwicklung findet auch eine immer stärkere Individualisierung als Ausdruck und Triebkraft reflexiver Modernisierung von Gesellschaft statt. Individuen beeinflussen mit ihren Entschlüssen die Entwicklung der Gesellschaft und reagieren gleichzeitig auf gesamtgesellschaftliche Trends (Junge, 2002: S. 7ff.). Die rasanten Fortentwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien im Allgemeinen und speziell der weltweite Ausbau des Internets zu einer allgegenwärtigen und jederzeit präsenten Technologie leisten diesem Trend Vorschub, indem den Individuen potentiell mehr und einfacher Informations-, Kommunikations- und Interaktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Dies gilt als eine Ursache für die stärkere Ausbildung des „Fifth Estate“ (Dutton, 2012: S. 596) oder der „public sphere“ (Benkler, 2006: S. 271f.), nicht einheitlich verwendeten und scharf abgrenzbaren Begriffen, die sich auf eine allgemeine Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft als organisierten Teil dieser Öffentlichkeit beziehen (Eder, 2006: S. 339).

Als Auswirkung des Wandels westlicher Industriegesellschaften zu postindustriellen Gesellschaften lässt sich auch eine seit einigen Jahrzehnten feststellbare generelle Entwicklung hin zu einem größeren Bedarf an Teilhabe ableiten. Mit dem gesellschaftlichen Wandel geht der Ausbau der Bildungssysteme einher, was wiederum Veränderungen der Werte und die Entstehung sozialer Bewegungen innerhalb derjenigen Gesellschaften zur Folge hat, die sich Gehör verschaffen und in politisch-administrativen Prozessen und Entscheidungen Berücksichtigung finden wollen (Jahn, 2006: S. 54).

Darauf aufbauend steht seit einigen Jahren erneut die Öffnung von Politik und Verwaltung für mehr Transparenz, Beteiligung und Kooperation mit Bürgerinnen und

Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaft, Wirtschaft oder auch den eigenen Mitarbeitenden im Interesse von Reformanstrengungen des öffentlichen Sektors. Eines der zentralen Ziele dieses Politikfeldes unter dem Stichwort Open Government ist gerade die Bereitstellung von Daten und Informationen durch öffentliche Stellen, damit Dritte innerhalb und besonders auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung sich einfacher einbringen und möglichst auf Augenhöhe eigenes Wissen für gemeinsame Prozesse und Entscheidungen beisteuern können (The White House, 2009b; UK Cabinet Office, 2011).

Gleichzeitig lässt sich auch Kritik an dem Ansatz der kooperativen Vorgehensweise festmachen. So sieht etwa Sirianni (2009: S. 13ff.) mindestens drei Herausforderungen, welche den Aufwand für eine zufriedenstellende Umsetzung vergrößern können. Erstens bleibt die steigende Komplexität politischer Probleme bestehen und wird nicht einfach durch die Zusammenarbeit verschiedener Akteure aufgelöst; vielmehr müssen diese Akteure teilweise aufwändig in die Lage versetzt werden, solche Probleme angehen zu können. Zweitens weist er auch darauf hin, dass die Zunahme von Diversität in der Gesellschaft (zum Beispiel demographische Diversität, kulturelle Heterogenität) für die Realisierung kooperativer Governance-Ansätze auch schwierig sein kann. Laut Sirianni wird es damit aufwändiger sich auf gemeinsame Ziele zu einigen oder geeignete Ansprachen für die diversen Gruppierungen zu finden. Drittens würden die steigenden Ansprüche der allgemeinen Öffentlichkeit an Teilhabe zu einem Mehraufwand seitens Politik und Verwaltung führen. Die Qualifizierung von Bürgerinnen und Bürgern für adäquate Zusammenarbeit und die ernsthafte Auseinandersetzung mit alternativen Vorschlägen zivilgesellschaftlicher Organisationen, all dies führt zu größerem Aufwand auf Seite öffentlicher Stellen.

Nichtsdestoweniger weist Sirianni (2009: S. 21) darauf hin, dass aus seiner Sicht der Aufwand zur Förderung von Ansätzen kooperativer Governance grundsätzlich lohnenswert ist, schließlich werde durch diese, in passenden Situationen eingesetzt und dabei richtig angegangen, soziales Kapital gefördert, dass ein wesentlicher Baustein für das Funktionieren demokratischer Gesellschaften sei.

Der Ansatz kooperativer Governance ist dabei weder komplett neu für öffentliche Stellen noch ein Allheilmittel für alle Herausforderungen des öffentlichen Sektors. Es geht darum, den Ansatz in passenden Situationen zu verwenden, aus vergangenen Erfah-

rungen mit Kooperation zu lernen und sich die Vorteile des Ansatzes nutzbar zu machen sowie gleichzeitig die Nachteile zu reduzieren (O'Flynn, 2008: S. 191; Wewer, 2013: S. 69).

In der vorliegenden Arbeit wird der Ansatz kooperativer Governance im Politikfeld der Bereitstellung von Daten und Informationen durch öffentliche Stellen für die freie Weiterverwendung durch Dritte untersucht. Dies geschieht mit Hilfe einer Einzelfallstudie am Beispiel des Landes Berlin. Hier wurde im Jahr 2010 ein Prozess zur Förderung der Bereitstellung von Verwaltungsdaten in Zusammenarbeit verschiedener Akteure initiiert, der Berliner Open-Data-Prozess (BODP). Zentraler Bestandteil dieses Prozesses ist die Multi-Akteursplattform Aktionsbündnis Berlin Open Data (ABOD), in der vor allem Akteure aus öffentlicher Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft kooperieren. Im Zentrum des Untersuchungsinteresses steht die Frage nach den Prinzipien<sup>1</sup>, unter denen eine solche Zusammenarbeit in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zielführend erfolgen kann (siehe [Kapitel 4](#)).

Die Untersuchung gliedert sich neben dem einleitenden Teil ([Kapitel 1–4](#)) mit Erläuterung von Forschungsheuristik und -methodik, der Darstellung des Ablaufs der Arbeit sowie der forschungsleitenden Fragestellung in drei inhaltliche Hauptteile. Im ersten Teil ([Kapitel 5 und 6](#)) werden theoretische Zugänge zu öffentlicher Verwaltung, kooperativer Governance und Transparenz erörtert. Im zweiten Teil ([Kapitel 7](#)) wird die Fallstudie, d. h. spezielle Berliner Charakteristika, die einzelnen Akteure und ihre Spezifika sowie ihre Betrachtung von ABOD und BODP auf Grundlage von Experteninterviews vorgestellt. Abschließend erfolgt im dritten Teil ([Kapitel 8](#)) die zusammenführende Diskussion der aus theoretischer Untersuchung und Fallstudie gewonnenen Ergebnisse; außerdem werden Empfehlungen zur praktischen Umsetzung gegeben und ein Fazit dieser Arbeit gezogen.

---

<sup>1</sup> Der Begriff Prinzipien wird hier im Sinne von Elementen verwendet, die zu Beginn oder im Laufe einer Zusammenarbeit benötigt werden.

## 2 FORSCHUNGSHEURISTIK UND -METHODIK

In der vorliegenden Arbeit interessieren kooperative, politische Abläufe zwischen verschiedenen Organisationen, genauer gesagt zwischen korporativen Akteuren. Im Zentrum stehen soziale Handlungen dieser korporativen Akteure, involviert in die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten. Daraus ergeben sich für die methodologische Abgrenzung zwei Schlussfolgerungen.

Erstens handelt es sich um politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung, insofern hier Sozialwissenschaft betrieben wird, deren Erklärungsgegenstand sich auf den Teil der Welt bezieht, welcher von menschlichem Handeln begründet wird; konkret geht es um die Erforschung politischen Handelns.

Im Interesse der Untersuchung steht es, die Übertragbarkeit vorhandener Theorien zu kooperativen Abläufen für einen bestimmten Teilbereich von Politik zu prüfen, für diesen Teilbereich nutzbar zu machen und mittels der Untersuchungsergebnisse die genutzten Theorien fortzuentwickeln. Daher handelt es sich nicht um eine reine abstrakte Untersuchung, in der Schlüsse aus Theorien gezogen und zu anderen Denkansätzen in Beziehung gesetzt werden. Es handelt sich vielmehr um eine Arbeit im Bereich der empirischen Sozialforschung, in der auf Grundlage existierender Theorien ein bestimmter Teilbereich der sozialen Welt untersucht und wiederum in Relation zu theoretischen Ergebnissen gesetzt wird, um diese fortzuentwickeln.

Zweitens wird dann im Bereich der empirischen Sozialforschung als systematische Ermittlung von Daten innerhalb der Sozialwissenschaften weiter in einen qualitativen und einen quantitativen Forschungszweig unterschieden, die in der Forschungspraxis jedoch häufig nicht exakt voneinander abgrenzbar sind, da in Forschungsstrategien vielfach Ansätze aus beiden Bereichen kombiniert werden. Gläser und Laudel (2010: S. 25ff.) betrachten daher beide Forschungsbereiche in der Zusammenschau und entwickeln daraus wesentliche Aspekte, die bei der Erklärung sozialen Handelns eine Rolle spielen. Es sollen Faktoren identifiziert werden, die ausgewählte Handlungen re-

lativ sicher provozieren. Weiter gilt es herauszuarbeiten, wie aus den zuvor identifizierten Faktoren Ergebnisse entstehen. Im ersten Fall werden Ursache-Wirkungszusammenhänge aufgedeckt, während im zweiten Fall Handlungen oder Verfahren festgemacht werden, die aus der Ursache eine Wirkung erzeugen, so genannte Kausalmechanismen. Gläser und Laudel unterscheiden nun Forschungsstrategien, welche die Identifikation von Kausalzusammenhängen in der Form von Ursache-Wirkungsfaktoren verfolgen und Ansätze, die nach den vermittelnden Mechanismen, den Kausalmechanismen suchen. Ersteren Ansatz bezeichnen sie als relationsorientierte Strategie, letzteren als mechanismenorientierte Strategie.

Beiden Forschungsstrategien können sowohl qualitative als auch quantitative Untersuchungsmethoden zugeordnet werden, charakterisiert werden sie durch ihre Ergebnisse. Im Fall der relationsorientierten Strategie werden Zusammenhänge zwischen sozialen Gegebenheiten aufgezeigt. Im Fall der mechanismenorientierten Strategie werden eben die Handlungsweisen gesucht, die zwischen Ursache und Wirkung stattfinden. Obwohl bei beiden Forschungsstrategien die Ergebnisse als auszeichnendes Element angesehen werden, besteht eine deutliche Neigung zu jeweils quantitativen oder qualitativen Methoden.

In der vorliegenden Untersuchung wurde der mechanismenorientierte Ansatz in Verbindung mit qualitativer Methodik verfolgt. Von Interesse sind in der Arbeit die Handlungsweisen der korporativen Akteure als vermittelnde Mechanismen beziehungsweise Prinzipien der Zusammenarbeit in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten.<sup>2</sup>

Methodisch besteht die Arbeit aus verschiedenen Teilen. Zu Beginn erfolgt mittels Literatur- und Quellenanalyse die Aufarbeitung des theoretischen Hintergrunds. Bestandteile dieses Hintergrunds sind das Verständnis von öffentlicher Verwaltung und ihrer Modernisierung sowie des Governance-Begriffs als eine analytische Perspektive. Als inhaltlicher Modernisierungsansatz wird Zuwachs von Prozess- und Ergebnistransparenz im öffentlichen Sektor über die Bereitstellung elektronischer Verwaltungsinformationen betrachtet.

---

<sup>2</sup> Zur forschungsleitenden Fragestellung siehe Kapitel 4

Der theoretische Teil bildet die Grundlage für die Betrachtung des ausgewählten Fallbeispiels. Im Land Berlin wird seit Herbst 2010 ein kooperativer Ansatz zu größerer Transparenz in der Verwaltung verfolgt. Dieser Berliner Open-Data-Prozess (BODP), speziell das Aktionsbündnis Berlin Open Data (ABOD) mit seinen Elementen und Akteuren wird im Rahmen der Arbeit dargestellt.

Anschließend werden die identifizierten Akteure dieses Prozesses einer qualitativen Untersuchung unterzogen, um so über die Verknüpfung mit den Ergebnissen des theoretischen Teils Antworten auf die forschungsleitende Fragestellung ([Kapitel 4](#)) liefern zu können.

Als Grundlage des methodischen Handwerkszeugs für die zu einem späteren Zeitpunkt erfolgende detaillierte Untersuchung des Fallbeispiels wird auf den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen.

## **2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus als Forschungsheuristik**

Mit der zunehmenden Verbreitung des Governance-Ansatzes geht auch ein Perspektivwechsel von der Rolle einzelner Akteure hin zu der Bedeutung institutioneller Arrangements einher. In dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus (AI) nach Fritz Scharpf und Renate Mayntz werden diese Perspektiven miteinander verbunden (Mayntz, Scharpf, 1995; Scharpf, 2000).

In Politik und Verwaltung werden laufend von verschiedenen Akteuren Kompromisse ausgehandelt. Die beteiligten Organisationen verfolgen dabei in der Regel Ziele, eigene und gemeinsame, denen sie häufig über den Abschluss nicht vorhergesehener, Kompromisse näher zu kommen versuchen. Dabei werden die Akteure zum Teil von rationalen Überlegungen geleitet, zum Teil spielen aber auch überkommene Prägungen, wie die organisationale Kultur, oder etablierte Normen des jeweiligen Fachbereichs eine wichtige Rolle. Weder handeln die Akteure in der Praxis also vollkommen rational, wie dies in volkswirtschaftlichen Untersuchungen angenommen wird, noch sind sie vollständig von existierenden Regelsystemen, sprich Institutionen, geprägt.

Im Erklärungsansatz des akteurzentrierten Institutionalismus hebt Fritz Scharpf gerade auf diese Zusammenschau ökonomischer und soziologischer Theorien ab. In dem von ihm und Renate Mayntz am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in

Köln entwickelten Konzept geht es darum, anhand der Untersuchung praktischer Fallbeispiele deren reale Komplexität besser untersuchen und beschreiben zu können. Scharpf (2000: S. 74) schreibt:

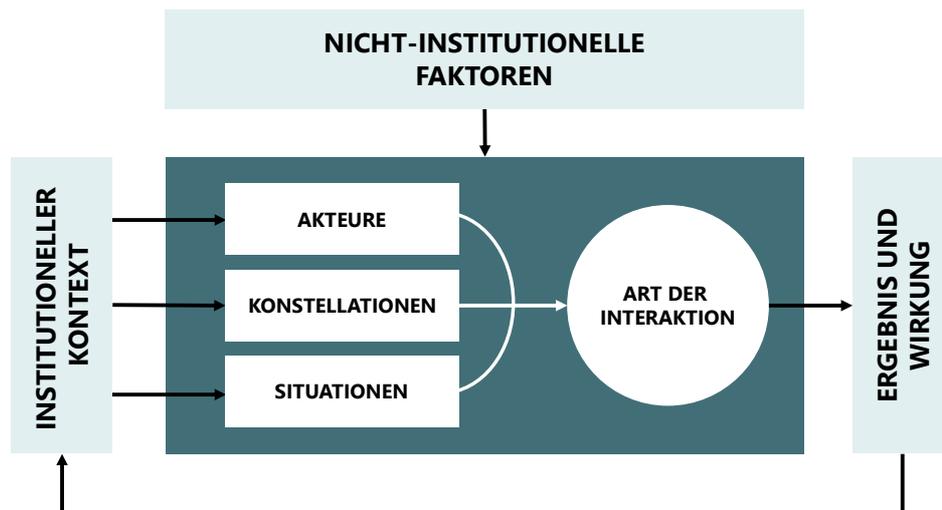
*„Politik ist per definitionem intentionales Handeln von Akteuren, die ein großes Interesse daran haben, bestimmte Ergebnisse zu erzielen. Wir können daher, anders als in bestimmten soziologischen Theorien, nicht davon ausgehen, dass sie lediglich kulturellen Normen oder institutionellen Regeln folgen. Wir können aber auch nicht annehmen, wie dies in der neoklassischen Ökonomie oder der neorealistischen Theorie der internationalen Beziehungen der Fall ist, dass die verfolgten Ziele und Interessen immer und für alle Akteure gleich sind.“*

Mit dem akteurzentrierten Institutionalismus wird im Unterschied zu anderen Handlungstheorien der Fokus nicht auf einzelne Handlungen, sondern auf das handelnde Zusammenwirken gelegt. Eine solche methodologische Herangehensweise untersucht, *„wie Handlungen mehrerer Akteure interferieren und welche Resultate dies hervorbringt“* (Schimank, 2004: S. 288).

Wesentliche Bestandteile des Ansatzes sind Akteure und die sie prägenden Institutionen (siehe auch [Abbildung 1](#)). Als kollektive beziehungsweise korporative Akteure werden dabei nicht Individuen sondern Organisationen verstanden. Diese Akteure werden als eine black box behandelt, deren einzelne Mitglieder für die Betrachtung nicht von Bedeutung sind, es sei denn diese treten rein als Vertreter der jeweiligen Organisation in Erscheinung (Schimank, 2004: S. 293).<sup>3</sup> Akteure verfügen über bestimmte Eigenschaften sowie verschiedene Fähigkeiten. Hierunter werden Ressourcen eines Akteurs aufgefasst, die ihn in die Lage versetzen auf ein von ihm angestrebtes Ergebnis Einfluss zu nehmen. Solche Handlungsressourcen können materieller Art sein, aus persönlichen Kapazitäten bestehen oder, von besonderer Bedeutung, institutionelle Regeln umfassen (Scharpf, 2000: S. 86). Weiter kennzeichnen einzelne Akteure spezifische Wahrnehmungen oder Präferenzen im Hinblick auf existierende Handlungsoptionen. Diese Handlungsorientierungen sind häufig relativ fest, können jedoch durch neue Erkenntnisse, die zu einem Lerneffekt führen, auch geändert werden (ibid.).

---

<sup>3</sup> Im empirischen Teil dieser Untersuchung werden entsprechend die Interviewpartner als Vertreter ihrer jeweiligen Organisation betrachtet.



**Abbildung 1** Das Modell des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz, 1995: S. 45)

Die angesprochenen institutionellen Regeln spielen eine besondere Rolle im akteurzentrierten Institutionalismus. Sie prägen zu einem bedeutenden Teil die Akteure und deren Handlungen beziehungsweise Präferenzen und Wahrnehmungen bestimmter Handlungsoptionen. Neben formalen Regeln werden auch soziale Normen als handlungsprägend angesehen. Diese Institutionen bilden den Kontext, innerhalb dessen sich Akteure verhalten und mit anderen Akteuren (mit eigenem Kontext) interagieren. Mittels Institutionen entsteht bis zu einem gewissen Grad eine Vorhersehbarkeit des Handelns einzelner Akteure. Dies ist wiederum eine wesentliche Voraussetzung für produktiven Austausch und Kooperation von Akteuren. Bestände nicht ein Mindestmaß an Vorhersehbarkeit, würden Akteure ihr Handeln möglichst risikoarm gestalten, da sie nicht im Ansatz vorhersehen können, was in einer gegebenen Situation in der nächsten Zukunft passieren wird (Scharpf, 2000: S. 77ff.).

In einem politischen Prozess treten kollektive Akteure selten allein auf. Stets sind mehrere Akteure mit verschiedenen Interessen involviert. Ein Akteur alleine wird kaum in der Lage sein, ein Ergebnis vollständig nach seinen Vorstellungen zu gestalten; notwendig ist die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren. Diese Konstellationen umfassen unterschiedliche Akteure inklusive ihrer Strategieoptionen, also die erreichbaren Ergebnisse und Präferenzen der Akteure in Bezug auf diese Ergebnisse.

In den Akteurskonstellationen bilden sich spezifische Steuerungsformen heraus. Die einzelnen Spieler der Akteurskonstellationen interagieren entsprechend dieser Modi. Scharpf (2000: S. 88) schreibt, dass „jede Konstellation in einer Reihe

*unterschiedlicher Interaktionsformen gespielt werden kann*“. Als idealtypische Interaktionsformen werden im AI vor allem einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung identifiziert. In der praktischen Beobachtung finden sich diese Idealtypen kaum, sondern meist sind Mischformen zu erkennen. Welche Form der Governance sich in einem Prozess herausbildet ist von den korporativen Akteuren und ihren jeweiligen institutionellen Kontexten abhängig. In vergleichbaren Akteurskonstellationen können verschiedene Interaktionsformen zum Einsatz kommen. Spezifische Akteurskonstellationen weisen jedoch eine größere oder geringere Fähigkeit zur Konfliktlösung auf als andere. So ist beispielsweise in einem Netzwerk<sup>4</sup> weder eine Mehrheitsentscheidung noch eine hierarchische Steuerung vorgesehen (Scharpf, 2000: S. 92).

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wird im Rahmen der Arbeit verwendet, um sich dem Fallbeispiel und seinen Spezifika anzunähern. Er dient als analytisches Werkzeug, mit dem auf Grundlage der theoretischen Aussagen Hypothesen über die Akteure, deren Interaktionen und deren institutionellen Kontext sowie die nichtinstitutionellen Faktoren getroffen und aufbauend auf den qualitativen Interviews empirisch beleuchtet werden.

## 2.2 Qualitative Forschungsmethodik

Die Arbeit basiert zum einen auf der theoretischen Untersuchung von kooperativer Governance, öffentlicher Verwaltung und Transparenz im öffentlichen Sektor. Zum anderen beruht die Arbeit auf der Analyse eines spezifischen Falls. Für beide Teile kommt zu Beginn die Methodik der Quellen- beziehungsweise Dokumentenanalyse zum Einsatz. Dabei wurden Primär- und Sekundärquellen einbezogen. Am Anfang wurde jeweils explorativ nach geeigneten Dokumenten gesucht, bevor dann in der Hauptphase der Analyse die geeigneten Dokumente ausgewählt und anschließend ausgewertet wurden (Alemann, Tönnemann, 1995: S. 122; Noetzel u. a., 2009: S. 327ff.). Aufbauend auf dieser Grundlagenmethodik lag der Schwerpunkt auf der Methodik der Einzelfallstudie (Kapitel 2.2.1). Diese wird in der empirischen Politik- und Sozialforschung dem qualitativen Spektrum der Untersuchungsmethoden

---

<sup>4</sup> Zum Begriff des Netzwerks siehe Seite 30.

zugeordnet. Innerhalb des in der vorliegenden Arbeit untersuchten Falls wurden verschiedene korporative und kollektive Akteure und ihr Zusammenspiel im Bereich der Öffnung von Verwaltungsdaten betrachtet. Stellvertretend für die einzelnen Akteure wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit verschiedenen Personen als Repräsentanten ihrer jeweiligen Organisation durchgeführt (Kapitel 2.2.2). Die Vorgehensweise bei der Auswertung des in den Experteninterviews gewonnenen Datenmaterials wird in Kapitel 2.2.3 dargestellt.

Anschließend an die ausführlichen Experteninterviews und ihre detaillierte Auswertung wurden zur leichtgewichtigen Validierung der Ergebnisse der Einzelfallstudie Gespräche mit Vertretern von Akteuren in ähnlichen Handlungskoordinationen außerhalb des Falls geführt. Dazu wurde die qualitative Methodik der Fokusinterviews eingesetzt. Dabei wird den zu Befragenden zu Beginn ein Impuls gegeben (hier die Vorstellung der Fallstudienresultate) und dieser mit den Gesprächspartnern persönlich diskutiert (Häder, 2006: S. 259ff.; Hopf, 2012: S. 178f.). Dabei wurde vom Autor kein Leitfaden zur Strukturierung eingesetzt, sondern die dem Impuls zugrundeliegenden Vortragsfolien dienten der Führung der Gespräche, die auch nicht aufgezeichnet wurden.

### **2.2.1 Die Fallstudie zur detaillierten Analyse sozialer Handlungen**

Die genaue Definition eines Falles lässt sich nur schwer theoretisch-abstrakt vornehmen. Fallstudien als Methode werden vielfach unterschiedlich definiert und eingesetzt. Abhängig von der jeweiligen Wissenschaftsdisziplin variiert das Verständnis über den üblichen Umfang eines Falls oder das Ziel der Verwendung. In der Methodenliteratur zur Fallstudie existieren verschiedene Definitionen sowohl innerhalb einer Wissenschaftsdisziplin als auch über die Fächer hinweg (Platt, 2007: S. 111). Letztendlich ist die Definition des Fall-Begriffs abhängig vom Erkenntnisinteresse der jeweiligen konkreten Untersuchung (Muno, 2009: S. 115).

Einzelfallstudien sollten einen „komparativen Verdienst“ (Muno, 2009: S. 117) aufweisen, wenn sie zum Test von Theorien, zur Generierung von Theorien oder für beides verwendet werden sollen. Dieser Verdienst liegt dann vor, wenn mit Hilfe der Methodik der Einzelfallstudie „spezielle Fälle unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Theorien oder Konzepte analysiert“ (Muno, 2009: S. 117), also im Verhältnis zu den theoretischen Aussagen betrachtet werden.

Mit Hilfe der Fallstudie gilt es einen Fall mit speziellen Eigenschaften zu untersuchen, um so generalisierende Ableitungen leichter möglich zu machen. Unterscheiden lassen sich verschiedene Typen solcher spezieller Fälle. Es gibt Fälle, die repräsentativ für eine bestimmte Gegenstandskategorie sind. Andere Fälle stellen ein wichtiges Beispiel dar, so dass es sich um prototypische Fälle für eine Rubrik handelt. Diese können auch als Fälle verstanden werden, die in der interessierenden Angelegenheit besonders weit entwickelt sind (Gomm u. a., 2000: S. 107f.). Eine weitere Herangehensweise kann in der Auswahl besonders abweichender Fälle bestehen. Dies können extreme Beispiele sein, mit denen bewusst eine größtmögliche oder am geringsten wahrscheinliche Konfiguration untersucht werden soll. Ein weiterer Typus ist der archetypische Fall, mit dem eine völlig neue Gegenstandskategorie erst eröffnet wird (Muno, 2009: S. 117).

In Bezug auf die vorliegende Untersuchung ist also der Berliner Open-Data-Prozess, speziell die sektorübergreifende Zusammenarbeit von Akteuren aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft von Interesse. Da der BODP als Vorreiter in Deutschland in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten gilt (vgl. [Kapitel 7.1](#) und [7.2](#)), handelt es sich um einen Fall, der in der interessierenden Angelegenheit besonders weit entwickelt ist.

Bei ausreichender Orientierung an theoretischen Vorarbeiten bietet die Fallstudie die Möglichkeit, sowohl hinreichend konkrete Beschreibungen sozialer Zusammenhänge zu liefern als auch gleichzeitig eine wahrscheinliche (kontingente) Generalisierung der vorgefundenen komplexen Zusammenhänge anzustreben (Muno, 2009: S. 122).

### **2.2.2 Das Experteninterview als qualitative Methode der Datenerhebung**

Die zu untersuchenden Fragestellungen fokussieren im Rahmen einer Fallstudie auf die Einstellungen, Motivationen, Beziehungen verschiedener weniger korporativer und kollektiver Akteure untereinander und den gemeinsam von ihnen realisierten Entwicklungsprozess. Handlungsmotivationen sollen im Detail ermittelt, Einschätzungen der Akteure herausgearbeitet werden. Quantitative Ansätze zur Datenerhebung sind hier weniger geeignet, da sie stärker auf eine repräsentative Masse von Antworten abzielen, um darüber Strukturen und Muster zu identifizieren. Details einzelner Akteure sind hiermit zwar ebenfalls erfassbar, aber in engeren Grenzen als auf Basis offener Fragen, welche die Interviewten zum Gespräch anregen und eher ihre Positionen im Rahmen des kooperativen Prozesses offenbaren. „Qualitative Befragungen arbeiten

mit offenen Fragen, lassen den Befragten viel Spielraum beim Antworten und berücksichtigen die Interaktion zwischen Befragtem und Interviewer sowie die Eindrücke und Deutungen des Interviewers als Informationsquellen“ (Bortz, Döring, 2006: S. 309).

Innerhalb der qualitativen Ansätze lassen sich viele verschiedene Vorgehensweisen verfolgen. Bortz und Döring (2006: S. 315) führen beispielsweise mehr als 20 Varianten des qualitativen, mündlichen Interviews an. Dabei lassen sich die qualitativen Interviews entlang verschiedener Dimensionen und Einsatzzwecke, wie dem Ziel des Interviews, dem Grad der Standardisierung oder der Anzahl der Interviewpartner systematisieren.

Für die Befragung der hier zu untersuchenden Akteure ist die Form des Experteninterviews besonders geeignet. Die jeweiligen Vertreter der korporativen Akteure sind Fachleute in Bezug auf den Berliner Open-Data-Prozess, sie sind alle mehr oder weniger intensiv in diesen Prozess involviert. Weiter sind die Interviewpartner allesamt Experten im Bereich Bereitstellung offener Verwaltungsdaten und Open Government allgemein. Ziel der Untersuchung ist es, Wissen über die Prinzipien der Zusammenarbeit zu ermitteln. Wissen zu Regeln und Abläufen innerhalb eines Programms, Vorhabens oder eines Betriebs liegt in der Regel eher als implizites Wissen der beteiligten Fachleute vor. Dieses Wissen lässt sich nur schwer direkt erfragen, sondern muss üblicherweise aus den Gesprächsinhalten des Interviews heraus im Rahmen der Auswertung herausgearbeitet werden. Ausreichendes Material hierfür bieten vor allem qualitative, halbstrukturierte Ansätze wie eben das Experteninterview.

Um festzustellen, welche Personen im Rahmen eines Prozesses sinnvoller Weise zu befragen sind, ist die Diskussion des Begriffs Experte oder Expertin hilfreich. Als eine Person mit Fachwissen können im Prinzip alle verstanden werden, da jede Person über ganz spezifisches Wissen zu ihrem Lebensalltag verfügt, über das andere Personen in dieser Form nicht verfügen. In der heutigen Gesellschaft generell und besonders im Zusammenhang mit einer Untersuchung zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsakteuren und Akteuren aus der Zivilgesellschaft ist ein rein auf die berufliche Erfahrung konzentriertes Verständnis von Expertentum zu eng gefasst. Immer mehr Expertenwissen wird außerhalb des beruflichen Kontextes erworben. Meuser und Nagel (2009: S. 468) führen dies auf Entwicklungen moderner Gesellschaften zurück, die zur Kritik an bestehenden Strukturen, der Ermöglichung von mehr

Mitbestimmung oder der steigenden Bedeutung netzwerkartiger Umsetzungs- und Entscheidungsstrukturen führen.

Ein breiter gefasstes Verständnis von Expertentum beugt auch einer zu engen Problemdefinition innerhalb einer entsprechenden empirischen Untersuchung vor, da rein beruflich verstandene Experten mit Sicherheit ein anderes Problemverständnis besitzen als ehrenamtlich tätige Menschen. Bezieht man in die Definition von Experten beide Gruppen ein, erhält man ein breiteres Verständnis des zu betrachtenden Gegenstandes.

Experten sind daher Personen, die sich über ihre Tätigkeiten im Rahmen ihres Berufs und in ehrenamtlichen Aktivitäten Sonderwissen zu bestimmten Zusammenhängen angeeignet haben. Meuser und Nagel (2009: S. 470) definieren einen Experten daher als eine Person, die in *„irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Ausarbeitung, die Implementierung und/oder die Kontrolle einer Problemlösung, und damit über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen, Sozialszenen, Entscheidungsprozesse, Politikfelder usw. verfügt.“*

Experteninterviews sind eine Sonderform des leitfadengestützten Gesprächs. Mit Hilfe des Leitfadens wird ein Rahmen für die Gespräche geschaffen, innerhalb dessen Interviewer und interviewte Person frei sind, Schwerpunkte zu legen, neue Aspekte zu identifizieren und zu verfolgen. Durch die Verwendung eines Leitfadens als Orientierung für das Interview entsteht ein *„Gerüst für Datenerhebung und Datenanalyse, das Ergebnisse unterschiedlicher Interviews vergleichbar macht“* (Bortz, Döring, 2006: S. 314). Das Erkenntnisinteresse bei der Durchführung von Experteninterviews kann im Wesentlichen zweierlei Art sein. Zum einen kann der Fokus in der Untersuchung der Entwicklung und Umsetzung von Programmen und Maßnahmen liegen. Die Fragestellungen hierzu drehen sich um die Regeln des Handelns der Experten in ausgewählten Zusammenhängen. Dieses Wissen wird als Betriebswissen bezeichnet.

Zum anderen kann der Schwerpunkt einer Untersuchung mittels Experteninterviews auf der Ermittlung der Umstände, auf die sich das Expertenhandeln bezieht, liegen. In diesem Fall handelt es sich um die Analyse von Kontextwissen. In der Praxis werden häufig beide Arten des Wissens abgefragt, da sowohl die internen Handlungszusammenhänge als auch ihre Auswirkungen von Interesse sind. Bei der Erfragung von Kontextwissen kann vielfach auf weitere Verfahren, wie die Analyse von

Primärliteratur, zurückgegriffen werden, um Informationen zu beschaffen. Im Ausnahmefall, zum Beispiel bei schwer zugänglichen Informationen, stellt das Experteninterview die Primärquelle für Informationen dar. Um Wissen über Abläufe eines Betriebs, Programms oder Maßnahmen zu erlangen stellt das Experteninterview meist die essentielle Methode zur Informationsbeschaffung dar (Meuser, Nagel, 2009: S. 470).

In der Umsetzung von Experteninterviews als Erfassungsmethode gilt es, verschiedene methodologische Prinzipien zu berücksichtigen. Das Interview sollte offen genug gestaltet werden, um nicht vorhergesehene Themen aufgreifen und darstellen zu können. Die Offenheit wird in leitfadengestützten Interviews üblicherweise durch die Verwendung offener Fragen, die zu Erzählungen anregen, gewährleistet. Gleichzeitig gilt es, anhand existierenden theoretischen Vorwissens eine Orientierung des Interviews an relevanter Theorie zu realisieren. Über die Ableitung der Interviewfragen aus der Forschungsfrage und den theoretischen Vorüberlegungen kann diese Anknüpfung realisiert werden. (Gläser, Laudel, 2010: S. 115f.).

Für die Durchführung der Interviews wurde in dieser Arbeit ein Leitfaden aus dem Forschungswissen der theoretischen Vorüberlegungen und dem Alltagswissen des Forschers heraus entwickelt, also entsprechend der Kenntnis des Untersuchungsgegenstands aufgrund der Quellenrecherche und -analyse zu den involvierten kollektiven und korporativen Akteuren im Rahmen des Aktionsbündnisses Berlin Open Data. Die Verknüpfung von Interviewfragen und theoretischen Grundlagen in der vorliegenden Untersuchung zeigt die Übersicht „Kommentierter Interviewleitfaden“ im Anhang. In Abhängigkeit von den einzelnen Akteuren wurde der Interviewleitfaden jeweils um spezifische Fragen ergänzt. Parallel erfolgte die Kontaktaufnahme mit bereits bekannten Vertretern einzelner Akteure zur Vereinbarung eines Interviewtermins. Kurz vor der Durchführung der jeweiligen Interviews erhielten die Gesprächspartner eine Kurzübersicht der geplanten Fragenblöcke zur besseren Vorbereitung und eine Information über die Forschungsarbeit sowie die geplante Aufzeichnung und Auswertung der Gespräche. Die Interviews selbst wurden digital aufgezeichnet und es wurde den Interviewpersonen zugesichert, dass ihre Namen in der Untersuchung nicht genannt würden.

### 2.2.3 Auswertung des Datenmaterials

Die Inhalte der Interviews wurden nicht entlang ihres zeitlichen Auftretens innerhalb des jeweiligen Gesprächs ausgewertet, sondern entsprechend den aus den theoretischen Vorarbeiten identifizierten Themen. Diese Themen wurden über die Auswertung der einzelnen Interviews hinweg weiter verfeinert. Es ist der *„gemeinsam geteilte institutionell-organisatorische Kontext der Experten, der die Vergleichbarkeit der Interviewtexte weitgehend sichert“* (Meuser, Nagel, 2009: S. 476) und der durch eine qualitative Inhaltsanalyse ermittelt werden kann.

Die Arbeit mit dem einmal erhobenen Datenmaterial ist ein Kernelement der mechanismenorientierten Sozialforschung. Die üblicherweise eingesetzten Auswertungsmethoden sind als Anleihen aus anderen Disziplinen wie der Geschichtswissenschaft oder der Theologie entstanden, in denen die Textarbeit eine lange Tradition aufweist. Hier bekannte Methoden sind die Arbeit mit Querverweisen zwischen ähnlichen Textstellen, die Verschlagwortung oder Kodierung von Textstellen auf Grundlage eines Kategoriensystems sowie die vergleichende Gegenüberstellung von Textpassagen zum Beispiel auf Grund ähnlicher Kodierungen, die so genannte Textsynopse. Besonders die beiden letzten Verfahren finden verbreitete Anwendung in den Sozialwissenschaften und werden im Laufe dieser Untersuchung eingesetzt (Kelle, Kluge, 2010: S. 57).

Zur Durchführung der qualitativen Inhaltsanalyse sind daher verschiedene Schritte auf Basis des Interviewmaterials durchzuführen (Meuser, Nagel, 2009: S. 476f.). Die mündlich durchgeführten Expertengespräche werden vom Autor der Untersuchung als Audiodatei aufgezeichnet. Die vorliegende Tonfassung des Interviews wird im Anschluss transkribiert.<sup>5</sup> Bei dieser Übertragung kommt ein vergleichsweise einfaches Transkriptionssystem zum Einsatz (Dresing, Pehl, 2012: S. 25ff.). Im vorliegenden Zusammenhang interessiert der Inhalt des Gesprächs wesentlich stärker als die Art der verwendeten Sprache. Es ist also nicht notwendig, parasprachliche Aspekte der geführten Interviews wie Akzente, Dialekte oder verkürzte Aussprache festzuhalten. Vermerkt werden Sprechpausen oder besondere Betonungen einzelner Wörter, insgesamt wird der Text bei der Übertragung jedoch ins normale Schriftdeutsch geglättet. Im nächsten Schritt, der Kodierung, werden die inhaltlichen Blöcke eines jeden Interviews

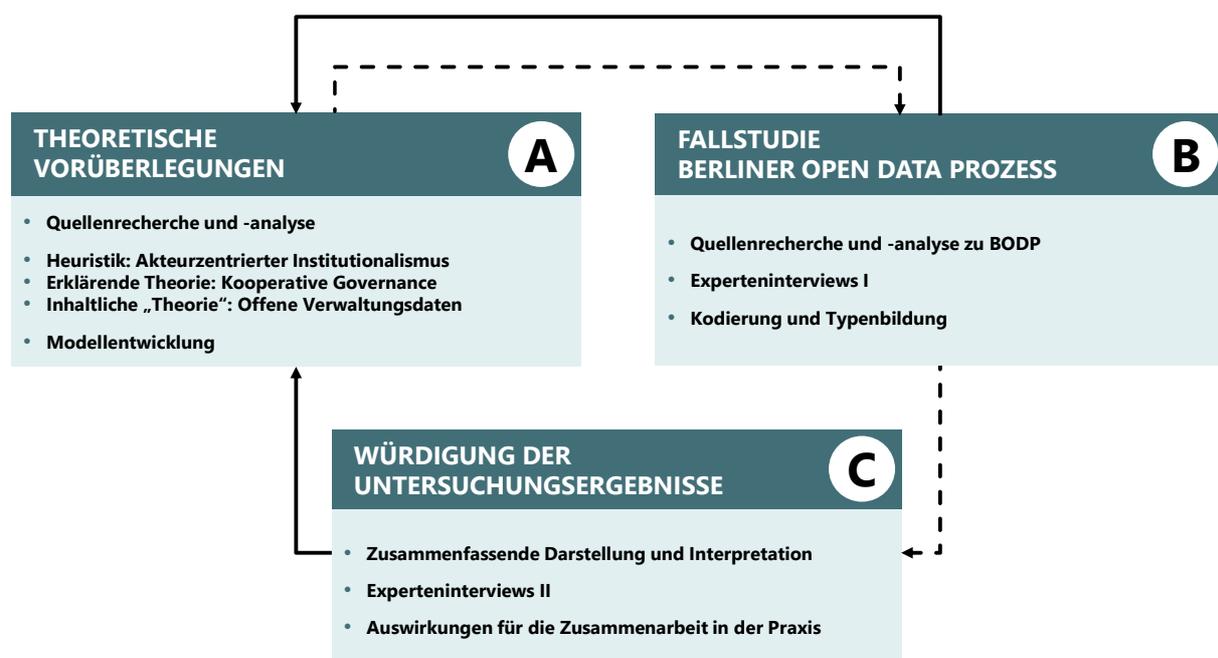
<sup>5</sup> Die Experteninterviews werden den Prüfern der Arbeit auf einer CD-ROM als Audiodateien zur Verfügung gestellt.

verschlagwortet. Dazu wird ein Kategoriensystem auf Grundlage der theoretischen Vorarbeiten entwickelt und angewendet. Dieses System wird im Laufe der Kodierung überarbeitet und fortentwickelt. Diese Arbeiten erlauben es, die Inhalte der Interviews zu vergleichen. Hierzu werden gleich verschlagwortete Textstellen aus den Gesprächen nebeneinandergestellt. Diese schrittweise Verdichtung führt in der folgenden Stufe zur Nutzbarmachung der Inhalte vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Ansätze. Es wird eine politik- beziehungsweise verwaltungswissenschaftliche Konzeptualisierung der Interviewaussagen durchgeführt. Erst in diesem Schritt wird die verwendete Terminologie der Experten abstrahiert. Die hier entwickelten Aussagen beziehen sich immer noch auf den untersuchten Einzelfall, sprich die Fallstudie. Im letzten Schritt der Auswertung findet die theoretische Generalisierung statt, in der die identifizierten Strukturen über den vorliegenden Fall hinaus zum Typus oder sogar zu Teilen einer Theorie fortgeführt werden. Die Auswertung ist kein durchgängig linearer Prozess, Rückschritte zu vorhergehenden Stufen und der Abgleich mit zuvor unternommenen Bearbeitungen sind üblich und sogar notwendig.

### 3 ABLAUF DER UNTERSUCHUNG

Die Untersuchung gliedert sich neben dem einleitenden Teil (Kapitel 1–4) in drei wesentliche Teilbereiche (siehe *Abbildung 2*). Den Theorieteil (Teil A), den Praxisteil (Teil B) und die Zusammenführung der vorherigen Bereiche in der Interpretation (Teil C). Der Ablauf wurde unter Berücksichtigung der Hinweise von Gläser und Laudel (2010: S. 33ff.) zur Struktur sozialwissenschaftlicher Forschungsprozesse ausgestaltet.

Die Arbeit beginnt mit den theoretischen Vorüberlegungen (Kapitel 5 und 6). Hier wurde auf Basis einer Quellenrecherche und der Analyse relevanter Quellen in Form von Fachliteratur ein erklärender Theoriekörper identifiziert und für die Untersuchung nutzbar gemacht. Die im einleitenden Teil entwickelte Heuristik diente während der Forschungsarbeit als Gerüst zur einfacheren Strukturierung sowohl des theoretischen Teils als auch besonders innerhalb des empirischen Teils, der Untersuchung der Fallstudie.



**Abbildung 2** Ablauf der Untersuchung (Gläser, Laudel, 2010: S. 35)

Der Theoriekörper wird zur Erklärung und Interpretation der Ergebnisse der Fallstudie eingesetzt. Beide, Forschungsheuristik und erklärende Theorien werden im ersten Teil zur Darstellung eines Modells kooperativer Governance verwendet. Hierbei wird der Modellbegriff im sozialwissenschaftlichen Sinne und nicht wie in den Naturwissenschaften oder der Mathematik eingesetzt. Es geht um die Entwicklung eines eingeschränkten Abbilds der Wirklichkeit mit Hilfe des zu diesem Zeitpunkt im Laufe der Forschungsarbeit zur Verfügung stehenden Forschungs- und Alltagswissen. Das Modell dient im weiteren Verlauf dem besseren Verständnis der sozialen Handlungen innerhalb der Fallstudie und der darauf aufbauenden Interpretation.

Der zweite Teil der Arbeit ([Kapitel 7](#)), die Fallstudie Berliner Open-Data-Prozess (BODP) basiert auf zwei methodischen Herangehensweisen. Zu Beginn wurde eine auf den Fall bezogene Quellenrecherche und -analyse in Form einer Dokumentenanalyse durchgeführt. Dabei standen Materialien zu den Akteuren des Prozesses und einzelnen ihrer Aktivitäten innerhalb dieses Vorgangs im Mittelpunkt des Interesses.

Besonders interessierten Dokumente, aus denen die Art der Interaktion, die Handlungen, institutionelle Regeln sowie nichtinstitutionelle Faktoren direkt hervorgehen oder abgeleitet werden können. Diese Grundlagenarbeit innerhalb des Fallstudienteils diente dazu, ein erstes Verständnis des Prozesses zu erhalten und darauf aufbauend, gezielte Interviews mit geeigneten Experten als Vertretern verschiedener, beteiligter kooperativer Akteure führen zu können (siehe [Tabelle 1](#)).

Wie bereits beschrieben, wurden diese Interviews als persönliche Gespräche in Form von leitfadengestützten Experteninterviews durchgeführt ([Kapitel 2.2.2](#)). Bei diesem Verfahren werden ausgewählte Experten zu ihrem Handeln und ihren Einschätzungen innerhalb des Fallbeispiels befragt. Die aufgezeichneten Interviews wurden transkribiert um sie so einer textlichen Analyse zugänglich zu machen. Diese Textanalyse erfolgte in Form der Kodierung ähnlicher Textpassagen unter Zuhilfenahme eines Kategorienschemas. Der Kodiervorgang erlaubte den Vergleich von Textstellen und die Entwicklung einer Typologie. Hierzu wurde das initiale Kategorienschema im Laufe der Kodierung und des Textvergleichs fortentwickelt und verdichtet.

**Tabelle 1 Experteninterviews I, mit den in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen**

BEZEICHNUNG INTERVIEWPARTNER ODER -PARTNERIN	INTERVIEWABKÜRZUNG IN DER UNTERSUCHUNG
<b>Amt für Statistik Berlin-Brandenburg</b> Leitender Mitarbeiter	Interview AfS
<b>Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS</b> Abteilungsleiterin	Interview FOKUS
<b>Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V.</b> Vorstandsmitglied	Interview G20N
<b>Open Data Network e.V.</b> Vorstandsmitglied	Interview ODN
<b>Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.</b> Vorstandsmitglied	Interview OKFDE
<b>Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung</b> Verantwortlicher Mitarbeiter	Interview SenWTF1
<b>Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen</b> Verantwortliche Mitarbeiterin	Interview SenWTF2
<b>Wikimedia Deutschland – Gesellschaft zur Förderung Freien Wissens e.V.</b> Mitarbeiter	Interview WMDE

Der Teil B der Untersuchung, die Fallstudie bezieht sich auf die theoretischen Vorüberlegungen und begann daher zeitversetzt. Da beide Teile jedoch im engen Zusammenspiel stehen, begann die Arbeit an Teil B nicht nach Abschluss von Teil A, sondern lediglich etwas später. Sowohl innerhalb der Untersuchungsteile als auch zwischen diesen fanden laufend Rückkopplungen statt. Der Forschungsprozess verlief nicht linear, sondern in Form von Rückkopplungsschleifen, die eine gemeinsame Entwicklung in Richtung der Beantwortung der Untersuchungsfrage aufweisen.

In Teil C (Kapitel 8) der Untersuchung wurden die Ergebnisse entsprechend gewürdigt. Hierbei geht es um die Zusammenschau der Ergebnisse des theoretischen und des empirischen Teils und der Interpretation vor dem Hintergrund der initial entwickelten Forschungsfrage. An dieser Stelle des Untersuchungsablaufs wurden die Schlüsse aus der Fallstudie mit einigen ausgewählten externen Fachleuten aus der Verwaltungs- und zivilgesellschaftlichen Praxis zur Validierung in Fokusinterviews diskutiert (Tabelle 2).

**Tabelle 2 Experteninterviews II, als Fokusinterviews geführte Gespräche**

BEZEICHNUNG INTERVIEWPARTNER ODER -PARTNERIN	INTERVIEWABKÜRZUNG IN DER UNTERSUCHUNG
<b>Kölner Stadtverwaltung</b> Zwei verantwortliche Mitarbeiter	Interview Köln
<b>Open-Government-Stammtisches Hamburg</b> Teilnehmerin	Interview HH

Auch für Teil C gilt: die Arbeiten fanden nicht nach dem vollständigen Abschluss der vorherigen Teile statt, die Würdigung der Untersuchungsergebnisse beider Teile fand ebenfalls im Zusammenspiel mit den vorherigen Kapiteln statt.

## 4 KOOPERATIVE GOVERNANCE ZUR BEREITSTELLUNG OFFENER VERWALTUNGSDATEN

Vor der Darstellung der theoretischen Grundlagen zur Untersuchung der Fallstudie Berliner Open-Data-Prozess erfolgt nun die Formulierung der forschungsleitenden Fragestellung.

### **Forschungsleitende Fragestellung**

*Unter welchen Prinzipien können Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zielführend zusammenarbeiten?*

Als Unterfragen werden folgende Gesichtspunkte untersucht:

- Welche Rolle spielen Aspekte der Kooperationsdynamik wie Qualität des Engagements, gemeinsame Motivation und Handlungsfähigkeit für den Einsatz der Akteure?
- Welche institutionellen Handlungsbedingungen kooperierender Akteure beeinflussen den gemeinsamen Prozess zur Öffnung der Verwaltung?
- Wie können geeignete Empfehlungen zur praktischen Umsetzung einer kooperativen Governance auf lokaler Ebene aussehen?

### **Erläuterung der Fragestellung**

*Unter welchen Prinzipien können Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zielführend zusammenarbeiten?*

Im Vergleich zu vielen klassischen Projekten zur Verwaltungsmodernisierung ist im Bereich offene Verwaltung vielfach ein inklusiverer Ansatz zu beobachten (siehe hierzu auch [Kapitel 7.1](#)). Akteure aus dem öffentlichen Sektor sind in solchen Vorhaben häufig bemüht, von Anfang an weitere gesellschaftliche Akteure stärker einzubinden, oder werden von diesen angetrieben, mit ihnen zusammenzuarbeiten. Dies geschieht aus Sicht der öffentlichen Einrichtungen auch mit der Vorstellung, so langfristig bessere Umsetzungschancen zu erreichen. Abhängig von dem jeweiligen Hintergrund der Verwaltungseinrichtungen stellt diese Vorgehensweise teilweise Neuland für die öffentlichen Stellen dar. Unterschiedliche Gebietskörperschaften und Fachbehörden stehen unabhängig voneinander vor der Frage, wie und unter welchen Rahmenbedingungen solche Kooperationen möglichst gewinnbringend initialisiert und verfolgt werden können. In der Untersuchung wird daher ein Fallbeispiel (der Berliner Open-Data-Prozess mit dem Analysefokus Aktionsbündnis Berlin Open Data) detailliert auf Funktionsprinzipien einer solchen Zusammenarbeit untersucht. Dabei wird das in [Kapitel 5.1.3](#) dargestellte theoretische Modell der kooperativen Governance zur Analyse verwendet und auf seine Anwendbarkeit im Kontext der Transparenz im öffentlichen Sektor überprüft. Bei Bedarf werden Vorschläge zur Anpassung des Modells für diesen Kontext entwickelt. Gleichzeitig werden auf Basis der Falluntersuchung Empfehlungen für vergleichbare Prozesse in anderen Gebietskörperschaften in Deutschland erarbeitet.

Zugehörige Fragestellungen im Interviewleitfaden (Auswahl):

- Wie sehen wesentliche Eigenschaften Ihrer Organisation aus?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 3)
- Wieso setzt sich Ihre Organisation mit offenen Verwaltungsdaten auseinander?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 5)
- Welche relevanten Aktivitäten gibt es in Berlin zum Thema Open Data?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 7)
- Wie sah die Vorgeschichte des ABOD aus?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 12)
- Wieso hat sich Ihre Organisation in das ABOD eingebracht?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 14)

*Welche Rolle spielen Aspekte der Kooperationsdynamik wie Qualität des Engagements, gemeinsame Motivation und Handlungsfähigkeit für den Einsatz der Akteure?*

Mit den Kooperationsdynamiken werden Aspekte beschrieben, die aus der Kooperation der Akteure heraus Einfluss auf das Funktionieren und den Ablauf der Kooperation selbst haben. Kooperationsdynamiken nach Emerson u. a. (2012) sind das qualifizierte Engagement, die gemeinsame Motivation und die Handlungsfähigkeit einer kooperativen Akteurskonstellation (siehe dazu [Kapitel 5.1.3](#)).

Dazugehörige Fragen im Interviewleitfaden (Auswahl):

- Wo sehen Sie Stärken des ABOD? Wo sehen Sie Schwächen des ABOD? (Interviewleitfadenfrage Nummer 10)
- Welche Organisationen sind im ABOD nach Ihrer Beobachtung die treibenden Kräfte? (Interviewleitfadenfrage Nummer 15)
- Welche Ziele verfolgen die involvierten Organisationen im Hinblick auf den Berliner Open-Data-Prozess? (Interviewleitfadenfrage Nummer 16)
- Wie empfinden Sie Ihren Zugang zum Berliner Open-Data-Prozess? (Interviewleitfadenfrage Nummer 19)
- Wie hat sich der ABOD im Laufe der Zeit verändert? (Interviewleitfadenfrage Nummer 21)

*Welche institutionellen Handlungsbedingungen kooperierender Akteure beeinflussen den gemeinsamen Prozess zur Öffnung der Verwaltung?*

Institutionelle Handlungsbedingungen sind Normen in Form von Regeln, Gesetzen, aber auch Verhaltensweisen, welche die Handlungen von Akteuren anleiten. In der Untersuchung werden relevante Handlungsbedingungen ermittelt.

Fragen im Interviewleitfaden:

- Was sind die generellen Ziele und Aufgaben Ihrer Organisation? (Interviewleitfadenfrage Nummer 2)
- Wie sehen wesentliche Eigenschaften Ihrer Organisation aus? (Interviewleitfadenfrage Nummer 3)
- Wieso setzt sich Ihre Organisation mit offenen Verwaltungsdaten auseinander? (Interviewleitfadenfrage Nummer 5)
- Wieso hat sich Ihre Organisation in das ABOD eingebracht? (Interviewleitfadenfrage Nummer 14)

*Wie können geeignete Empfehlungen zur praktischen Umsetzung einer kooperativen Governance auf lokaler Ebene aussehen?*

Ausgehend von den Ergebnissen der theoretischen und empirischen Betrachtung kooperativer Governance im Politikfeld der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten sollen auch Ratschläge entwickelt werden, die Akteuren in anderen Gebietskörperschaften beim Aufbau kooperativer Prozesse hilfreich sein können.

Dazugehörige Fragen im Interviewleitfaden (Auswahl):

- Welche relevanten Aktivitäten gibt es in Berlin zum Thema Open Data?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 7)
- Wo sehen Sie Stärken des ABOD? Wo sehen Sie Schwächen des ABOD?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 10)
- Sehen Sie Erfolge der Zusammenarbeit innerhalb des BODP?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 11)
- Wie sah die Vorgeschichte des ABOD aus?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 12)
- Wie sehen im BODP Entscheidungsprozesse aus?  
(Interviewleitfadenfrage Nummer 18)
- Was war essentiell für das Funktionieren oder Nicht-Funktionieren der Zusammenarbeit? (Interviewleitfadenfrage Nummer 20)

## 5 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND KOOPERATIVE GOVERNANCE

Im Laufe der Reformbemühungen des öffentlichen Sektors wurden immer wieder Anstrengungen zu einer stärkeren Zusammenarbeit von Verwaltung und Zivilgesellschaft unternommen. Unter dem Schlagwort des aktivierenden Staates oder des Gewährleistungsstaates wurde diese Vorstellung zusammengefasst. Dabei geht es nicht nur darum, im Unterschied zu Ansätzen des Managerialismus, effizientere Lösungen für Herausforderungen wie die Pflege öffentlichen Grüns zu finden, sondern relevante Akteure zu identifizieren und mit diesen gemeinsame Lösungen zu entwickeln. In partizipativen Prozessen steht eine höhere Legitimität der den Entscheidungen zugrunde liegenden Informationen im Mittelpunkt (Input-Legitimität), gleichzeitig ist auch die Verbesserung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Output-Legitimität) von wesentlichem Interesse (Holtkamp, 2006: S. 185f.). In kooperativen Prozessen wird versucht, die Output-Legitimität zusätzlich durch die Berücksichtigung verschiedener Akteure und die sie beeinflussenden Institutionen zu vergrößern. Erstere Ansätze werden im Bereich öffentlicher Einrichtungen als partizipative oder offene Verwaltung bezeichnet. Sie basieren auf beteiligungszentrierten Demokratietheorien, wie den partizipativen und den deliberativen Theorien von Demokratie (Schmidt, 2008: S. 237ff.). Letztere Ansätze werden als kooperative Governance (Collaborative Governance) oder normativ abgeleitet als „aktivierender Staat“ (Blanke, 2009: S. 117f.) bezeichnet. Grundlage hierfür bilden u. a. Governance-Theorien. Governance wird hier primär als analytische Perspektive aufgefasst, mit der Muster wechselseitiger Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Akteuren betrachtet werden können (Schimank, 2007: S. 29).

In den folgenden Kapiteln wird zuerst der Governance-Ansatz mit einem besonderen Fokus auf der Kooperation vorgestellt. Es erfolgt eine Abgrenzung des Begriffs Kooperation zu den verwandten, teilweise synonym verwendeten Begriffen Kollaboration, Koproduktion und Partizipation. Ferner werden mögliche Akteure einer kooperativen Governance abstrakt identifiziert, um abschließend Steuerung in der öffentlichen Verwaltung zu thematisieren.

## 5.1 Governance als kooperative Handlungskoordination

Der Begriff der Governance ist seit geraumer Zeit sehr populär (Dose, 2013: S. 53) und bezeichnet Formen der Koordination von Handlungen in Situationen. Anwendung findet der Begriff in unterschiedlichsten Fachdisziplinen, angefangen bei den Politik- und Verwaltungswissenschaften (Gesellschaftliche Governance), über Volks- und Betriebswirtschaften, beispielsweise Corporate Governance (Werder, 2014) bis hin zum Beispiel zur Wirtschaftsinformatik als IT-Governance (Rüter u. a., 2010).

Gerade in den Politikwissenschaften findet der Begriff breite Anwendung und wird in vielen verschiedenen Zusammenhängen untersucht. Governance in einem Mehrebenensystem (Benz, 2010), lokale Governance (Holtkamp, 2007), Good Governance (Hill, 2006) oder Sicherheits-Governance (Hönke, 2009) zeigen unterschiedliche Schwerpunkte auf, die in der Betrachtung gelegt werden können.

Im Folgenden wird die analytische Perspektive des Governance-Begriffs weiter ausgeführt und auf die spezielle Collaborative Governance eingegangen, die zur Analyse des Fallbeispiels eingesetzt wird. Der hier eingeführte Begriff der Kollaboration wird gegenüber ähnlichen Ausdrücken abgegrenzt, bevor die kooperative Governance weiter detailliert vorgestellt und mögliche Akteure einer solchen Governance identifiziert werden.

### 5.1.1 Governance als analytischer Betrachtungsrahmen

Wie oben bereits kurz beschrieben, werden mit dem Governance-Begriff Ansätze zur Steuerung von Gegebenheiten beleuchtet. Schimank bezeichnet vor dem Hintergrund einer analytischen Perspektive die „*Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren*“ (2007: S. 29) als Governance. Ähnlich beschreibt Schuppert (2007: S. 473) Governance als ein „*Konzept zur Untersuchung und Systematisierung von Koordinationsstrukturen welcher Art auch immer*“. Eine weitere Beschreibung lautet: „*Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte*“ (Mayntz, 2010: S. 37). Es geht also darum zu analysieren, mit welchen Regelmäßigkeiten unterschiedliche Akteure, dies sind Organisationen oder gesellschaftliche Teilbereiche wie Politik oder Zivilgesellschaft, in gemeinsamen Situationen handeln beziehungsweise Abhängigkei-

ten bewältigen. Für den Umgang mit den gegenseitigen Abhängigkeiten in solchen Situationen finden Akteure Lösungswege. Verstetigen sich diese Ansätze, werden daraus Lösungsmuster, die sich als soziale Ordnungen etablieren (Schimank, 2007: S. 30).

Im Umgang mit gegenseitigen Abhängigkeiten kommen verschiedene Mechanismen zum Einsatz, vom Exit, der gegenseitigen Beobachtung, über die Beeinflussung bis hin zur gegenseitigen Verhandlung. Kombinationen dieser Mechanismen sieht Schimank (2007: S. 34ff.) in Konzepten zur Handlungskoordination wie Markt, Hierarchie und Netzwerk am Werk.

Benz und Dose (2010: S. 25) beschreiben für den Governance-Begriff eine Untergliederung auf drei Ebenen. Auf der untersten Ebene lassen sich grundlegende Handlungsweisen identifizieren, die elementaren Governance-Mechanismen (siehe die elementaren Mechanismen nach Schimank). Auf der mittleren Ebene können Ordnungsmodelle wie Hierarchie, Wettbewerb oder Netzwerke als Governance-Formen eingeordnet werden. Die oberste Ebene stellen Governance-Regime dar, empirisch identifizierbare Zusammensetzungen von Governance-Formen.

Beginnt man mit der untersten Ebene der genannten Untergliederung, den Governance-Mechanismen, so ist zuerst das Verlassen einer gemeinsamen Situation zu nennen. Der Ausstieg (Exit) aus einer Abhängigkeitssituation gilt auch als ein Weg des Umgangs mit einer solchen Situation. Im Extremfall bedeutet der Ausstieg eines Akteurs, dass er auch nicht mehr für die Analyse im Rahmen eines Governance-Ansatzes zugänglich ist. Der nächste Mechanismus ist die Beobachtung der jeweils anderen Akteure und daraus folgend die Anpassung der eigenen Handlungen an die Aktionen der anderen Teilnehmenden. Aufbauend auf der Beobachtung findet der Mechanismus der wechselseitigen Beeinflussung statt. Hierbei wird von den Akteuren gezielt versucht, ihren jeweiligen Einfluss geltend zu machen, so dass die Abhängigkeiten in ihrem Sinne bewältigt werden. Die Beeinflussung ist meist durch mehrere Akteure möglich, jedoch verfügen die Handelnden dabei über unterschiedlich große Potentiale. Der nächste Mechanismus ist das wechselseitige Verhandeln. Hierbei finden Abstimmungen zwischen den Akteuren auf Grundlage von bindenden Regelungen statt. Die Koordination wird dabei von den Beteiligten akzeptiert und als geltend betrachtet. In Netzwerken werden Entscheidungen auf der Grundlage von Vertrauen freiwillig getroffen, in so genannten Polyarchien werden Abstimmungen zwischen den Akteuren über

Mehrheitsbeschlüsse erreicht, von Abstimmungen im Verein bis zu Entscheidungen in Parlamenten (Schimank, 2007: S. 41f.).

Mit den benannten sozialen Ordnungen werden unterschiedliche Formen der Handlungskoordination auf der mittleren Untergliederungsebene des Governance-Begriffs beschrieben, die Governance-Formen. Die hier üblicherweise genannten Konzepte zur Koordination der Handlungen von Akteuren sind Markt, Hierarchie und Netzwerk. Mit dem Konzept des Markts wird die wettbewerbliche Organisation verschiedener Akteure beschrieben. Eine hierarchische Koordination bedeutet eine von oben nach unten geplante Abstimmung von Handlungen. Im Ansatz des Netzwerks finden sich Elemente sowohl von Markt (die horizontale Koordination verschiedener Akteure) als auch Hierarchie (flache, aber doch vertikale Entscheidungsstrukturen) wieder. In der Praxis sind diese Formen der Handlungskoordination kaum in Reinform auszumachen, sondern meist in Mischformen (Mayntz, 2010: S. 39ff.; Schimank, 2007: S. 32ff.).

Als Governance-Regime werden Kombinationen aus den Governance-Formen bezeichnet, die Zusammenführung verschiedener Formen zu einer mehr oder weniger klar abgrenzbaren „Herrschaftsform“. Solche Regime sollen empirisch nachweisbar sein (s.o.). Beispiele für Regime etwa sind öffentliche Vergaben oder Partnerschaften. Bei Vergaben stehen top-down Prinzipal-Agenten-Beziehungen im Mittelpunkt. Gerade bei komplexen Aufträgen sind Auftraggeber und -nehmer jedoch über die rein hierarchische Beziehung auf ein auskömmliches Miteinander angewiesen, da etwa die Aufgabe nicht von vornherein vollständig definiert werden kann. Beide Parteien müssen sich also im Laufe der Projektabwicklung flexibel, ja kooperativ-partnerschaftlich zeigen, um zu einem sinnvollen Ergebnis zu gelangen. Bei Partnerschaften wie den Öffentlich-Privaten-Partnerschaften stehen Formen von Netzwerk, Markt oder Polyarchie im Fokus; die Grundlage bilden jedoch ebenfalls vertragliche Beziehungen mit hierarchischem Charakter (Schuppert, 2011: S. 33).

Mit den zu Beginn des Kapitels angeführten Definitionen des Governance-Begriffs sind in dieser Untersuchung zwei Festlegungen verbunden. In der Diskussion um den Begriff werden ein enges sowie ein weites Verständnis angelegt. In der engeren Sichtweise bezieht sich Governance ausschließlich auf die Koordination von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Netzwerken. Die weite Perspektive geben die oben angeführten Definitionen wieder. Diese umfassen jegliche Handlungskoordination, sei es

zwischen öffentlichem Sektor und anderen Akteuren, zwischen öffentlichen Stellen oder auch zwischen rein privatwirtschaftlichen Akteuren (Schuppert, 2007: S. 467ff.). Wesentlich ist bei der weiten Definition von Governance die Betrachtung von Organisationsgrenzen übergreifenden Koordinationsmustern (Benz, Dose, 2010: S. 26).

Außerdem werden in der Fachdiskussion zum Governance-Begriff die analytische und die normative Perspektive vertreten. Beim zweiten Blickwinkel wird von „guten“ Akteuren und Handlungskoordinationen ausgegangen, die es zu betrachten und zu erreichen gilt. Diese sind anderen Organisationen und Steuerungsformen überlegen und somit vorzuziehen. Mit der analytischen Sichtweite wird eine neutrale Auffassung vertreten. Es geht dabei darum, theoretisch *„jegliche Koordinationsprobleme sozialen Handelns“* analysieren zu können (Schuppert, 2007: S. 474). Ein Fokus auf die analytische Perspektive schließt eine explizit normative Verwendung nicht aus, beide sollten nur erkennbar getrennt werden.

In der vorliegenden Arbeit wird der Governance-Begriff mit einem weiten Verständnis verwendet. Die Perspektive wird nicht von vornherein auf das enge Verständnis beschränkt. Dies obwohl es sich im Kern der Fallstudie dem Aktionsbündnis Berlin Open Data um eine Form der Zusammenarbeit von Verwaltungseinrichtungen mit nicht-staatlichen Akteuren handelt. Wesentlicher Grund hierfür ist die Hervorhebung der Governance-Formen und -Regime im Kern der empirischen Untersuchung gegenüber weiteren solchen Formen am Rand der Untersuchung. Mit Hilfe des weiten Verständnisses gelingt eine deutlichere Abgrenzung des Aktionsbündnisses gegenüber einer Betrachtung des gesamten Berliner Open-Data-Prozesses mit seinen verschiedenen Governance-Formen und -Regimen. Den häufig anzutreffenden Governance-Mix benennt Schuppert (2007: S. 469) auch als einen der wesentlichen Gründe für die Wahl eines weiten Governance-Begriffs.

Im Hinblick auf eine normative oder analytische Betrachtungsweise wird der Governance-Begriff in der vorliegenden Arbeit auf beiderlei Weise eingesetzt, als analytischer Betrachtungsrahmen und als normative Vorgabe. Der erste Ansatz und Schwerpunkt in dieser Untersuchung wird verwendet, um in der theoretischen Einordnung von Steuerung in der öffentlichen Verwaltung und der empirischen Arbeit ein Gerüst zu erhalten, innerhalb dessen die Untersuchung durchgeführt werden kann und das Hilfestellung bei der Einordnung der Analyseergebnisse liefert. Der zweite, vom ersten getrennt zu verstehende Ansatz, die normative Betrachtungsweise, wird ebenfalls im

Bereich der Steuerung in der öffentlichen Verwaltung als eines von mehreren Leitbildern vorgestellt. Später wird die normative Perspektive im Bereich der Handlungsempfehlungen für die praktische Umsetzung einer kooperativen Governance für mehr Transparenz innerhalb einer Gebietskörperschaft weiter verfolgt.

In der vorliegenden Fallstudie sind Fachakteure des öffentlichen und des zivilgesellschaftlichen Sektors vertreten, die sich in einem lokalen Aktionsbündnis zusammengefunden haben, um ein Mehr an Transparenz in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen (Kapitel 7.3). Im Rahmen dieses Bündnisses beobachten, beeinflussen und verhandeln die Akteure miteinander. Mit dem Einsatz wechselseitiger Verhandlungen, die auf einer Beobachtung und Beeinflussung der jeweils anderen aufbauen, bilden die Akteure ein Netzwerk und in Teilen eine Polyarchie. Zur genaueren Analyse dieser Form der pro-aktiven Zusammenarbeit der Akteure wird in dieser Arbeit der Ansatz der Collaborative Governance als spezifischer analytischer Governance-Betrachtungsrahmen diskutiert.

Unter einer Collaborative Governance wird ein Handlungsarrangement verstanden, dessen Akteure konstruktiv über organisationale Grenzen öffentlicher Stellen, über Verwaltungsebenen und/oder über den öffentlichen, privaten oder zivilgesellschaftlichen Sektor hinweg Ziele verwirklichen. Ergebnis des Vorgangs ist die Entwicklung oder Umsetzung von Strategien, Programmen oder Projekten (Emerson u. a., 2012: S. 2).

Diese Form der Handlungskoordination ist von der Zusammenarbeit zur Umsetzung öffentlicher Ziele durch öffentliche und private oder zivilgesellschaftliche Akteure gekennzeichnet und unterscheidet sich somit von Kooperationen, in denen etwa nur private Akteure zusammenarbeiten. Kollaborativ sind die Handlungen hier, weil Akteure über organisationale und/oder sektorale Grenzen hinweg pro-aktiv an der Erreichung öffentlicher Ziele arbeiten. Es wird mit der Collaborative Governance in Abgrenzung vom allgemeinen Governance-Begriff nach der oben beschriebenen Systematik der elementaren Mechanismen von Schimank (2007) also der Fokus auf den Mechanismus der wechselseitigen Verhandlung gelegt.

Wesentlich bei der Definition von Emerson u. a. (2012) von Collaborative Governance sind weiterhin folgende Punkte: Die gemeinsamen Anstrengungen können von einer beliebigen Seite initiiert werden, also zum Beispiel dem öffentlichen Sektor oder der

Zivilgesellschaft, um unter diese Definition zu fallen. Weiter kann die Zusammenarbeit sehr informell erfolgen, es wird konsensorientiert gearbeitet und die Arbeiten können mit dem öffentlichen Sektor in Verbindung gebracht werden (Emerson u. a., 2012: S. 2f.) (eine detailliertere Bestimmung des Begriffs der kooperativen Governance erfolgt in Kapitel 5.1.3).

Zur Systematisierung der Ansätze eines kooperativen Governance-Regimes im Beispiel der Kooperation von Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern (und dem verwandten Begriff der Partizipation) können drei verschiedene Arten der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in das Verwaltungshandeln unterschieden werden: Erstens „Bürger als Auftraggeber“, dies umfasst besonders den Bereich der Bürgerbeteiligung. Die Bevölkerung kann Kritik und Ideen in administrative Prozesse und Entscheidungen einbringen. Zweitens Bürgerinnen und Bürger in der Rolle als Mitgestaltende; das schließt vorrangig den Bereich des ehrenamtlichen/ bürgerschaftlichen Engagements ein, also die aktive Übernahme von Aufgaben und teilweise Entscheidungen durch Bürger.<sup>6</sup> In der dritten Rolle treten Bürgerinnen und Bürger als Kunden gegenüber der Verwaltung auf und werden, etwa durch Umfragen zur Kundenzufriedenheit, in die Ausgestaltung administrativer Prozesse und Entscheidungen involviert (Holtkamp u. a., 2006: S. 13).

Ein Grund für Diskussionen zur Stärkung partizipativer und kooperativer Elemente sind Bestrebungen zur Erhöhung von Effizienz und Effektivität im öffentlichen Sektor. Die Vorstellung der Notwendigkeit einer immer effizienteren öffentlichen Aufgabenerledigung wird besonders seit den 1990er Jahren von verschiedenen Effekten geprägt. Diese überwiegend externen Einflüsse umfassen u. a. die verschärfte Standortkonkurrenz vor dem Hintergrund der Globalisierung, finanzielle Belastungen durch die deutsche Einheit, das Einhalten der Konvergenzkriterien der Europäischen Währungsunion und auf der kommunalen Ebene die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen, die durch Bund und Länder beschlossen wurden (Holtkamp u. a., 2006: S. 15).

---

<sup>6</sup> Die Rolle der Mitgestaltenden kann als besonders intensive Form der Beteiligung an einem Entscheidungsprozess aufgefasst werden. Laut der „Ladder of Participation“ von Arnstein (1969: S. 9f.) bedeutet die kooperative Partnerschaft zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern, dass Letzteren hinreichende Aufgaben und Verantwortung in Entscheidungsprozessen eingeräumt werden.

Die Erreichung von mehr Effektivität, also einer verbesserten Zielerreichung, wird als notwendig angesehen, da bereits seit den 1970er Jahren die Grenzen der herkömmlichen hierarchischen Steuerung erreicht und die klassischen Instrumente zur Lenkung, Geld sowie Recht, zunehmend geringere Effektivität aufweisen. Zur Erreichung einer verbesserten Steuerungsfähigkeit sind frühzeitige, präventive Eingriffe notwendig, die jedoch vielfach die Einbeziehung externer Akteure erfordern. Dies kann durch die Beteiligung fremder finanzieller Ressourcen, z. B. im Rahmen eines Stadtmarketingprozesses, erfolgen. Nicht-finanzielle Möglichkeiten ergeben sich etwa über die Einbindung des externen dezentralen Steuerungswissens der Einwohner und die frühzeitige Information über und Beteiligung an Verwaltungshandlungen um einen Abbau von Widerständen (z. B. in Stadtplanungsprozessen) zu erreichen (Holtkamp u. a., 2006: S. 15).

Kooperative Ansätze im Sinne der Bürger als Mitgestalter finden sich auf der lokalen Ebene zum Beispiel im Rahmen von Prozessen der Stadt- und Umweltplanung. Dies können etwa Nachbarschaftskomitees oder im Fall der Verbesserung von Gewässerqualität in der Umweltentwicklung auch Anrainergremien sein (Kubicek, 2007: S. 23; Rogers, Weber, 2010).

Die Ausprägung der Potentiale kooperativer Demokratieansätze ist abhängig von der jeweiligen Steuerungsebene, auf der sie zur Anwendung kommen. Auf internationaler und nationaler Ebene werden die Möglichkeiten zum erfolgreichen Einsatz entsprechender Elemente geringer eingestuft als auf der lokalen Politik- und Verwaltungsebene. Dies wird zurückgeführt auf die größere Nähe zu Bürgerinnen und Bürgern, dem Vorhandensein von mehr Themen mit direkten Auswirkungen auf den Lebensalltag, stärker ausgebildetem Wissen der Bürgerinnen über Vorgänge im direkten Umfeld und einem ausgeprägteren Vertrauensklima aufgrund räumlicher Nähe (Holtkamp, 2006: S. 185f.).

Auch wenn beim Einsatz partizipativer und kooperativer Elemente auf der lokalen Verwaltungsebene größere Umsetzungschancen gesehen werden, existieren hier diverse Herausforderungen für eine erfolgreiche Implementation. Diese Probleme gelten umso mehr für die nationale und internationale Ebene. Es handelt sich um Fragen der Reichweite von Beteiligung, Steuerungs- und Umsetzungsproblematiken sowie Herausforderungen der Informationsverarbeitung und Kompetenzzuordnung (Klessmann u. a., 2014: S. 19ff.).

Die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen in politischen und administrativen Prozessen erfordert die Umsetzung ernsthafter Kooperationsprozesse. Dies bedeutet in der Theorie die möglichst chancenreiche Einflussnahme der beteiligten Akteure auf die Gestaltung der Einbeziehung selbst, das Einbringen von Standpunkten in der Kooperation an sich und die Umsetzung der Ergebnisse eines Kooperationsprozesses. Wird Kooperation ohne Spielräume für wirkliche Beeinflussung initiiert, handelt es sich eher um einen Vorgang zur scheinhaften Legitimation eigener Entscheidungen. Wirkliche Beteiligung beziehungsweise Kooperation erfordert also die Etablierung von Prozessen, deren Ergebnisse realistischer Weise in Politik- und Verwaltungshandeln einfließen (Albrecht u. a., 2008: S. 5; Arnstein, 1969; Kubicek u. a., 2011: S. 17f.). Die Auswahl geeigneter Einrichtungen im Fall der Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen sollte dabei unter anderem möglichst die Problemarena adäquat wiedergeben. Weiter sollte der kollaborative Prozess so offen und transparent wie möglich sein (Ansell, Gash, 2008: S. 14). Die Verwirklichung solcher Elemente ist eine wesentliche Grundlage für erfolgreiche Kooperationsprozesse.

Die Öffnung von Behörden und Gebietskörperschaften für die Einflussnahme externer Akteure erfordert vielfach auch die Anpassung existierender Steuerungsmechanismen. Abhängig von der vorherrschenden Organisationsform, von streng hierarchisch bis lose gekoppelt, sind unterschiedliche Mechanismen notwendig, um Kooperationsprozesse zu initiieren und ihre Ergebnisse einzubinden. In einer streng hierarchisch geprägten Einrichtung wird die Verarbeitung von Aufträgen, welche Bürger formuliert haben, beispielsweise vermutlich nur mit Unterstützung der jeweiligen politischen und administrativen Führung dauerhaft erfolgreich sein können.

Weiter erfordern neue Inputs auch eine entsprechende Anpassung der vorhandenen Umsetzungsprozesse. Treten nicht-staatliche Organisationen regelmäßig und in großer Zahl als Kooperationspartner und Co-Auftraggeber von Zielen und Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung auf, so müssen diese entsprechende Mechanismen zur Aufnahme, Verarbeitung, eigenen Abwägung, Rücksprache und letztendlich Implementation der Vorgaben vorsehen. Hierbei spielen auch Kapazitäten zur digitalen Informationsverarbeitung eine wichtige Rolle. Mit der entsprechenden technischen, prozessorientierten Infrastruktur können in einer modernen Verwaltung Inputs aus Kooperationsprozessen einfacher in die internen Entscheidungsunterstützungs- und Wissensmanagementsysteme übernommen, verteilt und verarbeitet werden.

In Beteiligungs- und Kooperationsprojekten wird auf das Wissen, die Fähigkeiten und das Engagement der Bürger zugegriffen, um so Entscheidungen von Verwaltung und Politik vorzubereiten beziehungsweise Verwaltungsleistungen gemeinschaftlich zu erbringen. Geschieht dies dauerhaft und in größerem Umfang, so ergeben sich neben den genannten Herausforderungen aus der Principal-Agent-Theorie bekannte Fragen bezüglich der Verteilung von Kompetenzen zwischen den beteiligten Akteuren (Kräkel, 2004). Die durchführende Partei entwickelt mit der Zeit durchaus genauere Kenntnisse der jeweiligen Materie und kann dies zu ihrem Vorteil nutzen.

Verschiedene in diesem Kapitel verwendete Begriffe bezeichnen ähnliche Handlungskoordinationen beziehungsweise Formen der Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter. Wie weiter oben erläutert, lassen sich diese jedoch im Detail unterscheiden, auch wenn die Grenzen teilweise fließend sein können. Da die Idee der Kooperation ein elementarer Begriff dieser Arbeit ist, wird er im Folgenden nochmal deutlicher abgegrenzt gegenüber den verwandten Bezeichnungen Partizipation und Koproduktion.

### 5.1.2 Abgrenzung des Begriffs Kooperation

Als zentraler Begriff dieser Untersuchung wird die Kooperation verwendet. Bezeichnet wird hiermit, grob gesehen, die Zusammenarbeit verschiedener Akteure. Im vorliegenden Fall wird dies bezogen auf die Kooperation von öffentlicher Verwaltung und weiteren gesellschaftlichen Akteuren zur Beförderung der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten.

Das Zusammenwirken mehrerer Akteure kann unterschiedliche Ausprägungen annehmen. In wissenschaftlichen Betrachtungen finden unterschiedliche Begriffe Verwendung, um jeweils andere Aspekte dieses Zusammenwirkens in den Mittelpunkt zu rücken. In der praktischen Umsetzung werden ebenfalls wechselnde Begriffe eingesetzt, häufig abhängig von dem Ziel, das handlungsleitende Akteure mit dem Zusammenwirken verbinden.

Im Folgenden werden der Begriff der Kooperation und weitere verwandte Bezeichnungen voneinander abgegrenzt. Dabei handelt es sich um die Begriffe Kollaboration, Koproduktion und Partizipation. In [Tabelle 3](#) wird ein Überblick zur Herkunft aus dem

Lateinischen sowie englischen und deutschsprachigen Entsprechungen und Synonymen gegeben. Weiter werden zwei Ansätze der Systematisierung der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern nach Holtkamp und OECD und das Verständnis der Begriffe in dieser Arbeit dargestellt. Die ausführlichere Darstellung erfolgt in den **Kapiteln 5.1.2.1 bis 5.1.2.3.**

**Tabelle 3 Begriffswelt rund um kooperative Governance (Collaborative Governance)**

<b>LATEINISCHER BEGRIFF</b>	<b>collaboratus.</b> Vorsilbe: co- (Zusammen) Substantiv: laboratio (Arbeit)	<b>cooperatio.</b> Vorsilbe: co- (Zusammen) Substantiv: operatio (Wirken)	<b>co-procreatio.</b> Vorsilbe: co- (Zusammen) und Substantiv: procreatio (Erzeugung)	<b>particeps.</b> Substantiv: pars (Teil) und Verb: capere (nehmen)
<b>ENGLISCHER BEGRIFF UND SYNONYME</b>	<b>collaboration</b> cooperation participation partnership	<b>cooperation</b> collaboration partnership	<b>co-production</b>	<b>participation</b> involvement engagement
<b>DEUTSCHER BEGRIFF UND SYNONYME</b>	<b>Zusammenarbeit</b> Zusammenwirkung	<b>Mitwirkung</b> Zusammenwirkung	<b>Koproduktion</b>	<b>Partizipation</b> Beteiligung Teilhabe Mitwirkung Mitbestimmung
<b>ART DER EINBEZIEHUNG NACH HOLTAMP</b>	<b>Mitgestalter</b>		<b>Kunde</b>	<b>Auftraggeber</b> bis <b>Mitgestalter</b>
<b>ART DER EINBEZIEHUNG NACH OECD</b>	<b>Zusammenarbeit</b>		–	<b>Konsultation</b> bis <b>Zusammenarbeit</b>
<b>VERSTÄNDNIS IN DER VORLIEGENDEN ARBEIT</b>	<b>Intensive Form der Mitbestimmung.</b> Eine Beteiligung beziehungsweise Zusammenarbeit auf Augenhöhe.	<b>Teilnahme von Leistungsnutzern</b> an der Produktion öffentlicher Leistungen.	<b>Mitwirkung,</b> deren Intensität von Konsultation bis zur aktiven Zusammenarbeit variiert.	

<sup>7</sup> Zur Systematik von Holtkamp siehe Seite 33.

<sup>8</sup> Systematik der Beziehungen zwischen öffentlichen Stellen und Bürgerinnen und Bürgern. Die OECD (2001: S. 23) unterscheidet in Information, Konsultation und Zusammenarbeit.

### 5.1.2.1 Zu den Begriffen Kollaboration und Kooperation und ihrer Verwendung in der vorliegenden Arbeit

Im Englischen findet das Wort *collaboration*, also Kollaboration, für die Bezeichnung intensiver und „*koordinierte[r] Zusammenarbeit von Personen oder Organisationseinheiten zur Erreichung von gemeinsam vereinbarten Zielen*“ (von Lucke, 2012b: S. 2) breite Anwendung. Im Deutschen ist dieses Wort historisch negativ konnotiert. Das Wort Kooperation wird in Deutschland eher verwendet, im Englischen kann es auch vielfach angewendet werden, jedoch finden sich dort teilweise Unterschiede in der Bedeutung zum Wort *collaboration*.

Kooperation beschreibt eine „*auf ein gemeinsames Ziel gerichtete Tätigkeit mehrerer Partner, von denen jeder bestimmte Teilaufgaben übernimmt*“ und steht synonym für Zusammenarbeit (Berlin Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2012a). Mit Kollaboration wird im Deutschen üblicherweise die „*verräterische Zusammenarbeit mit einem Landesfeind*“ verstanden. Dieses Verständnis geht vor allem auf die Verwendung des Begriffs *collaboration* im Französischen während des Zweiten Weltkriegs zurück. So wurde in Frankreich die Zusammenarbeit von Franzosen mit dem faschistischen Deutschland so bezeichnet. Nach 1945 setzte sich dieser Sprachgebrauch auch in Deutschland durch. Weniger gebräuchlich ist hierzulande die Verwendung von Kollaboration unter der Bedeutung der engen Zusammenarbeit oder Kooperation (Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2012b; Kluge, 1999).

In dieser Arbeit wird daher der Begriff Kooperation statt Kollaboration eingesetzt. Unabhängig davon gilt es auch festzustellen, inwieweit in der Fallstudie die Zusammenarbeit verschiedener Akteure eher lockeren Charakter aufweist oder tendenziell eine Institutionalisierung und Vertiefung im Sinne des englischen Verständnisses des Begriffs *collaboration* erlebt.

### 5.1.2.2 Begriff der Koproduktion

Ein weiterer abzugrenzender Begriff ist der der Koproduktion. Mit diesem Terminus wird meist die gemeinsame Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen durch öffentliche Einrichtungen in Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern bezeichnet (von Lucke, 2011a: S. 280f.). Der Begriff wird eingesetzt, um Leistungserbringungen zu beschreiben, in denen keine eindeutige Trennung von Leistungserbringern und

-beziehern getroffen werden kann, sondern im Gegenteil die Erbringung durch Verwaltungsmitarbeiter und Bürger gerade kennzeichnend ist. Der verwandte, allgemeinere Begriff Prosumer (Zusammensetzung aus den englischen Worten producer und consumer) bezeichnet ganz generell die Einbeziehung von Konsumenten in die Produktion von Gütern. Obwohl bereits seit mehreren Jahrzehnten in Verwendung, findet der Ausdruck in Zusammenhang mit den Möglichkeiten des Internets zur Unterstützung der Produktion nutzer-generierter Inhalte starke Verbreitung (Ritzer, Jurgenson, 2010: S. 13f.). Die exakte Abgrenzung zu Begriffen wie Partizipation oder Kooperation ist nicht immer möglich.

In einem weit gefassten Verständnis wird Koproduktion generell auf Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bezogen. Ein Beispiel ist diese Definition:

*„Wirkungsorientierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Rat und Bürgerschaft, die darauf angelegt sind, die Fähigkeiten, Ressourcen und Stärken aller Beteiligten besser zu nutzen, um gemeinsam erwünschte Wirkungen oder Effizienzgewinne zu erzielen“* (Loeffler, 2013: S. 5).

Ein wesentlicher Teil des Begriffs betont jedoch den Aspekt der Produktion. Hierin unterscheidet sich der Ausdruck von der Kooperation, mit der das Zusammenwirken bezeichnet wird. Dies kann u. a. ein Zusammenwirken zur Begutachtung, Planung oder Nutzung von Leistungen, Strategien oder Rechtsetzungen sein. Daher erscheint das weitgefaste Verständnis der Koproduktion nicht zielführend für die genaue Bezeichnung des gemeinsamen Produzierens im Sinne des Produzierens von Gütern oder Dienstleistungen. Eine engere Definition der Koproduktion lautet: *„Teilnahme an und inhaltlicher Beitrag zur Produktion öffentlicher Leistungen. Beiträge von Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern können in Form abgestimmter Aktivitäten oder auch indirekt durch unabhängige, jedoch verwandte Aktivitäten entstehen“* (Jakobsen, 2013: S. 30.). Ähnlich argumentiert auch Bovaird (2007: S. 847), der die Koproduktion als die Bereitstellung von Leistungen durch langfristige Beziehungen zwischen Leistungserbringern und -nutzern beschreibt.

### 5.1.2.3 Begriff der Bürgerbeteiligung oder -partizipation

Partizipation oder Beteiligung allgemein umfasst die Teilhabe von Personen an Prozessen und Entscheidungen staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen oder auch das selbst-organisierte Einbringen von Standpunkten in öffentliche Diskussionen. Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die Teilhabe von Personen und Organisationen an Prozessen und Entscheidungen öffentlicher Stellen von Interesse. Bürgerbeteiligung kann hier verstanden werden als Prozesse, mit denen öffentliche Belange, Erfordernisse und Werte in Entscheidungsfindungen eingebunden werden. Bürgerbeteiligung findet dabei in unterschiedlichen Handlungsarenen und Formaten statt (Nabatchi, 2012: S. 6). Dabei spricht man, abhängig von der Intensität und der tatsächlichen Ausgestaltung der Einbeziehung, erst ab einem bestimmten Niveau von tatsächlicher Teilhabe (Arnstein, 1969; Rowe, Frewer, 2005: S. 254f.). Arnstein (1969) stellt diese Zunahme der Intensität von Beteiligung mit einer „Ladder of Participation“ dar. Beispielsweise bezeichnet das Bereitstellen von Informationen zu einem Verwaltungsvorgang noch keine Beteiligung der Bürger, diese werden hier lediglich informiert. Es handelt sich um eine niedrige Stufe der Beteiligungsleiter. Erst wenn neben den Informationen Angebote zur Meinungsäußerung und tatsächlichen Beeinflussung der Ergebnisse des Verwaltungsvorgangs gemacht werden, erreicht die Einbeziehung den Grad der wirklichen Partizipation.

Beteiligung kann also unterschiedlich stark ausgeprägt sein und top-down von öffentlichen Stellen gewährt oder bottom-up von Bürgerinnen und Bürgern eingefordert werden. Dies gilt auch für die tatsächliche Partizipation. Diese reicht von der Möglichkeit zur Anhörung inklusive der begründeten Entscheidung auf Basis der Anhörung durch Verwaltungsexperten bis zur teilweisen oder vollständigen Aufteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen öffentlichen Stellen, welche den Verwaltungsvorgang organisieren und weiteren Akteuren.

Die Kooperation stellt dabei eine mögliche Stufe der Beteiligung dar. Auf dieser Stufe begegnen sich die teilnehmenden Organisationen zu der in Frage stehenden Sache nach Möglichkeit auf Augenhöhe und versuchen gemeinsam, Ziele ihrer Zusammenarbeit festzulegen und umzusetzen. Dabei verfügen die Teilnehmenden über geteilte Entscheidungskompetenzen in Bezug auf Zielfestlegung und -umsetzung. Die Teilnahme ist den einzelnen Akteuren überlassen, die Nicht-Teilnahme ist auch eine mögliche Entscheidung (Klessmann u. a., 2014: S. 6ff.).

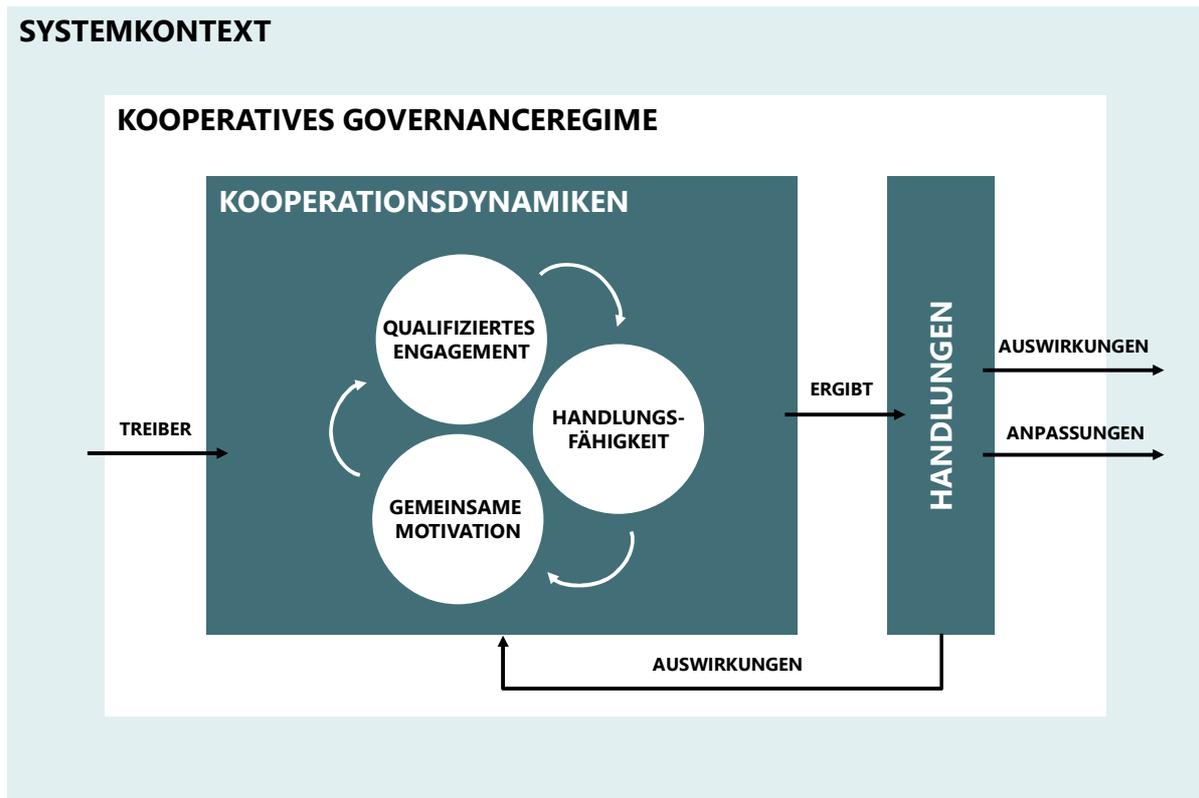
### 5.1.3 Bestimmung der kooperativen Governance

In den vorhergehenden Unterkapiteln wurde der Governance-Begriff allgemein diskutiert, dann die Einbeziehung Dritter in Organisationsprozesse als kooperative Governance erwähnt und anschließend die Abgrenzung zu verwandten Begriffen der Partizipation und Koproduktion definiert. Auf den folgenden Seiten wird die spezielle Governance-Form, die kooperative Governance, näher bestimmt, die zuvor bereits in ihrem Verhältnis zum allgemeinen Governance-Begriff eingeordnet wurde (Kapitel 5.1.1).

Der Begriff Collaborative Governance bezeichnet ein Handlungsarrangement, in dem Akteure aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren wie dem öffentlichen und dem privaten Sektor oder der Zivilgesellschaft über organisatorische Grenzen hinweg zusammenarbeiten, um Ziele zu erreichen, die sie als Einzelakteure jeweils nicht oder weniger gut erreicht hätten (Bingham, 2011: S. 387; Buuren, Edelenbos, 2007: S. 104). Emerson u. a. (2012) haben eine breite Literaturanalyse zu Collaborative Governance durchgeführt und darauf aufbauend ein eigenes Modell zur Beschreibung und Analyse entwickelt. Dieses Modell wird im Folgenden vorgestellt und findet in der Analyse der Fallstudie in Kapitel 7.5 Anwendung.

Ein solcher kooperativer Prozess ist durch unterschiedliche wiederkehrende Elemente gekennzeichnet (siehe [Abbildung 3](#)). Er findet innerhalb eines größeren Systemkontextes statt, der Einfluss auf die Gestalt, den Ablauf und letztendlich auch auf den Erfolg einer solchen Kooperation haben kann. Dieser Systemkontext besteht etwa aus Institutionen, also Regeln und Normen, welche die sozialen Handlungen innerhalb des Prozesses beeinflussen.

Der eigentliche kooperative Prozess wird von Emerson u. a. (2012: S. 6) in einem Rahmenwerk zusammengefasst, das sie als „collaborative governance regime“ bezeichnen, also einem Gesamtsystem mit impliziten und expliziten Regeln, entlang derer Akteure handeln. Die zwei großen Bereiche innerhalb dieses Regimes sind kooperative Dynamiken und kooperative Handlungen (im Englischen *actions*; siehe [Tabelle 4](#)). Angestoßen wird ein solcher Prozess üblicherweise von verschiedenen Triebkräften. Mit Hilfe dieser Kräfte bekommt die kooperative Zusammenarbeit eine Entwicklungsrichtung. Wesentliche Kräfte hierbei sind Führung, Anreize, Interdependenzen und Unsicherheit.



**Abbildung 3** Modell kooperativer Governance (Emerson u. a., 2012: S. 6)

Eine charismatische Persönlichkeit, welche in der Lage ist, das vorliegende gemeinsame Problem zu kommunizieren, für die Bearbeitung zu werben und zu begeistern und so Unterstützung zu generieren, ist häufig gerade zu Beginn eines solchen Prozesses elementar. Ein weiteres Startelement sind Anreize sowohl negativer als auch positiver Art. Gemeint ist hiermit ein gemeinsames Problem, dessen Nicht-Lösen schwere Konsequenzen nach sich ziehen würde, die Verhinderung von Fördermöglichkeiten, die nur gemeinsam genutzt werden können et cetera. Die Feststellung, bestimmte Ziele nicht oder nur aufwändig im Rahmen der organisationalen Kapazitäten erreichen zu können, trägt dazu bei, Akteure die Vorteile einer Kooperation erkennen zu lassen. Die Bewältigung der Interdependenzen kann zwar grundsätzlich auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen, kennzeichnend für einen kooperativen Prozess ist jedoch gerade die Einsicht beteiligter Akteure, diese Abhängigkeiten besser im Rahmen eines wechselseitigen Verhandlungsprozesses bearbeiten zu können (Schimank, 2007: S. 40ff.). Stellen einzelne Akteure fest, sie können die Entwicklung der in Betracht kommenden Situation nicht sicher einschätzen und handhaben, so entsteht ein Anreiz, diese Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung dadurch zu mindern, dass durch eine Kooperation relevante Ressourcen weiterer Akteure einbezogen werden können.

**Tabelle 4 Bestandteile des Modells der kooperativen Governance (Emerson u. a., 2012: S. 7)**

		DAS KOOPERATIVE GOVERNANCEREGIME			KOOPERATIONSAUSWIRKUNGEN		
		KOOPERATIONSDYNAMIKEN			Auswirkungen	Adaption	
Dimensionen und Komponenten	Systemkontext	Treiber	Qualifiziertes Engagement	Gemeinsame Motivation	Handlungsfähigkeit	Ergebnisse kooperativen Handelns	
Elemente innerhalb der Komponenten	Ressourcen-konditionen	Führung	Entdeckung	Wechselseitiges Vertrauen	Prozess-/institutions-orientierte Arrangements	Sind abhängig von Kontext und Aufgabe/Mission, können aber z. B. umfassen:	Sind abhängig von Kontext und Mission, aber das Ziel ist die Änderung existierender oder erwarteter Konditionen im Systemkontext
	Policy- und rechtliche Rahmenbedingungen	Anreize	Definition	Wechselseitiges Verständnis	Führung	Unterstützung sichern	erwarteter Konditionen im Systemkontext
	Bislang fehlende Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt	Interdependenzen	Konsensführung	Interne Legitimität	Wissen	Policy, Regel oder Gesetze beschließen	Änderungen im kooperativen Governanceregime
	Politische Dynamik und Kräfteverhältnisse	Unsicherheit	Entschluss	Gemeinsame Verantwortung	Ressourcen	Koordinieren der Ressourcen	Änderungen in der Kooperationsdynamik
	Netzwerkdicke					Personal einsetzen	
	Konflikt- oder Vertrauensniveau					Genehmigungen erteilen	
	Sozioökonomische/ Kulturelle Robustheit und Diversität					Erlauben neuer Handlungsanweisungen	
						Umsetzung überwachen	
						Einhaltung durchsetzen	

Ist ein kooperativer Prozess einmal angestoßen, entstehen gewisse Dynamiken der Zusammenarbeit. Diese lassen sich nach Emerson u. a. (2012: S. 10ff.) in die Komponenten qualifiziertes Engagement, gemeinsame Motivation und Handlungsfähigkeit einteilen. Mit der Komponente qualifiziertes Engagement wird ein Prozess des Lernens der Akteure miteinander beschrieben. Über die Entdeckung relevanten Wissens einzelner Akteure, das für das Netzwerk von Vorteil ist und über die Entdeckung gemeinsamen Wissens entsteht ein Bewusstsein für die anstehenden Herausforderungen, Ziele und mögliche Lösungswege. Diese lassen sich anschließend gemeinsam definieren. Auf dieser Basis können die Akteure nach Übereinstimmungen suchen, zum Beispiel bezüglich der Beurteilung der Bedeutung der identifizierten Probleme und sinnvoller Lösungsoptionen, um letztlich zu Entschlüssen zu gelangen, wie weiter vorzugehen ist. Wichtig hierbei ist, dass die Diskussion auf einem Mindestniveau stattfinden muss, um tatsächlich einen Lerneffekt zu zeitigen und Entschlüsse der Akteure zu ermöglichen. Das qualifizierte Engagement bezieht sich sowohl auf die Form der Diskursbeiträge als auch auf die Inhalte. Eine gewisse Zivilisiertheit im Umgang miteinander und Respekt für andere Positionen ist notwendig, wie auch die Bereitschaft der Akteure sich konstruktiv mit ihrem vorhandenen Wissen einzubringen. Verläuft dieser Lernprozess positiv, befördert dies die gemeinsame Motivation der Akteure, die nächste Komponente innerhalb des kooperativen Governanceregimes. Im Zusammenspiel der Akteure im gemeinsamen Lernprozess entwickelt sich Vertrauen zwischen diesen und ein wechselseitiges Verständnis für die Positionen und Handlungszwänge der jeweils anderen. Dies verleiht dem Prozess eine innere Legitimität, welche es den Akteuren leichter macht, gemeinsam Verantwortung für den Prozess und seine Inhalte zu übernehmen. Als dritte Komponente ist die Handlungsfähigkeit der Prozessbeteiligten von zentraler Bedeutung. Ein wesentlicher Antrieb der beteiligten Akteure für das Engagement im Rahmen eines kooperativen Governanceprozesses ist es, gemeinsam Ziele erreichen zu können, die einzelne Akteure mit ihren Handlungen für sich genommen nicht oder nur mit bedeutend größerem Aufwand in der Lage wären, zu erzielen. Die Fähigkeit, gemeinsam zu handeln, wird stark von den geltenden institutionellen und prozeduralen Arrangements determiniert. Beispiele hierfür sind die Festlegung von Regeln zur Entscheidungsfindung zwischen den Akteuren oder der Grad der Flexibilität hinsichtlich jeweiliger akteursinterner Normen. Das Ausmaß an zu beachtenden Institutionen wird üblicherweise mit der Zahl der involvierten Akteure zunehmen. Die Handlungsfähigkeit der Akteurskonstellation wird ebenfalls beeinflusst von existierenden oder sich entwickelnden Führungsqualitäten einzelner

Teilnehmer. Zur Erlangung ausreichender Handlungsfähigkeit ist zu Beginn des kooperativen Prozesses die Fähigkeit der Akteure, sich für die gemeinsame Arbeit und Ziele begeistern zu können wesentlich. Die Handlungsfähigkeit ist umso größer je mehr Ressourcen, Wissen und Führung aus dem Governanceregime heraus bereitgestellt werden.

Auf Basis dieser kollaborativen Dynamiken entstehen idealerweise gemeinsame Handlungen mit direkten Auswirkungen innerhalb des kollaborativen Governanceregimes im Sinne der Zielerreichung und mit indirekten Einflüssen auf das Regime selbst und auch auf den größeren Systemkontext. Dabei wird es zum einen eher kurzfristige, einfacher durchzuführende Handlungen geben, zum anderen Handlungen, die eine längere Vorarbeit und stärkere Ausprägung des kooperativen Governanceregimes, speziell der kooperativen Dynamiken, benötigen. Die Ergebnisse kooperativen Handelns sind konkret vom jeweiligen Einzelfall und den damit verbundenen Zielvorstellungen abhängig. Beispiele für solche Ergebnisse können aber sein, Unterstützung zu sichern, Policy oder Regeln zu beschließen, relevante Ressourcen besser zu koordinieren, Personal für den vorliegenden Fall einzusetzen, Genehmigungen zu erteilen, in Frage stehende Vorhaben bauen zu lassen, weitere Handlungsanweisungen zu erlassen sowie die Umsetzung und Einhaltung zu überwachen.

Auswirkungen des kooperativen Handelns sollten Änderungen existierender oder erwarteter Konditionen im Rahmen des Systemkontextes sein. Wiederum abhängig vom Einzelfall können dies Änderungen von Konditionen speziell des kooperativen Governanceregimes selbst oder Konditionsänderungen tatsächlich im Systemkontext sein. Weitere Kooperationsergebnisse sind Anpassungen in Form eines Wandels im Systemkontext oder Änderungen im kooperativen Governanceregime beziehungsweise der Kooperationsdynamik. Diese Anpassungen sind Ergebnis der Summe kooperativer Handlungen und ihrer jeweiligen direkten Auswirkungen. Über die Adaption innerhalb des Governanceregimes findet eine kreislaufartige Fortentwicklung statt, die kennzeichnend ist für eine solche Kooperation. Es handelt sich nicht um einen strikt linearen Prozess, sondern vielmehr um eine mehr oder weniger stark zielgerichtete Entwicklung mit diversen Rückkopplungsschleifen.

Im vorgestellten Modell nach Emerson u. a. (2012) wird die Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen und Akteuren außerhalb des öffentlichen Sektors in den Fokus genommen. Wer diese abstrakten Akteursgruppen sind, wird im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

### 5.1.4 Mögliche Akteursgruppen in einer kooperativen Governance

Die Akteursgruppen wurden zuerst in Anlehnung an die klassischen Bereiche der Gesellschaft ausgewählt und anschließend wurden diese Bereiche auf die tatsächlich in der Fallstudie vorkommenden Bereiche reduziert.<sup>9</sup> Häufig erfolgt eine Differenzierung in vier Kategorien, die wirtschaftliche, staatliche, private und die zivilgesellschaftliche Kategorie. Erstere umfasst Akteursgruppen, die am Markt handeln. Die staatliche Kategorie bezeichnet Akteure aus Exekutive, Judikative und Legislative. In der dritten Kategorie werden Bürgerinnen und Bürger eingeordnet, die in einem nicht-öffentlichen, privaten Umfeld handeln. Als weitere Kategorie wird üblicherweise die Zivilgesellschaft bezeichnet (Klie, 2011; Zimmer, 2007: S. 180). In der Theorie wird davon ausgegangen, dass Bürgerinnen und Bürger sich hier abstimmen und koordiniert agieren. Diese organisierte Einsatzbereitschaft wird von NROs und sozialen Bewegungen dominiert.

Die Handelnden dieser Kategorien bewegen sich vielfach in voneinander abhängigen Beziehungsnetzwerken. Im gegenwärtigen Gesellschaftssystem verantworten diese Handelnden spezifische Aufgaben. Diese Akteure können womöglich von erhöhter Transparenz im öffentlichen Sektor respektive der Bereitstellung von mehr offenen Verwaltungsdaten Nutzen ziehen (siehe [Kapitel 6](#)).

In einem ersten Schritt konnten die nachstehenden Akteursgruppen ausgemacht werden:

- *Wirtschaft* als Handelnde des Marktes
- *Politik* und *Administration* als Handelnde in Exekutive, Judikative und Legislative
- *Bürger* als Handelnde in ihrem privaten Umfeld und Familie
- *Zivilgesellschaft* als Handelnde der öffentlichen Kategorie

Zusätzlich wurden quer zu den obigen Gruppen weitere Handelnde ausgemacht:

- *Medien*, als Akteursgruppe, welche die Öffentlichkeit herstellt und vor allem Handelnde der Kategorien Politik und Administration sowie Wirtschaft prüft.

<sup>9</sup> Das folgende Kapitel ist eine grundsätzlich überarbeitete Fassung des Kapitels 3.5 „Zielgruppen offener Verwaltungsdaten“ von Klessmann u. a. (2012, S. 54ff.), das der Autor ursprünglich in Ko-Autorschaft mit Lena-Sophie Müller, seinerzeit Kollegin am Fraunhofer-Institut FOKUS, verfasst hatte.

- *Wissenschaft*, welche durch Herstellung von Expertise und die universitäre Ausbildung die treibende Kraft hinter wissenschaftlich fundierter Innovation und gesellschaftlicher Progression darstellt
- *Akteure des Bildungssystems*, welche in heutigen Gesellschaften Bildung für andere Handelnde bereitstellen

Betrachtet werden jedoch im Rahmen der Untersuchung lediglich die Akteursgruppen, die auch in der Fallstudie als pro-aktive Akteure erkannt werden konnten (Kapitel 7.3)<sup>10</sup>:

- *Administration beziehungsweise Verwaltung* als Handelnde in Exekutive, Judikative und Legislative
- *Zivilgesellschaft* als Handelnde der öffentlichen Kategorie
- *Wissenschaft*, welche durch Herstellung von Expertise und die universitäre Ausbildung die treibende Kraft hinter der gesellschaftlichen Progression darstellt

#### 5.1.4.1 Öffentliche Verwaltung: Verständnis und Eigenschaften

Aus Perspektive von Praktikern greifen die Handlungen von öffentlicher Verwaltung und politischen Akteuren stark ineinander über – „*allein aus Informationsverarbeitungsgründen ist man im politischen Prozess immer darauf angewiesen, dass Verwaltungen Informationen sammeln, Probleme identifizieren, Handlungsalternativen entwickeln und Entscheidungen initiieren*“ (Bogumil, Jann, 2009: S. 43f.).

Im bundesdeutschen Gesellschaftssystem ist die Administration eine wesentliche Akteursgruppe. Öffentliche Stellen übernehmen relevante Aufgaben, wie etwa die Identifikation anstehender Probleme, deren Bewältigung für alle oder einzelne der oben benannten gesellschaftlichen Kategorien von immenser Bedeutung ist. (Grimmer, 2004: S. 13f.; Lenk, 2004: S. 52ff.).

<sup>10</sup> Hiermit sind Akteure gemeint, die relativ regelmäßig in der Akteurskonstellation Aktionsbündnis Berlin Open Data aufgetreten sind. Wirtschaft, Medien und Politik sind dem entsprechend nicht in dem Aktionsbündnis aktiv gewesen. Über Ursachen dafür lässt sich lediglich spekulieren, denkbar wären fehlendes Interesse, geringe Aussichten auf Geschäftsgenerierung oder vergleichsweise geringe Möglichkeiten zur Profilierung. Bei aktiver Teilnahme hätten diese Akteure zum Beispiel mit finanziellen Mitteln, in der Außenkommunikation oder bei der Beeinflussung relevanter Rahmenbedingungen hilfreich sein können.

Öffentliche Stellen sind für die Bearbeitung unterschiedlicher Fragestellungen zuständig. Es lassen sich im großen Ganzen folgende Aufgaben differenzieren (Bogumil, Jann, 2009: S. 89; Grimmer, 2004: S. 11f.):

- die Durchführung rechtlicher Normen (Ordnungsverwaltung),
- die Umsetzung von Services, wie etwa technische, personelle und finanzielle Dienstleistungen (Dienstleistungsverwaltung),
- die Identifikation und Lösung politisch bedeutsamer Herausforderungen (politische Verwaltung)
- sowie die Ausformung der eigenen Einrichtung (Organisationsverwaltung).

In Deutschland ist die öffentliche Verwaltung auf den drei Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen angesiedelt. Nach dem Prinzip der grundgesetzlich festgeschriebenen vertikalen Gewaltenteilung sind die Länder in einem Bundesstaat zusammengeschlossen. Sowohl Bund als auch Länder verfügen dabei über eigene hoheitliche Rechte und Zuständigkeiten. Die Kommunen stellen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die dritte Ebene dar (Bogumil, Jann, 2009: S. 76 & 103).

Die Administration in Deutschland verfügt über einen weiten Einflussbereich. Fast alle Bereiche der bundesdeutschen Gesellschaft werden von administrativen Handlungen entweder direkt organisiert, stark geprägt oder wenigstens beeinflusst. Um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können erfasst die öffentliche Verwaltung eine große Menge an Daten, welche häufig über die verschiedenen Ebenen und Domänen hinweg zusammengefasst werden. Im Ergebnis verfügen öffentliche Stellen in ihrer Gesamtheit über eine hohe Zahl von Datensätzen. Dies führt dazu, dass öffentliche Stellen große Datenproduzenten und gleichzeitig intensive Nachfrager nach Verwaltungsdaten sind.

#### **5.1.4.2 Zivilgesellschaft**

Mit der Kategorie der Zivilgesellschaft wird ein zusätzlicher Bereich bezeichnet, der neben die klassischen Kategorien von Politik & Administration, Wirtschaft sowie Bürger & Familie tritt. Ein wesentliches Charakteristikum der Kategorie Zivilgesellschaft ist der hohe Anteil an Selbstorganisation. Unterschiedliche stark strukturierte Organisationen, welche der Zivilgesellschaft zugerechnet werden, die hier häufig mehr den Charakter von losen Kooperationen oder Bewegungen annehmen wirken auf politische

und soziale Abläufe ein (Gosewinkel, 2010). Ein weiteres bedeutendes Merkmal zivilgesellschaftlicher Organisationen ist die Freiwilligkeit vieler involvierter Personen. Die Bandbreite der Ausgestaltung variiert dabei zwischen den genannten Bewegungen als sehr zwanglosen und weitreichenden Verbindungen bis hin zu verfassten Nicht-Regierungs-Organisationen. Die Grenzen von Zivilgesellschaft sind nicht einheitlich definiert. Beispielsweise werden in Deutschland teilweise Organisationen, welche den Kirchen zugehörig sind, nicht dazugezählt, da sie Mittel vom Staat erhalten (Adloff, 2005: S. 119).

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen haben ihren Ursprung in Frustration über einzelne, aus ihrer Sicht defizitäre Facetten des Gesellschaftssystems. In ihrer Arbeit beschäftigen sie sich mit diesen Punkten und kreieren öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Anliegen.

Der zivilgesellschaftliche Sektor gewinnt immer mehr an Gewicht. Dieser Bedeutungszuwachs lässt sich unter anderem als Antwort auf Veränderungen in den anderen Sektoren wie Wirtschaft sowie Politik & Administration verstehen. In letzterem Bereich ist die Entwicklung von mehrseitiger Regulation durch Staatsgewalt zu einer Governance mit Netzwerkstruktur zu beobachten oder im Bereich der Wirtschaft die starke Tendenz zur Ausbildung supranationaler Großunternehmen.

### 5.1.4.3 Wissenschaft

Als Wissenschaft wird hier ein gesellschaftliches Teilsystem verstanden. Dieses System hat in neuzeitlichem Verständnis als ein kennzeichnendes Merkmal die „*theoretische Systematisierung von Empirie und die empirische Sättigung von Theorie*“ (Schimank, 2012: S. 114) zum Ziel. Es geht darum „*als intersubjektiv wahr anerkannte Aussagen über die Welt zu formulieren*“ (Schimank, 2012: S. 115). Diese Wahrheiten werden durch Forschung identifiziert, die von Individuen oder Gruppen betrieben wird, die vielfach in wissenschaftlichen Einrichtungen organisiert sind. Dabei sind die organisationalen Entscheidungen und die Ausprägung der Leistungserbringung dieser Organisationen an die eigenen Gesetzmäßigkeiten von Wissenschaft gekoppelt.

Lentsch (2012: S. 139ff.) nennt mehrere Charakteristika wissenschaftlicher Organisationen. Ganz grundlegend handelt es sich um Organisationen, deren Zweck die systematische und auf nachvollziehbaren Methoden beruhende Suche nach Wahrheit ist

(Schimank, 2012: S. 114f.). Weiter nennt er den geringen Grad der Standardisierbarkeit von Forschungsleistungen und die zweifache Einbettung der Mitglieder sowohl in ihre jeweilige Wissenschaftsorganisation als auch in ihre Wissenschaftsdisziplin. Die letztgenannte Eigenschaft der doppelten Einbettung führt zu einigen besonderen Mechanismen. Mit der Form der „*organisierten Anarchie*“ (Lentsch, 2012: S. 142) werden beispielsweise die mitunter widersprüchlichen Ziele von Wissenschaftsorganisationen wie Universitäten umschrieben. Diese stehen vor der Herausforderung sowohl Lehre als auch Forschung oder Weiterbildung zu betreiben. Ein anderer Mechanismus ist die Prägekraft der jeweiligen Disziplin auf den Aufbau der zugehörigen Wissenschaftsorganisationen. Abschließend wird noch die starke Kopplung von Entscheidungen innerhalb einer Organisation an die Bewertung durch Fachkollegen (Peer-Review) genannt.

Bundesdeutsche Wissenschaftsorganisationen praktizieren Grundlagenforschung sowie angewandte Forschung. Die deutsche Forschungslandschaft besteht u. a. aus Universitäten, Forschungsorganisationen wie der Max-Planck-Gesellschaft, der Leibniz-Gesellschaft, den Akademien der Wissenschaften oder der Fraunhofer-Gesellschaft, Forschungsförderorganisationen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft, intermediären Organisationen, die Forschung koordinieren, wissenschaftlichen Fachgesellschaften und auch wissenschaftliche Informationsinfrastrukturen wie Archiven oder Rechenzentren (Schimank, 2012: S. 143ff.).

## 5.2 Steuerung in der öffentlichen Verwaltung – (Kooperative) Governance als normatives Steuerungsleitbild

Governance als sozialwissenschaftlicher Untersuchungsansatz zur Analyse sozialer Handlungsarrangements hat enorme Popularität. Ursachen hierfür sind u. a. sicher seine umfassende Anwendbarkeit und seine geringe Geschlossenheit. Daher finden theoretische und empirische Auseinandersetzungen mit dem Governance-Ansatz in vielen verschiedenen Gesellschaftsbereichen beziehungsweise Politikfeldern wie Wirtschaft (Bryner, 2007), Politik und Verwaltung (Hill, 2006), Wissenschaft (Gläser, Lange, 2007) oder Klimawandel (Bernauer, Schaffer, 2012) statt. Neben der analytisch-beschreibenden Verwendung des Ansatzes werden die Elemente der sozialen Handlungskoordination auch als normativ-präskriptive Zielvorgabe eingesetzt. Ein Anwendungsfeld hierfür ist die Verwaltungspolitik, speziell die Reform der öffentlichen Verwaltung.

Im Folgenden wird beleuchtet, wie der Governance-Ansatz als normatives Leitbild in der deutschen Verwaltung Anwendung findet und in welchem Verhältnis er zu vorherigen Reformbildern steht. Schließlich wird diskutiert, wie sich Governance als Reformkonzept und der Ansatz der kooperativen Governance zueinander verhalten.

Mit dem Ansatz der Governance werden Formen der Koordination von Handlungen in Situationen beschrieben (siehe hierzu [Kapitel 5.1](#)). Der Ansatz der Governance geht über den traditionellen Begriff der politischen Steuerung hinaus. Letzterer fokussiert stärker auf die hierarchisch geprägte klassische Organisation innerhalb eines korporativen Akteurs. Im Rahmen des Governance-Ansatzes ist zum Beispiel eine klassisch hierarchische Form der Koordination von Handlungen jedoch lediglich eine von verschiedenen möglichen Abstimmungsmechanismen, sowohl innerhalb eines Akteurs als insbesondere auch zwischen verschiedenen Akteuren.

Die soziale Koordination von Handlungen findet breite Anwendung als analytisches Werkzeug und als normatives Konzept. Für die Untersuchung von Situationen, in denen verschiedene gesellschaftliche Akteure agieren, bietet der Ansatz ein Repertoire an Erkenntnissen auf Grundlage umfangreicher theoretischer und empirischer Vorarbeiten. Gleichzeitig stellt die Beschreibung der Abstimmung unterschiedlicher Akteure in sozialen Situationen auch ein grobes Zielbild dar. Um dieses zu erreichen können neue Handlungskoordinationen entwickelt oder laufende überarbeitet werden.

Analog kann auch im Fall der öffentlichen Verwaltung einerseits der Governance-Ansatz herangezogen werden, um die jeweils herrschenden Leitbilder der Verwaltungsmodernisierung zu beschreiben und zu untersuchen. Andererseits stellt der Governance-Ansatz, zumindest in Teilen, auch selbst ein solches Leitbild dar, mit dem aus einer spezifischen normativen Perspektive Anleitungen zur Fortentwicklung des öffentlichen Sektors gewonnen werden können.

Das Governance-Leitbild innerhalb des modernen Staates ist auch von der Diskussion und Fortentwicklung vorhergehender Ansätze zur Reform der Verwaltung gekennzeichnet. Diese Entwicklung ist geprägt von der Zunahme des Gewichts von Verhandlungen als Governance-Form in Ergänzung, aber auch Verdrängung anderer marktbasierter oder hierarchischer Handlungskoordinationen. Die Abstimmung zwischen

verschiedenen Akteuren findet zunehmend als Koordination innerhalb von Netzwerken statt und nicht in Form von Transaktionen, die im Markt durch Preise verhandelt oder in einer Hierarchie von zentralen Entscheidungsorganen bestimmt werden (Mayntz, 2010: S. 41).

Zum besseren Verständnis wesentlicher Elemente des Leitbilds Governance ist es hilfreich, vorherige Konzepte zur Reform der öffentlichen Verwaltung zu betrachten. Im normativen Ansatz der Governance werden Stärken und Schwächen der älteren Zielbilder teilweise aufgenommen. So können Elemente marktbasierter Konzepte auch im Rahmen des Governance-Leitbilds als Werkzeuge zur Implementation der anvisierten Ziele zum Einsatz kommen.

Seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland herrscht nicht ein festes Leitbild der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung vor. Vergleichbar mit generellen gesellschaftlichen Strömungen hat sich auch der öffentliche Sektor verändert. Dabei wechseln die jeweils tonangebenden Paradigmen, nach denen die Verwaltung reformiert wurde und wird. Von Jann und Wegrich (2010: S. 177ff.) werden vier relativ fest umreißbare Phasen unterschiedlicher Leitbilder benannt. Zusätzlich wird teilweise ein normativer Governance-Ansatz eingeführt. Aufgrund seiner Offenheit lässt sich dieser jedoch nicht als festgefügtes Leitbild verwenden, sondern bietet Anhaltspunkte zur Reflexion vorhergehender Modelle, speziell des New Public Managements (Beer, 2011: S. 59). Wegrich (2011: S. 90) sieht eine weitere dominante Phase nicht, sondern eher eine Zeit des Post-New Public Management, in dem zum einen Schwachstellen am betriebswirtschaftlichen Leitbild von Verwaltungsreform korrigiert werden, und zum anderen weitere Elemente eingefügt werden sollen wie eine Betonung der Arbeit mit Partnerschaften und Netzwerken.<sup>11</sup>

Die vier immer wieder genannten feststehenden Leitbilder von Verwaltungsreform (siehe auch [Tabelle 5](#)) sind zuerst der „Demokratische Rechtsstaat“ aus der Zeit der 50er bis frühen 60er Jahre des letzten Jahrhunderts. Daran schloss sich die zweite Phase des „Aktiven Staats“ etwa von der Mitte der 60er bis zur Mitte der 70er Jahre an. Diese Phase wurde abgelöst vom dritten Leitbild, dem des „Schlanken Staats“, ein

<sup>11</sup> Dies gilt zumindest für die bundesdeutsche Fachdiskussion. Pollitt und Bouckaert (2011: S. 11) sehen international nur drei dominante Diskurse, wobei die aktuelle Phase kein dominantes Modell mehr kennt (1. Rational, hierarchical planning (1960er- späte 1970er Jahre), 2. New Public Management (späte 1970er – späte 1990er Jahre), 3. No dominant model (seit den späten 1990er Jahren bis heute)). Das Fehlen eines dominanten Modells passt jedoch sowohl zur Offenheit des Governance-Ansatzes als auch zu der Feststellung einer Post-NPM-Zeit.

von Mitte der 70er Jahr bis in die 1990er Jahr vorherrschendes Reformbild. Mit Beginn der Mitte der 90er Jahr setzte mehr und mehr die vierte Vorstellung eines „Aktivierenden Staats“ ein (Bandemer, Hilbert, 2005; Beer, 2011; Jann, 2002).

In der Phase des demokratischen Rechtsstaats lagen nach den Erfahrungen der nationalsozialistischen Diktatur die Ziele vor allem im Aufbau und der Sicherung rechtsstaatlicher Verhältnisse. Hierbei wurden hierarchische Strukturen der Verwaltung nach Max Weber als die geeignete und schlussendlich einzige sinnvolle Form zur Förderung eines demokratischen Staates angesehen. Somit konnte auf den noch existierenden Strukturen aus der Weimarer Republik und dem Dritten Reich relativ nahtlos aufgebaut werden. Ziel war eine schnelle und gleichzeitig geordnete Wandlung hin zu einer demokratischen Rechtsverfassung. Beer (2011: S. 54) stellt fest:

*„Die alten Institutionen blieben und mit ihnen auch der allergrößte Teil des Personals, das sich in den gewohnten und überkommenen, ihm vertrauten Strukturen und innerhalb der streng hierarchisch organisierten Gliederung weiterhin einrichten konnte“.*

Mit dem allgemeinen enormen Wachstum westlicher Industrienationen nach dem Zweiten Weltkrieg und speziell mit dem Wirtschaftswunder in Deutschland entstanden neue Probleme für die Steuerung durch öffentliche Stellen. In Reaktion auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und mit einer zunehmenden Zukunftseuphorie sollte ein *„Intelligentermachen‘ der Apparate mit umfassenden Reformen [...] als Ziel die bisherige, als Problem identifizierte, ‚inkrementalistisch-reaktive‘ Politik überwinden“* (Beer, 2011: S. 55). Mit dem Ansatz des aktiven Staates wurde die Verflechtung von Politik und Verwaltung als politisch-administratives System (PAS) anerkannt. Die Fähigkeiten zur Steuerung sollten durch größere Kapazitäten der Problemverarbeitung erhöht werden. Dies umfasste Vorhaben wie die integrierte Stadtentwicklungsplanung, in der unterschiedliche Problembereiche zusammen betrachtet und einheitlich gelenkt werden sollten. Die praktische Umsetzung dieses Ansatzes stieß jedoch an ihre Grenzen.

Einhergehend mit den ersten Wachstumskrisen der 1970er Jahre kam eine bis dahin unbekannte Kritik am Wohlfahrtsstaat auf. Der zuvor herrschenden geradezu euphorischen Vorstellung die gesamtgesellschaftliche Entwicklung durch geeignete Instrumente umfassend steuern zu können wurde eine neue Vorstellung entgegengesetzt.

Vorbild hierfür waren nach einer Übergangsphase, in der binnenorientierte Instrumente zum Einsatz kamen, die Übertragung einer „mikroökonomischen Logik“ (Pollitt, Bouckaert, 2011: S. 10; Schröter, 2011: S. 79).

Der gemeinsame Kerngedanke der Ansätze des Managerialismus, wie das New Public Management, fokussiert auf ein Versagen des Staates und seiner Bürokratie in der Verwirklichung sozio-ökonomischen Wachstums. Die Erklärung für dieses Bürokratiever-sagen wird diesem Ansatz folgend besonders in stetig anwachsenden Aufgaben für die öffentliche Verwaltung und durch Zunahme gesetzlicher Regelungen gesehen. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen haben daher immer geringere Spielräume für die freie Gestaltung ihres jeweiligen Umfelds (Jann, Wegrich, 2010: S. 180). Reiner-mann (2000: S. 5f. und S. 18f.) zeigt auf, dass Aspekte der Wirtschaftlichkeit und des Managements ohnehin im Modell der Bürokratie angelegt sind und es bei der Einfüh-rung managerialistischer Ansätze auch um eine Wiederbelebung dieser gehe.

**Tabelle 5 Vorherrschende verwaltungspolitische Leitbilder (Jann, Wegrich, 2010: S. 177)**

	DEMOKRATISCHER STAAT	AKTIVER STAAT	SCHLANKER STAAT	AKTIVIERENDER STAAT
	Ab Beginn 50er Jahre	Ab Mitte 60er Jahre	Ab Ende 70er Jahre	Ab Mitte 90er Jahre
<b>SCHLAGWORTE</b>	Rechtsstaat, Demokratie	Planung, innere Reformen	Management, Entbürokratisierung	Governance, Zivil-/Bürgergesellschaft
<b>PROBLEME</b>	Demokratiever-sagen, Obrigkeitsstaat	Marktversagen, reaktive Politik	Staats-/ Bürokratiever-sagen, Überregelung	Gemeinschaftsversagen, Fragmentierung
<b>ZIELE</b>	Rechtsstaat, Demokratie	Gesteigerte Problem-verarbeitungskapazität, Effektivität	Verwaltungsvereinfachung , Entbürokratisierung, Dienstleistung	Inklusion, Beteiligung, Gemeinwohl-verantwortung
<b>THEORIEN</b>	Parlamentarismus, Pluralismus, Max Weber	Makroökonomie, Policy Science, Korporatismus	Mikroökonomie, Public Choice, New Public Management	Neo-Institutionalismus, Kommunitarismus, Sozialkapital
<b>LÖSUNGEN</b>	Verwaltungsrecht, Politische Beamte	Globalsteuerung, Regierungs- und Verwaltungsreform, PPBS	Rechtsvereinfachung, Aufgabenkritik, Output-Steuerung, Outsourcing, Privatisierung	Gewährleistungsstaat, Verantwortungsteilung, Regulierungsstaat
<b>POLITIK UND VERWALTUNG</b>	Legislative Programmsteuerung, exekutive Führerschaft	Funktionale Verschränkung politisch-administratives System	Trennung „Was“ und „Wie“, Kontraktsteuerung	Gekoppelte Systeme, Verantwortungsteilung
<b>STAATLICHE STEUERUNG</b>	Hierarchie, Regeln, Recht	Infrastruktur, Information, Verhandlung	Wettbewerb, Anreize, Geld	Kombination von Markt, Hierarchie und Gemeinschaft, Vertrauen, Regulierung

Ein grundlegendes Kennzeichen dieses Ansatzes ist der Übergang von einer Input-Orientierung zu einer Output-Orientierung in der Steuerung. Statt über die Zuteilung von Ressourcen das Verwaltungshandeln zu lenken, soll durch die Vorgabe bestimmter zu erreichender Wirkungen eine Veränderung erfolgen (Schedler, Proeller, 2011: S. 76f.). Mit dem Managerialismus sollte in der öffentlichen Verwaltung eine Vereinfachung von Verfahren, die Verringerung rechtlicher Vorgaben und die Übernahme bislang staatlicher Aufgaben durch private Akteure angestrebt werden. Als Lösungen wurden etwa in der bundesdeutschen Ausprägung des New Public Management, dem Neuen Steuerungsmodell (NSM), die Verwendung von Verträgen zwischen Politik und Verwaltung und die Übertragung größerer Kompetenzen an die Fachbereiche bezüglich ihrer Mittelverwendung gesehen. Der Zuwachs an Handlungsfreiräumen der Verwaltung sollte durch den Abschluss von Verträgen durch die Politik entlang des Outputs der Fachbereiche überprüft werden können. Die Verwaltungsergebnisse sollten in Form von Produkten nach den politischen Vorgaben geordnet werden (Holtkamp, 2008: S. 425; Jann, Wegrich, 2010: S. 180f.).

Aufgrund der mit dem Managerialismus verfolgten Ziele der Entbürokratisierung und Übertragung staatlicher Aufgaben an private Akteure wird dieser Ansatz der Verwaltungsreform in Deutschland als das Leitbild des „Schlanken Staats“ bezeichnet (König, Füchtner, 2000). Dieses verwaltungspolitische Leitbild ist auch eine Reaktion auf vorhergehende Leitbilder des demokratischen und des aktiven Staates, in denen auf Auf- und Ausbau staatlicher Steuerungskapazitäten gesetzt wurde, aber betriebswirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielten. Das Ergebnis der Verfolgung des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland ist zwiespältig. Hill (2011b: S. 58ff.) weist daraufhin, dass Probleme unter anderem in der praktischen Umsetzung entstanden sind, wie etwa konkurrierende politische und betriebswirtschaftliche Ziele, die zu starke Betonung von Sparmaßnahmen gegenüber der Verbesserung der Steuerung oder eine zu geringe Verknüpfung des NSM mit Personalmanagement und Change Management. Gleichzeitig sieht Hill (2011b: S. 56f.) wichtige Ergebnisse zum Beispiel im Einsatz von Zielvereinbarungen für eine ergebnisorientiertere Handlungsweise, der Verbindung der Resultate mit Finanzen oder der größeren Transparenz über Prozesse und Leistungen. Grundsätzlich habe das Neue Steuerungsmodell die Funktion eines Wegbereiters für viele weitere Aktivitäten der Modernisierung öffentlicher Stellen gehabt (Hill, 2011b: S. 60).

Der Governance-Ansatz bietet verschiedene Ergänzungen der Verwaltungspolitik im Hinblick auf die Ziele des in den 90er Jahren dominant verfolgten Management-Ansatzes und greift dabei Kritikpunkte am Managerialismus auf. Wesentliche Aspekte sind die Weiterung des Fokus von der rein intra-organisatorischen Perspektive auf die Beziehungen zwischen korporativen Akteuren, der vorwiegende Einsatz von Netzwerken als Form der Handlungskoordination und die Kombination verschiedener Steuerungsformen.

Im New Public Management liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf Verbesserungen besonders im Sinne von Effizienzsteigerungen innerhalb einzelner Verwaltungsorganisationen. Diese Konzentration auf die Optimierung der Binnensteuerung greift angesichts der heutigen Realität zu kurz, da Akteure des öffentlichen Sektors vielfach in Aktivitäten mit einzelnen oder mehreren staatlichen und häufig auch nicht-staatlichen Organisationen eingebunden sind. Mit dem Reformkonzept der Governance wird diese enge Perspektive in Anerkennung der realen Entwicklung bewusst ausgeweitet und der Schwerpunkt auf die Verfolgung inter-organisatorischer Verbindungen in Form von Netzwerken gelegt (Jann, Wegrich, 2010: S. 186).

Die Konzentration auf Netzwerke als Form der Handlungskoordination bedeutet nicht, dass alternative Handlungsformen wie Markt und Hierarchie ignoriert werden. Im Rahmen der Governance als Reformansatz spielen diese weiterhin eine wichtige Rolle. So können beispielsweise markt-orientierte Handlungskoordinationen als Instrument im Rahmen des Governance-Leitbilds Verwendung finden. Gerade die Kombination von Steuerungsformen wird als Chance gesehen, die verschiedenen Stärken der unterschiedlichen Ansätze besser in Wirkung setzen zu können. Die richtige Kombination für eine Herausforderung muss dabei jeweils neu bestimmt werden. Unter einem Governance-Leitbild ist auch die Übernahme von Aufgaben durch zivilgesellschaftliche Akteure eher vorgesehen als dies im Rahmen des Managerialismus berücksichtigt ist (Jann, Wegrich, 2010: S. 186f.).

In horizontal organisierten Netzwerkbeziehungen sind hierarchisch oder markt-orientierte vertikale Mechanismen der Qualitätssicherung und Zielerreichung weniger zielführend und ungleich schwerer umzusetzen, solange nicht ein gewisser Grad der Institutionalisierung der Handlungskoordination erreicht wird. Neben Instrumenten des Controllings spielt daher besonders die Erreichung von Vertrauen innerhalb der Netzwerke eine wesentliche Rolle für die erfolgreiche Entwicklung inter-organisatorischer Handlungen. Zur Unterstützung der Entwicklung von Vertrauen zwischen den Akteu-

ren und ihren jeweiligen Handlungen gilt es, informelle Verhaltensnormen aufzubauen. Mit Hilfe dieser Normen wird zusätzlich eine gewisse Vorhersehbarkeit der Handlungen erreicht, da mit ihnen ein loser Rahmen besteht, innerhalb dessen eine bestimmte Bandbreite an Aktionen erwartbar ist (Jann, Wegrich, 2010: S. 188).

Das normative Governance-Leitbild stellt kein geschlossenes Konzept zur Verwaltungsreform dar. Es bietet zum Beispiel im Vergleich zu den Konzepten des New Public Management oder des Neuen Steuerungsmodells kaum Ansätze zur direkten Ableitung von Maßnahmen. Vielmehr stellt das Konzept Eckpfeiler zur Orientierung bereit. Mit seiner breiten Anwendbarkeit existieren von dem generellen, analytischen Governance-Ansatz auch jeweils spezifische Ausprägungen für unterschiedliche Gesellschaftsbereiche und Politikfelder. In Deutschland wurden Aspekte des Governance-Reformkonzepts unter dem Stichwort des Aktivierenden Staats Ende der 90er Jahre aufgegriffen. Hierbei galt es zum einen die Selbstverantwortung etwa in der Sozialpolitik zu stärken. Zum anderen sollte das Potential bürgerschaftlichen Engagements in Form von Selbstverwaltung, Selbsthilfe und individuellem Engagement besser genutzt werden als dies in der Vergangenheit der Fall war. Beispiele finden sich gerade auf kommunaler Ebene wie die Förderung der integrativen Stadtteilarbeit, von Selbsthilfegruppen oder Freiwilligenvermittlungsagenturen (Bogumil, 2002: S. 61).

Inwieweit der in [Kapitel 5.1](#) beschriebene Ansatz der kooperativen Governance auch als Leitbild zur Reformentwicklung im öffentlichen Sektor beziehungsweise an der Schnittstelle von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vor dem Hintergrund des Governance-Reformkonzepts sinnvoll eingesetzt werden kann, bleibt angesichts der etwas unklaren Einschätzung der Anwendung des allgemeineren Governance-Ansatzes unsicher. Zudem besteht mit exakt diesem spezifischen Modell der kooperativen Governance bislang keine praktische Erfahrung in Deutschland. Dem Autor sind nur zwei einschlägige theoretische Abhandlungen auf Deutsch bekannt (Bauer, 2010; Wewer, 2013). Die praktische Anwendung des Modells zur Analyse erfolgt in der vorliegenden Untersuchung in der Fallstudie zum Berliner Open-Data-Prozess.

Kooperative Governance kann auf kleinräumiger Ebene sowohl normativ als auch analytisch-deskriptiv eingesetzt werden. Da mit dem Ansatz vergleichsweise konkrete Situationen sozialer Handlungskoordination beschrieben werden, ist es auf höheren Strukturebenen wie beispielsweise gesamtgesellschaftlicher Ebene eher ein Ansatz mit

normativem Charakter, da bereits davon ausgegangen wird, dass die involvierten korporativen Akteure aktiv und direkt in einer mehr oder weniger stark institutionalisierten Umgebung kooperieren werden. Dem gegenüber beschreibt der allgemeine Governance-Ansatz lediglich, dass Akteure ihre Handlungen in einem Wechselspiel beziehungsweise in Zusammenarbeit koordinieren. Dies schließt auch die indirekte Koordination ein, also Situationen, in denen Akteure in ihren eigenen Entscheidungen die möglichen Handlungen anderer Akteure berücksichtigen, ohne jedoch in direktem Kontakt mit diesen zu stehen (Mayntz, 2010: S. 39). Für die Anwendung im Rahmen der öffentlichen Verwaltung sehen aber Jann und Wegrich (2010: S. 185ff.) das Governance-Konzept eher als ein normatives Reformkonzept denn als ein Analysekonzept an. Schuppert (2011: S. 31) hält jedoch mittlerweile die analytische Dimension des Ansatzes für dominant.

Auf großräumigeren Strukturebenen bietet sich eine normative Verwendung des Ansatzes der kooperativen Governance von daher im Vergleich zum allgemeinen Governance-Ansatz im Verwaltungskontext vermutlich noch eher an. Wobei auch hier der analytische Einsatz nicht ausgeschlossen ist, da die aktive Kooperation verschiedener Akteure als Untersuchungsfokus eingesetzt werden kann. Dabei ist nicht von vornherein eine Festlegung notwendig, dass in einer empirisch zu betrachtenden Situation einer Handlungskoordination die Akteure der kooperativen Governance auch partnerschaftlich handeln.

## 6 TRANSPARENZ IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Transparenz ist ein in vielen verschiedenen Zusammenhängen gebrauchter Begriff. Verwendung findet er etwa in der Physik als eine bestimmte Eigenschaft von Materialien, zum Beispiel die Lichtdurchlässigkeit. In der Volkswirtschaftslehre wird der Terminus der Markttransparenz verwendet. Ein Markt ist hier umso transparenter, je mehr Daten und Informationen über ihn und seine Teilnehmer zur Verfügung stehen. In der Theorie ist vollkommene Transparenz notwendig, damit die Marktteilnehmer auf Grundlage aller Informationen rational handeln können (Siebert, 2000: S. 102f.). In dem hier interessierenden Bereich von Politik und Verwaltung gibt es verschiedene Ansätze von Transparenz und auch jeweils etwas unterschiedliche Ziele, die mit dem Einsatz von Transparenz verbunden werden. Grundsätzlich geht es dabei um die externe Einsicht in Prozesse und Ergebnisse öffentlicher Stellen und politischer Akteure, um so Dritten eher die Möglichkeit zu geben, diese Vorgänge zu verstehen und eventuell auf diese einzuwirken oder ihre Entscheidungen danach auszurichten (siehe auch die Definition in [Kapitel 6.1.](#)). Beim neueren Ansatz der offenen Verwaltungsdaten steht weniger die Information über Abläufe und Entscheidungen im Mittelpunkt, vielmehr soll hier der vereinfachte Zugang zu Daten aus Politik und Verwaltung zuerst der Unterstützung der Analyse und sonstigen Weiterverwendung durch Dritte für ihre jeweils eigenen Zwecke dienen.<sup>12</sup>

### 6.1 Transparenz öffentlicher Vorgänge und Entscheidungen

Transparenz wird meist als die Möglichkeit für Dritte verstanden, außerhalb von Einrichtungen Einsicht in Prozesse und Entscheidungen zu nehmen, um sich so selbst eine Meinung dazu bilden zu können (Florini, 2007: S. 5; Gerring, Thacker, 2004: S. 316;

---

<sup>12</sup> In diesem [Kapitel 3](#) wurden grundsätzlich überarbeitete Auszüge aus der vorhergehenden Veröffentlichung Barnickel u. a. (2012) verwendet. Dort war der Autor unter anderem für die [Kapitel 1 bis 3](#) zuständig, aus denen diese Auszüge stammen.

Piotrowski, Van Ryzin, 2007: S. 308). Dieser Transparenz-Begriff sollte dabei nicht nur Informationen auf Anfrage durch Dritte umfassen sondern besonders auch die wesentlich weitreichendere pro-aktive Bereitstellung von Daten und Informationen durch die jeweiligen Organisationen (Curtin, Meijer, 2006: S. 111). Dieses breit angelegte Verständnis von Transparenz lässt sich speziell auf das Verständnis von Transparenz im öffentlichen Sektor übertragen. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationsmitteln ist geeignet die Transparenz von Prozessen und Entscheidungen zu erhöhen (von Lucke, 2010: S. 398). Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) erlaubt es zum einen auf vergleichbar einfache Art und Weise Daten für viele Personen zugreifbar zu machen, zum Beispiel über geeignete Internetportale. Zum anderen sind elektronisch verfügbare Daten der Analyse und Weiterverwendung einfach zugänglich (Curtin, Meijer, 2006: S. 111; Grimmlikhuijsen u. a., 2013: S. 575). Der Umfang elektronisch verfügbarer Daten und Informationen kann auch als ein Gradmesser der Transparenz einer Organisation herangezogen werden (Welch u. a., 2005: S. 379).

Die Herstellung oder Vergrößerung der Transparenz von Vorgängen und Entscheidungen in Verwaltung und Politik gilt aus mehreren Gründen als ein Ziel verschiedener Gruppen vor allem in Zivilgesellschaft und Politik.

Der Zugang besonders zu staatlichen Informationen wird als ein Mittel zur Stärkung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie Kontrolle von Regierungshandeln durch Bürgerinnen und Bürger gesehen (Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 2004: S. 6).

Politik und Verwaltung als Einrichtungen, die in einer Demokratie in Vertretung des Volkes handeln, sind den Bürgerinnen und Bürgern über ihre Tätigkeiten und daraus resultierende Ergebnisse Rechenschaft schuldig.

Die Möglichkeit der Überprüfung politisch-administrativer Vorgänge durch Außenstehende trägt laut Piotrowski (2007: S. 12f.) auch zur qualitativen Verbesserung dieser Abläufe bei und hilft somit dauerhaft Vertrauen in das Wirken öffentlicher Stellen und legislativer Einrichtungen zu erhalten oder sogar auszubauen.

Gleichzeitig wird immer wieder auf Grenzen der Transparenz hingewiesen und davor gewarnt, eine umfassende Transparenz anzustreben und Transparenz als Allheilmittel

zu verstehen (Wewer, 2014: S. 9). Demnach braucht es eine ausbalancierte Anwendung von Transparenz. Wie eine sinnvolle Balance zwischen Durchsichtigkeit und Bereichen der Intransparenz aussehen kann, bedarf einer gesellschaftlichen Diskussion, da Transparenz abhängig ist von der jeweiligen Beobachterperspektive (Janzen, 2010: S. 26). So haben beispielsweise Personen, die Teil einer Organisation sind, üblicherweise mehr Einsicht in die Vorgänge und Entscheidungen der Einrichtung als außenstehende Individuen.

Wie oben bereits angedeutet, kommt der Begriff Transparenz in unterschiedlichen Kontexten und mit verschiedenen Bedeutungen zum Einsatz. Im Bereich von Politik und Verwaltung lassen sich analog ebenfalls abweichende Formen identifizieren. So unterscheidet Fung (2013: S. 187ff.; 2007) folgende drei Ansätze der Transparenz in Politik und Verwaltung:

- Informationsfreiheit auf Nachfrage,
- Öffnung von Politik und Verwaltung durch die Bereitstellung von Daten (unter dem Stichwort Open Government Data bekannt, siehe hierzu weiter unten besonders [Kapitel 6.2.1](#)) sowie
- Fachpolitik durch die Regulation von Information.

Bei ersterem werden üblicherweise Regelungen geschaffen, mit denen Prozesse vorgeschrieben werden, die es Bürgerinnen und Bürgern erlauben, Informationen aus Politik und Verwaltung einzufordern. Soweit dem Anliegen nicht spezifische Interessen wie Geschäftsgeheimnisse oder Datenschutz entgegenstehen, ist die jeweilige Behörde verpflichtet, der Anfrage nachzugeben. In Deutschland existieren entsprechende Vorschriften auf Ebene des Bundes, der Mehrheit der Länder und bei einigen Kommunen (Ziekow u. a., 2012: S. 46ff.). Fung (2013: S. 187ff.) sieht Grenzen dieses Ansatzes darin, dass häufig nur Organisationen beziehungsweise Fachleute in der Lage seien, diese Anfragen gegenüber nicht immer kooperationsbereiten öffentlichen Stellen durchzustehen und anschließend die erhaltenen Fachinformationen auch umfassend auszuwerten.

Der zweite Ansatz ist jener der Öffnung von Politik und Verwaltung, meist als Open Government Data bezeichnet. Zwei wesentliche Unterschiede zum Ansatz der Informationsfreiheit lassen sich laut Fung (2013: S. 188f.) festmachen. Zum einen wird hier

der Grundsatz von der Verschllossenheit und Herausgabe von Informationen auf begründete Anfrage zur Offenheit als Normalzustand verändert. Es soll also die Geheimhaltung von Informationen als begründeter Ausnahmefall verstanden werden und nicht der Zugang zu staatlichen Daten und Informationen. Zum anderen legt der Ansatz des Open Government Data einen deutlichen Fokus auf die Nutzung der Vorteile digitaler Informationen. Wenn bei diesem Ansatz von der Bereitstellung die Rede ist, geht es meist um die Bereitstellung von Daten, die in maschinenlesbaren Formaten und unter Lizenzen, welche möglichst jegliche Weiterverwendung erlauben zugänglich sein sollen. Fung sieht Open Government Data als eine Fortentwicklung des Ansatzes der Informationsfreiheit. Im Gegensatz zu der dritten, von ihm beschriebenen Dimension der „gezielten Transparenz“ bleiben die ersten beiden Ansätze auf bereits existierende Daten und Informationen öffentlicher Stellen beschränkt.

Der dritte Ansatz, der gezielten Transparenz beschreibt Regelungen, mit denen öffentlichen und privaten Akteuren Anreize zur Veröffentlichung von Informationen zur Erreichung spezifischer politischer Ziele gegeben werden. Diese Ziele können zum Beispiel die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit oder Produktsicherheit sein. Dazu werden Vorgaben gemacht, dass etwa Informationen über die Unfallsicherheit von Fahrzeugen oder die Menge bestimmter Chemikalien in Nahrungsmitteln erfasst und veröffentlicht werden müssen. Bei den ersten beiden Ansätzen steht laut Fung (2013: S. 89f.) im Fokus, Bürgerinnen und Bürgern adäquate Rechte gegenüber Politik und Verwaltung einzuräumen (Transparenz an sich ist das Ziel). Mit der Einführung gezielter Transparenz werden in erster Linie sehr spezifische politische Ziele (Transparenz als Mittel zum Zweck), wie die Senkung der Zahl von Verkehrstoten oder die Verringerung von Krebserkrankungen verfolgt. Auch ist dieser Ansatz nicht auf Daten von Verwaltung und Politik beschränkt. Mittels gesetzlicher Normen können öffentliche Stellen staatliche und private Organisationen zu mehr Transparenz verpflichten.

Im Folgenden werden in dieser Arbeit vor allem die pro-aktive Bereitstellung von Verwaltungsdaten und teilweise auch die Bereitstellung von Informationen auf Nachfrage betrachtet. Der von Fung skizzierte dritte Ansatz der gezielten Transparenz steht nicht im Fokus, da die bisherige in den weiteren Kapiteln zu betrachtende Transparenz-Entwicklung vor allem auf offene Verwaltungsdaten und zum Teil auf Informationsfreiheit konzentriert ist. Weiter ist gezielte Transparenz auch nicht das wesentliche Ziel der Akteure in der Fallstudie.

Da der Begriff des Open Government Data beziehungsweise offener Verwaltungsdaten in dieser Untersuchung eine besondere Rolle spielt, soll zunächst sein übergeordneter Begriff, des Open Government kurz erläutert werden. Der Ansatz des Open Government beziehungsweise offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln erfordert große Verwaltungstransparenz und das gemeinsame Verständnis, dass nur das Zusammenwirken der verschiedenen Kräfte innerhalb von Gesellschaften den angestrebten Mehrwert für ihre jeweiligen Gebietskörperschaften bringt. Die Politik und Verwaltung können diesen Prozess fördern, indem Informationen zu Leistungen und Zielen sowie erhobene Daten veröffentlicht werden (Bundesministerium des Innern, 2010: S. 24f.).

Abgeleitet wird der Ansatz teilweise aus der betriebswirtschaftlichen Innovationsforschung. Zunehmend verfolgen Organisationen im privatwirtschaftlichen Bereich eine Politik der Öffnung um Ideen von außerhalb einzubeziehen und so ihr Innovationspotential zu vergrößern (Chesbrough u. a., 2010: S. 213; Gassmann, Enkel, 2006: S. 132). Es ist ein Innovationsverhalten, *„das anerkennt, dass auch außerhalb der eigenen Organisation gute Ideen entstehen [...] und es darauf ankommt, quasi im Sinne einer verlängerten Werkbank externe Innovationen einzubeziehen“* (Hill, 2012b: S. 87).

Der Ansatz des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns umfasst drei thematische Schwerpunkte. Die Transparenz von Prozessen und Entscheidungen öffentlicher Stellen, die Partizipation Dritter an ebensolchen Vorgängen und Beschlüssen, sowie die Zusammenarbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung und zwischen Behörden und Dritten, wie Zivilgesellschaft, Wissenschaft oder Wirtschaft (Hill, 2012c: S. 1; von Lucke, 2012a: S. 59f.).

Mit der Bereitstellung von Daten und Informationen durch öffentliche Einrichtungen erhalten Außenstehende die Möglichkeit, ein genaueres Bild über bestimmte Vorgänge in Behörden zu bekommen. Werden diese Daten so zur Verfügung gestellt, dass sie einfach weiterverarbeitet werden können, erleichtert dies die Aufbereitung der Daten für unterschiedliche Fragestellungen, die Organisationen oder interessierte Bürger haben (siehe genauer [Kapitel 6.2](#)).

Die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in Prozesse und Entscheidungen von Politik und Verwaltung stellt einen weiteren Baustein des Open-Government-Ansatzes

dar. Das dritte Element des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns ist die Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen untereinander und mit Dritten aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Neben diesen drei Kernelementen des Open Government werden teilweise weitere Aspekte genannt, die bei der behutsamen Öffnung von Regierung und Verwaltung eine wichtige Rolle spielen. Open Government stellt einen Kulturwandel für öffentliche Stellen dar. Diesen gilt es, „*durch gezielte Anpassung von Strategie, Führung und Organisation zu fördern*“ (Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government des IT-Planungsrats, 2012: S. 3f.). Ähnlich sieht dies die Fachgruppe Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik (FGVI), welche für die Öffnung eine grundsätzliche Offenheit für das Neue und Andere als notwendig konstatiert. Weiter sieht die FGVI, dass von Staat und Verwaltung ein Verantwortungsbewußtsein in Bezug auf die Leitbilder wie Nachhaltigkeit, Gemeinwohlorientierung und Fairness erwartet werde. Die Umsetzung von Open Government verlange ein abgestimmtes und kohärentes Handeln. Schlussendlich böten sich Chancen im Hinblick auf gesellschaftlichen und (volks-)wirtschaftlichen Nutzen, die es zu verwirklichen gelte (FGVI, 2012: S. 333f.).

Obwohl der Begriff des Open Government schon früher zumindest im angelsächsischen Sprachraum verwendet wurde ist das aktuell vergleichsweise starke Interesse seit 2009 nachweisbar. Seit der entsprechenden Initiative der US-amerikanischen Bundesregierung (Bieber, 2010; The White House, 2009b) haben diverse Länder eigene Aktivitäten zur Umsetzung von mehr Transparenz, politischer Beteiligung und Zusammenarbeit angestoßen. International gipfelten die nationalen Ansätze in der Open Government Partnership, einem Zusammenschluss von aktuell 63 Ländern, mit dem Ziel, das Verwaltungshandeln entlang gemeinsamer Richtlinien fortzuentwickeln, zu evaluieren und Erfahrungen auszutauschen.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Informationen zum internationalen Zusammenschluss Open Government Partnership bietet die Webseite: <http://www.opengovpartnership.org/>

## 6.2 Verwaltungsinformationen und -daten

Im nächsten Kapitel werden der hier verwendete Transparenz-Ansatz der offenen Verwaltungsdaten erläutert und seine Vor- und Nachteile näher untersucht.

### 6.2.1 Verständnis und Abgrenzung von Open Data und Open Government Data

Strukturierte (Daten) und unstrukturierte Informationen (Dokumente) sind von immenser Bedeutung.<sup>14</sup> Für Gesellschaften des Informationszeitalters, die wesentlich auf Grundlage von Wissen funktionieren, sind strukturierte Informationen elementar, vergleichbar zur Bedeutung fossiler Brennstoffe für Industrienationen.

Die Akteursgruppen entlang des Prozesses der Datenproduktion und -weiterverwendung sind natürlicherweise sehr an Datensätzen interessiert. Gleichwohl verfügen sie über unterschiedliche Standpunkte was Merkmale der Datensätze wie Bepreisung, die zeitnahe Bereitstellung, dauerhafte Verfügbarkeit oder deren Genauigkeit angeht.

Werden Daten als Triebkräfte moderner Gesellschaften aufgefasst, so kann die Bereitstellung oder das Fehlen von Daten bedeutende Auswirkungen auf Prozesse und Ergebnisse gesellschaftlicher Handlungen und damit auf die Kapazitäten von Wirtschaft und öffentlichen Stellen haben.

Viele öffentliche Stellen sind in ihrem Tagesgeschäft Erzeuger und Verarbeiter großer Mengen von Daten und Informationen. Teile dieser Datenmengen stellen sie Dritten auf verschiedene Art und Weise bereit. Beispiele sind Daten wie Statistiken, Abfahrtszeiten des öffentlichen Personennahverkehrs oder Messreihen von Umweltsensoren. Es werden auch Dokumente wie Bescheide, Verordnungen, Gesetze oder Strategiepapiere bereitgestellt. Eine Vielzahl der in den Dokumenten vorhandenen Informationen

---

<sup>14</sup> Die Begriffe Daten und Informationen werden abhängig von Fachdomänen teilweise abweichend definiert. Grundsätzlich kann die Beziehung zwischen Daten, Informationen und Wissen als Prozess verstanden werden, der durch Kenntnisse des Empfängers beeinflusst ist: Daten werden durch das Verstehen ihrer Semantik durch den Empfänger zu Informationen. Diese wiederum werden durch ihre Verknüpfung mit anderen Informationen und deren Interpretation durch den Empfänger zu Wissen. Wissen entsteht somit, indem Informationen von einem Empfänger aufgenommen werden und diesem zu einer neuen Erkenntnis verhelfen, zum Beispiel durch Verknüpfung mit Erfahrungswissen (North, 2011: S. 34ff.). Aufgrund des Empfängerbezugs sowie des Prozesscharakters kann auch in dieser Arbeit keine eindeutige und grundsätzlich geltende Einordnung der Begriffe abgeleitet werden.

sind längst aggregiert, die Daten auf denen diese Informationen fußen sind, maximal intern in der betreffenden Einrichtung zugreifbar.

Dass bislang Daten und Informationen vielfach auf diese Art und Weise bereitgestellt werden hat unterschiedliche Ursachen. Beispielsweise verstehen es viele öffentliche Stellen als ihre ureigene Aufgabe Informationen für Dritte aufzubereiten, damit diese leichter verständlich sind. Historisch gesehen war es bislang meist mit hohem Aufwand verbunden größeren, externen Personenkreisen Basisdaten zugänglich zu machen, aus denen bestimmte Entscheidungen der jeweiligen Organisation hervorgehen. Weiter ist der Zugang zu Daten und Informationen natürlich seit jeher ein wichtiger Baustein von Herrschaftswissen, mit dessen Besitz Regieren und Verwalten scheinbar leichter wird.

Die rasante technologische Dynamik vor allem der letzten 30 Jahre und die Veränderung von gesellschaftlichen Wertvorstellungen haben zur Folge, dass verschiedene vor allem verwaltungsexterne Akteursgruppen größere Partizipation an und Transparenz der Prozesse und Entscheidungen öffentlicher Stellen fordern. Eine Veröffentlichung von Daten und Informationen für Externe kann hier ein wichtiger Schritt sein. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie erlaubt es große Mengen an Daten vergleichsweise leicht und einfach weiterzuverwenden. Hierdurch werden KMUs oder kleine NROs in die Lage versetzt einfacher mit umfangreichen Datensätzen zu arbeiten und diese für sich nutzbar zu machen.

Vertreter von Organisationen des öffentlichen Sektors sehen ebenfalls Vorteile in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten, gerade auch für Gebietskörperschaften und Fachbehörden. (u. a. Europäische Kommission, 2011b; Preische, 2014; Stadt Köln, 2011). Die vereinfachte Auffindbarkeit und der Zugriff auf Verwaltungsdaten erleichtern, so die Annahme, die Arbeit innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Offene Daten können damit zur Erhöhung des Wirkungsgrades interner Prozesse beitragen. Weiter könne mit der Veröffentlichung von Daten die „Input- und Output-Legitimität des politisch-administrativen Systems verbessert“ werden. Mit der größeren Transparenz und stärkerer Einbeziehung Dritter soll erreicht werden, dass Input für Abläufe in Politik und Administration eine höhere Qualität erreicht. In der Folge werde die Qualität von Entscheidungen, also der Output, verbessert.

Eine wesentliche Grundlage des Open-Data-Ansatzes ist der Begriff des freien Wissens. Laut der Definition der Open Knowledge Foundation (2014) ist freies Wissen als Gegenstand oder Werk<sup>15</sup> zu verstehen, mit dem Inhalte, Daten oder Informationen transferiert werden und das verschiedene Kriterien erfüllt. Dies sind Anforderungen wie etwa die vollumfängliche Bereitstellung des Werks oder die Verwendung von Lizenzen, welche die Nutzung, Bearbeitung und Weitergabe des Werkes unabhängig von Einschränkungen technologischer Art zulassen. Eine geeignete Lizenz kann maximal die Nennung des Urhebers sowie die Deutlichmachung, dass es sich um ein verändertes Werk handelt, vorschreiben. Wird ein solches Werk weiterverwendet muss die zugehörige Lizenz mitgereicht werden und valide bleiben, ohne dabei die Verwendung im Zusammenhang mit anderen Werken zu beeinträchtigen. Mit offenen Daten wird der Begriff des freien Wissens auf alle Domänen angewendet, in denen Daten eine Rolle spielen. Daten der öffentlichen Verwaltung stellen eine dieser Domänen dar. Diese verfügt über einige spezielle Eigenschaften.

Daten öffentlicher Stellen, die als offene Verwaltungsdaten oder Open Government Data bereitgestellt werden, müssen durch Dritte möglichst einfach weiterverwendet werden können. Die Beurteilung der Offenheit von Datensätzen ist an verschiedene Merkmale gekoppelt. Dies ist zum Beispiel die technische Dimension der Bereitstellung in zur Weiterverwendung geeigneten Formaten. Weiter ist vor allem die rechtliche Offenheit von Bedeutung, also die Verwendung geeigneter Lizenzen. (von Lucke, Geiger, 2012: S. 116). Eine vollkommen exakte, allseits anerkannte Definition von Open Data und Open Government Data ist bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhanden. Nichtsdestotrotz gibt es relativ große Übereinkunft in Bezug auf die Faktoren, welche Wirkung auf das Ausmaß von Offenheit besitzen. Hierzu werden die Maximen offener Daten auf Verwaltungsdaten übertragen.

Der Ausdruck Open Government Data wird in einer deutschsprachigen Studie als „offene Verwaltungsdaten“ bezeichnet. In der Untersuchung wird folgende Definition aufgestellt:

„Offene Verwaltungsdaten sind jene Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede

---

<sup>15</sup> Im Kontext der Definition der Open Knowledge Foundation wird der Ausdruck Werk mit Bezug auf eine übertragbare Wissenseinheit verwendet.

Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden“ (von Lucke, Geiger, 2012: S. 116).<sup>16</sup>

Als Kriterien zur Beurteilung der Offenheit von Daten beziehungsweise Verwaltungsdaten ist allgemein anerkannt folgende Grundsätze anzuwenden (Sebastopol Group, 2007; Sunlight Foundation, 2010; Klessmann u. a., 2012):

*Vollständigkeit:* Eine möglichst vollumfängliche Bereitstellung von Verwaltungsdaten ist anzustreben. Dabei müssen Vorgaben des Datenschutzes Berücksichtigung finden. In der Bereitstellung ist darauf zu achten, Daten so zugänglich zu machen, dass Dritte diese einfach verstehen und bearbeiten können. Die Veröffentlichung sollte also im Ursprungsformat und unter Einschluss der Metadaten erfolgen.

*Primärquellen:* Die Veröffentlichung offener Verwaltungsdaten sollte aus den primären Quellen erfolgen. Dabei gilt es Informationen mitzugeben, aus denen hervorgeht, wie die betreffenden Datensätze entstanden sind, damit Datennutzer die Historie der Daten verstehen können. Primärdaten umfassen Rohdaten und Basisdaten. Primärdaten liegen vor, solange die erhobenen Daten nicht akkumuliert und noch nicht bewertet wurden (Rohdaten). Im Einzelfall können die Daten bereits bearbeitet sein, um sie handhabbar zu machen oder um rechtliche Vorgaben (z. B. Datenschutz, Statistikgeheimnis) zu erfüllen (Basisdaten).

*Zeitliche Nähe:* Daten sollten umgehend, sprich ohne große zeitliche Verzögerung nach ihrer Entstehung beziehungsweise Überarbeitung Dritten zugänglich gemacht werden. Je größer der Zeitabstand zwischen der Erstellung eines Datensatzes und seiner Veröffentlichung, desto größer die Chance, dass die Weiterverwendung durch Dritte dadurch eingeschränkt wird. Welche Periode sinnvoll ist, hängt stark vom jeweiligen Datensatz und unterschiedlichen Nutzungsarten ab. Für historische Betrachtungen ist die Aktualität sicher weniger kritisch. Die Bereitstellung von Sensordaten

---

<sup>16</sup> Eine in der Formulierung abweichende Definition findet sich im Dokument „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government des IT-Planungsrats (2012: S. 2): „Bereitstellung von Daten der öffentlichen Hand zur Nutzung, insbesondere durch Weiterverwendung und Weiterverbreitung („Open Data“). Ausgenommen hiervon sind rechtlich besonders geschützte Daten. Die Bereitstellung von Daten ist für alle drei Teilbereiche von Open Government wichtig“.

für die Verwendung in Anwendungen der Verkehrslenkung ist dagegen sehr stark abhängig von einer unmittelbaren Bereitstellung.

*Leichter Zugang:* Vor der Weiterverwendung von Daten steht der Zugang zu diesen. Gestaltet sich dieser unnötig aufwändig, so wird dies als eine Hinderung der Nutzung verstanden. Hemmnisse können dabei technischer Art sein (zum Beispiel Bereitstellung unterschiedlicher Jahrgänge eines Datensatzes in verschiedenen Formaten). Sie können auch organisatorischer Natur sein, wie etwa die Notwendigkeit für Nutzer sich vor Zugriff auf die Daten zu registrieren. Ebenfalls hinderlich für den Zugang können rechtliche Vorgaben zum Beispiel in Form von nicht-offenen Lizenzen sein.

*Maschineninterpretierbarkeit:* Die IT-basierte Weiterverwendung erlaubt es die Möglichkeiten von Open Data sinnvoll zu nutzen. Erst die Maschineninterpretierbarkeit setzt die Entwickler von Softwareanwendungen in die Lage offene Verwaltungsdaten in größerem Stil einzufügen. Um den Grad der Interpretierbarkeit durch Maschinen zu erhöhen ist eine möglichst einheitliche Beschreibung der Daten notwendige Voraussetzung. Ebenso ist es angebracht konsistente Terminologien und identische Formate einzusetzen. Mit dem Kriterium der Maschineninterpretierbarkeit wird „eine Aussage darüber [getroffen], inwieweit der Datensatz von Software interpretierbar und weiterverarbeitbar ist“ (Klessmann u. a., 2012a: S. 391f.).

*Diskriminierungsfreiheit:* Dieses Kriterium spielt unter anderem eine Rolle, wenn es darum geht den Zugang zu Daten möglichst einfach zu gestalten (siehe oben). Beim Zugang zu offenen Verwaltungsdaten soll es keine Rolle spielen, welche Person wie lange und aus welchem Grund einen Datensatz weiterverwenden will. Eine diskriminierende Wirkung können beispielsweise die Beschränkung der Weiterverwendung auf bestimmte Personengruppen, Registrierungsanforderungen oder unnötig enge Vorgaben bezüglich einzusetzender Software haben.

*Verwendung offener Standards:* Mit diesem Kriterium soll sichergestellt werden, dass veröffentlichte Daten mit verschiedenen Softwareanwendungen geöffnet, bearbeitet, gespeichert und weiterverbreitet werden können. Entsprechende Formate sind auf eine Art und Weise entwickelt und dokumentiert worden, die es Softwareherstellern ermöglicht diese Dateiformate in eigenen Anwendungen zu verwenden.

*Lizenzierung:* Die Verwendung einer offenen Lizenz für die Weiterverwendung von Verwaltungsdaten ist ein entscheidendes Kriterium zur Beurteilung, ob ein Datensatz

als offen bezeichnet werden kann. Wird eine einschränkende Lizenz eingesetzt erschwert oder verhindert diese die Nutzung der Datensätze durch Dritte. Eine Lizenz beziehungsweise Nutzungsbedingungen<sup>17</sup> sollten klar erkennbar einem Datensatz zugeordnet werden und die Nutzung erlauben. Nutzungsbedingungen sind unabhängig von etwaigen Entgeltregelungen.

*Dauerhaftigkeit:* Digital vorliegende Daten können von ihren Bereitstellern vergleichsweise einfach überarbeitet werden. Werden solche Überarbeitungen nicht kommuniziert, so ist eine dauerhafte Nutzung wesentlich erschwert. Als offen verstandene Daten sollten daher dauerhaft zugreifbar sein. Überarbeitungen gleich welcher Art sollten auf geeignete Weise transparent für Außenstehende gestaltet werden. Methoden der Versionierung und Archivierung von Inhalten sind geeignet hier Hilfestellung zu bieten.

*Nutzungskosten:* Müssen Datennutzer für Daten der Verwaltung Entgelte entrichten, so schränkt dies den Nutzerkreis und die Anwendungsmöglichkeiten ein. Anstelle des Kostenbegriffs, der eine betriebswirtschaftliche Größe darstellt, wird im Rahmen der deutschen Open-Government-Diskussion der Überbegriff Geldleistungspflichten verwendet, der die Entrichtung sowohl von privatrechtlichen Entgelten als auch von öffentlich-rechtlichen Gebühren für die Datennutzung umfasst (Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government des IT-Planungsrats, 2012: S. 5).

In der praktischen Anwendung erweisen sich diese genannten Kriterien als teilweise schwer bestimm- und anwendbar. Verwaltungsdaten, die als offene Daten bereitgestellt werden, sollen von Dritten möglichst einfach weiterverwendet werden können. Alle genannten Kriterien haben hierauf Einfluss, einige jedoch stärker als andere. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die drei Kriterien Maschineninterpretierbarkeit, Lizenzierung und der Nutzungskosten. Diese drei Merkmale sollten vorrangig von einem Datensatz erfüllt werden, damit dieser als offen eingestuft werden kann. Erst ein gewisser Grad an Maschineninterpretierbarkeit erlaubt die automatisierte Verarbeitung mit vergleichsweise geringem Aufwand. Sind die Nutzungsbestimmungen nicht so formuliert, dass sie sowohl nicht-kommerzielle als auch kommerzielle Weiterverwendung einfach verständlich erlauben, sind im Einzelfall

---

<sup>17</sup> Welcher von den Begriffen Lizenz und Nutzungsbedingungen Verwendung finden soll richtet sich nach dem zugrunde liegenden Rechtsregime: Im privatrechtlichen Kontext sollte der Begriff Lizenz angewandt, im öffentlich-rechtlichen Kontext sollte der Begriff Nutzungsbedingungen verwendet werden.

aufwendige Verhandlungen zwischen Datenbereinsteller und -nutzer mit unklarem Ausgang notwendig.<sup>18</sup> Jede geldleistungspflichtige Weiterverwendung eines Datensatzes schränkt den Kreis der potentiellen Nutzer entsprechend ein. Gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Effekte werden in geringerem Maße realisiert.

Generell gilt, dass es sich bei offenen Daten beziehungsweise offenen Verwaltungsdaten weniger um einen fest definierbaren, einheitlichen Zustand handelt als vielmehr um einen Prozess hin zu größerer Offenheit einzelner Organisationen durch die Erleichterung der Weiterverwendbarkeit ihrer Datensätze. Eine Konsequenz daraus ist, dass offene Daten unterschiedlich weit geöffnet sein können. Es handelt sich um ein Spektrum von Offenheit. Von der Erfüllung der drei Kriterien Maschineninterpretierbarkeit, Lizenzierung und Nutzungskosten bis hin zur Erfüllung möglichst vieler Kriterien. Gleichzeitig verfügen Datensätze oder Informationen, die noch nicht als offen bezeichnet werden können, über das Potential, durch geeignete Veränderungen als offene Daten bereitgestellt zu werden. Die notwendigen Änderungen können unterschiedlich viel Aufwand verursachen.

Unabhängig von der mehr oder weniger genauen Einordnung einzelner Datensätze als offen oder noch nicht offen besteht die grundsätzliche Botschaft des Ansatzes offener Daten jedoch darin, dass er eine Änderung der Haltung der öffentlichen Stellen voraussetzt. Ziel ist es von der Bereitstellung im Einzelfall und auf Nachfragen Dritter hin zur pro-aktiven Zurverfügungstellung von möglichst einfach weiterverwendbaren Daten als Normalfall und der Zurückhaltung einzelner Datensätze nur in begründeten Ausnahmen zu gelangen – immer vorausgesetzt, dass keine Datenschutzbestimmungen oder andere Einschränkungen vorliegen.

Wie jedes Konzept zur organisatorischen Veränderung verfügt auch der Ansatz offener Daten über spezifische Stärken und Schwächen. Die Stärken und Schwächen werden in [Kapitel 6.2.3](#) beschrieben. Zuvor erfolgt im nächsten Kapitel eine Abgrenzung des Begriffs offener Verwaltungsdaten (Open Government Data) zu verwandten Begriffen der Public Sector Information (Informationen öffentlicher Stellen) und Informationsfreiheit.

---

<sup>18</sup> Zu den Schwierigkeiten bei der Einschränkung einer Weiterverwendung eines Datensatzes auf die rein nicht-kommerzielle Nutzung siehe Klimpel (2012).

## 6.2.2 Open Government Data, Public Sector Information und Informationsfreiheit

Bemühungen um eine größere Transparenz von Abläufen und Entscheidungen im öffentlichen Sektor bestehen nicht erst seit dem Aufkommen offener Verwaltungsdaten. Ansätze zur Verbesserung der Einsicht in Verwaltungsunterlagen besitzen in einzelnen Nationen bereits eine sehr lange Tradition. Im Folgenden werden diese verwandten Ansätze skizziert und voneinander abgegrenzt. (siehe hierzu auch [Tabelle 6](#)).

Sowohl zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors als auch zur Bereitstellung von Dokumenten aus Politik und Verwaltung auf Nachfrage finden sich auf nationalstaatlicher und auf EU-Ebene normative Vorschriften.<sup>19</sup>

Die Gesetzgebung zur Informationsfreiheit beruht auf der Annahme, dass Dokumente aus Politik und Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern eines Landes zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn diese sich dafür interessieren und dies nicht schützenswerten Interessen entgegensteht. In entsprechenden Informationsfreiheitsgesetzen ist das Recht verbrieft öffentliche Stellen per Anfrage aufzufordern Informationen zu bestimmten Vorgängen oder Beschlüssen zur Verfügung zu stellen (Kubicek, 2008: S. 9).

Abgesehen von einer Liste möglicher Ausnahmen sind öffentliche Stellen über die Normen zur Informationsfreiheit gehalten, die angefragten Dokumente den Antragstellern bereit zu stellen. Die jeweilige öffentliche Stelle kann Gebühren für die Verfügbarmachung erheben, um ihre entstandenen Kosten zu decken.

Der zweite, bereits seit längerem existierende Ansatz besteht in der Vereinfachung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Im Gegensatz zur eher demokratie-theoretisch motivierten Gesetzgebung zur Informationsfreiheit werden mit Vorschriften zur Weiterverwendung Ziele der Wirtschaftsförderung durch Datenbereitstellung in den Mittelpunkt gestellt. Dies beruht auf der Prämisse, Daten der öffentlichen Verwaltung würden von internem Nutzen sein, aber zusätzlich durch die

<sup>19</sup> In der EU wird der erste Aspekt in der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors vorgegeben (Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, 2013). Entsprechend finden sich in EU-Mitgliedsstaaten nationale Regelungen zur Umsetzung der EU-Direktive (bbspw. in Deutschland: IWG, 2006). Im Frühjahr 2013 hat die EU eine aktualisierte Version der EU-Direktive verabschiedet, diese ist bis Mitte 2015 in nationales Recht der Mitgliedsstaaten umzusetzen. Normen zur Informationsfreiheit existieren unter anderem für die EU-Kommission (Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, 2001) und viele der EU-Staaten (u. a. IFG, 2013; Parliament of the United Kingdom, 2005).

Weiterverwendung eine Wertsteigerung erfahren. Diese Annahme ist mittlerweile durch verschiedene Untersuchungen zum volkswirtschaftlichen Gewicht von Daten des öffentlichen Sektors unterstrichen worden (Dekkers u. a., 2006; Fornefeld u. a., 2009; Pollock, 2009).

**Tabelle 6** Abgrenzung der Begriffe Open Government Data (Offene Verwaltungsdaten), Public Sector Information, Informationsfreiheit anhand verschiedener Kategorien (Klessmann, Barnickel, 2012: S. 133).

	OPEN GOVERNMENT DATA (OFFENE VERWALTUNGSDATEN)	PUBLIC SECTOR INFORMATION	INFORMATIONSFREIHEIT
<b>ZIELE</b> in absteigender Bedeutung	Transparenz, zivilgesellschaftliches Engagement, Wirtschaftsförderung, Effizienz	Wirtschaftsförderung, Transparenz	Transparenz
<b>BEREITSTELLUNG</b>	Pro-aktiv	Pro-aktiv	Auf Nachfrage
<b>KOSTEN FÜR DIE NUTZER<sup>20</sup></b>	Nach Möglichkeit ohne Kosten	Marginalkosten - Profitmaximierung	Üblicherweise Marginalkosten
<b>UMFANG DER DATENSÄTZE</b>	Große Mengen	Große Mengen	Üblicherweise kleine bis mittlere Mengen
<b>DIGITAL/ANALOG</b>	Digital	Digital	beides
<b>WEITERVERWENDUNG</b>	Ja	Ja	Derzeit häufig nicht vorgesehen
<b>ART DER DATEN</b>	Überwiegend quantitativ	Überwiegend quantitativ	Überwiegend qualitativ

### 6.2.3 Stärken und Schwächen offener Verwaltungsdaten

Der Ansatz der Bereitstellung offener Daten durch öffentliche Stellen und Gebietskörperschaften in Deutschland weist verschiedene Stärken und Schwächen auf. Diese werden in [Tabelle 7](#) übersichtsartig aufgeführt und anschließend erläutert.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vergleiche (Newbery u. a., 2008: S. 11f.)

<sup>21</sup> Die hier aufgeführten Stärken und Schwächen konnten vom Autor auch mehrfach in verschiedenen Fachworkshops mit Vertretern von Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Rahmen der Unterstützung öffentlicher Stellen bei der Erstellung von Open-Data-Strategien festgestellt werden (zum Beispiel (Klessmann u. a., 2012b: S. 7ff.).

**Tabelle 7** Stärken und Schwächen offener Verwaltungsdaten (Klessmann u. a., 2012a: S. 39)

STÄRKEN	SCHWÄCHEN
Vergrößerung staatlicher Transparenz	Völlige Transparenz
Vereinfachung des Zugangs zu Verwaltungsinformationen	Intransparenz durch Transparenz
Verbesserung einer wichtigen Grundlage von Partizipation	Aufwand und Unsicherheiten in Bereitstellung und Verwendung
Bessere Nachvollziehbarkeit von Informationen	Komplexität offener Verwaltungsdaten
Verifizierte (vertrauenswürdige) Quelle	Unsichere Datenqualität
Erleichterung der Aufgaben einzelner Zielgruppen	Verfügbarkeit der Daten
Weiterverbreitung und -verwendung von Verwaltungsdaten	Mangelnde Vergleichbarkeit

### 6.2.3.1 Stärken offener Verwaltungsdaten

#### Vergrößerung staatlicher Transparenz

Wie bereits weiter oben dargestellt, wird vielfach mit dem Begriff der Transparenz die Option für externe Personen verbunden, organisationsinterne Abläufe und darauf basierende Beschlüsse besser nachvollziehen und so besser eine eigene Position entwickeln zu können (Florini, 2007: S. 5; Piotrowski, Van Ryzin, 2007: S. 308). Dieses weitreichende Verständnis des Begriffs kann auch auf die öffentliche Verwaltung angewendet werden.

Die Veröffentlichung bislang verwaltungsinterner Datensätze versetzt Dritte in die Lage besser zu verstehen, wie es zum Beispiel zu einer bestimmten Entscheidung gekommen ist. Eine Veröffentlichung von zum Beispiel Tabellen im PDF-Format würde die Weiterverarbeitung durch Dritte unnötig erschweren. Erst die Bereitstellung in einfacher zu verarbeitenden Formaten unterstützt externe Personen und Organisationen dabei für sie relevante Arbeiten mit den jeweiligen Daten mit geringerem Aufwand vorzunehmen.

Relly, Sabharwal (2009: S. 149) legen in ihrer Betrachtung eine positive Abhängigkeit von einer vergrößerten Transparenz und den Verwaltungsvorgängen sowie dem qualitativen Niveau der Entscheidungen innerhalb des öffentlichen Sektors nahe. Folgt man dieser Perspektive kann man annehmen, dass die Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten ebenfalls förderliche Auswirkungen auf öffentliche Stellen und ihre Handelnden bewirken dürfte.

Zur Erreichung eines übergeordneten Leitbildes von Open Government ist die Vergrößerung der Transparenz im öffentlichen Sektor notwendig. Dafür bedarf es der Kooperation unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure. Die Akteure des Staats können ihren Teil dazu dadurch beitragen, dass sie Daten und Informationen in größerem Umfang bereitstellen (Bundesministerium des Innern, 2010: S. 24f.).

### **Erleichterte Bürgerbeteiligung**

Ein verbesserter Zugang zu mehr Daten und Informationen kann Bürgerinnen und Bürger sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in der Teilhabe an politisch-administrativen Prozessen unterstützen. (Schmidt, 2008: S. 236). Dabei dürfte die reine Veröffentlichung von Datensätzen nicht ohne weiteres Zutun zu einem Anstieg der Beteiligung in großem Stil führen. Dies legen unterschiedliche Analysen von Beteiligungsverfahren des öffentlichen Sektors nahe. (Holtkamp, 2006: S. 201; Kubicek, 2007: S. 4f.; Welch, 2012: S. 108f.). Die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten kann lediglich ein Baustein für mehr Beteiligung durch Bürgerinnen und Bürger darstellen.

### **Weiterverbreitung und -verwendung**

Wirtschaftsförderung bedient sich verschiedener Mittel um Unternehmen bei ihren Tätigkeiten zu unterstützen. Ein klassischer Weg ist die Vergabe von finanziellen Subventionen. Angesichts teilweise dramatischer Haushaltssituationen in unterschiedlichen Gebietskörperschaften sind ergänzende Maßnahmen zur Förderung von großem Interesse. Die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten bietet öffentlichen Stellen die Möglichkeit Wirtschaftsunternehmen mit einer Form von Sachmitteln zu fördern.

Daten und Informationen des öffentlichen Sektors können von Firmen genutzt werden, um ihr unternehmerisches Handeln zu verbessern oder gar neue Konzepte für ihr Handeln zu erarbeiten. Ein Unternehmen, das in der Immobilienwirtschaft tätig ist,

könnte von detaillierten Datensätzen zur örtlichen Infrastruktur profitieren, da diese in der Kalkulationen der Immobilienpreise Aufwertungen begründen lassen.

Verschiedene ökonomische Analysen legen nahe, dass Volkswirtschaften von der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten profitieren, wenn diese zu Grenzkostenpreisen erfolgen (Newbery u. a., 2008: S. 2). Werden die Daten auf elektronischem Wege zur Verfügung gestellt gehen die Grenzkosten gegen Null. Um die Durchschnittskosten, die bei der Erstellung von Datensätzen entstehen wirklich abzudecken, wäre eine sehr hohe Bepreisung erforderlich. Dies würde zur Abnahme der Datennutzung und in Folge zu insgesamt gedämpften Effekten auf die nationale oder EU-weite Ökonomie führen. Aus diesem Grund erscheint eine möglichst unentgeltliche Datenbereitstellung angezeigt (Newbery u. a., 2008: S. 123f.). Grundlegende Datensätze sollten daher nicht zu maximalen Preisen, sondern kostendeckend offeriert werden (Office of Fair Trading, 2006: S. 134).

Der Fall des Bundesamts für Eich- und Vermessungswesen (BEV) des Landes Österreich weist auf, in welche Richtung eine Bepreisung zu Grenzkosten führen kann. Das BEV hat in der Veröffentlichung seiner Geodaten sein System der Bepreisung verändert. Statt die durchschnittlichen Kosten zu veranschlagen wird seit dem Jahr 2006 nach Grenzkostenpreisen kalkuliert. Diese Umstellung hatte eine Senkung der Datenpreise von bis zu 97 Prozent zur Folge. Parallel entwickelte sich die Nachfrage nach den Daten rasant, in Einzelfällen um bis zu 7000 Prozent. Für das BEV hat sich hieraus für seinen Umsatz ein Null-Summen-Spiel ergeben, bei jedoch deutlich erhöhter Weiterverwendung der Daten. Die Nachfrageerhöhung ist zu einem großen Teil auf KMU zurückzuführen (Fornefeld u. a., 2009: S. 30).

### **Größere Produktivität in der Verwaltung**

Die Aufgaben öffentlicher Stellen in Deutschland sind sehr vielfältig. Ein großer Teil der Aufgaben kann dabei als wissensintensiv bezeichnet werden. Beispiele hierfür sind die Konzeption von Strategien zur Stadtentwicklung oder die Vorbereitung von Gesetzesinitiativen im Bereich der Biotechnologie. Meist erfordern solche Arbeiten die Konsolidierung, Verarbeitung und Auswertung vielfältiger Datenquellen. Dabei gilt für Einrichtungen des öffentlichen Sektors genau wie für großen Organisationen der Wirtschaft, dass der Überblick über die bereits in der vorhandenen Daten und Informationen verbesserungsfähig ist.

Kataloge mit Metainformationen zu in der jeweiligen Organisation vorhandenen Daten können hilfreich für die eigene Belegschaft in der Erledigung wissensintensiver Aufgaben sein. Im Ergebnis kann eine solche Übersicht helfen, die Qualität der Arbeit zu verbessern. (Glock, Broens, 2008: S. 274). Entsprechend kann auch ein Open-Government-Data-Portal ein Element eines strategischen Informationsmanagements in öffentlichen Stellen sein. Der einheitliche Zugang zu einer Vielzahl an Datensätzen sowie gut auffindbare Informationen zu den Daten (wie Kontaktdaten des jeweiligen Datenbereitstellers) vereinfachen die Nutzung und Weiterverwendung offener Verwaltungsdaten auch zwischen den Einrichtungen des öffentlichen Sektors selbst.<sup>22</sup>

### **Verifizierte Quelle**

Der Aufbau eines Internetportals mit offenen Verwaltungsdaten kann dazu beitragen die Qualität einzelner Datensätze zu verbessern. Technische Mechanismen, welche Feedbackschleifen zwischen Datennutzern und –bereitstellern befördern oder auch die direkte Überarbeitung von Datensätzen unterstützen, können hier hilfreich sein. Solche Verfahren der Zusammenarbeit erfordern jedoch die Einbettung in ein größeres organisatorisch-strategisches Konzept, um erfolgreich genutzt zu werden. Die Nutzer von Daten erhalten mit offenen Verwaltungsdaten Zugang zu mehr Daten aus verhältnismäßig zuverlässigen Datenquellen. Bei den Datenbereitstellern handelt es sich vielfach um Stellen mit ausgiebigem Domänenwissen.

#### **6.2.3.2 Schwächen offener Verwaltungsdaten**

### **Völlige Transparenz**

Wie bereits in [Kapitel 6.1](#) erwähnt, ist das Verhältnis von Transparenz zu Intransparenz einem stetigen gesellschaftlichen Aushandlungsprozess unterworfen. Mit dem Aufkommen des Open-Data-Ansatzes und seiner Anwendung im öffentlichen Sektor stellen sich beteiligte Personen die Frage, wie viel Transparenz für die Gesellschaft und die öffentliche Verwaltung sinnvoll ist (Hill, 2012a: S. 230). Da die Reaktion auf diese Frage abhängig ist von der jeweiligen Perspektive der Beobachter, fallen die Antworten

---

<sup>22</sup> Auf dem Datenportal des Landes Berlin (<http://daten.berlin.de>) ist zum Beispiel zu jedem Datensatz in den Metadaten der E-Mail-Kontakt angegeben.

verschieden aus (Jansen, 2010: S. 26). Da sich Open Government Data auf die Bereitstellung von Daten aus Politik und Verwaltung bezieht, besteht gerade auf Seite öffentlicher datenhaltender Stellen die Sorge vor einer absoluten Transparenz, welche bei Behörden zu einer gläsernen Verwaltung und im Bereich der Politik zu gläsernen Abgeordneten führen könnte. Trotz der Begrenzung des Ansatzes offener Verwaltungsdaten auf Datensätze, die nicht Vorgaben des Datenschutzes und der nationalen Sicherheit unterliegen bleibt die Abwägung und gesellschaftliche Diskussion über den Umfang einer Öffnung notwendig.

### **Intransparenz durch Transparenz**

Die Anzahl an zugänglichen Informationen nimmt in der Wissensgesellschaft immer weiter zu. Parallel dazu wird es für viele immer schwieriger für sie notwendige Informationen zu identifizieren. Es entsteht ein Gefühl der Überforderung angesichts der Menge an Information. Die Fülle an Informationen und ein Fehlen von Informationen können gleichzeitig auftreten (Gerring, Thacker, 2004: S. 316f.; Lessig, 2009). Die Veröffentlichung von weiteren Daten der Verwaltung kann zu diesem Widerspruch beitragen, gerade wenn diese unaufbereitet bereitgestellt werden.

Dieser Widerspruch kann sicher nicht aufgelöst werden. Verschiedene Schritte können jedoch sicher dazu beitragen die gegensätzlichen Entwicklungen besser zu adressieren. Aus dem Bereich offener Verwaltungsdaten bieten sich einige Vorgehensweisen an, die hier hilfreich sein können. Technische Lösungen bieten die Möglichkeit Datensätze in einem Katalog zu verzeichnen. Diesen können Anwender über eine einheitliche Oberfläche oder auch mit Hilfe einer programmatischen Schnittstelle nutzen.

### **Aufwand und Unsicherheiten in Bereitstellung und Verwendung**

Die Veröffentlichung und Nutzung von offenen Daten der Verwaltung kann Aufwände und Unsicherheiten erzeugen. In der Bereitstellung sind eventuell verschiedene Arbeiten notwendig. Datensätze müssen vielleicht vor der Veröffentlichung überarbeitet und in zusätzliche Formate überführt werden. Es ist häufig erforderlich Daten besser zu beschreiben und im laufenden Betrieb einmal veröffentlichte Datensätze auf dem neuesten Stand zu halten. Die anfallenden Aufwände schwanken sicher stark und sind

vom Einzelfall abhängig. Dabei spielen die Voraussetzungen in der jeweiligen veröffentlichenden Stelle genauso eine Rolle wie mögliche Vorgaben eines zentralen Open-Data-Portals, über welches die Veröffentlichung erfolgen soll.

Auf der anderen Seite erzeugt die Nutzung beziehungsweise Weiterverwendung dieser Daten Verunsicherung. Fragen zu den erlaubten Möglichkeiten der Weiterverwendung stellen sich ebenso wie Fragen zu den technischen Formaten oder den Inhalten von Datensätzen. In der Bereitstellung über ein Open-Data-Portal ergibt sich die Chance diese Unsicherheiten zu adressieren. Es werden Erklärungen zu den rechtlichen Bestimmungen der Nutzung getroffen. Zu jedem Dateneintrag werden fachliche Kontaktdaten oder technische Nutzungshinweise etwa zum verwendeten Metadatenschema veröffentlicht.

### **Komplexität offener Verwaltungsdaten**

Fachdaten, die weder zu übersichtlichen Grafiken aufbereitet wurden oder mit entsprechenden Erläuterungen versehen sind, sind nicht immer für externe Akteure einfach zu verstehen. Da mit offenen Verwaltungsdaten auch Laien erreicht werden sollen stellt die Komplexität mancher Datensätze eine Herausforderung dar. Je nach Vorwissen und Bildungsstand besitzen verschiedene Gruppen auch variierende Voraussetzungen zum Umgang mit Verwaltungsdaten. Eher bildungsferne Personengruppen stehen in der Weiterverwendung von Rohdaten vor vergleichsweise größeren Herausforderungen als im Gebrauch von Verwaltungsdaten, die aufbereitet bereitgestellt werden.

Schritte zur Reduktion der Komplexität einzelner Datensätze können die verständliche Beschreibung der Daten sowie Anleitungen zur Weiterverwendung sein. Die Bereitstellung von aufbereiteten Daten wird auch weiterhin eine Aufgabe öffentlicher Stellen bleiben, um unterschiedliche Zielgruppen und ihre Bedürfnisse anzusprechen. Auf lange Sicht ist der Umgang mit Daten auch ein immer wichtigeres Bildungsthema, um sowohl Bereitstellung als auch Umgang mit Daten auf eine solidere Basis zu stellen.

### **Unsichere Datenqualität**

Mit der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten geht üblicherweise kein Versprechen einer bestimmten, dauerhaften Qualität dieser Daten einher. Für Nutzer dieser Daten,

die beispielsweise Softwareanwendungen oder regelmäßige Auswertungen auf bestimmten Datensätzen basieren wollen, kann dies ein wichtiges Problem darstellen. Die Qualität von Daten wird üblicherweise entlang von vier Kategorien in den Informationswissenschaften diskutiert: Genauigkeit, Vollständigkeit, Konsistenz und Aktualität (Batini u. a., 2009: S. 6ff.). Erst mit einem bestimmten Qualitätsniveau werden die Nutzer von Daten diese dauerhaft weiterverwenden. Die Veröffentlichung von bislang nur intern verfügbaren Daten als offene Verwaltungsdaten führt in dieser Hinsicht zu höheren Ansprüchen durch Außenstehende. Im Bereich der kostenpflichtig weitergegebenen Daten sind Übereinkünfte zur Beschaffenheit der Datensätze üblich. Ähnliche Vereinbarungen sind im Bereich Open Government Data bislang nicht üblich. Für die Nachfrageseite bedeutet diese Situation größere Unbestimmtheit in Bezug auf das Qualitätsniveau der Daten. Ohne normative Vorgaben, in denen Regelungen für die Qualität von Fachdaten getroffen werden, wird das Niveau der Daten von den eigenen Bedürfnissen der Datenbereitsteller an diesen Daten abhängen. Ändern sich die Anforderungen der Bereitsteller, wandelt sich auch die Datenqualität.

### **Verfügbarkeit der Daten**

Stellen Fachbehörden oder Gebietskörperschaften Daten als offene Verwaltungsdaten bereit, stellt sich für Datennutzer mitunter die Frage, wie dauerhaft einzelne Datensätze verfügbar sein werden. Dabei geht es zum einen darum, wie dauerhaft die Daten als solche organisatorisch bereitgestellt werden und zum anderen um die technische Infrastruktur, auf der Daten zur Verfügung gestellt werden. Für Außenstehende ist es unter Umständen schwer nachvollziehbar, wie dauerhaft einzelne Datenangebote angelegt sind. In einzelnen Fachdomänen existieren normative Vorgaben zur Bereitstellung von Fachdaten, wo von man mit einiger Sicherheit ableiten kann, dass diese Daten auch mittel- bis langfristig bereitstehen werden. In vielen Fachdomänen ist die Veröffentlichung von Daten jedoch nach wie vor eine freiwillige Angelegenheit. Hier ist der Zugriff auf einzelne Daten letztendlich stark vom Engagement einzelner Stellen oder sogar Personen abhängig.

Rund um die Implementierung technischer Infrastruktur zur Veröffentlichung von offenen Verwaltungsdaten, sei es einzelnen Open-Data-Portalen oder einer nationalen

Dateninfrastruktur<sup>23</sup> können gewissen Verpflichtungen für involvierte Bereitsteller vereinbart werden. So wird die Verfügbarkeit dort verzeichneter Daten für beide Seiten besser planbar. Mit den entsprechenden Vorgaben kann auch der qualitative Umfang der Verfügbarkeit festgelegt werden.

### **Mangelnde Vergleichbarkeit**

Werden Fachdaten von verschiedenen Einrichtungen und Gebietskörperschaften zu gleichen Themen bereitgestellt, fällt eher auf, dass es Abweichungen in Struktur und Beschreibung dieser Daten gibt. Durch offene Verwaltungsdaten wird die Heterogenität gleicher Datensätze offensichtlich. Auf Dauer sind weitere Anstrengungen notwendig, um Metainformationen und inhaltliche Strukturen anzugleichen oder besser ineinander zu überführen.

Obwohl nach Ansicht einiger Akteursgruppen der Ansatz offener Verwaltungsdaten einige Schwächen beziehungsweise Risiken mit sich bringt, dürften seine Stärken in Bezug auf Vergrößerung der Transparenz in Verwaltung und Politik sowie der Förderung der wirtschaftlichen Weiterverwendung<sup>24</sup> überwiegen. Zu den aufgezeigten Schwächen lassen sich wie ebenfalls dargestellt Lösungen entwickeln.

Das Verständnis von Fachbehörden und Gebietskörperschaften in Bezug auf den Umgang mit Daten und Informationen dürfte allerdings die größte Schwierigkeit darstellen. Hierzu bedarf es einer fast fundamentalen Umkehr von einer Denkweise und Handlungsorientierung, welche von Geheimhaltung ausgeht und die Bereitstellung von Daten als begründete Ausnahme versteht, hin zu einer grundsätzlichen Veröffentlichung und der Geheimhaltung als Sonderfall. Dieser Paradigmenwechsel stellt ein langfristiges Vorhaben für Politik und Verwaltung dar (Internet & Gesellschaft Co:llaboratory, 2010: S. 54f.). Die Öffnung für Expertise bezüglich der Öffnung von Verwaltungsdaten innerhalb der Gesellschaft kann ein wichtiger Schritt zur Realisierung der Potentiale dieses Ansatzes sein. Besonders Akteure aus der Zivilgesellschaft, aber auch

<sup>23</sup> Zum Ansatz einer Nationalen Open Data Infrastruktur siehe von Lucke (2014a).

<sup>24</sup> In verschiedenen Untersuchungen wurde in den letzten Jahren das ökonomische Potential analysiert. In einer wegweisenden Metastudie wird von einem möglichen Gesamtvolumen von bis zu 40 Mrd. Euro für die EU-27 ausgegangen (Vickery, 2011: S. 3). Auf dieser Grundlage erwartet die EU-Kommission mit der Realisierung der strategischen Ziele von Open Data eine positive jährliche Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der EU in dieser Höhe (Europäische Kommission, 2011a, 2011b). Die genannte Summe ist jedoch als Approximation aufzufassen, bis weitere Untersuchungen von verschiedenen Autoren die Aussagen bekräftigen.

aus Wissenschaft und Wirtschaft verfügen teilweise über ausgeprägte Erfahrungen zu Open Government Data. Als spätere potentielle Nutzungsgruppen geöffneter Verwaltungsdaten, neben öffentlichen Stellen selbst, erscheint es ohnehin sinnvoll, deren Perspektive nicht nur einzubeziehen, sondern sie selbst aktiv einbringen zu lassen. Wie ein solcher Prozess vonstattengehen kann, ist ein wichtiger Teil des Erkenntnisinteresses dieser Untersuchung. Am Beispiel des Berliner Open-Data-Prozesses werden Prinzipien der Zusammenarbeit analysiert. Die forschungsleitende Fragestellung wird im folgenden Kapitel vorgestellt.

## 7 FALLSTUDIE BERLINER OPEN DATA PROZESS

In diesem Kapitel der Untersuchung erfolgt die Betrachtung der Fallstudie Berliner Open-Data-Prozess. Speziell wird hierbei das Aktionsbündnis Berlin Open Data (ABOD) untersucht. Zu Beginn dieses empirischen Teils werden relevante Entwicklungen in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten vorgestellt, die auf die Entwicklung in Berlin Einfluss hatten und haben. Dabei werden sowohl internationale, nationale als auch Veränderungen in anderen Bundesländern beschrieben. Daran schließt sich die Betrachtung der Rahmenbedingungen im Land Berlin selbst an. Diese umfasst eine Betrachtung genereller Umstände in Berlin, um die Spezifika des Untersuchungsraums darzustellen, und eine Erläuterung der Entwicklungen mit Bezug zur Bereitstellung von Verwaltungsdaten, speziell der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten. Die relevanten Akteure des ABOD mit ihren Zielen und Eigenheiten werden dann im folgenden Kapitel u. a. auf Grundlage der Akteursbefragungen beschrieben. Die Darstellung der Erfahrungen der Akteure gibt die Auswertung der Akteursbefragungen im Hinblick auf ihre Erfahrungen mit der kooperativen Governance wieder. Diese werden zusammenfassend präsentiert.

### 7.1 Aktuelle Entwicklungen in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten

Die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten wurde in Berlin zwar relativ frühzeitig angegangen. Es gab jedoch gerade im Ausland bereits wesentlich früher Vorreiter und relevante Entwicklungen, welche die Aktivitäten in Berlin beeinflusst haben. Einige dieser Aktivitäten im angelsächsischen Raum, auf europäischer Ebene und innerhalb von Deutschland werden im Folgenden dargestellt.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> In diesem Kapitel wurden grundsätzlich überarbeitete Auszüge aus der vorhergehenden Veröffentlichung Barnickel u. a. (2012) verwendet. Dort war der Autor unter anderem für die Kapitel 2.2.1 „Situation in Deutschland“ und 2.2.3 „Internationale Beispiele für die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten“ zuständig, aus denen diese Auszüge stammen.

## Internationale Beispiele

Begonnen hat die aktuelle Entwicklung zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten im angelsächsischen Sprachraum. Erste Open-Government-Data-Aktivitäten fanden auf kommunaler Ebene unter anderem in Washington DC (Macmillan u. a., 2010: S. 17f.) und San Francisco (Johnson, 2009) statt. In der US-Bundeshauptstadt wurde beispielsweise 2008 einer der ersten Anwendungswettbewerbe „Apps for Democracy“ vom damaligen Chief Technology Officer des District of Columbia und späteren Chief Information Officer der US-Bundesregierung, Vivek Kundra, verantwortet (Censer, 2011; Hill, 2011a: S. 389; von Lucke, 2011b: S. 268). Im Jahr 2009 hat der US-Präsident Barack Obama in seinem ersten Memorandum mehr Transparenz, Beteiligung und Kooperation der Bundesbehörden veranlasst (The White House, 2009b). Ausgehend von dieser Bekanntmachung wurde eine politisch-administrative Direktive entwickelt, in der Vorgaben zur verbesserten Bereitstellung von Verwaltungsinformationen bekannt gegeben wurden. Dies umfasste unter anderem Vorgaben dazu, wie und in welchem Umfang Daten von den einzelnen Ministerien möglichst bereitgestellt werden sollen. Ferner soll jede Bundesbehörde ihre Schritte zu mehr Open Government Data in einem Plan darlegen und veröffentlichen. Dazu zählt auch die Darstellung einer Vertiefung von Kooperationen mit anderen Verwaltungseinrichtungen und nicht-staatlichen Organisationen (The White House, 2009a).

Für den einfacheren Zugriff auf die dezentral bereitgestellten Datensätze der einzelnen Bundeseinrichtungen wurde im Auftrag der US-Regierung im Jahr 2009 damit begonnen, das zentrale Internetportal [data.gov](http://data.gov) aufzubauen. In diesem Verzeichnis werden gleichartig strukturierte Metainformationen zu den einzelnen Behördendatensätzen bereitgehalten (Office of Management and Budget, 2010: S. 26f.). Datennutzer können diese durchsuchen und so über eine einheitliche Oberfläche vergleichsweise einfach auf die verteilt liegenden eigentlichen Datensätze der teilnehmenden öffentlichen Stellen zugreifen. Rund um die Datensätze aus verschiedenen Fachdomänen wird die Entstehung von Fachnetzwerken gefördert. So werden zum Beispiel unter [health-data.gov](http://health-data.gov) Datensätze mit Bezug zum Gesundheitssektor gebündelt bereitgestellt und spezifische Kommunikationskanäle für Experten und Interessierte im Bereich Gesundheitswesen angeboten (The White House, 2011: S. 17).

Beinahe zeitgleich wurde der Ansatz offener Verwaltungsdaten in Großbritannien vom damaligen Premierminister Gordon Brown aufgegriffen und eine nationale Entwicklung zu offenen Daten initiiert. Ein wichtiger Baustein dieser Initiative ist ein entsprechendes Datenportal (UK Cabinet Office, 2010).

Vor dem Start des britischen Datenportals wurde in dem Forschungsvorhaben AKTive PSI untersucht, inwieweit Ansätze des Semantic Web<sup>26</sup> geeignet sind auch im öffentlichen Sektor zur Anwendung zu kommen (Shadbolt u. a., 2011: S. 866). Auf dieser Grundlage konnte die Planung für einen einheitlichen Zugang zu Daten öffentlicher Stellen in Großbritannien beginnen.

Mittlerweile werden über das britische Datenportal mehrere tausend Datensätze zur Verfügung gestellt. Um die Veröffentlichung in einem ersten Schritt möglichst einfach zu gestalten, werden Basisdaten online gestellt. Eine Überführung in möglichst für die Weiterverwendung gut geeignete Formate soll anschließend erfolgen. Daher findet man auf dem Portal überwiegend Datensätze in Microsoft Office Formaten, als kommasparierte Werte (CSV-Format) oder im Format der Extensible Markup Language (XML-Format). Lediglich ein vergleichsweise geringer Anteil der Datensätze ist als Linked Data<sup>27</sup> zugreifbar.

Das britische Datenportal verfügt über semantische und nichtsemantische Funktionen (Shadbolt u. a., 2011: S. 876). Über SPARQL (SPARQL Protocol And RDF Query Language) sind einzelne Daten als Linked Data aufbereitet. Weiter werden Anleitungen zur Erzeugung von Linked Data veröffentlicht. Nicht-semantische Funktionen des Portal sind zum Beispiel die Angebote zur Suche nach Datensätzen, ein Wiki für die Kooperation von öffentlichen Stellen und Akteuren, welche die Daten weiterverwenden wollen sowie ein Katalog mit Ideen und Softwareanwendungen basierend auf offenen Verwaltungsdaten.

---

<sup>26</sup> Unter dem Ausdruck Semantic Web wird eine Vielfalt von Ansätzen zusammengefasst, welche zum Ziel haben das WWW beziehungsweise seine Inhalte besser für Maschinen zu erschließen. Dazu werden Inhalte des WWW auf Basis vereinbarter Grundsätze beschrieben. Diese Metainformationen ermöglichen es Maschinen besser zu verstehen worum es sich bei spezifischen Inhalten handelt. Dieses Vorgehen ist vergleichbar mit einem Katalog einer Bibliothek zur Recherche der verfügbaren Veröffentlichungen. Obwohl Arbeiten am Semantic Web schon seit langem betrieben werden, existieren solche Auszeichnungen mit Metadaten vielfach erst für einzelne Spezialgebiete. Die vollständige Beschreibung aller Inhalte und die darauf basierenden Verknüpfungen vieler verschiedener Inhalte sind ein bedeutendes Forschungsgebiet der Informatik (Auer u. a., 2007; Shadbolt u. a., 2006).

<sup>27</sup> Bei Linked Data handelt es sich um eine Methode Daten zu veröffentlichen und möglichst gezielt mit anderen Datensätzen zu verbinden. Dabei kommen existierende Webstandards wie das Hypertext Transfer Protocol (HTTP) zum Einsatz. Über die Anbindung an Standards zur Beschreibung von Daten gelingt auch die Einbindung von Linked Data in das Semantische Web (Campbell, MacNeill, 2010: S. 4).

Im deutschsprachigen Ausland ist die Stadt Wien eine der Vorreiterinnen in Bezug auf die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten. Die Kommune hat als erste Stadt der deutschsprachigen Länder ein Open-Data-Portal aufgebaut und dieses am 17. Mai 2011 gestartet. Über das kommunale Portal erhalten interessierte Personen Daten aus verschiedenen Verwaltungsbereichen. Die Datensätze sind nach Themen sortiert wie etwa Mobilität, Bevölkerung oder Haushalt. Die Datensätze können meist in verschiedenen technischen Formaten abgerufen werden. Im Oktober 2011 beinhaltete das Portal etwa 70 Datensätze, die mit einer Creative Commons Namensnennung 3.0 Österreich Lizenz ausgezeichnet waren. Diese offene Lizenz lässt die Weiterverwendung der Datensätze zu. Einzige Bedingung ist die Nennung der Quelle der Datensätze.

## EU-Ebene

Die Mitgliedsstaaten und die Kommission der Europäischen Union haben verschiedene Initiativen rund um offene Daten entwickelt. Im Rahmen der EU-Forschungsförderung wurden bereits diverse Projekte zu Fortentwicklung der Thematik aufgesetzt (Open Cities<sup>28</sup>, ENGAGE<sup>29</sup>, LOD2<sup>30</sup>, LAPSI<sup>31</sup>). Weiter wurden unterschiedliche Richtlinien mit Bezug zur Datenbereitstellung und Verwendung überarbeitet. Parallel wurden offene Verwaltungsdaten in verschiedene politische Initiativen aufgenommen:

- in der Deklaration der Minister in Malmö zu Electronic Government wird der Ausbau der Veröffentlichung von Daten aus Politik und Verwaltung angekündigt (EU Presidency, 2009: S. 3);
- ein weiteres Dokument, in dem die verstärkte Bereitstellung offener Verwaltungsdaten proklamiert wird, ist der e-Government-Aktionsplan 2011-2015 der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2010: S. 7f.);

<sup>28</sup> Open Cities – Open Innovation Mechanism in Smart Cities. Projektlaufzeit: 11.2010 – 11.2013. Projektwebseite: <http://opencities.net/>.

<sup>29</sup> ENGAGE – An Infrastructure for Open, Linked Governmental Data Provision towards Research Communities and Citizens. Projektlaufzeit: 6.2011 – 5.2014. Projektwebseite: <http://www.engage-project.eu/> Zugehörige CORDIS-Webseite: [http://cordis.europa.eu/projects/rcn/99708\\_de.html](http://cordis.europa.eu/projects/rcn/99708_de.html).

<sup>30</sup> LOD2 – Creating Knowledge out of Interlinked Data. Projektlaufzeit: 9.2010 – 8.2014. Projektwebseite: <http://lod2.eu/> Zugehörige CORDIS-Webseite: [http://cordis.europa.eu/projects/rcn/95562\\_de.html](http://cordis.europa.eu/projects/rcn/95562_de.html)

<sup>31</sup> LAPSI 1 & 2.0 – The European Thematic Network on Legal Aspects of Public Sector Information. Projektlaufzeit LAPSI 1 & 2.0: 3.2010 – 11.2014. Projektwebseite: <http://www.lapsi-project.eu/>.

- in den Ausführungen zur Digitalen Agenda wird appelliert elektronische Verwaltungsservices zu realisieren, welche Transparenz in Politik und Administration fördern (Spanish EU Presidency, 2010: S. 3);

Ende 2012 hat die Europäische Kommission eine Betaversion ihres eigenen Internetportals<sup>32</sup> für offene Daten der verschiedenen EU-Einrichtungen gestartet. Die Entwicklung eines Datenportals, in dem die Verwaltungsdaten der EU-Mitgliedsländer zusammengeführt und zentral auffindbar sind, steht derzeit noch aus. Theoretische Überlegungen zur Ausgestaltung eines solchen die Mitgliedsstaaten übergreifenden Portals wurden bereits im Jahr 2010 angestellt. Aufbauend auf den nationalen Portalen für Verwaltungsdaten würde das EU-Portal voraussichtlich als zentrale Sammelstelle der dort verzeichneten Daten fungieren. Hierzu würde das EU-Portal Schnittstellen und möglicherweise Transformatoren bieten, mit denen die nationalen Datenbeschreibungen automatisiert überführt und aktuell gehalten werden können (Shadbolt, 2010: S. 6ff.).

Eine der zentralen EU-Richtlinien mit Bedeutung für die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten ist die Re-use of Public Sector Information Richtlinie (PSI-RL). In dieser wird seit 2003 die Weiterverwendung von Verwaltungsdaten geregelt (Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, 2003). Seit 2011 fand eine Überarbeitung der PSI-Richtlinie statt (European Commission, 2011). Im Juni 2013 wurde die neue Version der Richtlinie veröffentlicht. Hierbei werden u. a. auch bislang nicht berücksichtigte Aspekte des Open-Data-Ansatzes in die Richtlinie aufgenommen, wie maschinenlesbare und offene Formate. Zudem wurde der Geltungsbereich der Richtlinie u. a. auf Dokumente bei Bildungs-, Forschungs- und Kultureinrichtungen erweitert (Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, 2013).

### **Nationale Ebene in Deutschland**

Unterschiedliche öffentliche Stellen auf Bundesebene sind bereits seit langer Zeit darin geübt Daten für die Öffentlichkeit zur Nutzung und Weiterverwendung bereitzustellen. Gerade Daten der öffentlichen Statistik oder mit Bezug zur Umwelt sowie Geodaten werden von den verantwortlichen Einrichtungen veröffentlicht. Dies geschieht auf Grundlage nationaler Vorgaben, die vielfach wiederum Zielstellungen der EU-Ebene

---

<sup>32</sup> <http://open-data.europa.eu/>.

umsetzen. Das Bundesamt für Statistik<sup>33</sup> veröffentlicht seit Jahren Datensätze unter anderem zur Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft. Als gemeinsame Initiative der Statistischen Ämter von Bund und Ländern ist die Regionaldatenbank Deutschland<sup>34</sup> online zugänglich. Die Datensätze der Statistik sind vielfach bereits in ihrer inhaltlichen Struktur und in ihrer Beschreibung mit Statistiken der EU-Ebene und den Veröffentlichungen der Statistikämter der Länder und Gemeinden interoperabel. Die Bereitstellung von Umweltinformationen wird bereits seit langem vorangetrieben. Mindestens seit der Überarbeitung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) im Jahr 2004 ist der Zugang zu entsprechenden Datensätzen für die Bundesebene gesetzlich geregelt (Umweltinformationsgesetz (UIG), 2004). Die Bundesländer haben vergleichbare Vorgaben erlassen. Zur technischen Realisierung der Leitlinien des UIG wurde das Internetangebot PortalU<sup>35</sup> im Auftrag des Umweltbundesamts geschaffen. Über dieses Portal besteht Zugriff zu verschiedenen Datenbanksystemen. PortalU wurde in Zusammenarbeit der zuständigen Akteure von der Ebene des Bundes und der Länder entwickelt, um einen konsistenten Zugang zu Daten über unsere Umwelt zu bieten. Mittels einer integrierten Suchfunktion kann über die verknüpften Fachdaten gesucht werden. Nutzer erhalten dabei Hilfestellung durch den Semantischen Networkservice (Konstantinidis, Kruse, 2010; Schenk u. a., 2010), eine Art Fachlexikon.

Ein weiterer Bereich, in dem es bereits seit längerem gesetzliche Vorgaben zur Veröffentlichung von Datensätzen gibt, ist die Domäne der Geodaten, also Daten mit räumlichem Bezug. Auf EU-Ebene regelt die Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-Richtlinie) die Datenbereitstellung (Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union, 2007). Diese Vorgabe wurde in Deutschland über das Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (GeoZG, 2009) auf nationaler Ebene umgesetzt. Diese Norm schreibt die Entwicklung einer Geodateninfrastruktur für Deutschland vor (GDI-DE). Auf deren Basis sollen verschiedene Adressaten vereinfachten Zugriff auf räumliche Daten öffentlicher Stellen erhalten. Die Bundesländer haben vergleichbare Regelungen erlassen, die auch auf die Kommunen wirken.

---

<sup>33</sup> <https://www.destatis.de/>.

<sup>34</sup> <https://www.regionalstatistik.de/>.

<sup>35</sup> <http://www.portalu.de/>.

Die umfangreichen Arbeiten zur Realisierung einer nationalen Geodateninfrastruktur in Deutschland<sup>36</sup> haben im Jahr 2003, also vergleichsweise früh, im Vergleich zum Inkrafttreten des GeoZG, eingesetzt. Die Architektur der GDI-DE existiert seit dem Jahr 2007. Eine Fortentwicklung des Konzepts wurde im Jahr 2010 erstellt und veröffentlicht. Parallel zu den technischen Arbeiten erfolgte die Information und Zusammenarbeit der relevanten öffentlichen Stellen. Beispielsweise mussten bei den datenhaltenden Stellen die zu veröffentlichenden Datensätze abgefragt werden. Über die GDI-DE werden vor allem Datensätze bereitgestellt, die in den Anhängen der entsprechenden INSPIRE-Richtlinie der EU gelistet sind (Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union, 2007). Als einheitlicher Zugang zu den raumbezogenen Daten und Diensten wurde das Geoportal für Deutschland<sup>37</sup> aufgebaut.

Die Regelungen der oben dargestellten Fachdomänen zur Datenbereitstellung bedeuten nicht zwangsläufig, dass die auf dieser Grundlage veröffentlichten Daten als offene Verwaltungsdaten zu verstehen sind. Die Grundsätze von Open Data sind meist nicht berücksichtigt. Eine erste, wegweisende Änderung in Bezug hierauf stellt der Erlass der Geodatennutzungsverordnung (GeoNutzV) für die Domäne der Geodaten dar. Auf Grundlage dieser Verordnung werden entsprechende Datenbestände von Bundeseinrichtungen kostenfrei und unter Einräumung weitgehender Nutzungsrechte bereitgestellt. Für den Großteil der Daten der öffentlichen Stellen in Deutschland existieren solche Regelungen jedoch bislang nicht. Auch ist bislang kein domänen-übergreifender einheitlicher Zugang zu Daten der Verwaltung generell nicht absehbar. Eine vereinheitlichte Beschreibung von Datensätzen und Informationen oder die Aufbereitung großer Mengen an Datensätzen als Linked Data ist bislang noch nicht erfolgt. Eine organisations- und ebenenübergreifende Strategie zum Umgang mit offenen Verwaltungsdaten und ganz generell zum Umgang mit Daten der hiesigen Politik und Verwaltung erscheint angezeigt, angesichts der fundamentalen Bedeutung strukturiert vorliegender Informationen für das Funktionieren des öffentlichen Sektors, dem Zusammenspiel mit Unternehmen und der Entwicklung zu mehr Transparenz.

Neben der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten, ohne dass eine konkrete Anfrage vorliegt, sind noch Aktivitäten im Bereich des Informationsfreiheitsrechts zu beachten.

---

<sup>36</sup> <http://www.geoportal.de/DE/GDI-DE/gdi-de.html?lang=de>.

<sup>37</sup> <http://www.geoportal.de>.

Bis auf das Bundesland Bremen sind in den entsprechenden Gesetzen jedoch bislang keine pro-aktiven Elemente vorgesehen. Informationen werden lediglich auf Grundlage der Anfrage einer Person bereitgestellt. Im bremischen Informationsfreiheitsgesetz ist in §11 dahingegen das Element einer pro-aktiven Bereitstellung vorgesehen (BremIFG, 2012). Auf Bundesebene existiert ein IFG seit dem Jahr 2006, pro-aktive Elemente sind hier jedoch nicht enthalten.

Wie Anfragen nach Informationszugang unterstützt und ihre Ergebnisse, der entstehende Schriftverkehr und die bereitgestellten Unterlagen öffentlich dokumentiert werden können, damit setzt sich das zivilgesellschaftliche Projekt Frag den Staat auseinander. Das Projekt wurde im Jahr 2011 von der Open Knowledge Foundation und mit Hilfe von der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit sowie Transparency International ins Leben gerufen (BfDI, 2014: S. 22). Auf einem Internetportal gleichen Namens<sup>38</sup> können Nutzer Anfragen auf Grundlage des Informationsfreiheitsrechts stellen und diese auch gleich dort veröffentlichen. Neben der Dokumentation der gesammelten Anfragen können sich verschiedene Effekte ergeben: eine bessere Wahrnehmung der Möglichkeiten von IFGs, eine Steigerung des Anteils erfolgreicher Anfragen und die Vermeidung von doppelten Anfragen. Ausgehend von Anfragen auf Bundesebene kann das Portal im Juni 2014 auch für Anfragen auf Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze der Bundesländer Berlin, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz genutzt werden. Zur selben Zeit ließen sich mehr als 3100 gestellte Anfragen an öffentliche Stellen durchsuchen.

Auch wenn es sich dabei meist nicht um Informationen direkt von Fachbehörden und Gebietskörperschaften handelt ist als weiterer Ansatz noch das so genannte Open Access zu nennen. Die Bereitstellung der Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeiten erfolgt zunehmend nach Regeln des Open Access. Das heißt, Publikationen und auch Forschungsdaten werden zur freien Nutzung und Weiterverwendung online bereitgestellt (Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen, 2012: S. 2). Gerade für Forschungsarbeiten, die mit Hilfe öffentlicher Fördergelder entstanden sind, wird dieser Ansatz immer häufiger verfolgt. In Deutschland wurden mit dem „Gesetz zur Nutzung

---

<sup>38</sup> <https://fragdenstaat.de/>.

verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes“ (BGBl I S. 3728, 2014) die rechtlichen Rahmenbedingungen für Zugang und Verwendung wissenschaftlicher Inhalte verbessert.

In den Jahren 2010 bis 2014 war das leitende Programm zur Modernisierung der Bundesverwaltung Vernetzte und transparente Verwaltung aktuell. Essentielle Ziele dieses Reformprogramms waren die Vergrößerung der Transparenz der Vorgänge und Entschlüsse sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb des öffentlichen Sektors, namentlich Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Bundesministerium des Innern, 2010).

Unter den 19 im Reformprogramm umrissenen Vorhaben hatte das Projekt Open Government unter anderem zum Ziel unter den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen Verwaltungsinformationen zugreifbar zu machen (Bundesministerium des Innern, 2010: S. 57f.). In dem Programm wurde die Absicht formuliert die Veröffentlichung von Open Government Data zu erproben. Weiter war in dem Programm vorgesehen bis 2013 eine zwischen der Bundesebene und den Ländern koordinierte Strategie zur Realisierung von mehr Transparenz und Teilhabe zu erarbeiten. Darauf aufbauend war die Umsetzung der entwickelten Strategieziele vorgesehen.

Entsprechend ließ das Bundesministerium des Innern in Abstimmung mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government im Jahr 2012 in der Studie *Open Government Data Deutschland* (Klessmann u. a., 2012a) strategische, organisatorische, rechtliche und technische Aspekte der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten untersuchen. Zentrale Empfehlungen der wissenschaftlichen Betrachtung sind u. a. (Klessmann u. a., 2012a: S. 455ff.):

- Die Entwicklung von Standardnutzungsbestimmungen für Verwaltungsdaten
- Der Aufbau einer tragfähigen, ebenenübergreifenden Governance-Struktur unter Einbeziehung verschiedener Akteure aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft zur Bereitstellung von Verwaltungsdaten über ein nationales Datenportal
- Entwicklung und hinreichende finanzielle Ausstattung einer Koordinierungsstelle als organisatorischer Betreiber eines nationalen Portals für offene Verwaltungsdaten

- Entwicklung eines nationalen Datenportals mit dem Schwerpunkt auf der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten

Aufbauend auf diesen Empfehlungen ließ das Bundesministerium des Innern den Prototyp eines nationalen Datenportals für offene Verwaltungsdaten realisieren. Hierbei fand eine Abstimmung mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe in Bezug auf technische Aspekte des Portals statt (zum Beispiel die Ausgestaltung der im Portal verwendeten Metadatenstruktur zur Beschreibung der Datensätze oder die Umsetzung einzelner Funktionalitäten). Ferner wurden zwei offene Workshops zur Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure im Laufe der technischen Entwicklung durchgeführt (Klessmann, 2013; Marienfeld, 2013).

Als GovData – Das Datenportal für Deutschland<sup>39</sup> wurde der Prototyp im Februar 2013 in eine bis zu 24-monatige Testphase gestartet. Dieser Zeitraum soll von den Beteiligten Datenbereitstellern aus Bund, Ländern und Kommunen sowie den Nutzern des Portals genutzt werden, um sowohl das technische System als auch die mit Bereitstellung und Nutzung der Datensätze verbundenen Prozesse zu testen und zu beurteilen sowie einen Regelbetrieb vorzubereiten.

Die Entwicklung des Datenportals war Anlass für eine Generalkritik verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Bundesregierung und der Umsetzung von GovData (not-your-govdata.de, 2013). Aus Sicht der Kritiker zeigt der Bund bislang zu wenig Engagement im Hinblick auf mehr Transparenz und Beteiligung in Deutschland. Gefordert wird u. a. eine Umkehr des bisherigen Standards von grundsätzlich geheimen Daten und Informationen und der begründeten Bereitstellung von Daten als Einzelfall hin zur standardmäßigen Öffnung aller Verwaltungsdaten und der Geheimhaltung als zu begründender Sonderfall. Rund um die Entwicklung des Datenportals wurden ebenfalls Einzelaspekte, wie die von der Bund-Länder-AG erarbeitete Datenlizenz, als nicht weitgehend genug kritisiert. Weiter wurde eine zu geringe Einbeziehung und Zusammenarbeit gerade zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Entwicklung des Prototypen GovData im Speziellen und die Umsetzung offener Verwaltungsdaten auf der nationalen Ebene im Allgemeinen bemängelt.

---

<sup>39</sup> GovData – Das Datenportal für Deutschland: <https://www.govdata.de>.

Gleichfalls von Relevanz ist die Veranstaltung eines offenen, deutschlandweiten Wettbewerbs zur Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten und der Entwicklung von Softwareanwendungen und Ideen, die darauf basieren. Gestartet wurde dieser Wettstreit im November 2011 und lief über mehrere Monate bis März 2012. Die organisatorische Durchführung oblag verschiedenen Nicht-Regierungsorganisationen. Dies waren das Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V., das Open Data Network e.V. sowie die Open Knowledge Foundation Deutschland. Als Schirmherr agierte der damalige Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich. Die Organisatoren konnten für die Unterstützung des Wettbewerbs unterschiedliche Akteure, wie den Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (Bitkom e.V.) oder verschiedene öffentliche Stellen gewinnen. So assistierten etwa die Bundesländer Berlin und Bremen indem sie weitere offene Verwaltungsdaten veröffentlichten. Mit dem Wettbewerb waren verschiedene Erwartungen der Veranstalter verknüpft. Die Veranstaltung diente als Vehikel, um die Idee offener Verwaltungsdaten weiter zu verbreiten. Gleichzeitig sollten Ideen und konkrete Softwareanwendungen gewonnen werden, die Potentiale der Weiterverwendung offene Verwaltungsdaten aufzeigen. Auf der Seite der Datenbereiter erhofften sich die Organisatoren die Veröffentlichung neuer Datensätze. Explizit konnten auch öffentliche Stellen an dem Wettbewerb teilnehmen, indem sie bislang unveröffentlichte Datensätze offen bereitstellten. Für die Wettbewerbsteilnehmer standen Gewinne für die beste App, die innovativste Idee sowie den wirkungsvollsten Datensatz bereit. Die ausgelobten Gewinne wurden durch Sponsoring realisiert (Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V. u. a., 2011). An der Zukunftsfähigkeit eines solchen Wettbewerbs zur Entwicklung von Softwareanwendungen wird auch Kritik geäußert (von Lucke, Klein, 2014). Die Methode sollte nicht isoliert eingesetzt werden, sondern idealerweise Bestandteil einer größeren Strategie, wie etwa eines Plans zur Wirtschaftsförderung sein. Für die Gewinner des Wettbewerbs sei vor allem fachliche Unterstützung zur Fortentwicklung notwendig um stabile Anwendungen und belastbare Geschäftsmodelle zu erhalten.

Auf nationaler Ebene sind weiter die Bemühungen zur Mitwirkung an der multilateralen Open Government Partnership zu nennen (Drescher, 2011). Dabei handelt es sich um eine zwischenstaatliche Initiative, gestartet im Jahr 2011 von den USA und weiteren Ländern wie Brasilien oder Norwegen sowie Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) Die teilnehmenden Länder beabsichtigen Open Government weiter voran zu bringen. Dies erfolgt, indem sich die Mitgliedsstaaten jeweils eigene, öffentlich kommunizierte Ziele setzen. Die Erreichung dieser Vorgaben wird in Zusammenarbeit mit

den teilnehmenden NGOs nach einem festgelegten Schema überwacht und festgehalten. Verschiedene NGOs in Deutschland bemühen sich im Rahmen des von ihnen gegründeten Arbeitskreises Open Government Partnership die Regierung der Bundesrepublik Deutschland von einer Partizipation zu überzeugen. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD bekennen sich die Regierungsfractionen dazu, einen Beitritt anzustreben (CDU u. a., 2013: S. 107).

Involviert ist Deutschland in eine weitere internationale Initiative, die Open Data Charter der weltweit führenden Industrieländer (von Lucke, 2014b; UK Cabinet Office, 2013). Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Charter im Juni 2013 waren dies die G8-Nationen. Mit der Verabschiedung dieses Dokuments haben sich die beteiligten Staaten verpflichtet, jeweils nationale Aktionspläne zur Fortentwicklung der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zu erstellen und zu veröffentlichen. Die Staaten verpflichten sich zu einer Reihe von Prinzipien, die in den jeweiligen Plänen genauer ausgeführt werden sollen. So sollen Daten aus Politik und Verwaltung standardmäßig als offene Daten bereitgestellt werden (Open Data by Default), solange es keine legitimen Gründe gibt, die der Veröffentlichung entgegenstehen. Die Daten sollen umfangreich sein und über eine möglichst hohe Qualität verfügen (Quality and Quantity) und von Dritten, auch im kommerziellen Rahmen, einfach weiterverwendet werden können (Useable by All). Gleichzeitig soll ein Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern zur Verbesserung von Regieren und Verwalten initiiert werden (Releasing Data for Improved Governance). Die innovative Datennutzung soll durch geeignete Maßnahmen gefördert werden (Releasing Data for Innovation) (UK Cabinet Office, 2013: S. 2ff.). Deutschland hat seinen nationalen Aktionsplan im September 2014 veröffentlicht.

### **Umsetzung in anderen Bundesländern: Freie und Hansestadt Hamburg**

In der Freien und Hansestadt Hamburg existiert eine aktive lokale Szene engagierter Einzelpersonen und Organisationen, welche sich für das Thema Open Government in Hamburg einsetzen. So besteht, in Anlehnung an den Berliner Ansatz, seit einigen Jahren in Hamburg ein regelmäßiges Aktivistentreffen in Form eines informellen Stammtisches. Hier treffen sich Vertreter aus Zivilgesellschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft zu Einzelaspekten von Open Government und Open Government Data. So

wurde etwa eine Vorversion des Hamburgischen Open-Data-Portals<sup>40</sup> in diesem Kreis von Verantwortlichen aus der Finanzbehörde Hamburg vorgestellt und gemeinsam Stärken und Schwächen des Systems erörtert.

In der öffentlichen Diskussion wesentlich stärker wahrgenommen wird die ausgeprägte zivilgesellschaftliche Bewegung für die Realisierung eines umfassenden Gesetzes für Transparenz in der Hamburger Politik und öffentlichen Verwaltung. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen Mehr Demokratie e.V., Transparency International Deutschland e.V. und die lokale Sektion des Chaos-Computer-Clubs bildeten Ende 2011 die Volksinitiative Transparenz schafft Vertrauen (Ziekow u. a., 2012: S. 426). Nachdem ein Volksbegehren zur Frage der Umsetzung eines Transparenzgesetzes in Hamburg mit Aussicht auf Erfolg gestartet war, übernahmen die Parteifractionen im Hamburger Senat den von der Transparenzbewegung erarbeiteten Gesetzesentwurf und brachten diesen selbst in das offizielle Landesgesetzgebungsverfahren ein. Das Hamburger Transparenzgesetz ist im Herbst 2012 in Kraft getreten (HmbTG, 2012). Es gilt als eine der weitgehendsten Regulierungen in Bezug auf mehr Transparenz in einer Gebietskörperschaft in Deutschland. Das Gesetz sieht im Unterschied zum bereits vorher existierenden Hamburger Informationsfreiheitsgesetz als Neuerungen die Einführung eines Informationsregisters und eine verpflichtende pro-aktive, weitreichende Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen und -daten vor. Im Gesetz werden in §3 die Informationen aufgeführt, die diesem Gesetz unterliegen (HmbTG, 2012). Dies sind beispielsweise Senatsbeschlüsse, Dienstanweisungen, Aktenpläne, Gutachten, Bauleitpläne und -genehmigungen sowie Verträge der Daseinsvorsorge.

Start des offiziellen Internetportals für offene Verwaltungsdaten auf Landesebene war Mitte Februar 2013. Das Portal ist als Beta-Version gestartet mit der Intention die technische Umsetzung der Datenbereitstellung und damit verbundene organisatorische Prozesse zu erproben. Vor allem im Hinblick auf das zukünftig entstehende Transparenzportal des Landes Hamburg als Teil der technischen Umsetzung des Transparenzgesetzes stellt das Open-Data-Portal einen wichtigen Baustein dar, bei dessen Realisierung die spätere Fortentwicklung, soweit möglich, berücksichtigt wurde (Finanzbehörde Hamburg, 2013).

---

<sup>40</sup> <http://daten.hamburg.de/>.

## Umsetzung in anderen Bundesländern: Freie Hansestadt Bremen

Das Bundesland Bremen verfügt als kleinster Stadtstaat in Deutschland seit 2011 über ein Internetportal, über das offene Daten bereitgestellt werden.<sup>41</sup> Dieses Portal ist in den Online-Auftritt der Bremer Landesverwaltung integriert. Das Open-Data-Portal stellt eine Weiterentwicklung des, im Rahmen des Landes-Informationsfreiheitsgesetzes bereits früher entstandenen, Informationsregisters dar.

In Bremen besteht seit einiger Zeit ein verpflichtendes Gesetz zur transparenten Bereitstellung verschiedener Verwaltungsdaten. Mit der Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundeslandes im Jahr 2006 ist die pro-aktive Bereitstellung verschiedener Dokumente festgeschrieben. Die Verfügbarmachung hat mittels eines zentral gepflegten Informationsregisters zu erfolgen (§11, BremIFG). 2008 wurde in einer Rechtsverordnung beschrieben, welche Dokumente verpflichtend über das Register zugreifbar sein sollen, so dass dieses im März 2008 gestartet werden konnte. In einer Evaluierung des Gesetzes im Jahr 2010 wurde die pro-aktive Bereitstellung positiv bewertet und fand somit Eingang in die unbefristete Fassung des Landesgesetzes (Kubicek, Hanken, 2011: S. 21).

Weitere Bundesländer mit Aktivitäten in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten, die hier nicht beschrieben werden, sind (Stand Sommer 2014):

- Baden-Württemberg
- Bayern
- Brandenburg
- Nordrhein-Westfalen
- Rheinland-Pfalz

In diesen Bundesländern wurden entweder bislang keine ausgeprägten Ansätze zur Kooperation öffentlicher Stellen und zivilgesellschaftlicher Organisationen verfolgt,

---

<sup>41</sup> <http://daten.bremen.de>.

diese Ansätze stehen zum Zeitpunkt der Untersuchung noch am Beginn (Beispiel Land NRW<sup>42</sup>) oder die Open-Data-Aktivitäten insgesamt stehen hier erst am Anfang.<sup>43</sup>

Auf kommunaler Ebene haben sich verschiedene große und kleinere Gemeinden dem Thema Bereitstellung offener Verwaltungsdaten angenommen. Dabei sind diese Gebietskörperschaften ganz unterschiedlich weit in ihren Bemühungen vorangekommen. Dies sind beispielsweise die Städte Bonn (AG Open Data der Stadt Bonn, 2014), Frankfurt am Main (Magistrat Stadt Frankfurt am Main, 2012), Freiburg (Gemeinderat der Stadt Freiburg, 2014) oder Köln (Stadt Köln, 2011).<sup>44</sup> Auch variieren bei den aufgezählten Kommunen die Governance-Ansätze zur Umsetzung der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten. Eine detaillierte, vergleichende Betrachtung könnte eine Folgeaktivität sein, aufbauend auf den Ergebnissen dieser Untersuchung.

## 7.2 Berlin und die Bereitstellung von Verwaltungsdaten

Weder das Aktionsbündnis Berlin Open Data im Speziellen noch die Bereitstellung von Berliner Verwaltungsdaten im Allgemeinen finden im luftleeren Raum statt. Die bundesdeutsche Hauptstadt weist einige Eigenschaften auf, die von Bedeutung für die hier untersuchte Entwicklung der Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Verwaltung im Feld der Behördentransparenz sein können. Ebenso lässt sich der Berliner Open-Data-Prozess in bereits länger existierende strategische Vorhaben der Berliner Verwaltung einsortieren. Einige artverwandte Projekte bieten Unterstützung in der Umsetzung offener Daten. Zu Beginn dieses Kapitels werden daher einige relevante Eigenschaften der Stadt Berlin als Untersuchungsraum der Fallstudie beschrieben. Anschließend werden bedeutende Projekte und Aktivitäten der Verwaltungsmodernisierung mit Bezug zum BODP umrissen (eine zeitliche Einsortierung bietet [Tabelle 8](#)).

---

<sup>42</sup> Hier wird ein strategischer Prozess Open NRW durchgeführt, bei dem auch Akteure außerhalb der öffentlichen Verwaltung involviert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist aber noch nicht absehbar, wie nachhaltig der Prozess verlaufen wird. Im Mai 2014 hat das Land NRW seine Open-NRW-Strategie veröffentlicht (Land Nordrhein-Westfalen, 2014).

<sup>43</sup> Eine Übersicht zu den Open-Government-Aktivitäten der Bundesländer bietet von Lucke (2015: S. 69 – 76).

<sup>44</sup> Über ein spezielles Portal zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten verfügen von den vier genannten Städten bislang die Städte Bonn (<http://opendata.bonn.de/>) und Köln (<http://www.offenedaten-koeln.de/>).

Tabelle 8 Zeitleiste der wesentlichen in Kapitel 7.1 und 7.2 beschriebenen Ereignisse

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>BERLINER OPEN-DATA-PROZESS</b>				<p><b>September:</b> Veröffentlichung der Vorstudie zur City Data Cloud Berlin</p> <p><b>Oktober:</b> Abschluss der Umfrage zur Datennachfrage Berlin</p> <p><b>Herbst:</b> Start ABOD</p>	<p><b>Februar:</b> Preisverleihung Berliner Apps-Wettbewerb</p> <p><b>Mai:</b> Berlin Open Data Day; Veröffentlichung Berlin Open Data Agenda</p> <p><b>September:</b> Start Open-Data-Portal Berlin</p>	<p><b>Februar:</b> Veröffentlichung Berliner Open-Data-Strategie</p> <p><b>Juni:</b> Berlin Open Data Day</p> <p><b>Juli:</b> Regelbetrieb Open-Data-Portal Berlin</p> <p><b>September:</b> Start AG Open Data</p>	<p><b>Juni:</b> Berlin Open Data Day</p>	<p><b>Januar:</b> Veröffentlichung Empfehlungen der AG Open Data</p> <p><b>Juni:</b> Berlin Open Data Day</p>
<b>VERWALTUNGS-MODERNISIERUNG LAND BERLIN 2007–2016</b>		<p><b>Dezember:</b> Fertigstellung Masterplan GDI-BE/BB</p>	<p><b>Juni:</b> Veröffentlichung Studie ServiceStadt Berlin 2016</p>			<p><b>Juli:</b> Veröffentlichung Programm „ServiceStadt Berlin 2016“</p>		
<b>DEUTSCHLAND</b>		<p><b>März:</b> Start Informationsregister Bremen</p>	<p><b>Februar:</b> Inkrafttreten GeoZG</p>	<p><b>September:</b> Veröffentlichung Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung</p> <p><b>Dezember:</b> Veröffentlichung Dresdner Vereinbarung</p>	<p><b>August:</b> Start des Portals FragDenStaat.de</p> <p><b>Oktober:</b> Veröffentlichung Projekt Open Government Inhalte einer gemeinsamen Strategie der Bundesregierung</p>	<p><b>März:</b> Preisverleihung Apps für Deutschland Juni: Online-Konsultation zum Eckpunktepapier Open Government</p> <p><b>Juli:</b> Veröffentlichung Studie Open Government Data Deutschland</p> <p><b>Oktober:</b> Inkrafttreten HmbTG</p>	<p><b>Februar:</b> Start von GovData – Das Datenportal für Deutschland; Start des Open-Data-Portals des Landes HH</p> <p><b>März:</b> Start Geoportal Deutschland</p>	<p><b>Januar:</b> Veröffentlichung Evaluationsergebnisse zu GovData</p>
<b>WELT</b>		<p><b>November:</b> Preisverleihung des Wettbewerbs Apps for Democracy, Washington DC</p>	<p><b>Januar:</b> Veröffentlichung US-Open-Government-Memorandum</p> <p><b>September:</b> Start US-Open-Data-Portal und UK-Open-Data-Portal</p>		<p><b>September:</b> Start der Open Government Partnership</p>	<p><b>Oktober:</b> Erste OG-DACHLI-Konferenz</p> <p><b>Dezember:</b> Start Open-Data-Portal der EU-Kommission</p>	<p><b>Juni:</b> Unterzeichnung der Open Data Charta durch die G8-Länder; Veröffentlichung aktualisierte PSI-RL</p>	

## Berlin – Relevante Eigenschaften des Untersuchungsraumes

Das Land Berlin ist ein Stadtstaat sowie die größte Stadt in Deutschland und verfügt deshalb über spezifische Eigenschaften. Für die Untersuchung relevante Charakteristika der Stadt werden im Folgenden dargestellt. Gleiche oder ähnliche Kennzeichen können zumindest teilweise auch in anderen Gebietskörperschaften identifiziert werden.

Als Hauptstadt, bevölkerungsreichste Stadt und größter Stadtstaat in Deutschland, ist Berlin klar ein Agglomerationsraum mit einer hohen Zahl an Einwohnern auf vergleichsweise kleinem Raum. Die Einwohnerdichte des Landes Berlin ist im Vergleich mit Flächenländern wesentlich höher und ist auch höher als bei anderen Großstädten in Deutschland, jedoch unter der Bevölkerungsdichte etwa von Madrid oder London (City Mayors Statistics, 2007).

Die ungefähr 3,4 Millionen Einwohner Berlins werden aktuell von einer Koalition aus SPD und CDU unter dem Regierenden Bürgermeister Klaus Wowereit regiert (siehe [Tabelle 9](#))<sup>45</sup>. Seit 2002 gab es eine Koalition der Parteien SPD und DIE LINKE (zu Beginn: PDS) im Rahmen der als Senat bezeichneten Landesregierung. Nach den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus im September 2011 bildete sich eine Regierungskoalition aus SPD und CDU bei einer Opposition aus DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und Piratenpartei. Mit den Wahlen auf Landesebene wechselten die Zuschnitte und Führungen einzelner Senatsverwaltungen. Dem Berliner Wirtschafts-senat (federführend für die Erstellung und Umsetzung der Berliner Open Data Strategie zuständig) stand von 2002 bis 2011 Harald Wolf von der Partei DIE LINKE vor. Seit dem Regierungswechsel im Jahr 2011 wird das Wirtschaftsressort von der CDU beziehungsweise von ihr ernannten Personen geführt. Aktuell ist dies die Wirtschafts-senatorin Cornelia Yzer mit den Staatssekretären Henner Bunde<sup>46</sup> und Guido Beer-mann (Senatskanzlei Berlin, 2014b) (siehe auch Porträt SenWTF in [Kapitel 7.3.2.1](#)).

<sup>45</sup> Stand der Arbeit ist Juli 2014, erst danach erfolgte der Wechsel des Regierenden Bürgermeisters.

<sup>46</sup> Von Dezember 2011 bis November 2012 war Nicolas Zimmer Staatssekretär in der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung. Henner Bunde trat seine Nachfolge als Staatssekretär an.

**Tabelle 9 Die Landesregierung von Berlin 2011-14 (Senatskanzlei Berlin, 2014a)**

LANDESREGIERUNG VON BERLIN	LEITUNG
<b>Senatskanzlei</b>	Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (SPD)
<b>Inneres und Sport</b>	Bürgermeister Frank Henkel (CDU)
<b>Stadtentwicklung und Umwelt</b>	Bürgermeister Michael Müller (SPD)
<b>Arbeit, Integration und Frauen</b>	Senatorin Dilek Kolat (SPD)
<b>Bildung, Jugend und Wissenschaft</b>	Senatorin Sandra Scheeres (SPD)
<b>Finanzen</b>	Senator Dr. Ulrich Nußbaum (parteilos)
<b>Gesundheit und Soziales</b>	Senator Maria Czaja (CDU)
<b>Justiz und Verbraucherschutz</b>	Senator Thomas Heilmann (CDU)
<b>Wirtschaft, Technologie und Forschung</b>	Senatorin Cornelia Yzer (CDU)

Die Rolle als Bundeshauptstadt führt dazu, dass sich in Berlin eine große Anzahl öffentlicher Stellen von internationaler, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie Facheinrichtungen wiederfinden. Zusätzlich verfügen viele mit Politik und Verwaltung verbundene Organisationen wie Verbände (hier relevant zum Beispiel kommunale Verbände oder Zusammenschlüsse öffentlicher IT-Dienstleister, Organisationen des öffentlichen Dienstes) und zivilgesellschaftliche Einrichtungen über Büros in der Hauptstadt.

Auf Bundesebene hat beispielsweise das unter anderem für Verwaltungsmodernisierung zuständige Innenministerium seinen Hauptsitz in Berlin. Relevante, verwal tungsebenenübergreifende Arbeitskreise zur Öffnung von Verwaltung finden beispielsweise vielfach in Berlin statt (zum Beispiel Sitzungen der AG Open Government des IT-Planungsrates).

Entsprechend ist auch die vergleichsweise große Anzahl an zivilgesellschaftlichen Organisationen mit einem Schwerpunkt in den Bereichen Transparenz sowie Teilhabe im öffentlichen Sektor zumindest in Teilen auf die Hauptstadtfunction und die Größe der Agglomeration zurückzuführen. Viele NROs, die sich mit diesem Politikfeld auseinandersetzen, haben ihren Hauptsitz oder zumindest ein Büro in Berlin.

Agglomerationseffekte, wie zum Beispiel räumliche Nähe in Bezug auf die Übertragung von Wissen oder Arbeitskräften, bilden eine wichtige Grundlage für die Entwicklung innovativer Wirtschaftsbranchen. Dies trifft wie bei anderen Großstädten auch auf Berlin zu, den Stadtstaat mit dem höchsten Anteil an Unternehmensgründern an der Gesamtbevölkerung aller Bundesländer (Metzger, Ullrich, 2013: S. 3). Eine teilweise

Erklärung hierfür können die historisch bedingten Alleinstellungsmerkmale der Stadt Berlin liefern. Seit der Wiedervereinigung hat sich Berlin immer mehr zu einem begehrten Wohn- und Arbeitsort für Angehörige der Kreativ- und Internetbranche entwickelt. International vergleichsweise günstige Konditionen wie niedrige Lebenshaltungskosten machten es für Unternehmensgründer oder Kreative einfacher, ihre beruflichen Ziele zu verfolgen. Regulatorische und räumliche Freiheiten werden als förderlich für die Entstehung engagierter, kreativer Milieus genannt. Für Berlin gilt dies vor allen Dingen in der Nachwendezeit der 1990er bis in die 2000er Jahre hinein. Aufgrund unklarer Grundeigentumsverhältnisse im ehemaligen Ost-Berlin bestanden lange Zeit Freiräume, welche die preiswerte Nutzung von Wohn- und Arbeitsräumen beförderten. Die mit der Zusammenführung von Ost- und Westberlin, zwei Städten in ehemals unterschiedlichen Staaten, verbundene Reorganisation von Abläufen und gesetzlichen Normen führte zu Unsicherheiten in der Regelinterpretation und somit teilweise zu einem politisch-administrativen Laissez-faire, das gerade kleinen Unternehmensgründern und Kreativen größere Freiheiten in der Umsetzung ihrer Vorhaben ermöglichte. Vor diesem Hintergrund erfährt auch die Entwicklung der Kreativ- und IT-Wirtschaft in Berlin seit Jahren einen positiven Schub durch die Attraktivität der Stadt für schöpferische, engagierte und unternehmerische Köpfe (Industrie- und Handelskammer zu Berlin, 2010: S. 48f.).

### **Bereitstellung von Verwaltungsdaten im Land Berlin<sup>47</sup>**

In diesem Kapitel werden verschiedene Berliner Projekte mit Relation zur Bereitstellung von Daten und Informationen aus Verwaltung und Politik vorgestellt. Dies sind das Programm ServiceStadt Berlin, mit dem die Berliner Verwaltung reformiert werden soll, die Aktivitäten zur Etablierung der Geodateninfrastruktur in Berlin und Brandenburg im Rahmen der INSPIRE-Richtlinie und die Modernisierungsprojekte Datenpool und Prisma. Darüber hinaus werden existierende Projekte zur Realisierung von Open Data in Berlin vorgestellt. In den unterschiedlichen Aktivitäten und Projekten zu Open Government Data sind jeweils verschiedene Akteure involviert. Einige der Akteure werden in [Kapitel 7.3](#) untersucht.

---

<sup>47</sup> In diesem Abschnitt werden in Teilen überarbeitete und umformulierte Auszüge aus der vorhergehenden Veröffentlichung Barnickel u. a. (2012) verwendet. Dort war der Autor unter anderem für das [Kapitel 2.2.2](#) „Bereitstellung von Verwaltungsdaten im Land Berlin“ zuständig, aus dem diese Auszüge stammen.

Mit dem im Jahr 2007 beschlossenen Programm ServiceStadt Berlin sollten in der Legislaturperiode bis 2011 die Erfolge des vorhergehenden Modernisierungsprogramms Neuordnungsagenda 2006 fortgesetzt werden. Mit der ServiceStadt Berlin sollten die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung verbessert und gleichzeitig Prozesse der Behörden unter Realisierung der Potentiale von Informations- und Kommunikationstechnologien vereinfacht werden. Als wesentliche strategische Ziele wurden in dem Programm die „Stärkung des Berliner Wirtschaftsstandortes“ und die „Anpassung des Aufgabenportfolios an die Rahmenbedingungen“ genannt (Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 2007: S. 4). Mit dem Programm wurde der Fokus neben der Fortentwicklung von E-Government-Services ganz allgemein, auf fünf Leitprojekte gelegt. Dies waren die Projekte Behördennummer 115, EU-Dienstleistungsrichtlinie, europäische Meldeauskunft, Online-Dienste der Bürgerämter und die elektronische Baugenehmigung (Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 2007: S. 1f.). Als Handlungsfelder wurden in dem Programm „Bürger- und Wirtschaftsservice“, „Aktive Bürgergesellschaft“, „Strategie und Steuerung“ sowie „Verwaltungseffizienz und Personalmanagement“ benannt (Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 2007: S. 5f.).

Im Jahr 2009 wurde in Vorbereitung der Folgeinitiative ServiceStadt Berlin 2016 durch das Deutsche Institut für Urbanistik im Auftrag des Landes Berlin eine Untersuchung der Berliner Leistungen (Grabow u. a., 2009) umgesetzt. Gleichzeitig erfolgte eine Trendanalyse, um aus diesen beiden Untersuchungen Bedarfe für die Fortentwicklung der Services in Berlin für das Jahr 2016 festzustellen. Hiervon ausgehend konnten Hinweise zur strategischen Ausgestaltung der öffentlichen Stellen in Berlin gegeben werden. In dieser Untersuchung spielen verschiedene Facetten der Bereitstellung von Verwaltungsinformationen für die Weiterverwendung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung eine Rolle.

Als ein wichtiges Vorbild der Fortentwicklung von Verwaltung generell und so auch der Berliner Verwaltung wird von den Autoren die Vision der Bürgergesellschaft vorgestellt. Hierbei engagieren sich Politik und öffentliche Stellen, Bürgerinnen und Bürger in die Leistungserstellung einzubinden. Es soll also eine Aktivierung der Bevölkerung erfolgen. Als ein Baustein hierbei gilt der Abbau von Hindernissen bei bürgerschaftlichem Engagement (Grabow u. a., 2009: S. 27f.). Betont wird dabei auch die Bedeutung besserer und umfangreicherer Informationsangebote im Rahmen der

Intensivierung von Teilhabe an Abläufen in Politik und Verwaltung. Besonders gilt dies für die Stärkung informeller Arten der Partizipation (Grabow u. a., 2009: S. 117f.).

Eine verbesserte Veröffentlichung von Informationsangeboten bringt laut den Autoren unterschiedliche positive Aspekte mit sich. Verwaltung intern wird die Reaktion auf externe Anfragen vereinfacht. Mitarbeiter der Verwaltung können zur Beantwortung dieser Anfragen auf bereits veröffentlichte Informationen hinweisen. Damit kann der Aufwand in der Bearbeitung von Bürgerfragen reduziert werden. Durch die Bereitstellung verbesserter Angebote zur Information wird es für Bürgerinnen und Bürger leichter nachzuverfolgen, wie öffentliche Stellen handeln. Dies stärkt der Studie zufolge die Akzeptanz der öffentlichen Handlungen. Weiter stellen Informationen einen bedeutenden Baustein der politischen Partizipation dar. Optimierte Informationsangebote unterstützen somit den Abbau von Hürden zur Beteiligung (Grabow u. a., 2009: S. 130f.).

In der Analyse der Services der Berliner Verwaltung werden einzelne Leistungen zu generellen Typen aggregiert. Eine Form stellen „Amtliche Dokumente und Register“ dar. Mit dieser Leistung wird besonders die Bereitstellung von Informationen zur Unterstützung der Arbeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung beschrieben. Die Autoren kommen zu dem Schluss, die Bereitstellung und die Steuerung des Zugriffs weiterhin als Aufgabe der öffentlichen Stellen zu betrachten. So kann besser gewährleistet werden, dass Anforderungen des Datenschutzes umgesetzt werden. Daneben wird festgestellt, dass die Handhabung mit Daten und Informationen weiter professionalisiert werden sollte. Als Maßnahmen hierfür werden die Vereinfachung der Informationsveröffentlichung, die Berücksichtigung existierender Qualitätsstandards und die Erleichterung der „Zugriffsmöglichkeiten für andere Behörden und ggf. andere Adressaten“ genannt (Grabow u. a., 2009: S. 146).

Grabow, Knipp, & Schneider (2009, S. 77) merken an, dass „*multifunktionale und multimedialer Geräte den Bedarf nach öffentlichen Informationen und Dienstleistungen an jedem Ort und zu jeder Zeit (zum Beispiel unmittelbare Ortsinformationen auf das Handy)*“ auf Nutzerseite untermauern. Konsistente Zugänge erlauben den Nutzern eine einfachere Verwendung öffentlicher Informationen. Die Autoren konstatieren, hier können sich „*deutliche Verbesserungen hinsichtlich der Erreichbarkeit*“ bilden

(ibid. 2009: S. 79f.). Das Programm zur Verwaltungsmodernisierung ServiceStadt Berlin 2016 wurde im Jahr 2012 veröffentlicht. Dabei wurden Ergebnisse der beschriebenen Studie berücksichtigt (Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 2012).

Zur Vereinfachung der Veröffentlichung, der Nutzung und der Weiterverwendung von Daten und Informationen existieren in der Berliner Verwaltung verschiedene Aktivitäten in einzelnen Fachdomänen.

Für die Domäne geographischer Daten arbeiten die Länder Berlin und Brandenburg an der Realisierung einer gemeinsamen Geodateninfrastruktur (GDI-BE/BB). Über diese Infrastruktur können Geodaten aus beiden Bundesländern bereitgestellt und weiterverwendet werden. Grundlage dieser Arbeiten sind auf EU-Ebene die INSPIRE-Richtlinie, auf nationaler und Ebene der Länder die entsprechenden Geodatenzugangsgesetze. Zur Umsetzung wurde gemeinsam durch Berlin und Brandenburg bis zum Ende des Jahres 2008 der Masterplan für den Aufbau der Geodateninfrastruktur Berlin/Brandenburg (Land Brandenburg, Land Berlin, 2008) beschlossen. Wesentliches Aktionsfeld ist die Realisierung eines Geoportals für beide Bundesländer, mit dem existierenden Datenbestände besser erschlossen, integriert und bearbeitet werden können. Mit Hilfe eines Geodatenmanagements sollen die Geodaten besser harmonisiert werden, so dass diese einfach von teilnehmenden öffentlichen Stellen in den beiden Bundesländern und organisationsübergreifend eingesetzt werden können. Hierbei werden unterstützende Instrumente ausgearbeitet und veröffentlicht, die bei der Bearbeitung und Betrachtung von Geodaten eingesetzt werden können. Mit der Gründung des Geoservicecenters besteht eine einheitliche Anlaufstelle zur Infrastruktur der Geodaten. Diese Einrichtung ist zuständig für die Kommunikation rund um Geodaten. Mitarbeiter der Stelle übernehmen auch das Controlling und Aufbau sowie Betrieb der tatsächlichen technischen Infrastruktur. Die Vertreter beider Länder koordinieren sich in einem gemeinsamen übergreifenden Ausschuss zur Lenkung.

In der Sozial- und Stadtentwicklungsplanung des Landes Berlin und seiner Bezirke spielt der Ansatz der lebensweltlich orientierten Räume (LOR) eine wesentliche Rolle. Mit diesem Modell wurde für Berlin eine neue Gliederung entwickelt, die über die Grenzen der Bezirke hinaus funktioniert und vergleichende Betrachtungen vereinfacht. Der entsprechende Beschluss des Berliner Senats im Jahr 2006 ist das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses zwischen maßgeblichen Akteuren im Land (Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2006: S. 3f.). Auf der Grundlage der LOR wurde

die Erstellung eines Systems zum Monitoring von Sozialräumen beschlossen. Damit soll den beteiligten öffentlichen Stellen die rechtzeitige und gezielte Intervention vereinfacht werden. Als Grundlage dieser Arbeiten dient unter anderem eine gemeinsame Datenbank der involvierten Verwaltungseinrichtungen, der so genannte Datenpool. Dieser wird unter der Leitung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und einigen Bezirken aufgebaut. In den Datenpool werden Datensätze, welche über vereinheitlichte Merkmale und Indikatoren verfügen ausgewählt, weiter harmonisiert und für die öffentliche Verwaltung in Berlin, die mit Stadtentwicklung befasst ist, auf LOR-Ebene zur Verfügung gestellt. (Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 2009: S. 35ff.). Ziel ist es, im Ergebnis einen Pool von circa 60 Datenbeständen zu erhalten, die ungefähr 500 Variablen umfassen. Weitere Ausbaustufen, die auch mehr Daten der Bezirksebene beinhalten, sind geplant.

Neben weiteren Informationen werden auch die Datensätze des Datenpools in das planungsraumbezogene Informationssystem für Monitoring und Analyse (PRISMA) einbezogen. Als Bestandteil des Programms ServiceStadt Berlin wird mit diesem Vorhaben eine verwaltungsinterne Lösung zum Management und der Analyse von raumbezogenen Daten entwickelt. Das System bietet Unterstützung bei Planungen mit Bezug zu den Berliner Sozialräumen. Mit der Umsetzung des Systems ist auch eine bessere Vereinheitlichung der Verwaltung von Daten und ihren Beschreibungen vorgesehen. Fachpersonal öffentlicher Stellen soll unter Rückgriff auf PRISMA eigene Analysen durchführen können. Dies umfasst Verwaltungsmitarbeiter ohne und mit Kenntnissen geographischer Informationssysteme (GIS). Das System erlaubt sowohl kurzfristige Einmalauswertungen als auch sich wiederholende Anfragen einzurichten, wie etwa zur Erstellung von Quartalsberichten. Die Pilotversion von PRISMA wird von Anfang so realisiert, dass eine spätere Ausweitung auf weitere Nutzer einfach möglich ist. Das Projekt wird von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt sowie dem Bezirk Marzahn-Hellersdorf geleitet (Bangert, 2010: S. 107ff.; Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 2010: S. 135ff.).

Neben den beschriebenen Projekten zur Bereitstellung von Daten treibt das Land Berlin die Veröffentlichung von Daten als offene Verwaltungsdaten voran. Berlin war in den Jahren 2010 bis 2013 Mitglied des EU-Projektes Open Innovation Mechanisms in Smart Cities (Open Cities) zusammen mit den Metropolen Amsterdam, Barcelona,

Helsinki und Paris.<sup>48</sup> Zentraler Erfolg dieses Vorhaben war die Realisierung einer Plattform zur Bereitstellung offener Daten. Dieser Prototyp bildete auch für Berlin die Basis der folgenden Open-Data-Initiative. Im Rahmen des EU-Projektes wurden Anwendungswettbewerbe durchgeführt mit dem Ziel den Ansatz offener Daten und die entwickelte Plattform einer größeren Fachöffentlichkeit bekannt zu machen (Almirall, 2010).

Der Ansatz offener Daten wird in Berlin von verschiedenen Organisationen vorangebracht. Die Liste wesentlicher Akteure umfasst auf Seite der zivilgesellschaftlichen Organisationen die Open Knowledge Foundation, das Government 2.0 Netzwerk Deutschland, das Open Data Netzwerk oder auch Wikimedia Deutschland. Auf Seite der öffentlichen Stellen oder in ihrem Auftrag handelnder Organisationen finden sich die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (jetzt Wirtschaft, Technologie und Forschung), die Senatsverwaltung für Inneres und Sport, das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, das IT-Dienstleistungszentrum Berlin und die BerlinOnline Stadtportal GmbH. Auf Seite der wissenschaftlichen Einrichtungen ist vor allen Dingen das Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS zu nennen. Teilweise sind auch private Beratungsunternehmen involviert. Die aufgeführten Organisationen haben sich im Laufe der landesweiten Open-Data-Aktivitäten zu unterschiedlichen Zeiten verschieden stark eingebracht.

Die oben aufgeführten Organisationen nehmen an dem Berliner Open-Data-Stammtisch teil. Diese informellen Treffen finden in regelmäßigen Abständen statt. Sie bilden das Aktionsbündnis Berlin Open Data<sup>49</sup> und stellen die Grundlage für die Organisation verschiedener weiterer Unternehmungen rund um die Öffnung von Verwaltungsdaten dar.

Seit Mai 2011 wurde der Berliner Open Data Day (BODDY)<sup>50</sup> jährlich von den Beteiligten gemeinsam veranstaltet. Zielgruppe sind im Besonderen Vertreter öffentlicher Stellen im Land Berlin und seinen Bezirken. Die Veranstaltung soll Aufklärung zum Ansatz offener Daten bieten, eine Plattform für die Vernetzung interessierter Personen darstellen und Möglichkeiten aufzeigen, was mit Verwaltungsdaten machbar ist. Für

---

<sup>48</sup> Open Cities – Open Innovation Mechanism in Smart Cities. Projektlaufzeit: 11.2010 – 11.2013. Projektwebseite: <http://opencities.net/>

<sup>49</sup> Teilweise wird für die Initiative auch das Kürzel D2B1 verwendet. Webseiten des Aktionsbündnisses sind: <http://opendataberlin.wordpress.com/> und <http://berlin.opendataday.de/ueber/>

<sup>50</sup> <http://berlin.opendataday.de/>

die etwa 120 Teilnehmer starke Veranstaltung konnten jeweils verschiedene Personen wie der Berliner Wirtschaftssenator oder der IT-Staatssekretär der Senatsverwaltung für Inneres und viele verschiedene Engagierte aus der Verwaltung selbst und aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft gewonnen werden.

Anlässlich der Veranstaltung des Berliner Open Data Days im Jahr 2011 entstand aus dem Kreis der Organisatoren ein Papier, indem in Form einer Agenda übersichtsartig verschiedene Stufen zu mehr offenen Verwaltungsdaten in Berlin dargestellt werden. Mit diesem Papier bietet das Aktionsbündnis ein Instrument zur einfachen Diskussion und Verbreitung der Thematik im Land Berlin (Aktionsbündnis Berlin Open Data, 2011).

Am Anfang des Berliner Open-Data-Prozesses wurde von der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen im Herbst 2010 ein Fragebogen zu Daten der Verwaltung entwickelt. Dieser wurde online veröffentlicht, um die Interessenslage der Öffentlichkeit an den Verwaltungsdaten besser kennenzulernen. Es nahmen circa 1300 Personen teil. Laut den Ergebnissen der Befragung sind Daten aus Stadtplanung, allgemeine Verwaltungsinformationen und zur Umwelt von besonderem Interesse (Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, 2010).

Etwa zeitgleich wurde von derselben Senatsverwaltung ein Anwendungswettbewerb gestartet. Es sollten Ideen für Anwendungen oder tatsächlich entwickelte Softwareanwendungen eingereicht werden, die auf Verwaltungsdaten basieren. Es war möglich Preise in den Kategorien Studierende, Unternehmen, wissenschaftliche Einrichtungen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen zu gewinnen. Die Gewinner wurden von einer Fachjury ausgewählt. Im Ergebnis gewannen Softwareanwendungen und Ideen zur Stadtentwicklung, ein mehrsprachiges Lernsystem sowie eine Anwendung zur kollektiven Identifizierung von Barrieren in der Stadt (Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, 2011b). Der Wettbewerb wurde jedoch kritisiert, da zum Zeitpunkt der Durchführung weder der Begriff der Offenheit von den Verantwortlichen verstanden worden sei, noch es im Jahr 2010 eine ausreichende Menge offener Verwaltungsdaten aus Berlin als wichtigen Baustein für die Apps vorhanden gewesen sei (Schulzki-Haddouti, 2010).

Im Frühjahr 2011 schrieb der Berliner Wirtschaftssenat eine Studie zur Untersuchung der strategischen, organisatorischen, rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Aspekte offener Daten in Berlin und zur Entwicklung einer geeigneten technologischen

Architektur für ein entsprechendes Datenportal aus. Den Auftrag erhielt das Berliner Fraunhofer-Institut FOKUS, das sich bereits im EU-Projekt Open Cities<sup>51</sup>, mit einem Whitepaper im Auftrag des Vereins für Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie (ISPRAT) (Klessmann u. a., 2010), sowie in einer Vorstudie zur Berliner Situation (Barnickel u. a., 2010) mit Fragestellungen offener Daten auseinandergesetzt hatte. Im Verlauf des Vorhabens wurde der Umfang des Projektes um die Realisierung eines Piloten des Datenportals in Zusammenarbeit mit der Betreibergesellschaft des berlinweiten Portals berlin.de, der BerlinOnline GmbH erweitert. Dieser Pilot wurde im September 2011 unter Beteiligung des damaligen Wirtschaftsensors, des IT-Staatssekretärs und der Leiterin des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg in Betrieb genommen.<sup>52</sup> Mitte 2012 wurde die Plattform offiziell in den Regelbetrieb überführt.

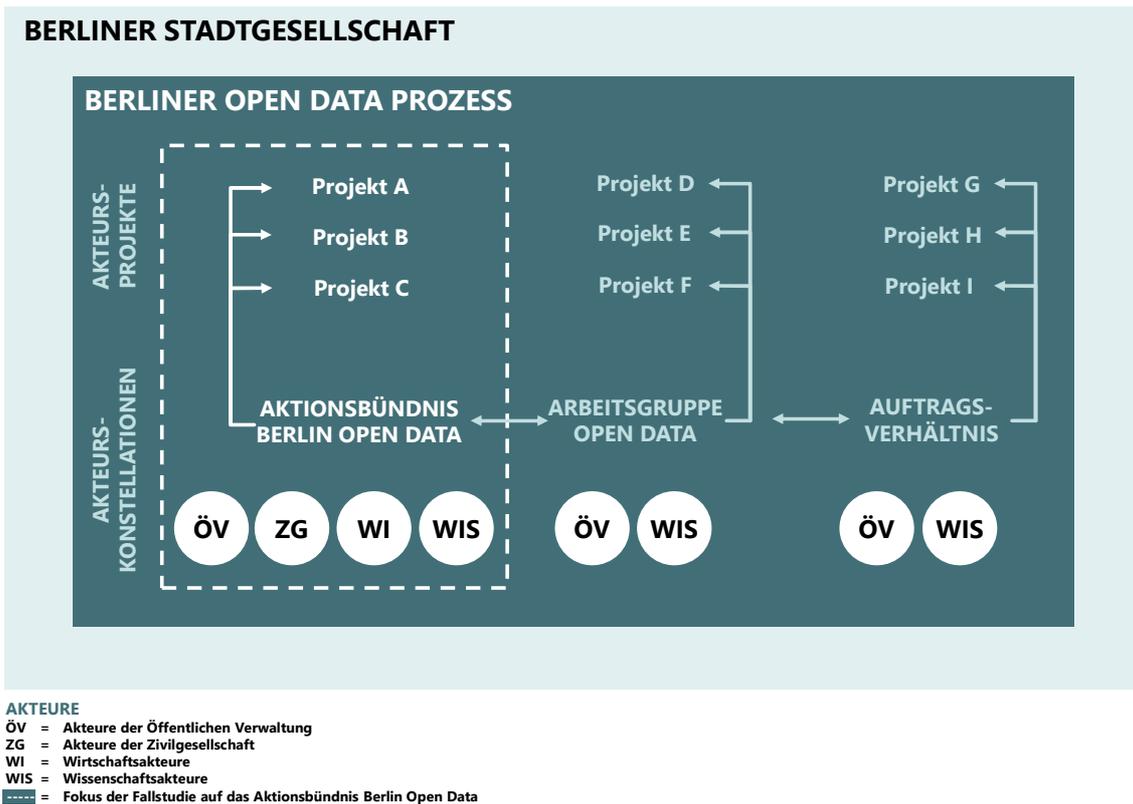
Über das Berliner Datenportal waren zum Start Datensätze im zweistelligen Bereich verfügbar. Ziel war und ist es, diese Anzahl im Laufe des Betriebs schrittweise zu erhöhen. Dies ist abhängig von der Zusammenarbeit der datenhaltenden Stellen der Berliner Verwaltung mit den Betreibern des Datenportals beziehungsweise der Nutzung der Möglichkeiten zur Einstellung von Metadaten über ein entsprechendes Formular im Content Management System von berlin.de oder einer Programmierschnittstelle mit ähnlicher Funktionalität. Im Wahlkampf zur Berliner Landtagswahl 2011 äußerten sich mehrere Parteien in ihren Programmen positiv zu mehr Transparenz mittels offener Daten in der Berliner Verwaltung. Unter anderem forderte die Berliner SPD, dass Politik und Verwaltung sich den Kriterien des offenen Regierens und Verwaltens verschreiben sollen. Dabei sollen *„Informationen und Dienste der Verwaltung umfassend, aktuell, vollständig und barrierefrei online verfügbar gemacht werden“* sowie öffentliche Daten über Schnittstellen den Bürgerinnen und Bürgern bereitgestellt werden (SPD Berlin, 2011: S. 28f.).

Der Berliner Open-Data-Prozess ist kein vollständig klar abgrenzbarer Prozess. Vielmehr umfasst der Prozess eine im Laufe der Zeit variierende Menge an Akteuren in unterschiedlichen Konstellationen und Projekten (Abbildung 4).

---

<sup>51</sup> EU-Projekt Open Cities: <http://opencities.net/>

<sup>52</sup> Berliner Open-Data-Portal: <http://daten.berlin.de>.



**Abbildung 4 Der Berliner Open-Data-Prozess (Eigene Darstellung)**

Die Aktivitäten, deren Addition sich als Berliner Open-Data-Prozess verstehen lässt, finden nicht im luftleeren Raum statt, sondern fügen sich in größere Vorhaben und Entwicklungen beziehungsweise knüpfen auch an einzelne bereits seit längerem laufende Projekte an. Bei diesen Rahmenbedingungen handelt es sich um Vorgänge innerhalb des öffentlichen Sektors in Berlin und generelle Entwicklungen in den nicht-staatlichen Sektoren des Landes Berlin (s.o.). Der Berliner Open-Data-Prozess findet im Kontext der Berliner Stadtgesellschaft statt. Vorgänge innerhalb dieser lokalen Gesellschaft werden von nationalen und internationalen Trends beeinflusst.

Aus der Stadtgesellschaft gibt es korporative Akteure, die sich mit dem Thema Transparenz in der öffentlichen Verwaltung und speziell der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten auseinandersetzen. Es handelt sich dabei um zivilgesellschaftliche Akteure (ZG-Akteure), Wirtschaftsunternehmen (Wi-Akteure), öffentliche Stellen (ÖV-Akteure) und wissenschaftliche Einrichtungen (Wis-Akteure). Diese Akteure finden sich in unterschiedlichen Akteurskonstellationen zusammen. Diese Konstellationen lassen sich entlang verschiedener Dimensionen wie ihrem Formalisierungsgrad, den

involvierten Akteuren und ihrem Verhältnis untereinander oder etwa ihren Zielen voneinander abgrenzen. Drei wesentliche konkrete Konstellationen sind das Aktionsbündnis Berlin Open Data, die Arbeitsgruppe Open Data und in der Vergangenheit ein Auftragsverhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung und einer wissenschaftlichen Einrichtung. Letzteres diente der Entwicklung der Berliner Open Data Strategie und dem Aufbau des offiziellen Berliner Open-Data-Portals.

In der Arbeitsgruppe Open Data arbeiten Verwaltungseinrichtungen wie die Senatsverwaltungen, Bezirkseinrichtungen und weitere öffentliche Stellen organisationsübergreifend an der Fortentwicklung offener Verwaltungsdaten in Berlin. Begleitend nehmen wissenschaftliche Vertreter oder auch weitere Gäste an den Sitzungen teil. Im Aktionsbündnis Berlin Open Data arbeiten Vertreter aus Zivilgesellschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft zusammen an der Förderung der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten. Zwischen den verschiedenen Akteurskonstellationen bestand und besteht ein informeller Austausch, vor allen Dingen über Akteure, die in mehreren Konstellationen vertreten sind. Die Akteure in den einzelnen Konstellationen handeln gemeinsam in Akteursprojekten. Hierbei handelt es sich um Projekte, die aus den jeweiligen Konstellationen heraus angeschoben werden, an denen jedoch nicht immer alle Akteure der Konstellation beteiligt sind. Darüber hinaus verfolgen die Akteure auch Projekte mit und ohne Bezug zu offenen Verwaltungsdaten außerhalb der Akteurskonstellationen.

Im Rahmen der Untersuchung liegt das Hauptinteresse auf dem Aktionsbündnis Berlin Open Data. Hier ist die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Rahmen des Berliner Open-Data-Prozesses am stärksten ausgeprägt und findet bereits seit längerem statt. Als offene Konstellation können Organisationen aus allen gesellschaftlichen Teilsystemen teilnehmen.

### **7.3 Akteure im Aktionsbündnis Berlin Open Data**

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden Interviews mit Teilnehmern des Aktionsbündnisses Berlin Open Data (ABOD) geführt. Die Kernfragestellung der Arbeit zielt auf die Kooperation von nicht-staatlichen Einrichtungen und öffentlichen Stellen. Im gesamten Berliner Open-Data-Prozess sind immer wieder Aktivitäten feststellbar, in denen Verwaltungsorganisationen mit Unternehmen, Vereinen oder Forschungsein-

richtungen zusammenarbeiten. Lediglich im ABOD findet eine solche Kooperation jedoch ausgeprägt über einen längeren Zeitraum und mit diversen verschiedenen Organisationen statt.

Die Interviews wurden mit einzelnen Vertretern am ABOD teilnehmender Organisationen in Form persönlicher Gespräche geführt. Diese Interviews wurden anhand eines Gesprächsleitfadens organisiert, um einerseits die Vergleichbarkeit zu gewährleisten und andererseits genug Flexibilität für Zusatzthemen in jedem Interview zu bewahren (siehe Anhang Kommentierter Interviewleitfaden). Jedes Interview wurde aufgezeichnet, verschriftlicht und systematisch ausgewertet. Details des methodischen Vorgehens werden in [Kapitel 2.2](#) beschrieben. In den folgenden Unterkapiteln erfolgt die Beschreibung der einzelnen korporativen Akteure auf Grundlage der Interviewergebnisse und der Analyse von Primär- und Sekundärliteratur.

Im Aktionsbündnis Berlin Open Data haben sich verschiedene Organisationen beziehungsweise Vertreter dieser Einrichtungen für die Umsetzung offener Verwaltungsdaten in Berlin engagiert. Die verschiedenen Akteure haben sich ganz unterschiedlich in den Prozess eingebracht. Hier werden die im Prozess als besonders aktiv wahrgenommenen Organisationen beschrieben und genauer untersucht. Dies sind alle in [Abbildung 5](#) aufgeführten Organisationen, mit Ausnahme der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, der FU Berlin sowie der Unternehmen Opitz Consulting und Oracle Deutschland.

<p><b>ÖFFENTLICHE STELLEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung</li> <li>• Senatsverwaltung für Inneres und Sport</li> <li>• Amt für Statistik Berlin-Brandenburg</li> </ul>	<p><b>ZIVILGESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Government 2.0 Netzwerk Deutschland</li> <li>• Open Data Network</li> <li>• Open Knowledge Foundation</li> <li>• Wikimedia Deutschland</li> </ul>
<p><b>FORSCHUNGSEINRICHTUNGEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraunhofer FOKUS</li> <li>• Freie Universität Berlin</li> </ul>	<p><b>UNTERNEHMEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opitz Consulting</li> <li>• Oracle Deutschland</li> </ul>

**Abbildung 5 Akteure im Aktionsbündnis Berlin Open Data**

### 7.3.1 Zivilgesellschaftliche Organisationen

Alle vier involvierten zivilgesellschaftlichen Organisationen waren aktiv in den Berliner Open-Data-Prozess eingebunden und haben diesen im Rahmen ihrer Möglichkeiten gestaltet und gefördert. In den folgenden Kapiteln werden die Akteure Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V., Open Data Network e.V., Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. und Wikimedia Deutschland – Gesellschaft zur Förderung freien Wissens e.V. vorgestellt.

#### 7.3.1.1 Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V.

<b>Akteursname</b>	Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V.
<b>Verfasstheit des Akteurs</b>	Verein
<b>Gesellschaftlicher Sektor</b>	Zivilgesellschaft
<b>Finanzierung</b>	Mitgliedsbeiträge
<b>Internetadresse</b>	<a href="http://www.gov20.de">http://www.gov20.de</a>

Das Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V.<sup>53</sup> wurde im Jahr 2009 von verschiedenen Privatpersonen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft gegründet. Bis heute hat sich die Zahl der Mitglieder des Netzwerks auf etwa 35 Personen erhöht.

Der gemeinnützige Verein verfolgt laut eigenen Angaben folgende Vision:

*„Unsere Vision ist eine offene Verwaltung. Wir glauben, Transparenz und Offenheit sind elementare Bestandteile vom Verwalten und Regieren der Zukunft. Wir wollen gemeinsam dazu beitragen, die Entwicklung dahin voranzubringen“* (Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V., 2012).

Die Idee war und ist es, mit dem Aufbau des Netzwerks von engagierten Personen das Thema Öffnung von Verwaltung besonders, aber nicht nur, durch die Verwendung von

<sup>53</sup> Erklärung zur Transparenz: Der Autor ist Vorstandsmitglied des Government 2.0 Netzwerks seit der Gründung.

Web 2.0-Technologien für mehr Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit im öffentlichen Sektor zu fördern:

*„... wir haben mit dem Government 2.0 Netzwerk die drei Standbeine des Open Government vertreten, also Transparenz, Kollaboration und Partizipation, und zu allen drei Bereichen Beispiele gesucht, Inhalte verbreitet, u.s.w und so fort.“* (Interview G20N: 00:08:02-00:11:08)

Dabei soll die angestrebte Öffnung nicht nur verwaltungsintern erfolgen, sondern vor allen Dingen zwischen öffentlichen Stellen, Politik und Dritten außerhalb des öffentlichen Sektors also Bürgerinnen und Bürgern, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wirtschaftsunternehmen und Wissenschaft. Hierzu wird der Verein als Netzwerk verstanden, *„das Wissen, Kompetenzen und Erfahrungen bündelt, als Werkstatt, die Veranstaltungen wie das Government 2.0 Camp oder Praxis-Workshops organisiert, und als Thinktank, der mit Publikationen und Projektideen für die Praxis sein Wissen zur Verfügung stellt“* (Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V., 2012). Besonderer Schwerpunkt liegt darauf, Mitglieder der Verwaltung mit der *„Open...-Irgendwas-Community“* zusammenzubringen:

*„das war uns ein ganz wichtiges Anliegen. Also da als einer Art Katalysator zu wirken, Lobbyismus für das Thema zu machen, Wissen zu verbreiten, Beispiele zu verbreiten und Akteure an einen Tisch zu kriegen“* (Interview G20N: 00:01:17-00:04:15).

Die Akteursgruppe umfasst laut Interviewpartnerin des Government 2.0 Netzwerks vor allem Softwareentwickler, Designer, teilweise Journalisten und andere kreative Berufe.

Werkzeuge des Government 2.0 Netzwerks sind:

- Das Netzwerk mit seinen Mitgliedern selbst. Als Ansprechpartner, Vermittler, Antreiber und Organisator rund um Fragestellungen zur Öffnung von Verwaltung.
- Das von Vorstand, Netzwerkmitgliedern und Gastautoren betriebene Weblog unter [www.gov20.de](http://www.gov20.de) mit Nachrichten und Berichten zu Government 2.0 und Open Government.

- Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, wie:
- Die Teilnahme an externen Veranstaltungen wie Fachkonferenzen mit Vorträgen oder Redebeiträgen.
- In den Jahren 2009 - 2011 jährliche Organisation des Open Government Camps (zu Beginn Government 2.0 Camp), als mehrtägige Fachkonferenz mit den Hauptzielgruppen Verwaltung und Zivilgesellschaft mit jeweils bis zu 300 Teilnehmern.
- Die Durchführung von kleineren Veranstaltungen wie Workshops, Diskussionsrunden im Rahmen von Fachkongressen, et cetera.

Die Kompetenzen des Government 2.0 Netzwerks liegen in der Verknüpfung von Fachkenntnissen vor allem aus den Bereichen Verwaltungs- und Politikwissenschaften, Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis, der Durchführung von analogen und digitalen Bürgerbeteiligungsverfahren und der Umsetzung elektronischer Verwaltungsdienste. Diese Kompetenzen ergeben sich direkt aus der Heterogenität der Mitglieder des Netzwerks zum Beispiel hinsichtlich Berufserfahrung beziehungsweise -hintergrund (Interview G20N: 00:34:09-00:37:59).

*„Und uns unterscheidet schon von den anderen beiden [ODN und OKFDE], die Art wie wir zusammengesetzt sind und wie wir arbeiten. Wir sind also heterogener als die anderen beiden. Und das ist auch das gleiche was uns von Verwaltung unterscheidet, die auch homogener ist“* (Interview G20N: 00:04:45-00:07:32).

*"Damit verbunden liegt ein wesentliches Alleinstellungsmerkmal des Government 2.0 Netzwerks darin, Multiplikatoren aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen miteinander in Verbindung zu bringen",* so die Interviewpartnerin des Netzwerks (Interview G20N: 00:04:45-00:07:32, 00:34:09-00:37:59).

Herausforderungen für die Mitglieder und das Netzwerk selbst ergeben sich seit der Gründung bis ins Jahr 2014 aus kaum vorhandenen Zeitressourcen der Vorstands- und einfachen Mitglieder und sind damit vergleichbar mit anderen ehrenamtlich aufgestellten Organisationen. An finanziellen Ressourcen verfügt das Netzwerk lediglich über Mitgliedsbeiträge und bei der Durchführung von Veranstaltungen über Sponsoringmittel. Dies reicht nicht aus, um die fehlende Zeit auszugleichen. Als ein Problem

zeigt sicher immer wieder die Frustration einzelner Mitglieder, sich aufgrund des Ressourcenmangels nicht so einbringen zu können, wie dies ursprünglich beabsichtigt war.

### 7.3.1.2 Open Data Network e.V.

<b>Akteursname</b>	Open Data Network e.V. (ODN)
<b>Verfasstheit des Akteurs</b>	Verein
<b>Gesellschaftlicher Sektor</b>	Zivilgesellschaft
<b>Finanzierung</b>	Mitgliedsbeiträge
<b>Internetadresse</b>	<a href="http://opendatanetwork.de">http://opendatanetwork.de</a>

Der Open Data Network e.V. wurde im Jahr 2009 in Berlin von Personen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung gegründet. Anlass war die zunehmende Auseinandersetzung vor allem verschiedener Personen aus dem Umfeld der Berliner Softwareentwicklerszene mit dem Thema Öffnung der Verwaltung durch die Bereitstellung offener Daten (Open Data Network e.V., o. J.).

Ziel des Open Data Networks war und ist es, durch unterschiedliche, möglichst konkrete Projekte sowohl den *„ungehinderten Zugang zu Informationen und Daten aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung“* (Open Data Network e.V., 2012) auf die politische Agenda zu bringen als auch die Potentiale der Datennutzung zumindest exemplarisch in Anwendungsprojekten aufzuzeigen. Schwerpunkt der inhaltlichen Arbeit ist also die möglichst praktische Auseinandersetzung mit dem Thema Open Data und seinen Herausforderungen und Potentialen (Interview ODN: 00:02:58-00:11:34). Das Open Data Network besteht aus einem Vereinsvorstand und den regulären Mitgliedern, die sich in Mitgliederversammlungen abstimmen. Das Open Data Network wird von der Mitgliederstruktur als *„viel jünger, viel männlicher“* eingeschätzt als andere Akteure im Aktionsbündnis (Interview G20N: 00:34:09-00:35:59) Mit der stärkeren Aktionsorientierung durch die Umsetzung konkreter Projekte spielte das ODN eine wichtige Rolle: *„diese jungen Wilden braucht´s eben auch, weil die dafür gesorgt haben, dass da immer genug Druck auf dem Kessel ist und zu lauwarme Kompromisse vielleicht eher verhindert wurden“* (Interview G20N: 00:34:09-00:35:59). Gleichzeitig ist es auch hier die Absicht, unterschiedliche Akteure aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft zusammenzubringen:

Es *„war immer das Ziel, dass wir so eine Art Brücke sind zwischen den unterschiedlich Sprechenden. Auf der einen Seite wie gesagt, ich sag mal diese technischen Menschen, die technisch an das Thema herangehen und mal schnell irgendwelche Applikationen entwickeln und dann ein bisschen guerrillamäßig die verbreiten. Und auf der anderen Seite eben die Leute, die sowieso schon einen Finger oder Fuß in der Politik haben. Oder Verwaltung, in beiden eigentlich, und versuchen da eine Brücke herzustellen“* (Interview ODN: 00:02:58-00:11:34).

Die Werkzeuge des ODN sind vornehmlich ihre Projekte wie zum Beispiel:

- Mapnificent.net: Die Visualisierung von Orten, die innerhalb einer vorgegebenen Reisezeit mit öffentlichem Nahverkehr erreicht werden können.
- OffeneDaten.de: Ein deutschlandweiter Online-Katalog, in dem Datensätze verzeichnet sind, die geeignet sind, frei weiterverwendet zu werden (später zur OKFDE umgezogen).
- Organisation der EPSI Open-Data-Konferenz 2010 in Berlin in Zusammenarbeit mit der EU-EPSI-Plattform
- Organisation des deutschlandweiten Apps-Wettbewerbs „Apps für Deutschland“ in Zusammenarbeit mit dem Government 2.0 Netzwerk und der Open Knowledge Foundation Deutschland
- FragdenStaat.de: Entwicklung einer Plattform, über die IFG-Anfragen online öffentlich gestellt und auch öffentlich beantwortet werden können (später zur OKFDE umgezogen).
- Organisation des Berliner Open Data Days in Zusammenarbeit mit den weiteren Akteuren des Aktionsbündnisses Berlin Open Data.

Innerhalb des Aktionsbündnisses bot sich zu Beginn für das ODN die Chance, konkret am Beispiel des Landes Berlin zu zeigen, wie das Thema von mehr Transparenz im öffentlichen Sektor durch die Bereitstellung von offenen Daten angegangen werden und gelingen konnte: *„und wir haben hier die Chance in Berlin, zu zeigen, dass es funktioniert“* (Interview ODN: 00:38:30-00:44:34).

Seit der Gründung der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. im Jahr 2011 (siehe [Kapitel 7.3.1.3](#)) sind einige wesentliche dieser Projekte dort angesiedelt. Spätestens seitdem steht die Fortführung des Vereins stark in Frage. Verbunden mit Fehlern

bei der Durchführung von Mitgliederversammlungen des Vereins (zu möglichen Fehlern siehe bspw. Scheffer, 2011) ist laut Interviewpartner die Auflösung der Organisation absehbar, so dass bereits seit längerer Zeit keine sichtbaren Aktivitäten mehr vom ODN ausgehen (Interview ODN: 00:02:04-0015:46).

### 7.3.1.3 Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

<b>Akteursname</b>	Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (OKFDE)
<b>Verfasstheit des Akteurs</b>	Verein
<b>Gesellschaftlicher Sektor</b>	Zivilgesellschaft
<b>Finanzierung</b>	Teilweise mit Fördergeldern unterstützte Projekte
<b>Internetadresse</b>	<a href="http://okfn.de">http://okfn.de</a>

Die deutsche Sektion<sup>54</sup> der internationalen Open Knowledge Foundation (OKF) wurde im Jahr 2011 in Form eines Vereins gegründet. Ihre Ziele bestehen darin, freies und offenes Wissen leichter zugänglich zu machen und stärker zu verbreiten. Hierbei beschränkt sich die Organisation nicht auf bestimmte inhaltliche Arten von Wissen, hat jedoch derzeit einen starken Fokus auf der Öffnung von Daten öffentlicher Stellen.

Die OKF Deutschland (OKFDE) verfügt über einen Vorstand (acht Mitglieder), einen wissenschaftlichen Beirat (zwölf Mitglieder) sowie bezahlte Mitarbeiter im Umfang von 3,5 bis 4,5 Vollzeitstellen (Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., 2013a: S. 6).

Als Ziele werden auf der Webseite des Akteurs folgende aufgeführt (Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., 2013b):

- „offenes Wissen als Standard zu verbreiten
- offenes Wissen zu kreieren, das uns und andern hilft
- anderen dabei helfen, offenes Wissen zu verbreiten
- eine nachhaltige und aktive Community zu schaffen
- Werkzeuge zu erstellen, um den obigen Zielen zu helfen
- Nutzerfreiheit in Bezug auf Wissen und Daten zu stärken“

<sup>54</sup> Im Sprachgebrauch der OKF werden Sektionen als Chapter bezeichnet.

Damit gehen die Ziele über die Bereitstellung von Verwaltungsdaten zur freien Weiterverwendung hinaus. Es geht um die Frage:

*„Wie kann eigentlich vernünftigerweise in der Wissensgesellschaft der Zukunft Produktion und Verteilung und der Zugang zu Wissen so organisiert sein, dass er möglichst inklusive ist, wo möglichst viele Menschen, das Gemeinwohl, davon profitiert?“* (Interview OKFDE: 00:04:19-00:08:11)

Die OKF und auch ihr deutscher Ableger bearbeiten teilweise mit Fördergeldern finanzierte Projekte. Fördermittelgeber sind beispielsweise das Omidyar Network, die Heinrich Böll Stiftung oder die EU-Kommission.

Als deutsche Sektion der international ausgerichteten OKF pflegt der hiesige Ableger enge Beziehungen zur Dachorganisation in Großbritannien. Das Ziel- und Wertegerüst der Teilsektion stimmt laut eigener Aussage mit den Vorstellungen in Großbritannien überein. OKF Deutschland kooperiert in verschiedenen Projekten eng mit den britischen Kollegen und erhält finanzielle Unterstützung. Mit Rufus Pollock war einer der führenden Köpfe der OKF wesentlich in die Initiierung und Unterstützung aus Großbritannien beim Aufbau der deutschen Sektion involviert. Er ist im Vorstand der OKF Deutschland vertreten (Open Knowledge Foundation, o. J.).

Der Schwerpunkt der Arbeiten der OKF Deutschland liegt nach wie vor bei der Öffnung von Daten der öffentlichen Verwaltung, um mehr Transparenz zu erreichen (Interview OKFDE: 00:04:19-00:08:11). So listet die OKF Deutschland 15 laufende oder abgeschlossene Projekte auf. Diese drehen sich alle um offene Daten. Ein Großteil dieser Arbeiten sind Vorhaben zur Entwicklung von Softwarelösungen zur Vereinfachung des Zugangs zu Daten öffentlicher Stellen. Beispiele hierfür sind die Projekte FragdenStaat.de, FrankfurtGestalten.de oder OffenerHaushalt.de. Ein weiterer großer Teil der Projekte sind Veranstaltungen zur Förderung offenen Wissens (Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., 2013a: S. 10ff.).

Neben der Entwicklung und Umsetzung eigener Projekte verstehen die Interviewpartner die OKF und damit auch den deutschen Ableger als eine Drehscheibe und Knotenpunkt für ganz verschiedene Projekte im weiten Themenfeld der Förderung offenen Wissens. Das Wissen und die Infrastruktur der Organisation steht im Rahmen der Möglichkeiten der OKF Dritten zur Verfügung, die entsprechende Projekte meist ehrenamtlich umzusetzen versuchen (Interview OKFDE: 00:08:21-00:09:21).

Als wichtige allgemeine Abgrenzung zu anderen Nicht-Regierungsorganisationen mit dem Schwerpunkt Transparenz des öffentlichen Sektors wird die OKF als eine Organisation beschrieben, die ihren Fokus weniger auf klassische Lobbyarbeit setzt, sondern stärker auf die Umsetzung konkreter, meist technischer Projekte. Mit diesen Vorhaben soll gezielt in einzelnen Bereichen mehr Transparenz erreicht und Vorbilder für andere Akteure aus Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung geschaffen werden. Vertreter der OKF verstehen dies als „practical transparency“, also Projekte mit denen direkt ein Mehr an Transparenz und in Folge auch mehr an Verantwortlichkeit handelnder Akteure erreicht werden soll. Dabei basieren diese Projekte zum überwiegenden Teil auf der Realisierung der Potentiale aktueller Informations- und Kommunikationstechnologien (Interview OKFDE: 00:04:19-00:08:11).

Alleinstellungsmerkmale der OKF Deutschland konkret innerhalb des ABOD sind die internationale Vernetzung über die OKF-Strukturen, die breite Zielsetzung offenes Wissen generell zu fördern, der große Anteil konkreter technischer Lösungsansätze für mehr Transparenz sowie die teilweise Finanzierung einzelner Aktivitäten. Gemein mit anderen involvierten NROs, aber in Abgrenzung zu einzelnen anderen beteiligten Akteuren ist der OKF die starke Orientierung an Themen und weniger an Finanzierungsmöglichkeiten. Im Laufe des ABOD habe sich auch die Rolle der OKF gewandelt. Zu Beginn des ABOD und damit auch der OKF Deutschland sei es mehr die Aufgabe gewesen, die Perspektive der „jungen Wilden“ einzubringen. Nachdem wesentliche Aufbauarbeiten geleistet worden waren, sei die OKF aber auch als wichtiger Partner für die inhaltliche Beratung und verlässlicher Partner der Zusammenarbeit wahrgenommen worden (Interview OKFDE: 00:35:11-00:40:19, SenWTF1: 00:40:38-00:42:10, WMDE: 00:39:07-00:43:51).

#### 7.3.1.4 Wikimedia Deutschland – Gesellschaft zur Förderung Freien Wissens e.V.

<b>Akteursname</b>	Wikimedia Deutschland – Gesellschaft zur Förderung Freien Wissens e.V.
<b>Verfasstheit des Akteurs</b>	Verein
<b>Gesellschaftlicher Sektor</b>	Zivilgesellschaft
<b>Sitz</b>	Berlin
<b>Finanzierung</b>	Fördergelder, Spenden, Mitgliedsbeiträge
<b>Internetadresse</b>	<a href="http://www.wikimedia.de">http://www.wikimedia.de</a>

Der Wikimedia Deutschland – Gesellschaft zur Förderung Freien Wissens e.V. (Wikimedia Deutschland) wurde im Jahr 2004 gegründet. Es ist der gemeinnützige Trägerverein der deutschen Wikipedia. Neben diesem bedeutendsten Projekt betreibt und unterstützt der Verein weitere Projekte rund um das Kernthema Freies Wissen.

Ziele der Organisation sind:

- *„Antworten auf die Frage zu finden, wie das Wissen endgültig befreit und damit allen Menschen dauerhaft zugänglich gemacht werden kann“* (Wikimedia Deutschland e.V., 2011)
- Erstellung, Sammlung und Verbreitung freier Inhalte, nach Möglichkeit unter Verwendung von Wiki-Software

Als Aufgaben sieht der Verein die Öffentlichkeitsarbeit, Fundraising, Unterstützung der Community, Gewinnung neuer Autoren für die verschiedenen Wikimedia-Projekte, Qualitätssicherung in den einzelnen Wissensprojekten, den zuverlässigen Betrieb der Infrastruktur sowie die Entwicklung von Kooperationen mit anderen Organisationen (Wikimedia Deutschland e.V., 2012d).

Das Leitbild des Wikimedia Deutschland ergibt sich aus dem Dokument „Kompass 2020“ (Wikimedia Deutschland e.V., 2010):

- *„Medien stellen freie Inhalte zur Verfügung und teilen unsere Ideen.*
- *Freies Wissen ist in den Medien präsent.*
- *Journalisten haben bei Wikimedia-relevanten Themen einen direkten Draht zu WMDE.*
- *Freie Inhalte sind überall zu finden und es ist leicht, sie zu nutzen.*
- *Es ist selbstverständlich, dass der Gesetzgeber in bestimmten politischen Bereichen (wie z. B. Urheberrecht, Bildung, Wissen, Informationspolitik) den Verein als Experten konsultiert.*
- *Jeder, der etwas wissen will, geht zu Wikimedia.*
- *Wikimedia-Inhalte sind hochwertig, fundiert und unübertroffen.*
- *Alle Wikimedia-Marken sind etabliert.*
- *Die Community findet, nutzt und schätzt Rückhalt und Unterstützung im Verein.*

- *Die Community steht jedem offen, der daran teilhaben kann und möchte.*
- *Engagement für Freies Wissen ist attraktiv, es wird geschätzt und gewürdigt.*
- *Breite Akzeptanz und Nutzung freien Wissens im Bildungswesen – wir fördern die kollaborative Arbeitsweise“.*

Der Verein ist eine Sektion der internationalen Wikimedia Foundation und soll in dieser Funktion auch agieren, ist jedoch gleichzeitig unabhängig von der Dachorganisation. Wikimedia Deutschland ist in ein Präsidium, einen Vorstand und die Vereinsmitglieder aufgeteilt, diese bilden die Mitgliederversammlung. Weiterhin hat die Organisation eine ganze Reihe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die inhaltlichen Aktivitäten sind in verschiedene Bereiche gebündelt, denen wiederum Projekte zugeordnet werden können. Die Aktivitäten des Vereins stehen ausdrücklich auch Personen offen, die nicht Mitglied des Vereins sind. Der Vorstand besteht aus einer Person, ist hauptamtlich tätig und wird für bis zu fünf Jahre durch das Präsidium bestellt. Gegenwärtig ist Pavel Richter als Vorstand eingesetzt. Die 47 Mitarbeiter sind teilweise hauptamtlich, teilweise ehrenamtlich angestellt. Das Präsidium setzt sich aktuell aus acht Personen zusammen und wird jeweils für ein Jahr durch die Mitgliederversammlung gewählt. Anfang 2013 hatte der Verein knapp über 5000 Mitglieder (Wikimedia Deutschland e.V., 2013: S. 1).

Projekte des Wikimedia Deutschland reichen von regelmäßigen Workshops, Benefizveranstaltungen und Konferenzen, über Publikationen, Preiswettbewerbe für exzellente Wikipedia-Inhalte bis hin zur Unterstützung von Projekten und Durchführung eigener Projekte, die aus Fördermitteln finanziert werden. So organisieren Mitarbeitende und Mitglieder jährlich Tagungen für die deutschsprachige Wikipedia-Community (zum Beispiel WikiConvention oder Developer Conference). Vierteljährlich wird die Vereinszeitung Wikimedium herausgegeben sowie Broschüren zu freien Inhalten und zur Funktionsweise der Wikipedia. Einmal im Jahr wird der Zedler-Preis für Freies Wissen vergeben, mit dem besonders gelungene Projekte oder Inhalte ausgezeichnet werden, die als freies Wissen erstellt werden oder dieses fördern. Aus Eigenmitteln werden im Rahmen des Community-Projektbudgets Ideen aus der Community zur Fortentwicklung der Wikipedia und weiteren Wikimedia-Projekten gefördert. Wikimedia führt auch selbst Förderprojekte durch, wie zum Beispiel RENDER und Wikidata (Wikimedia Deutschland e.V., 2013: S. 3f. & 19ff.).

Im EU-Projekt Reflecting Knowledge Diversity (RENDER) werden Ansätze und Werkzeuge zur Förderung von Vielfaltigkeit in Wissen entwickelt. Wikimedia Deutschland ist in diesem Projekt Anwendungspartner und setzt die entwickelten Werkzeuge in der Wikipedia ein. Mit Hilfe dieser Lösungen können Artikel mit geringer Diversität, also wenigen Autoren beziehungsweise geringer Aktivität durch Autoren leichter identifiziert werden. Geringe Diversität wird als ein möglicher Indikator für nicht ausreichende Qualität eines Artikels gewertet (EU-Projekt RENDER, 2013).

Ziel des Förderprojekts Wikidata ist es, eine offen zugängliche Datenbank für das in der Wikipedia verwendete Faktenwissen zu entwickeln. So werden beispielweise Geburtsdaten in allen unterschiedlichen Sprachversionen der Wikipedia verwendet. Mit Wikidata sollen diese unterschiedlichen Versionen zukünftig auf eine Datengrundlage zugreifen können. Dritte außerhalb des Wikipedia-Universums sollen dieses Faktenwissen ebenfalls auf technisch einfache Art und Weise in eigene Vorhaben einbinden können (Wikimedia Deutschland e.V., 2012c).

Die Organisation Wikimedia Deutschland hat entsprechend ihrer Zielsetzung einen starken Bezug zum Ansatz offener Verwaltungsdaten:

*„Weil wir eben nur Sachen zur Veröffentlichung [in Wikipedia] zulassen, die tatsächlich lizenzmäßig so frei sind, dass man sie eben komplett frei benutzen kann. Da natürlich Verwaltungsdaten ein Teil von Informationen sind, die auch in Wikipedia genutzt werden, wollen wir natürlich auch das Verwaltungsdaten frei sind,[...] Zum anderen haben wir auch die Position, dass Verwaltungsdaten sowieso per se frei sein müssen, weil sie aus Steuergeldern finanzierte staatliche Daten sind, die sowieso uns allen gehören. Insofern stellt sich für uns diese Frage überhaupt nicht[...]“ (Interview WMDE: 00:08:24-00:13:00)*

Vertreter dieses Akteurs wurden auch als Fachleute zu Expertenanhörungen von Bundestagsausschüssen geladen, in denen eben diese Bereitstellung von Verwaltungsdaten diskutiert wurde (Wikimedia Deutschland e.V., 2012a). Mitarbeiter des Fachbereichs Politik und Gesellschaft von Wikimedia Deutschland verfassen Stellungnahmen zu Entwicklungen im Bereich der Bereitstellung freier Inhalte, so etwa zur Ausgestaltung der deutschen Umsetzung der EU-Richtlinie zur Behandlung verwaister Werke (Wikimedia Deutschland e.V., 2012b) oder zu Aspekten der Lizenzierung von Inhalten, um eine möglichst problemlose Weiterverwendung zu unterstützen (Klimpel, 2012).

Der Wikimedia Deutschland e.V. bringt sich und seine Expertise zu freien Inhalten, ihrer Sammlung und Verbreitung immer wieder in den Berliner Open-Data-Prozess ein. Das ABOD wird als eine Gelegenheit gesehen, die praktischen Erfahrungen aus Aufbau und Betrieb der Wikipedia in Kooperation mit vielen ehrenamtlich tätigen Personen in den Prozess der Öffnung von Berliner Verwaltungsdaten einzubringen (Interview WMDE: 00:29:34-00:33:12). Vertreter der Organisation nehmen an den Treffen des Aktionsbündnisses Berlin Open Data teil, stellen auch die Räumlichkeiten von Wikimedia Deutschland für diese Treffen zur Verfügung. Wikimedia Deutschland hat auch die Vorbereitung und Durchführung der bisherigen Berlin Open Data Days in den Jahren 2011, 2012 und 2013 unterstützt.

Merkmale, die Wikimedia Deutschland im Rahmen des ABOD kennzeichnen, sind sicher die Praxiserfahrung aus dem Betrieb der Wikipedia in der Weiterverwendung von Daten und Informationen sowie der Einsatz offener Lizenzen für Inhalte der Wikipedia, die Größe der NRO sowie der vergleichsweise wenig technische Blickwinkel auf das Thema offene Verwaltungsdaten. WMDE widmet sich stärker der Perspektive der Bewahrung von Kultur durch Schaffung freien Wissens (Interview WMDE: 00:06:08-00:08:20).

### 7.3.2 Verwaltungseinrichtungen

Neben den sehr aktiven Organisationen des öffentlichen Sektors, der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung und dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, war noch eine weitere öffentliche Stelle in das Vorhaben eingebunden (siehe auch Übersicht [Abbildung 5](#)). Die Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport war sporadisch in den ABOD einbezogen, jedoch in weit geringerem Umfang als die anderen Verwaltungseinrichtungen und wird daher hier nicht weiter betrachtet.

#### 7.3.2.1 Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung

<b>Akteursname</b>	Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung
<b>Verfasstheit des Akteurs</b>	Öffentliche Stelle, Ministerialbehörde
<b>Gesellschaftlicher Sektor</b>	Öffentlicher Sektor
<b>Finanzierung</b>	Mittel des Landes und des Bundes
<b>Internetadresse</b>	<a href="http://www.berlin.de/sen/wtf/">http://www.berlin.de/sen/wtf/</a>

Die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (SenWTF) ist eine der acht Senatsverwaltungen des Landes Berlin. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2011 fällt der Wirtschaftssenat in den Zuständigkeitsbereich der mit der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) gemeinsam regierenden Partei der Christlich-Demokratischen Union Deutschland (CDU). Zuvor wurde das Haus von einem Vertreter der Partei DIE LINKE geführt. Seit den Wahlen zum Abgeordnetenhaus in Berlin im Herbst 2011 wird das Haus von der mittlerweile zweiten Wirtschaftssenatorin, Cornelia Yzer geführt.

Die Aufgaben der Senatsverwaltung lassen sich in drei Arten unterteilen, Aufgaben einer Regulierungs- und Aufsichtsbehörde, dann Strukturpolitik und drittens der Aufbau und die Umsetzung von Initiativen in verschiedenen Bereichen von Wirtschaft, Technologie und Forschung (Interview SenWTF1: 00:08:03-00:11:07). Aufgrund dieser verschiedenen Aufgabentypen liegen die inhaltlichen Aufträge in der Förderung der Berliner Wirtschaft, der Standortentwicklung im Hinblick auf geeignete Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und Technologieentwicklung sowie der hiesigen Forschungslandschaft. Der Wirtschaftssenat ist für den außeruniversitären Anteil der Berliner Forschungslandschaft zuständig, dies umfasst etwa Institute der Max-Planck-Gesellschaft oder der Fraunhofer-Gesellschaft (Burchard, 2012).

Als klassische Ministerialbürokratie ist der Akteur stark hierarchisch organisiert. Unterhalb der Senatorin sind zwei Staatssekretäre zuständig für die vier Abteilungen „Zentraler Service“, „Wirtschafts- und Technologiepolitik, Wirtschaftsordnung“, „Wirtschaftsförderung“ und „Forschung“. Die Abteilungen sind in jeweils drei bis sieben Referate unterteilt mit entsprechendem Leitungspersonal auf Abteilungs- und Referateebene. Weiter sind dem Wirtschaftssenat Behörden, wie das Landesamt für Mess- und Eichwesen nachgeordnet (Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, 2012b).

Für das Thema offene Verwaltungsdaten hat die Senatsverwaltung bislang die Federführung innerhalb der Berliner Landesverwaltung übernommen. Die Wirtschaftsverwaltung verfolgt dieses Thema pro-aktiv, da es u. a. als ein Element der Förderung der lokalen Wirtschaftsstrukturen angesehen wird. In Ergänzung zu existierenden Förderwerkzeugen und Ansätzen zur Gestaltung eines geeigneten Umfelds für Berliner Unternehmen können Verwaltungsdaten geeignet sein, gerade die IT-Gründerszene in Berlin bei der Entwicklung von Softwareanwendungen für neuere technische Geräte

wie Smartphones und Tablet-PCs zu unterstützen. Weiterhin sei das Thema, nach Vorarbeiten durch das ABOD und die dort beteiligten Mitarbeiter der Senatsverwaltung, auch bei der Leitung der Organisation positiv aufgenommen worden (Interview SenWTF2: 00:14:25-00:17:23).

Die Entwicklung von Open Government Data fällt innerhalb der Senatsverwaltung für Wirtschaft in die Abteilung „Wirtschafts- und Technologiepolitik, Wirtschaftsordnung“, in der im Referat „Kommunikation, Medien, Kulturwirtschaft“ das so genannte Projekt Zukunft angesiedelt ist. Dieses Projekt ist die langjährige Landesinitiative zur Gestaltung des Strukturwandels zur Informations- und Wissensgesellschaft. Hierzu werden die Zukunftsbranchen der Medien- und Kreativ- sowie der IT-Wirtschaft gefördert. Diese Branchen mit guten Voraussetzungen und großem Entwicklungspotential sind in Berlin zu einem Wirtschaftskluster beziehungsweise zu Handlungsfeldern zusammengefasst und auch Bestandteil der Innovationsstrategie InnoBB der Länder Berlin und Brandenburg (Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, 2012a; Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, 2011a: S. 11). Mit dem Projekt Zukunft sollen mit solchen Handlungsfeldern Schwerpunkte in Bereichen gesetzt werden, in denen unternehmerische Aktivitäten und Forschung in der Stadt vorhanden vorhanden sind. Dies können sein:

*„Open Source, Open Standards oder eben Sicherheitslösungen mit IT oder Breitbandentwicklungen zum Ausbau auch des Standortes wieder, also Berlin gleichzeitig als Referenzort für solche Entwicklungen zu nutzen. Und über die Entwicklung solcher Handlungsfelder, die Unterstützung von Netzwerken, dann die gezielte Förderung von Projekten leisten wir einen unmittelbaren Beitrag, Innovation auch tatsächlich auf die Schiene zu bringen“* (Interview SenWTF1: 00:02:24-00:07:33).

Auch die Entwicklung der Berliner Open Data Strategie und des Open-Data-Portals ist in Teilen aus Mitteln dieser Landesinitiative gefördert worden. Seit Mitte 2012 ist die Realisierung offener Verwaltungsdaten in Berlin unter dem Titel Umsetzung der Open-Data-Initiative im Land Berlin Bestandteil des Modernisierungsprogramms „ServiceStadt Berlin“ (Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, 2012: S. 16).

Die Senatsverwaltung hat bislang die wesentlichen Schritte in Berlin zur Entwicklung des Ansatzes offener Verwaltungsdaten verantwortet. Als Hauptakteur aus der öffentlichen Verwaltung ist sie in beinahe alle Aktivitäten im Rahmen des Berliner Open-

Data-Prozesses involviert und kümmert sich auch um die stärkere Einbeziehung weiterer Senatsverwaltungen (Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei, 2012: S. 4). Als zentraler Antreiber des Themas offene Verwaltungsdaten in Berlin wird SenWTF auch von Akteuren außerhalb des öffentlichen Sektors wahrgenommen. Gleichzeitig wird festgestellt, dass gerade bei einer solch großen Organisation wie der Wirtschaftsverwaltung mit vielen verschiedenen Aufgabengebieten die Umsetzung neuer Themen teilweise vom Engagement einzelner Personen innerhalb der Einrichtung abhängt (Interview WMDE: 00:35:42-00:38:13, SenWTF2: 00:14:25-00:17:23).

Vertreterinnen und Vertreter der SenWTF waren und sind regelmäßige Teilnehmende des Berliner Open-Data-Stammtisches und damit aktiv im Aktionsbündnis Berlin Open Data. Im Rahmen dieses Engagements wurde der Berliner Open Data Day durch die Senatsverwaltung unterstützt. Die SenWTF hat die Erarbeitung der Berliner Open Data Strategie durch das Fraunhofer-Institut FOKUS beauftragt. Ebenfalls im Auftrag der SenWTF hat das Institut die Entwicklung des bundesweit ersten offiziellen Internetportals zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten durchgeführt (Barnickel u. a., 2012: S. 15f.). Die SenWTF hat im Laufe der Portalentwicklung über das ABOD die Abstimmung mit den anderen Akteuren des Bündnisses gesucht. Weiter hat die SenWTF eine Onlineumfrage zur Ermittlung der Nachfrage nach Verwaltungsdaten durchgeführt. Aus dem Projekt Zukunft heraus wurde der Berliner Apps-Wettbewerb organisiert. Seit im Sommer 2012 SenWTF durch die Runde der Staatssekretäre damit beauftragt wurde, hat die Senatsverwaltung eine verwaltungsinterne, landesweite Arbeitsgruppe zu offenen Verwaltungsdaten federführend aufgebaut. Die Arbeitsgruppe soll sich schwerpunktmäßig mit Fragen wie der Mitarbeiterqualifizierung, einheitlichen Nutzungsbedingungen oder organisatorisch-technischen Anforderungen zur Ausweitung des Datenangebots auseinandersetzen (Abgeordnetenhaus Berlin ITDat, 2012: S. 6).

Kennzeichnende Merkmale des Akteurs SenWTF innerhalb des ABOD sind sicher die notwendige Orientierung auf neue inhaltliche Themen als kontinuierliche Aufgabe, die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln sowie die vergleichsweise starke hierarchische Organisation als Landesbehörde. SenWTF verfolgt das Thema offene Verwaltungsdaten in Berlin federführend.

### 7.3.2.2 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

<b>Akteursname</b>	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
<b>Verfasstheit des Akteurs</b>	Öffentliche Stelle, Anstalt des öffentlichen Rechts
<b>Gesellschaftlicher Sektor</b>	Öffentlicher Sektor
<b>Finanzierung</b>	Mittel der Landeshaushalte der Länder Berlin & Brandenburg, Erhebung von Leistungsentgelten für Dienstleistungen & Produkte
<b>Internetadresse</b>	<a href="https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/">https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/</a>

Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) ist eine Anstalt öffentlichen Rechts, die gemeinsam von den Ländern Berlin und Brandenburg getragen wird. Das AfS ist mit seinen etwa 500 Mitarbeitern der „zentrale Dienstleister auf dem Gebiet der amtlichen Statistik für die Region Berlin-Brandenburg“ (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2013). Als Dienstleister in einem statistischen Gesamtsystem innerhalb des öffentlichen Sektors in Deutschland, ist das AfS zuständig für Berlin und Brandenburg, pflegt gleichzeitig die enge Zusammenarbeit mit statistischen Einrichtungen auf Ebene der Länder und des Bundes. Zusätzlich ist dort auch die Geschäftsstelle der Landeswahlleiterin Berlin angesiedelt. Das AfS erstellt u. a. für Berlin die Kommunalstatistik. Die Erarbeitung von Bundesstatistiken erfolgt stets auf Grundlage von statistischen Gesetzen, die wiederum immer häufiger Umsetzungen von EU-Verordnungen sind. Das AfS ist daher auch in ein EU-weites System der statistischen Stellen eingebunden. Das AfS versteht sich als Informationsdienstleister (Interview AfS: 00:02:31-00:05:07). Entstanden ist das AfS Anfang 2007 auf Basis eines Staatsvertrags, in welchem der Zusammenschluss der jeweils für Statistik zuständigen Stellen in den Ländern Berlin und Brandenburg festgeschrieben worden ist (Interview AfS: 00:02:31-00:05:07). Die Steuerung erfolgt über einen Verwaltungsrat. In diesem Gremium sind Mitarbeiter von Innen- und Finanzministerium beider Länder vertreten.

Die Einrichtung gehört nicht zum eigentlichen Kern der unmittelbaren Verwaltung im Land Berlin, sondern ist von dieser als mittelbare Verwaltungseinrichtung getrennt zu sehen. Dies wird auch durch die Verfasstheit als Anstalt öffentlichen Rechts deutlich. Das AfS erhalte, laut Interviewpartner, seine Aufträge nicht direkt über den Senat und seine Staatssekretäre, sondern über das Gesetzgebungsverfahren. Daher sei man nicht so politiknah wie andere öffentliche Stellen in der Senatsverwaltung (Interview AfS: 00:02:31-00:05:07).

Eine wesentliche Grundlage der Arbeit des AfS ist der Verhaltenskodex für Europäische Statistiken (Statistisches Bundesamt, 2012b). Hier sind Aspekte wie Objektivität, Neutralität, die diskriminationsfreie Bereitstellung von Informationen oder ihre Aktualität geregelt. Dies zeige die vielen Berührungspunkte mit offenen Daten, so der Interviewpartner (Interview AfS: 00:02:31-00:05:07).

Grundlage der Arbeit des AfS bilden mehr als 250 Statistiken für Bund und EU sowie 25 Landesstatistiken. Die Begründung zu Erhebung und Vorgaben zur Ausgestaltung jeder dieser Statistiken werden entsprechend gesetzlich festgelegt. Zu den Aufgaben des AfS zählen vor allem:

- *„Erhebung und Aufbereitung der EU-, Bundes- und Landesstatistiken sowie Auswertung, Analyse, Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse,*
- *Landesstatistiken methodisch und technisch vorzubereiten und weiterzuentwickeln sowie bei der Vorbereitung und Weiterentwicklung von EU- und Bundesstatistiken mitzuwirken,*
- *Darstellung und Veröffentlichung von volkswirtschaftlichen und umweltökonomischen Gesamtrechnungen sowie anderen Gesamtsystemen statistischer Daten,*
- *Führung eines statistischen Informationssystems“* (Land Berlin, Land Brandenburg, 2007)

Diverse Produkte und Dienstleistungen werden durch das AfS auf Basis der erhobenen Statistiken angeboten, wie zum Beispiel statistische Berichte, Jahrbücher, Daten zur Konjunktur, ein statistischer Informationsservice oder das Internetangebot unter [www.statistik-berlin-brandenburg.de](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de).

In Berlin und Brandenburg ist das AfS jeweils den Innenressorts zugeordnet. Das AfS gliedert sich in einen Verwaltungsrat und einen Vorstand. Ersterer ist mit Vertretern aus Berlin und Brandenburg besetzt. Als Anstalt öffentlichen Rechts ist der Akteur vergleichsweise stark hierarchisch organisiert. Neben der Leitung ist das Amt intern in vier Abteilungen zu unterschiedlichen Themenbereichen wie „Bildung und Soziales“ oder „Gesamtwirtschaft“ sowie in zwei Serviceabteilungen untergliedert. Diese enthalten jeweils weitere Organisationseinheiten (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2013).

Der Haushalt des AfS betrug im Jahr 2011 circa 20 Mio. EUR. Davon waren etwa ein Drittel Steuern, etwa ein Sechstel Verbindlichkeiten aus Leistungen. Die weiteren Teile umfassen vor allem Rückstellungen und Gewinnrücklagen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2012: S. 16ff.).

Das AfS hat sich in das Aktionsbündnis Berlin Open Data eingebracht. Als eine der ersten öffentlichen Stellen in Berlin publizierte die Anstalt ausgewählte Datensätze als offene Verwaltungsdaten. Die Voraussetzungen als Einrichtung mit ausgeprägter Erfahrung in der Datenbereitstellung sind im Vergleich zu einigen anderen öffentlichen Stellen der Stadt als günstig einzustufen. So existieren bereits jahrelang eingeübte Prozesse zur Veröffentlichung von Daten in Form von amtlichen Statistiken in unterschiedlichen Produkten. Bei den hier relevanten, elektronischen Veröffentlichungen stellt das AfS Datensätze in unterschiedlichen Formaten bereit. In Ergänzung werden nun ausgewählte Datensätze unter offenen Lizenzen veröffentlicht und in einem gesonderten Bereich des Webauftritts der Einrichtung gebündelt. Das AfS hat sich sowohl an den Treffen des ABOD beteiligt als auch die Vorbereitung und Durchführung der Berliner Open Data Days unterstützt.

### 7.3.3 Forschungseinrichtungen

Aus dem Bereich der Forschungseinrichtungen war einzig das Fraunhofer-Institut FOKUS in das ABOD stark involviert. Weitere wissenschaftliche Einrichtungen wie die FU Berlin waren nur sehr sporadisch bei einzelnen Treffen des Bündnisses. Daher ist die Freie Universität eher nur als passive Beobachterin einzustufen und wird daher nicht separat dargestellt.

#### 7.3.3.1 Fraunhofer-Institut FOKUS

<b>Akteursname</b>	Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS
<b>Verfasstheit des Akteurs</b>	Verein
<b>Gesellschaftlicher Sektor</b>	Wissenschaft
<b>Sitz</b>	Berlin
<b>Finanzierung</b>	Öffentliche Grundfinanzierung und Drittmittel
<b>Internetadresse</b>	<a href="http://www.fokus.fraunhofer.de">http://www.fokus.fraunhofer.de</a>

Das Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS<sup>55</sup> (Fraunhofer FOKUS) in Berlin ist eines von derzeit etwa 70 Fraunhofer-Instituten in Deutschland. Mit der Integration der vorherig eigenständigen Institute Fraunhofer-Institut für Rechnerarchitektur und Softwaretechnik FIRST und Fraunhofer-Institut für Software- und Systemtechnik ISST (Berliner Institutsteil) und seinen über 500 Mitarbeitenden zählt das Institut zu den größten Einrichtungen innerhalb der Fraunhofer-Gesellschaft (Fraunhofer-Gesellschaft, 2012).

Die Fraunhofer-Gesellschaft ist eine der großen Forschungsgemeinschaften in Deutschland. Im Gegensatz etwa zur Max-Planck-Gesellschaft, deren Aufgabe Grundlagenforschung ist, betreiben die Fraunhofer-Institute anwendungsorientierte Forschung. Die Ziele dabei sind Forschung zum Nutzen der Wirtschaft und zum Vorteil der Gesellschaft, die Steigerung der regionalen, nationalen und EU-weiten Wettbewerbsfähigkeit sowie die Förderung der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Fraunhofer-Gesellschaft, 2003: S. 5). Die gemeinnützige Organisation der Fraunhofer-Gesellschaft erhält eine institutionelle Grundfinanzierung durch das Bundesforschungsministerium. Diese Finanzierung umfasst circa ein Drittel des Gesamtbudgets. Die verbleibende Summe wird über Drittmittelprojekte im Auftrag der Industrie, öffentlicher Stellen oder Forschungsförderungen etwa der EU-Kommission eingeworben (Fraunhofer-Gesellschaft, 2013: S. 14). So ist die Fraunhofer-Gesellschaft im Unterschied zu Wirtschaftsunternehmen zwar nicht gewinnorientiert, muss jedoch zur Finanzierung in großem Umfang Mittel aus Forschungsprogrammen und Auftragsforschung generieren (Interview FOKUS: 00:19:29-00:20:19). Die einzelnen Institute verfügen über weitreichende Freiheiten in der eigenen Entwicklung, was sowohl die Ausbildung verschiedener fachlicher Schwerpunkte als auch umfassende Verantwortung für die Eigenfinanzierung der Institute bedeutet.

Fraunhofer FOKUS gehört zum IT-Verbund der Fraunhofer-Gesellschaft. Die hierzu gehörigen Institute konzentrieren sich auf Forschung im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (Fraunhofer-Verbund IUK-Technologie, 2014). Die übergreifende Vision von Fraunhofer FOKUS ist die des Public Space: Städte mit intelligenter IT-gestützter Vernetzung der verschiedenen Akteure aus öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor. Forschungsschwerpunkte innerhalb dieser

---

<sup>55</sup> Erklärung zur Transparenz: Der Autor ist seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Fraunhofer-Instituts FOKUS.

Leitvorstellung sind etwa Anwendungen für digitale Leistungen der öffentlichen Verwaltung im Zusammenspiel mit anderen gesellschaftlichen Akteuren (E-Government und Open Government), Stromnetze der Zukunft, mobile und Webanwendungen oder auch vernetzte Mobilität (Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, 2012a). Diese Fokussierung lässt sich in die Vision der so genannten Smart City einordnen, einer Vorstellung der Stadt, in der auf intelligente Weise unterschiedliche Subsysteme mit Hilfe von Informationstechnologie miteinander verknüpft werden (Alawadhi u. a., 2012: S. 41f.).

Der Haushalt von Fraunhofer FOKUS betrug im Jahr 2011 rund 20 Mio. EUR. Etwa 35 Prozent davon waren Industrieerträge aus Auftragsentwicklungen, Lizenzen und Kundenprojekten. Weitere rund 35 Prozent stammten aus öffentlichen Forschungsprogrammen von Kommunen, Ländern, Bund und EU. Die verbleibenden circa 30 Prozent waren Grundfinanzierung (Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, 2012b).

Vertreter von Fraunhofer FOKUS waren an verschiedenen Punkten in den Berliner Open-Data-Prozess involviert. Im klassischen Auftragsverhältnis haben Mitarbeitende des Instituts für die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung die Berliner Open Data Strategie (Barnickel u. a., 2012) erarbeitet und das Berliner Open-Data-Portal<sup>56</sup> in Zusammenarbeit mit der BerlinOnline GmbH, dem Betreiber des Internetportals Berlin.de, realisiert. Gemeinsam mit dem Berliner Senat ist das Institut auch an relevanten EU-Forschungsprojekten beteiligt. Als Teilnehmer des Berliner Open-Data-Stammtisches waren regelmäßig Mitarbeitende des Instituts in das Aktionsbündnis Berlin Open Data eingebunden. So wurden von FOKUS zum Beispiel auch die Berliner Open Data Days unterstützt. Von verschiedenen Mitgliedern des ABOD wurde der Akteur FOKUS einerseits als „interessengetrieben“ bezeichnet, in dem Sinne, dass das Institut beziehungsweise die stellvertretenden Personen sich mit dem Hintergedanken engagieren Projektaufträge generieren zu können. Zum anderen wird dem Fraunhofer-Institut auch ein genuines Forschungsinteresse an der Sache zugestanden. Diese Balance zwischen themenorientiertem Engagement und der Suche nach Aufträgen wird ebenfalls von den befragten FOKUS-Vertretern gesehen

---

<sup>56</sup> <http://daten.berlin.de>.

und ist sicher ein wesentliches Kennzeichen der anwendungsnahen Ausrichtung der Fraunhofer-Gesellschaft:

*„[...]Wir sind natürlich auch ein Akteur der immer wieder hinterfragt wird. Weil wir vielleicht, mehr als Government 2.0 oder Open Data Netzwerk, daraus auch unser Forschungs- und Entwicklungsgeschäft ableiten. Das heißt, wir müssen immer auch nachjustieren wie wir uns an der Stelle aufstellen.“*  
(Interview FOKUS: 00:19:29-00:20:19)

Gleichzeitig sehen sowohl die anderen interviewten Akteure des ABOD als auch Fraunhofer FOKUS selbst das Zusammenspiel von Auftragsverhältnis und dem kooperativen Engagement des Bündnisses als förderlich an. So sieht der Interviewpartner der OKFDE durchaus auch einen positiven Zusammenhang zwischen einzelnen Aktivitäten innerhalb des BODP und stellt fest, dass das ABOD *„wahrscheinlich eure Arbeit [die von Fraunhofer FOKUS] auch ein Stück weit begleitend unterstützt“* (Interview OKFDE: 00:40:32-00:42:09). Ohne das ABOD hätte es vermutlich länger gedauert, bis man das Berliner Open-Data-Portal umgesetzt hätte (Interview FOKUS: 00:14:13-00:15:47).

Für den Akteur FOKUS beziehungsweise die Stellvertreter bot sich die Möglichkeit, zum Thema Open Data im Rahmen des ABOD auch qualifizierten Austausch zu suchen und zu finden. So antwortete die Interviewpartnerin von FOKUS auf die Frage, wieso sich FOKUS in das ABOD eingebracht habe: *„Ich denke schon weil man Gleichgesinnte getroffen hat und mögliche Partner. Es war wirklich ein Träger für das, was wir eh vorhaben“* (Interview FOKUS: 00:22:38-00:22:48).

Hier kann Fraunhofer FOKUS die Rolle der vermittelnden Wissenschaftseinrichtung einnehmen. Eine Institution, deren Forschung bereits seit Jahren u. a. auf den IT-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet ist, mit gleichzeitig guten Kontakten zu Wissenschaft, Wirtschaft und verschiedenen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen. Eine Interviewperson beschreibt dies wie folgt:

*„Das heißt, wir kennen sehr gut die Verwaltung, wir sind auch selber natürlich Teil der Zivilgesellschaft. Ich denke wir sind sehr gute Mittler dazwischen, das unterscheidet uns vielleicht auch mal“* (Interview FOKUS: 00:20:32-00:22:23).

So wurde Fraunhofer FOKUS als einer der treibenden Akteure wahrgenommen: *„Die Treiber waren auf jeden Fall OKFN und Open Data Network und Fraunhofer als Auftragnehmer der Senatsverwaltung und dadurch eben auch die Senatsverwaltung“* (Interview WMDE: 00:36:42-00:38:13).

Die für diese Arbeit relevanten Projektvorhaben finden unter dem Stichwort Open Government Data und Open Government u. a. in den Instituts-Kompetenzzentren<sup>57</sup> E-Government and Applications und Modell based Testing and Automation statt. Dabei werden von den wissenschaftlichen Mitarbeitenden des Instituts u. a. folgende Aktivitäten durchgeführt (Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, 2012c: S. 6ff, 2012d: S. 10ff.):

- Wissenschaftliche Beratung öffentlicher Stellen bei der Bereitstellung von Daten und Informationen und der Partizipation und Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern in der Erbringung öffentlicher Leistungen. Hier wurden beispielsweise Studien im Auftrag des Bundesinnenministeriums (Klessmann u. a., 2012a), des Landes Berlin (Barnickel u. a., 2012) oder der Stadt Köln (Klessmann u. a., 2012b) zur Untersuchung verschiedener Aspekte größerer Transparenz im öffentlichen Sektor mit Hilfe der Bereitstellung von Verwaltungsdaten durchgeführt.
- Entwicklung geeigneter Softwarelösungen für die Datenbereitstellung (zum Beispiel das nationale Datenportal im Auftrag des BMI oder das Open-Data-Portal des Landes Berlin)
- Unterstützung von Standardisierungsaktivitäten für zum Beispiel die Bereitstellung von Verwaltungsdaten im deutschsprachigen Raum, aber auch auf EU-Ebene
- Unterstützung von Fachgremien und offenen Arbeitsgruppen zur Umsetzung der verschiedenen Aspekte von Open Government Data. In Berlin bringt sich das Institut beispielsweise in die Arbeiten des Aktionsbündnisses Open Data Berlin ein, indem Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen am Berliner Open-Data-Stammtisch teilnehmen und etwa die Vorbereitung und Durchführung des Berlin Open Data Day unterstützen.
- Vorträge und Publikationen auf Basis der Forschungsarbeiten in diesem Bereich

---

<sup>57</sup> Die Kompetenzzentren des Fraunhofer FOKUS sind vergleichbar mit Abteilungen. Es gibt Forschungs- und Servicezentren im Institut.

## 7.4 Bedeutung der Akteurskonstellation

Die Relevanz der hier untersuchten Akteurskonstellation im Hinblick auf die Öffnung von Verwaltung und Politik im Land Berlin oder sogar in Deutschland zu beurteilen, ist nicht umfassend machbar. Die im Rahmen der Fallstudie geführten Interviews und Untersuchungen bieten jedoch wichtige Ansatzpunkte, um die Bedeutung einzelner Gesichtspunkte einer solchen Konstellation einschätzen und beurteilen zu können.

Um die betroffenen Akteure in Politik und Verwaltung zu mehr Transparenz über politisch-administratives Handeln zu bewegen, ist Druck von außen sicher notwendig, gerade da die wesentlichen Argumente für eine Öffnung vorerst weniger finanzieller als vielmehr demokratie-theoretischer Natur sind (siehe generell dazu [Kapitel 6](#)). Ein politischer Wille, die bislang meist freiwillige Aufgabe offener Verwaltungsdaten anzugehen ist also notwendig. Politischer Wille wird in einem demokratisch verfassten Staat üblicherweise mit Hilfe von Wahlentscheidungen, Beteiligungsprozessen, öffentlicher Aufmerksamkeit sowie Debatten und politischer Einflussnahme (im Sinne von Lobbying) erreicht.

In Berlin ist dieser Druck vor allem durch die (fach-)öffentliche Aufmerksamkeit und Debatte entstanden. Diese traf auf engagierte Personen in der Berliner Verwaltung.

Die beteiligten Akteure stellten in ersten gemeinsamen Gesprächen grundsätzlich ähnliche Vorstellungen in Bezug auf das Thema offene Daten fest (Interview SenWTF2: 00:11:04-00:13:31). Doch wurde zugleich deutlich, wie weit die Ansichten zu Einzelaspekten auseinandergingen und wie fremd sich die Akteure waren:

*„Und ich dabei merkte, wie auch die Befindlichkeiten sind, einerseits zwischen Verwaltung, [andererseits] zwischen Akteuren, die europaweit für offene Daten streiten. Welche Ressentiments es einerseits gibt, aber natürlich eigentlich das Gespür, am selben Strang zu ziehen“ (Interview SenWTF2: 00:11:04-00:13:31).*

Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft wurden in ihrem Engagement im Aktionsbündnis Berlin Open Data durchaus auch kritisch betrachtet. Ihnen wird zugeschrieben, dass es ihnen nicht oder nur bedingt um die Sache, sondern vor allem um den Zugang zu einem möglicherweise neuen Geschäftsfeld ginge. Dabei werde Wissenschaft weniger kritisch betrachtet als ein Engagement von Wirtschaftsorganisationen

(Interview FOKUS: 00:24:11-00:25:07). Zweifel an vermeintlichen Eigenschaften der jeweils anderen Akteure treffen alle Beteiligten des ABOD, so sind zum Beispiel Akteure öffentlicher Stellen immer wieder skeptisch in Bezug auf die dauerhafte Zuverlässigkeit der involvierten zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Die Interviewpartner und -partnerinnen haben oft die kulturelle Diversität in der Zusammensetzung des ABOD betont. Unterschiede der zivilgesellschaftlichen Organisationen sind zum Beispiel die Mitgliederstruktur, die inhaltlichen Zielsetzungen, die finanzielle Ausstattung, oder auch die technischen Fähigkeiten, offene Verwaltungsdaten selbst weiterzuverwenden (Interviews G20N: 00:04:45-00:07:32, WMDE: 00:06:08-00:08:20). Demgegenüber ist die öffentliche Verwaltung nach Aussage von Interviewpersonen insgesamt homogener, wobei einzelne Mitarbeitende offener für externe Ansichten sind und eher neue Perspektiven einbringen als andere. Diese „*Goldnuggets der Verwaltung*“ (Interview G20N: 00:41:44-00:42:43) gelte es zu identifizieren und zu aktivieren

Nur mit einer geeigneten Vielfalt der Akteure lasse sich das Thema erfolgreich verfolgen, äußert ein Interviewpartner und zitiert dabei Tim Berners-Lee zur Umsetzung offener Daten: „*It has to start from the top, from the bottom and from the middle*“ (Interview OKFDE: 00:20:20-00:23:16).

In den Interviews wurden immer wieder zwei Formen der Interdependenz genannt, die zumindest für die initiale Zusammenarbeit als förderlich erachtet wurden: zum einen die Abhängigkeit der Akteure untereinander, und zum anderen die Abhängigkeit von spezifischen Personen innerhalb des ABOD. Die Erkenntnis, aufeinander angewiesen zu sein, habe die Entscheidung zur Kooperation befördert. Starke Führungspersonen haben dies zum Beispiel durch ihre Überzeugungsfähigkeit unterstützt.

„*Wobei es auch sehr wahrscheinlich letztlich eine sehr pragmatische Entscheidung war und einfach alle gesehen haben [...], irgendwo braucht man sich doch auch gegenseitig*“ (Interview OKFDE: 00:31:45-00:35:11).

Ähnliche inhaltliche Punkte, die man angehen müsse um das Thema voranzubringen wurden von den verschiedenen Akteuren unabhängig voneinander als notwendig erachtet. Die Feststellung, dass diese überhaupt nur gemeinsam oder in Kooperation

doch schneller und besser erreicht werden könnten, war ein Antrieb für die Zusammenarbeit in der Akteurskonstellation.

Das Vorhandensein von Führungspersonen bezeichnen alle interviewten Personen als kritisch für den Erfolg der Akteurskonstellation. Gleichzeitig war die starke Abhängigkeit von einzelnen Personen mit beschränkten persönlichen Ressourcen für ehrenamtliche Tätigkeit auf Dauer ein Engpass in der Arbeit des ABOD (siehe ausführlicher Kapitel 7.5.3.3).

Das Erreichen eines gewissen Vertrauensniveaus innerhalb einer Akteurskonstellation wird eigentlich von allen Teilnehmenden als bedeutender Aspekt für eine funktionierende Zusammenarbeit beschrieben. Im vorliegenden Fall führte der anfängliche Mangel an Vertrauen, der in einem offenen Konflikt gipfelte, letztlich zu größerem Vertrauen, da zivilgesellschaftliche und öffentliche Akteure der Ansicht waren, diese Konflikte durch gegenseitiges Kennenlernen überwinden zu können (Interview OKFDE: 00:31:45-00:35:11, SenWTF2: 00:11:04-00:13:31):

*„Wir verfolgen das gleiche Ziel: Öffnung der Verwaltungsdaten, bessere Bereitstellung, Offenheit und Transparenz. Lasst uns das zusammen machen. Da war dann auf beiden Seiten die Bereitschaft da, auch gewisse Kompromisse einzugehen [...]“* (Interview SenWTF1: 00:31:05-00:32:04).

Wichtig für ein stabiles Vertrauen war später die Zusammenarbeit auf Augenhöhe und die Rücksichtnahme auf Empfindlichkeiten der jeweils anderen Akteure, bei der gleichzeitigen Erkenntnis, aufeinander angewiesen zu sein (Interview OKFDE: 00:31:45-00:35:11). Gerade auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure besteht große Sorge vor einer Instrumentalisierung durch die als stärker wahrgenommene öffentliche Verwaltung (Interview FOKUS: 00:28:41-00:29:47, ODN: 00:52:49-00:56:33, SenWTF2: 00:25:33-00:28:51). Von Bedeutung für das Vertrauensniveau war laut Interviewpartner auch die räumliche Nähe, *„dass man sich sowieso alle drei Tage irgendwo getroffen hat, nicht in der großen Runde, aber so [...], das war halt das Kitt des Ganzen, so ein bisschen“* (Interview WMDE: 00:50:42-00:52:38).

Zusammenfassend erweisen sich aus Sicht der Interviewten die Aspekte äußerer Druck, Interdependenz der Akteure, Vielfältigkeit der Akteurskonstellation, das Engagement der Führungspersonen sowie eine räumliche Nähe der einzelnen Akteure als wichtig für das Funktionieren der Akteurskonstellation in Berlin.

## 7.5 Erfahrungen der Akteure mit kooperativer Governance

Im folgenden Kapitel werden die Erfahrungen der Akteure mit kooperativer Governance dargestellt. Von den beteiligten Organisationen (=Akteure) wurden jeweils einzelne Stellvertreter im Rahmen einer qualitativen Untersuchung befragt (zur Methodik siehe Kapitel 2.2.2).

Im Inneren des kooperativen Governanceregimes entwickeln sich Dynamiken zwischen den Akteuren, die förderlich oder auch hinderlich für die Ausbildung und Leistungsfähigkeit des Regimes sein können (zum theoretischen Hintergrund siehe Kapitel 5.1.3).

Dazu zählen das qualifizierte Engagement, die gemeinsame Motivation und die Handlungsfähigkeit. Die Ausgestaltung dieser Dynamiken bestimmt wesentlich das Fortkommen der Kooperation zwischen Akteuren aus Verwaltung und Zivilgesellschaft über kulturelle und organisatorische Grenzen hinweg.

Mit der Dynamik des qualifizierten Engagements wird die Rolle des spezifischen Wissens für die Akteurskonstellation beschrieben. Über den Abgleich des bei den Akteuren vorhandenen Wissens zum jeweiligen Betrachtungsgegenstand und das Kennenlernen des Know-Hows der jeweils anderen Akteure wird eine geteilte Vorstellung über die anliegenden Herausforderungen aufgebaut.

Die Erkenntnis über das Gruppenwissen ist wiederum bedeutsam für die Entwicklung einer gemeinsamen Motivation der beteiligten Akteure. Die Auseinandersetzung mit dem Wissen innerhalb der Konstellation und den Unterschieden in den Wissensbeständen führt auch zu einer Auseinandersetzung mit dem Gegenüber. Verläuft die Beschäftigung mit den Kooperationspartnern positiv, so führt dies zu mehr Vertrauen zwischen den Akteuren und einem Verständnis für die jeweiligen Positionen der anderen Teilnehmer. Vertrauen in und Kenntnis über die Mitstreiter in der Akteurskonstellation legitimiert gemeinsame Handlungen und befördert die Bereitschaft der Akteure, Verantwortung zu übernehmen.

Mit der Dynamik Handlungsfähigkeit wird untersucht, wie gut eine Akteurskonstellation aufgestellt ist, um ihre Ziele zu erreichen. Elemente dieser Dynamik sind die vor-

handenen prozeduralen und institutionellen Arrangements, die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Existenz und Kompetenz von Führungspersonen und das vorhandene domänenspezifische und handlungsnotwendige Wissen der Akteure.

Die Dynamiken sind interdependent. Ändert sich ein Faktor, dann hat das Auswirkungen auf die übrigen. Auch ist die Abgrenzung nicht immer eindeutig, einzelne Aspekte sind für mehrere Dynamiken relevant.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen Akteure des Aktionsbündnisses Berlin Open Data anhand der beschriebenen Dynamiken vorgestellt und eingeordnet, um beurteilen zu können, ob die im Modell von Emerson u. a. (2012) beschriebenen Kräfte auch im vorliegenden Fallbeispiel auffindbar sind.

### **7.5.1 Qualifiziertes Engagement**

Ein Element der Zusammenarbeit im Aktionsbündnis ist die Art und Weise der gegenseitigen Auseinandersetzung und der damit verbundene Lernprozess aller Beteiligten hin zu einem geteilten Wissensbestand, Übereinstimmung in Bezug auf die Zielsetzung der Akteurskonstellation und gemeinschaftlich getragener Beschlüsse. In einem sich wiederholenden Ablauf entdecken und definieren die Akteure zum Beispiel ein geteiltes Verständnis der vorliegenden Problemlage, sie verständigen sich auf mögliche Handlungsschritte und fassen Entschlüsse darüber, welche Schritte wie umzusetzen sind.

#### **Entdeckung**

Ein Baustein des qualifizierten Engagements der Akteure ist die gegenseitige Entdeckung in dem Sinne, dass die Teilnehmer Kenntnis erlangen über Ideen, Anforderungen und Ziele der jeweils anderen. Ganz am Anfang spielen, nach Aussage verschiedener Interviewpersonen das gegenseitige Kennenlernen eine wesentliche Rolle. Einzelne Sie beschreiben dies folgendermaßen:

*„Man setzt sich zusammen und redet dann mit einander, und dabei werden irgendwie Berührungspunkte abgebaut und man lernt überhaupt erst mal den Blick des anderen kennen“ (Interview OKFDE: 00:23:50-00:26:46).*

Oder auch: „Wir haben ein erstes Mal bestimmte Positionen ausgetauscht und dann im Dezember, wenn ich das richtig erinnere eigentlich schon gesagt, was da alles passieren müsste“ (Interview SenWTF2: 00:14:11-00:13:31).

Dabei haben die Teilnehmenden u. a. ihre Abhängigkeit voneinander erkannt und Anforderungen, Zielgruppen und Schwerpunkte der jeweils anderen kennengelernt. Diese Rückkopplungen seien vor allem lehr- und hilfreich, aber auch aufwändig:

*„Da kommen eben viele weitere zusätzliche Einflüsse mit hinzu, die man hier in so einem Ministerium normalerweise gar nicht hätte, womit man dann mit konfrontiert wird und sich auseinandersetzen muss; dass aber auch versuchen muss, das wieder einzubinden und daraus ist dann ja auch so eine Idee, wie der Berlin Open Data Day entstanden“* (Interview SenWTF1: 00:21:55-00:22:54).

Die Einigung auf notwendige Anforderungen führe teilweise zu veränderten Einschätzungen, dessen, was vorrangig zu erreichen sei, so etwa die Diskussion um den Vorrang einzelner Aussagen der Open Data Principles. Dies zeigt etwa die Aussage:

*„Es bringt wenig, sozusagen irgendwelche Goldstandards zu predigen, an denen sich alle orientieren müssen, mit dem Resultat, dass die Einstiegschürde für alle Beteiligten zu hoch ist, so dass sie gar nicht einsteigen“* (Interview OKFDE: 00:10:27-00:13:51).

## **Definition**

Mit dem Element Definition wird die fortwährende Suche in einer Akteurskonstellation nach Verständigung über Vorstellungen, Vokabulare oder Konzepte bezeichnet. Auf der Basis eines von den Teilnehmenden geteilten Verständnisses des Befassungsgegenstands lassen sich dann in einem weiteren Schritt gemeinsame Ziele und Vorhaben entwickeln (siehe Konsensfindung).

Die Interviewpersonen (Interviews G20N: 00:11:08-00:13:24, WTF1&2, AfS: 00:8:45-00:11:46, WMDE: 00:14:25-00:15:57) beschrieben ihr Verständnis und die ihrer Einschätzung nach wesentlichen Elemente offener Verwaltungsdaten. Es sei zuvorderst

die Offenheit der Datensätze aus rechtlicher Sicht von Bedeutung. Erst die Auszeichnung von Datensätzen mit einer geeigneten, offenen Nutzungsbestimmung beispielsweise in Form einer Lizenz erlaube überhaupt die Nutzung und Weiterverwendung des jeweiligen Datensatzes und sei somit Grundlage für alle weiteren, ebenfalls wichtigen Kennzeichen eines offenen Datensatzes. Des Weiteren sei die Bereitstellung von Datensätzen in technischen Formaten notwendig, welche die automatisierte Verarbeitung möglichst einfach gestalten könne. Die pro-aktive Bereitstellung von Verwaltungsdaten sei eine kennzeichnende Eigenschaft des Ansatzes, die zuvor in dieser Ausprägtheit nicht verbreitet war. Weiter von Bedeutung seien die Granularität der Datensätze (Stichwort: Rohdaten), die einfache Auffindbarkeit der Datensätze über einheitliche Zugangsmechanismen, wie Internetportale zu offenen Verwaltungsdaten und der Umfang der zu veröffentlichenden Daten (zum Ansatz offener Daten siehe auch [Kapitel 6.2](#)). Als strategische Ansätze zur Umsetzung offener Verwaltungsdaten nennen die Interviewten Transparenz als wichtige Voraussetzung für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Rechenschaft von Politik und Verwaltung gegenüber externen Dritten (Interview G20N: 00:08:02-00:11:08); sie verweisen auf die Chance der Verwaltungsmodernisierung durch effizientere Datenbereitstellung und damit besseren Zugriff (Interview SenWTF2: 00:02:23-00:03:30), betonen aber auch die Bedeutung der praktischen Herangehensweise zum Beispiel mit der Entwicklung besonderer Softwareanwendungen zur Demonstration des Potentials offener Verwaltungsdaten (Interview OKFDE: 00:04:19-00:08:11). Weiter seien für eine nachhaltige Umsetzung auch vorgelagerte Prozesse zu untersuchen und entsprechend des Open-Data-Ansatzes zu überarbeiten, wie beispielsweise die öffentliche Beschaffung (Interview G20N: 00:11:08-00:13:24). Die grobe Übereinstimmung der Akteure im Hinblick auf Vorstellungen, Vokabulare und Konzepte zu offenen Verwaltungsdaten fasst eine Interviewperson mit der Einschätzung zusammen, aus der „*Vogelperspektive teilen wir die Ziele ganz klar*“ (Interview FOKUS: 00:20:32-00:22:23) oder ähnlich „*auf der Grundebene war man sich sehr einig*“ (Interview WMDE: 00:39:07-00:43:51).

## **Konsensfindung**

Als weiterer Baustein des qualifizierten Engagements spielt die Konsensfindung eine wichtige Rolle. Die konstruktive Auseinandersetzung der Akteure zum Beispiel mit ihren jeweiligen Ansichten und Zielen kann nur gelingen, wenn das notwendige Vertrauen zwischen den Akteuren aufgebaut, wenn also ein Raum geschaffen wird, in dem

Meinungen und unkonventionelle Thesen ungefährdet diskutiert werden können. Auf dieser Grundlage obliegt es dann den Akteuren, Einvernehmen über konkrete Perspektiven zu erzielen und notwendige Schritte einzuleiten.

Relevant für einen zielführenden Prozess der Konsensfindung sei sicher die stete Zugänglichkeit zu diesem Prozess. Dabei könne jedoch das zeitlich spätere Hinzukommen einzelner Akteure, aufgrund der vorhandenen Komplexität des Themas eine Herausforderung darstellen (Interviews SenWTF2: 00:11:04-00:11:14, ODN: 00:28:51-00:30:07). Die Beteiligten müssten auch genug Kompromissfähigkeit mitbringen, nicht nur inhaltlicher Art, sondern auch bezüglich der Prozessgeschwindigkeit. Die einzelnen Akteure, so ein Interviewpartner, brächten doch unterschiedliche Tempi mit (Interview SenWTF1: 00:46:13-00:47:22). Wichtig für die Konsensfindung sei es auch, nicht alle Grundsatzfragen zuerst im Detail zu klären, sondern ein grobes gemeinsames Verständnis zu erreichen, um dann praktische Zielsetzungen zu verfolgen (Interviews G20N: 00:55:09-00:55:30, WMDE: 000:39:07-00:43:51). Auch diese Zielsetzungen stellten einen Kompromiss dar, der häufig der kleinste gemeinsame Nenner gewesen sei (Interview G20N: 00:55:09-00:35:50, 00:57:49-01:01:04). Um einen entscheidungsfähigen Konsens zu finden, sei man sehr informell vorgegangen. Die Anwesenden hätten die Vor- und Nachteile diskutiert und bei ungefähre Übereinstimmung eine Entscheidung (siehe Element Entscheidung) gefällt (Interview OKFDE: 00:42:33-00:46:02).

## Entschluss

Als weiterer Baustein werden im Prozess des Engagements der Akteure gemeinsame Entschlüsse gefasst. Hierunter werden tendenziell eher Entscheidungen verstanden, die eine gewisse Tragweite besitzen und so zum Beispiel als ein Ergebnis des Prozesses gelten können. Da jedoch die Zusammenarbeit im Modell als ein sich in Schleifen wiederholender Prozess angelegt ist, stellen Entscheidungen häufig auch nur den Auftakt zu weiteren Arbeiten innerhalb der Akteurskonstellation dar. Weiterhin bilden die gefällten Entschlüsse nur ein Ergebnis einer qualifizierten Zusammenarbeit über Akteurgrenzen hinweg. Ebenfalls von Bedeutung sind nicht die rein inhaltlichen Ergebnisse sondern prozessorale und atmosphärische Resultate wie das Wissen um die Gegenseite, Verstehenlernen ihrer Anliegen, die Entwicklung von Diskussionskultur oder Eskalationsmechanismen (siehe auch [Kapitel 7.5.2](#)).

Als zentral für die gemeinsame Arbeit schildern die Interviewten die Entschlüsse zu realistischen gemeinsamen Zielen. Wichtige Kennzeichen dieser Entschlüsse seien die kurzfristige Erreichbarkeit der beschlossenen Vorhaben, ihre Klarheit und Durchführbarkeit sowie zugleich eine gewisse strategische Einbettung gewesen (Interviews G20N: 00:10:05-00:22:32, 00:37:59-00:38:29, WTF1, 2). Eine Besonderheit sei auch das Bewusstsein gewesen, als erste Initiative auf diesem Gebiet in Deutschland eine Vorreiterfunktion zu übernehmen (Interview G20N: 00:43:32-00:49:09) Entschlüsse werden in der Regel in den Arbeitstreffen der Akteurskonstellation durch die Anwesenden auf Grundlage der gemeinsamen Diskussion gefällt. Zusätzlich werden Diskussionen über die eingerichtete Mailingliste des Bündnisses geführt. Die informellen Entscheidungsstrukturen werden von den Interviewten als gewollt beschrieben. Ein Interviewpartner äußert sich so:

*„[...]gewisse Aufgaben bis hin zur Entscheidung, wer, was, wie, die sind schon gemeinsam diskutiert worden. Da werden Vorschläge dazu gemacht; der eine oder andere hat was erarbeitet. Es ist ja auch ein Internetforum dafür eingerichtet, mit dem man arbeitet und sich untereinander austauschen kann, um solche Dinge abzustimmen und in gemeinsamen Gesprächsrunden dann so etwas auch mehr oder weniger zu beschließen, ohne dass es jetzt einen formalen Beschluss gibt“* (Interview SenWTF1: 00:42:28-00:45:17).

Um die Gültigkeit der Entschlüsse bei gleichzeitiger geringer Formalität zu gewährleisten, werden Entscheidungen schriftlich festgehalten und Führungspersonen des Bündnisses würden regelmäßig nachhaken, ob sie auch umgesetzt würden, berichten die Befragten (Interview FOKUS: 00:31:21-00:31:46, WTF1: 00:42:28-00:45:17).

## **7.5.2 Gemeinsame Motivation**

Die Motivation der Akteure einer solchen kooperativen Konstellation ist eng mit dem qualifizierten Engagement verknüpft. Der Austausch und das Kennenlernen der gegenseitigen Positionen führen bei Erfolg zur Entwicklung von Vertrauen zwischen den Teilnehmenden. Weiter bauen die Akteure über die Kenntnis der gegenseitigen organisationalen Kulturen und damit verbundenen Handlungsbedingungen sowie die inhaltlichen Ziele mit der Zeit Verständnis für die Standpunkte der jeweils anderen auf. Dieses wechselseitige Verständnis bedeutet nicht, dass die Akteure übereinstimmende

Auffassungen teilen. Für die Teilnehmenden trägt persönliches Vertrauen und Verständnis der Akteurskonstellation zu deren Legitimität bei, also zur Anerkennung, dass die jeweilige Initiative sinnvoll und handlungsberechtigt ist. Darauf aufbauend können die engagierten Akteure gemeinsam Verantwortung für die Ziele und Maßnahmen über organisationale Grenzen hinweg übernehmen. Die gemeinsame Motivation der Akteure kann als das soziale Kapital einer Akteurskonstellation bezeichnet werden.

### **Wechselseitiges Vertrauen**

Um Vertrauen zwischen den Akteuren zu erlangen, sei vor allen Dingen ein Austausch auf Augenhöhe notwendig (Interviews FOKUS: 00:19:29-00:20:19, G20N: 00:43:32-00:49:09, OKFDE: 00:23:50-00:26:46, WTF1). Dazu nennen die Interviewpersonen einen ehrlichen und offenen Umgang miteinander als wesentlich. Die Sorge, nicht ernsthaft einbezogen und damit instrumentalisiert zu werden, sei bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren groß. Für eine solche Atmosphäre brauche es u. a. die richtigen Personen mit genug Einfühlungsvermögen und Kommunikationsstärke sowie ein persönliches Kennenlernen vor Ort. Als hilfreiche Kondition wurde auch die Gewährung eines Vertrauensvorschlusses durch beteiligte öffentliche Stellen genannt (Interview SenWTF2: 00:22:28-00:25:33). Um jedoch dauerhaft das Vertrauen zu entwickeln und vor allen Dingen aufrechtzuerhalten, sei die öffentliche Anerkennung der Leistungen aller Beteiligten, besonders jedoch die der zivilgesellschaftlichen Akteure gerade bei publikumswirksamen Veranstaltungen oder in Publikationen unabdingbar (Interview G20N: 00:43:32-00:49:09).

### **Wechselseitiges Verständnis**

Die Entwicklung des Verständnisses der Akteure für die jeweiligen Handlungsmotivationen der anderen ist ein weiteres Element der gemeinsamen Motivation. Dieses Verständnis baut auf wechselseitigem Vertrauen auf. Die Interviewpersonen betonen den Diskurs auf Augenhöhe zwischen den Akteuren als wesentlich, um dieses Verständnis weiter auszubauen (Interviews FOKUS: 00:14:13-00:15:47, G20N: 00:08:02-00:11:08, 00:38:47-00:41:44, ODN: 00:44:59-00:49:16). Dies beinhaltet auch transparente Vorgänge innerhalb des kooperativen Gesamtprozesses (Interviews G20N: 00:08:02-00:11:08, SenWTF2: 00:30:59-00:35:50). Das Erkennen und Respektieren der vielfältigen Ansichten der Akteure biete die Chance des Perspektivwechsels. Diese

Vielfalt der Positionen, auch der zivilgesellschaftlichen Organisationen sei hilfreich in der eigenen Arbeit und es entwickle sich ein weiter vertieftes Verständnis der wechselseitigen Handlungsmotivationen (Interviews AfS: 00:19:45-00:21:26, G20N: 00:04:45-00:07:32, 00:34:09-00:37:59, OKFDE: 00:39:47-00:40:19, SenWTF1: 00:32:45-00:35:43, 00:46:13-00:47:22, 00:55:39-00:57:24). Wichtig für den Prozess sei besonders das Verständnis der Führungspersonen für die jeweiligen anderen leitenden Individuen. Erst mit der Übersetzungsleistung dieser Personen gelinge es, innerhalb und außerhalb der Akteurskonstellation größere Kreise anzusprechen (Interviews G20N: 00:18:25-00:18:55, SenWTF1: 00:32:45-00:35:43). Mitbestimmend für den Grad der Handlungsfähigkeit ist ebenfalls das wechselseitige Verständnis bezüglich gemeinsamer Zielsetzung und Flexibilität beim Erreichen von Teilzielen (Interviews ODN: 00:44:59-00:49:16, SenWTF2, WMDE: 00:39:07-00:43:51).

### **Interne Legitimität**

Auf Grundlage des gegenseitigen Vertrauens und Verständnisses für die anderen Positionen ergibt sich aus dem kooperativen Prozess heraus eine eigene Legitimität für die Akteure der Konstellation und ihr Handeln. Diese innere Rechtfertigung lebe zum einen von der Vielfalt der Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, zum anderen von der Zuverlässigkeit der ehrenamtlich engagierten Akteure (Interviews SenWTF1: 00:45:17-00:45:58, SenWTF2: 00:21:35-00:22:38, WMDE: 00:17:29-00:22:45). Dies zeige jedoch gleichzeitig, wie fragil diese interne Legitimität sei (Interviews G20N: 00:38:47-00:41:44, SenWTF2: 00:17:38-00:21:35). Der fortwährende Bestand bedürfe der regelmäßigen inhaltlichen Erneuerung (Interviews FOKUS: 00:14:13-00:15:47, OKFDE: 00:48:09-00:52:45). Auch werde diese konstellationsinterne Legitimität letztendlich stark von ihren Ergebnissen beziehungsweise den Auswirkungen der Zusammenarbeit beeinflusst (Interviews ODN: 00:30:19-00:38:02, OKFDE: 00:48:09-00:52:45, WMDE: 00:17:29-00:22:45).

### **Gemeinsame Verantwortung**

Schließlich bewirken das aufgebaute Vertrauen, das Verständnis für die Positionen der anderen Akteure und die Legitimität, aus der Konstellation heraus gemeinsam über organisatorische Grenzen hinweg die Verantwortung für den Gesamtprozess zu übernehmen.

Die Interviewpersonen benennen als wichtige Voraussetzung für die gemeinsame Übernahme der Verantwortung eine erkennbare Ernsthaftigkeit der Akteure in der Konstellation. Die wesentlichen Akteure sollen mit dem notwendigen Engagement und dem unbedingten Interesse an der Umsetzung der zusammen erarbeiteten Ziele involviert sein (Interviews ODN: 00:30:19-00:38:02, OKFDE: 00:46:58-00:47:44, Sen-WTF1: 00:40:38-00:42:10): *„Wenn ich das Gefühl hab, ich sitz da nur Zeit ab, dann brauch ich das nicht, das denken, glaub ich viele“* (Interview G20N: 00:57:49-01:01:04). Die Nachhaltigkeit der gemeinsamen Verantwortung ziehen die Interviewpersonen in Zweifel, auch wenn sie allgemein gewünscht wird. Dafür müsse man aber in einer Akteurskonstellation wie dem ABOD über die direkt anliegenden Fragestellungen hinausschauen und sich dauerhafte Handlungsspielräume unabhängig von einzelnen Personen erschließen (Interview OKFDE: 00:53:07-00:58:31). Es brauche ein größeres gemeinsames Ziel, wie etwa das Thema Open Government allgemein (Interview G20N: 00:55:09-00:55:50).

Die gemeinsame Aufgabe habe die Übernahme der Verantwortung wesentlich gestärkt. Kennzeichen dieser Aufgabe waren die geringe Dauer bis zum Erreichen des Ziels, die Klarheit des Ziels und dessen Neuigkeitswert. Ein Internetportal für offene Verwaltungsdaten gab es zu diesem Zeitpunkt noch in keiner anderen Kommune in Deutschland, ebenso wenig auf Landes- oder Bundesebene.

*„[...] dieses eine große Ziel zu erreichen; das erste deutsche Open-Data-Portal. Also das war wirklich so wie unser Ei des Kolumbus, das mussten wir finden. Da haben wir alle auch wirklich mit sehr hohem Engagement und auch wiederholten Treffen anderthalb Jahre lang insgesamt dran gearbeitet“* (Interview G20N: 00:43:32-00:49:09).

Die gemischte Zusammensetzung der Gruppe sei für die gemeinsame Verantwortung förderlich gewesen. Mit ihren unterschiedlichen Hintergründen brachten die einzelnen Akteure vor allem aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft viel Wissen in das Vorhaben ein. Die *„Offenheit und Unterschiedlichkeit haben es ausgemacht, dass es soweit gekommen ist“* (Interview WMDE: 00:48:40-00:50:03).

Gleichzeitig bedeute die Freiwilligkeit der Akteure auch, dass das gemeinsame Verantwortungsbewusstsein schnell nachlasse, sobald das gemeinsame Ziel erreicht und die erste Euphorie verflogen sei. Dann seien auch die ehrenamtliche Betätigung und die

Notwendigkeit einer gewissen dauerhaften Zuverlässigkeit für den weiteren Ausbau als Gegensätze aufeinander gestoßen (Interview FOKUS: 00:25:55-00:26:40).

### 7.5.3 Handlungsfähigkeit

Aufbauend auf den Dynamiken des qualifizierten Engagements und der gemeinsamen Motivation bestimmt die Handlungsfähigkeit einer Akteurskonstellation die Möglichkeiten eines Governanceregimes.

Vier Dimensionen kennzeichnen im Modell der kooperativen Governance die Handlungsfähigkeit (Kapitel 5.1.3). Erstens bildet das Zusammenspiel organisatorischer Abläufe und Normen, die einzelne Akteure in die Konstellation einbringen einen wesentlichen Baustein zur Bestimmung der Fähigkeiten. Vergleichbar zum Aufbau der Handlungskoordination sind zweitens Führungspersonen notwendig, um der Konstellation zu helfen ihre Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Deren Fähigkeiten werden drittens stark beeinflusst von den zur Verfügung stehenden Ressourcen und viertens von dem Wissen, das die Akteure in die Zusammenarbeit einbringen können beziehungsweise das sie über die vorgehend untersuchte Kooperationsdynamik des qualifizierten Engagements aufgebaut haben.

#### 7.5.3.1 Prozedurale und institutionelle Arrangements

Die Handlungsfähigkeit des Aktionsbündnisses Berlin Open Data wird von unterschiedlichen Dimensionen bestimmt. Neben den Elementen der Führung durch einzelne Teilnehmer, des Wissens der Mitglieder des Aktionsbündnisses und den zur Verfügung stehenden Ressourcen sind dies vor allem die prozessoralen oder institutionellen Arrangements. Im Detail haben die Interviewpartner verschiedene Bestandteile dieser Arrangements geschildert, die im Folgenden beschrieben werden.

#### Formalität

Ein wesentliches und häufig genanntes Unterelement ist der Grad der Formalität der Aktivitäten innerhalb des Teilzusammenhangs ABOD. Das Aktionsbündnis wird von allen als vergleichsweise sehr informell organisiert beschrieben. Dieses wird von den Interviewpersonen als Stärke und Schwäche zugleich empfunden. Einerseits erlaubt

der geringe Grad der Formalisierung eine schnelle Entwicklung des Aktionsbündnisses, die Teilnahme ist damit sehr niedrigschwellig und die Gruppe kann sich so viel wie möglich auf inhaltliche Arbeiten konzentrieren. Andererseits führt diese Form der Ausgestaltung laut der Gesprächspersonen zu Problemen bei der Arbeitskontinuität, der möglichst professionellen Ausgestaltung der Aufgabenerledigung und der dauerhaften Steuerung des Bündnisses. In allen Interviews schildern die Partner, dass es Diskussionen um eine Institutionalisierung des ABOD gegeben habe. Bei kontroverser Abwägung sei man aber letztendlich zu dem Entschluss gekommen, das Aktionsbündnis in seiner existierenden, informellen Struktur zu belassen. Als zentrale Argumente für diesen Entschluss wurden genannt, sich auf Inhalte konzentrieren zu wollen, die Sorge vor zu viel bürokratischem Aufwand, bereits existierende Organisationen zum Thema (hiermit sind vor allem die teilnehmenden zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst angesprochen) und der Wille, weiterhin möglichst offen für weitere Teilnehmer zu sein.

Einen wichtigen Aspekt sieht eine Gesprächspartnerin auch in der Ausgestaltung des Aktionsbündnisses als Graswurzel-Aktivität. Die informelle Organisation von unten her auf Ebene der engagierten Akteure, in der von Beginn an gemeinsam von Verwaltung und Zivilgesellschaft diskutiert wurde, wird als agil und gerade deshalb als langfristig tragfähig angesehen. Im Vergleich dazu berge ein Beschluss von leitenden Ebenen her das Risiko, dass die umsetzenden Ebenen nicht in der Lage oder Willens sind dem Beschluss 1:1 zu folgen. Zusätzlich erweise sich die Einbeziehung engagierter externer Dritter in einem top-down-Prozess häufig als schwierig, weil diese weder an die Hierarchie gebunden seien, noch notwendigerweise der jeweiligen Organisationskultur naheständen (Interview SenWTF2: 00:15:06-00:17:23).

### **Arbeitsteilung und -form**

Die Übernahme unterschiedlicher Rollen und Aufgaben durch einzelne Teilnehmende wird in mehreren Gesprächen als wichtig bezeichnet. Arbeitsteilung fand in der internen Organisation statt. Es gab Personen, welche die Arbeitstreffen organisiert und moderiert haben. Die Aufteilung der Arbeit fand aber auch bei der Durchführung der anstehenden Aufgaben statt, wie dies zum Beispiel in folgendem Gesprächsausschnitt dargestellt wird:

*„So eine Arbeitsteiligkeit war halt ganz praktisch. Ein paar Leute haben sich um Räume gekümmert, die Firmenvertreter haben ein bisschen Geld für Schnittchen bezahlt, die Datenprojektleute haben irgendwelche Projekte vorgestellt. Andersrum hätte das, glaube ich, auch keinen Sinn gemacht. Man hätte natürlich irgendeinen Programmierer dazu bringen können, dass er sich darum kümmert, dass man im Wappensaal des Berliner Rathauses eine Veranstaltung machen kann. Das hätte aber nicht funktioniert. Wenn aber der Verwaltungsmitarbeiter dem anderen Verwaltungsmitarbeiter sagt: ‚Wir möchten da gerne was machen, unkompliziert‘, dann funktioniert das. Das ist das, was wirklich glaube ich genau diese Offenheit und Unterschiedlichkeit ausgemacht hat, dass es soweit gekommen ist, wie es gekommen ist.“*  
(Interview WMDE: 00:48:40-00:50:03).

Die räumliche Nähe und daher regelmäßig durchgeführte persönliche Arbeitstreffen wurden als wichtige Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit beschrieben. Erst über persönliches Kennenlernen in *„analogen Treffen“* konnte die Grundlage gelegt werden für ein *„wirklich vertrauensvolles Verhältnis [...], damit elektronische und digitale Kommunikation einfach und unkompliziert klappt“* (Interview SenWTF2: 00:36:25-00:36:57).

### **Prozessdauer**

Überschaubare Zeiträume für die Umsetzung von Zielen des Aktionsbündnisses werden als hilfreich für die Motivierung der freiwilligen Teilnehmenden bezeichnet (Interview SenWTF2: 00:30:59-00:35:50). Gleichzeitig sprechen Interviewpersonen einen weiteren Tempo-Aspekt an, eine empfundene zu geringe Geschwindigkeit in der Umsetzung. Zum einen, da man zu viele Vorhaben gleichzeitig angehen wollte, (Interview SenWTF1: 00:38:19-00:40:04) und zum anderen sei dies durch den geringen Grad der Organisation ausgelöst (Interview ODN: 00:30:19-38:02).

### **Vorhabenskomplexität:**

Für das Gelingen der Zusammenarbeit darf die Umsetzung des Gesamtvorhabens nicht zu komplex geraten. Dies wird als eine Schwäche vieler Projekte gesehen, dass

Lösungen gesucht werden, mit denen gleich alle im Zusammenhang stehenden Fragestellungen gelöst werden können. Komplexität könne reduziert werden, wenn die Beteiligten sich auf einen gemeinsamen Ansatz einigen und Stück für Stück einzelne Projekte angehen, in denen sich die Teilnehmenden auch gut wiederfinden und so einbringen können (Interview SenWTF1: 00:47:49-00:49:10, SenWTF 2: 00:30:59-00:35:50).

### **Teilnehmerkreis**

Die Zusammensetzung und Größe des Teilnehmerkreises empfinden die Gesprächspersonen als elementar für das Aktionsbündnis Berlin Open Data. Wesentlich sei, dass verschiedene gesellschaftliche Bereiche vertreten sind wie Zivilgesellschaft, Verwaltung oder Wissenschaft (Interview SenWTF1: 00:32:45-00:35:43). Weiter sei die Anzahl der Teilnehmer wichtig. Die Gruppe hatte die richtige Größe, so dass man sich gut kennenlernen und später gemeinsam agil handeln konnte (Interview ODN: 00:28:51-00:30:07). Der Kreis war für die Aufnahme weiterer Akteure offen, so dass etwa das AfS oder Fraunhofer FOKUS im Verlauf einfach hinzukommen konnten (Interview SenWTF2: 00:04:17-00:07:01). Durch die organisationsübergreifende Ausgestaltung des Bündnisses konnte die datenbereitstellende Seite (Verwaltung), die Bedürfnisse der datennutzenden Akteure (Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft) besser kennenlernen und so einzelne Projekte stärker an den Nutzeranforderungen ausrichten (Interview SenWTF2: 00:30:59-00:35:50).

Letztendlich verstanden die Teilnehmenden das Aktionsbündnis als *„informelle[n] Zusammenschluss von Aktivisten und Interessierten oder Evangelisten, wie sie sich auch nennen, und Interessierten am Thema Open Data und Open Government“* (Interview SenWTF1: 00:20:40-00:21:38).

### **Individuelle Motivation**

Eigeninteresse sehen die Gesprächspersonen als eine wesentliche Motivation der Teilnehmenden des Aktionsbündnisses. Diesen Motivationsgrund möchten sie auch explizit benennen, denn das Engagement soll den Teilnehmenden Mehrwerte bieten. Gleichzeitig wird auch Bedauern ausgedrückt, das Eigeninteresse als Motivation habe sich im Laufe der Zeit immer mehr verstärkt, Personen, die eher wegen der Sache dabei

sind, hielten sich über die Zeit immer mehr zurück (Interviews SenWTF2: 00:44:49-00:47:40, OKFDE: 00:23:50-00:26:46).

## **Profilbildung**

In der Stadt Berlin passieren so viele Dinge, für die sich Menschen engagieren, gerade auch in den Bereichen Internet, Teilhabe und Transparenz. Um Teilnehmende zu gewinnen und zu halten, sei es daher notwendig die Eigenheiten des Aktionsbündnisses aktiv zu kommunizieren und so eine Wiedererkennbarkeit beziehungsweise ein spezifisches Profil klar hervorzustellen. Die gemeinsame Entwicklung des Bündnisses und seiner Projekte durch alle Teilnehmenden sei notwendig, nur so könne ein spezifischer, gemeinsamer Ansatz gefunden werden (Interviews SenWTF1: 00:47:49-00:49:10, SenWTF2: 00:47:40-00:48:34, WMDE: 00:29:34-00:33:12).

## **Kommunikation & Teilnehmerpflege**

Für das Aktionsbündnis sei der Start auf einer mehr oder weniger „grünen Wiese“ vorteilhaft. Dies vereinfache die Kommunikation, es gäbe noch keine ausgeprägten negativen Erfahrungen wie mit anderen IT-Vorhaben im öffentlichen Sektor. Um jedoch dauerhaft Teilnehmende und Interessierte an das Aktionsbündnis zu binden, müsse man einen Spannungsbogen aufbauen und halten. Hierzu müssen einzelne Prozessschritte kommuniziert und wiederkehrende möglichst variiert werden, um das Interesse hochzuhalten. Praktische Beispiele seien dabei sehr hilfreich in der Kommunikation des Themas Bereitstellung und Weiterverwendung offener Verwaltungsdaten (Interviews SenWTF2: 00:44:49-00:47:40, WMDE: 00:29:34-00:33:12).

### **7.5.3.2 Ressourcen**

Der Umfang und die Qualität der Ressourcen, die einer Akteurskonstellation zur Verfügung stehen, sind mitentscheidend für deren Handlungsfähigkeit. Generell stelle die Knappheit von und die Überlastung der vorhandenen Ressourcen ein großes Problem dar (siehe auch zum Beispiel das Element Führung) (Interviews G2oN: 00:30:29:00:32:00, SenWTF1: 00:20:40-00:21:38, WMDE: 00:52:21-00:57:21). Die Akteure sehen unterschiedliche Arten von Ressourcen. Sachressourcen seien das geringste Problem. Verschiedene der involvierten Akteure könnten zum Beispiel für das

Aktionsbündnis bei Bedarf Räumlichkeiten für Arbeitstreffen bereitstellen (Interviews SenWTF1: 00:24:04-00:26:41, WMDE: 00:52:21-00:57:21). In Einzelfällen seien durch die Verwaltungsakteure und durch externes Sponsoring auch finanzielle Mittel verfügbar, um zum Beispiel die Organisation von Entwicklertagen (Hack Days) zu realisieren. Die zivilgesellschaftlichen Akteure bringen dann Personal- und Wissensressourcen zur Umsetzung ein, Vertreter der Berliner Verwaltung nutzen Kontakte in die öffentlichen Stellen auf Landes- und Bezirksebene für weitere Ansprechpartner (Interviews FOKUS: 00:24:11-00:25:07, SenWTF1: 00:40:38-00:42:10, WMDE: 00:52:21-00:57:21). Durch die Freiwilligkeit des Gesamtprozesses variierten sowohl Umfang als auch Qualität der Ressourcen zwischen den einzelnen Teilvorhaben. Dies sei häufig auf die Interessenlage einzelner Akteure zurückzuführen (Interview FOKUS: 00:25:15-00:25:37, SenWTF1: 00:32:45-00:35:43). Die dauerhafte Bereitstellung der Ressourcen und damit angestoßener Abläufe stelle angesichts bereits geringer Kapazitäten eine Herausforderung dar. Grundsätzlich könne auch das Gleichgewicht der Ressourcen problematisch sein, wenn einzelne Akteure über deutlich mehr Ressourcen verfügten und diese für ihre Interessen einsetzten. Im Aktionsbündnis beziehungsweise im Berliner Open-Data-Prozess spiele dies jedoch eine untergeordnete Rolle (Interview G20N: 00:22:32-00:24:42).

### 7.5.3.3 Führung

Neben den prozeduralen und institutionellen Arrangements sowie den Ressourcen wird im Modell der kooperativen Governance die Handlungsfähigkeit der Akteurskonstellation auch von den Führungsqualitäten verschiedener Mitglieder der Konstellation beeinflusst. Im Verlauf der Arbeit eines solchen Zusammenschlusses sind zum Beispiel Fähigkeiten zur Begeisterung für die anstehenden Aufgaben von großer Bedeutung. Im Aktionsbündnis spielte laut Aussagen der Interviewpersonen, die Führung durch einzelne Mitglieder ebenfalls eine ganz zentrale Rolle. In den Gesprächen wurden darüber hinaus weitere Details zur Führung identifiziert, die nachfolgend jeweils kurz dargestellt werden.

#### **Einzelpersonen**

Erst der Einsatz und die Anleitung durch einzelne Personen hätten den ABOD-Prozess überhaupt möglich gemacht (Interviews OKFDE: 00:40:32-00:42:09, AfS, G20N: 00:19:05-00:22:32, ODN: 00:44:59-00:49:16). Das „ist ein klassisches Ding, solche

*Gruppen, brauchen solche Personen [...]“*, so eine weitere Aussage zur Bedeutung von Einzelpersonen (Interview WMDE: 00:17:29-00:22:45). Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von Führungspersonen sei jedoch die Einbeziehung der relevanten Akteure aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen (Interview SenWTF1: 00:32:45-00:35:43). Die Fähigkeit von Führungspersonen, zu motivieren, die Innen- und Außenkommunikation zu betreiben, eine Gruppe zu organisieren und voranzutreiben, aber auch inhaltliche Arbeit zu leisten, sei von entscheidender Bedeutung (Interview ODN: 00:44:59-00:49:16, G20N: 00:38:47-00:41:44). Gleichzeitig seien Führungspersonen auf verlässliche Teilnehmende angewiesen, die bereit sind, sich je nach ihren Interessenlagen und Möglichkeiten einzubringen. Die wichtige Komponente der Anführung durch einzelne bedeute jedoch auch eine große Abhängigkeit des Prozesses von diesen Personen und könne auch seine Skalierung behindern. Der Weggang solcher Personen aus der Gruppe führe umgehend zu teilweise extremen Ressourcenengpässen, so auch streckenweise im Aktionsbündnis geschehen:

*„Aber es gab keinen Owner mehr, irgendeinen muss es, auch wenn 's dezentral und informell ist, irgendeiner muss sich den Schuh anziehen und den Hut aufsetzen. Und dieser eine war dann plötzlich nicht mehr da“* (Interview G20N: 00:19:05-00:22:32).

Die starke Abhängigkeit und der Weggang von Führungspersonen sei jedoch nach Einschätzung einer Interviewten *„typisch für zivilgesellschaftliche Geschichten“* (Interview G20N: 00:22:32-00:24:42).

### **Funktionsorientierung & Führungsebene**

Eigentlich sei eine von Personen weniger abhängige Organisation des Prozesses notwendig, wurde in einzelnen Interviews gesagt. Ohne Strukturen, die dann zum Beispiel Vertretungsregeln vorsehen, sei dann niemand da, der die Arbeitslast auffangen könne. Gleichzeitig dürften Strukturen auch nicht zu rigide sein, es sei wichtig, der Akteurskonstellation und ihren Teilnehmern auch genug Spielraum zu gewähren (Interviews AfS: 00:13:33-00:15:33, ODN: 00:30:19-00:38:02, SenWTF2: 00:07:06-00:08:12). Weiter sei es wesentlich, dass die führenden Personen in ihren respektiven Organisationen weit oben angesiedelt seien oder sinnvollerweise mit einem Mandat aus der Führungsetage ihrer Organisation ausgestattet sind (Interview OKFDE: 00:53:07-00:58:13).

## Ressourcen der Führungspersonen

Die Interviewpersonen betonten vielfach die Bedeutung der, vor allem zeitlichen, Ressourcen der führenden Menschen im Aktionsbündnis. Gerade das meist parallele ehrenamtliche Engagement in vielen Konstellationen führe vielfach zu einem eigentlich sehr beschränkten Zeitbudget für einzelne Aktivitäten und in Folge könne es schnell zu einer starken Überlastung dieser Personen kommen. Zusätzlich fehlten vielen Personen, die auch Führungsaufgaben übernehmen könnten, häufig finanzielle Mittel; da seien selbst kleine Summe schon hilfreich, um Kapazitäten freizumachen (Interview G20N;0:19:05-0:24:42).

## Kommunikation

Die kommunikativen Fähigkeiten der führenden Personen sind ebenfalls von großer Bedeutung laut der Interviews. Es brauche Menschen, welche die „*Prozesse kommunikativ in Gang halten*“, was auch bedeute, neue Medien pro-aktiv einzusetzen (Interviews SenWTF2: 00:44:49-00:47:40, G20N: 00:19:05-00:22:32). Gerade innerhalb der Akteurskonstellation sei es wichtig, Konflikte zu moderieren, die Verbindung zu einzelnen Teilnehmenden aufrechtzuerhalten oder bei Bedarf auch kommunikativ Druck auf die Gruppe auszuüben, um Entscheidungen herbeizuführen, ohne direkt Ziele vorzugeben (Interviews ODN: 00:30:19-00:38:02; 00:44:59-00:49:16, WTF2). Nach außen sei die Vernetzung mit relevanten Stakeholdern ein wichtiges Betätigungsfeld der Führungspersonen (Interview WMDE: 00:17:29-00:22:45).

## Antrieb

Die Motivation der Führungspersonen kann unterschiedlicher Natur sein. Ganz generell könne es das Interesse am Thema oder ein gewisser damit, oder mit einem verwandten Thema, verbundener Leidensdruck sein, der Personen dazu motiviere, eine solche Gruppe wie das Aktionsbündnis anzuleiten (Interview SenWTF1: 00:24:04-00:26:41). Gerade im Kontext des öffentlichen Sektors spielten durchaus auch politisch-strategische Gründe eine Rolle (Interview ODN: 00:44:59-00:49:16). Einmal mit der Arbeit begonnen, sei sowohl Rückmeldung zur Sache als auch positives Feedback zur eigenen Leistung aus der Akteurskonstellation und von externen Akteuren wichtig

für den weiteren Antrieb (Interview OKFDE: 00:40:32-00:42:09, SenWTF2: 00:22:28-00:25:33).

#### **7.5.3.4 Wissen**

Das Wissen der einzelnen Akteure des Aktionsbündnisses, ihr Wille, dieses miteinander zu teilen und ein gemeinsames Wissen zu entwickeln, ist von Bedeutung für den Grad der Handlungsfähigkeit der gesamten Gruppe. Hier bestehen enge Verbindungen zum Aspekt des Qualifizierten Engagements, in dem die Bedeutung eines gemeinsamen Lernprozesses der Akteure dargestellt wird.

Die Interviewpersonen haben über ihre verschiedenen persönlichen und organisationalen Hintergründe unterschiedliche Kompetenzen und Wissensarten in die Zusammenarbeit eingebracht. Letztere sind beispielsweise Strategiewissen, Organisationswissen oder inhaltliches Wissen. Konkret gesprochen hoben die Interviewten ihre Kenntnisse etwa zur „*Binnenperspektive eines Systems Verwaltung*“ (Interview SenWTF2: 00:02:23-00:03:30) oder Expertise bezüglich der Verwendung offener Lizenzen für die Verwaltungsdaten (Interview WMDE: 00:08:24-00:13:00) hervor.

Ein im Kern relativ übereinstimmendes Wissen in Bezug auf offene Verwaltungsdaten sowie damit einhergehenden Chancen und Herausforderungen schienen alle Interviewpersonen zu haben. Das Wissen der Beteiligten wurde nicht systematisch in einem Wissensmanagementsystem verarbeitet, sondern konnte bei Bedarf ad hoc aus dem Netzwerk der Beteiligten des ABOD abgerufen werden.

## 8 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN ZUR KOOPERATIVEN GOVERNANCE

Es gilt hier die Ergebnisse der theoretischen Betrachtung zusammenzufassen und die Schlussfolgerungen aus der Fallstudie überblicksartig vorzustellen. Darauf erfolgt eine Zusammenschau von Empirie und Theorie. Weiter werden Empfehlungen zur praktischen Umsetzung solch einer kooperativen Governance gegeben. Zum Schluss folgen ein Fazit und Hinweise auf weiteren Forschungsbedarf.

### 8.1 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Governance als einer der populärsten Begriffe des letzten Jahrzehnts in den Politik- und Verwaltungswissenschaften bezeichnet die Koordination von Handlungen in Situationen (Kapitel 5.1). Global betrachtet, umfasst dies in der analytischen Perspektive ganz elementare Mechanismen, Ordnungsmodelle und Regime der Governance. Die Mechanismen reichen vom Verlassen einer Situation über die Beobachtung und Beeinflussung anderer Akteure bis hin zur aktiven Verhandlung miteinander. Diese Mechanismen finden sich in diversen Governance-Situationen in unterschiedlicher Konstellation und Intensität wieder. Die Stufe der Ordnungsmodelle umfasst Governance-Formen wie Hierarchie, Wettbewerb oder Netzwerke. Die Kombination unterschiedlicher Governance-Formen ergibt mehr oder weniger konkrete Governance-Regime im öffentlichen Sektor, zum Beispiel die Beaufsichtigung von Bundes- oder Landesämtern durch die jeweiligen Ministerien auf Ebene der Länder oder des Bundes. In Governance-Regimen wird üblicherweise eine Mischung unterschiedlicher Governance-Formen identifiziert.

Das in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehende Governance-Regime beschreibt die Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen mit Akteuren außerhalb der öffentlichen Ver-

waltung (Kapitel 5.1.3). Mit einer kooperativen Governance wird ein organisationsübergreifendes Handlungsarrangement bezeichnet, in dem der Mechanismus der gegenseitigen Verhandlung einen bedeutenden Raum einnimmt.

Das kooperative Governance-Regime ist in einen größeren Systemkontext eingebettet, dessen Institutionen Einfluss auf die Handlungen innerhalb des Regimes haben. Der Beginn eines kooperativen Prozesses wird von Triebkräften, wie Unsicherheiten der Akteure oder positiver oder negativer Anreize, zum Beispiel ein Konflikt zwischen Akteuren der Handlungskoordination, ausgelöst.

Für eine kooperative Governance werden von Emerson u. a. (2012) drei Handlungsdynamiken identifiziert: das qualifizierte Engagement, die gemeinsame Motivation und die Handlungsfähigkeit. Mit ersterer Dynamik wird die Entdeckung des Know-Hows der jeweils anderen Akteure, die Definition eines gemeinsamen Verständnisses der Sachlage, die Übereinstimmung und das Finden gemeinsamer Entschlüsse umschrieben. Darauf aufbauend, entwickelt sich bei erfolgreichem Engagement der Teilnehmenden eine gemeinsame Motivation, an der jeweiligen Sache zu arbeiten. Elemente dieser Dynamik sind das Vertrauen in die Partner und Verständnis für ihre Handlungszwänge sowie eine interne Legitimität der Handlungskoordination und die Übernahme gemeinsamer Verantwortung für die Zusammenarbeit. Die dritte Dynamik der gemeinsamen Handlung bezeichnet die potentialgebenden Faktoren der Zusammenarbeit. Diese sind die implizite oder explizite Einigung auf bestimmte Prozesse und Institutionen, auf deren Grundlage die Akteurskonstellation handelt, die Übernahme von Führungsverantwortung durch Vertreter einzelner Akteure sowie das zur Verfügung stehende Wissen aus dem Kreis der Akteure und die bereitgestellten weiteren Ressourcen.

Die Handlungen der Akteure zeigen direkte Ergebnisse sowie eher indirekte Auswirkungen. Die konkreten Ausprägungen hängen von dem jeweiligen Fokus einer Konstellation ab. Mit Ergebnissen werden jedoch Entscheidungen oder Leistungen umschrieben, die innerhalb des Governanceregimes auf den thematischen Fokus wirken, während die Auswirkungen eher indirekte Veränderungen sowohl des Governanceregimes selbst als auch des relevanten Systemkontexts bezeichnen.

Das beschriebene kooperative Governancemodell kann u. a. zur Analyse von Handlungskoordinationen unter Beteiligung von öffentlichen Stellen eingesetzt werden, in denen der Mechanismus des wechselseitigen Verhandeln eine Rolle spielt. Aus Sicht der Entwicklung von Steuerung in der öffentlichen Verwaltung ist dies ein Ansatz, der in den letzten Jahrzehnten immer stärker in den Vordergrund der Handlungskoordinationen vieler Verwaltungsfachdomänen gerückt ist. In den entsprechenden Leitbildern der verschiedenen Reformphasen innerhalb des öffentlichen Sektors in Deutschland spielen andere Governance-Formen, als die der Hierarchie, eine zunehmend wichtige Rolle. Netzwerkartige Handlungsstrukturen sind dabei als ein Element tatsächlicher Leitbilder oder Leitbildansätze zu finden. Während zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland noch der Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaats mit stark hierarchischer Ausprägung im Vordergrund stand, nahm die Bedeutung von Verhandlungsmechanismen bereits ab den 1960er Jahren zu. Marktorientierte Mechanismen der Steuerung wurden anschließend zum dominanten Leitbild von Verwaltungsreform, international und in Deutschland. Der Ansatz des New Public Management beziehungsweise seiner hiesigen Ausprägung des Neuen Steuerungsmodells, ist bis zum heutigen Tage diskursmächtig. In der praktischen Umsetzung bietet sich in Deutschland jedoch ein ernüchterndes Bild, wonach wesentliche Elemente in der Breite nicht dauerhaft umgesetzt oder wieder zurückgenommen werden. Bogumil u. a. (2006: S. 179) konstatieren einen *„Trend zur Re-Zentralisierung und Re-Hierarchisierung“* und stellen fest, dass in gewisser Weise eine Form der Rückbesinnung stattgefunden hat auf das *„Max Weber-Modell’ der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung [..], ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden.“*

Für die Untersuchung des Aktionsbündnisses Berlin Open Data wurden acht leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern und Vertreterinnen der beteiligten korporativen Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft durchgeführt und detailliert ausgewertet ([Kapitel 2.2](#)). Der verwendete Leitfaden baut auf dem vorgestellten Modell der kooperativen Governance nach Emerson u. a. auf ([Kapitel 5.1.3](#)).

Ziel der empirischen Untersuchung war es festzustellen, unter welchen Prinzipien die beteiligten Akteure zielführend an der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zu-

sammenarbeiten können (Kapitel 4). Im Ergebnis ließen sich die verschiedenen Bestandteile des Modells der kooperativen Governance in der Fallstudie wie nachfolgend dargestellt identifizieren.

Zu Beginn sind die identifizierten Elemente des Systemkontextes und der Antriebskräfte des Falles zu nennen (Kapitel 7.2 und 7.4). Zum Systemkontext zählen sozioökonomische und Policy-Aspekte des betrachteten Falles, die sich aus der Berliner Stadtgesellschaft mit ihren Charakteristika ergeben. Dies sind Eigenschaften, die vermutlich ähnlich auch in anderen deutschen Großstädten aufzufinden sind (hohe Zahl unterschiedlicher Organisationen speziell öffentlicher Stellen und zivilgesellschaftlicher Organisationen, Agglomerationseffekte wie räumliche Nähe relevanter Akteure und Veranstaltungen). In Berlin, als größter Metropole und Hauptstadt Deutschlands, sind diese Eigenschaften besonders ausgeprägt. Einzigartig ist die hohe Dichte von Verwaltungseinrichtungen aller Ebenen von Bund, Land und Bezirk.

Am Anfang des Berliner Open-Data-Prozesses existierten keine politisch-administrativen Programme, in denen Open Data explizit verfolgt wurde. In der Initiative zur Verwaltungsmodernisierung ServiceStadt Berlin 2016 wird jedoch als eine relevante Leitvorstellung die Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern zur gemeinsamen Leistungserstellung genannt. Weiter werden in dem Programm Vorteile verbesserter Informationsbereitstellung aufgeführt. Mit der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten in Berlin hat der Ansatz mittlerweile auch ausdrücklich Eingang in erste Policy-Dokumente gefunden (bspw. Barnickel u. a., 2012; Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, 2014). Zusätzlich soll der Ansatz auch im aktuellen Entwurf des Landes-E-Government-Gesetzes vorgesehen sein (Bräuer, 2013).

Bundesweit und international sind als Kontext das Aufkommen des Themas der Öffnung von Verwaltungsdaten mit seinen neuen rechtlichen und technischen Aspekten sowie später dessen Übernahme in Programme zur Verwaltungsmodernisierung zu nennen (Kapitel 7.1).

Die Interviewpersonen erachteten die Aspekte äußerer Druck, Interdependenz der Akteure, Vielfältigkeit der Akteurskonstellation, das Engagement der Führungspersonen sowie eine räumliche Nähe der einzelnen Akteure für das Funktionieren der Akteurskonstellation als wichtig (Kapitel 7.4).

Die Akteurskonstellation besteht im konkreten Fall aus vier zivilgesellschaftlichen Akteuren, zwei öffentlichen Einrichtungen und einer Forschungsinstitution (Kapitel 7.3). Vertreter der erstgenannten Gruppe haben in den Prozess viel Expertise in Bezug auf die Bereitstellung und Nutzung offener Daten, besonders praktische Erfahrungen, eingebracht. Die öffentlichen Stellen konnten erwartungsgemäß die Binnenperspektive der öffentlichen Verwaltung wiedergeben und wenn nötig Kontakte zu weiteren Verwaltungseinrichtungen herstellen und diese einbeziehen. Die beteiligte Forschungseinrichtung konnte u. a. technisches Wissen zur Umsetzung einer Datenplattform und den Umgang mit Daten generell beisteuern. Gemeinsam ist allen Akteuren ein grundsätzliches Interesse an der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten und der prinzipiellen Förderung dieser Bereitstellung.

Wesentliche inhaltliche Unterschiede liegen bei den Akteuren etwa in Vorstellungen über die Reichweite des Ansatzes offener Verwaltungsdaten, die Schnelligkeit der Umsetzung sowie Art und Weise der Umsetzung.

Die aus unterschiedlichen Sektoren stammenden Akteure weisen laut der Interviewpersonen organisational-kulturelle Unterschiede auf. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen werden als stark themenorientiert wahrgenommen, die viel vom freiwilligen Engagement ihrer Mitglieder profitieren. Die Generierung von Einkünften spielt auch hier eine Rolle, steht aber weniger im Vordergrund, als dies etwa bei dem wissenschaftlichen Akteur vermutet wird. Die beteiligte Forschungseinrichtung wird als themen- und eben stark finanz-orientiert aufgefasst. Die öffentlichen Stellen gelten als vergleichsweise schwerfällige Einrichtungen mit traditionelleren Ansichten in Bezug auf Transparenz und die Bereitstellung offener Daten.

Nachfolgend erfolgt die Beantwortung der ersten Unterfrage der forschungsleitenden Fragestellung, nach der Rolle der Aspekte der Kooperationsdynamik (Kapitel 4). In der Analyse der Handlungsdynamiken innerhalb des kooperativen Governanceregimes des ABOD wurden zu deren Komponenten grundsätzlich Aussagen gefunden, von denen viele die Handlungskomponenten und ihre Elemente bestätigten (Kapitel 7.5). Für die Dynamik des qualifizierten Engagements wurde etwa die Entdeckung der anderen Seite, also der jeweils anderen Akteure der Konstellation als wichtiger Schritt aufgefasst. Berührungspunkte konnten abgebaut und die jeweils andere Perspektive kennengelernt werden (Tabelle 10).

**Tabelle 10 Übersicht Kooperationsdynamik: Qualifiziertes Engagement (Kapitel 7.5.1)****QUALIFIZIERTES ENGAGEMENT****Entdeckung**

- „[...] man setzt sich zusammen und redet dann mit einander und dabei werden irgendwie Berührungspunkte abgebaut und man lernt überhaupt erst mal den Blick des anderen kennen“ (Interview OKFDE: 00:23:50-00:26:46)

**Definition**

- Aus der „Vogelperspektive teilen wir die Ziele ganz klar“ (Interview FOKUS, 00:20:32-00:22:23)
- Konsensfindung
- Kleinster gemeinsamer Nenner
- Informelle Vorgehensweise

**Entschluss**

Wichtige Kennzeichen der Entschlüsse im ABOD:

- kurzfristige Erreichbarkeit der beschlossenen Vorhaben,
- ihre Klarheit und Durchführbarkeit
- strategische Einbettung

Auch im ABOD konnten so gemeinsame Vorstellungen und Ziele von den Akteuren festgestellt, also immer wieder Konsens erreicht werden. Dies gilt zumindest auf einer gewissen grob-granularen Ebene, Unterschiede im Detail bestanden weiterhin. Dieser kleinste gemeinsame Nenner genügte jedoch laut der Gesprächspersonen, um Entschlüsse zu fällen. Kennzeichen der Entschlüsse im ABOD waren die kurzfristige Erreichbarkeit des verbundenen Ziels und ihre Praktikabilität unter Berücksichtigung der Gesamtstrategie des ABOD.

Auch Elemente der zweiten Handlungsdynamik, der gemeinsamen Motivation, wurden in den Interviews mit den Akteuren bestätigt (Tabelle 11). Durch den von den Interviewpersonen so beschriebenen Austausch auf Augenhöhe konnte wechselseitiges Vertrauen entstehen. Dies, verbunden mit dem gemeinsamen Lernprozess des qualifizierten Engagements, erlaubte den Akteuren die Entwicklung eines Verständnisses für die jeweils anderen Akteure und ihre Handlungsantriebe und -zwänge. Auch die Akteure stehen dem ABOD eine Rechtmäßigkeit zu, diese sei jedoch zerbrechlich und hänge sowohl von der Mischung der Akteure und ihrer Verlässlichkeit als auch von den schlussendlichen Ergebnissen der Zusammenarbeit ab. Die Übernahme gemeinsamer Verantwortung hängt laut der Interviewpersonen stark von der Ernsthaftigkeit ab, mit der sich jeweils einzelne Akteure beteiligen. Notwendig sei ein gemeinsames Ziel, dass man in überschaubarem Rahmen erreichen kann. Die Nachhaltigkeit der Verantwortungsübernahme durch die Akteurskonstellation wird vor allem auf Grund mangelnder Ressourcen kritisch gesehen.

**Tabelle 11 Übersicht Kooperationsdynamik: Gemeinsame Motivation (Kapitel 7.5.2)**

GEMEINSAME MOTIVATION
<p><b>Wechselseitiges Vertrauen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wichtiger Faktor zur Erlangung von Vertrauen zwischen den Akteuren: Austausch auf Augenhöhe</li> </ul>
<p><b>Wechselseitiges Verständnis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erkennen und Respektieren der vielfältigen Ansichten der Akteure bietet die Chance des Perspektivwechsels</li> <li>• Verständnis der Führungspersonen</li> <li>• Verständnis für gemeinsame Zielsetzungen und Flexibilität bei der Erreichung von Teilzielen</li> </ul>
<p><b>Interne Legitimität</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vielfalt &amp; Zuverlässigkeit der Akteure sei wesentlich für Legitimität</li> <li>• Legitimität sei fragil und hänge auch stark von Ergebnissen der Kooperation ab.</li> </ul>
<p><b>Gemeinsame Verantwortung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ernsthaftigkeit der Akteure in der Konstellation als wichtige Voraussetzung für gemeinsame Verantwortung</li> <li>• Nachhaltigkeit der Verantwortung wird kritisch gesehen</li> <li>• Gemeinsames Ziel, das klar, zeitnah zu erreichen und neu sei</li> </ul>

Die Komponente der Handlungsfähigkeit enthält verschiedene Elemente, welche das Potential der kooperativen Akteurszusammenstellung zu agieren determinieren (Tabelle 12). Einen wesentlichen Baustein bilden dabei die prozeduralen und institutionellen Arrangements, die von den Akteuren ebenfalls benannt wurden. Die Handelnden des ABOD begrüßten die formlose Organisation des Bündnisses, sahen sie doch den wesentlichen Vorteil in der Konzentration auf inhaltliche Arbeit und die große Offenheit gegenüber neuen Akteuren.

Die Zusammensetzung der Akteurskonstellation erlaubte laut der Interviewpersonen eine sinnvolle Ergänzung der Fähigkeiten und Kenntnisse der einzelnen vertretenen Organisationen. Die räumliche Nähe in Berlin erlebten die Interviewten als Vorteil, da man einfacher zusammenkommen konnte und sich öfter auf unterschiedlichen Veranstaltungen begegnete, was zum Beispiel den inhaltlichen Austausch vereinfachte. Betont wurde auch die Bedeutung relativ einfacher Vorhaben mit überschaubaren Zeiträumen innerhalb des BODP, um Teilnehmende in den Prozess einzubeziehen und motiviert zu halten. Gleichzeitig wurde die Umsetzungsgeschwindigkeit vieler paralleler Vorhaben durch die Akteurskonstellation jedoch auch als zu gering angesehen. Thematisch in Berlin mit der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten mehr oder weniger bei null anzufangen, wurde als Vorteil eingestuft, da so etwaige Vorbelastungen die Diskussion und Implementation einzelner Teilvorhaben nicht zusätzlich erschwerten.

**Tabelle 12 Übersicht Kooperationsdynamik: Handlungsfähigkeit (Kapitel 7.5.3)**

HANDLUNGSFÄHIGKEIT
<p><b>Prozess-, institutionsorientierte Arrangements</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informelle Ausgestaltung als Vorteil: schnelle Zielerreichung, geringe Bürokratie bei hohem Anteil fachlicher Arbeit, Niedrigschwelligkeit</li> <li>• Arbeitsteilung, und -form: Räumliche Nähe, Spektrum inhaltlicher Kompetenzen und einfache hierarchische Aufteilung</li> <li>• Prozessdauer: überschaubare Zeiträume zur Zielerreichung als Motivation, jedoch geringe Umsetzungsgeschwindigkeit, da viele parallele Vorhaben</li> <li>• Vorhabenskomplexität: möglichst geringe Komplexität, um Teilnehmer einzubeziehen</li> <li>• Teilnehmerkreis: Vielfältigkeit und passende Gruppengröße für agiles Handeln</li> <li>• Individuelle Motivation wird als wesentlich angesehen, hat mit der Zeit jedoch überhand genommen</li> <li>• Profilbildung: spezifischer, gemeinsamer Ansatz notwendig für Abgrenzung</li> <li>• Kommunikation und Teilnehmerpflege: Grüne Wiese hilfreich, Spannungsbogen über Prozesskommunikation, Beispiele verwenden</li> </ul>
<p><b>Ressourcen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressourcenknappheit als größtes Problem, weniger jedoch Sach- sondern mehr Personalressourcen und deren Nachhaltigkeit</li> </ul>
<p><b>Führung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivierende, kommunikationsstarke Einzelpersonen notwendig; gleichzeitig bedeutet Abhängigkeit von diesen eine Schwäche des ABOD</li> <li>• Balance zwischen Funktions- und Personenorientierung</li> <li>• Zeitliche und teilweise auch finanzielle Ressourcen der Führungspersonen häufig knapp</li> <li>• Prozesse müssen von Führung kommunikativ in Gang gehalten werden</li> </ul>
<p><b>Wissen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vielfältigkeit der Akteurskonstellation und damit verschiedene Arten von Wissen als Vorteil</li> </ul>

Um unter den vielfältigen Angeboten zum ehrenamtlichen Engagement im Land Berlin und den sonstigen Aufgaben der Akteure hervorstechen, war es laut der Gespräche wichtig, ein individuelles Profil des ABOD herauszuarbeiten, mit dem man sich gegenüber anderen Kreisen, wie zum Beispiel zum Einsatz von Open-Source-Software oder sozialer Medien in der öffentlichen Verwaltung, abgrenzen konnte. Gleichzeitig mussten die bereits involvierten Akteure dauerhaft motiviert werden, sich einzubringen. Hierzu galt es, die Ziele und Tätigkeiten der Konstellation entlang eines Spannungsbogens aufzubauen.

Als größte Herausforderung benannten die Akteure fehlende Ressourcen für das Aktionsbündnis: hier besonders das Problem von dauerhaft zu wenig engagierten Personen. Sachmittel könne man in geringem Umfang immer irgendwie akquirieren, um beispielsweise eine Veranstaltung durchzuführen. Eine ausreichende Zahl an Menschen zu gewinnen, die sich unentgeltlich um die Fortsetzung des ABOD kümmern, sei relativ bald das größte Risiko für den aktiven Fortbestand des Bündnisses gewesen.

Die Ressourcenproblematik wird im Zusammenhang mit dem Element der Führung der Konstellation deutlich zugespitzt. Die Führungssituation wird auch von den Teilnehmenden als sehr bedeutungsvoll eingestuft. Kommunikationsstarke Einzelpersonen waren im Laufe der Arbeit des ABOD enorm hilfreich. Die starke Abhängigkeit von Individuen und die Unfähigkeit, Strukturen zu etablieren, die eine gewisse Loslösung von einzelnen Personen unterstützen würden, beschränken in der Wahrnehmung der Befragten jedoch auch deutlich die Aktionsfähigkeit der Akteurskonstellation.

Als letztes Element der Handlungsfähigkeit gilt das Wissen der Akteure. Hier unterstreichen die Interviewten die Vorteile der pluralistischen Zusammensetzung des Bündnisses. So konnten viele verschiedene Wissensgebiete von den handelnden Akteuren abgedeckt werden, seien es Fragen zur IT-Unterstützung der Datenbereitstellung, der Binnenperspektive der öffentlichen Stellen, Anforderungen von Datennutzern oder lizenz-rechtliche Aspekte.

Sowohl die Analyse von Primärliteratur zu den einzelnen Akteuren als auch die Interviews ergaben diverse Ergebnisse beziehungsweise direkte Leistungen der Zusammenarbeit in der Akteurskonstellation ABOD. Direkte Leistungen bezeichnen kurzfristige Ergebnisse im Sinne von Output des Handlungsarrangements. Davon abzugrenzen sind Auswirkungen auf die Gesellschaft oder Teile davon entsprechend eines Outcome.<sup>58</sup>

Als direkte Leistungen wurden die Ergebnisse in [Tabelle 13](#) genannt. Dabei sind hier Ergebnisse aufgeführt, die entweder von allen Akteuren erarbeitet wurden oder bei denen zumindest einzelne Mitglieder des ABOD die Durchführung übernahmen, während andere ihr Wissen beigesteuert haben.

---

<sup>58</sup> In den Verwaltungswissenschaften werden im Bereich der Evaluation von Verwaltungseinrichtungen oder -abläufen meist die Begriffe Output (Leistungen der Verwaltung) und Outcome (weitergehende gesellschaftliche Auswirkungen) unterschieden. Zusätzlich wird teilweise noch der Begriff des Impacts (direkte Wirkungen auf einzelne Bürger) verwendet (Bogumil, Jann, 2009: S. 179; von Lucke, 2008: S. 486f.). Die Abgrenzung der Begriffe ist häufig in der Praxis nicht trennscharf möglich. In dieser Arbeit liegt der Fokus auf Output und Outcome. Ersterer wird als direkte Leistungen/Ergebnisse verstanden und Outcome als eher mittelbare gesellschaftliche Auswirkungen aufgefasst.

**Tabelle 13 Direkte Leistungen (Output) des ABOD innerhalb des BODP**

DIREKTE LEISTUNGEN (OUTPUT) DES ABOD INNERHALB DES BODP
Entwicklung und Veröffentlichung der Berliner Open Data Agenda
Mehrfache Organisation und Durchführung des Berliner Open Data Day (2011-13)
Mehrfache Organisation und Durchführung thematischer Entwicklerworkshops
Unterstützung der Entwicklung des Berliner Open-Data-Portals
Anstoß zur Initiierung der Arbeitsgruppe Open Data der Berliner Verwaltung

Die mittelbaren Auswirkungen des Handlungsarrangements ABOD im Sinne von Outcome sind schwierig zu benennen und teilweise auch nicht klar gegenüber den oben aufgeführten direkten Leistungen abzugrenzen (Tabelle 14). Das Land Berlin verfügt seit dem Jahr 2012 über ein Open-Data-Portal im Regelbetrieb. Über dieses Portal sind offene Daten der Verwaltung zugreifbar, es werden auch laufend weitere Datensätze eingestellt. Parallel hat eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe ein Konzept zur weiteren Umsetzung des Ansatzes offener Verwaltungsdaten in Berlin entwickelt (Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, 2014). Dies sind Erfolge, die sich auch das ABOD mit seinen Akteuren zugute schreiben kann, gerade, da diese Aktivitäten von dort zumindest angestoßen wurden.

Auch über das Land Berlin hinaus ist feststellbar, dass der Berliner Open-Data-Prozess inklusive des ABOD in anderen Bundesländern oder bundesdeutschen Kommunen, die sich offenen Daten widmen, den Charakter eines Ideengebers oder auch Vorbildes besitzt. Insofern konnte hat die Handlungskonstellation Aktionsbündnis bezüglich der Fachthematik der offenen Verwaltungsdaten sicher einiges erreichen. In Teilen der Berliner Politik und Verwaltung besteht die Erkenntnis, dass der Ansatz offener Daten sinnvoll und hilfreich für die Nutzer von Verwaltungsdaten sein kann.

**Tabelle 14 Weitergehende Auswirkungen (Outcome) des ABOD**

WEITERGEHENDE AUSWIRKUNGEN (OUTCOME) DES ABOD
Regelbetrieb Berliner Open-Data-Portal
Konzept zur weiteren Umsetzung offener Verwaltungsdaten in Berlin
Offene Verwaltungsdaten als Baustein Berliner Politik und Verwaltung
Vorbildcharakter für Open-Data-Aktivitäten in Bund, Ländern und Kommunen

Wenn man diese Auswirkungen ins Verhältnis zur gesamten öffentlichen Politik und Verwaltung des Landes Berlin und ihren vielfältigen Projekten setzt, wird allerdings deutlich, dass die Auswirkungen bislang noch als gering einzuordnen sind. Für einen weitreichenderen Effekt sind vermutlich andere, ergänzende Formen der Koordination der thematischen Handlungen in Berlin notwendig. Neben der netzwerkartigen, freiwilligen Kooperation sind dies im Bereich der öffentlichen Verwaltung sicherlich stärker hierarchisch orientierte Formen der Handlungskoordination, in Teilen eventuell auch marktbasierende Ansätze. Konkreter könnten dies zum einen gewisse normative Vorgaben zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten sein, zum anderen die Schaffung von Anreizen zur Stärkung der Nutzung eben dieser Daten.

Bezüglich der zweiten Unterfrage der forschungsleitenden Fragestellung, welche institutionellen Handlungsbedingungen kooperierender Akteure den gemeinsamen Prozess zur Öffnung der Verwaltung beeinflussen (Kapitel 4), hat die Fallstudie Folgendes ergeben (siehe ausführlicher dazu Kapitel 7.3 und 7.4):

Äußerer Druck auf Politik und Verwaltung ist notwendig um die bislang meist freiwillige Aufgabe der Bereitstellung von Verwaltungsdaten als offene Verwaltungsdaten zu verfolgen.

Für die Zusammenarbeit ist die Interdependenz der Akteure wichtig. Wenn die beteiligten Organisationen voneinander abhängig sind oder meinen, ohne die jeweils anderen Einrichtungen dem Ziel offener Verwaltungsdaten nicht näher zu kommen, so ergibt sich hieraus ein Anreiz, sich auf eine Kooperation einzulassen.

Die Vielfältigkeit der Akteurskonstellation mit Teilnehmern aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft waren wichtig für den Prozess, da so unterschiedliche Perspektiven, Kulturen und Wissen eingebracht werden konnten.

Die Existenz von Führungspersonen ist eine der wesentlichen Einflussfaktoren in der Zusammenarbeit. Das Engagement dieser Personen hat sowohl wesentlich zur Bildung des ABOD als auch zur laufenden Zusammenarbeit beigetragen.

Die räumliche Nähe der einzelnen Akteure hat zumindest beim ABOD eine wichtige Rolle gespielt. So fiel es den Akteuren leichter sich regelmäßig zu treffen und auch in anderen Veranstaltungen immer wieder zu begegnen und sich so kennenzulernen.

Zusammenfassend lassen sich also die Aspekte äußerer Druck, Interdependenz der Akteure, Vielfältigkeit der Akteurskonstellation, das Engagement der Führungspersonen sowie eine räumliche Nähe der einzelnen Akteure als, aus der Sicht der Interviewpersonen, wichtig für das Funktionieren der Akteurskonstellation in Berlin bezeichnen.

Die forschungsleitende Frage (Kapitel 4) lautete: „Unter welchen Prinzipien können Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zielführend zusammenarbeiten?“ Aufbauend auf den Unterfragen 1 und 2 lässt sich als Antwort darauf festhalten, relevante Prinzipien für eine Zusammenarbeit für die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten konnten identifiziert und in der untersuchten Fallstudie bestätigt werden (Tabelle 15).

**Tabelle 15 Zuordnung Fallstudienresultate zu Modellelementen der kooperativen Governance nach Emerson u. a. (2012)**

WESENTLICHE ELEMENTE DER KOOPERATION AUS DER FALLSTUDIE	ELEMENTE DES MODELLS KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON U. A.
a) <b>Gemeinsames thematisches Interesse</b>	Entdeckung und Definition als Elemente der Kooperationsdynamik Qualifiziertes Engagement
b) <b>Kooperativ einfacher vorwärtskommen</b>	Treiber Interdependenz und Unsicherheit
c) <b>Diversität des Wissens der involvierten Akteure</b>	Systemkontext Sozioökonomische/kulturelle Robustheit & Diversität und Entdeckung und Definition als Elemente der Kooperationsdynamik Qualifiziertes Engagement
d) <b>Können und Eigenschaften der unterschiedlichen Akteure</b>	Siehe c)
e) <b>Bedeutung von Führungspersonen</b>	Element der Führung in der Kooperationsdynamik Handlungsfähigkeit und als Treiber
f) <b>Zielstruktur mit überschaubaren und erreichbaren Teilvorhaben</b>	Element der prozeduralen und institutionellen Arrangements in der Kooperationsdynamik Handlungsfähigkeit
g) <b>Ressourcen</b>	Systemkontext „Ressourcenkonditionen“ und Ressourcen als Element der Kooperationsdynamik Handlungsfähigkeit

Wesentliche Elemente beziehungsweise Prinzipien für den Erfolg einer kooperativen Handlungskoordination als Ergebnis der Fallstudie sind a) das gemeinsame Interesse am Thema, b) die Erkenntnis im jeweiligen Fall kooperativ einfacher vorwärts zu kommen, c) die Diversität des Wissens der involvierten Akteure, d) Können und Eigenschaften der unterschiedlichen Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, e) Personen, welche die Gruppe anleiten, motivieren und zu Entscheidungen bringen können, f) eine Zielstruktur, welche sich in überschau- und erreichbare Teilverhaben segmentieren lässt, sowie grundlegend für eine nachhaltige Entwicklung der Kooperation ist g) Ressourcen in Form von Personen und finanziellen Mitteln. Diese Elemente finden sich auch im Modell zu kooperativer Governance von Emerson u. a. (2012) wieder (Tabelle 15).

Die Eigenschaften der verschiedenen Akteure werden in Kapitel 7.3 beschrieben. Die Interviewpersonen betonten immer wieder auch die Bedeutung der unterschiedlichen Hintergründe der handelnden Organisationen und den Einfluss, den diese institutionellen Handlungsbedingungen auf die Zusammenarbeit haben. So bieten die beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure wertvolle praktische Einsichten in die pragmatische Welt von Datennutzern mit technischem Sachverstand. Aufgrund ihres meist eher geringen personellen Umfangs und thematischen Fokus weisen diese Akteure häufig eine größere organisatorische Flexibilität auf. Beteiligte Verwaltungseinrichtungen bringen ein grundsätzlicheres, wenn auch tendenziell ressourcenintensiveres Vorgehen mit. Sie sind aufgrund ihres öffentlichen Auftrags und ihres jahrzehntelangen Bestehens an mehr Regularien und überkommene Handlungsweisen gebunden und damit verhältnismäßig unflexibel. Wissenschaftliche Einrichtungen bieten Eigenschaften, die sich als eine Mischung der vorherigen Akteursgruppen beschreiben lassen können. Einerseits verfügen sie über eine größere Flexibilität im Hinblick auf neue oder bislang unbekannte Vorgehensweisen und Inhalte. Andererseits sind sie aufgrund zum Beispiel ihrer Größe oder ihrer Eingliederung in das öffentliche Tarifsystem an festere Vorgaben gebunden als viele zivilgesellschaftliche Akteure.

Grundsätzlich bleibt festzustellen, dass der Ansatz der kooperativen Governance, verstanden als normative Vorgabe in der Anwendung durch die öffentliche Verwaltung, keine komplett neue Entwicklung der letzten Jahre ist. Dies zeigen zum Beispiel die Analysen existierender Literatur von Ansell und Gash (2008) oder Emerson u. a. (2012), deren Nachweise von Vorformen kooperativer Governance bis ins vorletzte

Jahrhundert zurückreichen. Diese Einschätzung teilen auch deutsche Autoren (Bauer, 2010: S. 12f.; Wewer, 2013: S. 69). Kooperative Governance sehen sie als ein Mittel, das von öffentlichen Stellen bereits seit längerem eingesetzt wird. Zieht man die dargestellten Leitbilder der bundesdeutschen Verwaltungsreformen heran (siehe [Kapitel 5.2](#)), lässt sich über mehrere Jahrzehnte eine Entwicklung zu mehr organisationsübergreifender Kooperation konstatieren. Anders ausgedrückt, haben der Governance-Mechanismus des wechselseitigen Verhandeln und die Governance-Form des Netzwerks eine stärkere Verbreitung erfahren (siehe [Kapitel 5.1.1](#)). Insofern spielt Kooperation mit Dritten mit Sicherheit eine größere Rolle als dies früher der Fall war.

Wie oben beschrieben, lassen sich für die untersuchte Fallstudie einige Erfolge im Hinblick auf den Output, also konkrete Ergebnisse, feststellen. Mittelfristige Auswirkungen im größeren Umfang sind jedoch bislang kaum feststellbar. Hierzu teilweise passend weist Holtkamp (2012: S. 244ff.) im Kontext von Bürgerbeteiligung darauf hin<sup>59</sup>, dass entsprechend des Governance-Ansatzes mehr Partizipation häufig als Lösung kommunaler Herausforderungen gesehen wird. Dabei würden jedoch verschiedene Aspekte außer Acht gelassen. Die Begrenztheit der existierenden Ressourcen der beteiligten Akteure würde vielfach ignoriert. Gleichzeitig würde die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern häufig nur gesucht, weil dies gerade en vogue sei oder andersherum, weil öffentliche Stellen dies in ausgewählten Themenbereichen schon immer so gehandhabt haben. Diese Kritik lässt sich sicher auch allgemein auf eine kooperative Governance als Handlungskoordination übertragen. Im konkreten Fall des ABOD wurde gerade die These der begrenzten Ressourcen in den Interviews mehrfach als zentrale Herausforderung benannt, während die anderen, von Holtkamp genannten Aspekte, nicht erwähnt wurden.

Ob und wie weit diese Prinzipien jedoch auf andere, ähnlich gelagerte, Fallbeispiele übertragen werden können, lässt sich nicht abschließend feststellen. Es steht jedoch aus zwei Gründen zu vermuten, dass die identifizierten Prinzipien übertragbar sind. Da erstens das zugrundeliegende Modell auf der Auswertung einer Vielzahl relevanter Studien beruht, ist ein gewisser Grad der Übertragbarkeit gegeben. Zweitens haben Teilnehmer ähnlich gelagerter, bestehender Akteurskonstellationen in den Städten Köln und Hamburg in geführten Fokusinterviews (Interviews Köln und HH) die Ergebnisse der Fallstudie aus ihren praktischen Erfahrungen heraus bestätigt. Diese

---

<sup>59</sup> Zur Abgrenzung von Bürgerbeteiligung und Kooperation siehe [Kapitel 5.1.2](#).

Gründe ersetzen zwar keine umfassende Untersuchung weiterer Fallbeispiele, bieten jedoch positive Hinweise darauf, dass die Ergebnisse übertragbar sein dürften, sowohl auf Landesebene als auch auf die kommunale Ebene.

Im folgenden Kapitel werden in Ableitung der Antworten auf die forschungsleitende Fragestellung praktische Empfehlungen zur Realisierung von kooperativer Governance vorgestellt. Diese konnten im Laufe der theoretischen und empirischen Untersuchung identifiziert werden.

## **8.2 Empfehlungen zur praktischen Umsetzung von kooperativer Governance zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten**

Eine Unterfrage der forschungsleitenden Fragestellung war die nach geeigneten Empfehlungen zur Umsetzung von kooperativer Governance zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten ([Kapitel 4](#)). Nimmt man den Ansatz der kooperativen Governance und das untersuchte Berliner Fallbeispiel als normative Vorlage für die Umsetzung proaktiver Zusammenarbeit zur Erreichung der Bereitstellung von Verwaltungsdaten, so lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten. Teilweise haben die Interviewpersonen entsprechende Vorschläge gemacht, teilweise konnten Ansätze in der im Theorie- teil verwendeten Sekundärliteratur gefunden werden. Die Empfehlungen variieren im Hinblick auf Bedeutung und Umfang und müssen von Akteuren vor Ort vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Kontexte interpretiert werden. Lokale oder regionale Gegebenheiten wie Akteursgruppen und ihre Ressourcen, das sozioökonomische Umfeld, die jeweilige politische Dynamik, oder institutionelle Rahmenbedingungen können stark vom vorgestellten Fall abweichen. Die meisten Empfehlungen lassen sich auf unterschiedlichen Ebenen umsetzen, je nachdem, ob eine kooperative Governance auf kommunaler Ebene oder durch ein Land umgesetzt werden soll. Teilweise sind jedoch zur Umsetzung gesetzliche Änderungen oder die Bereitstellung finanzieller Mittel notwendig, die mindestens auf Landesebene oder sogar Bundesebene realisiert werden müssten. Grundsätzlich bieten sich für den Bund eher rahmengebende Aktivitäten zur Entwicklung normativer Vorgaben oder Unterstützung lokaler und regionaler Vorhaben mit Know-How beziehungsweise finanzieller Mittel an. Eine Übersicht der Empfehlungen und Zuordnung zu schwerpunktmäßigen Umsetzungsebenen wird in [Tabelle 16](#) gegeben.

**Tabelle 16 Übersicht Umsetzungsempfehlungen**

EMPFEHLUNGS-DIMENSIONEN	EMPFEHLUNGEN	SCHWERPUNKTMÄSSIGE UMSETZUNGSEBENEN
<b>PRAKTISCHE ORGANISATION</b>	Diversität einer Kooperation nutzen	Kommune, Land
	Balance zwischen Professionalität der Zusammenarbeit und Offenheit	Kommune, Land
	Übersetzungsleistung einer Akteurskonstellation	Kommune, Land
	Akteurskonstellation fortwährend erneuern	Kommune, Land
	Profilbildung verfolgen	Kommune, Land
<b>STRATEGISCHE HERANGEHENSWEISE</b>	Aufnahme von Open Government Data in offizielle Strategien	Kommune, Land
	Open Data als thematische Klammer zur Aktivierung von Kooperation	Kommune, Land
<b>SETZUNG FÖRDERLICHER RAHMENBEDINGUNGEN</b>	Anerkennungskultur für Kooperation stärken	Kommune, Land
	Direkte finanzielle Unterstützung oder Förderung mit Sachleistungen	Land, Bund
	Normative Mandatierung von kooperativer Governance	Land, Bund
<b>ENTWICKLUNG VON HANDLUNGSVORLAGEN</b>	Lokale und regionale Partnerschaften für die Öffnung von Politik und Verwaltung	Kommune, Land

Die Empfehlungen lassen sich grob in folgende Dimensionen einteilen:

- die praktische Organisation
- die strategische Herangehensweise
- Setzung förderlicher Rahmenbedingungen
- Entwicklung von Handlungsvorlagen

### **Empfehlungen zur praktischen Organisation**

Ein Ziel der Zusammenarbeit von Akteuren mit unterschiedlichen institutionellen Hintergründen ist es, die Diversität der Akteure zum Vorteil des Themas zu nutzen. Gleichzeitig will die Zusammenarbeit auch soweit organisiert und professionalisiert sein, dass sie tragfähig ist. Es gilt eine geeignete Balance zwischen Professionalität der

Zusammenarbeit und Offenheit beziehungsweise Kreativität anzustreben. Ein Interviewpartner dazu: „Ja, man kann ja auch *Un-Professionalität professionell organisieren*“ (Interview ODN: 00:52:49-00:56:33). Den Ausbau des Netzwerks betont eine Interviewperson, wenn sie das „*Ausbrechen aus der eigenen Community um in andere reinzukommen*“ als wichtigen Erfolgsfaktor für Veränderung bezeichnet (Interview G20N: 00:04:45-00:07:32). Hierzu bietet sich bei Bedarf die Einrichtung weiterer, zeitlich befristeter Arbeitsgruppen und runder Tische ein, über die einzelne Themen vertieft behandelt und weitere gesellschaftliche Gruppen gezielt eingebunden werden können.

Auf der Handlungsdynamik des wechselseitigen Verständnisses der Akteure baut der Hinweis auf, dass eine wichtige Leistung einer Akteurskonstellation die Übersetzung sowohl zwischen den Akteuren als auch von dort nach außen, also wiederum in ihre jeweiligen Netzwerke hinein, die sich nicht primär mit der Thematik offener Verwaltungsdaten befassen, darstellt.

Zur Sicherstellung eines dauerhaften Erfolgs ist es auch von Bedeutung, die Akteurskonstellation fortwährend von innen her zu erneuern. Wechsel in der Übernahme von Führungsverantwortung entlasten das jeweilige Führungspersonal und erlauben den verschiedenen Akteuren, sich eine Zeitlang stärker einzubringen und eigene Akzente in der Ausrichtung der Zusammenarbeit zu setzen.

Die jeweiligen Akteure einer Handlungskoordination sollten bemüht sein, ein Profil ihrer Aktivitäten herauszubilden, um so im Wettbewerb der ehrenamtlichen Angebote aufzufallen und relevante Zielgruppen anzusprechen, aus denen weitere Freiwillige ihre Mitarbeit erklären könnten.

### **Empfehlungen zur strategischen Herangehensweise**

Die Steigerung der Transparenz politischer und administrativer Abläufe und Entscheidungen über die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten kann nachhaltig nur gelingen, wenn die Thematik auch Eingang in die strategischen Überlegungen einer Gebietskörperschaft findet. Daher ist die Aufnahme von Open Government Data in offizielle Strategiedokumente der jeweiligen Gebietskörperschaft ein wichtiger Baustein. In Berlin ist dies beispielsweise die Aufnahme in das Modernisierungsprogramm

ServiceStadt Berlin (Kapitel 7.3.2.1). Die Umsetzung u. a. durch die Zusammenarbeit von Akteuren aus öffentlichem Sektor, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft kann, sofern dafür geeignet, ebenfalls in Strategiedokumenten als Vorgehensweise empfohlen werden.

Die Thematik der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten kann dabei als kognitiver Rahmen zur Organisation freiwilligen Engagements eingesetzt werden. Die aufgeführten Elemente und Aktivitäten einer Akteurskonstellation wie dem ABOD können hierbei als Werkzeuge verstanden werden, mit denen Akteure zusammengebracht, motiviert und befähigt werden, gemeinsame Ziele zu identifizieren und deren Erreichung anzustreben. Bingham (2011: S. 392) weist auf entsprechende Vorgehensweisen in anderen Fachthemen wie dem kooperativen Gewässerschutz hin. Im genannten Beispiel setzt das US-Umweltamt die Verbesserung der Gewässerqualität als thematische Klammer ein, um Flussanrainer über eine Reihe von Maßnahmen zu freiwilligem Engagement zu motivieren.

Kooperative Governance sollte also als eine Form der Handlungskoordination zur Verfolgung eines Fachthemas verstanden werden. Umgekehrt kann ein Fachthema wie die Öffnung von Verwaltungsdaten bei entsprechender Organisation der Umsetzung generell zur Stärkung der Zivilgesellschaft in der jeweiligen Gebietskörperschaft genutzt werden.

### **Empfehlungen zur Institutionalisierung beziehungsweise Setzung förderlicher Rahmenbedingungen**

Im Laufe der Untersuchung des Aktionsbündnisses Berlin Open Data konnten drei Empfehlungen zur Förderung durch die Ausgestaltung geeigneter Rahmenbedingungen identifiziert werden. Diese stehen stellvertretend für andere Maßnahmen, die sicher denkbar wären. Die Vorschläge variieren stark im Grad der Formalität.

Ein regelmäßiges Problem in der Zusammenarbeit des ABOD waren unzureichende Ressourcen. Dies betraf besonders den Zeitmangel aller Teilnehmenden. Da sich alle Teilnehmenden ehrenamtlich engagierten, konkurriert ihr Engagement im Aktionsbündnis stets mit ihren jeweiligen anderen Aktivitäten, besonders mit ihrer Erwerbs-

tätigkeit. Eine immer wieder genannte Maßnahme zum Ausgleich, der fehlenden finanziellen oder sonstigen Unterstützung ist die öffentliche Anerkennung der im Rahmen der Kooperation geleisteten Arbeit und ihrer Ergebnisse. Dies betrifft in besonderem Maße die Anerkennung der Arbeit teilnehmender zivilgesellschaftlicher Akteure, da diese häufig ohnehin über weniger Ressourcen verfügen, stark themen- beziehungsweise interessengetrieben arbeiten und auf das Engagement ihrer Mitglieder angewiesen sind (Kapitel 5.1.4.2). Es gilt, eine Anerkennungskultur für diese Form der Kooperation aufzubauen oder fortzuentwickeln. Solche Art der Anerkennung kann darin bestehen, die verantwortlichen Akteure in Vorträgen zu benennen und ihnen zu danken, den Ehrenamtlichen ausreichend Raum zur Eigenpräsentation bei offiziellen Anlässen einzuräumen, Dankeschreiben von höchstmöglicher Stelle zu formulieren sowie persönliche Gespräche zwischen Führungsebenen und den engagierten Personen zu organisieren (Interview G20N: 00:49:25-00:51:54).

Eine formellere Art der Etablierung geeigneter Rahmenbedingungen stellt die direkte finanzielle Unterstützung oder Förderung mit Sachleistungen dar. Vergleichsweise geringe Hilfen können in diesem Umfeld schon relativ viel bewirken. Die Förderung mit Sachleistungen kann zum Beispiel die Bereitstellung geeigneter Infrastruktur darstellen, von Räumlichkeiten, die zu bestimmten Zeiten bislang ungenutzt waren bis hin zum Aufbau fester Einrichtungen als eine Art öffentliche Veranstaltungs-, Büro- und Kreativzentren, vergleichbar heutiger privatwirtschaftlicher Angebote zur Teilung von Büroräumen. Finanzielle Unterstützung kooperativer Handlungskoordinationen, beispielsweise in Form der Erstattung von Kosten, scheitert heute u. a. auch daran, dass es öffentlichen Stellen oft an rechtlichen und strukturellen Voraussetzungen fehlt, in formellen Netzwerken Geld zu überweisen. Entsprechende Änderungen relevanter gesetzlicher oder unter-gesetzlicher Normen wären ebenfalls überlegenswert (Interview G20N: 00:25:27-00:29:31). Ansätze für eine derartige Unterstützung könnten beispielsweise aus der Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit gewonnen werden, wie sie im Rahmen von Gemeindeordnungen bei der Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit in der Gemeinde vorgesehen sind (siehe beispielsweise § 19 GemO BW, 2000; oder § 24 GO SH, 2003).

Ein sehr formeller, und daher auch nicht mehr allein auf regionaler Ebene realisierbarer, Vorschlag wäre schlussendlich die Schaffung günstiger gesetzlicher Rahmenbedin-

gungen, die bis zu einer gesetzlichen Mandatierung von kooperativer Governance speziell für den Bereich der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten, oder allgemeiner, für Vorhaben der Verwaltungsreform reichen könnten. Anleihen könnten hierfür eventuell von existierenden Vorschriften zur Einbindung Dritter in einzelnen Fachpolitiken genommen werden (eine Teilübersicht bieten: Schulz u. a., 2013: S. 23ff.). So sehen Verfahren der Stadt- und Regionalplanung die verpflichtende Einbindung von Trägern öffentlicher Belange in Planungsprozesse vor. Eine weichere Herangehensweise wären Vorschriften zur Erreichung politischer Vorgaben durch die verpflichtende Selbstorganisation verschiedener Akteursgruppen innerhalb eines Fachthemas (Bingham, 2011: S. 392 und 398).

### **Empfehlungen für Handlungsvorlagen**

Die Entwicklung von Handlungsvorlagen zur kooperativen Realisierung offener Verwaltungsdaten geht über die Umsetzung in einer Gebietskörperschaft hinaus und wird sinnvollerweise im Verbund mehrerer Regionen einmalig entwickelt und vielfach zur Nachahmung genutzt. Auf internationaler Ebene wurde von verschiedenen Nationen die so genannte Open Government Partnership entwickelt. Dies ist ein Zusammenschluss verschiedener Länder zur Erreichung von mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit. Teilnehmer verpflichten sich u. a., ihre eigenen diesbezüglichen Ziele entlang eines vorgegebenen Schemas offen zu kommunizieren und ihren Fortschritt durch wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure bewerten zu lassen sowie am Erfahrungsaustausch mit den anderen teilnehmenden Ländern zu partizipieren. Dabei ist die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ein wesentliches Element der Partnerschaft (siehe auch [Kapitel 6.1](#) und [7.1](#)).<sup>60</sup>

Dieser Ansatz des systematischen Erfahrungsaustauschs und der sektorübergreifenden Kooperation bietet sich als Blaupause für die Erreichung von mehr Transparenz durch kooperative Governance auf kommunaler Ebene an. Ähnlich den Vorgaben in-

<sup>60</sup> Der Ansatz des Erfahrungsaustausches findet sich auch in der internationalen Initiative der G8 Open Data Charter wieder ([Kapitel 7.1](#)). Jedoch wird hier stärker auf die Zusammenarbeit der nationalen Regierungen untereinander und weniger auf die Einbeziehung von Dritten wie zivilgesellschaftlichen Organisationen fokussiert.

nerhalb der internationalen Open Government Partnership wäre ein loser Regelrahmen zu entwickeln. Mit diesem Rahmen würden weniger konkrete inhaltliche Vorgaben geschaffen, als vielmehr organisatorische und prozedurale Ziele festgeschrieben. Für die Teilnahme an der regionalen bis lokalen Partnerschaft für die Öffnung von Politik und Verwaltung würden sich etwa Kommunen verpflichten, ein individuelles Konzept inklusive eigener Zielmarken für mehr Transparenz, Beteiligung und Kooperation zu entwickeln und öffentlich bekannt zu geben. Dies geschieht in Zusammenarbeit mit der lokalen Zivilgesellschaft. Diese kann in regelmäßigen Abständen die Aktivitäten der jeweiligen Kommunen evaluieren. Gleichzeitig bietet sich die in der Fallstudie ABOD untersuchte Vorgehensweise mit den verschiedenen identifizierten Aktivitäten als Ansatzpunkt für ein abstraktes Konzept der kooperativen Realisierung offener Verwaltungsdaten auf kommunaler beziehungsweise regionaler Ebene an (Interview OKFDE: 01:04:53-01:06:56).

### 8.3 Fazit

Im folgenden letzten Kapitel dieser Untersuchung wird nach einem inhaltlichen Resümee eine Reflexion zur eigenen Vorgehensweise, zu den gewählten methodischen und theoretischen Ansätzen sowie den inhaltlichen Ergebnissen durchgeführt. Abschließend werden als Ausblick Optionen für weitere Untersuchungen aufgezeigt.

Aus den identifizierten Prinzipien zur Kooperation von Verwaltung und Dritten lässt sich nur schwer eine allgemeingültige Anleitung zur Umsetzung eines erfolgreichen Kooperationsprozesses entwickeln. Zum einen wäre hierfür die Überprüfung weiterer Fälle sinnvoll, zum anderen hängen die Umsetzbarkeit und ein Gelingen eines Kooperationsvorhabens stark vom jeweiligen Kontext ab. So dürfte etwa die sozioökonomische Struktur der jeweiligen Gebietskörperschaft einen nicht zu unterschätzenden Einfluss darauf haben, wie einfach oder schwer eine kooperative Governance für die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten aufzubauen und zu unterhalten ist. Entsprechend weist auch das verwendete theoretische Modell verschiedene Elemente des Systemkontextes auf, die wesentlichen Einfluss auf das jeweilige kooperative Governance-regime haben können (Kapitel 5.1.3).

Grundsätzlich lässt sich jedoch festhalten: Auch für eine kooperative Governance im Bereich der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten lassen sich eine Reihe von Prinzipien identifizieren, die im untersuchten Fall von den Beteiligten als wichtige Elemente der Zusammenarbeit benannt wurden. Diese decken sich mit Aussagen des theoretischen Modells und wurden in Gesprächen mit Teilnehmern von Open-Data-Prozessen in anderen Städten bestätigt (Kapitel 8.1, speziell Tabelle 15).

Wird die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten durch öffentliche Stellen als Daueraufgabe verstanden, so sollte idealerweise auch die Zusammenarbeit von Angebotsseite (Gebietskörperschaften und Fachbehörden) und Nachfrageseite (Zivilgesellschaft, Wissenschaft, et cetera) entsprechend nachhaltig ausgerichtet werden. Um dies zu erreichen, ist nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung die Berücksichtigung der identifizierten Prinzipien einer kooperativen Governance dienlich. Dabei spielt bei einer langfristig angelegten Zusammenarbeit die Frage der Ressourcen die größte Rolle, wobei der Zugriff auf finanzielle Ressourcen häufig den direktesten Weg zur dauerhaften Unterhaltung kooperativer Strukturen darstellen dürfte. Kurzfristig bis mittelfristig kann, so ein zentrales Ergebnis der Fallstudie, das Engagement einzelner Personen fehlende Finanzen ersetzen oder dem Einsatz dieser sogar überlegen sein, da mit großer Wahrscheinlichkeit innerhalb der Akteurskonstellation weniger bürokratisch gehandelt werden kann. Für eine nachhaltige Teamarbeit im Feld der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten ist also eine gewisse Form der Institutionalisierung der Zusammenarbeit zweifelsohne hilfreich. Allerdings wiesen mehrere Interviewpersonen darauf hin, dass sich die Akteure des ABOD bewusst gegen Versuche einer Institutionalisierung entschieden hätten, um weniger Verwaltungsaufwand und mehr Raum für inhaltliche Arbeit zu haben. Hiervon ausgehend ist im Einzelfall abzuwägen, wann und wie weit eine strukturelle Verfestigung sinnvoll und hilfreich für die Akteurskonstellation bezüglich ihrer Arbeit und Zielerreichung wirklich ist.

Für die strategische Realisierung der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten bietet es sich an, diese als ein Querschnittsthema aufzufassen. Dies bedeutet, entlang existierender Leitbilder einer Gebietskörperschaft nachzuvollziehen, wie offene Daten die Verfolgung dieses Leitbildes unterstützen können. Eine Zusammenschau der identifizierten Elemente einer Kooperation aus der Fallstudie inklusive Zuordnung der entwickelten Empfehlungen bietet Tabelle 17.

**Tabelle 17 Zusammenschau der Fallstudienenergebnisse und Empfehlungen**

WESENTLICHE ELEMENTE DER KOOPERATION AUS DER FALLSTUDIE	(MEHRFACH-)ZUORDNUNG DER ABGELEITETEN EMPFEHLUNGEN
<b>GEMEINSAMES THEMATISCHES INTERESSE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open Data als thematische Klammer zur Aktivierung von Kooperation</li> </ul>
<b>KOOPERATIV EINFACHER VORWÄRTSKOMMEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anerkennungskultur für Kooperation stärken</li> <li>• Balance zwischen Professionalität der Zusammenarbeit und Offenheit</li> </ul>
<b>DIVERSITÄT DES WISSENS DER INVOLVIERTEN AKTEURE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversität einer Kooperation nutzen</li> <li>• Übersetzungsleistung einer Akteurskonstellation</li> </ul>
<b>KÖNNEN UND EIGENSCHAFTEN DER UNTERSCHIEDLICHEN AKTEURE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akteurskonstellation fortwährend erneuern</li> <li>• Profilbildung verfolgen</li> </ul>
<b>BEDEUTUNG VON FÜHRUNGSPERSONEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anerkennungskultur für Kooperation stärken</li> <li>• Balance zwischen Professionalität der Zusammenarbeit und Offenheit</li> </ul>
<b>ZIELSTRUKTUR MIT ÜBERSCHAUBAREN UND ERREICHBAREN TEILVORHABEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufnahme von Open Government Data in offizielle Strategien</li> <li>• Lokale und regionale Partnerschaften für die Öffnung von Politik und Verwaltung</li> </ul>
<b>RESSOURCEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Open Data als thematische Klammer zur Aktivierung von Kooperation</li> <li>• Lokale und regionale Partnerschaften für die Öffnung von Politik und Verwaltung</li> <li>• Direkte finanzielle Unterstützung oder Förderung mit Sachleistungen</li> <li>• Normative Mandatierung von kooperativer Governance</li> </ul>

In der Reflexion der vorliegenden Arbeit gilt es in theoretische Grundlagen, methodisches Vorgehen und inhaltliche Ergebnisse zu unterscheiden. Der akteurszentrierte Ansatz als Forschungsheuristik bot ein gut nutzbares Fachvokabular. Dieses war sowohl hilfreich in der Erarbeitung des theoretischen Teils als auch in der Analyse des empirischen Kapitels der Arbeit.

Die gewählte qualitative Forschungsmethodik hat sich insgesamt als brauchbarer Ansatz zur Identifikation und Überprüfung des theoretischen Modells im Rahmen der Fallstudie erwiesen. Die Konzentration auf eine Fallstudie erlaubte die detaillierte Betrachtung der Akteure und ihrer Zusammenarbeit im Rahmen des Aktionsbündnisses

Berlin Open Data. Ein vergleichender Ansatz mit mehreren Fallstudien kommunaler Open-Data-Prozesse hätte sich ebenfalls als Herangehensweise angeboten. Die gewählte Methodik jedoch ermöglicht eine eingehende Untersuchung der Einschätzungen einzelner Akteure, statt über mehrere Fälle hinweg ein Bild mit geringerem Detailgrad zu erhalten. Unter Rückgriff auf das zugrundeliegende Modell und die durchgeführten Fokusinterviews wurde eine Einschätzung der Übertragbarkeit der Untersuchungsergebnisse erreicht.

Die Strukturierung des theoretischen Modells war in der Analyse der Fallstudie hilfreich. In der Untersuchung der Akteurskonstellation konnten wesentliche Bestandteile des Modells auch für das vorliegende Politikfeld bestätigt werden. Im Detail stellte sich die praktische Anwendung des Modells auf die Fallstudie jedoch teilweise als herausfordernd dar. Beispielsweise sind einzelne Elemente des Modells in der Praxis kaum voneinander abgrenzbar, wie der mehrfache Einsatz des Elements Wissen in den Dynamiken Qualifiziertes Engagement und Handlungsfähigkeit.

Die inhaltlichen Ergebnisse, also die Antwort auf die Frage nach geeigneten Prinzipien zur kooperativen Beförderung der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten, können kaum überraschen. Die Ergebnisse der Fallstudie bestätigen die abstrakten Aussagen des theoretischen Modells auch für das vorliegende Politikfeld und den Kontext Berlin. Angesichts der Vielzahl der Studien, die in die Entwicklung des Modells von Emerson u. a. (2012) eingeflossen sind, war dies zu einem gewissen Grad zu erwarten. Nichtsdestotrotz ist die systematische Feststellung der Anwendbarkeit des Modells nach Ansicht des Autors eine gute Grundlage für die weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit kooperativen Vorgehensweisen im Feld offener Verwaltungsdaten.

Aus der Untersuchung ergeben sich Ansätze für weitere Forschungsbedarfe. Drei wesentliche Dimensionen für weitere Arbeiten bieten sich an. Die horizontale Übertragbarkeit des Ansatzes auf andere Gebietskörperschaften sollte weiter analysiert werden. Die Durchführung von weiteren Fallstudien bietet sich dafür an; zum einen in anderen direkt vergleichbaren Oberzentren in Deutschland, beispielsweise dem Stadtstaat Hamburg, um die Aussagen der Einzelfallstudie und ihre Anwendbarkeit zu festigen. Zum anderen stellt sich die Frage des Einflusses der Rahmenbedingungen auf den kooperativen Ansatz. Hierzu bietet sich zum Beispiel die Untersuchung von Oberzentren auf kommunaler Ebene an, wie etwa der Stadt Köln. Bei ähnlichen Bedingungen in Bezug auf siedlungsstrukturelle, wirtschaftliche, kulturelle und soziodemographische

Merkmale entfallen die Verwaltungsstrukturen der Länderverwaltungen, wie sie bei Stadtstaaten direkt vor Ort vorhanden sind. Um den Einfluss von Agglomerationseffekten, abseits von Verwaltungsstrukturen, auf kooperative Governance in den Blick zu nehmen, könnten kleinere Gebietskörperschaften oder auch eher ländlich strukturierte Regionen untersucht werden.

Neben der horizontalen Übertragbarkeit des kooperativen Ansatzes stellt die Analyse der weiteren Handlungsfelder und -konstellationen im Bereich offener Verwaltungsdaten innerhalb ausgewählter Gebietskörperschaften ein sinnvolles Betätigungsfeld dar. Welche weiteren Aktivitäten in einer Kommune oder einem Bundesland haben auf die Entwicklung offener Daten Einfluss und wie sieht deren Governance aus? In der vorliegenden Fallstudie wurden einige dieser weiteren Aktivitäten lediglich benannt, nicht jedoch eingehender betrachtet (Abbildung 4).

Mit den beiden genannten Untersuchungsansätzen, der vertiefenden Analyse innerhalb sowie der übertragenden Untersuchung zwischen Gebietskörperschaften lässt sich die Entwicklung konzeptioneller Ansätze zur Realisierung offener Daten verknüpfen. Dies kann die Fortentwicklung eines organisatorisch-strategischen Konzepts zur Vereinfachung der Umsetzbarkeit in anderen subnationalen Gebietskörperschaften sein oder auch die Analyse existierender normativer Rahmenbedingungen für die Option der Verstetigung einer Zusammenarbeit in Form ihrer Institutionalisierung.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Abgeordnetenhaus Berlin ITDat (2012): *Inhaltsprotokoll ITDat 17/12*. Abgerufen am 06.08.2013 von <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/ITDat/protokoll/it17-012-ip.pdf>.
- Adloff, Frank (2005): *Zivilgesellschaft: Theorie und politische Praxis*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- AG Open Data der Stadt Bonn (2014): „Leitlinien Open Government Data“. Abgerufen am 18.04.2014 von [http://www2.bonn.de/bo\\_ris/daten/o/pdf/13/1313811ED3.pdf](http://www2.bonn.de/bo_ris/daten/o/pdf/13/1313811ED3.pdf).
- Aktionsbündnis Berlin Open Data (2011): „Berliner Open Data Agenda“. Abgerufen am 11.09.2011 von <http://berlin.opendataday.de/agenda/>.
- Alawadhi, Suha; Aldama-Nalda, Armando; Chourabi, Hafedh; u. a. (2012): „Building Understanding of Smart City Initiatives“. In: Scholl, Hans; Janssen, Marijn; Wimmer, Maria; u. a. (Hrsg.) *Electronic Government*. Berlin / Heidelberg: Springer (Lecture Notes in Computer Science), S. 40–53. Abgerufen am 13.09.2012 von <http://www.springerlink.com/content/311104357741k020/abstract/>.
- Albrecht, Steffen; Kohlrausch, Niels; Kubicek, Herbert; u. a. (2008): „E-Partizipation - Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government" - Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1“. Abgerufen am 05.09.2013 von [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie\\_e\\_partizipation.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie_e_partizipation.html).
- Alemann, Ulrich von; Tönnesmann, Wolfgang (1995): „Grundriß: Methoden der Politikwissenschaft“. In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.) *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17–140.

- Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen (Hrsg.) (2012): „Open-Access-Strategien für wissenschaftliche Einrichtungen - Bausteine und Beispiele“. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://www.bmbf.de/pubRD/open-access-strategien.pdf>.
- Almirall, Esteve (2010): *Open Innovation Mechanisms in Smart Cities*. (Description of Work Nr. 270896) (Competitiveness and Innovation Framework Programme).
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013): „Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg stellt sich vor“. Abgerufen am 07.08.2013 von [https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/faltblatt\\_brochure/FB\\_DAS\\_AMT\\_DE\\_2013\\_BBB.pdf](https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/faltblatt_brochure/FB_DAS_AMT_DE_2013_BBB.pdf).
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2012): *Geschäftsbericht 2011*. Abgerufen am 07.08.2013 von <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/inhalt/ueberuns/Geschaeftsbericht-AfS-2011.pdf>.
- Ansell, Chris; Gash, Alison (2008): „Collaborative Governance in Theory and Practice“. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (4), S. 543–571. Abgerufen am 19.10.2011 von <http://jpart.oxfordjournals.org/content/18/4/543.abstract>, DOI: 10.1093/jpart/mum032.
- Arnstein, Sherry R (1969): „A Ladder of Citizen Participation“. Abgerufen am 02.11.2008 von <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.
- Auer, Sören; Bizer, Christian; Kobilarov, Georgi; u. a. (2007): „DBpedia: A Nucleus for a Web of Open Data“. In: *ISWC/ASWC*. Busan, Korea: Springer (Lecture Notes in Computer Science), S. 722–735, DOI: [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-76298-0\\_52](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-76298-0_52).
- Bandemer, Stephan von; Hilbert, Josef (2005): „Vom expandierenden zum aktivierenden Staat“. In: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; u. a. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 26–35.

- Bangert, Dietrich (2010): „Planungsraumbezogene Informationsbereitstellung für Monitoring und Analyse (PRISMA) als Umsetzungsbaustein der Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung Berlin – Auf dem Weg vom sektoralen zum vernetzten Verwaltungshandeln“. In: Beuth Hochschule für Technik Berlin (Hrsg.) *Innovative Entwicklungen für Freizeitanlagen der Bildung und Erholung BAER2FIT-Projekt der Beuth Hochschule für Technik Berlin*. Berlin, S. 107–109. Abgerufen am 11.08.2011 von [http://projekt.beuth-hochschule.de/fileadmin/projekt/baer2fittagung/BAER2FIT\\_Tagungsband\\_2010.pdf](http://projekt.beuth-hochschule.de/fileadmin/projekt/baer2fittagung/BAER2FIT_Tagungsband_2010.pdf).
- Barnickel, Nils; Flügge, Matthias; Klessmann, Jens; u. a.; Both, Wolfgang; Schieferdecker, Ina (Hrsg.) (2012): „Berliner Open Data Strategie - Organisatorische, rechtliche und technische Aspekte offener Daten in Berlin. Konzept, Pilotsystem und Handlungsempfehlungen“. Stuttgart: Fraunhofer IRB-Verlag. Abgerufen am 06.09.2014 von [http://www.berlin.de/projektzukunft/uploads/tx\\_news/Berliner\\_Open\\_Data\\_Strategie\\_2012\\_lang\\_01.pdf](http://www.berlin.de/projektzukunft/uploads/tx_news/Berliner_Open_Data_Strategie_2012_lang_01.pdf).
- Barnickel, Nils; Flügge, Matthias; Schieferdecker, Ina; u. a. (2010): „Vorstudie zur City Data Cloud Berlin“. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS. Abgerufen am 05.07.2014 von [www.fokus.fraunhofer.de/distrib/motion/ICT4SC/CDC\\_Vorstudie.pdf](http://www.fokus.fraunhofer.de/distrib/motion/ICT4SC/CDC_Vorstudie.pdf).
- Batini, Carlo; Cappiello, Cinzia; Francalanci, Chiara; u. a. (2009): „Methodologies for data quality assessment and improvement“. In: *ACM Computing Surveys (CSUR)*. 41 (3), S. 1–52. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1541883>, DOI: 10.1145/1541880.1541883.
- Bauer, Christian (2010): „*Collaborative governance*“ - ein neues Konzept für die Regulierung der europäischen Strom- und Gasmärkte? Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (FÖV discussion papers ; 56).
- Beer, Marc Jan (2011): „Staatsleitbilder“. In: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; u. a. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 52–60.

- Benkler, Yochai (2006): *The wealth of networks : how social production transforms markets and freedom*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.benkler.org/Benkler\\_Wealth\\_Of\\_Networks.pdf](http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf).
- Benz, Arthur (2010): „Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen“. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen : eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111 – 136.
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010): „Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?“. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen : eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13–36.
- Berlin Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (2012): „Stichwort Kooperation“. *Digitales Wörterbuch der Deutschen Sprache*. Abgerufen am 04.12.2012 von <http://www.dwds.de/?qu=Kooperation&view=1>.
- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (2012): „Stichwort Kollaboration“. *Digitales Wörterbuch der Deutschen Sprache*. Abgerufen am 04.12.2012 von <http://www.dwds.de/?qu=Kollaboration&view=1>.
- Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2012): „Modernisierungsprogramm ServiceStadt Berlin 2016“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/modernisierungsprogramm\\_ssb\\_2016.pdf?start&ts=1343742572&file=modernisierungsprogramm\\_ssb\\_2016.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/modernisierungsprogramm_ssb_2016.pdf?start&ts=1343742572&file=modernisierungsprogramm_ssb_2016.pdf).
- Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2010): „Modernisierungsprogramm ServiceStadt Berlin. 3. Bericht an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin“. Abgerufen am 11.08.2011 von [http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/101105\\_3.\\_bericht\\_an\\_ha\\_zum\\_31.12.10\\_internetfassung.pdf?start&ts=1297418712&file=101105\\_3.\\_bericht\\_an\\_ha\\_zum\\_31.12.10\\_internetfassung.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/101105_3._bericht_an_ha_zum_31.12.10_internetfassung.pdf?start&ts=1297418712&file=101105_3._bericht_an_ha_zum_31.12.10_internetfassung.pdf).

Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2007): „Programm ServiceStadt Berlin“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/070604\\_2\\_programm\\_endfassung.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/070604_2_programm_endfassung.pdf).

Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport; Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei (Hrsg.) (2012): „Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung und Netzpolitik in der 17. Legislaturperiode“. Abgerufen am 08.11.2012 von [http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/sts-avm/120619\\_modernisierungsschwerpunkte\\_nach\\_beschluss\\_sts\\_a\\_vm.pdf?start&ts=1340703126&file=120619\\_modernisierungsschwerpunkte\\_nach\\_beschluss\\_sts\\_a\\_vm.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/sts-avm/120619_modernisierungsschwerpunkte_nach_beschluss_sts_a_vm.pdf?start&ts=1340703126&file=120619_modernisierungsschwerpunkte_nach_beschluss_sts_a_vm.pdf).

Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): „Ergebnisbericht 2009. Teil B. Handbuch zur Sozialraumorientierung. Grundlage der integrierten Stadt(teil)entwicklung Berlin“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/sozialraumorientierung//download/TeilB\\_Ergebnisbericht\\_RSSE09.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/sozialraumorientierung//download/TeilB_Ergebnisbericht_RSSE09.pdf).

Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): „Vereinheitlichung von Planungsräumen. Kurzfassung des Gutachtens der Firma Jahn, Mack & Partner im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung“. Abgerufen am 10.06.2014 von [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten\\_stadtentwicklung/lor/download/vereinheitlichung\\_planungsraeume\\_kf.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/lor/download/vereinheitlichung_planungsraeume_kf.pdf).

Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (2012a): „Cluster IKT, Medien, Kreativwirtschaft - Auswertung der Wirtschaftsdaten für das Jahr 2009“. *Berlin.de - Das offizielle Hauptstadtportal*. Abgerufen am 06.09.2014 von [http://www.berlin.de/sen/wirtschaft/abisz/cluster\\_kmk.html](http://www.berlin.de/sen/wirtschaft/abisz/cluster_kmk.html).

Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (Hrsg.) (2012b): „Organigramm der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung“. Abgerufen am 23.10.2012 von <http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wirtschaft/struktur/orga.pdf>.

- Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (Hrsg.) (2014): „Projektbericht der Arbeitsgruppe Open Data Berlin“. Abgerufen am 05.01.2014 von [http://www.berlin.de/projektzukunft/fileadmin/user\\_upload/pdf/sonstiges/Open\\_Data/AG\\_Open-Data\\_Abschlussbericht\\_2014.pdf](http://www.berlin.de/projektzukunft/fileadmin/user_upload/pdf/sonstiges/Open_Data/AG_Open-Data_Abschlussbericht_2014.pdf).
- Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (Hrsg.) (2011a): „Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg (InnoBB)“. Abgerufen am 23.10.2012 von <http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-wirtschaft/inno/strategie.pdf?start&ts=1316166027&file=strategie.pdf>.
- Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (Hrsg.) (2010): „Online Voting zu Open Data - Auswertung der Online-Umfrage auf Berlin.de“. Abgerufen am 15.09.2011 von [http://www.berlin.de/projektzukunft/fileadmin/user\\_upload/pdf/pr%C3%A4sentationen/auswertung\\_Online\\_Voting\\_zu\\_Open\\_Data.pdf](http://www.berlin.de/projektzukunft/fileadmin/user_upload/pdf/pr%C3%A4sentationen/auswertung_Online_Voting_zu_Open_Data.pdf).
- Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (2011b): „Projekt Zukunft: Pressemitteilung: Apps4Berlin-Wettbewerb kürt Sieger“. Abgerufen am 16.09.2011 von <http://www.berlin.de/projektzukunft/presse/pressearchiv/detailseite/datum/2011/02/24/pressemitteilung-apps4berlin-wettbewerb-kuert-sieger/>.
- Bernauer, Thomas; Schaffer, Lena Maria (2012): „Climate Change Governance“. In: Levi-Faur, David (Hrsg.) *Oxford Handbook of Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 441–454.
- BfDI; Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.) (2014): „Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013. 4. Tätigkeitsbericht“. Abgerufen am 06.06.2014 von [http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB\\_IFG/4TB12\\_13.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile).
- BGBl I S. 3728 (2014): *Gesetz zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes*.

- Bieber, Christoph (2010): „Change.gov und Government 2.0 - Barack Obamas Strategien der digitalen Amtsübernahme“. In: Wirtz, Bernd W. (Hrsg.) *E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien*. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 153–173.
- Bingham, Lisa Blomgren (2011): „Collaborative Governance“. In: Bevir, Mark (Hrsg.) *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles: SAGE, S. 386 – 401.
- Blanke, Bernhard (2009): „Erzählungen zum aktivierenden Staat“. In: *Verwaltung & Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung*. 15 (3), S. 113–168. Abgerufen am 28.06.2014 von [http://www.vum.nomos.de/fileadmin/vum/doc/Aufsatz\\_VM\\_09\\_03.pdf](http://www.vum.nomos.de/fileadmin/vum/doc/Aufsatz_VM_09_03.pdf).
- Bogumil, Jörg (2002): „Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat“. In: *perspektiven des demokratischen sozialismus*. n. v. (1), S. 43–65. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/Verwaltungs.pdf>.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine (2006): „Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland - Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung“. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hrsg.) *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden (PVS Sonderheft), S. 151–184.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland - Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2., völlig überarbeitete Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2006): *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*. 4. Aufl. Heidelberg: Springer.
- Bräuer, Wolfgang (2013): „EGovG Bln - Ein E-Government-Gesetz für Berlin!“. Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport 14.11.2013. Abgerufen am 05.01.2014 von [http://www.berlin.de/sen/inneres/moderne-verwaltung/service/stadtberlin/e-governmentgesetz\\_berlin.pdf](http://www.berlin.de/sen/inneres/moderne-verwaltung/service/stadtberlin/e-governmentgesetz_berlin.pdf).

- BremIFG (2012): *Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen. BremIFG*. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://bremen.beck.de/?vpath=bibdata\ges\brifg\cont\brifg.inh.htm&typ=&printtyp=AllDoc&btprint=Drucken>.
- Bryner, Gary; Bevir, Mark (Hrsg.) (2007): „Economic Governance“. *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Buhl, Hans Ulrich; Löffler, Markus (2011): „Die Rolle der Wirtschaftsinformatik im E-Government“. In: *WIRTSCHAFTSINFORMATIK*. 53 (6), S. 327–33. Abgerufen am 25.04.2014 von <http://link.springer.com/article/10.1007/s11576-011-0293-z>, DOI: 10.1007/s11576-011-0293-z.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government des IT-Planungsrats (Hrsg.) (2012): „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government). Eckpunkte zur Förderung von Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit“. Abgerufen am 30.01.2014 von [https://www.govdata.de/documents/10156/18448/Eckpunkte\\_Open\\_Government.pdf/f8de744d-dboa-4bde-ba63-74fff930280d](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/Eckpunkte_Open_Government.pdf/f8de744d-dboa-4bde-ba63-74fff930280d).
- Bundesgesetzblatt (2006): *Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen*. Abgerufen am 05.04.2014 von <http://www.gesetze-im-internet.de/iwg/index.html>.
- Bundesministerium der Finanzen; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2013): „Bericht zur finanziellen Lage des Bundes und zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland“. Abgerufen am 12.06.2014 von [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/2013-08-28-F-Lage-Bund\\_anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/2013-08-28-F-Lage-Bund_anl.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2010): „Regierungsprogramm - Vernetzte und transparente Verwaltung“. Abgerufen am 29.01.2011 von [http://www.verwaltung-innovativ.de/cln\\_117/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/regierungsprogramm\\_\\_vernetzte\\_\\_und\\_\\_transparente\\_\\_verwaltung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/regierungsprogramm\\_vernetzte\\_und\\_transparente\\_verwaltung.pdf](http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_117/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/regierungsprogramm__vernetzte__und__transparente__verwaltung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/regierungsprogramm_vernetzte_und_transparente_verwaltung.pdf).
- Burchard, Amory (2012): „Neuer Senator, neue Ressorts?“. *Der Tagesspiegel*. Berlin

- 9.12.2012. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://www.tagesspiegel.de/berlin/neuer-senator-neue-ressorts/7121450.html>.
- Buuren, Arwin van; Edelenbos, Jurian; Bevir, Mark (Hrsg.) (2007): „Collaborative Governance“. *Encyclopedia of governance*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Campbell, Lorna M.; MacNeill, Sheila; Centre for Educational Technology & Interoperability Standards (Hrsg.) (2010): „The Semantic Web, Linked and Open Data“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://wiki.cetis.ac.uk/images/1/1a/The\\_Semantic\\_Web.pdf](http://wiki.cetis.ac.uk/images/1/1a/The_Semantic_Web.pdf).
- CDU; CSU; SPD (2013): „Deutschlands Zukunft gestalten - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD“. Abgerufen am 04.09.2014 von <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.
- Censer, Marjorie (2011): „Kundra takes on federal IT reform“. *The Washington Post*. 24.4.2011. Abgerufen am 06.06.2014 von [http://www.washingtonpost.com/business/capitalbusiness/kundra-takes-on-federal-it-reform/2011/04/11/AFMwY5cE\\_print.html](http://www.washingtonpost.com/business/capitalbusiness/kundra-takes-on-federal-it-reform/2011/04/11/AFMwY5cE_print.html).
- Chesbrough, Henry; Gassmann, Oliver; Enkel, Ellen (2010): „The future of open innovation“. In: *R&D Management*. 40 (3), S. 213–221. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://bic-innovation.com/static/bic/knowledge\\_base/documents/OI4.pdf](http://bic-innovation.com/static/bic/knowledge_base/documents/OI4.pdf).
- City Mayors Statistics (2007): „The largest cities in the world by land area, population and density“. Abgerufen am 30.05.2014 von <http://www.citymayors.com/statistics/largest-cities-density-125.html>.
- Curtin, Deirdre; Meijer, Albert J (2006): „Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents“. In: *Information Polity*. 11 (2), S. 109–122.
- Dekkers, Makx; Polman, Femke; te Velde, Robbin; u. a.; European Commission (Hrsg.) (2006): „MEPSIR - Measuring European Public Sector Information Resources. Final Report of Study on Exploitation of public sector information - benchmarking of EU framework conditions“. Abgerufen am 05.07.2014 von

[http://ec.europa.eu/information\\_society/news-room/cf//document.cfm?doc\\_id=1198](http://ec.europa.eu/information_society/news-room/cf//document.cfm?doc_id=1198).

- Dose, Nicolai (2013): „Von Government zu Governance: Regieren unter veränderten Bedingungen“. In: Korte, Karl-Rudolf; Grunden, Timo (Hrsg.) *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 53–60.
- Drescher, Sebastian (2011): „Wir brauchen eine Kanzlerinnen-Initiative“. *politik-digital.de*. Abgerufen am 11.03.2011 von <http://politik-digital.de/wir-brauchen-eine-kanzlerinnen-initiative>.
- Dresing, Thorsten; Pehl, Thorsten (2012): *Praxisbuch Transkription : Regelsysteme, Software und praktische Anleitungen für qualitative ForscherInnen*. 4. Aufl. Marburg Abgerufen am 12.12.2012 von <http://www.audiotranskription.de/Praxisbuch-Transkription.pdf>.
- Dutton, William H. (2012): „The Fifth Estate: A new Governance Challenge“. In: Levi-Faur, David (Hrsg.) *Oxford Handbook of Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 584–598.
- Eder, Klaus (2006): „Making sense of the public sphere“. In: Delanty, Gerard (Hrsg.) *Handbook of Contemporary European Social Theory*. Oxon: Routledge, S. 333–346.
- Emerson, Kirk; Nabatchi, Tina; Balogh, Stephen (2012): „An Integrative Framework for Collaborative Governance“. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22 (1), S. 1–29. Abgerufen am 14.11.2011 von <http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2011/05/02/jpart.muro11.abstract>, DOI: 10.1093/jpart/muro11.
- EU Presidency (Hrsg.) (2009): „Ministerial Declaration on eGovernment“. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-egovernment-malmo.pdf>.
- EU-Projekt RENDER (2013): „RENDER - Hintergrund & Ansatz“. *RENDER - Reflecting Knowledge Diversity*. Abgerufen am 06.08.2013 von <http://render-project.eu/de/about-us/approach/>.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2011a): „Digital Agenda: Commission’s Open Data Strategy, Questions & Answers. Referenz: MEMO/11/891“. Abgerufen am 02.08.2013 von <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/891&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2011b): „Digitale Agenda: Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine. Pressemitteilung. Referenz: IP/11/1524“. Abgerufen am 02.08.2013 von <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2010): „Europäischer eGovernment-Aktionsplan 2011 - 2015. Einsatz der IKT zur Förderung intelligent, nachhaltig und innovativ handelnder Behörden“. Abgerufen am 29.07.2013 von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:DE:PDF>.

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2003): *RICHTLINIE 2003/98/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors*. Abgerufen am 29.01.2011 von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:DE:NOT>.

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen 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*. Abgerufen am 29.07.2013 von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:DE:PDF>.

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2001): *Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission*. Abgerufen am 04.05.2014 von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:DE:HTML>.

- European Commission (2011): „Digital Agenda: Commission’s Open Data Strategy, Questions & answers - MEMO/11/891“. Abgerufen am 15.03.2012 von <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/891&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- FGVI; Fachgruppe Verwaltungsinformatik und Fachbereich Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung der Gesellschaft für Informatik (Hrsg.) (2012): „Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government) - Positionspapier der Fachgruppe Verwaltungsinformatik und des Fachbereichs Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung der Gesellschaft für Informatik.“. In: *Verwaltung & Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung*. 18 (6), S. 333–335.
- Finanzbehörde Hamburg (Hrsg.) (2013): „Daten finden - runterladen und weiterverwenden! Open Data Portal Hamburg“. Abgerufen am 15.02.2013 von [www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3832042/2013-02-15-fb-open-data-portal-hamburg.html](http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3832042/2013-02-15-fb-open-data-portal-hamburg.html).
- Florini, Ann (2007): *The right to know: transparency for an open world*. New York: Columbia University Press.
- Fornefeld, Martin; Boele-Keimer, Gaby; Recher, Stephan; u. a.; MICUS Management Consulting GmbH (Hrsg.) (2009): „Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors“. Abgerufen am 05.07.2014 von [www.micus.de/pdf/MICUS-Studie\\_PSI\\_EU\\_March\\_2009.pdf](http://www.micus.de/pdf/MICUS-Studie_PSI_EU_March_2009.pdf).
- Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (2004): *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes*. Abgerufen am 08.02.2014 von <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/044/1504493.pdf>.
- Fraunhofer-Gesellschaft (2013): *Bericht des Vorstands*. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://www.fraunhofer.de/content/dam/zv/de/publikationen/Jahresbericht/Bericht-Vorstand.pdf>.

- Fraunhofer-Gesellschaft (2003): „Leitbild der Fraunhofer-Gesellschaft“. Abgerufen am 08.08.2013 von [http://www.fraunhofer.de/content/dam/zv/de/documents/Leitbild\\_Fraunhofer\\_tcm7-784.pdf](http://www.fraunhofer.de/content/dam/zv/de/documents/Leitbild_Fraunhofer_tcm7-784.pdf).
- Fraunhofer-Gesellschaft (2012): „Senat beschließt Integration der Berliner IuK-Institute zum 1. Juli 2012 - Presseinformation 8. Mai 2012“. *Fraunhofer-Gesellschaft*. Abgerufen am 08.08.2013 von <http://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2012/mai/integration-der-berliner-iuk-institute.html>.
- Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS (2012a): „Engineering ICT for Smart Cities“. Abgerufen am 08.08.2013 von [http://www.fokus.fraunhofer.de/de/fokus/\\_pdfs/image\\_broschuere\\_2012\\_deutsch.pdf](http://www.fokus.fraunhofer.de/de/fokus/_pdfs/image_broschuere_2012_deutsch.pdf).
- Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS (2012b): „FOKUS Daten und Fakten“. Abgerufen am 08.08.2013 von <http://www.fokus.fraunhofer.de/de/fokus/institut/organisation/daten/index.html>.
- Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS (2012c): *Forschungsfeld Open Data - Neue Wege für Wirtschaft und Verwaltung - Hintergründe, Infrastrukturen, Lösungen*. Abgerufen am 08.08.2013 von [http://www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/\\_docs/\\_studien\\_broschueren/open\\_data\\_2012\\_de\\_doppelseitig.pdf](http://www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/_docs/_studien_broschueren/open_data_2012_de_doppelseitig.pdf).
- Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS (2012d): *Open Government - Die Öffnung von Daten und Prozessen der öffentlichen Verwaltung*. Abgerufen am 08.08.2013 von [http://www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/\\_docs/\\_studien\\_broschueren/themenbroschuere\\_2012\\_open\\_gov.pdf](http://www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/_docs/_studien_broschueren/themenbroschuere_2012_open_gov.pdf).
- Fraunhofer-Verbund IUK-Technologie (2014): „Programmiert auf Herausforderungen - Fraunhofer-Verbund Informations- und Kommunikationstechnologie“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.iuk.fraunhofer.de/uploads/media/Profil\\_IUK-Verbund\\_04.pdf](http://www.iuk.fraunhofer.de/uploads/media/Profil_IUK-Verbund_04.pdf).
- Fung, Archon (2013): „Infotopia Unleashing the Democratic Power of Transparency“. In: *Politics & Society*. 41 (2), S. 183–212. Abgerufen am 16.08.2013 von <http://pas.sagepub.com/content/41/2/183>, DOI: 10.1177/0032329213483107.

- Fung, Archon; Graham, Mary; Weil, David (2007): *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. New York: Cambridge University Press.
- Gassmann, Oliver; Enkel, Ellen (2006): „Open Innovation - Die Öffnung des Innovationsprozesses erhöht das Innovationspotenzial“. In: *zfo - Zeitschrift Führung + Organisation*. 75 (3), S. 132–138. Abgerufen am 05.07.2014 von <https://www.alexandria.unisg.ch/export/DL/47915.pdf>.
- Gemeinderat der Stadt Freiburg (2014): „Beschlussvorlage Open Government Data. Drucksache G-14/005“. Abgerufen am 05.07.2014 von [https://freiburg.more-rubin1.de/show\\_pdf.php?\\_typ\\_432=besch&\\_doc\\_n1=be\\_3003010100004\\_1.pdf&\\_nk\\_nr=&\\_nid\\_nr=ni\\_2014-GR-113&\\_neu\\_dok=&status=&x=21&y=11](https://freiburg.more-rubin1.de/show_pdf.php?_typ_432=besch&_doc_n1=be_3003010100004_1.pdf&_nk_nr=&_nid_nr=ni_2014-GR-113&_neu_dok=&status=&x=21&y=11).
- GemO BW (2000): *Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*. Abgerufen am 11.06.2014 von <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=GemO+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>.
- GeoZG (2009): *Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten*. BGBl. I S. 278. Abgerufen am 11.03.2011 von <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/geo-zg/gesamt.pdf>.
- Gerring, John; Thacker, Strom C. (2004): „Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism“. In: *British Journal of Political Science*. 34 (2), S. 295–330. Abgerufen am 29.01.2014 von <http://erf.sbb.spk-berlin.de/han/595713270/journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=204890&jid=JPS&volumeId=34&issueId=02&aid=204889&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSession=>, DOI: 10.1017/S0007123404000067.
- Gläser, Jochen; Lange, Stefan (2007): „Wissenschaft“. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; u. a. (Hrsg.) *Handbuch Governance: theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 437–451. Abgerufen am 12.10.2011 von <http://swbplus.bsz-bw.de/bsz118394304inh.pdf>.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Glock, Christoph; Broens, Michael (2008): „Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung mithilfe von Social-Software-Applikationen“. In: *Verwaltung & Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung*. 4 (5), S. 273–276.
- GO SH (2003): *Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein*. Abgerufen am 11.06.2014 von <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=GemO+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true>.
- Gomm, Roger; Hammersley, Martyn; Foster, Peter (2000): „Case Study and Generalization“. In: Gomm, Roger; Hammersley, Martyn; Foster, Peter (Hrsg.) *Case Study Method*. London: SAGE Publications, S. 98–115.
- Gosewinkel, Dieter (2010): „Zivilgesellschaft“. *EGO | Europäische Geschichte Online*. Abgerufen am 11.03.2012 von <http://www.ieg-ego.eu/de/threads/transnationale-bewegungen-und-organisationen/zivilgesellschaft/dieter-gosewinkel-zivilgesellschaft>.
- Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V. (2012): „Über uns“. *Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V.* Abgerufen am 04.10.2012 von <http://www.gov20.de/ueber-uns/unsere-ziele/>.
- Government 2.0 Netzwerk Deutschland e.V.; Open Data Network e.V.; Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (Hrsg.) (2011): „Informationsblatt „Apps für Deutschland“ - Der Wettbewerb für offene Daten, Anwendungen und Ideen.“. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://apps4deutschland.de/wp-content/uploads/2011/11/Infoblatt-Open-Data-Apps-Wettbewerb.pdf>.
- Grabow, Busso; Knipp, Rüdiger; Schneider, Stefan (2009): *ServiceStadt Berlin 2016 : Anforderungen an die zukünftige Ausgestaltung der Leistungs- und Serviceangebote im Land Berlin unter sich verändernden Rahmenbedingungen*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu-Impulse ; 2009,3). Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/buergerdienste/one-stop-city-berlin-2016-und-buergerzentren/difu\\_studie.pdf](http://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/buergerdienste/one-stop-city-berlin-2016-und-buergerzentren/difu_studie.pdf).
- Grimmelikhuijsen, Stephan; Porumbescu, Gregory; Hong, Boram; u. a. (2013): „The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment“. In: *Public Administration Review*. 73 (4), S. 575–586.

- Grimmer, Klaus (2004): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland: Grundlagen, Funktionen, Reformen ; eine problemorientierte Einführung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Häder, Michael (2006): *Empirische Sozialforschung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hill, Hermann (2012a): „Bewerten und bewertet werden - Anmerkungen zum Stand der Diskussion und zu Perspektiven ihrer Weiterentwicklung“. In: *Verwaltung & Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung*. 18 (5), S. 227–238.
- Hill, Hermann (2011a): „E-Kompetenzen“. In: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; u. a. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 385–392.
- Hill, Hermann (Hrsg.) (2012b): *Entwerfen und Gestalten*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hill, Hermann (2006): „Good Governance - Konzepte und Kontexte“. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriften zur Governance-Forschung), S. 220–250.
- Hill, Hermann (2011b): „NPM in Deutschland: Was bleibt? Was kommt?“. In: Beck, Joachim; Larat, Fabrice (Hrsg.) *Reform von Staat und Verwaltung in Europa - Jenseits von New Public Management?* Zürich: Dike Verlag AG.
- Hill, Hermann (2012c): „Stellungnahme zu den Leitfragen zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtags Rheinland-Pfalz“. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://enquete-rlp.de/wp-content/uploads/2012/12/Stellungnahme-Hill.pdf>.
- HmbTG (2012): *Hamburgisches Transparenzgesetz. HmbTG*. Abgerufen am 18.04.2014 von <http://www.luewu.de/gvbl/2012/29.pdf>.

- Holtkamp, Lars (2006): „Partizipative Verwaltung - hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse“. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hrsg.) *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 185–207.
- Holtkamp, Lars (2007): „Local Governance“. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; u. a. (Hrsg.) *Handbuch Governance: theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 366–377. Abgerufen am 12.10.2011 von <http://swbplus.bsz-bw.de/bsz118394304inh.pdf>.
- Holtkamp, Lars (2008): „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“. In: *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*. 1 (2), S. 423–446.
- Holtkamp, Lars (2012): *Verwaltungsreformen - Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg; Kibler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie - Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Hönke, Jana; Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2009): „Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 59 (8), S. 15–21. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://www.bpb.de/system/files/pdf/JMEDYV.pdf>.
- Hopf, Christel (2012): „Qualitative Interviews in der Sozialforschung. Ein Überblick“. In: Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Keupp, Heiner; u. a. (Hrsg.) *Handbuch Qualitative Sozialforschung - Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*. 3., neu ausgestattete Aufl. Weinheim: Psychologie Verlags Union, S. 177–182.
- IFG (2013): *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes*. Abgerufen am 08.02.2014 von <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf>.

- Industrie- und Handelskammer zu Berlin (Hrsg.) (2010): „1990 - 2010 - Deutsche Einheit in Berlin“. Abgerufen am 14.08.2013 von [http://www.ihk-berlin.de/linkable/blob/825072/.11./data/IHK\\_Broschuere\\_1990\\_2010\\_Deutsche\\_Einheit\\_in\\_Berlin-data.pdf](http://www.ihk-berlin.de/linkable/blob/825072/.11./data/IHK_Broschuere_1990_2010_Deutsche_Einheit_in_Berlin-data.pdf).
- INSPIRE (2007): *RICHTLINIE 2007/2/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 14.3.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft. RICHTLINIE 2007/2/EG*. Abgerufen am 11.03.2011 von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:DE:PDF>.
- Internet & Gesellschaft Co:llaboratory (2010): *Offene Staatskunst - Bessere Politik durch Open Government?* o.V. Abgerufen am 30.01.2012 von <http://collaboratory.de/downloads/IGCollaboratoryAbschlussbericht2OffeneStaatskunstOkt2010.pdf>.
- Jahn, Detlef (2006): *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jann, Werner (2002): „Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?“. In: König, Klaus (Hrsg.) *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 279–304.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2010): „Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte“. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen : eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175–200.
- Jansen, Stephan A. (2010): „Undurchsichtige Transparenz - Ein Manifest der Latenz. Oder was wir aus Terrornetzwerken, von Geldautomatensprengungen und Bankenaufsicht lernen könnten“. In: Jansen, Stephan A.; Schröter, Eckhard; Stehr, Nico (Hrsg.) *Transparenz - Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (ZU | Schriften der Zeppelin University zwischen Wirtschaft, Kultur und Politik), S. 23–40. Abgerufen am 28.05.2014 von

[http://www.zu.de/pdf/978-3-531-17435-8\\_Book\\_PrintPDF\\_1.pdf](http://www.zu.de/pdf/978-3-531-17435-8_Book_PrintPDF_1.pdf).

Johnson, Bobbie (2009): „San Francisco, the city that´s open for data“. *The Guardian*. 14.10.2009. Abgerufen am 06.06.2014 von <http://www.theguardian.com/technology/2009/oct/14/san-francisco-open-city-data/print>.

Junge, Matthias (2002): *Individualisierung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Kelle, Udo; Kluge, Susanne (2010): *Vom Einzelfall zum Typus : Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. 2. überarbeitete Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Klessmann, Jens (2013): „Rückblick 2. Community Workshop am 1. Februar 2013“. *The Open Data Research Portal*. Abgerufen am 25.03.2013 von <http://open-data.fokus.fraunhofer.de/?p=2129>.

Klessmann, Jens; Barnickel, Nils (2012): „Open Data - Am Beispiel von Informationen des öffentlichen Sektors“. In: Herb, Ulrich (Hrsg.) *Open Initiatives: Offenheit in der digitalen Welt und Wissenschaft*. Saarbrücken: universaar.

Klessmann, Jens; Denker, Philipp; Schulz, Sönke E.; u. a.; Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2012a): „Open Government Data Deutschland - Eine Studie zu Open Government im Auftrag des Bundesministeriums des Innern“. Abgerufen am 01.08.2012 von [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile).

Klessmann, Jens; Flügge, Matthias; Löhe, Martin; u. a.; Stadt Köln, E-Government und Online-Dienste (Hrsg.) (2012b): „Open Data Köln - Studie zur Entwicklung einer Open-Data-Strategie für Köln“. Abgerufen am 05.07.2014 von [www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/\\_download\\_elan/open\\_data\\_koeln\\_120918\\_mit\\_anhang.pdf](http://www.fokus.fraunhofer.de/de/elan/_download_elan/open_data_koeln_120918_mit_anhang.pdf).

Klessmann, Jens; Löhe, Martin; Müller, Lena-Sophie (2014): „Digitale Teilhabe“. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://publica.fraunhofer.de/documents/N-280032.html>.

Klessmann, Jens; Schulz, Sönke E.; Hoffmann, Christian; u. a. (2010): „Vom Open

- Government zur Digitalen Agora - Die Zukunft offener Interaktionen und sozialer Netzwerke im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft“. ISPRAT.
- Klie, Thomas (2011): „Zivilgesellschaft - Mehr als Dritter Sektor“. Abgerufen am 30.07.2013 von <http://www.zze-freiburg.de/assets/pdf/Unser-Verstaendnis-von-Zivilgesellschaft-zze.pdf>.
- Klimpel, Paul (2012): *Freies Wissen dank Creative-Commons-Lizenzen. Folgen, Risiken und Nebenwirkungen der Bedingung „nicht-kommerziell - NC“*. Abgerufen am 06.08.2013 von [http://www.wikimedia.de/images/a/a2/IRights\\_CC-NC\\_Leitfaden\\_web.pdf](http://www.wikimedia.de/images/a/a2/IRights_CC-NC_Leitfaden_web.pdf).
- Kluge, Friedrich (1999): *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*. 23., erw. Aufl. Berlin, New York: de Gruyter.
- König, Klaus; Füchtner, Natascha (2000): „*Schlanker Staat*“ - eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Konstantinidis, Stefanie; Kruse, Fred (2010): „Organizational Aspects of the German Environmental Information Portal PortalU“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.kst.portalu.de/pub/praes/2010/paper\\_inspire\\_krakow\\_ko\\_06-2010.pdf](http://www.kst.portalu.de/pub/praes/2010/paper_inspire_krakow_ko_06-2010.pdf).
- Kräkel, Matthias (2004): „Prinzipal-Agenten-Ansatz“. In: von Werder, Axel; Schreyögg, Georg (Hrsg.) *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation*. 4., völlig neu bearb. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 1174–1181.
- Kubicek, Herbert (2007): *Electronic Democracy and Deliberative Consultation on Urban Projects - „Putting E-Democracy into Context“*. (Report for the Congress of Local and Regional Authorities) Abgerufen am 15.09.2008 von [http://www.ifib.de/publikationsdateien/Creative\\_final.pdf](http://www.ifib.de/publikationsdateien/Creative_final.pdf).
- Kubicek, Herbert (2008): „Next generation FoI between information management and web 2.0“. In: *Proceedings of the 2008 international conference on Digital government research*. Digital Government Society of North America (dg.o '08),

- S. 9–16. Abgerufen am 10.06.2014 von <http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1367832.1367838>.
- Kubicek, Herbert; Hanken, Claas (2011): „Machbarkeit von Open Government Data in Bremen - Sachstandsbericht und Empfehlungen für die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen“. Abgerufen am 14.01.2012 von <http://www.daten.bremen.de/sixcms/media.php/13/Open+Government+Bremen.3322.pdf>.
- Kubicek, Herbert; Lipka, Barbara; Koop, Alexander (2011): *Erfolgreich beteiligt? : Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung ; eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Land Berlin; Land Brandenburg (2007): *Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die Errichtung eines Amtes für Statistik Berlin - Brandenburg*. Abgerufen am 07.08.2013 von <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/inhalt/ueberuns/staatsvertrag.pdf>.
- Land Brandenburg; Land Berlin (Hrsg.) (2008): „Masterplan für den Aufbau der Geodateninfrastruktur Berlin/Brandenburg (GDI-BE/BB)“. Abgerufen am 10.06.2014 von [http://geoportal.brandenburg.de/fileadmin/user\\_upload/unterlagen/be\\_bb/masterplan\\_v\\_1.pdf](http://geoportal.brandenburg.de/fileadmin/user_upload/unterlagen/be_bb/masterplan_v_1.pdf).
- Land Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2014): „Open.NRW-Strategie - Teil I“. Abgerufen am 06.06.2014 von [http://www.nrw.de/mediadatabase/open.nrw-strategie\\_-\\_teil\\_i.pdf?o](http://www.nrw.de/mediadatabase/open.nrw-strategie_-_teil_i.pdf?o).
- Lenk, Klaus (2004): *Der Staat am Draht: Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung - eine Einführung*. 1. Aufl. Berlin: edition sigma.
- Lentsch, Justus (2012): „Organisationen der Wissenschaft“. In: Maasen, Sabine; Kaiser, Mario; Sutter, Barbara; u. a. (Hrsg.) *Handbuch Wissenschaftssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 137–149.
- Lessig, Lawrence (2009): „Against Transparency“. *The New Republic*. Abgerufen am 06.09.2014 von <http://www.newrepublic.com/article/books-and-arts/against-transparency>.

- Lucke, Jörn von (2008): *Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung*. 1. Aufl. Lohmar [u.a.]: Eul-Verl. (Reihe: Wirtschaftsinformatik; Bd. 55) Abgerufen am 29.07.2008.
- Lucke, Jörn von (2010): „Transparenz 2.0 - Transparenz durch E-Government“. In: Jansen, Stephan A.; Schröter, Eckhard; Stehr, Nico (Hrsg.) *Transparenz - Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (ZU | Schriften der Zepelin University zwischen Wirtschaft, Kultur und Politik), S. 396–412. Abgerufen am 28.05.2014 von [http://www.zu.de/pdf/978-3-531-17435-8\\_Book\\_Print-PDF\\_1.pdf](http://www.zu.de/pdf/978-3-531-17435-8_Book_Print-PDF_1.pdf).
- Lucke, Jörn von (2011a): „Bürgerkoproduktion“. In: Schwabe, Gerhard (Hrsg.) *Bürgerservices - Grundlagen - Ausprägungen - Gestaltung - Potenziale*. Berlin: edition sigma (Schriftenreihe E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors), S. 277 – 295.
- Lucke, Jörn von (2011b): „Innovationsschub durch Open Data, Datenportale und Umsetzungswettbewerbe“. In: Schauer, Reinbert; Thom, Norbert; Hilgers, Dennis (Hrsg.) *Innovative Verwaltungen - Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen*. Linz: Trauner Verlag (Schriftenreihe Public & Nonprofit Management), S. 261 – 272.
- Lucke, Jörn von (2012a): „Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung - Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen“. In: Lucke, Jörn von (Hrsg.) *Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0*. Berlin: epubli GmbH (Schriftenreihe des Deutsche Telekom Institute for Connected Cities | TICC der Zepelin Universität Friedrichshafen), S. 53–103.
- Lucke, Jörn von (2012b): „Open Government Collaboration - Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten“. Abgerufen am 25.10.2012 von <http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/JvL-121025-OpenGovernmentCollaboration-V1.pdf>.
- Lucke, Jörn von (2014a): „Nationale Open Data Infrastruktur“. In: Engel, Andreas (Hrsg.) *IT-Steuerung*. In Veröffentlichung.

- Lucke, Jörn von (2014b): „Open Government: Ausbau der Aktivitäten“. *Kommune21 - E-Government, Internet und Informationstechnik*. 14 (5), S. 46–47. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.kommune21.de/meldung\\_18786\\_Ausbau+der+Aktivit%C3%A4ten.html](http://www.kommune21.de/meldung_18786_Ausbau+der+Aktivit%C3%A4ten.html).
- Lucke, Jörn von (2014c): „Technische urbane Innovationen - Potentiale von Open Government, offenen Daten und intelligenten Städten“. In: Kersting, Norbert (Hrsg.) *Urbane Innovation*. In Veröffentlichung. o.V.
- Lucke, Jörn von (2015): „Open Government, das offene Regierungs- und Verwaltungshandeln und die Open Government Partnership“. In: Klein, Ansgar; Sprengel, Rainer; Neuling, Johanna (Hrsg.) *Jahrbuch Engagementpolitik 2015, Engagement und Welfare Mix – Trends und Herausforderungen*. Schwalbach im Taunus: Wochenschau Verlag, S. 69 – 76.
- Lucke, Jörn von; Geiger, Christian (2012): „Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen“. In: Lucke, Jörn von (Hrsg.) *Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0: Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0*. Berlin: epubli GmbH (Schriftenreihe des Deutsche Telekom Institute for Connected Cities | TICC der Zeppelin Universität Friedrichshafen), S. 105–156.
- Lucke, Jörn von; Klein, Manfred (2014): „Potenzial von offenen Verwaltungsdaten realisieren - Plädoyer für einen nachhaltigen Umgang mit Open Data und GovData“. In: *eGovernment Computing*. 14 (2) Abgerufen am 06.06.2014 von <http://www.egovernment-computing.de/commerce/articles/431767/index2.html>.
- Macmillan, Paul; Eggers, William D; Dovey, Tiffany; Deloitte Research (Hrsg.) (2010): „Unlocking government - How data transforms democracy“. Abgerufen am 06.06.2014 von [http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/Public%20Sector/ca\\_en\\_ps\\_unlocking\\_gov\\_fullreport\\_032310.pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/Public%20Sector/ca_en_ps_unlocking_gov_fullreport_032310.pdf).

- Magistrat Stadt Frankfurt am Main (2012): *Zentrales Open Data-Portal für Frankfurt. Bericht des Magistrats vom 5.10.2012*. Abgerufen am 10.11.2013 von [http://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?W=DOK\\_NAME=%27B\\_454\\_2012%27](http://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?W=DOK_NAME=%27B_454_2012%27).
- Manuel Castells (2003): *Das Informationszeitalter : Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. 2. Die Macht der Identität*. Unveränd. Studienausg. der 1. Aufl. von 2002. Opladen: Leske + Budrich.
- Marienfeld, Florian (2013): „Rückblick Community-Workshop 7.12.12“. *The Open Data Research Portal*. Abgerufen am 25.03.2013 von <http://open-data.fokus.fraunhofer.de/?p=1760>.
- Mayntz, Renate (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt [u.a.]: Campus-Verl (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung <Köln> : Schriften des Max-Planck-Instituts ; 23).
- Mayntz, Renate (2010): „Governance im modernen Staat“. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen : eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 37–48.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 39–72.
- Mertens, Peter (Hrsg.) (2012): „Schwierigkeiten bei IT-Großprojekten der Öffentlichen Verwaltung“. Abgerufen am 25.04.2014 von [http://wi1.uni-erlangen.de/sites/wi1.uni-erlangen.de/files/swp\\_4\\_aufl\\_arbeitsbericht.pdf](http://wi1.uni-erlangen.de/sites/wi1.uni-erlangen.de/files/swp_4_aufl_arbeitsbericht.pdf).
- Metzger, Georg; Ullrich, Katrin (2013): *KfW-Gründungsmonitor 2013*. Frankfurt am Main: KfW Bankengruppe (KfW Research). Abgerufen am 13.08.2013 von <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Gr%C3%BCndungsmonitor/Gr%C3%BCndungsmonitor-2013.pdf>.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): „Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage“. In: Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth,

- Hans-Joachim; u. a. (Hrsg.) *Methoden der vergleichenden Politik und Sozialwissenschaft - Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465 – 479.
- Muno, Wolfgang (2009): „Fallstudien und die vergleichende Methode“. In: Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim; u. a. (Hrsg.) *Methoden der vergleichenden Politik und Sozialwissenschaft - Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113–132.
- Nabatchi, Tina (2012): „A Manager´s Guide to Evaluating Citizen Participation“. Abgerufen am 02.05.2012 von <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/A%20Managers%20Guide%20to%20Evaluating%20Citizen%20Participation.pdf>.
- Newbery, David; Bently, Lionel; Pollock, Rufus; Office for Public Sector Information (OPSI), United Kingdom (Hrsg.) (2008): „Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds“. Abgerufen am 27.01.2011 von <http://www.opsi.gov.uk/advice/poi/models-psi-via-trading-funds.pdf>.
- Noetzel, Thomas; Krumm, Thomas; Westle, Bettina (2009): „Dokumentenanalyse“. In: Westle, Bettina (Hrsg.) *Methoden der Politikwissenschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 325–334.
- North, Klaus (2011): *Wissensorientierte Unternehmensführung: Wertschöpfung durch Wissen*. 5. Aufl. Springer.
- not-your-govdata.de (2013): „Gemeinsame Erklärung: Den Standard endlich auf „Offen“ setzen!“. *not your GovData*. Abgerufen am 29.07.2013 von <http://not-your-govdata.de/>.
- O´ Flynn, Janine (2008): „Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the ´ collaborative turn ´ in public policy“. In: O´ Flynn, Janine; Wanna, John (Hrsg.) *Collaborative Governance - A new era of public policy in Australia*. Canberra: The Australian National University E Press, S. 181–195. Abgerufen am 06.10.2013 von [http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2011/06/whole\\_book4.pdf](http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2011/06/whole_book4.pdf).

- OECD (Hrsg.) (2001): „Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making“. Abgerufen am 27.05.2014 von [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners\\_9789264195561-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195561-en).
- Office of Fair Trading (Hrsg.) (2006): „The commercial use of public information (CUPI)“. Abgerufen am 27.01.2011 von [http://www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/consumer\\_protection/oft861.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/consumer_protection/oft861.pdf).
- Office of Management and Budget (Hrsg.) (2010): „Data.gov Concept of Operations - Version 1.0“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.data.gov/sites/default/files/attachments/data\\_gov\\_conops\\_v1.0.pdf](http://www.data.gov/sites/default/files/attachments/data_gov_conops_v1.0.pdf).
- Open Data Network e.V. (o. J.): „Open Data Network | Über uns“. *Open Data Network | Netzwerk zur Förderung von Open Government, Open Data, Transparenz und Partizipation*. Abgerufen am 08.05.2013 von <http://opendata-network.org/about/>.
- Open Data Network e.V. (2012): „Satzung für den Verein Open Data Network“. Abgerufen am 08.05.2103 von [http://opendata-network.org/files/2012/03/Satzung\\_Opendata\\_Network.pdf](http://opendata-network.org/files/2012/03/Satzung_Opendata_Network.pdf).
- Open Knowledge Foundation (o. J.): „OKF-DE Memorandum of Understanding“. *Open Knowledge Foundation*. Abgerufen am 05.08.2013 von <http://okfn.org/local/okf-de-mou/>.
- Open Knowledge Foundation (2014): „Open Definition - Defining the Open in Open Data, Open Content and Open Services“. *Open Definition*. Abgerufen am 05.04.2014 von <http://www.opendefinition.org/okd/>.
- Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (2013a): „Tätigkeitsbericht 2012“. Abgerufen am 05.08.2013 von <http://okfn.de/wp-content/blogs.dir/21/files/2011/01/OKFDE-Taetigkeitsbericht-2012.pdf>.
- Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (2013b): „Über uns | Open Knowledge Foundation Deutschland“. *Open Knowledge Foundation Deutschland - Förderung von offenem Wissen im digitalen Zeitalter*. Abgerufen am 05.08.2013 von <http://okfn.de/about/>.

- Parliament of the United Kingdom (2005): *Freedom of Information Act 2000*. Abgerufen am 05.04.2014 von <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents?view=plain>.
- Piotrowski, Suzanne J. (2007): *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. Albany: State University of New York Press.
- Piotrowski, Suzanne J.; Van Ryzin, Gregg G. (2007): „Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government“. In: *The American Review of Public Administration*. 37 (3), S. 306–323. Abgerufen am 17.03.2010 von <http://arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/3/306>, DOI: 10.1177/0275074006296777.
- Platt, Jennifer (2007): „Case Study“. In: Outhwaite, William; Turner, Stephen P. (Hrsg.) *Social Science Methodology*. London: SAGE Publications, S. 100–118.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2011): *Public Management Reform - A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3. Aufl. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Pollock, Rufus (2009): *The Economics of Public Sector Information*. (Cambridge Working Papers in Economics) Faculty of Economics, University of Cambridge. Abgerufen am 10.06.2014 von <http://econpapers.repec.org/RePEc:cam:camdae:0920>.
- Preische, Jens; TSB Technologiestiftung Berlin (Hrsg.) (2014): „Digitales Gold - Nutzen und Wertschöpfung durch Open Data für Berlin“. Abgerufen am 21.04.2014 von [http://www.tsb-berlin.de/media/uploads/publikationen/2014\\_Digitales\\_Gold\\_Open\\_Data.pdf](http://www.tsb-berlin.de/media/uploads/publikationen/2014_Digitales_Gold_Open_Data.pdf).
- Reinermann, Heinrich (2000): *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement - Leitbild und theoretische Grundlagen*. (Speyer Arbeitshefte Nr. 130) Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Abgerufen am 12.06.2014 von <http://www.dhv-speyer.de/rei/publica/online/spah130.pdf>.
- Relly, Jeannine E.; Sabharwal, Meghna (2009): „Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study“. In: *Government Information*

- Quarterly*. 26 (1), S. 148–157. Abgerufen am 17.03.2010 von <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6W4G-4TVR27T-1/2/84ed6e6cb134534eaf1f498be13b2736>, DOI: 10.1016/j.giq.2008.04.002.
- Rensmann, Lars (2011): „Politikwissenschaft“. In: Niederberger, Andreas; Schink, Philipp (Hrsg.) *Globalisierung. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart: Verlag J.B. Metzler, S. 106–121.
- Ritzer, George; Jurgenson, Nathan (2010): „Production, Consumption, Prosumption The nature of capitalism in the age of the digital ‘prosumer‘“. In: *Journal of Consumer Culture*. 10 (1), S. 13–36. Abgerufen am 27.05.2014 von <http://joc.sagepub.com/content/10/1/13>, DOI: 10.1177/1469540509354673.
- Rogers, Ellen; Weber, Edward P. (2010): „Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements“. In: *The American Review of Public Administration*. 40 (5), S. 546–567. Abgerufen am 14.07.2010 von <http://arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/0275074009359024v1>, DOI: 10.1177/0275074009359024.
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn J. (2005): „A Typology of Public Engagement Mechanisms“. In: *Science Technology Human Values*. 30 (2), S. 251–290. Abgerufen am 09.01.2010 von <http://sth.sagepub.com/cgi/content/abstract/30/2/251>, DOI: 10.1177/0162243904271724.
- Rüter, Andreas; Schröder, Jürgen; Göldner, Axel; u. a. (2010): „IT-Governance“. In: Rüter, Andreas; Schröder, Jürgen; Göldner, Axel; u. a. (Hrsg.) *IT-Governance in der Praxis*. Berlin: Springer, S. 19–33. Abgerufen am 30.12.2013 von [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-03505-0\\_3](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-03505-0_3).
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen: akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich (UTB für Wissenschaft; 2136: Uni-Taschenbücher).
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2011): *New Public Management*. 5. Aufl. Bern: Haupt Verlag.

- Scheffer, Simone (2011): „Vereinsrecht: Fallstricke bei der Einberufung und Durchführung von Mitgliederversammlungen“. In: *Deutsches Steuerrecht*. 49 (43), S. 2053–2057.
- Schenk, Franz; Kruse, Fred; Klenke, Martin (2010): „From Simple Data Sources to a Complex Information System: Integrating Heterogeneous Data Models into an Information Infrastructure for the Public Administration.“. In: *24th International Conference on Informatics for Environmental Protection in cooperation with Intergeo 2010, Integration of Environmental Information in Europe*. Bonn. Abgerufen am 05.02.2010 von [http://www.kst.portalu.de/pub/praes/2010/praes\\_enviroinfo\\_bonn\\_sk\\_10-2010.pdf](http://www.kst.portalu.de/pub/praes/2010/praes_enviroinfo_bonn_sk_10-2010.pdf).
- Schimank, Uwe (2004): „Der akteurzentrierte Institutionalismus“. In: Gabriel, Manfred (Hrsg.) *Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 287–301.
- Schimank, Uwe (2007): „Elementare Mechanismen“. In: Benz, Arthur; Schimank, Uwe; Lütz, Susanne; u. a. (Hrsg.) *Handbuch Governance - Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29–45.
- Schimank, Uwe (2012): „Wissenschaft als gesellschaftliches Teilsystem“. In: Maasen, Sabine; Kaiser, Mario; Sutter, Barbara; u. a. (Hrsg.) *Handbuch Wissenschaftssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 113–123.
- Schmidt, Manfred G. (2008): „Beteiligungszentrierte Demokratietheorien“. In: *Demokratietheorien*. 4. überarbeitete und erweiterte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 236–253.
- Schröter, Eckhard (2011): „New Public Management“. In: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; u. a. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79–89.

- Schulz, Sönke E.; Janda, Timm Christian; Tischer, Jakob (2013): *Offene Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat*. (Nr. 1) Berlin: Internet & Gesellschaft Co:laboratory (Open Government Fact Sheet) Abgerufen am 20.08.2013 von <http://www.collaboratory.de/images/a/ac/OpenGovFactSheet1Schnittstellen.pdf>.
- Schulzki-Haddouti, Christiane (2010): „Wettbewerb „Apps4Berlin“ stößt auf Kritik bei Open-Data-Verfechtern“. *heise online*. 17.9.2010. Abgerufen am 10.06.2014 von <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Wettbewerb-Apps4Berlin-stoesst-auf-Kritik-bei-Open-Data-Verfechtern-1081271.html?view=print>.
- Schuppert, Gunnar Folke (2011): „Governance von und durch Verwaltungsreformen“. In: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; u. a. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 30–37.
- Schuppert, Gunnar Folke (2007): „Was ist und wozu Governance?“. In: *Die Verwaltung*. 40 (4), S. 463–511.
- Sebastopol Group (2007): „8 Principles of Open Government Data“. Abgerufen am 11.03.2011 von [http://resource.org/8\\_principles.html](http://resource.org/8_principles.html).
- Senatskanzlei Berlin (2014a): „Die Landesregierung von Berlin“. Abgerufen am 03.02.2014 von <http://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/>.
- Senatskanzlei Berlin (2014b): „Senat Wowereit (2001-heute)“. *Berlin.de - Das offizielle Hauptstadtportal*. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/senatsgalerie/artikel.18619.php>.
- Shadbolt, Nigel (2010): „Towards a pan EU data portal – data.gov.eu“. Abgerufen am 15.03.2012 von [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/towards\\_an\\_eu\\_psi\\_portals\\_v4\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/towards_an_eu_psi_portals_v4_final.pdf).
- Shadbolt, Nigel; Berners-Lee, Tim; Hall, Wendy (2006): „The Semantic Web Revisited“. In: *IEEE Intelligent Systems*. 21 (3), S. 96–101. Abgerufen am von <http://eprints.soton.ac.uk/262614/>.

Shadbolt, Nigel; O'Hara, Kieron; Salvadores, Manuel; u. a. (2011): „eGovernment“. In: *Handbook of Semantic Web Technologies*. Springer-Verlag, S. 840–900. Abgerufen am von <http://eprints.ecs.soton.ac.uk/21711/>.

Siebert, Horst (2000): *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*. 13., vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Sirianni, Carmen (2009): *Investing in Democracy - Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Brookings Institution Press.

Spanish EU Presidency (2010): „Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda“. Abgerufen am 11.09.2011 von [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Ministerios/en\\_declaracion\\_granada.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Ministerios/en_declaracion_granada.pdf).

SPD Berlin; Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin (Hrsg.) (2011): „BERLINprogramm 2011-2016“. Abgerufen am 05.07.2014 von [http://www.spd-berlin.de/w/files/spd-parteitage/berlinprogramm\\_2011-2016.pdf](http://www.spd-berlin.de/w/files/spd-parteitage/berlinprogramm_2011-2016.pdf).

Stadt Köln (Hrsg.) (2011): „Internetstadt Köln - Ziele, Strukturen, Zusammenarbeit, Unterstützung“. Abgerufen am 05.07.2014 von <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-ob/konzept-internetstadt-koeln.pdf>.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014): „Öffentliche Schulden 2013 um 1,4% auf knapp 2 044 Milliarden Euro gesunken. Pressemitteilung“. Abgerufen am 12.06.2014 von [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/03/PD14\\_114\\_713pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/03/PD14_114_713pdf.pdf?__blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012a): „Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt. Online-Tabelle.“. Abgerufen am 12.06.2014 von [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/SchuldenNichtOeffentlich\\_Insgesamt.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/SchuldenNichtOeffentlich_Insgesamt.html).

- Statistisches Bundesamt (2012b): „Verhaltenskodex für Europäische Statistiken - für die nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen“. Abgerufen am 22.11.2013 von [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Qualitaetsberichte/Verhaltenskodex\\_qb.pdf;jsessionid=A634FDCA3F41FCCB02AB1C297E608F4D.cae1?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Qualitaetsberichte/Verhaltenskodex_qb.pdf;jsessionid=A634FDCA3F41FCCB02AB1C297E608F4D.cae1?__blob=publicationFile).
- Sunlight Foundation (2010): „Ten Principles for Opening Up Government Information“. *Sunlight Foundation*. Abgerufen am 11.03.2011 von <http://sunlight-foundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>.
- The White House (Hrsg.) (2009a): „Open Government Directive“. Abgerufen am 26.03.2012 von [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf).
- The White House (Hrsg.) (2011): „The Obama Administration’s Commitment to Open Government: A Status Report“. Abgerufen am 27.03.2013 von [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov\\_report.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf).
- The White House (2009b): „Transparency and Open Government - Memorandum for the heads of executive departments and agencies by Barack Obama“. *The White House*. Abgerufen am 29.05.2009 von [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/).
- UK Cabinet Office (2011): „Further Detail on Open Data Measures in the Autumn Statement 2011“. Abgerufen am 12.01.2011 von [http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Further\\_detail\\_on\\_Open\\_Data\\_measures\\_in\\_the\\_Autumn\\_Statement\\_2011.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Further_detail_on_Open_Data_measures_in_the_Autumn_Statement_2011.pdf).
- UK Cabinet Office (2013): „G8 Open Data Charter“. Abgerufen am 06.08.2014 von [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207772/Open\\_Data\\_Charter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207772/Open_Data_Charter.pdf).
- UK Cabinet Office (2010): „Government launches one-stop shop for data“. Abgerufen am 30.05.2014 von [http://web.archive.org/web/20120209213422/http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news\\_releases/2010/100121-data.aspx](http://web.archive.org/web/20120209213422/http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_releases/2010/100121-data.aspx).

- Vickery, Graham (2011): „Review Of Recent Studies On Psi Re-Use And Related Market Developments“. Abgerufen am 09.06.2014 von [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf//document.cfm?doc\\_id=1093](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf//document.cfm?doc_id=1093).
- Wegrich, Kai (2011): „Post-New Public Management“. In: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; u. a. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., aktualisierte und ergänzte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 90–98.
- Welch, Eric W (2012): „The Relationship Between Transparent and Participative Government: A Study of Local Governments in the United States“. In: *International Review of Administrative Sciences*. 78 (1), S. 93–115. Abgerufen am 30.03.2012 von <http://ras.sagepub.com/content/78/1/93>, DOI: 10.1177/0020852312437982.
- Welch, Eric W.; Hinnant, Charles C.; Moon, M. Jae (2005): „Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government“. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15 (3), S. 371–391. Abgerufen am 29.01.2014 von [/han/33774/jpart.oxfordjournals.org/content/15/3/371](http://han/33774/jpart.oxfordjournals.org/content/15/3/371), DOI: 10.1093/jopart/mui021.
- Wentzel, Joachim (2010): „Die Nationale E-Government-Strategie: Ein Schritt vor, zwei zurück?“. In: *Verwaltung & Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung*. 16 (6), S. 281–336.
- Werder, Axel von; Springer Gabler Verlag (Hrsg.) (2014): „Corporate Governance“. *Gabler Wirtschaftslexikon*. Version 7. Abgerufen am 02.01.2014 von <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/55268/corporate-governance-v7.html>.
- Wewer, Göttrik (2014): „Allheilmittel Transparenz? - Anmerkungen zur Diskussion“. In: *Verwaltung & Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung*. 20 (1), S. 4–18.
- Wewer, Göttrik (2013): „Staatsaufgaben, Amtsgeheimnis, Führungskraft und Kollaboration“. In: *Verwaltung & Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung*. 19 (2), S. 59–70.

- Wikimedia Deutschland e.V. (2010): „Kompass 2020“. Abgerufen am 05.08.2013 von [http://meta.wikimedia.org/wiki/Kompass\\_2020/de](http://meta.wikimedia.org/wiki/Kompass_2020/de).
- Wikimedia Deutschland e.V. (2012a): „Stellungnahme - Entwicklung und Stand Open Data Projekte - Unterausschuss Neue Medien des Deutschen Bundestages - Anhörung vom 25. Juni 2012“. Abgerufen am 19.10.2012 von <http://blog.wikimedia.de/wp-content/uploads/20120622-Stellungnahme-UANM-Wikimedia-Opendata.pdf>.
- Wikimedia Deutschland e.V. (2013): *Tätigkeitsbericht 2012*. Abgerufen am 05.08.2013 von [http://blog.wikimedia.de/wp-content/uploads/WMDE\\_T%C3%A4tigkeitsbericht-2012\\_web.pdf](http://blog.wikimedia.de/wp-content/uploads/WMDE_T%C3%A4tigkeitsbericht-2012_web.pdf).
- Wikimedia Deutschland e.V. (2012b): „Umsetzung der zukünftigen Richtlinie über die zulässige Nutzung verwaister Werke - Stellungnahme Wikimedia Deutschland e.V.“. Abgerufen am 06.08.2013 von [http://blog.wikimedia.de/wp-content/uploads/120810\\_WMDE\\_Stellungnahme-Verwaiste-Werke-II\\_BMJ.pdf](http://blog.wikimedia.de/wp-content/uploads/120810_WMDE_Stellungnahme-Verwaiste-Werke-II_BMJ.pdf).
- Wikimedia Deutschland e.V. (2011): „Vereinssatzung Wikimedia Deutschland“. Abgerufen am 19.10.2012 von <http://wikimedia.de/wiki/Satzung>.
- Wikimedia Deutschland e.V. (2012c): „Wikidata - Die Zukunft der Wikipedia“. Abgerufen am 19.10.2012 von [http://wikimedia.de/images/2/25/Wikidata\\_de.pdf](http://wikimedia.de/images/2/25/Wikidata_de.pdf).
- Wikimedia Deutschland e.V. (2012d): „Wikimedia Deutschland: Förderung Freien Wissens seit 8 Jahren“. *Wikimedia Deutschland*. Abgerufen am 19.10.2012 von [http://wikimedia.de/wiki/%C3%9Cber\\_uns](http://wikimedia.de/wiki/%C3%9Cber_uns).
- Ziekow, Jan; Debus, Alfred G.; Musch, Elisabeth (2012): „Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages“. Abgerufen am 22.06.2012 von [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen\\_und\\_Gutachten/Gutachten\\_IFG.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf).
- Zimmer, Annette; Hallmann, Thorsten; Schwalb, Lilian (Hrsg.) (2007): *Vereine - Zivilgesellschaft konkret*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



# ANHANG

Interviewleitfaden Teilnehmer des Aktionsbündnisses Berlin Open Data.....	217
Kommentierter Interviewleitfaden .....	220



## Interviewleitfaden Teilnehmer des Aktionsbündnisses Berlin Open Data

**Bei Änderungen an Haupt- und Unterfragen immer auch die Fragestellungen in Dokument „Interviewleitfaden\_Tabelle.docx“ anpassen!**

### Vorbemerkung

Das *Ziel der Untersuchung* ist es herauszufinden, unter welchen Prinzipien Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft in der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zielführend zusammenarbeiten können.

*Ziel des Interviews* ist es im Rahmen der Fallstudie „Berliner Open Data Prozess“ die kooperative Governance des Aktionsbündnisses Berlin Open Data näher zu untersuchen. In Ergänzung zur durchgeführten Quellenanalyse zu den einzelnen Akteuren, ihren Projekten und Aktivitäten sollen speziell Informationen zur Funktionsweise des Aktionsbündnisses und zu den Einschätzungen der Akteure des Aktionsbündnisses gewonnen werden.

### I. Die eigene Organisation und ihre Institutionen

1. Was ist Ihre Aufgabe in Ihrer Organisation?
2. Was sind die generellen Ziele und Aufgaben Ihrer Organisation?
  - Wie entstehen diese Ziele und Aufgaben?
3. Wie sehen wesentliche Eigenschaften Ihrer Organisation aus?

### II. Verständnis offener Verwaltungsdaten

4. Was verstehen Sie unter offenen Verwaltungsdaten?
  - Wie hat sich ihr Wissen zu offenen Verwaltungsdaten in den letzten Jahren entwickelt?
5. Wieso setzt sich Ihre Organisation mit offenen Verwaltungsdaten auseinander?
6. Wo sehen Sie die größten Vorteile/Nachteile der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten für Ihre Organisation?

### **III. Aktionsbündnis Berlin Open Data (ABOD) im Rahmen des Berliner Open Data Prozesses (BODP)**

7. Welche relevanten Aktivitäten gibt es in Berlin zum Thema Open Data?
8. Können Sie mir aus Ihrer Sicht das Aktionsbündnis Berlin Open Data (ABOD) beschreiben?
  - Gibt es Organisationen, Projekte, Aktivitäten, die sich mit offenen Verwaltungsdaten auseinandersetzen, aber nicht Bestandteil des ABOD sind?
  - Wie sind die Beziehungen zu diesen Organisationen, Projekten, Aktivitäten?
9. Was sind die Ziele des ABOD im Rahmen des gesamten Berliner Open Data Prozesses?
10. Wo sehen Sie Stärken des ABOD? Wo sehen Sie Schwächen des ABOD?
11. Sehen Sie Erfolge der Zusammenarbeit innerhalb des BODP?
  - Wenn ja, welche sind dies?
  - Wenn Erfolge:
    - i. Haben diese Erfolge Auswirkungen auf das ABOD beziehungsweise die Bereitstellung offener Daten in Berlin und darüberhinaus?
    - ii. Führten die Erfolge zu Veränderungen im ABOD beziehungsweise der Bereitstellung offener Daten in Berlin und darüberhinaus?
12. Wie sah die Vorgeschichte des ABOD aus?
  - Existierten bestimmte Anreize für die Zusammenarbeit?
  - Existierten günstige/ungünstige Voraussetzungen?
  - Gab es in Berlin bereits vorher eine Auseinandersetzung mit offenen Daten?
  - Existierten in der Vergangenheit Konflikte bezüglich der Bereitstellung offener Daten?

### **IV. Ihre Organisation und das Aktionsbündnis Berlin Open Data**

13. Was ist die Rolle Ihrer Organisation im ABOD im Rahmen des Berliner Open Data Prozesses?
  - Welche Rolle spielten Sie bei der Initiierung des ABOD?
  - Wie schätzen Sie Ihren Einfluss im Rahmen des ABOD ein?
  - Mit welchen Organisationen teilen Sie bestimmte Ziele?
14. Wieso hat sich Ihre Organisation in das ABOD eingebracht?

## **V. Zusammenarbeit im Aktionsbündnis des Berliner Open Data Prozesses**

- 15.** Welche Organisationen sind im ABOD nach Ihrer Beobachtung die treibenden Kräfte?
- 16.** Welche Ziele verfolgen die involvierten Organisationen im Hinblick auf den Berliner Open Data Prozess?
- 17.** Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit der Mitglieder des ADOB?
  - Wie würden Sie die Zusammenarbeit speziell zwischen öffentlichen Stellen und Zivilgesellschaft beschreiben?
  - Welche Akteurskonstellationen ergeben sich im Rahmen des Berliner Open Data Prozesses?
  - Können Sie beispielhaft Kooperationen beschreiben?
  - Mit welchen Organisationen haben Sie bereits vor dem BODP zusammengearbeitet?
  - Mit welchen Organisationen arbeiten Sie auch an anderen Themen außerhalb des BODP zusammen?
- 18.** Wie sehen im BODP Entscheidungsprozesse aus?
  - Wie wurde mit Konflikten umgegangen?
- 19.** Wie empfinden Sie Ihren Zugang zum Berliner Open Data Prozess?
  - Wie beurteilen Sie Ihre und die Position der anderen Organisationen im BODP?
- 20.** Was war essentiell für das Funktionieren oder Nicht-Funktionieren der Zusammenarbeit?

## **VI. Zukunft der Zusammenarbeit**

- 21.** Wie hat sich der ABOD im Laufe der Zeit verändert?
- 22.** Wie schätzen Sie die Zukunft des ABOD ein?
  - Wird es weiterhin ein loses Bündnis bleiben, auslaufen oder eine Institutionalisierung geben?
  - Wie würde nach Ihrer Einschätzung eine ideale Form der Zusammenarbeit in der Zukunft aussehen?
- 23.** Haben sich durch die Zusammenarbeit Aspekte aufgetan, die wir in diesem Interview bis jetzt nicht angesprochen haben?

## **VII. Fragen zur jeweiligen Person**

- 24.** Was ist Ihr Erfahrungshintergrund?

## Kommentierter Interviewleitfaden

HAUPTFRAGEN	UNTERRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN- ANALYSE?
<b>I. DIE EIGENE ORGANISATION UND IHRE INSTITUTIONEN</b>					
<b>Ziel dieses Abschnitts ist es das Gespräch locker zu eröffnen und in Ergänzung zur Quellenanalyse (QA) Informationen zum Akteur zu erhalten beziehungsweise Annahmen aus der QA zu bestätigen</b>					
1	Was ist Ihre Aufgabe in Ihrer Organisation?	Frage zur Auflockerung			
2	Was sind die generellen Ziele und Aufgaben Ihrer Organisation?	Wie entstehen diese Ziele und Aufgaben?	Abgleich des Verständnisses mit Quellenanalyse		ja
3	Wie sehen wesentliche Eigenschaften Ihrer Organisation aus?	Abgleich des Verständnisses mit Quellenanalyse	Systemkontext: Ressourcenkonditionen, Sozioökonomische / Kulturelle Robustheit & Diversität		ja

HAUPTFRAGEN	UNTERRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN-ANALYSE?
-------------	------------	-------------	---	---------------	-------------------------------------

**II. VERSTÄNDNIS OFFENER VERWALTUNGSDATEN**

**Inhaltlicher Hintergrund der Untersuchung sind offene Verwaltungsdaten. Mit diesen Fragen soll das gemeinsame Wissen der Akteure angesprochen werden. Außerdem ist es sinnvoll zu schauen, wie die Auffassungen der Akteure zu ihrem Befassungsgegenstand sind.**

4	Was verstehen Sie unter offenen Verwaltungsdaten? Wie hat sich ihr Wissen zu offenen Verwaltungsdaten in den letzten Jahren entwickelt?	Ziel ist es festzustellen, a) welches Verständnis die Akteure haben, b) ob die Vorstellungen voneinander abweichen, c) existierendes Wissen in Bezug auf offene Verwaltungsdaten festzustellen um eine Aussage in Bezug auf die Handlungsfähigkeit der Akteure ableiten zu können. Eventuell wäre Frage 6 eine Unterfrage hierzu	Kooperationsdynamiken: Qualifiziertes Engagement;  Kooperationsdynamiken: Handlungsfähigkeit: Wissen		
5	Wieso setzt sich Ihre Organisation mit offenen Verwaltungsdaten auseinander?	Mit dieser Frage soll festgestellt werden, wo Anreize für die Teilnahme am kooperativen Teil des BODP liegen. Mit der Frage können auch Elemente des Systemkontextes ermittelt werden, wie mögliche Policy- und rechtlichen Rahmenbedingungen. Abgleich mit den Ergebnissen der QA.	Systemkontext: Policy- und rechtl. Rahmenbedingungen; Treiber: Anreize, Interdependenzen, Unsicherheit		Teilweise, aus Ziele
6	Wo sehen Sie die größten Vorteile/Nachteile der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten für Ihre Organisation?	Mischung des Erkenntnisinteresses aus Fragen 4 und 5: Feststellung des Wissensstandes und Ermittlung von Anreizen beziehungsweise Zielen, wieso sich ein Akteur mit offenen Daten auseinandersetzt und in den Prozess einbringt.			

HAUPTFRAGEN	UNTERFRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN-ANALYSE?
<b>III. AKTIONSBÜNDNIS BERLIN OPEN DATA (ABOD) IM RAHMEN DES BERLINER OPEN DATA PROZESSES (BODP)</b>					
7	Welche relevanten Aktivitäten gibt es in Berlin zum Thema Open Data?	Die mich eigentlich interessierende kooperative Governance, das Aktionsbündnis Berlin Open Data ist eine von mehreren Akteurskonstellationen zum Thema Bereitstellung offener Verwaltungsdaten in Berlin. Um auf das ABOD hinzuleiten und den Kontext gemeinsam mit den Interviewpartnern zu schärfen stelle ich diese Frage.	Systemkontext: Bislang fehlende Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt, Politische Dynamik und Kräfteverhältnis		Teilweise
8	Können Sie mir aus Ihrer Sicht das Aktionsbündnis Berlin Open Data (ABOD) beschreiben?  Wie sind die Beziehungen zu diesen Organisationen, Projekten, Aktivitäten?	Gibt es Organisationen, Projekte, Aktivitäten, die sich mit offenen Verwaltungsdaten auseinandersetzen, aber nicht Bestandteil des ABOD sind?  Wie sind die Beziehungen zu diesen Organisationen, Projekten, Aktivitäten?	Feststellung, inwieweit ein vergleichbares Verständnis zwischen den Akteuren des ABODs vorliegt.	Kooperationsdynamiken: Qualifiziertes Engagement: Definition, Konsensfindung;  Kooperationsdynamiken: Gemeinsame Verantwortung; Interne Legitimität	(Institutional Design: Clear Ground Rules, Process Transparency)
9	Was sind die Ziele des ABOD im Rahmen des gesamten Berliner Open Data Prozesses?	Abgleich mit Ergebnissen der OA, Feststellung wie kongruent die Vorstellungen über die Ziele des ABOD zwischen den Akteuren sind.	Kooperationsdynamiken: Qualifiziertes Engagement: Definition; Kooperationsdynamiken: Wechselseitiges Verständnis?	(Collaborative Process: Shared Understanding)	Ja, von Webseite BODA

HAUPTFRAGEN	UNTERRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN- ANALYSE?
10	Wie sah die Vorgeschichte des ABOD aus?	Abgleich mit Ergebnissen der theoretischen Vorarbeiten. Vergleich der Einschätzungen der Akteure	Kooperatives Governanceregime generell: Kooperationsdynamiken: Gemeinsame Motivation: Interne Legitimität	Collaborative Governance	Ja, Governanceliteratur
11	Sehen Sie Erfolge der Zusammenarbeit innerhalb des BODP? Wenn ja, welche sind dies?	Wenn Erfolge: Haben diese Erfolge Auswirkungen auf das ABOD beziehungsweise die Bereitstellung offener Daten in Berlin und darüberhinaus? Führten die Erfolge zu Veränderungen im ABOD beziehungsweise der Bereitstellung offener Daten in Berlin und darüberhinaus?	Abgleich mit den Feststellungen der QA. Besonders aber Identifikation von vermuteten Auswirkungen und möglichen angestoßenen Veränderungen. Zusätzlich Vergleich der Einschätzungen der Auswirkungen der Akteure untereinander.	Ergebnisse kooperativen Handelns; Kooperationsauswirkungen Collaborative Process: Intermediate Outcomes	Teilweise, durch Webseite
12	Wo sehen Sie Stärken des ABOD? Wo sehen Sie Schwächen des ABOD?	Existierten bestimmte Anreize für die Zusammenarbeit? Existierten günstige/ungünstige Voraussetzungen? Gab es in Berlin bereits vorher eine Auseinandersetzung mit offenen Daten? Existierten in der Vergangenheit Konflikte bezüglich der Bereitstellung offener Daten?	Ziel ist es hier, vor allem den Systemkontext in den Blick zu nehmen.	Triebkräfte: Führung, Anreize, Interdependenz, Unsicherheit; Systemkontext: Konflikt- oder Vertrauensniveau, Bislang fehlende Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt Starting Conditions	

HAUPTFRAGEN	UNTERFRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN-ANALYSE?
<b>IV. IHRE ORGANISATION UND DAS AKTIONSBÜNDNIS BERLIN OPEN DATA</b>					
13 Was ist die Rolle Ihrer Organisation im ABOD im Rahmen des Berliner Open Data Prozesses?	<p>Welche Rolle spielten Sie bei der Initiierung des ABOD?</p> <p>Wie schätzen Sie Ihren Einfluss im Rahmen des ABOD ein?</p> <p>Mit welchen Organisationen teilen Sie bestimmte Ziele?</p>	<p>Welche Rollen übernehmen die Akteure innerhalb der kooperativen Governance? Wer leitet die Kooperation an, wer ist Mitläufer? Gibt es Potential für Bündnisse innerhalb des ABOD?</p>	<p>Treiber: Führung; Kooperationsdynamiken: Handlungsfähigkeit: Prozess-, institutionsorientierte Arrangements, Führung Kooperationsdynamiken: Gemeinsame Motivation: Wechselseitiges Verständnis</p>	<p>(Commitment to Process: Shared Ownership of Process); (Collaborative Process: Shared Understanding)</p>	<p>Teilweise, Ziele der Akteure</p>
14 Wieso hat sich Ihre Organisation in das ABOD eingebracht?		<p>Mit dieser Frage soll festgestellt werden, wo Anreize für die Teilnahme am kooperativen Teil des BODP liegen. Mit der Frage können auch Elemente des Systemkontextes ermittelt werden, wie mögliche Policy- und rechtlichen Rahmenbedingungen. Abgleich mit den Ergebnissen der QA. Teilweise Wiederholung von Frage 5, hier jedoch auf ABOD fokussiert.</p>	<p>Treiber: Führung, Anreize, Interdependenzen, Unsicherheit; Systemkontext: Policy- und rechtl. Rahmenbedingungen;</p>	<p>(Starting Conditions: Incentives for and Constraints on Participation)</p>	<p>Teilweise, Ziele der Akteure</p>

HAUPTFRAGEN	UNTERFRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN- ANALYSE?
<b>V. ZUSAMMENARBEIT IM AKTIONSBÜNDNIS DES BERLINER OPEN DATA PROZESSES</b>					
15	Welche Organisationen sind im ABOD nach Ihrer Beobachtung die treibenden Kräfte?	Nach der Selbsteinschätzung der Rolle der eigenen Organisation im Abschnitt IV, hier die Einschätzung der anderen Akteure innerhalb des ABOD.	Kooperationsdynamiken: Handlungsfähigkeit: Führung		
16	Welche Ziele verfolgen die involvierten Organisationen im Hinblick auf den Berliner Open Data Prozess?	Hier soll ermittelt werden, ob die Fremdeinschätzung der verfolgten Ziele mit der Selbstangabe übereinstimmt? Die Frage ist vermutlich nicht einfach zu beantworten.	Kooperationsdynamiken: Gemeinsame Motivation: Wechselseitiges Verständnis		
17	Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit der Mitglieder des ADOB?	Mit dieser Frage sollen Schwierigkeiten und Chancen der Zusammenarbeit angesprochen und identifiziert werden. Dabei sollen auch spezielle Unterkonstellationen auf ihr Funktionieren hin thematisiert werden. Auch wird es darum gehen zu ermitteln, wie gut die Teilnehmer sich bereits aus anderen Kontexten kennen (Stichwort Netzwerkdichte).	Treiber: Interdependenzen; Kooperationsdynamiken: Qualifiziertes Engagement; (Systemkontext: Politische Dynamik und Kräfteverhältnis, Netzwerkdichte	(Institutional Design: Participatory Inclusiveness) (Starting Conditions: Power- Resource- Knowledge Asymmetries)	

HAUPTFRAGEN	UNTERFRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN- ANALYSE?
18	Wie sehen im BODP Entscheidungsprozesse aus?	Wie wurde mit Konflikten umgegangen?	(Prozess- /institutionenorientierte Arrangements)	(Institutional Design: Clear Ground Rules / Process Transparency)	Antworten auf diese Frage können Hinweise zur Verfasstheit und zum Grad der Verfestigung/Institutionalisierung des ABOD geben.
19	Wie empfinden Sie Ihren Zugang zum Berliner Open Data Prozess?	Wie beurteilen Sie Ihre und die Position der anderen Organisationen im BODP?	Kooperationsdynamiken: Gemeinsame Motivation: Gemeinsame Verantwortung; Kooperationsdynamiken: Handlungsfähigkeit: Prozess-, institutionenorientierte Arrangements	(Institutional Design: Participatory Inclusiveness)	
20	Was war essentiell für das Funktionieren oder Nicht-Funktionieren der Zusammenarbeit?		Generell: Kooperatives Governanceregime	(Collaborative Governance)	

HAUPTFRAGEN	UNTERFRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN- ANALYSE?
<b>Vi. Zukunft der Zusammenarbeit</b>					
21	21. Wie hat sich der ABOD im Laufe der Zeit verändert?		Kooperationsdynamiken: Qualifiziertes Engagement; Kooperationsauswirkungen : Adaption		
		Die Frage zielt darauf ab, ob a) ein Lernprozess im Rahmen der kooperativen Governance bislang feststellbar ist und b) es auf Basis des Lernprozesses Anpassungen gegeben hat (dies können auch negative Anpassungen sein, wie ein Nachlassen der Kooperationsdynamik, statt einer Zunahme)			
22	Wie schätzen Sie die Zukunft des ABOD ein?	Wird es weiterhin ein loses Bündnis bleiben, auslaufen oder eine Institutionalisierung geben? Wie würde nach Ihrer Einschätzung eine ideale Form der Zusammenarbeit in der Zukunft aussehen?	Einschätzung der Interviewpartner zur Zukunft der kooperativen Governance? Erlaubt auch Rückschlüsse zur Beurteilung der Akteure zur aktuellen Situation des ABOD.	Kooperationsauswirkungen : Adaption: Änderungen im kooperativen Governanceregime, Änderungen in der Kooperationsdynamik	
23	Haben sich durch die Zusammenarbeit Aspekte aufgetan, die wir in diesem Interview bis jetzt nicht angesprochen haben?			Catch-all-Frage	

HAUPTFRAGEN	INTERFRAGEN	ANMERKUNGEN	RAHMENWERK KOOPERATIVE GOVERNANCE NACH EMERSON ET AL.	ANSELL & GASH	BEANTWORTUNG DURCH QUELLEN- ANALYSE?
<b>VII. FRAGEN ZUR JEWEILIGEN PERSON</b>					
24	Was ist Ihr Erfahrungshintergrund?	<p>Wurden von den Organisationen erfahrene Mitarbeiter/Führungskräfte zur Teilnahme am ABOD eingesetzt?</p>	<p>Systemkontext: Ressourcenkonditionen; Kooperationsdynamiken: Handlungsfähigkeit: Ressourcen</p>		<p>Ja, Quellenanalyse</p>

