



Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie



**Kommunales Open Government.
Gebrauchsanleitung für eine Utopie**

Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie

Autor

Matthias Neutzner

Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Berlin, September 2019

Inhalt

1	Zu dieser Publikation	7
2	Die Kommune von morgen	11
2.1	Offenheit als Kultur	12
2.2	Offenheit für mehr Demokratie	13
2.3	Transparenz als Selbstverständlichkeit	14
2.4	Beteiligung und Zusammenarbeit als Ressource	15
2.5	Digitalisierung als Werkzeug	16
2.6	Smarte Innovation als Verantwortung	17
2.7	Veränderung und Innovation als Organisationsprinzip	18
3	Von Offenheit, Utopien und Gebrauchsanleitungen	21
3.1	Hinaus ins Offene	21
3.1.1	Open Government: Biografie eines Begriffs	22
3.1.2	Kommunales Open Government: Arbeit am Begriff	24
3.1.3	Kommunales Open Government: Eine Definition	25
3.2	Utopia ist eine Kommune	27
3.3	Bestimmungsgemäßer Gebrauch	28
4	Öffnung: Perspektiven und Handlungsfelder	31
4.1	Perspektiven der Offenheit	32
4.1.1	Transparenz	32
4.1.2	Offene Themensetzung	33
4.1.3	Dialogorientierte Bürgerbeteiligung	34
4.1.4	Co-Produktion und Co-Kreation	36
4.1.5	Offenheit für Veränderung und Innovation	37
4.1.6	Offene digitale Technologien und Daten	38
4.1.7	Offenheit als Organisationskultur	40
4.2	Handlungsfelder der Öffnung	42
4.2.1	Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung	42
4.2.2	Führung und Steuerung	42
4.2.3	Verwaltungskultur und Veränderungsmanagement	43
4.2.4	Personalmanagement	43
4.2.5	Organisationsentwicklung	44
4.2.6	Informationstechnik und Datenmanagement	44

5	Kommunales Open Government: Eine Gebrauchsanleitung	46
5.1	Einführung	46
5.1.1	Kommunales Open Government als Utopie und Öffnungsprozess	47
5.1.2	Gebrauch der Gebrauchsanleitung	48
5.1.3	Elemente der Gebrauchsanleitung	49
5.1.4	Drei Begriffe: Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung	50
5.2	Bürgerschaft, Politik und Verwaltung: Öffnung als Prozess	51
5.2.1	Auf welchen Werten und Entwicklungen gründet das Konzept der Öffnung?	51
5.2.2	Welche Erwartungen, welche Ziele werden mit dem Öffnungsprozess verbunden?	56
5.2.3	Welche Voraussetzungen benötigt der Öffnungsprozess?	67
5.2.4	Wie kann Offenheit bewertet werden?	72
5.3	Vom Labor in den Alltag: Öffnung systematisch gestalten	74
5.3.1	Wie kann Öffnung erprobt und gelernt werden?	74
5.3.2	Wie kann der Öffnungsprozess verbindlich gestaltet und strategisch verankert werden?	76
5.3.3	Wie kann Transparenz verbindlich gestaltet werden?	79
5.3.4	Wie kann Beteiligung verbindlich gestaltet werden?	81
5.3.5	Wie können Innovation, Co-Produktion und Co-Kreation verankert werden?	97
5.4	Strukturen, Abläufe und Informationen: Öffnung organisatorisch unterstützen	100
5.4.1	Aufbauorganisation: Wer koordiniert und unterstützt den Öffnungsprozess?	100
5.4.2	Ablauforganisation: Wie wird dialogorientierte Bürgerbeteiligung organisatorisch gestaltet?	104
5.4.3	Ablauforganisation: Wie werden Geschäftsprozesse offener?	118
5.5	Offene Informationstechnik: Öffnung als Digitalisierungsaufgabe	120
5.5.1	Wie kann Informationstechnik den Öffnungsprozess unterstützen?	120
5.5.2	Wie kann Informationstechnik offener werden?	127
6	Ausblick	131
7	Begriffsverwendung	133



1

Zu dieser Publikation

Gegenstand dieser Publikation ist *Kommunales Open Government*. Schon mal gehört, werden Sie denken und vielleicht eine Aura von Fortschritt und gesellschaftlicher Modernität spüren. Aber, was meint das? Die sprachliche Wendung bleibt unbestimmt und bestenfalls vieldeutig. Falls sie Ihnen in der gesellschaftlichen Diskussion bereits begegnete, dann vermutlich in allerlei unterschiedlichen Interpretationen und Verwendungen. Möglicherweise erscheint Ihnen die Begrifflichkeit gar als schillerndes Schlagwort oder bloße Mode. Vielleicht ruft sie Erinnerungen an ähnliche Überschriften auf, die vor Jahren als wegweisend galten und mittlerweile längst verbraucht sind.

Vor diesem unsicheren Hintergrund verspricht der Titel der Broschüre mutig nicht weniger als eine *Gebrauchsanleitung* – und schlägt damit einen optimistischen Ton an: Die Mühe einer Anleitung lohnt ja schließlich nur, wenn auch der Gebrauch lohnt. Davon sind wir überzeugt: Wenn kommunales Open Government als motivierende und aktivierende Utopie verstanden wird, dann bietet sich damit die Chance, gesellschaftliche Entwicklungen neu zu denken und neu zu gestalten.

Worum geht es?

Kommunales Open Government: Lassen Sie uns zunächst eine sprachliche Auseinandersetzung mit dem Begriff versuchen, die später weitergedacht und zur Definition verdichtet werden soll. Der Bezug auf das *Kommunale* verortet den Gegenstand in der unmittelbaren Lebenswirklichkeit der Menschen, die im gesellschaftlichen Gefüge unserer Republik in Gemeinden, Städten und Kreisen organisiert ist. *Government* kann leicht als *Regierung* übersetzt und in diesem Umfeld als Metapher für kommunale Politik und Administration verstanden werden. Es ist aber der dritte Bestandteil, *Open*, auf dem Charme und Herausforderung der Wendung gründen. Im Englischen findet *open* gleichzeitig als Adjektiv und

Verb Verwendung: Einerseits ist damit etwas oder jemand als *offen, zugänglich, frei, aufrichtig* etc. charakterisiert; andererseits benennt es Tätigkeiten wie *öffnen* und *zugänglich machen*. Bereits diese Doppeldeutigkeit verweist darauf, dass Open Government als Anspruch und Ziel, gleichzeitig aber auch als Veränderung und Prozess verstanden werden kann.

Die drei sprachlichen Bestandteile des Begriffs zusammengedacht, geht es bei kommunalem Open Government darum, Politik und Administration in den Gemeinden, Städten und Kreisen offen zu gestalten. Allerdings ist aus der Wendung allein nicht ablesbar, auf wen sich die anzustrebende *Offenheit* richtet – wohl aber aus der Begriffsgeschichte: Adressat von kommunalem Open Government ist die → *Zivilgesellschaft*¹. Gegenstand sind die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Menschen vor Ort, ihren Organisationen, den politischen und den administrativen Institutionen. Damit ist bereits angedeutet, dass sich der Anspruch auf Offenheit an die lokale Gesellschaft als Ganzes richtet und der Veränderungsprozess nicht allein Politik und Verwaltung betrifft.

Vor diesem, zunächst nur skizzierten Hintergrund soll mit der *Gebrauchsanleitung* ein erster Versuch gemacht werden, das Konzept eines kommunalen Open Government für die Praxis in den Gemeinden, Städten und Kreisen zu erschließen.

Warum diese Publikation?

Ausgangspunkt für die *Gebrauchsanleitung* sind die Erfahrungen, Reflexionen und Erkenntnisse von neun Modellkommunen, die sich im Rahmen einer gemeinsamen Initiative des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und der kommunalen Spitzenverbände zwischen 2017 und 2019 konzeptionell und praktisch mit kommunalem Open Government auseinandersetzen. Die von ihnen realisierten Projekte machten deutlich, dass im Konzept der Offenheit die Chance liegt, die gesellschaftlichen Beziehungen in den Kommunen konsequenter in den Blick zu nehmen und auf die gegenseitigen Interessen, Ansprüche und Fähigkeiten auszurichten. Erste positive Wirkungen sind bereits erkennbar – sowohl auf die Qualität der administrativen Leistungserbringung als auch auf die Ausgestaltung und Stärkung der lokalen Demokratie.

Die Erfahrungen der *Modellkommunen Open Government* ermutigen: Eine noch systematischere und breitere Auseinandersetzung mit kommunalem Open Government lohnt.

An wen richtet sich die Publikation?

Die *Gebrauchsanleitung* richtet sich vor allem an die Verantwortlichen und Beschäftigten der Kommunalverwaltungen sowie an kommunalpolitische Mandatsträger. Sie bietet zunächst eine Begriffsbestimmung an, um das abstrakte Konzept auf die Praxis der Kommunen beziehen zu können. Daraus werden Handlungsfelder und Aufgaben für die kommunale Entwicklung abgeleitet. Schließlich enthält die *Gebrauchsanleitung* eine erste Sammlung praktisch nutzbarer Hinweise und Werkzeuge, um den mit kommunalem Open Government verbundenen Veränderungsprozess zu unterstützen.

Wir nehmen dabei insbesondere die Perspektive der Kommunalverwaltungen ein, betrachten aber auch wesentliche Schnittstellen zu den politischen Organen der kommunalen Selbstverwaltung. Dagegen ist die zivilgesellschaftliche Perspektive auf kommunale Politik und Administration zunächst nur implizit enthalten. Der Grund für diesen Blickwinkel findet sich im Fokus der Modellkommunen-Initiative, in der Vertreter*innen aus Kommunalverwaltungen zusammenarbeiteten und den gemeinsamen Erkenntnisprozess gestalteten.

¹ Begriffe, die in → *dieser Weise* gekennzeichnet sind, werden am Ende der Broschüre knapp erläutert.

Nachfolgende Initiativen sollten hier ansetzen und alle gesellschaftlichen Akteure in den Kommunen von vornherein in das systematische Reflektieren und Lernen einbeziehen.

Dennoch: Wir hoffen, dass die Publikation mindestens in ihren grundsätzlichen Aussagen für alle Engagierten in den Gemeinden, Städten und Kreisen lesenswert ist. Schließlich konkretisiert sich die mit dem kommunalen Open Government verbundene Utopie allein im gemeinsamen, grenzüberschreitenden, also offenen Nachdenken und Verändern. Open Government vor Ort adressiert die Kommune in all ihren gesellschaftlichen Bereichen. Wenn unsere Publikation – neben allen praktischen Handreichungen – dafür sensibilisieren und zur aktiven, offenen Veränderung ermutigen würde, dann hätte sie ihr wichtigstes Ziel erreicht.

HINTERGRUND



Initiative *Modellkommune Open Government*

- Ein Projekt des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und der kommunalen Spitzenverbände, 2017 bis 2019
- Modellkommunen: Bundesstadt Bonn, Stadt Brandis, Stadt Köln, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Gemeinde Merzenich, Stadt Moers, Stadt Oldenburg, Landkreis Saalekreis, Stadt Tengen
- Weitere Informationen:
 - www.open-government-kommunen.de
 - [Modellkommune Open Government: Projektbericht](#), Berlin 2019



Die Kommune von morgen

Es mag verwundern, dass unsere Gebrauchsanleitung mit der Einladung zu einer gedanklichen Zeitreise beginnt, schließlich erwartet man von einem solchen Dokument eher nüchtern konkrete Handreichungen für das Jetzt. Darin unterscheidet sich auch die *Gebrauchsanleitung für eine Utopie* nicht. Dennoch: In diesem Fall liegt der Gegenstand, dessen Gebrauch unterstützt werden soll, irgendwo im zeitlich Unbestimmten. Es ist also nötig, zunächst das Zukunftsbild zu zeichnen, ehe dessen Strahlkraft diskutiert und die naheliegenden Schritte in Richtung dieses Horizonts beschrieben werden können. Wir möchten Sie also bitten, uns in die *Kommune von morgen* zu begleiten – nicht in irgendeine, sondern an einen Ort, an dem Menschen und Organisationen sich bewusst und systematisch *Offenheit* als Leitbild zu eigen machen.

Auf geht's: Irgendwo in Deutschland...

2.1 Offenheit als Kultur



*Die Kommune von morgen versteht und lebt Offenheit als Kultur. Ihre Einwohner*innen, deren politische Repräsentant*innen in den Räten, die Beschäftigten in den Rathäusern und Kreisverwaltungen, sie alle setzen sich aktiv mit der sich rasch verändernden gesellschaftlichen Wirklichkeit auseinander – sei es vor Ort oder in der Welt. Sie sind wach und gut vernetzt. Sie nehmen neue Entwicklungen wahr und erkennen neue Konflikte. Neue Fragen, Ideen und Initiativen aus ihrer Gemeinschaft sind ihnen willkommen. Sie werfen selbst neue Fragen auf und suchen gemeinsam nach Antworten. Sie lassen ihren Erkenntnissen Taten folgen.*

Die Kommune von morgen geht ihre Aufgaben mit dem reichen Erfahrungsschatz kommunaler Selbstverwaltung an. Sie ist sich souverän des Eigenen und des Erreichten bewusst. Das gibt ihr die Sicherheit, offen für Veränderung zu sein, Alternativen zu denken und gänzlich neue Lösungen zu wagen. Dabei ist es selbstverständlich, die gesellschaftliche Wirklichkeit, die eigene Politik und das eigene Verwaltungshandeln kritisch zu hinterfragen – also aus der Praxis zu lernen.

2.2 Offenheit für mehr Demokratie



Die Kommune von morgen versteht und entwickelt Offenheit als einen Weg, die lokale Demokratie zu stärken. Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft suchen aktiv den Kontakt zu allen sozialen Gruppen vor Ort, öffnen sich für deren Anliegen und beziehen sie in die gemeinsame Gestaltung der Lebensverhältnisse ein. So erkennt die Kommune von morgen frühzeitig, wenn neue Probleme entstehen oder gar Sorgen und Unzufriedenheit zur Gefahr für die Demokratie werden.

Alle gesellschaftlichen Akteure machen mögliche Lösungen, aber auch die damit verbundenen Konflikte und die Notwendigkeit zum Kompromiss transparent und fördern so das Verständnis für die Funktionsweise des politischen Systems. Indem Themensetzung und Lösungssuche in offener Aushandlung gemeinsam mit den Betroffenen erfolgen, ermöglicht dies nicht nur bessere Ergebnisse. Beteiligung wird gleichzeitig zum wirksamen Übungsfeld politischer Bildung und Praxis, in dem Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft Demokratiekompetenz und Vertrauen zueinander entwickeln.

2.3 Transparenz als Selbstverständlichkeit



Die Kommune von morgen ist offen für das Informationsbedürfnis der Gesellschaft. Um demokratische Meinungsbildung und Mitgestaltung zu ermöglichen, stehen Informationen, Daten und Wissen umfassend und selbstverständlich für alle bereit. Sie sind so zugänglich gemacht, dass sie in einer diversen Gesellschaft von möglichst Vielen genutzt werden können. Gleichzeitig wahrt die Kommune dort Vertraulichkeit, wo dies die Rechte von Menschen oder Organisationen erfordern.

In den Politik- und Verwaltungsabläufen der Kommune von morgen ist es Standard, die Voraussetzungen und Grundlagen von Entscheidungen und Aktivitäten zu erläutern. Dies schließt die damit verbundenen Konflikte und die abgewogenen Alternativen ein – selbst Dilemmata aus entgegenstehenden Anforderungen und Werten. Die Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft schätzen einander als sachkundig und verantwortlich handelnd. Sie haben erfahren, dass sie ihr Denken und Handeln auch in komplexen Situationen füreinander verständlich und nachvollziehbar machen können.

2.4 Beteiligung und Zusammenarbeit als Ressource



Die Kommune von morgen nutzt in ihrer politischen und administrativen Arbeit die Erfahrungen, die Urteile und die Fähigkeiten der Zivilgesellschaft. Wann immer öffentliche Aufgaben gelöst werden müssen, sind die Betroffenen systematisch, verbindlich und frühzeitig einbezogen. Gemeinsam mit Politik und Verwaltung setzen sie Themen, erkunden Gestaltungsspielräume und finden Lösungsansätze. Ihre Ergebnisse haben Einfluss auf administrative und politische Entscheidungen. So werden gute und akzeptierte Lösungen möglich. Auch bei der praktischen Umsetzung kann die Zivilgesellschaft ihr Engagement, ihre Kompetenzen und Ressourcen einbringen. Auf diese Weise entstehen neuartige Möglichkeiten, kommunale Aufgaben gemeinsam und arbeitsteilig umzusetzen.

Die Kommune von morgen ist offen dafür, die Demokratie vor Ort vielfältiger zu gestalten. Ihre Verantwortlichen in den Rathäusern und Kreisverwaltungen verstehen sich als Begleiter, Förderer und Moderatoren für Dialog, Beteiligung und Zusammenarbeit. Sie stellen Verbindlichkeit her, aktivieren alle relevanten Gruppen, unterstützen die demokratische Meinungsbildung und sorgen in ihren Entscheidungen für einen ausgewogenen Interessenausgleich.

2.5 Digitalisierung als Werkzeug



Die Kommune von morgen arbeitet selbstverständlich und umfassend digital. Sie gestaltet den Technikeinsatz konsequent vom Menschen aus. Digitale Technologien verwendet sie überall dort, wo sie positive Wirkungen im Sinne der Gemeinschaft erreichen. Alle ihre politischen und administrativen Prozesse werden durch digitale Daten und digitale Werkzeuge unterstützt – und dies organisationsübergreifend in der Zusammenarbeit mit den Leistungspartnern und der Zivilgesellschaft. Während die Informationstechnik Routineaufgaben löst und Entscheidungen unterstützt, nutzen die Akteure in Politik und Verwaltung den gewonnenen Freiraum, um ihre Kompetenzen persönlich, individuell, kreativ und verantwortlich für die lokale Gesellschaft einzusetzen.

Damit dies gelingt, sind alle Komponenten und Systeme kommunaler Informationstechnik interoperabel gestaltet. Offene Daten, strikte Standards, offene Schnittstellen, Algorithmen und Lösungen – durchgesetzt durch Qualitätsvorgaben an die IT-Wirtschaft – ermöglichen eine lückenlose, sichere und wirtschaftliche digitale Zusammenarbeit.

So entstehen auch neue Möglichkeiten der digitalen Arbeitsteilung. Die Kommune von morgen setzt sie systematisch ein, um administrative Leistungen in Kooperation mit anderen Verwaltungen zu erbringen. Das setzt Ressourcen frei, um die wachsenden Anforderungen der Gesellschaft zu bewältigen.

2.6 Smarte Innovation als Verantwortung



Die Kommune von morgen ist offen für technische und soziale Innovation. Sie nutzt das Potenzial vor Ort in neuer Qualität. Sie gestaltet, unterstützt und vernetzt Innovation und Digitalisierung in allen Lebensbereichen. Sie qualifiziert und verbindet vielfältige lokale Daten und macht sie systematisch zur Grundlage von politischen und administrativen Entscheidungen. Sie sorgt dabei dafür, dass die in den Gemeinden, Städten und Kreisen erhobenen digitalen Informationen im öffentlichen Zugriff bleiben und im Sinne des Gemeinwohls genutzt werden. Sie findet und fördert neue, dynamische Arbeitsformen, um die lokale Wirtschaft mit bürgerschaftlichem Engagement und wissenschaftlicher Kompetenz zu verbinden.

Dabei ist sich die Kommune von morgen ihrer Verantwortung bewusst, diese Veränderungen demokratisch, sozial gerecht und nachhaltig zu gestalten. Sie ist in der Lage, daraus praktisches Handeln abzuleiten. Sie sorgt dafür, dass die technischen und sozialen Entwicklungen gemeinsam mit den Menschen vor Ort gestaltet werden.

2.7 Veränderung und Innovation als Organisationsprinzip



In der Kommune von morgen gehört Veränderung zum Selbstverständnis. Die Verantwortlichen und Beschäftigten in Rathäusern und Kreisverwaltungen sind bereit und fähig dazu. Sie entwickeln bewährte Organisationsformen weiter und ergänzen sie um prinzipiell neue Arbeitsweisen: Flexible Projektstrukturen sind selbstverständlich. Das Risiko neuer Lösungen wird nicht gescheut. Im Dreiklang von strategischer Planung, konsequenter Steuerung und agiler Umsetzung werden Innovationen dynamisch für den kommunalen Alltag erschlossen. Fehler gelten als Quelle für Erkenntnis. Mutiges Engagement der Beschäftigten wird geschätzt und gefördert. Vernetzung mit anderen öffentlichen Stellen und der Zivilgesellschaft ist selbstverständlich.

Die Kommune von morgen ist offen für neue Verfahrensweisen und Kommunikationswege. Sie sichert die Unabhängigkeit und Rechtsbindung ihrer Verwaltungstätigkeit. Sie nutzt und fördert gleichzeitig die Kreativität, das Engagement und die Fähigkeiten ihrer Beschäftigten, um neue Anforderungen innovativer und dynamischer bewältigen zu können.

Zurückgekehrt? Hat Sie die Zukunftsreise inspiriert? Überzeugt Sie die Vision? Haben Sie bemerkt, dass manche Beschreibungen der *Kommune von morgen* gar nicht so zukünftig klingen – oder vielleicht da und dort bereits Realität benennen? Möglicherweise unterscheidet sich der Zustand Ihrer Gemeinde, Ihrer Stadt oder Ihres Kreises von dem unseres Zukunftsbildes nur in der Absolutheit der Einschätzung: In der Kommune von morgen soll Offenheit in *allen* Aspekten, bei *allen* Akteuren und in *allen* Strukturen erreicht sein. Die innovativen Anfänge der Gegenwart würden dann nicht ausreichen. Das punktuelle Ausprobieren, die einzelne gute Praxis müsste zur erprobten Selbstverständlichkeit in der gesamten Breite kommunalen Lebens werden. Ist das realistisch? Wie soll ein Wandel dieser Qualität in Ihrer – oder gar in allen der mehr als elftausend Gemeinden, Städte und Kreise Deutschlands – tatsächlich und in absehbarer Zeit gelingen?

Die Zweifel sind typisch für den Umgang mit Utopien. Inspiration ob der mutigen Ideen, Skepsis bezüglich der Umsetzbarkeit, Widerspruch gegen eine solche Zukunft: Immer werden Utopien unterschiedlich aufgenommen. Kommunales Open Government macht da keine Ausnahme: Weder wird das Zukunftsbild selbstverständlich von jedermann geteilt noch löst es überall dieselben Reaktionen aus.



3

Von Offenheit, Utopien und Gebrauchsanleitungen

Im vorangegangenen Kapitel ist kommunales Open Government, der Gegenstand dieser Publikation, zunächst illustriert worden: In der *Kommune von morgen* sind, quasi als Wimmelbild, wesentliche Elemente des Konzepts zu entdecken. Ehe jedoch eine Anleitung zum Gebrauch dieser Zukunftsvorstellungen gegeben werden kann, muss Open Government im Folgenden genauer diskutiert und für den kommunalen Handlungsraum begrifflich exakter gefasst werden. Zudem lohnt es, sich kurz der beiden Metaphern zu versichern, die bisher en passant und ohne weitere Erklärung verwendet wurden: In welchem Sinne ist kommunales Open Government *Utopie*? Was kann eine *Gebrauchsanleitung* für diese Utopie leisten?

3.1 Hinaus ins Offene

In den Eingangsbemerkungen zu dieser Publikation war darauf hingewiesen worden, dass sich der Bedeutungsgehalt des Begriffs Open Government nicht allein aus seiner Sprachlichkeit erschließt. Erst in der geschichtlichen Entwicklung werden die unterschiedlichen Hintergründe, Zielsetzungen und Nutzungen deutlich, die das heutige Verständnis prägten. Beginnen wir also mit einem Blick zurück.

3.1.1 Open Government: Biografie eines Begriffs

Open Government stammt als Terminus – die Sprache lässt es vermuten – aus dem US-Amerikanischen; als Konzept wurzelt es jedoch breiter und auch tief in der europäischen Gesellschaftsgeschichte. Die Benennung zielte anfangs, d.h. in den USA der 1950er und 1960er Jahre, auf die Forderung nach Stärkung der Transparenz und Rechenschaft des Staates im weitesten Sinne. Meinungsbildung, Entscheidung und Handeln in Politik und Verwaltung sollten angesichts zunehmender Einschränkungen für die Bürgerschaft nachvollziehbar bleiben und damit demokratische Kontrolle ermöglichen. Als politische Initiative forderte Open Government (übersetzt etwa als *offene Regierung*) vor allem einen uneingeschränkten Zugriff auf staatliche Informationen. Dies bezog bald auch *Open Data* (offene Daten) ein – ein Konzept, das bereits zuvor im Bereich der wissenschaftlichen Forschung thematisiert worden war.

Die Diskussion in den Vereinigten Staaten stand in weit zurückreichenden Denktraditionen, die spätestens seit der europäischen Aufklärung in Gesellschaftskonzepte wie Bürgerrechte und Demokratie im modernen Sinne mündeten. In diesem Kontext fanden bürgerschaftliche Ansprüche auf Transparenz und Rechenschaft des Staates schrittweise Eingang in die Rechtsordnungen – etwa in der Verfassung der USA oder in gesetzlich garantierten Freiheitsrechten europäischer Staaten. Das Konzept des Open Government zielte zunächst darauf, diese Zusicherungen im Bereich der Informationsfreiheit zu konkretisieren. Beginnend 1966 mit dem *Freedom of Information Act* der USA erließen seither zahlreiche Staaten entsprechende gesetzlichen Regelungen. (Deutschland folgte erst 2006 mit einem Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesbehörden; auf Länderebene wurden entsprechende gesetzliche Regelungen bislang in 13 der 16 Bundesländer getroffen.) Ausgehend von den oben angedeuteten Traditionen verfolgten die Diskussionen um Open Government jedoch von Anfang an einen weitergehenden Ansatz: Informationsfreiheit und, darüber hinausgehend, Transparenz wurden nicht als Selbstzweck, sondern als Instrumente zur Wahrung oder gar Stärkung demokratischer Meinungsbildung und Mitbestimmung thematisiert.

Schrittweise gewann damit der Begriff Open Government an Breite. Mit der Entwicklung und dynamischen Verbreitung digitaler Technologien entstanden grundsätzlich neue Möglichkeiten, Informationen öffentlich bereitzustellen und zu nutzen. Im ersten Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende trat daher Open Data – nunmehr vor allem digital verstanden – in den Mittelpunkt der Diskussion. In der öffentlichen Wahrnehmung verband sich in der Folge der demokratische Impetus der Idee von Offenheit mit technologischer Innovation. Gleichzeitig provozierte und ermöglichte die Digitalisierung, tradierte Konzepte von Gemeinwohl in neuer Weise zu erproben: Ansätze wie nicht kommerzielle Softwareentwicklung (*Free/Open Source Software*), frei zugängliche digitale Publikationen (*Open Access*) oder gemeinschaftliche digitale Produktion (*Co-Production*) wurden zur sozialen Bewegung mit weltweiter Ausstrahlung und begründeten gleichzeitig eine Kultur der (digitalen) Offenheit und des zivilgesellschaftlichen Engagements.

Parallel schärften zyklische, krisenhafte wirtschaftliche Entwicklungen in der westlichen Welt das öffentliche Bewusstsein für die Gefährdungen der Demokratie. Immer wieder versagten auch Entwicklungs- und Schwellenländer dabei, demokratische Staatsformen und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nach dem Muster der etablierten industrialisierten Demokratien zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund griffen seit dem Ende der 1990er Jahre

international agierende Institutionen – hier insbesondere die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)* und die *Weltbank* – den Terminus Open Government auf und weiteten das Konzept wesentlich: Die bis dahin auf Transparenz konzentrierte Auseinandersetzung mit der Funktionsweise demokratischer Politik und Administration wurde nun auf ein breites Spektrum der Beziehungen von Bürgerschaft, Staat und Wirtschaft ausgeweitet. Schrittweise thematisierte man die Wechselbeziehungen zwischen *offenem Staat* (verstanden als am Gemeinwohl orientierte, transparente, rechenschaftspflichtige, korruptionsfreie und effiziente Politik und Administration) und *offenem Wirtschaften* (verstanden als globalisierte Marktwirtschaft). Im Ergebnis entstanden lose verbundene, oft lediglich skizzierte konzeptionelle Ansätze, die praktischen Niederschlag in Denkschriften, politischen Programmen und Bedingungen für Entwicklungshilfe fanden.

Die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit erreichten diese Konzepte jedoch erst mit der Wahlkampagne und Präsidentschaft von Barack Obama in den USA, der die unterschiedlichen Stränge des Open-Government-Diskurses aufgriff und mit der parallel entstandenen neuen digitalen Kultur verband: Bereits am ersten Tag seiner Präsidentschaft im Januar 2009 veröffentlichte Obama eine grundlegende Absichtserklärung, die *Offenheit* zum verpflichtenden Paradigma der Regierungsarbeit erhob. Sein Memorandum definierte drei Handlungsfelder: Umfassende Informationsfreiheit und neue digitale Zugänge sollten die Möglichkeiten zur demokratischen Kontrolle des Staates verbessern (Transparenz). Die kollektiven Erfahrungen der Bevölkerung würden systematisch in das Regierungshandeln einbezogen werden (Partizipation). Innovative Methoden und Werkzeuge sollten die Zusammenarbeit von Behörden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft untereinander intensivieren (Co-Produktion). Der Appell und die sich anschließenden Aktivitäten fanden weltweit Widerhall und verbanden den Terminus Open Government nachhaltig prägend mit den drei Perspektiven Transparenz, Partizipation und Co-Produktion. Gleichzeitig fokussierte die Obama-Initiative den Zielhorizont auf zwei Fixpunkte, indem Offenheit einerseits auf die Stärkung der Demokratie, andererseits auf die Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der administrativen Arbeit ausgerichtet wurde.

Im folgenden Jahrzehnt wurden die neuerlichen Impulse aus den USA international aufgegriffen. Mit der 2011 gegründeten *Open Government Partnership (OGP)* entstand eine weltweite Initiative, der zum heutigen Zeitpunkt (August 2019) bereits 79 nationale Regierungen sowie eine Vielzahl von lokalen Verwaltungen und zivilgesellschaftlichen Initiativen angehören. Auf der Basis nationaler Aktionspläne implementieren und entwickeln die OGP-Mitglieder Open-Government-Prämissen in einem breiten Spektrum an gesellschaftlichen Handlungsfeldern, die beispielsweise von Wahrung der Bürgerrechte, Korruptionsbekämpfung, Zugang zu Justiz und öffentlichen Diensten bis zur Entwicklung von Informationsfreiheit und demokratischer Ausgestaltung digitaler Technologien reicht. Im Ergebnis einer mehrjährigen zivilgesellschaftlichen Kampagne ist im Jahr 2016 auch die Bundesrepublik Deutschland der OGP beigetreten. Ein erster, zweijähriger Aktionsplan wurde mittlerweile umgesetzt und wird aktuell evaluiert; der öffentliche Konsultationsprozess zur Fortschreibung ist gestartet.

Mittlerweile hat das Konzept Open Government auf globaler wie lokaler Ebene den Mainstream des politischen Diskurses erreicht. Neben weltweit bedeutsamen Organisationen – etwa den Vereinten Nationen oder, wie bereits erwähnt, OECD, Weltbank und OGP – haben auch europäische Institutionen – so Europarat und Europäische Union – Open Government

zum Gegenstand von politischen Initiativen gemacht. In Deutschland beginnt die Perspektive Eingang in politische Programme zu finden und sich in ersten Verwaltungsstrukturen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu institutionalisieren.

In mehr als fünfzig Jahren Begriffsgeschichte ist Open Government jedoch mit einer erheblichen Breite an Bedeutungsinhalten verbunden, die sich mittlerweile einer einfachen Verortung entzieht. Mit der wachsenden Popularität des Terminus wuchs auch dessen begriffliche Unschärfe. Von der auf Informationsfreiheit fokussierten politischen Initiative der 1950er Jahre ist Open Government über mehrere Entwicklungsstufen hinweg zu einer Sammlung an Paradigmen für die Entwicklung von Staat, Verwaltung und Zivilgesellschaft geworden. Seine breit gefächerten Bedeutungs- und Handlungsebenen verbinden sich lose in der zentralen Idee einer demokratisch verstandenen *Offenheit* der Gesellschaft.

3.1.2 Kommunales Open Government: Arbeit am Begriff

Wie eingangs erwähnt beruhen die Überlegungen und Handreichungen in dieser Publikation auf den Ergebnissen einer bundesweiten Initiative: Ab dem Sommer 2017 setzten sich neun Modellkommunen in einem zweijährigen Innovations- und Kooperationsprojekt systematisch mit Open Government auseinander (→ Kapitel 1). Bei der Auswahl war darauf geachtet worden, dass die teilnehmenden Gemeinden, Städte und Kreise unterschiedliche Größenordnungen, unterschiedliche Bundesländer und einen unterschiedlichen Erfahrungshorizont in Bezug auf die Auseinandersetzung mit Open Government repräsentieren. Ihre erste Aufgabe war es, den Gegenstand des Projekts so zu definieren, dass eine gemeinsame konzeptionelle Basis für das Projekt entsteht: Mit welchem inhaltlichen Fokus kann Open Government für die Arbeit an der Zukunft der Kommunen produktiv gemacht werden? Welche mit dem Begriff verbundenen Entwicklungsansätze lassen erwarten, dass Kommunen, die ihnen folgen, ihre gesellschaftlichen Aufgaben tatsächlich – also praktisch erlebbar und nachhaltig wirkungsvoll – besser lösen können?

Für die Arbeit am Begriff war es wichtig, offen für die Gesamtheit der unterschiedlichen Perspektiven, Traditionen und Erwartungen zu sein, die bislang mit dem Terminus Open Government verbunden worden sind:

- *Open Government* knüpft an die lange Geschichte der theoretischen und gesellschaftspraktischen Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Bürgerschaft und Staat an.
- *Open Government* zielt auf die Stärkung und Erneuerung der Demokratie.
- *Open Government* fokussiert auf Transparenz und staatliche Rechenschaft und damit auf eine Festigung von Bürgerrechten.
- *Open Government* geht gleichzeitig davon aus, die Zivilgesellschaft systematisch in die politisch-administrative Arbeit einzubeziehen – von demokratischer Meinungsbildung und politischer Entscheidung bis zur administrativen Leistungserbringung.
- *Open Government* ist an die Erwartung geknüpft, auf diesem Weg die Leistungsfähigkeit der Administration zu verbessern, und greift damit Strategien der Verwaltungsentwicklung auf.
- *Open Government* ist von gesellschaftlicher und technologischer Innovation geprägt.
- *Open Government* ist mit einer Kultur von Gemeinwohlorientierung, zivilgesellschaftlichem Engagement und (digitaler) Zusammenarbeit verbunden.

Parallel musste reflektiert werden, in welchem Verhältnis diese Ansätze zu Entwicklungen stehen, mit denen sich die Kommunen seit langem und in wachsender Intensität auseinandersetzen. Dabei erschienen zwei Perspektiven von besonderer Bedeutung:

- In den Kommunen konkretisieren sich ausnahmslos alle gesellschaftlichen Trends und Probleme – von Globalisierung bis Klimaveränderung, von Gefährdung der Demokratie bis Digitalisierung und so weiter. Die Gemeinden, Städte und Kreise müssen darauf politisch und administrativ reagieren. Dazu entwerfen und implementieren sie ein wachsendes Spektrum an Strategien und Programmen. Zu überlegen war: Wie würden diese Entwicklungen durch Open Government beeinflusst werden?
- Wenn Open Government auch darauf zielt, die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen, dann war zu diskutieren, wie ein solcher Ansatz die Umsetzung tradierter Paradigmen der Verwaltungsentwicklung beeinflussen würde – beispielsweise in Bezug auf Konzepte wie New Public Management oder Leitbilder wie Dienstleistungs- und Bürgerkommune.

Nicht zuletzt war in der Arbeit am Begriff eine kulturelle Integration zu leisten: In Deutschland wie in der Welt gingen und gehen zentrale Impulse für die Ausgestaltung von Open Government von der → **Zivilgesellschaft** aus. Die dabei aktivste Szene, die sich explizit auf den Terminus bezog, bildeten Akteure im Umfeld innovativer, gemeinwohlorientierter Informationstechnik. Engagierte in anderen Handlungsfeldern, die durchaus für die Begriffsbildung relevant sind, bezogen den Terminus Open Government bislang kaum auf ihr Engagement. Als Folge ist der Begriff in der öffentlichen Wahrnehmung mit einer Aura des Digitalen verbunden.² Hier musste der kulturelle Rahmen geöffnet und um andere zivilgesellschaftliche Ansätze und Akteure erweitert werden – etwa in Bezug auf die bereits intensive Auseinandersetzung mit Bürgerbeteiligung, Integration und Nachhaltigkeit.

3.1.3 Kommunales Open Government: Eine Definition

Die nachfolgende Definition für *Kommunales Open Government* bezieht den Begriff auf den gesellschaftlichen Kontext der Gemeinden, Städte und Kreise. Alle in dieser Publikation enthaltenen Reflexionen, Anregungen und Handreichungen sind konsequent aus dieser Begriffsbestimmung abgeleitet und für den kommunalen Alltag pragmatisch ausgestaltet worden.

BEGRIFFSBESTIMMUNG

Kommunales Open Government



Kommunales Open Government bezeichnet die bewusste und systematische Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der vielfältigen, mobilen, digitalen und zunehmend globalisierten Gesellschaft in den Gemeinden, Städten und Kreisen.

² Kommunen, die neue Aufgaben wie gewohnt einer organisatorischen Struktur zuweisen, verorteten das Thema dann in ihren IT-Abteilungen.

Gültigkeitsraum der Definition ist die → *Kommune* in ihrer Gesamtheit. Kommunales Open Government zielt auf Entwicklungen in allen Bereichen der Gesellschaft vor Ort – also in Politik, Verwaltung und → *Zivilgesellschaft* (hier inklusive Wirtschaft verstanden). Allerdings adressiert die Definition Lokalpolitik und Kommunalverwaltung in besonderem Maße, während die komplementär notwendigen Entwicklungen in der Zivilgesellschaft zunächst nicht im Mittelpunkt stehen. (Im künftigen Diskurs zu Open Government sollte diese Perspektive jedoch aufgegriffen werden: Welche Voraussetzungen müssen innerhalb der diversen Zivilgesellschaft geschaffen und welche Entwicklungen angeregt werden, um kommunales Open Government wirksam werden zu lassen?)

Zentral für das Begriffsverständnis ist der Anspruch von *Offenheit* – ein Terminus, der bereits in der Darstellung der Begriffsgeschichte als zusammenfassende Metapher für das breite Spektrum an Zielen, Handlungsfeldern und Kulturen, die mit Open Government aufgerufen werden, angeboten wurde. Charakteristisch ist, dass in den Mittelpunkt der Definition jedoch nicht das Ziel, sondern der Prozess gestellt wird: *Öffnung* wird hier als dauernde Aufgabe verstanden, in deren Verlauf *Offenheit* immer wieder neu reflektiert, aktualisiert und im praktischen Tun ausgestaltet werden muss.

Die Öffnung richtet sich insgesamt auf die lokale Zivilgesellschaft. Drei Handlungsfelder sind speziell hervorgehoben: Politik und Verwaltung sollen in stärkerem Maße als bisher die *Interessen* der Menschen vor Ort erkennen und berücksichtigen – eine Anforderung an die lokale Demokratie, die eine wirksame Einbindung der Zivilgesellschaft in die Prozesse der Themensetzung, Meinungsbildung und Entscheidung voraussetzt. Mit dem Bezug auf die *Anforderungen* der Gesellschaft wird ein Qualitätsziel für jedes Handeln in Lokalpolitik und Kommunalverwaltung formuliert, das gleichermaßen Ergebnisse und Prozesse betrifft. Im Verweis auf *Fähigkeiten* sind die Kompetenzen und Ressourcen der Zivilgesellschaft angesprochen, die in die Lösung kommunaler Aufgaben einbezogen werden sollen und so neue Möglichkeiten der Prozessgestaltung im Sinne von Aufgabenteilung und Kooperation eröffnen.

Die Definition hebt einige besonders wichtige Charakteristika der aktuellen gesellschaftlichen Situation in den Kommunen hervor. Sie deuten Rahmenbedingungen an, innerhalb derer sich die kommunale Öffnung vollziehen muss – und die sie im Vergleich zu zurückliegenden Jahrzehnten heute erheblich komplexer werden lassen: Mit dem Bezug auf die *vielfältige* Gesellschaft wird angedeutet, dass die Menschen sich zunehmend in ihrer sozialen Situation, ihrer Herkunft, ihrer Weltanschauung, ihrer Kultur und Lebensweise unterscheiden. Dominante gesellschaftliche Leitbilder betonen zudem individuelle Rechte und Ansprüche, weniger jedoch Gemeinsinn und gesellschaftliche Solidarität. In der Folge differenzieren sich in wachsendem Maße auch die *Interessen, Anforderungen* und *Fähigkeiten*, die zu berücksichtigen Ziel der Öffnung ist.

Zudem verändern sich die Verhältnisse in den Kommunen dynamisch: Die *mobile* Gesellschaft ist nicht nur durch die zunehmende Bereitschaft und Fähigkeit zur räumlichen Veränderung charakterisiert, sondern auch durch eine geringere Bindung der Menschen an politische und kulturelle Milieus. Für Lokalpolitik und Kommunalverwaltung bedeutet dies, gesellschaftliche Strukturen und Situationen kontinuierlich beobachten, Veränderungen rascher erkennen und ihr Handeln dynamischer danach ausrichten zu müssen.

Der Hinweis auf die *digitale* Gesellschaft ist längst zum Allgemeinplatz geworden, sind doch die durch Digitalisierung verursachten Veränderungen in allen Lebensbereichen offensichtlich. Das Bewusstsein für die grundsätzliche Bedeutung dieser Entwicklungen wächst täglich – nicht zuletzt auch in der kritischen Diskussion der bereits erkennbaren negativen gesellschaftlichen Folgen. Dies beeinflusst den Öffnungsprozess in mehrfacher Weise: Die Art der gesellschaftlichen Kommunikation verändert sich. Neue Ansätze und Werkzeuge für kommunale Meinungsbildung, Entscheidung und Leistungserbringung werden möglich. Neue Regelungsgegenstände und damit Politikfelder und Aufgaben entstehen.

Der Verweis auf die *globalisierte* Gesellschaft ist oben bereits thematisiert worden: Bereits zurückliegende Krisen – etwa der Real- oder Finanzwirtschaft – machten weltweite Abhängigkeiten nachdrücklich bewusst. Noch wirkmächtiger wird dies aktuell durch die Diskussionen um Klimawandel und Migration verdeutlicht. Wenn die Lebensrealität in den Kommunen untrennbar mit globalen Entwicklungen verknüpft ist, sehen sich Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft vor Ort einer doppelten Herausforderung gegenüber: Einerseits muss dem Verlust an unmittelbaren Steuerungsmöglichkeiten begegnet werden. Andererseits gehören nun auch globale Belange, die man bislang vielleicht allein nationalen oder multinationalen Institutionen zuweisen konnte, in den kommunalen Verantwortungs- und Aufgabenbereich. Bereits heute ist erkennbar, dass kommunale Akteure aus Politik, Administration und Zivilgesellschaft diese Entwicklungen immer stärker beeinflussen. Internationale Zusammenschlüsse von (vor allem) Städten, (seltener) Gemeinden und Kreisen sind längst zu selbstbewussten und wirksamen Akteuren jenseits der nationalen Regierungen geworden. Kommunale *Öffnung* angesichts der globalisierten Gesellschaft bedeutet, Verantwortung, Sensibilität und Engagement für Aufgaben jenseits des lokalen Zuständigkeitsbereichs zu entwickeln.

Die Definition enthält eine weitere, wesentliche Anforderung: Um Open Government wirksam werden zu lassen, muss der Öffnungsprozess *bewusst* und *systematisch* gestaltet werden. Dies impliziert ein breites und anhaltendes Engagement. Erst wenn *Öffnung* in der Kultur der Kommune verankert ist, können nachhaltige Wirkungen erreicht und die lokale Demokratie gestärkt werden. Damit wird auch deutlich, dass Open Government die Chance bietet, die Vielzahl der bereits existierenden Initiativen und bereits etablierten Verfahrensweisen – beispielsweise in den Handlungsfeldern Bürgerbeteiligung, Transparenz, Open Data und so weiter – zu systematisieren, auszuweiten und zu vertiefen.

3.2 Utopia ist eine Kommune

Wörtlich genommen und *Utopia* als Eigenname interpretiert, trifft die Überschrift dieses Kapitels nicht ganz zu: Der legendäre Text des englischen Renaissance-Politikers und -Denkers Thomas Morus (1516 erschienen) beschreibt eine Inselwelt mit mehreren Kleinstädten – die allerdings heute wohl entweder zur urbanen Metropole (zusammen)gewachsen oder in den Spatzwängen der vergangenen Jahrzehnte in einer Kreisstruktur vereinigt wären. Die Nachfolger in dem von Morus begründeten literarischen Genre bezogen sich jedoch gern auf die

Raum- und Sozialstruktur *Stadt*. In jedem Fall sind die geografischen Ausdehnungen zumindest der klassischen utopischen Gesellschaftsentwürfe immer räumlich begrenzt, werden durch eine überschaubare soziale Gemeinschaft gestaltet und selbst verwaltet – stellen in diesem Sinne also kommunale Gebietskörperschaften und (Stadt)Staaten zugleich dar.

Jenseits dieser formalen Parallelen ist das kommunale Utopia für diesen Text jedoch aus einem wesentlicheren Grund heraus interessant: Utopien müssen zuallererst als eine kritische Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Gegenwart verstanden werden. Experimentell und spielerisch denken sie rationale Lösungen für bekannte oder absehbare Probleme und Aufgaben vor. Beides scheint auch im Falle von Open Government zuzutreffen: Auf welche aktuellen Herausforderungen Kommunen mit einer bewussten und systematischen Öffnung reagieren sollten, das ist im vorangegangenen Abschnitt angedeutet worden. Und: In seinem ganzheitlichen Anspruch ist auch Open Government zuerst Gedanke, Konzept und Experiment.

Anders als in der Alltagssprache oft assoziiert, sind Utopien ihrem Wesen nach nicht unrealistisch und damit zwangsweise zum Scheitern verurteilt. Utopien werden nicht mit dem Anspruch verfasst, eine einfach kopierbare Blaupause für eine ideale Zukunft darzustellen. Stattdessen können wir sie als »Herausforderung des Denkens und Provokation der Gegenwart« verstehen, so der Politikwissenschaftler Thomas Schöderle. »Sie wecken Bewusstsein, fordern Antworten und suchen Lösungen.«³ In diesem Sinne kann es produktiv sein, Open Government als Utopie zu behandeln. Gerade ein Zukunftsentwurf, der auf eine Kultur der Offenheit zielt, kann nur gelingen, wenn er nicht schematisch abgearbeitet, sondern kreativ weitergedacht, experimentell erprobt und selbstkritisch reflektiert wird.

3.3 Bestimmungsgemäßer Gebrauch

Haben Sie je über die *Gebrauchsanleitung* als Aufgabe, Textform oder gar Genre nachgedacht? Wikipedia charakterisiert sie als »Sammlung von Informationen für Benutzer zum sicheren und bestimmungsgemäßen Umgang mit einem Produkt«. Die ISO- und DIN-normierte Aufgabe der Autor*innen von Gebrauchsanleitungen besteht demnach auch darin, »vorhersehbare Fehlanwendungen zu verhindern«⁴. Dies zu erreichen ist bereits bei vergleichsweise einfachen Produkten nicht selbstverständlich, wie so manche frustrierende Erfahrung selbst mit den scheinbar narrensicheren IKEA-Zeichnungen beweist. Wie erst bei der *Gebrauchsanleitung für eine Utopie*?

³ Thomas Schöderle: *Geschichte der Utopie*. Köln, Weimar, Berlin 2017. Seite 163.
⁴ <https://de.wikipedia.org/wiki/Gebrauchsanleitung>, abgerufen am 10.8.2019

Es ist also nötig, vorab noch einige Hinweise zum *Gebrauch* dieser Publikation zu geben:

- Kommunales Open Government wird im Folgenden nicht akademisch ausgeleuchtet, sondern im oben beschriebenen Sinne einer anregend provozierenden Utopie behandelt. Die soll nicht allein Gedankenspiel bleiben. Es geht darum, wirksam für den konzeptionellen Ansatz der gesellschaftlichen Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung zu sensibilisieren sowie dessen praktische Implementierung anzuregen und zu unterstützen.
- Angesichts der Breite der kommunalen Handlungsfelder, der vielfältigen Dimensionen von Öffnung und der noch begrenzten praktischen Erfahrungen mit kommunalem Open Government können mögliche Denkrichtungen und Aktivitäten unmöglich vollständig beschrieben werden.
- Die hier publizierten Anregungen stellen erste Schritte dar, die aus einer gegenwärtigen Situation heraus gedacht werden. Sie sind keine Beschreibung der endgültig *offenen* Kommune. Kommunales Open Government ist nicht als idealer Zustand, sondern als andauernder Prozess der Öffnung zu verstehen, der immer wieder (Selbst)Reflexion, Eingehen auf veränderte gesellschaftliche Befunde und Neuausrichtung von Aktivitäten – also seinerseits Offenheit – erfordert.
- Wie in der Diskussion der Begriffsbestimmung bereits betont wurde, liegt der Fokus der Überlegungen zunächst auf den Öffnungsprozessen in Lokalpolitik und Kommunalverwaltung – also noch nicht auf den gleichermaßen notwendigen Veränderungen innerhalb der Zivilgesellschaft.

Mit solcherart Hinweisen zum *bestimmungsgemäßen Gebrauch* ausgestattet, laden wir Sie ein, das Zukunftsbild der *Kommune von morgen* als anregende Utopie zu erkunden und aufzugreifen.



4

Öffnung: Perspektiven und Handlungsfelder

Im vorangegangenen Kapitel ist kommunales Open Government als kontinuierlicher Prozess definiert worden, innerhalb dessen sich Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft öffnen (Definition im → Abschnitt 3.1). Mit → **Zivilgesellschaft** sind hier alle gesellschaftlichen Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung angesprochen – also neben den vor Ort lebenden Menschen und deren bürgerschaftlichen Zusammenschlüssen auch Unternehmen und andere Organisationen in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. In diesem Verständnis fällt es nicht schwer, sich die Lebensrealität der Gemeinden, Städte und Kreise als ein dicht geknüpftes Netzwerk vorzustellen, in dem Menschen und Organisationen durch vielfältige Kommunikation und Interaktion miteinander verbunden sind – unter ihnen und mittendrin Lokalpolitik und Kommunalverwaltung. Open Government bedeutet nun, dieses Beziehungsnetzwerk schrittweise zu kartieren, zu untersuchen, zu verstehen und im Sinne von Offenheit zu verändern.

Sofort werden Umfang und Komplexität der Aufgabe deutlich. Um sie zu strukturieren – und damit praktisch handhabbar zu machen – soll zunächst diskutiert werden, was Offenheit in den Beziehungen zwischen kommunaler Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ausmacht: Typische Charakteristika haben wir als *Perspektiven der Offenheit* formuliert. Sie beschreiben einen Zielhorizont für kommunales Open Government, geben dem Öffnungsprozess also eine Richtung.

In der konkreten Umsetzung müssen dann Veränderungen im Selbstverständnis, in der Kultur und Arbeitsweise von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung erreicht werden. Die dafür Verantwortlichen sehen sich auch hier mit einer erheblichen Komplexität konfrontiert: Die

politisch-administrativen Organisationen der Kommunen weisen teils beträchtliche Größenordnungen auf und bilden ihrerseits einen Mikrokosmos an vielfältigen Aufgaben, Akteuren, Interessen und Prägungen. Auch auf der Handlungsebene sind also Strukturierung und Schwerpunktsetzungen notwendig. Im Kapitel *Handlungsfelder der Öffnung* wird dies versucht.

4.1 Perspektiven der Offenheit

Im Begriff Open Government sind vielfältige Deutungen von Offenheit angelegt, die im Laufe der jahrzehntelangen Begriffsgeschichte unterschiedlich betont und kontinuierlich erweitert wurden (→ Abschnitt 3.1.1). Im Folgenden finden Sie sieben Perspektiven hervorgehoben, die für die offene Gestaltung der Beziehungen zwischen kommunaler Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft von besonderer Bedeutung sind. Es verwundert nicht, dass sich darunter die quasi »klassischen«, traditionell im Zusammenhang mit Open Government benannten Themen *Transparenz*, *Bürgerbeteiligung* und *Co-Produktion* befinden. Weitere, zentrale Anforderungen ergeben sich vor allem aus dem Weiterdenken dieser Perspektiven in Richtung Innovation, Digitalisierung und kommunaler Verwaltungsentwicklung.

Offenheit – das *Open* in Open Government – wird dabei als Tätigkeit verstanden: Je nach Kontext kann Offenheit in diesem Sinne mit Verben wie *wahrnehmen*, *anerkennen*, *aufgreifen*, *berücksichtigen* oder *gestalten* übersetzt werden. Sie beschreiben in ihrer Gesamtheit eine Kultur der Orientierung von Politik und Verwaltung auf die lokale Zivilgesellschaft als demokratischen Souverän und Auftraggeber administrativer Leistungen.

4.1.1 Transparenz

PERSPEKTIVEN DER OFFENHEIT



Transparenz

Kommunales Open Government bedeutet Offenheit für das Bedürfnis und das Recht der Zivilgesellschaft, umfassend Informationen zu kommunalen Zielen, Entscheidungen und Aktivitäten zu erhalten.

Transparenz gilt aus gutem Grund als Voraussetzung für eine gelingende Demokratie. Situationen, Vorgänge und Entscheidungen in Politik und Verwaltung sollen öffentlich nachvollziehbar sein. Erst dies versetzt die Bürgerschaft in die Lage, ihre Interessen in Wahlentscheidungen wahrzunehmen, die von ihnen gewählten politischen Akteure zu kontrollieren und die Implementierung politischer Entscheidungen in den Verwaltungen zu beeinflussen.

Auf allen Ebenen des politischen Systems der Bundesrepublik werden die Mechanismen der → [repräsentativen Demokratie](#) – d. h. der politischen Entscheidung durch gewählte

Volkvertreter*innen – mittlerweile durch Möglichkeiten einer direkteren und kontinuierlicheren Einbeziehung der Bürgerschaft ergänzt: Unter bestimmten Bedingungen können Bürger*innen die Befassung der Parlamente mit einem Regelungsgegenstand erzwingen – etwa durch ein Volksbegehren – oder ausgewählte politische Fragen unmittelbar selbst entscheiden – beispielsweise über einen Volksentscheid (→ **direkte Demokratie**). Noch wichtiger für die politische Praxis in Deutschland sind bereits weit verbreitete Ansätze der → **dialogorientierten, partizipativen oder deliberativen Demokratie**, die auf Beteiligung der Öffentlichkeit an der politischen Willensbildung und Entscheidung zielen. Der demokratische Ertrag solcher Prozesse hängt wesentlich davon ab, ob alle notwendigen Informationen zum jeweiligen Gegenstand öffentlich verfügbar sind – etwa zu Verfahrenswegen, zu Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen, zu Akteuren und Interessen, zu Entscheidungsmöglichkeiten, ihren Folgen und Voraussetzungen.

In den ersten Jahrzehnten der Debatten um Open Government dominierte die Forderung nach Transparenz alle anderen Zielsetzungen (→ Abschnitt 3.1.1). Offenheit wurde in diesem Kontext vor allem als *Informationsfreiheit* gedeutet und eingefordert – verstanden als das prinzipielle Recht und die praktische Möglichkeit der Zivilgesellschaft, umfassende Informationen über die Tätigkeit von Politik und Verwaltung und Rechenschaft von Verantwortungsträgern zu erhalten. Auch im heutigen, breiteren Verständnis von Open Government bleibt die Perspektive Transparenz aus den oben genannten Gründen zentral. Informationsfreiheit ist mittlerweile auch in Deutschland vielfach ausgestaltet, gesetzlich geregelt und durch (digitale) Werkzeuge untersetzt. Wesentliche Aufgaben bleiben dennoch zu lösen. In der kommunalen Praxis stehen in diesem Zusammenhang drei Aspekte der Öffnung im Mittelpunkt: Erstens ist in zahlreichen Kommunen (im Gegensatz zur Bundesebene und zur Mehrzahl der Bundesländer) Informationsfreiheit bislang noch nicht verbindlich festgeschrieben und durch interne Regelwerke ausgestaltet. Zweitens muss in allen kommunalen Institutionen kulturell und organisatorisch gesichert sein, dass Informationen und Wissen voraussetzungslos und proaktiv für die Zivilgesellschaft bereitgestellt werden. Drittens sind zahlreiche rechtliche, fachliche und technische Probleme zu lösen, damit dies anforderungsgerecht gelingt. Das schließt beispielsweise das theoretische und praktische Ausloten der Grenzen von Transparenz ein, die sich aus öffentlichen Belangen oder aus dem Schutz personenbezogener Daten und Geschäftsgeheimnisse ergeben können. Auch die notwendige zielgruppenorientierte Aufbereitung und Bereitstellung der Informationen stellt eine andauernde Herausforderung dar.

4.1.2 Offene Themensetzung

PERSPEKTIVEN DER OFFENHEIT



Offene Themensetzung

Kommunales Open Government bedeutet Offenheit für Impulse aus der Zivilgesellschaft, um kommunale Themen zu setzen und Aktivitäten auszulösen.

Politisches Handeln beginnt mit der Wahrnehmung und Beschreibung von Fragestellungen und Aufgaben in der Gesellschaft. Wenn sie politischen Akteuren relevant erscheinen, werden sie von diesen in den gesellschaftlichen Diskurs eingebracht. Sofern sie ausreichende

demokratische Unterstützung erfahren, folgen dann politische Entscheidungen und gegebenenfalls praktische Umsetzung. In der gesellschaftlichen Realität der Gemeinden, Städte und Kreise erweist sich der erste, so einfach anmutende Teil dieses Prozesses als zunehmend komplexer: Angesichts wachsender gesellschaftlicher Vielfalt, stärkerer Vernetzung aller Lebensbereiche und globaler Abhängigkeiten sehen sich die Kommunen mit einer Vielzahl von Fragen, Aufgaben, Problemen und Gestaltungschancen konfrontiert. Welche dieser Notwendigkeiten oder Möglichkeiten erkannt und kommunalpolitisch aufgegriffen werden, das kann die Perspektiven der Kommune bereits erheblich beeinflussen. Ähnlich stellt sich die Situation für die Kommunalverwaltungen dar: Innerhalb ihres politisch vorgezeichneten und rechtlich geregelten Auftrags werden sie immer wieder mit neuen Situationen und Entwicklungen konfrontiert, auf die administrativ reagiert werden könnte. Auch hier muss also entschieden werden, welche Befunde weiterverfolgt werden sollen, um kommunale Leistungen an veränderte Gegebenheiten anzupassen oder neu zu gestalten.

Die Qualität dieser politisch-administrativen Themensetzung wird daran gemessen, in welchem Grad diejenigen gesellschaftlichen Situationen, Bedarfe und Chancen erkannt und aufgegriffen werden, die für das Erreichen der demokratisch legitimierten Ziele der Kommune relevant sind. Wenn Politik und Verwaltung diesen Prozess im Sinne von Open Government öffnen, d.h. die Zivilgesellschaft in die Themensetzung einbeziehen, dann kann dies die Breite und Qualität von Informationen, die Gültigkeit von Bewertungen und im Ergebnis die demokratische Legitimation von Entscheidungs- und Handlungsaufträgen verbessern. Dazu sind Begegnung, Kommunikation und Zusammenarbeit der gesellschaftlichen Akteure notwendig – und dies sowohl anlassbezogen, spontan und niederschwellig als auch kontinuierlich und institutionalisiert. So kann es besser gelingen, auch die Interessen benachteiligter Gruppen aufzugreifen, verdrängte Entwicklungen wahrzunehmen und verdeckte Potenziale zu erkennen.

4.1.3 Dialogorientierte Bürgerbeteiligung

PERSPEKTIVEN DER OFFENHEIT

Dialogorientierte Bürgerbeteiligung



Kommunales Open Government bedeutet Offenheit für die dialogorientierte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Meinungsbildung, Entscheidung und Gestaltung kommunaler Themen und Aufgaben.

Bürgerbeteiligung zielt darauf, die Legitimität, Wirksamkeit und Effizienz der Demokratie zu verbessern. Das ist heute notwendiger denn je. Gerade in den Gemeinden, Städten und Kreisen ist erlebbar, dass die vielfältige und komplexe gesellschaftliche Wirklichkeit nicht mehr allein auf der Basis der einfachen Mehrheitsentscheidungen der repräsentativen Demokratie gestaltet werden kann. Immer wieder entstehen Situationen, in denen gesellschaftliche Gruppen vor Ort die Entscheidungen der kommunalen Volksvertretungen oder deren administrative Umsetzung nicht akzeptieren. Dies geschieht insbesondere dann, wenn die Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Lokalpolitik gestört ist, wenn Entscheidungen intransparent bleiben, wenn Partikularinteressen dominieren (oder das vermutet wird), wenn einzelne soziale Gruppen von der demokratischen Teilhabe ausgeschlossen sind (oder das so empfinden), wenn beschlossene Lösungen offenkundig (oder vermutet) versagen. Die

Gefahr, dass solche Situationen entstehen, ist umso größer, je komplexer die zu lösenden Aufgaben sind, wenn sie Dilemmata provozieren, wenn sie Interessenausgleich und Kompromiss erfordern – und dies ist angesichts sozialer und kultureller Vielfalt, divergierender Interessen, komplizierter Sachzusammenhänge und globaler Vernetzung immer öfter der Fall. Wenn es in der kommunalpolitischen Praxis dann nicht gelingt, Akzeptanz für Entscheidungen zu erreichen, schwächt dies die Legitimität der repräsentativen Demokratie insgesamt. Antidemokratische Haltungen werden gestärkt. Es entsteht die Gefahr der Zuspitzung von Konflikten und sozialen Unfriedens. Kommunale Selbstverwaltung gelingt nicht mehr.

Herausforderungen dieser Art soll durch *mehr Demokratie* begegnet werden, indem die Öffentlichkeit an der Meinungsbildung und Entscheidung unmittelbar, d.h. neben den Volksvertretungen, mitwirken. In der Praxis der Kommunen in Deutschland werden solche Möglichkeiten einer vielfältigeren lokalen Demokratie seit langem genutzt. Kommunale Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung findet sowohl in formellen, d.h. rechtlich geregelten, als auch informellen Formaten statt.

Abhängig von den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen stehen unterschiedliche Instrumente der formellen Bürgerbeteiligung zur Verfügung: Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und ähnliche direktdemokratische Verfahren ermöglichen es der Bürgerschaft, Entscheidungen zu veranlassen oder unmittelbar selbst zu treffen. Beiräte für die Belange bestimmter sozialer Gruppen erlauben eine kontinuierliche Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die lokalpolitische Meinungsbildung. In einigen komplexen Verwaltungsverfahren – beispielsweise in der Raumordnung, Regionalplanung, Bauleitplanung oder im Umweltschutz – werden öffentliche Anhörungen der Bürgerschaft vorgeschrieben, deren Einwände in Entscheidungen einzubeziehen und zu bewerten sind.

Diese rechtlich geregelten Formate können vielfältig durch informelle Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt und erweitert werden. Den Kommunen steht dafür ein breites Repertoire an methodischen Ansätzen zur Verfügung – von Bürgerpanels bis Zukunftswerkstatt, von Planungszellen bis Mediationsverfahren. Planvoll ausgewählt und professionell umgesetzt, unterstützen solche Beteiligungsformate die demokratische Meinungsbildung, bieten eine Konsultationsebene für Politik und Verwaltung oder haben gar unmittelbaren Einfluss auf Entscheidungen der Gemeindevertretungen. Ihnen gemeinsam ist die Dialogorientierung: Im Zentrum stehen Begegnung, Austausch von Argumenten und Aushandlung von Kompromissen. Sie sind mit dem Anspruch auf Einbeziehung aller betroffenen Gruppen, auf gleichberechtigte Kommunikation und auf verbindliche Berücksichtigung der Ergebnisse verbunden.

Weder formelle noch informelle Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung sind für die Kommunen in Deutschland prinzipiell neu. Mittlerweile liegen in den Gemeinden, Städten und Kreisen vielfältige Erfahrungen vor. Warum ist Beteiligung dennoch als *Perspektive der Offenheit* benannt? Was bleibt noch zu tun? Drei Aufgaben der *Öffnung* erscheinen in diesem Kontext besonders wichtig: Erstens soll die informelle, dialogorientierte Beteiligung vielfältiger Einsatz finden, methodisch ausgeweitet und in den Kommunen systematisch verankert werden. Zweitens können formelle Beteiligungsverpflichtungen synergetisch mit dialogorientierten Angeboten kombiniert werden. Und schließlich muss die Qualität der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in den Kommunen insgesamt reflektiert, entwickelt sowie durch Kompetenzen und Ressourcen gesichert werden.

4.1.4 Co-Produktion und Co-Kreation

PERSPEKTIVEN DER OFFENHEIT

Co-Produktion und Co-Kreation



Kommunales Open Government bedeutet Offenheit dafür, die Erfahrungen, Kompetenzen und Ressourcen der Zivilgesellschaft in die Gestaltung und Umsetzung kommunaler Leistungen, Aufgaben und Entwicklungen einzubeziehen.

Die Gemeinden, Städte und Kreise in Deutschland sind mit vielfältigen Erwartungen ihrer Einwohner*innen konfrontiert: Nicht nur die grundlegenden Lebensfunktionen müssen gesichert sein, darüber hinaus sollen die Kommunen Heimat und Identität bieten, Mitgestaltung ermöglichen, nachhaltig wirtschaften, ethisch verantwortlich handeln, effizient verwalten, zukunftssicher gestalten – die Aufzählung ließe sich fortsetzen. Für die Kommunalverwaltungen ergibt sich aus diesem Anspruchsgefüge ein enorm breites Portfolio an Aufgaben und Leistungen. Allein durch kommunale Bedienstete könnte das nicht bewältigt werden: Weder wäre es möglich, Personal im notwendig Umfang vorzuhalten, noch das breite Spektrum an teils sehr spezialisierten Kompetenzen abzudecken. Daher kooperieren Kommunalverwaltungen seit langem untereinander, bilden eigene Zweckbetriebe, beauftragen privatwirtschaftliche Unternehmen oder gemeinnützige Organisationen und beziehen ehrenamtliche Leistungen der Zivilgesellschaft ein.

In bestimmten Handlungsfeldern bieten digitale Kommunikationstechnologien nun die Möglichkeit, diese kooperativen Ansätze auszuweiten und auch den Bereich der Kernverwaltung einzubeziehen. Der einfache und schnelle Datenaustausch macht kleinteiligere Bündelungen von Aufgaben, stärkere fachliche Spezialisierung, standortunabhängige Leistungserbringung und flexible Anpassungen von Kapazitäten an wechselnde Bedarfe möglich. Gleichzeitig können auch Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Einzelpersonen leichter in die kommunale Leistungserbringung einbezogen werden. Neben diesen technologischen Entwicklungen ergeben sich weitere Chancen aus dem mit Open Government verbundenen Anspruch an Offenheit: Wenn die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Partnern transparent erfolgt, wenn sie gemeinsam konzipiert und partnerschaftlich ausgestaltet wird, wenn sie neue Lösungsansätze und Abläufe zulässt, dann erhält die arbeitsteilige Leistungserbringung eine neue Qualität. Sie wird zur → [Co-Produktion](#) öffentlicher Leistungen.

Vor diesem Hintergrund bedeutet Offenheit vor allem die Bereitschaft, die bisherigen kommunalen Leistungsprozesse umfassend auf den Prüfstand zu stellen und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in neuer Qualität, zur Co-Produktion, zu identifizieren und zu erschließen. Dabei muss die Kommunalverwaltung die Interessen und Anforderungen der zivilgesellschaftlichen Partner wahrnehmen und unterstützen, die Beziehung also wertschätzend und fair ausgestalten. In vielen kommunalen Handlungsfeldern – etwa in der sozialen Arbeit, in Kultur und Sport – bieten sich erprobte Partnerschaften, die in diesem Sinne entwickelt werden können. In anderen Kontexten entsteht Co-Produktion gegenwärtig neu – beispielsweise im Bereich technologischer Innovationen und genossenschaftlicher Betriebsszenarien.

Auch aus einer weiteren Perspektive kann *Offenheit für die Erfahrungen, Kompetenzen und Ressourcen der Zivilgesellschaft* die Leistungsfähigkeit der Kommunen verbessern: Adressaten kommunaler Leistungen sind die Menschen, Organisationen und Unternehmen vor Ort. In bestimmten Aufgabenbereichen wirkt die Zivilgesellschaft zudem, wie bereits diskutiert, an der Leistungserbringung mit. Wenn diese Zielgruppen und Leistungspartner in die Ausrichtung und Gestaltung der internen Geschäftsprozesse der Kommunalverwaltungen einbezogen werden, können Verbesserungen der Ergebnis- und Dienstleistungsqualität, gegebenenfalls auch der Wirtschaftlichkeit, erwartet werden.

Nun ist Zielgruppenorientierung im Kontext kommunaler Verwaltungsentwicklung durchaus kein neues Konzept. Allerdings wurde sie bislang allenfalls in Ansätzen praktisch ausgestaltet. Eine systematische Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Entwicklung des kommunalen Aufgabenportfolios, in die Konzeption der Leistungen und die Gestaltung der Geschäftsprozesse steht noch aus. Wenn sie gelingt, ergibt dies eine neue Qualität der Verwaltungsentwicklung: Veränderung ist dann nicht allein an der organisationsinternen Vorstellung von den Bedürfnissen der Adressaten ausgerichtet, sondern diese selbst nehmen gemeinsam mit den kommunalen Beschäftigten Einfluss. Die → [Co-Kreation](#) kommunaler Leistungen wird möglich.

Offenheit bedeutet in diesem Zusammenhang zunächst, Einflüsse von *außen* auf organisationsinterne Entwicklungen zuzulassen. Dazu müssen interne Zustände, Abläufe und Rahmenbedingungen transparent gemacht werden. Es ist notwendig, Gestaltungsspielräume einzuräumen, den Veränderungsprozess ergebnisoffen zu gestalten und Innovation zu ermöglichen. Abhängig von den zu gestaltenden kommunalen Leistungen und den Rahmenbedingungen der Verwaltungsentwicklung kann Co-Kreation in unterschiedlicher Weise methodisch ausgestaltet sein – von punktueller Konzeptarbeit bis zur dauerhaften gemeinsamen Qualitätsentwicklung.

4.1.5 Offenheit für Veränderung und Innovation

PERSPEKTIVEN DER OFFENHEIT



Offenheit für Veränderung und Innovation

Kommunales Open Government bedeutet Offenheit für neue Lösungen, Verfahrensweisen und Kommunikationswege in der Gestaltung und Umsetzung kommunaler Leistungen, Aufgaben und Entwicklungen.

Im Verständnis von kommunalem Open Government als Öffnung von Politik und Verwaltung für die Belange der Zivilgesellschaft wird auf einen Veränderungsprozess verwiesen, der grundlegende Bedeutung besitzt und alle Aspekte der politischen und administrativen Arbeit der Kommune berührt. Angesichts der qualitativen und quantitativen Dimension dieses notwendigen Wandels, müssen die kommunalen Organisationen anhaltend bereit und fähig zur Veränderung sein.⁵ Gleichzeitig sind für das offene Agieren im Netzwerk der gesellschaftlichen Beziehungen der Kommune absehbar neue Verfahrensweisen notwendig,

⁵ Dies gilt für das »Gegenüber« der Öffnung, die Zivilgesellschaft, gleichermaßen, was aber vereinbarungsgemäß hier nicht weiter betrachtet wird.

die zunächst entwickelt, erprobt und schließlich breit implementiert werden müssen. Kommunales Open Government ist daher mit dem Anspruch auf Innovation verbunden – sowohl organisationsintern in Lokalpolitik und Kommunalverwaltung als auch in den organisationsexternen Interaktionen mit der Zivilgesellschaft.

Offenheit für Veränderung bedeutet zunächst, den Veränderungsbedarf – d.h. den Widerspruch zwischen dem Status Quo und einem Zielzustand – zu erkennen, zu akzeptieren und praktisch aufzugreifen. Es wird sofort deutlich, dass dies anerkannte Ziele, das Bekenntnis zu Qualität und eine Kultur der kritischen Selbstreflexion voraussetzt. Um praktisch wirksam zu werden, müssen Veränderungsimpulse dann systematisch aufgegriffen, konzeptionell unterlegt, in Maßnahmen überführt und diese umgesetzt werden. Dies wiederum bedingt organisatorische, personelle und kulturelle Voraussetzungen: Die kommunale Organisation muss fähig zur Veränderung sein.

Im Kontext von *Open Government* stehen das Portfolio kommunaler Leistungen, deren Ergebnisse und Wirkungen sowie die Abläufe der Leistungserbringung im Mittelpunkt der Veränderung. *Öffnung* bedeutet dann, gemeinsam mit der Zivilgesellschaft das *Was* und *Wie* kommunaler Leistungen immer wieder kritisch zu hinterfragen und entsprechend der gesellschaftlichen Interessen und Anforderungen neu zu gestalten. Ergebnis- und Prozessoffenheit machen es möglich, eingeübte Routinen regelmäßig in Frage zu stellen, in Alternativen zu denken, Abläufe flexibel zu gestalten sowie neue Lösungen anzuregen und zuzulassen.

Diese Veränderungen werden zur *Innovation*, wenn neuartige Leistungen oder Prozessgestaltungen entstehen und damit die Interessen und Anforderungen der Zivilgesellschaft besser als bisher erfüllt werden können. *Offenheit für Innovation* geht damit über Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit hinaus: Kreativität muss gefördert, unkonventionelle Ansätze müssen gestärkt, grenzüberschreitende Perspektiven ermöglicht und organisationsexterne Impulse aufgegriffen werden.

Veränderungen, gar Innovation, sind notwendigerweise mit Unsicherheiten und Risiken verbunden; sie provozieren Fehler und Rückschläge. Offenheit setzt daher eine produktive Fehlerkultur voraus, die Erfahrungen jeder Art positiv und systematisch aufgreift, daraus Erkenntnisse und Wissen generiert und diese zur Gestaltung und Steuerung der kommunalen Abläufe verwendet. Die sich verändernde, innovative Kommunalverwaltung wird auf diese Weise zur *lernenden Organisation*.

4.1.6 Offene digitale Technologien und Daten

PERSPEKTIVEN DER OFFENHEIT

Offene digitale Technologien und Daten



Kommunales Open Government bedeutet, die Offenheit digitaler Technologien und digitaler Daten im Sinne von Gemeinwohlorientierung, Transparenz und Interoperabilität zu gewährleisten.

Das Konzept Open Government ist, wie wir in der Darstellung zur Begriffsgeschichte gesehen haben, nicht aus technologischen Entwicklungen und Motiven heraus entstanden. Dennoch hat die digitale Transformation der Gesellschaft die Diskussionen um die Offenheit von Staat und Regierung erheblich befördert – insbesondere seitdem mit Internet und sozialen Medien neue, direktere Kanäle für die wechselseitige Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zur Verfügung stehen. Digitale Technologien erleichtern die öffentliche Bereitstellung und Nutzung von Informationen, Daten und Wissen. Sie sind damit in den vergangenen drei Jahrzehnten zu wesentlichen Instrumenten geworden, politisch-administratives Handeln transparent zu machen. Gleichzeitig kann die digitale Kommunikation demokratische Interaktion und Beteiligung unterstützen. Und schließlich sind digitale Funktionen längst zum selbstverständlichen Arbeitsmittel in allen Prozessen von Politik und Verwaltung geworden, in denen Entscheidungen getroffen und Leistungen erbracht werden. Wenn kommunale Entwicklungen für die Interessen, Anliegen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft geöffnet werden sollen, dann hat diese Aufgabe also immer auch eine technologische, digitale Komponente.

Mindestens ebenso relevant erscheint jedoch der *kulturelle* Einfluss des Digitalen auf die Entwicklung von Open Government. Ein Teil der innovativen und unkonventionellen Szene digitalaffiner Akteure verband das technologische Engagement mit gesellschaftlichen Überzeugungen von Gemeinwohlorientierung, Kooperation und Gleichberechtigung. So entwickelten sich Kommunikations- und Arbeitsformen, die pragmatische Lösungsorientierung, spielerische Kreativität, technologische Kompetenz und bürgerschaftliches Selbstbewusstsein mit einem gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch verbinden. Aus den *Labs* und *Hacker-Spaces* der bürgerschaftlich-digital Engagierten wurde der prinzipielle Anspruch auf gesellschaftliche Offenheit bekräftigt, auf digitale Themen konkretisiert und in wirksamen Kampagnen an die Politik herangetragen – und dies selbstverständlich international vernetzt, ist doch auch die Kultur digitaler Innovation immer mit einem weltumfassenden Anspruch verbunden. Auf diese Weise erhielt das Anliegen Open Government neue Dynamik und breitere Ausstrahlung. Wenn sich mittlerweile erste Kommunen in Deutschland für diese engagierte Szene öffnen, dann ergeben sich daraus kulturelle Impulse der Öffnung und Innovation in die Verwaltungsorganisationen hinein.

Vor diesem Hintergrund resultieren aus dem Anspruch der *Offenheit digitaler Technologien und Daten* mehrere Aufgaben: Erstens müssen digitale Technologien als Instrumente der Öffnung entwickelt, erprobt und in den kommunalen Alltag überführt werden. Zweitens ist dafür zu sorgen, dass digitale Werkzeuge, Infrastrukturen und Daten selbst offen gestaltet werden – ihre Entwicklung und Nutzung also gesamtgesellschaftlichen Interessen und Anforderungen folgt. Drittens sollte digitale Innovation als Katalysator und Experimentierfeld für die Öffnung von Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen zwischen kommunaler Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft dienen.

Auf der instrumentellen Ebene haben die Kommunen also die Aufgabe, digitale Technologien systematisch in ihre Öffnungsprozesse einzubeziehen, sie zu erproben und zu entwickeln. Im Mittelpunkt stehen Wirkungen: Welche digitalen Daten, Plattformen und Kommunikationsweisen verbessern die Transparenz von Politik und Verwaltung tatsächlich? Wie müssen digitale Instrumente gestaltet und genutzt werden, um Bürgerbeteiligung wirksam anzu-

regen und zu erleichtern? Wie kann die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit die Qualität kommunaler Leistungen erlebbar im Sinne der Zielgruppen verbessern? Wie in der Verwaltungsentwicklung insgesamt haben auch die bisherigen Erfahrungen mit Open Government deutlich gemacht, dass Digitalisierung nur dann nachhaltig positive Wirkungen erreicht, wenn sie jenseits unrealistischer Erwartungen zielgerichtet, systematisch, zielgruppenorientiert und selbstreflexiv gestaltet wird.

Eine nicht minder anspruchsvolle Aufgabe ist es, digitale Werkzeuge, Infrastrukturen und Daten ihrerseits offen zu gestalten. *Offenheit* bedeutet in diesem Zusammenhang Orientierung an Gemeinwohl und Bürgerrechten – Zielsetzungen, die sich eher in der Abgrenzung zu Negativbeispielen konkretisieren: So dürfen digitale Lösungen nicht allein auf Partikularinteressen ausgerichtet sein – also etwa wirtschaftliche Abhängigkeiten zum Nachteil der Allgemeinheit erzeugen oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen von der Nutzung ausschließen. Es muss ausgeschlossen sein, dass digitale Daten, die im öffentlichen Auftrag erhoben werden und daher Gemeingut darstellen, privatisiert werden. Digitale Algorithmen und Funktionen dürfen Bürgerrechte wie informelle Selbstbestimmung, Diskriminierungsfreiheit oder demokratische Mitbestimmung nicht verletzen.

Solchen Gefahren können die Kommunen mit vielfältigen Ansätzen begegnen – hier einige Beispiele: Eine kooperative, selbstbestimmte Entwicklung der kommunalen Informationstechnik bietet die Chance, Digitalisierung gemeinwohlorientiert zu gestalten. Konsequente Standardisierung sowie offene (d.h. interoperable) Architekturen und Schnittstellen digitaler Lösungen vermeiden wirtschaftliche Abhängigkeiten und verringern Kosten. Offene (d.h. nicht kommerzielle) Software gewährleistet transparente digitale Abläufe und verbessert die Möglichkeiten, technische Entwicklungen mitzugestalten. Über offene (d.h. allgemein nutzbare) Daten werden Voraussetzungen für die demokratische Mitbestimmung geschaffen.

4.1.7 Offenheit als Organisationskultur

PERSPEKTIVEN DER OFFENHEIT



Offenheit als Organisationskultur

Kommunales Open Government bedeutet, Offenheit in der Kultur der Organisationen von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung zu verankern und zu entwickeln.

Mit den vorangegangenen Perspektivbeschreibungen haben wir kommunales Open Government als ein umfangreiches Programm der Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung dargestellt. Der Terminus *Öffnung* ist dabei mehr und mehr in zwei Bedeutungen verwendet worden: Zunächst, und zentral für das Begriffsverständnis von Open Government, stand die Öffnung von Politik und Verwaltung für die Belange der Zivilgesellschaft im Mittelpunkt – fokussiert auf das Gewährleisten von Bürgerrechten und demokratischer Mitgestaltung. Dabei wurde jedoch immer deutlicher, dass dieser Anspruch nur in kommunalen Organisationen eingelöst werden kann, die ihrerseits *offen* arbeiten – etwa bereit und fähig zur Veränderung, offen für Innovation, transparent und partizipativ auch aus der Sicht der Beschäftigten. *Öffnung* erhält damit in kommunalen Organisationen eine weitere Bedeutung als Überwinden starrer Traditionen, Strukturen und Arbeitsweisen.

In beiden Deutungen – gewissermaßen als zwei Seiten derselben Medaille – wird mit Open Government nun der Anspruch erhoben, Offenheit ganzheitlich in der Organisationskultur zu verankern. Die Kultur von Organisationen kann dabei als die Gesamtheit der grundlegenden Überzeugungen, Werte und Verhaltensweisen ihrer Mitglieder und der von ihnen entwickelten Symbole verstanden werden. Wenn Kommunalverwaltungen *Offenheit als Organisationskultur* anstreben, würde das also zweierlei bedeuten: Einerseits wäre es für die kommunalen Beschäftigten selbstverständlich, ihre Arbeit auf die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft auszurichten. Andererseits würden sie genauso selbstverständlich die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit untereinander immer wieder in Frage stellen und laufend neu justieren.

Beiden Orientierungen stehen jedoch regelmäßig tradierte Bürokratieprinzipien entgegen, die nach wie vor die Organisationskultur der Kommunalverwaltungen in Deutschland prägen. Daran haben auch jahrzehntelange Reformbemühungen wenig geändert, seien sie eher betriebswirtschaftlich oder systemisch ausgerichtet gewesen. Die grundlegenden Überzeugungen, Werte und Verhaltensweisen der kommunalen Beschäftigten – also die Organisationskultur – beruhen auf Rationalität, Regelbindung, Hierarchie, fixen Zuständigkeiten und so weiter. Allerdings ist dieser Kanon an selbstverständlichen Orientierungen mittlerweile vielfältig ergänzt und differenziert worden: Neue Werte wie Kundenorientierung, betriebswirtschaftliche Effizienz, Führung als Management, Beteiligung von Bürger*innen und Beschäftigten oder Innovation haben zumindest punktuell Niederschlag in Strukturen und Arbeitsweisen gefunden. Dass die Kultur kommunaler Organisationen dennoch eher bürokratisch konstituiert ist, hat nicht allein mit mangelnder Veränderungsbereitschaft, sondern auch mit den Vorteilen dieser Organisationsform zu tun, etwa Rechtsstaatlichkeit und Stabilität, die in der Gesellschaft als bewahrenswert gelten. Radikale Änderungen erscheinen also weder wünschenswert noch erfolgversprechend.

Wenn Offenheit (in der oben erläuterten doppelten Bedeutung) in die Organisationskultur der Kommunen Eingang finden soll, dann sollte dies also evolutionär geschehen. Öffnung bedeutet damit, die notwendigen Veränderungen in die etablierten Strukturen und Prozesse zu implantieren, diese behutsam zu erweitern und schrittweise für Innovation zu öffnen. Kommunales Open Government muss für die Beschäftigten im konkreten Tun erlebbar werden. Öffnung bedeutet also nicht Appell, plakatives Bekenntnis oder kulturelle Behauptung. Stattdessen muss Offenheit praktisch implementiert, im Konkreten erlebt, bewertet, bewahrt, im Einzelnen vielleicht auch verworfen und neuerlich versucht werden. Die *Kommune von morgen* entsteht im gemeinsamen Lernen. Wenn dies gelingt, wird Offenheit das tradierte Wertesystem der kommunalen Organisationen ergänzen – und damit Organisationskultur prägen.

4.2 Handlungsfelder der Öffnung

Wie eingangs begründet, betrachten wir in dieser Publikation kommunales Open Government vor allem aus der Perspektive von Lokalpolitik und Kommunalverwaltungen, während die parallel notwendigen Veränderungen in der Zivilgesellschaft zunächst nur angedeutet werden können. Der Prozess der Öffnung von Politik und Verwaltung für die Belange der Zivilgesellschaft vollzieht sich dabei in konkreten Organisationen: Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag – um nur einige Ausprägungen kommunaler Volksvertretungen zu benennen – arbeiten innerhalb festgelegter Strukturen, Abläufe und Geschäftsregeln. Gleiches gilt für die Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen, deren Organisationsstrukturen einen beträchtlichen Umfang erreichen können. Betroffen sind ebenfalls Zweckverbände, öffentliche Unternehmen und andere Strukturen der interkommunalen Zusammenarbeit.

Welche Aufgaben müssen adressiert werden, wenn sich kommunale Organisationen wie die oben genannten für die Belange der Zivilgesellschaft öffnen? Was bedeutet es praktisch, wenn versucht wird, die im vorangegangenen Kapitel diskutierten *Perspektiven der Offenheit* im kommunalen Alltag auszugestalten? Bevor diese Fragen in der *Gebrauchsanleitung* so konkret wie möglich aufgegriffen werden, soll zunächst eine knappe Strukturierung in sechs *Handlungsfelder der Öffnung* erfolgen.

4.2.1 Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

In diesem Handlungsfeld steht die Schnittstelle zwischen lokalpolitischer Meinungsbildung und Entscheidung einerseits und administrativer Umsetzung andererseits im Mittelpunkt. Im Prozess der Öffnung müssen das Selbstverständnis und die Zusammenarbeit kommunaler Politik und Verwaltung untereinander und mit der Zivilgesellschaft gestaltet werden. Open Government bietet die Chance, gegenseitig Offenheit für die Interessen, Logiken und Rahmenbedingungen politischer bzw. administrativer Arbeit zu entwickeln. In den Beziehungen zur Zivilgesellschaft steht die Entwicklung einer vielfältigen Demokratie, die repräsentative und partizipative Mechanismen synergetisch verbindet, im Mittelpunkt. Schließlich muss der Prozess der Öffnung strategisch ausgerichtet, politisch legitimiert und begleitet sowie mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden.

4.2.2 Führung und Steuerung

In den Organisationen kommunaler Politik und Verwaltung ist der Öffnungsprozess eine zentrale Aufgabe der jeweiligen Leitungen, der bewusster und systematischer Führung und Steuerung bedarf. Das abstrakte Konzept Open Government muss zunächst für die eigene Organisation erschlossen werden. Offenheit in den oben beschriebenen Perspektiven ist in das existierende Geflecht strategischer Zielsetzungen der Organisation einzufügen und in konkrete Planungen zu überführen. Für die Umsetzung der Maßnahmen zur Öffnung müssen adäquate Steuerungsmechanismen gefunden werden, um die Effektivität, Kontinuität und Nachhaltigkeit des Veränderungsprozesses zu sichern. Von besonderer Bedeutung ist jedoch die Öffnung der Leitungstätigkeit selbst – und dies sowohl in den Beziehungen zur Zivilgesellschaft als auch innerhalb der Organisation. Führungsstärke sollte durch das

persönliche Vorbild legitimiert sein: Transparenz, Beteiligung, offene Arbeitsweisen, Selbstreflexion, Innovation etc. – all diese Zielsetzungen von Offenheit müssen durch die Führungskräfte sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der kommunalen Organisation erlebbar vertreten werden.

4.2.3 Verwaltungskultur und Veränderungsmanagement

Mit Open Government ist das Ziel verbunden, Offenheit im doppelten Sinne in der kommunalen Organisationskultur zu verankern – sowohl in den Beziehungen zur Zivilgesellschaft als auch in den organisationsinternen Arbeitsweisen. Wir hatten oben bereits darauf verwiesen, dass dies evolutionär geschehen, der tradierte Wertekanon also schrittweise erweitert und neu gedeutet werden muss. Auf die zentrale Rolle der Führung und Steuerung für diesen eher langfristigen Veränderungsprozess wurde bereits hingewiesen. Gleichmaßen bedeutsam ist es, die Veränderungen von vornherein partizipativ zu gestalten – wiederum sowohl in Bezug auf die Zivilgesellschaft als auch auf die Beschäftigten der kommunalen Organisationen. Öffnung kann unmöglich einseitig gelingen. Im Zentrum des Veränderungsmanagements steht daher das Entwickeln und Moderieren von Begegnung, Austausch und Zusammenarbeit. Der kollektive Lernprozess gelingt in einer Atmosphäre von Neugier und Aufbruch – also mentaler Offenheit. Konflikt, Experiment und Fehler müssen als unabdingbar verstanden werden. Gleichzeitig ist es notwendig, die Veränderung auf ein Fundament an Sicherheit und Vertrauen in das Gelingen zu gründen.

4.2.4 Personalmanagement

Der Öffnungsprozesses in den kommunalen Organisationen wird von den Beschäftigten getragen. Angesichts des grundlegenden, kulturellen Anspruchs, der durch Open Government formuliert wird, sind alle personellen Rollen in der Organisation angesprochen. Wenn Öffnung als kollektiver Lern- und Veränderungsprozess verstanden wird, dann setzt das auch individuelles Lernen und individuelle Veränderung vonseiten der Beschäftigten voraus. An dieser Stelle muss das Personalmanagement der kommunalen Organisationen strukturierend und unterstützend ansetzen. Besondere Bedeutung haben dabei Personalführung und Personalentwicklung. Offenheit wird jedoch kaum allein in den tradierten Verfahrensweisen kommunalen Personalmanagements – von Personalgespräch bis Fortbildung – ausgeprägt und kulturell fundiert werden können. Stattdessen ist es notwendig, personelle Entwicklung enger und kleinteiliger in die Arbeitspraxis zu integrieren: Offenheit muss kontextbezogen ermutigt, praktisch erlebt, anlassbezogen reflektiert und belohnt werden. Individuelle Unterstützung sollte dort verfügbar sein, wo Erfahrungen bearbeitet und Kompetenzen vermittelt werden müssen. Anforderungen dieser Art machen deutlich, dass Personalführung und -entwicklung im Öffnungsprozess vor allem in der Verantwortung der unmittelbaren Führungskräfte liegt – die ihrerseits durch Führungskräfteentwicklung darauf vorbereitet werden müssen.

4.2.5 Organisationsentwicklung

Der mit Open Government verbundene Öffnungsprozess vollzieht sich in konkreten Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen. Organisation kann Offenheit unterstützen, erschweren oder gar verhindern. Organisationsentwicklung wird damit zu einem wesentlichen Handlungsfeld der Öffnung. Drei Aspekte erscheinen von besonderer Bedeutung: Erstens sollte die Aufbauorganisation mit dem Ziel weiterentwickelt werden, Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Beschäftigten und Organisationseinheiten untereinander sowie mit der Zivilgesellschaft zu erleichtern. Zudem müssen organisatorische Strukturen für die Steuerung und Unterstützung des Öffnungsprozesses gefunden werden. Zweitens ist es notwendig, die Geschäftsprozesse in Linienorganisation und Projektarbeit gezielt zu flexibilisieren. Hier geht es vor allem darum, kommunale Leistungen individueller und partizipativer, also offener im Hinblick auf Ergebnisse und Prozesse, zu gestalten. Drittens sollten geeignete kommunale Verfahrensweisen für ein aktives, arbeitsteiliges Mitwirken der Zivilgesellschaft geöffnet und gemeinsam mit den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen gestaltet werden.

4.2.6 Informationstechnik und Datenmanagement

Die besondere Bedeutung digitaler Technologien für Open Government haben wir oben bereits diskutiert und dabei auch auf zentrale Aufgaben verwiesen. Öffnung bedeutet hier erstens, diese Technologien als Werkzeuge für den Öffnungsprozess bereitzustellen. Das ist im kommunalen Alltag bereits vielfach geschehen – beispielsweise durch den Einsatz von Transparenz- und Datenportalen, von digitalen Werkzeugen zur Unterstützung von Bürgerbeteiligung, von IT-Komponenten zur kollektiven Datenerhebung oder Apps, mit denen eine offenere Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft unterstützt wird. Gleichwohl müssen diese Ansätze systematisiert, qualitativ entwickelt und insgesamt wirksamer gemacht werden. In einem zweiten Aufgabenbereich geht es darum, digitale Technologien, Infrastrukturen und Daten selbst offen zu gestalten, sie also an Gemeinwohl und Bürgerrechten orientiert zu entwickeln. Schlagworte dafür sind Open Source, Open Data, Open Access, Standardisierung, Interoperabilität und so weiter. Drittens sollte der Öffnungsprozess in den kommunalen Organisationen die kulturellen Impulse, die von digitaler Innovation, digital orientiertem Engagement und Kooperation ausgehen, aufgreifen: Im Kontext des Digitalen entwickeln sich offene Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen, die auch für die Öffnung kommunaler Organisationen anregend sein können.

5



Kommunales Open Government: Eine Gebrauchsanleitung

5.1 Einführung

Die *Gebrauchsanleitung für eine Utopie* benötigt ihrerseits eine Anleitung: Der Gegenstand unserer Publikation, *Kommunales Open Government*, und die hier vorgeschlagene Art der Aneignung dieses Konzepts sind in den vorangegangenen Kapiteln eingeführt und hergeleitet worden. Lassen Sie uns beides eingangs noch einmal knapp zusammenfassen. Anschließend sollen einige begriffliche und »technische« Hinweise zum *Gebrauch der Gebrauchsanleitung* gegeben werden.

5.1.1 Kommunales Open Government als Utopie und Öffnungsprozess

Wir hatten festgestellt, dass *Open Government* kein eindeutig definiertes, in sich geschlossenes und anwendungsbereites Regelwerk darstellt. Stattdessen wurde vorgeschlagen, den Begriff als anregende Utopie zu verstehen, die zur kritischen Auseinandersetzung mit der Gegenwart und zur gleichermaßen kreativen wie reflektierten Gestaltung von Zukunft einlädt (→ Abschnitt 3.2). Angewandt auf die Lebenswelt der Gemeinden, Städte und Kreise hatten wir kommunales Open Government als einen Veränderungsprozess beschrieben. Seine Ziele sind einerseits eine starke, lebendige und vielfältige Demokratie, die kommunale Selbstverwaltung als gemeinsame Gestaltungsaufgabe aller Menschen vor Ort entwickelt und lebt. Andererseits sollen Lokalpolitik und Kommunalverwaltung gestärkt werden, um auch künftig ihre vielfältigen, immer breiter und komplexer benötigten Leistungen für die Gemeinschaft erbringen zu können (→ Abschnitt 3.1.3).

Das zentrale Mittel, um beide Ziele zu verfolgen, ist im Begriff der *Öffnung* zusammengefasst: Indem sich Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der Gesellschaft vor Ort öffnen, sollen sie dabei unterstützt werden, kommunale Demokratie und kommunale Leistungsfähigkeit zu stärken und zukunftsfähig zu entwickeln. Den Öffnungsprozess selbst hatten wir als systematisches und bewusstes Gestalten der Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen im komplexen Netzwerk der Menschen und Organisation vor Ort verstanden. Es geht darum, eine Kultur des Miteinanders von Zivilgesellschaft, Lokalpolitik und Kommunalverwaltung *auf Augenhöhe* zu entwickeln. Die aus heutiger Perspektive wichtigsten Handlungsfelder, um dies zu erreichen, waren mit Transparenz, Dialog, Beteiligung, Co-Produktion, Co-Kreation, Innovation, offene Informationstechnik und offene Daten umrissen worden – getragen von einer Kultur der Offenheit (→ Abschnitt 4.1).

5.1.2 Gebrauch der Gebrauchsanleitung

Wie oben bereits diskutiert (→ Abschnitt 3.3), ist diese Publikation weder als wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Konzept *Open Government* noch als »Kochbuch« für Open-Government-Praktiker angelegt. Stattdessen werden ausgewählte Anregungen und Hinweise gegeben, um den Öffnungsprozess in den Gemeinden, Städten und Kreisen zu unterstützen, um zur Auseinandersetzung einzuladen und zur Anwendung zu ermutigen – und dies aus heutiger Perspektive, d. h. vor dem Hintergrund der bislang erkennbaren Chancen, Schwierigkeiten und Rahmenbedingungen.

Wir beginnen daher die Gebrauchsanleitung mit einer Checkliste:

[1] CHECKLISTE



Gebrauch der Gebrauchsanleitung

Anwendungsfokus

Nutzer dieser Publikation

Hinweise zum Gebrauch

- Reflektieren Sie die Anregungen und Hinweise der *Gebrauchsanleitung* vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen offen und kritisch.
- Machen Sie sich bewusst, dass der komplexe Gegenstand *Kommunales Open Government* hier weder vollständig noch in einem einheitlichen Detaillierungsgrad erschlossen werden kann.
- Auch geht es nicht darum, dass Sie und Ihre Kommune die folgenden Anregungen und Überlegungen vollständig aufgreifen und umsetzen – das wird angesichts limitierter Ressourcen ohnehin nicht möglich sein. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen in den Kommunen wäre es aber wohl auch nicht zielführend. Wählen Sie also aus: Analysieren Sie die Situation in Ihrer Kommune und greifen Sie die Impulse der *Gebrauchsanleitung* in den erfolgversprechenden Handlungsfeldern auf.
- Reflektieren Sie den Fokus der *Gebrauchsanleitung*: Wir beschäftigen uns mit der Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung. Der ebenso notwendige Veränderungsprozess in der Zivilgesellschaft ist hier (noch) nicht Gegenstand.
- Machen Sie sich mit unserem Gebrauch einiger zentraler Begriffe vertraut – etwa *Zivilgesellschaft*, *Rat* und *Verwaltung*. Unserer Publikation sind dazu *Erläuterungen zur Begriffsverwendung* beigegeben (→ Kapitel 7).
- Sie sind eingeladen, die Gebrauchsanleitung zu diskutieren und gemeinsam mit uns fortzuschreiben. Im Internetauftritt der Modellkommunen Open Government (www.open-government-kommunen.de) ist dies möglich.

Übrigens: Redundanzen in Beschreibungen und Erläuterungen sind bewusst angelegt, um Querlesen und Nachschlagen zu unterstützen.

5.1.3 Elemente der Gebrauchsanleitung

In der Gebrauchsanleitung verwenden wir einige Strukturelemente, die kurz eingeführt werden sollen.



HINTERGRUND

Knappe Informationen zu einem Konzept, einer Ableitung oder grundlegenden Erfahrungen



CHECKLISTE

Hinweise, Aufgaben, Warnungen zu einem Gegenstand – zum Berücksichtigen und »Abhaken«



ORGANISATORISCHE STRUKTUR

Knappe Informationen zu einer Organisationseinheit von → [Rat](#) oder → [Verwaltung](#)



ABLAUF

Knappe Beschreibung eines organisatorischen Ablaufs



VORGEHENSWEISE

Knappe Beschreibung eines methodischen Ansatzes oder eines praktischen Zugangs



INSTRUMENT

Darstellung eines konkreten Mittels der Öffnung – etwa einer Planung, einer Vereinbarung etc.



IT-KOMPONENTE

Knappe Informationen zu einem informationstechnischen System

→ VERWEIS

entweder auf andere Kapitel der *Gebrauchsanleitung* oder auf die Begriffserläuterungen am Ende der Publikation

5.1.4 Drei Begriffe: Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung

Im Kontext von Open Government werden regelmäßig Bezeichnungen gebraucht, deren Begrifflichkeit nicht einheitlich, gelegentlich sogar kontrovers, belegt ist – *Open Government* ist selbst ein Beispiel dafür. Es ist daher notwendig klarzustellen, wie die Begriffe in dieser Publikation verstanden werden. Dabei wird keine wissenschaftliche Deutungshoheit beansprucht: Es geht stattdessen darum, den praktischen Gebrauch der Termini zu ermöglichen. Erläuterungen dieser Art finden Sie in → Kapitel 7.

Drei Bezeichnungen müssen bereits hier eingeführt werden: Um die Darstellung kompakt und lesbar zu gestalten, verwenden wir im Folgenden vereinfachende Bezeichnungen für die drei Sphären der Gesellschaft in den Kommunen, deren Verhältnis Gegenstand von Open Government ist.

→ Zivilgesellschaft

bezeichnet hier jenen Teil der kommunalen Gesellschaft, der nicht zum Staat und seinen Organen gezählt wird – also Einwohner*innen, gesellschaftliche Gruppen, Organisationen und Unternehmen.

→ Rat

bezeichnet hier zusammenfassend die gewählte Volksvertretung in der Kommune als Institution – ausgestaltet je nach den rechtlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Bundeslandes und der Art der Kommune etwa als Gemeinderat (oder: Rat der Gemeinde, Gemeindevertretung, Marktgemeinderat, Ortsgemeinderat, Verbandsgemeinderat etc.), Stadtrat (oder: Rat der Stadt, Stadtvertretung, Stadtbürgerschaft, Stadtverordnetenversammlung, Stadtvertretung, Bürgerschaft, Abgeordnetenhaus etc.) oder Kreistag.

→ Verwaltung

bezeichnet hier verkürzend die Kommunalverwaltung als Institution – je nach Art der Gemeinde also die Gemeindeverwaltung, Stadtverwaltung oder Kreisverwaltung.

5.2 Bürgerschaft, Politik und Verwaltung: Öffnung als Prozess

5.2.1 Auf welchen Werten und Entwicklungen gründet das Konzept der Öffnung?

Im einleitenden Abschnitt der *Gebrauchsanleitung* soll auf das Fundament verwiesen werden, auf dem kommunales Open Government gründet. Ein reflektiertes Verständnis der gesellschaftlichen Werte ist unverzichtbar: Sie bilden einen Rahmen an grundlegenden Voraussetzungen und Selbstverständlichkeiten, ohne den der kommunale Öffnungsprozess nicht denkbar ist. Zudem erscheint es uns gleichermaßen wichtig, die Entwicklungen zu reflektieren, aus denen der hier vertretene Ansatz entstanden ist: Kommunales Open Government ist vielleicht da und dort als Terminus noch neu und ungewohnt, aber: Zentrale Elemente sind längst Gegenstand der kommunalen Debatte und der Praxis in den Gemeinden, Städten und Kreisen Deutschlands.

[2] HINTERGRUND



Gemeinsame Werte als Ausgangspunkt

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Das wechselseitige Verhältnis von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung ist vielfältig und Veränderungen unterworfen. Gleichwohl entwickeln sich die gegenseitigen Beziehungen im Rahmen der gesellschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik. Wenn kommunales Open Government die Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Belange der Gesellschaft vor Ort in den Mittelpunkt rückt, dann können sich alle daran Beteiligten auf eine gemeinsame Wertebasis berufen – auch dann, wenn sich die Interessen und Rahmenbedingungen einzelner Akteure notwendigerweise unterscheiden: Insbesondere das Bekenntnis zur Demokratie, zu Sozial- und Rechtsstaatlichkeit, aber auch zur kommunalen Selbstverwaltung bilden das Fundament des Öffnungsprozesses. Diesen gemeinsamen Ausgangspunkt bewusst zu machen, ist für das Gelingen der Öffnung wesentlich.

Argumentationen

- Machen Sie sich deutlich, dass kommunales Open Government grundlegende Aspekte des Zusammenlebens in unserer Gesellschaft thematisiert. Der Fokus liegt also nicht darauf, einzelne instrumentelle Ziele kommunaler Politik oder Administration zu befördern. Stattdessen stellt die bewusste und systematische Öffnung von Rat und Verwaltung für die Belange der kommunalen Gesellschaft (Definition in → Abschnitt 3.1.3) Basisarbeit an den Fundamenten, Strukturen und Funktionsweisen von Demokratie und Staatlichkeit dar.
 - Argumentieren Sie vor diesem Hintergrund, kommunales Open Government nicht als aktuellen Trend oder gar Mode zu verstehen, sondern als Bewusstmachen, Systematisieren und Neuausrichten von gesellschaftlichen Entwicklungen, die sich zumindest seit Jahrzehnten auch im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unserer Republik vollziehen.
 - Richten Sie die Diskussion also nicht vordergründig auf die Bezeichnung *Open Government* aus, sondern auf die Chancen, Aufgaben und Herausforderungen, die mit dem Öffnungsprozess verbunden sind. Selbst wenn der Terminus im kommunikativen Gebrauch rasch verschleißt würde (oder noch nicht einmal genügend anfängliche Wirksamkeit erreichte), bliebe die Öffnung von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Belange der Gesellschaft wichtig. Open Government muss nicht als *Open Government* bezeichnet werden, um zu wirken.
 - Verdeutlichen Sie die beiden wesentlichen Zielrichtungen, die kommunales Open Government aufruft: Es geht darum, Demokratie und Leistungsfähigkeit vor Ort so zu entwickeln, dass die kommunale Gemeinschaft die dynamischen Veränderungen unserer Zeit bewältigen und mitgestalten kann.
 - Machen Sie die Demokratieperspektive von kommunalem Open Government bewusst: Ziel des Öffnungsprozesses ist eine starke, lebendige und vielfältige Demokratie, die kommunale Selbstverwaltung als gemeinsame Gestaltungsaufgabe aller Menschen vor Ort entwickelt und lebt.
 - Sensibilisieren Sie auch für die Leistungsperspektive von kommunalem Open Government: Lokalpolitik und Kommunalverwaltung sollen so gestärkt und entwickelt werden, dass sie auch künftig ihre vielfältigen Leistungen für die Gemeinschaft erbringen können – und dies angesichts kontinuierlich zunehmender Leistungsbreite und parallel gewachsener Qualitätsansprüche der Gesellschaft.
 - Vergewissern Sie sich: *Open Government* in den Gemeinden, Städten und Kreisen Deutschlands ist Arbeit an der Gesellschaft – und setzt bestimmte gesellschaftliche Rahmenbedingungen voraus: Ohne den im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland garantierten Werterahmen – insbesondere Achtung vor Menschenrechten, Volkssouveränität und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Verantwortlichkeit der Regierung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung – bliebe die hier diskutierte produktive Utopie eine träumerische Illusion.
-

[3] HINTERGRUND

Öffnung als Demokratieentwicklung

**Anwendungsfokus**

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben erneut aufgezeigt: Demokratie gehört zwar zu den tragenden Verfassungsprinzipien der Bundesrepublik; wie sie im gesellschaftlichen Alltag ausgestaltet und gelebt wird, ist jedoch immer wieder Gegenstand intensiver Debatten und gesellschaftlicher Konflikte. Selbst der Bestand der Demokratie erscheint nicht selbstverständlich, vertreten doch einzelne politische Bewegungen und Parteien auch in Deutschland offen oder verdeckt antidemokratische Ziele. Auch jenseits solch grundsätzlicher Gefährdungen ist immer wieder zu beobachten, dass demokratische Routinen ihr Ziel verfehlen, dass sie Konflikte nicht beilegen, sondern verstärken oder neu erzeugen, dass gesellschaftliche Gruppen sich an der demokratischen Teilhabe gehindert sehen.

Demokratische Meinungsbildung und Entscheidung erfolgen in Deutschland traditionell nach dem Prinzip der → **repräsentativen, parlamentarischen Demokratie**, die breit akzeptiert ist und über Jahrzehnte hinweg institutionell und kommunikativ ausgestaltet wurde. Gleichwohl gerät diese Funktionsweise der Demokratie immer wieder in Kritik – insbesondere, wenn Parteien und Volksvertreter*innen sich von den Haltungen und Interessen ihrer Wähler*innen entfernen, wenn Entscheidungen nicht transparent sind, wenn Funktionslogiken anstelle von Gemeinwohl dominieren – oder dies so wahrgenommen wird. Auch die ergänzend verfügbaren → **direkt-demokratischen Verfahren** vermögen diese Schwächen nur punktuell zu mildern – etwa dann, wenn Bürgerentscheide einzelne parlamentarische Beschlüsse korrigieren.

Diese Mechanismen sind in den Kommunen vielfach und nachdrücklich erlebbar. Kommunales Open Government betont vor diesem Hintergrund einen dritten, in Deutschland vor allem auf kommunaler Ebene längst etablierten Demokratieansatz – die → **dialogorientierte Beteiligung**. *Öffnung für die Gesellschaft* richtet sich hier vor allem auf eine kluge Kombination der drei Demokratieansätze und den systematischen Ausbau des Dialogs mit der kommunalen Öffentlichkeit. Darüber hinaus sollen umfassend alle Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen zwischen Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft so gestaltet werden, dass demokratische Teilhabe der lokalen Gesellschaft unterstützt und ermöglicht wird.

Argumentationen

- Verdeutlichen Sie, dass kommunales Open Government darauf zielt, die Demokratie in den Gemeinden, Städten und Kreisen zu stärken und zu entwickeln. Dabei werden die breiten Erfahrungen der Kommunen mit → **dialogorientierter Beteiligung** aufgegriffen, weiterentwickelt und ausgebaut. Zudem geht es darum, die vielfältigen Formen dialogischer Meinungsbildung und Mitbestimmung synergetisch mit der etablierten, → **repräsentativen Demokratie** von Parteien und Rat sowie den Möglichkeiten der → **direkten Demokratie** der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu verbinden.
 - Sensibilisieren Sie dafür, dass dies kein elitäres, weltfremdes Ziel darstellt: Es ist praktisch und wissenschaftlich belegt, dass immer mehr Menschen eine unmittelbare Mitsprache und Mitentscheidung in wesentlichen kommunalen Entscheidungen erwarten. Immer seltener wird akzeptiert, wenn komplexe, oft kontroverse Entwicklungen allein von Rat und Verwaltung – gar hinter verschlossenen Türen – bestimmt werden.
 - Auch außerhalb der politischen Meinungsbildung und Entscheidung im engeren Sinne wird Offenheit der kommunalen Institutionen für die Belange der Zivilgesellschaft wichtiger: Offene Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen tragen dazu bei, Vertrauen der gesellschaftlichen Akteure untereinander aufzubauen. Zeigen Sie, dass Vertrauen eine wesentliche Grundlage demokratischer und leistungsfähiger Gemeinden, Städte und Kreise darstellt.
 - Machen Sie deutlich, dass zentrale Aspekte der Öffnung – etwa Transparenz, Begegnung, gemeinsame Gestaltung und Umsetzung kommunaler Leistungen, gemeinwohlorientierte Innovation – Vertrauen und damit Demokratie stärken.
 - Kommunizieren Sie den Öffnungsprozess also als Arbeit an der kommunalen Selbstverwaltung mit einer klaren Zielsetzung: Das Miteinander von Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung muss so organisiert werden, dass anstehende Aufgaben besser gelöst und kommunale Entscheidungen breiter akzeptiert werden – und dies alles mit einem angemessenen Ressourcenaufwand.
-

[4] HINTERGRUND**Öffnung als Verwaltungsentwicklung****Anwendungsfokus**

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Für die Kommunalverwaltung ist Offenheit gegenüber der Bürgerschaft kein neuer Anspruch. Seit Jahrzehnten beziehen sich Leitbilder der Verwaltungsentwicklung aus unterschiedlichen Perspektiven auf die gesellschaftlichen Auftraggeber*innen – am wirkmächtigsten in den Zielbildern der *Bürger- und Dienstleistungskommune*. Mit dem Konzept des kommunalen Open Government werden diese Ansätze aufgegriffen, erweitert und systematisiert. Im Anspruch auf Offenheit rücken die Beziehungen von Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft in das Zentrum des Veränderungsprozesses.

Auch in Bezug auf die Verwaltung ist Öffnung kein verzichtbarer Luxus, besteht doch auch hier die Gefahr, dass sich Umfang und Art der Leistungserbringung von den Interessen und Ansprüchen der lokalen Gesellschaft entfernen. In den Gemeindeämtern, Rathäusern und Kreisverwaltungen können durchaus organisationsinterne Interessen und Logiken wichtiger werden als die konsequente Orientierung auf die Menschen vor Ort. Allein in der jüngeren Vergangenheit finden sich mancherlei Beispiele für gesellschaftliche Konflikte, die eher auf administrative Mängel als auf politische Fehlentscheidungen zurückzuführen sind – auch wenn in der öffentlichen Wahrnehmung solche Unterscheidungen dann oft verschwimmen.

Wenn kommunales Open Government die Qualität der kommunalen Leistungserbringung an der Ausrichtung auf die Interessen und Anforderungen der Menschen vor Ort misst, wird damit unmittelbar an tradierte Perspektiven der Verwaltungsentwicklung angeknüpft. Mit der Öffnung der Verwaltung für die Belange der Zivilgesellschaft erhält der Veränderungsprozess in den Kommunalverwaltungen einen eindeutigen Fokus. Die enge Verknüpfung von Verwaltungs- und Demokratieentwicklung betont den ganzheitlichen Ansatz: Mit kommunalem Open Government verschmelzen die tradierten Leitbilder der Bürger- und Dienstleistungskommune. Sie werden zum Kern einer erneuerten kommunalen Selbstverwaltung.

Argumentationen

- Verdeutlichen Sie, dass kommunales Open Government sowohl auf die politischen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse als auch auf die administrative Tätigkeit der Kommunen zielt. Beide gesellschaftlichen Handlungsebenen sollen im Zusammenhang gestaltet und für die Belange der Zivilgesellschaft geöffnet werden.
 - Sensibilisieren Sie dafür, dass es einen gesellschaftlichen Bedarf für die Öffnung der Kommunalverwaltung gibt: Zwar ist die Zufriedenheit der Einwohner*innen mit den Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen in der Summe eher hoch. Jedoch zeigen öffentliche Kontroversen um einzelne Planungen, Entscheidungen und Entwicklungen regelmäßig, dass auch administratives Handeln (oder Nicht-Handeln) die Interessen und Anforderungen der Menschen vor Ort verfehlen kann. Zudem gelingt es in vielen Fällen nicht, die Rahmenbedingungen – auch Konflikte, Beschränkungen und Dilemmata – des Verwaltungshandelns transparent zu machen und damit in der Öffentlichkeit Verständnis für ausbleibende oder unerwünschte Ergebnisse zu erreichen. Auch in Ihrer Kommune werden sich Beispiele dafür finden.
 - Knüpfen Sie in der Kommunikation, Planung und Umsetzung des Öffnungsprozesses an positiv besetzte Aspekte der Verwaltungsentwicklung an. Machen Sie deutlich, dass die nun betonte Öffnung nicht erst jetzt beginnt, sondern auch in Ihrer Verwaltung vielfach bereits gelebt und positiv reflektiert wird.
 - Entwickeln Sie die Ziele, Planungen und Aktivitäten im Öffnungsprozess Ihrer Verwaltung sowohl aus den positiven Erfahrungen der Vergangenheit als auch aus der selbstkritischen Reflexion der Gegenwart.
-

5.2.2 Welche Erwartungen, welche Ziele werden mit dem Öffnungsprozess verbunden?

In den vorangegangenen Kapiteln ist deutlich geworden: Das Konzept *Open Government* ist weder als Selbstzweck entstanden noch zwangsweise Folge technologischer Entwicklungen. Bereits die erste Verwendung des Terminus stand im Dienst konkreter gesellschaftlicher Ziele. Alle darauffolgenden Weitungen und Aufladungen, die den Begriff so vieldeutig und unscharf werden ließen, erfolgten als Reaktion auf nachvollziehbare Entwicklungen im komplexen Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Neue Technologien haben dies in den vergangenen Jahren stark beeinflusst, sind aber nicht ursächlich dafür (Begriffsgeschichte in → Abschnitt 3.1.1).

Wenn dieser Hintergrund an Erfahrungen und Konzepten nun für die Kommunen der Bundesrepublik nutzbar gemacht werden soll, darf auch das nicht Selbstzweck sein. Je reflektierter die Auseinandersetzung mit möglichen Zielen erfolgt, desto eher kann die Tauglichkeit des Entwicklungsimpulses bewertet werden: Welche Erwartungen können an kommunales Open Government geknüpft, welche Wirkungen können bereits beobachtet werden? Welche Ziele kann Ihre Kommune für den eigenen Öffnungsprozess daraus ableiten?

[5] VORGEHENSWEISE

Aus Erwartungen an den Öffnungsprozess konkrete Ziele für Ihre Kommune ableiten

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Die bisherigen Erfahrungen mit kommunalem Open Government geben bereits vielerlei Hinweise darauf, wie die Öffnung von Rat und Verwaltung die kommunale Entwicklung beeinflusst. Da und dort können Abhängigkeiten oder gar Kausalitäten vermutet werden. Jedoch fehlen systematische Untersuchungen und damit Gewissheiten. Auch der zeitliche und fachliche Rahmen der Zusammenarbeit der Modellkommunen (→ Kapitel 1) war zu knapp bemessen, um die Auswirkungen der Öffnung systematisch zu untersuchen. So ist kommunales Open Government auch in dieser Hinsicht ein offener Veränderungsprozess – oder: reflektierte Arbeit an der Utopie.

Dennoch ist es unabdingbar, den Öffnungsprozess an konkreten Zielen auszurichten. Wir haben daher im Folgenden versucht, die Erwartungen, die sich aus der bisherigen Erfahrung an die einzelnen Perspektiven der Öffnung (→ Abschnitt 4.1) knüpfen, knapp darzustellen. Nutzen Sie diese Erfahrungen und Überlegungen (Hinweise → [6] bis [13]), um daraus konkrete Ziele für den Öffnungsprozess Ihrer Kommune abzuleiten.

Ziele für den Öffnungsprozess in Ihrer Kommune ableiten

- Reflektieren Sie vor dem Hintergrund der konkreten Bedingungen Ihrer Kommune: Welche der in den Hinweisen → [6] bis [13] genannten Erwartungen an den Öffnungsprozess erscheinen Ihnen plausibel, realistisch und für Ihre Kommune relevant?
- Die ausgewählten Punkte ergeben Zielperspektiven, die nun nach ihrem Verhältnis zueinander bewertet werden müssen: Welche Ziele erscheinen Ihnen für Ihre Kommune besonders wichtig, welche können eher geringer priorisiert werden?
- Formulieren Sie die Ziele nun möglichst konkret und mit engem Bezug auf Ihre Kommune.
- Versuchen Sie schließlich, die Ziele messbar zu machen. Das ist durchaus nicht einfach, aber wir geben hier einige erste Hinweise → [14].

[6] HINTERGRUND

Transparenz: Erwartungen und Ziele

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

In beiden Zielperspektiven, die wir mit kommunalem Open Government verbunden hatten – starke Demokratie und anforderungsgerechte kommunale Leistungen –, erscheint Transparenz als unabdingbare Voraussetzung: Eine lebendige Demokratie, die sachgerechte und breit akzeptierte Lösungen für gesellschaftliche Aufgaben ermöglicht, ist ohne einen umfassenden und korrekten Einblick in die jeweilige Aufgabe und ihre Rahmenbedingungen, in die Akteurs- und Interessenkonstellationen, in das rechtliche und prozedurale Umfeld nicht denkbar. Gleiches gilt für das Erbringen und die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen mit den heutigen Ansprüchen an Ergebnis- und Prozessqualität.

In beiden Perspektiven zielt Transparenz auf Vertrauen, Ermächtigung und Kontrolle. Zumeist wird die Transparenzforderung vonseiten der Zivilgesellschaft gegenüber Politik und Verwaltung erhoben, selten in der umgekehrten Richtung. In der Regel verfügen die politischen und administrativen Institutionen über ein Informationsmonopol, das für die Öffentlichkeit geöffnet werden muss, um gleichberechtigte Meinungsbildung und Mitarbeit zu ermöglichen. Kommunales Open Government zielt darüber hinaus: Erst wenn Transparenz zur selbstverständlichen Haltung – also zum Bestandteil der Organisationskultur in Rat und Verwaltung – wird, kann die angestrebte Öffnung gelingen.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.1

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld Transparenz

- Transparenz stärkt das Vertrauen zwischen Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung.
 - Aus dem Wissen um die jeweiligen Interessen, Rahmenbedingungen und Arbeitsweisen erklären sich die prinzipiellen Haltungen und Verfahrensweisen der einzelnen Akteure.
 - Ihr konkreter Umgang mit kommunalen Vorgängen – also mit Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen – wird nachvollziehbar.
 - Im Ergebnis können Vorurteile abgebaut und gegenseitige Haltungen objektiviert werden.
 - Transparenz erleichtert der Zivilgesellschaft die demokratische Kontrolle über die Tätigkeit von Rat und Verwaltung.
 - Transparenz unterstützt die demokratische Meinungsbildung zu kommunalen Vorhaben.
 - Der anforderungsgerechte Zugriff auf alle relevanten Informationen zu kommunalen Vorhaben und Vorgängen erleichtert der Öffentlichkeit informierte Wahlentscheidungen.
 - Gleichzeitig wird erst damit eine wirksame Teilnahme an der politischen Kommunikation möglich.
 - Transparenz ermöglicht eine Mitwirkung an dialogorientierter Beteiligung.
 - Der anforderungsgerechte Zugriff auf alle relevanten Informationen zum jeweiligen kommunalen Vorhaben ist Voraussetzung für die dialogische Mitwirkung der Zivilgesellschaft.
 - Darüber hinaus sind Informationen zum Beteiligungsvorgang unverzichtbar, um die eigenen Interessen wahrnehmen zu können.
-

[7] HINTERGRUND

Dialogorientierte Beteiligung: Erwartungen und Ziele

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

In diesem Handlungsfeld der Öffnung von Rat und Verwaltung steht die Stärkung der kommunalen Demokratie im Mittelpunkt. Wir hatten oben bereits diskutiert, dass eine leistungsfähige Demokratie vielfältig gestaltet sein muss – d.h. → repräsentative, → direktdemokratische und → dialogorientierte Beteiligung der Öffentlichkeit synergetisch verbinden sollte. Der Öffnungsprozess richtet sich daher vor allem auf diese Verzahnung der Beteiligungsansätze, gleichzeitig aber auch auf die Ausweitung und Vertiefung dialogorientierter Beteiligungsmöglichkeiten.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.3

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld dialogorientierte Beteiligung

- Dialogorientierte Beteiligung verbessert die Qualität kommunaler Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen.
 - Der Dialog mit der Zivilgesellschaft ermöglicht es Rat und Verwaltung, umfassendere und qualitativ bessere Informationen zum jeweiligen Gegenstand zu erhalten. Dies betrifft nicht nur fachliche Aspekte des diskutierten Vorhabens, sondern auch Informationen zu dessen Auswirkungen sowie zu Haltungen und Meinungen, Bedürfnissen und Anforderungen von Betroffenen und Interessenten.
 - Die gemeinsame Arbeit mit der Zivilgesellschaft kann in neuen Ideen, Varianten und Kompromissen münden.
 - Die Bewertung vorgeschlagener Lösungen durch die Zivilgesellschaft kann Rat und Verwaltung helfen, deren Qualität objektiver einzuschätzen und damit eigene Sichtweisen zu relativieren.
- Dialogorientierte Beteiligung verbessert die Akzeptanz kommunaler Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen.
 - Im Dialog mit der Zivilgesellschaft können die Rahmenbedingungen, Motive und Ideen erläutert werden, die Rat und Verwaltung zu Vorschlägen oder Entscheidungen geführt haben. Dies versachlicht die Diskussion und baut gegebenenfalls Widerstände ab – zunächst bei den unmittelbar Beteiligten, eventuell aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit, die über die Kommunikation zum Beteiligungsverfahren eingebunden wird.
 - In der gemeinsamen Arbeit mit der Zivilgesellschaft können Lösungen gefunden werden, die den Interessen möglichst vieler Beteiligter (besser) genügen. Im Dialog können Interessenausgleich und Kompromiss gelingen.

- Dialogorientierte Beteiligung verbessert die Wirtschaftlichkeit kommunaler Vorhaben.
 - Dies kann eine direkte Folge verbesserter Qualität und breiterer Akzeptanz der Entscheidungen sein: Sowohl Fehlplanungen als auch Prozessverzögerungen durch öffentlichen Widerstand werden vermieden – beides hat unmittelbare Auswirkungen auf die Prozesskosten.
 - Dialogorientierte Beteiligung verbessert die strukturelle Leistungsfähigkeit der kommunalen Demokratie.
 - Positive Erfahrungen mit wirksamer Mitbestimmung fördern die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement.
 - Sie wecken Interesse für politische Prozesse und verbessern die Akzeptanz für die Mechanismen der kommunalen Demokratie.
 - Sie können die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Gruppen der Zivilgesellschaft positiv beeinflussen und zu einer besseren Integration von Minderheiten führen.
 - Zivilgesellschaftliche Strukturen können in der gemeinsamen Arbeit wachsen. Die Qualität von zivilgesellschaftlichen Arbeitsweisen und Aktionsformen kann verbessert werden.
-

[8] HINTERGRUND



Co-Produktion: Erwartungen und Ziele

Anwendungsfokus
Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Die Leistungen der Kommune für ihre Bürgerschaft werden von jeher arbeitsteilig erbracht: Das breite Spektrum der verwaltenden und gestaltenden kommunalen Aufgaben kann nicht allein von der Verwaltung bewältigt werden. Kommunales Open Government rückt nun vor allem die Fähigkeiten und Ressourcen der Zivilgesellschaft stärker in den Fokus der Kooperationsbeziehungen. Neben dem tradierten Ehrenamt werden mit → **Co-Produktion** neue, innovative, auch digitale Formen der Zusammenarbeit möglich. Für Rat und Verwaltung der Kommune bedeutet das: Die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Kooperation müssen in der Organisationskultur verankert, bisherige Vorgehensweisen neu gedacht und Unterstützungsstrukturen für zivilgesellschaftliche Akteure aufgebaut werden.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.4

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld Co-Produktion

- Co-Produktion erweitert das Portfolio und verbessert die Qualität kommunaler Leistungen.
 - Über eine institutionalisierte, partnerschaftliche Zusammenarbeit mit leistungsbe-
reiten Akteuren der Zivilgesellschaft kann die Kommune Leistungen entwickeln und
anbieten, für die Rat und Verwaltung keine ausreichenden Ressourcen an Personal,
Kompetenz und Finanzmitteln bereitstellen können. Dies trifft insbesondere auf
neuartige, innovative (gegebenenfalls digitale) Leistungen zu. Solche zivilgesellschaft-
lich unterstützten kommunalen Angebote haben sich bereits vielfältig bewährt – etwa
im Regionalmarketing, im Tourismus, im Kultur- und Sozialbereich oder bei digitalen
Entwicklungen.
 - Zivilgesellschaftliche Akteure können in Leistungen von Rat und Verwaltung so ein-
gebunden sein, dass durch ihre Mitarbeit eine Ausweitung des Leistungsumfangs oder
Verbesserungen der Qualität möglich werden – beispielsweise als Hausbesuchsdienst
einer kommunalen Bibliothek oder Assistenz in Kindergarten und Schule.
 - Co-Produktion verbessert die Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungen.
 - Wenn zivilgesellschaftliche Akteure arbeitsteilig in kommunale Leistungsprozesse ein-
bezogen werden, dann können positive wirtschaftliche Effekte entstehen. Allerdings
stehen dem Wegfall von Kosten für kommunales Personal Aufwände für die Koor-
dination, Schulung, Betreuung und Absicherung der zivilgesellschaftlichen Partner
gegenüber.
 - Co-Produktion stärkt Gemeinsinn und Zusammenhalt in der kommunalen Gesellschaft.
 - Gemeinsam erbrachte kommunale Leistungen erweitern und verdichten das Netzwerk
an Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen in den Gemeinden, Städten und
Kreisen. Sie können sozialen Zusammenhalt und Solidarität und damit die Qualität der
Gemeinschaft vor Ort stärken.
 - Die Mitwirkung an kommunalen Leistungen kann die Integration von Einzelpersonen
und sozialen Gruppen in die kommunale Gemeinschaft fördern – und damit positive
Auswirkungen auf die persönliche Lebenssituation haben.
-

[9] HINTERGRUND

Co-Kreation: Erwartungen und Ziele



Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Wir hatten oben bereits erwähnt, dass Open Government in bestimmten Aspekten langjährige Erfahrungen der kommunalen Verwaltungsentwicklung aufgreift. Dies ist auch bei der zielgruppenorientierten Gestaltung kommunaler Leistungen der Fall. Eine solche Zielsetzung ist nicht neu und durchaus gute Praxis beim Entwurf von Services und Geschäftsprozessen insbesondere der Kommunalverwaltungen.

→ **Co-Kreation** bezeichnet jedoch eine neue Qualität dieser Entwicklungen: Vertreter*innen der Zivilgesellschaft werden systematisch eingebunden. Gemeinsam mit den kommunalen Beschäftigten gestalten sie das Aufgabenportfolio, die Leistungen und die Art und Weise der Leistungserbringung. Damit rücken die Bedürfnisse der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen gleichberechtigt neben die verwaltungsinternen Ziele und Rahmenbedingungen der kommunalen Leistungsentwicklung. Angesichts der enormen Leistungsbreite der Kommunalverwaltungen liegt es auf der Hand, dass solche kooperativen Veränderungen nur schrittweise geschehen können. Dort wo sie gelingen, werden sie mit Sicherheit zur Verbesserung der Qualität kommunaler Leistungen führen.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.4

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld Co-Kreation

- Co-Kreation verbessert die Ergebnisqualität kommunaler Leistungen.
 - Das systematische Mitwirken der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen an der kommunalen Verwaltungsentwicklung kann helfen, die richtigen Leistungen zu identifizieren, zu entwickeln und sie entsprechend der gesellschaftlichen Bedürfnisse auszugestalten.
 - So werden Fehlentwicklungen vermieden und gleichzeitig die Akzeptanz und Wirksamkeit der Leistungen im Sinne der lokalen Adressaten verbessert.

 - Co-Kreation verbessert die Dienstleistungsqualität kommunaler Leistungen.
 - Ebenso wichtig ist die Möglichkeit, die Abläufe und Rahmenbedingungen der Leistungserbringung gemeinsam mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft zu gestalten – von den Zugangsvoraussetzungen über die gegenseitigen Interaktionen bis hin zum Umgang mit den Ergebnissen. Dies kann die Inanspruchnahme der Leistungen für die Zielgruppen erheblich vereinfachen und das Nutzungserlebnis verbessern.

 - Co-Kreation stärkt Transparenz, Vertrauen und Kooperationsfähigkeit im Verhältnis von Kommunalverwaltung und Bürgerschaft.
 - Gemeinsame Arbeit an der Verbesserung kommunaler Dienstleistungen schafft Begegnung zwischen Beschäftigten der Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Damit werden die Rahmenbedingungen der kommunalen Arbeit für die Öffentlichkeit transparenter, die Verhaltensweisen in den Gemeindeverwaltungen, Rathäusern und Kreisverwaltungen nachvollziehbarer. Für die kommunalen Beschäftigten entsteht ein differenzierteres Bild der Haltungen, Bewertungen und Anforderungen der Bürgerschaft. Auf diese Weise kann erfolgreiche Co-Kreation Vertrauen aufbauen – und damit die Voraussetzungen für eine weitere und intensivere Kooperation verbessern.
-

[10] HINTERGRUND**Offenheit für Veränderung und Innovation: Erwartungen und Ziele****Anwendungsfokus**

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Kommunales *Open Government* begründet einen Veränderungsprozess, der sich sowohl auf die Beziehungen zwischen Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft als auch auf die internen Arbeitsstrukturen in den Politik- und Verwaltungsorganisationen richtet. Bereits am Anfang dieses Weges ist Offenheit nötig – zunächst um den Veränderungsbedarf zu erkennen und bereit zur Veränderung zu sein. Gleiches gilt für jeden folgenden Schritt: Die Veränderungen müssen offen angenommen und bewältigt werden. Um neuen Rahmenbedingungen und Anforderungen zu genügen, sind neue Sichtweisen und innovative Lösungen nötig.

Die Bereitschaft und Fähigkeit zu Veränderung und Innovation ist damit eine Voraussetzung für den Öffnungsprozess in Rat und Verwaltung – und gleichzeitig Teil desselben: Begleitend zur Veränderung müssen die Erfahrungen reflektiert und die Erkenntnisse dazu genutzt werden, die Kompetenzen, Vorgehensweisen und Strukturen für Weiterentwicklung zu verbessern. Wenn auf diese Weise Veränderung und Innovation zum selbstverständlichen Bestandteil der Organisationskultur werden, dann beeinflusst dies auch den Alltag in Rat und Verwaltung: Auch in den etablierten Abläufen würde dann offener und mutiger nach besseren und neuen Ergebnissen und Verfahrensweisen gesucht.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.5

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld Veränderung und Innovation

- Die Öffnung für Veränderung und Innovation ermöglicht neue und bessere kommunale Leistungen.
 - Neue Leistungspartner (auch aus der Zivilgesellschaft), neuartige Kooperationen, wachsende Fähigkeiten der Beschäftigten, neue Erkenntnisse und Technologien – all dies eröffnet den Kommunalverwaltungen die Chance auf Innovation: Wird sie genutzt, dann können neuartige Leistungen für die lokale Gesellschaft entstehen.
 - Wenn auch in den etablierten Routinen offen und innovativ nach Verbesserungen und Neuerungen gesucht wird, verbessert dies die Ergebnis- und die Prozessqualität im gesamten Portfolio der Arbeit von Rat und Verwaltung.
- Die Öffnung für Veränderung und Innovation verbessert die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Verwaltungsentwicklung.
 - Eine Kultur der Selbstreflexion, der Offenheit für Veränderung und der Kreativität für Neues verbessert die Fähigkeit der kommunalen Organisationen, auf die Anforderungen der sich wandelnden Gesellschaft adäquat zu reagieren, wesentlich. Anpassung und Weiterentwicklung gelingen dann schneller, führen zu besseren Ergebnissen und benötigen weniger Ressourcen.
 - Kommunale Organisationen, die zu kreativer, innovativer Veränderung ermutigen und ihre Beschäftigten dabei unterstützen, werden attraktive Arbeitgeber für Leistungsträger und Innovatoren. Offenheit stärkt damit auch die personelle Leistungsfähigkeit von Rat und Verwaltung.

[11] HINTERGRUND**Offene digitale Technologien: Erwartungen und Ziele****Anwendungsfokus**

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Offenheit und Digitalisierung stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis: Einerseits sind Veränderungen der Arbeitsweisen von Politik und Verwaltung angesichts der technologischen Entwicklungen in der Gesellschaft ohne den selbstverständlichen Einsatz digitaler Werkzeuge kaum denkbar. Andererseits erfordert die anspruchsvolle Umstellung auf konsequent digitale Arbeitsweisen Offenheit gegenüber Veränderungen und Innovationen. Vor allem Letzteres muss kulturell verankert werden: Die Kultur des Digitalen ist eingebettet in eine Kultur der Offenheit.

Zwei weitere Perspektiven sind wichtig. Der zielgerichtete Einsatz digitaler Instrumente kann den Öffnungsprozess unterstützen. Gleichzeitig sind die digitalen Technologien und Systeme selbst Gegenstand der Öffnung: Entwicklung und Einsatz öffentlicher Informationstechnik müssen am Gemeinwohl ausgerichtet werden und die Wahrung von Bürgerrechten garantieren.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.6

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld digitaler Technologien

- Digitale Technologien unterstützen den Öffnungsprozess in Richtung Transparenz, Beteiligung, Kooperation und Innovation.
 - Die Öffnung von Rat und Verwaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft kann in wesentlichen Handlungsfeldern durch digitale Anwendungen unterstützt werden: Mehr Transparenz ist ohne Informations- und Datenportale im Internet nicht mehr denkbar. Dialogorientierte Beteiligung wird ebenfalls durch Online-Portale, aber auch durch spezifische digitale Unterstützung in den Beteiligungssituationen gefördert. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft setzt digitale Informations- und Kommunikationswerkzeuge voraus. Die Aufzählung ließe sich fortsetzen.
 - Wenn Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft gemeinsam kommunale Leistungen erbringen, dann werden digitale Technologien unter Umständen auch zum Gegenstand der Co-Produktion: Digitale Entwicklungen können die Basis für innovative neue Leistungen der Kommune bilden.

- Die Öffnung digitaler Technologien unterstützt die Unabhängigkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Informationstechnik in den Kommunen.
 - Wenn die kommunalen Organisationen ihre digitale Informationstechnik konsequent an standardisierten, offenen Schnittstellen und Architekturen ausrichten, verbessert dies mittelfristig die Qualität und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes.
 - Wenn Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft freie und offene digitale Technologien und Lösungen nutzen (dies ist insbesondere bei Software möglich), reduzieren sie damit technologische Abhängigkeiten von privatwirtschaftlichen Anbietern und zumeist auch die Kosten für den Erwerb, gegebenenfalls für die Einführung und den Betrieb der digitalen Systeme. Zudem kann offene Informationstechnik auch qualitative Vorteile erzielen – beispielsweise, wenn offene Quelltexte eine kollektive und öffentliche Evaluation der Sicherheit von digitalen Lösungen ermöglichen.
- Die Öffnung für Kulturen digitaler Innovation und Co-Produktion stärkt das Innovationspotenzial der Kommunen.
 - Wenn sich Rat und Verwaltung für digitale Projekte und Co-Produktion mit der Zivilgesellschaft öffnen, dann entsteht ein Lern- und Experimentierraum. Gemeinsam wird Kompetenz erworben und Innovation erprobt. Von diesen Laborsituationen können wesentliche Impulse ausgehen, um ähnliche Projekte und Strukturen in den kommunalen Organisationen zu etablieren. In der offenen, kreativen Zusammenarbeit stärken Rat und Verwaltung damit ihr eigenes Innovationspotenzial.

[12] HINTERGRUND



Offene Daten: Erwartungen und Ziele

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Die aus der Wissenschaft übernommene Forderung nach → **offenen Daten** begleitet die Diskussionen und Initiativen zu Open Government von Beginn an. Das Attribut *offen* besitzt dabei zwei Bedeutungen: Daten, die sich in der alleinigen Verfügung einer Organisation befinden, sollen für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Zusätzlich müssen diese Daten ohne Einschränkungen öffentlich genutzt, d.h. verarbeitet und weiterverbreitet werden dürfen.

Die gesellschaftliche Forderung nach offenen Daten richtete sich zunächst vor allem an Politik und Verwaltung; in jüngster Zeit sind jedoch zunehmend auch Unternehmen und gesellschaftliche Organisationen aufgerufen, Daten zugänglich und frei nutzbar zu machen. Seitdem leistungsfähige digitale Systeme zur Aufbereitung, Verwaltung und Verteilung von Daten zur Verfügung stehen, werden offene Daten meist als offene *digitale* Daten verstanden. Diese Entwicklung hat auch die Erwartungen an den Nutzen offener Daten verändert: Während anfangs vor allem die Forderungen nach Transparenz und Rechenschaft des Staats im Mittelpunkt standen, erlaubt die digitale Bereitstellung nunmehr, offene Daten als Grundlage für (zumeist ebenfalls digitale) Anwendungen zu nutzen. Neben demokratischer Kontrolle und Mitbestimmung dienen offene Daten damit auch zur Wertschöpfung – und dies gemeinnützig wie privatwirtschaftlich.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.6

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld Daten

- Die Öffnung von Daten unterstützt Transparenz, demokratische Meinungsbildung und Mitbestimmung in der Kommune.
 - Offene Daten ermöglichen der Zivilgesellschaft einen Einblick in kommunale Vorgänge sowie in die Haltungen und Handlungen von Rat und Verwaltung. Sie unterstützen die demokratische Meinungsbildung und die zivilgesellschaftliche Kontrolle der politischen und administrativen Institutionen.
 - In konkreten Entscheidungssituationen zu kommunalen Vorhaben stellen offene Daten eine Grundlage für die politische Teilhabe der Zivilgesellschaft dar. Sie sind Voraussetzung für informierte Beteiligung und Mitbestimmung.
 - Die Öffnung von Daten verbessert die Qualität und Effizienz der Arbeit von Rat und Verwaltung.
 - Offene Daten stehen nicht nur der Zivilgesellschaft, sondern auch Lokalpolitik und Kommunalverwaltung zur Verfügung. Damit entfallen dort Aufwände für die organisationsübergreifende Bereitstellung von Daten. So können mehr und bessere Daten in die politische und administrative Arbeit einfließen.
 - Die Öffnung von Daten unterstützt gesellschaftliche Innovation und Wertschöpfung in der Kommune.
 - Offene Daten können Ausgangspunkt für wissenschaftliche Forschung, praktische Anwendungen, gemeinnützige und wirtschaftliche Tätigkeit sein.
-

[13] HINTERGRUND

Offenheit als Organisationskultur: Erwartungen und Ziele



Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Wir hatten bereits diskutiert, dass der mit Open Government verbundene Öffnungsprozess eine zweifache Ausrichtung besitzt: Sowohl die gesellschaftlichen Beziehungen in der Kommune als auch die Arbeitsweisen in Rat und Verwaltung sollen geöffnet werden. Die Veränderung in der Kultur der kommunalen Organisationen erscheint dabei als Voraussetzung für die Öffnung nach außen. Umgekehrt beeinflussen offenere Beziehungen zur Zivilgesellschaft wiederum die Überzeugungen, Werte und Verhaltensweisen der kommunalen Beschäftigten.

Eine offene Organisationskultur, die hemmende Prägungen überwindet und Veränderung fördert, ist jedoch mehr als ein Instrument für die Öffnung nach außen. Sie stärkt die Zukunftsfähigkeit der Gemeinden, Städte und Kreise: Angesichts der Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen werden veränderungsbereite, innovative und lernende kommunale Organisationen benötigt.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.7

Erwartungen an den Öffnungsprozess im Handlungsfeld Organisationskultur

- Eine offene Organisationskultur unterstützt Rat und Verwaltung dabei, wirksam auf veränderte gesellschaftliche Anforderungen und Rahmenbedingungen zu reagieren.
 - Die Öffnung der Organisationskultur lässt Veränderung zum selbstverständlichen Bestandteil der Arbeitsaufgaben werden. Kommunale Beschäftigte messen ihre Ergebnisse und Arbeitsweisen immer wieder an den Anforderungen der Gesellschaft vor Ort. Damit wird Veränderungsbedarf frühzeitig deutlich, kann zügig und kreativ aufgegriffen werden und zu neuen Lösungen führen.
 - In einer lernenden Organisation werden Reflexion und Innovation systematisch gefördert. Sie lässt Raum zum Experiment und versteht Fehler und Rückschläge als Quelle für neue Erkenntnisse. Auf diese Weise erweitert die Kommune laufend ihr Wissen und ihre Kompetenzen.
 - Damit werden die kommunalen Organisationen widerstandsfähiger in Belastungssituationen. Sie können besser auf Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld reagieren. Sie werden dabei unterstützt, ihre Leistungsfähigkeit auch in angespannten Ressourcensituationen zu erhalten.

 - Eine offene Organisationskultur unterstützt die zukunftsfähige Personalentwicklung in den kommunalen Organisationen.
 - Offenheit in den organisationsinternen Arbeitsbeziehungen erweitert den Raum für Kreativität, Eigenverantwortung und Selbstverwirklichung der Beschäftigten. Sie werden systematisch dabei unterstützt, als Teil der lernenden Organisation die eigenen Erfahrungen und Kompetenzen zu erweitern.
 - In der offenen Organisationskultur sind die Beschäftigten Mitgestalter der Strukturen, Abläufe und Rahmenbedingungen ihrer Arbeit.
 - Offene Kommunikationsbeziehungen machen es den kommunalen Organisationen möglich, Konflikte bewusst zu machen und produktiv aufzugreifen.
 - Offenheit in der Organisationskultur erweitert die Möglichkeiten, die individuellen Bedürfnisse und Bedingtheiten der Beschäftigten wahrzunehmen, anzuerkennen und in die Gestaltung der Arbeit einfließen zu lassen.
 - Damit stärken die kommunalen Organisationen ihre personelle Leistungsfähigkeit – die letztlich entscheidend für die Bewältigung aller kommenden Herausforderungen ist.
-

5.2.3 Welche Voraussetzungen benötigt der Öffnungsprozess?

Nach der Diskussion der Ziele, die aus den unterschiedlichen Perspektiven der Öffnung abgeleitet werden können, soll nun kurz angerissen werden, welche grundlegenden Voraussetzungen aufseiten der politischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteure notwendig sind, um diesen Veränderungsprozess gelingen zu lassen. Im Mittelpunkt stehen dabei die kulturellen Rahmenbedingungen, d.h. die Werte, Überzeugungen, Interessen, Befürchtungen, Kommunikations- und Arbeitsweisen in Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft.

[14] HINTERGRUND**Kommunalpolitik: Voraussetzungen für die Öffnung****Anwendungsfokus**

Rat

Ausgangspunkt

Den gewählten Mandatsträger*innen im Rat, den politisch Aktiven in der Kommune sind Konzepte wie das der *Öffnung* für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der lokalen Zivilgesellschaft nicht selten unbekannt. Kommunales Open Government stellt also auch hier zuerst eine Kommunikationsaufgabe: Der gesellschaftliche Anspruch auf Offenheit muss im Gespräch mit den Ratsmitgliedern, mit den Beschäftigten der kommunalen Volksvertretungen, mit der politischen Öffentlichkeit in der Kommune vermittelt und diskutiert werden.

Dabei ist es wahrscheinlich, dass die tradierte Fokussierung der Kommunalpolitik auf die Mechanismen der → **repräsentativen Demokratie** da und dort zu kritischer Distanz führen wird: Kontrastieren die Prämissen der Öffnung – mehr Transparenz, mehr Beteiligung, mehr Experiment, mehr Innovation und so weiter – nicht mit den Gepflogenheiten der parlamentarischen Entscheidungsfindung? Droht hier Machtverlust für die gewählten Volksvertreter*innen? Lohnen sich solche Experimente überhaupt? Verursachen sie unangemessen hohe Kosten? Und so weiter. Die Aufzählung macht deutlich: Ohne eine politische Kultur der Offenheit im Rat und ohne demokratische Verfahren, in denen sie möglich wird, kann der kommunale Öffnungsprozess nicht gelingen.

Eine weitere Perspektive kommt hinzu: Im Rat werden die Ziele und Rahmenbedingungen auch für die Tätigkeit der Kommunalverwaltung bestimmt. Wenn also die Kultur, die Leistungen, die Strukturen und Abläufe in den Gemeindeverwaltungen, Rathäusern und Kreisverwaltungen geöffnet werden sollen, dann muss dies von der Kommunalpolitik mitgetragen werden. Schließlich ist es der Rat, der Zielsetzungen, Planungen und Ressourcenzuordnungen für den Öffnungsprozess der Kommunalverwaltung politisch legitimiert.

Schwerpunkte der Kommunikation

- Machen Sie bewusst, dass eine Mehrheit der Bürgerschaft eine größere Vielfalt der Demokratie, vor allem mehr Mitsprache und Mitbestimmung wünscht. Entscheidungen im Rat, die ohne Einbeziehung der Öffentlichkeit getroffen wurden, werden immer öfter nicht akzeptiert. Die daraus entstehenden Konflikte gefährden nicht nur die Legitimation des Rats, sondern der Demokratie insgesamt.
- Im offenen Miteinander von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft steht dem eine positive Vision gegenüber: Transparenz, Dialog, bürgerschaftliches Engagement, offene Meinungsbildung und breite Mitbestimmung werden von der Bürgerschaft als wesentliche Merkmale eines lebendigen, solidarischen Gemeinwesens geschätzt.

- Verdeutlichen Sie, dass → repräsentative Demokratie wirksam und synergetisch mit → dialogorientierter Beteiligung und → direktdemokratischen Verfahren kombiniert werden kann. Im Dreiklang von Wählen, Mitmachen und Entscheiden kann die Zivilgesellschaft vor Ort ihre Erfahrungen, Kompetenzen und Ressourcen auf Augenhöhe mit der Kommunalpolitik in den politischen Prozess einbringen.
- Fördern Sie den Anspruch der politischen Akteure, die Interessen aller gesellschaftlichen Gruppen und Perspektiven zu vertreten – einschließlich der marginalisierten und weniger artikulationsstarken. Machen Sie die Potenziale einer offenen politischen Diskussions- und Beteiligungskultur sichtbar, die diese Ziele fördert.
- Nutzen Sie die Erfahrungen derjenigen Kommunen in Deutschland, die bereits offenere politische Entscheidungsprozesse erprobt haben: Weder wurde dadurch die repräsentative Demokratie prinzipiell in Frage gestellt oder auch nur geschwächt, noch gerieten die Rationalität der Entscheidungen oder Zeitbedarf und Wirtschaftlichkeit der Prozesse in Gefahr.
- Ermutigen Sie die Mandatsträger*innen im Rat, ihre politische Macht kontrolliert und zum Wohle des Gemeinwesens zu teilen.
- Entwickeln und erproben Sie Formate und Aktivitäten mit dem Ziel, die politische Kultur in Ihrer Kommune schrittweise offener, vielfältiger und partizipativer zu gestalten. Reflektieren Sie die dabei gewonnenen Erfahrungen und Ergebnisse systematisch, um diesen Öffnungsprozess steuern und verstetigen zu können.
- Machen Sie die Notwendigkeit deutlich, auch die Öffnung der Kommunalverwaltung politisch zu begleiten und mitzugestalten. Dies schließt die Bereitschaft ein, die dafür notwendigen Personal- und Finanzressourcen bereitzustellen.

[15] HINTERGRUND



Kommunalverwaltung: Voraussetzungen für die Öffnung

Anwendungsfokus Verwaltung

Ausgangspunkt

In den Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen ist *Öffnung* für die Belange der Zivilgesellschaft kein prinzipiell neues Thema. Bürger- und Kundenorientierung sind als Ziele der Verwaltungsentwicklung längst etabliert – wenngleich bislang in höchst unterschiedlichem Maße erfüllt. Neu ist jedoch der mit Open Government aufgerufene Anspruch einer umfassenden, bewussten und systematischen Öffnung der Organisationskultur, der Strukturen und Arbeitsweisen. Auch aus der doppelten Zielrichtung des Öffnungsprozesses – bessere kommunale Demokratie und bessere kommunale Leistungen – resultieren grundlegend neue Fragen an die Verwaltungsentwicklung: Wie können nicht nur die Leistungserbringung, sondern auch die notwendigen Veränderungen offener nach außen und innen ausgerichtet und ausgestaltet werden? In welchem Zusammenhang stehen gesellschaftliche Entwicklungen in der Kommune mit dem Selbstverständnis, dem Leistungsportfolio und der Leistungsqualität der Verwaltung? Und weitere mehr.

Die Komplexität der Aufgabe macht deutlich, dass der Erfolg des Veränderungsprozesses wesentlich von der Bewusstheit, Haltung und Führung der Verwaltungsleitung abhängt. Es gilt, die richtige Balance zwischen einerseits klarer Strategie und mittelfristiger Planung und andererseits pragmatischem Verändern und offener Innovation zu finden. Dabei ist es unumgänglich, die Erfahrungen, Ergebnisse und Wirkungen des Öffnungsprozesses im Blick zu behalten. Schließlich muss sich Öffnung erlebbar lohnen, um dauerhafte Unterstützung zu erfahren.

Wir hatten bereits diskutiert, dass die notwendigen Veränderungen nicht eruptiv erreicht werden können, ohne die bewahrenswerten kulturellen Konstanten der Verwaltungskultur zu gefährden (→ Abschnitt 4.1.7). Öffnung wird daher eher kleinteilig, iterativ und immer wieder neu reflektiert erfolgen müssen. Um dies steuern zu können, muss die Kommunalverwaltung nicht zuletzt ihre Managementkapazität und -kompetenz ausbauen.

Schwerpunkte der Kommunikation

- Machen Sie bewusst, dass *Offenheit für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der lokalen Gesellschaft* kein theoretisches Konzept, sondern eine erlebbare Forderung der Menschen, Organisationen und Unternehmen auch Ihrer Kommune darstellt. Sie ist nicht neu und den Beschäftigten Ihrer Verwaltung in vielfältigen Ausprägungen bekannt. Verdeutlichen Sie jedoch, dass mit kommunalem Open Government diese Perspektive nun bewusster und systematischer eingenommen werden soll.
- Zeigen Sie die Schnittstellen und Blickrichtungen auf, die für einen umfassenden Öffnungsprozess wichtig sind – vor allem zwischen Verwaltung und Einwohner*innen, zwischen Rat und Verwaltung, zwischen kommunalen Organisationen, aber auch zwischen den Organisationseinheiten Ihrer Verwaltung. An diesen Punkten können Sie nun die unterschiedlichen Perspektiven der Öffnung konkretisieren – von Transparenz und Beteiligung über Co-Produktion und Co-Kreation bis hin zu Digitalisierung, Veränderung, Innovation und offener Kultur. Im Ergebnis wird nicht nur klar, wie komplex die Öffnungsaufgabe ist. Vor allem wird sichtbar werden, wie viele Veränderungsmöglichkeiten und Chancen die Auseinandersetzung mit Offenheit bietet. Nutzen Sie dies für die Planung des Veränderungsprozesses, aber auch für die verwaltungsinterne und -externe Kommunikation.
- Setzen Sie sich mit den Wirkungen auseinander, die von einer Öffnung der Kultur und Arbeitsweise Ihrer Verwaltung realistisch erwartet werden können (→ Abschnitt 5.2.2). Von besonderer Bedeutung sind dort neben Verbesserungen der Leistungsqualität die mittelfristigen Auswirkungen, die auf eine veränderungsbereite, innovative und lernende Organisation zielen. Machen Sie damit deutlich, dass der Öffnungsprozess lohnen kann.
- Kartieren Sie die Erfahrungen, Kompetenzen und Aktivitäten, die als Anknüpfungspunkte in den unterschiedlichen Perspektiven und Handlungsfeldern des Öffnungsprozesses Ihrer Verwaltung dienen können. Stellen Sie fest, welche Beschäftigten und Organisationseinheiten, aber auch welche Partner in der Zivilgesellschaft sich dafür bereits engagiert haben oder neu gewonnen werden können. Rücken Sie die bereits bewältigten Beispiele für Öffnung und deren Protagonisten in den Mittelpunkt der Kommunikation.
- Sorgen Sie dafür, dass auch die Voraussetzungen für den Öffnungsprozess bewusst und berücksichtigt werden: Komplementär zu klaren Zielen und formulierten Planungen muss den Aktivitäten und Akteuren der Öffnung der notwendige Freiraum für offene Projektarbeit, für Experiment und Innovation eingeräumt werden. Personelle und materielle Voraussetzungen sind zu schaffen. Schließlich ist die enge Anbindung an die verantwortlichen Führungskräfte zu sichern.

- Besonders wichtig: Sorgen Sie dafür, dass in alle Konzeptionen, Planungen, Umsetzungen und Auswertungen das jeweilige *Gegenüber* der Öffnung einbezogen wird: Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, wenn es um die Öffnung der Verwaltung in diese Richtung geht. Politische Mandatsträger*innen, wenn an der Schnittstelle zwischen Rat und Verwaltung gearbeitet wird. Beschäftigte anderer kommunaler Organisationen, wenn die Zusammenarbeit mit diesen geöffnet werden soll. Mitarbeiter*innen der eigenen Verwaltung, wenn es um die Öffnung der internen Strukturen, Abläufe und der Organisationskultur geht.

[16] HINTERGRUND



Zivilgesellschaft: Voraussetzungen für die Öffnung

Anwendungsfokus Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Die Abgrenzung sei noch einmal wiederholt: In dieser *Gebrauchsanleitung* können wir eine der drei Perspektiven im Beziehungsnetz von Zivilgesellschaft, Lokalpolitik und Kommunalverwaltung noch nicht betrachten – die der Zivilgesellschaft. Noch liegen kaum systematisierte Erfahrungen, Reflexionen oder gar Erkenntnisse zu den Zielen und Rahmenbedingungen der Öffnung aus dieser Sicht vor. In nachfolgenden Projekten wird das nachzuholen sein.

Dennoch ist sofort einsichtig, dass ein nachhaltiger Öffnungsprozess von Rat und Verwaltung auch an Voraussetzungen aufseiten der Zivilgesellschaft geknüpft ist: Demokratische Mitbestimmung setzt Verantwortungsbewusstsein, Engagement, Kenntnisse über und Bekenntnis zur Demokratie voraus. Offene Kommunikation mit Lokalpolitik und Verwaltung wird nur gelingen, wenn auch die Bürger*innen offen für die Abläufe, Logiken, Interessen und Rahmenbedingungen in Rat und Rathäusern sind. Co-Produktion und Co-Kreation sind ohne engagierte, kompetente und verantwortungsvolle zivilgesellschaftliche Akteure unmöglich. Eine offene Kultur in der Kommune bedeutet auch, Stereotype, Berührungsängste und Ablehnung gegenüber Verwaltung und Politik zu überwinden. Also: Öffnung ist Aufgabe auch der Zivilgesellschaft.

Gleichzeitig wird deutlich, dass daraus wiederum Herausforderungen für Rat und Verwaltung resultieren: Wie kann die Zivilgesellschaft dabei unterstützt werden, ihrerseits offenere Haltungen zu entwickeln, Kenntnisse und Kompetenzen zu erwerben, Öffnung zu wagen und zu erleben? Wie können die Voraussetzungen für demokratische Teilhabe und zivilgesellschaftliches Engagement verbessert werden? Fragen wie diese sind nicht neu für die Gemeinden, Städte und Kreise in Deutschland. Vor dem Hintergrund von Open Government erfordern sie jedoch systematischeres Nachdenken und breiter abgestimmte Antworten.

Schwerpunkte der Kommunikation

- Sensibilisieren Sie alle Beteiligten des Öffnungsprozesses für die Gegenseitigkeit der notwendigen Veränderungen: Offenheit funktioniert nicht einseitig.
 - Reflektieren Sie systematisch, welche positiven und problematischen Erfahrungen Sie in der Begegnung, Kommunikation und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft machen. Versuchen Sie aus diesen Beobachtungen auf prinzipielle Haltungen, Interessen und Verhaltensweisen zu schließen, an die angeknüpft werden kann oder die kritisch thematisiert werden müssen.
 - Sorgen Sie für eine intensive Kommunikation mit der Zivilgesellschaft und für systematische Rückkopplung zum Öffnungsprozess.
 - Versuchen Sie, die Rahmenbedingungen der zivilgesellschaftlichen Akteure für demokratische Teilhabe und bürgerschaftliches Engagement zu verstehen. Leiten Sie daraus Möglichkeiten zur Unterstützung ab und bringen Sie diese in den Veränderungsprozess von Rat und Verwaltung ein.
-

5.2.4 Wie kann Offenheit bewertet werden?

Geht es nicht ein wenig genauer? Das werden Sie sich vielleicht an der einen oder anderen Stelle gefragt haben, an der wir über Wirkungen und Aufwände des Öffnungsprozesses in Rat und Verwaltung sprachen. Die oben notierten Aussagen dazu sind eher allgemein und immer qualitativ formuliert. »Harte Fakten«, Zahlen, Indikatoren, Statistiken und so weiter fehlen. Kann man Offenheit denn messen? Ist das Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Öffnung – also die Wirtschaftlichkeit des Veränderungsprozesses – bestimmbar? Fragen wie diese sind berechtigt. In Zeiten, in denen Kommunen vor der Alternative stehen, Personalressourcen beispielsweise entweder in der Kinderbetreuung oder im Veränderungsmanagement zu investieren, müssen Wirkungen bewiesen und Aufwände benannt werden können.

Allerdings: Hier stehen wir noch am Anfang. Noch existiert kein erprobter Indikatorensatz, keine akzeptierte Bewertungsmethode, um die Offenheit von Organisationen im Allgemeinen und von Kommunen im Besonderen zu bestimmen. In den oben benannten Wirkungsdimensionen kann sicherlich die eine oder andere Kennzahl erhoben werden, eine integrierte, gar monetarisierte Bewertung des Nutzens ergibt sich daraus noch nicht. Selbst das Bestimmen der mit dem Öffnungsprozess verbundenen Aufwände ist nicht einfach, »verstecken« sich doch personelle und finanzielle Ressourcen oft in Routineprozessen, komplexen Projekten oder Gemeinkosten.

So müssen wir uns bewusst machen, dass objektivierte Bewertungen momentan erst für wenige, ausgewählte Perspektiven der Öffnung möglich sind – und selbst das eher als beispielhafte Einzelfallbetrachtung denn als verallgemeinerte Bewertung. Wenn kommunales Open Government an Breite und Wirkung gewinnen soll, dann müssen Lösungen für diese Herausforderung gefunden und geeignete Werkzeuge entwickelt werden.

[17] VORGEHENSWEISE

Offenheit messen, Wirtschaftlichkeit feststellen

**Anwendungsfokus**

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Wie ernsthaft die Verantwortlichen in Rat und Verwaltung die Öffnung ihrer Organisationen für die lokale Gesellschaft betreiben, das beweist sich auch in ihrer Bereitschaft, in den Veränderungsprozess zu investieren. Organisatorische und technische Entwicklungen, Projektsteuerung, Personalentwicklung und weiteres mehr verursachen Kosten. Dem steht die Erwartung gegenüber, dass mit der Öffnung zumindest mittelfristig auch Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit erzielt werden.

Jedoch, wir hatten bereits darauf hingewiesen: Es gehört zu den methodisch noch nicht bearbeiteten und praktisch noch kaum thematisierten Aufgaben im kommunalen Open Government, den Grad der Offenheit von Rat und Verwaltung für die lokale Gesellschaft vergleichbar zu bestimmen. Veränderungen der Organisationskultur sind durch einfache Indikatoren nicht fassbar. Offenere Interaktionen mit der Zivilgesellschaft können komplexe Wirkungsgefüge zur Folge haben, die schwer zu »messen« sind.

So bleibt für den Moment nur der Hinweis, Erfahrungen mit den Wirkungen und Aufwänden des Öffnungsprozesses zu sammeln. Bewertungen können zumindest qualitativ erfolgen. Da und dort erlauben es Einzelfallbetrachtungen, Kennzahlen zu erheben und auszuwerten.

Annäherung an die Aufgabe

- Beginnen Sie die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit des Öffnungsprozesses auf der unangenehmeren, aber leichter zu fassenden Seite der Formel – den Kosten. Erfassen Sie dazu systematisch diejenigen Aufwände, die dem Veränderungsprozess zugeordnet werden können – beispielsweise Kosten für Personal, Beratung, Qualifizierung, Kommunikationsleistungen oder technische Entwicklungen.
- Bewerten Sie die Wirkungen der Öffnung zunächst anhand von Einzelfällen, die es erlauben, Effekte aus offeneren Kommunikations- und Arbeitsweisen nachzuweisen. Betrachten Sie dazu die im → Abschnitt 5.2.2 benannten Wirkungsdimensionen. Einige der dort benannten Perspektiven sind einfacher qualitativ oder quantitativ zu erfassen als andere – hier einige Beispiele:
 - Dialogorientierte Beteiligung(→ [7]): Verbesserungen der Qualität und Akzeptanz kommunaler Entscheidungen lassen sich möglicherweise durch vermiedene Verzögerungen, abgewendete Kosten juristischer Auseinandersetzungen oder nachweisbar bessere Lösungsansätze aufzeigen.

- Co-Produktion → [8]:
 - Zusätzliche oder erweiterte kommunale Leistungen, die gemeinschaftlich mit der Zivilgesellschaft erbracht werden, können sowohl qualitativ als auch in ihrer Wertschöpfung erfasst werden.
 - Reduzierte Aufwände für die Kommune sind vergleichsweise einfach nachweisbar.
 - Qualitätsverbesserungen an kommunalen Leistungen können in bestimmten Fällen auch monetär bewertet werden.
 - Co-Kreation → [9]: Verbesserungen der Ergebnis- und Dienstleistungsqualität kommunaler Leistungen, die durch eine gemeinsame Qualitätsentwicklung mit der Zivilgesellschaft erreicht wurden, führen gegebenenfalls zu Kostenreduktion aufseiten der Verwaltung oder zu Wertschöpfung für die Adressaten. Beide Dimensionen können quantifiziert erfasst werden.
 - Offene digitale Technologien → [11]: Auswirkungen auf die Betriebskosten sind vergleichsweise einfach nachweisbar.
 - Offene Daten → [12]: Wenn offene Daten zu praktischen Anwendungen führen, ist es zumeist möglich, die damit verbundene Wertschöpfung zu erfassen.
 - Sie haben bemerkt: Erwartete Wirkungen in anderen Dimensionen der Offenheit fehlen in der Aufzählung. Transparenz, Veränderungsfähigkeit, Innovation, offene Organisationskultur – in all diesen Handlungsfeldern ist es deutlich schwieriger, Wirkungsbeziehungen in Einzelfällen sicher zu identifizieren oder deren Effekte gar belastbar zu messen.
- Versuchen Sie nun, die Wirtschaftlichkeit der Einzelfälle zu bewerten, indem Sie die zugeordneten Aufwände den ermittelten Wirkungen gegenüberstellen. Wenn das gelingt, können möglicherweise Abschätzungen für das jeweilige Handlungsfeld der Öffnung insgesamt getroffen werden. Als Basis dafür würde sich gegebenenfalls die Zahl ähnlich gelagerter Fälle eignen.
- Leiten Sie aus Ihrer Auseinandersetzung mit der Ermittlung von Aufwand und Wirkung Erfahrungen und Erkenntnisse ab, die helfen können, geeignete Ausgangsinformationen und Bewertungsverfahren zu entwickeln.
-

5.3 Vom Labor in den Alltag: Öffnung systematisch gestalten

5.3.1 Wie kann Öffnung erprobt und gelernt werden?

Nach so vielen Vorüberlegungen, Planungen und Vorbereitungen ist es nun Zeit, endlich praktisch zu werden. Doch, wo anfangen? Das Netzwerk der Beziehungen zwischen Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft ist komplex, die Ansatzpunkte für die Öffnung im breiten

Spektrum von Transparenz bis Kultur sind es nicht minder. In dieser Situation schlagen wir einen pragmatischen Start vor: Setzen Sie den Öffnungsprozess dort fort, wo er bereits begonnen hat, d. h. an den Ergebnissen abgeschlossener Veränderungsprojekte, in laufenden Vorhaben, an existierenden Planungen oder Vorüberlegungen.

Für die anschließende Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen im Öffnungsprozess plädieren wir für einen kleinteiligen, iterativen Ansatz. So wird die Veränderungsfähigkeit in den kommunalen Organisationen nicht überfordert. Es kann Raum für Experiment eingeräumt werden. Ergebnisse sind schneller sichtbar, Lernzyklen kürzer. Sobald positive Erfahrungen vorliegen und die Vorhaben eine gewisse Breite und Ausstrahlung erreicht haben, wird es sinnvoll und möglich, sie zu verstetigen und auszuweiten – aber dazu mehr im nächsten Kapitel.

[18] VORGEHENSWEISE



Nächste Schritte zu mehr Offenheit finden und wagen

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Kommunales Open Government zielt auf einen Veränderungsprozess, der systematisch und bewusst zu gestalten ist. Am Anfang dieses Weges steht die Inventur: Auf welche Konzepte, Pläne und Aktivitäten in Rat und Verwaltung kann aufgesetzt werden? Wo finden sich Akteure, die bereit sind, sich für diese neue Qualität zu engagieren? Auf dieser Basis können nun erste Aktivitäten konzipiert, geplant und umgesetzt werden. Die dabei gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse fließen dann in die Konzeption der nächsten Schritte ein. Ein solches iteratives Verändern und Lernen schafft die Voraussetzungen dafür, den Öffnungsprozess pragmatisch und gleichzeitig zielgerichtet zu gestalten.

Den Öffnungsprozess beginnen

- Vergewissern Sie sich, dass der geplante Öffnungsprozess mit ersten Zielsetzungen in einigen Handlungsfeldern unterlegt ist (→ Abschnitt 5.2.2) und diese von den Verantwortlichen in Rat bzw. Verwaltung geteilt werden.
- Prüfen Sie nun die in Ihrer Organisation identifizierten Anknüpfungspunkte aus früheren Erfahrungen, begonnenen Projekten oder existierenden Planungen. Wählen Sie diejenigen aus, die Wirkungen im Sinne der festgelegten Ziele erwarten lassen. Leiten Sie dann konkrete Aufgaben für den Öffnungsprozess in diesem Kontext ab.
- Prüfen Sie die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die jeweiligen Aufgaben. Wenn die Umsetzung möglich erscheint, müssen nun die nötigen Planungen und Vorbereitungen erfolgen.
- Achten Sie darauf, dass die Zusammensetzung der Projektakteure, die Projektorganisation und die Ausgestaltung des Projektmanagements dem Umfang und der Komplexität des Vorhabens entsprechen. Wir hatten vorgeschlagenen, zunächst mit eher kleinteiligen Aufgaben zu beginnen, die flexibel und iterativ gelöst werden sollen. Dies erfordert eine besonders konsequente Projektsteuerung.

- Die kommunikative Einbettung der geplanten Aktivitäten kann mit unterschiedlichem Gestus erfolgen: Es wäre möglich, die strategischen Ziele und Konzepte von Anfang an in den Mittelpunkt der Kommunikation zu stellen – also die Vorhaben als Open-Government-Projekte und als Teil eines mittelfristig angelegten Öffnungsprozesses darzustellen. Das birgt allerdings die Gefahr, dass sich die Ziele als zu abstrakt, zu groß und zu langfristig erweisen. Wenn im Gegensatz dazu die zunächst geplanten Maßnahmen als zu unbedeutend wahrgenommen werden, um die Ziele erlebbar zu befördern, kann Open Government als strategisches Konzept rasch diskreditiert werden.
- Alternativ wäre es möglich, zunächst darauf zu verzichten, die weiterreichende Perspektive der Vorhaben zu betonen. Die kleinteiligen Maßnahmen wären dann einfach nur nächste Veränderungsprojekte mit verständlichen Zielen in konkreten Aufgabenbereichen. Die strategischen Absichten, Vorgehensweisen und Planungen würden in diesem Fall erst dann kommuniziert, wenn Wirkungen in einiger Breite erreicht sind und Open Government damit erlebbar wird.

5.3.2 Wie kann der Öffnungsprozess verbindlich gestaltet und strategisch verankert werden?

Sobald die ersten Schritte einer bewussten und systematischen Öffnung vollzogen sind, sobald Wirkungen erlebbar werden und reflektierte Erfahrungen vorliegen, kann der weitere Öffnungsprozess mittelfristig ausgerichtet und verbindlicher gestaltet werden. Strategien, Regelwerke und Organisationsstrukturen bieten die Möglichkeit, die sich entwickelnde Öffnung in den Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung zu institutionalisieren und damit nachhaltig zu stärken. Dies stellt nicht nur ein wichtiges politisches Signal dar, gleichzeitig wird die Umsetzung weiterer Aktivitäten der Öffnung durch Standards und Werkzeuge erleichtert.

[19] VORGEHENSWEISE



Öffnung institutionalisieren

Anwendungsfokus
Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Wenn Rat und Verwaltung eine gewisse Breite an Maßnahmen und Ergebnissen im Öffnungsprozess erreicht haben, können die dann bereits reflektierten Vorgehensweisen weiter ausgestaltet, gefestigt und verbindlich gemacht werden. Auf diese Weise wird politisch kommuniziert, dass die entstehenden offenen Beziehungen mit der Zivilgesellschaft Wertschätzung erfahren und dauerhaft entwickelt werden sollen. Praktisch erfolgt die Institutionalisierung des Öffnungsprozesses vor allem über die Einführung von Regelwerken, fixierten Praktiken und spezialisierten Stellen in den kommunalen Organisationen.

Dies muss nicht gleichzeitig in allen Perspektiven der Öffnung (→ Abschnitt 4.1) geschehen. Je nach Fortschritt können zunächst einzelne Handlungsfelder gefestigt und verbindlicher gestaltet werden. In der kommunalen Praxis sind es bislang die Aspekte *Transparenz*, *Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung* sowie *offene Informationstechnik und Daten*, in denen bereits Erfahrungen mit der Institutionalisierung von offenen Beziehungen zur Zivilgesellschaft vorliegen. Die dort implementierten Ansätze für regelgebundenes, verbindliches und standardisiertes Handeln stehen noch unverbunden nebeneinander. Ob es in der Zukunft möglich wird, mehrere Perspektiven und Handlungsfelder der Öffnung strategisch und operativ miteinander zu verknüpfen, ist momentan noch nicht absehbar.

Chancen der Institutionalisierung

- Mit der Institutionalisierung von offenen Beziehungen zur Zivilgesellschaft verbindet sich ein politisches Bekenntnis von Rat und Verwaltung zur Öffnung. Das festigt die Vertrauensbasis für die weitere Entwicklung.
- Wenn die offene Kommunikation und Zusammenarbeit systematisch entwickelt und ausgebaut wird, stärkt dies den gesellschaftlichen Zusammenhalt.
- Durch verbindliche Regelungen und spezialisierte Zuständigkeiten entsteht ein verlässliches fachlich-organisatorisches Gerüst für die Interaktionen an den Schnittstellen zur Zivilgesellschaft. Dies erhöht die Prozessqualität und verbessert die Wirtschaftlichkeit in den einzelnen Handlungsfeldern.

Risiken der Institutionalisierung

- Ein Umfeld von verbindlich geregelten Abläufen und festen Zuständigkeiten birgt die Gefahr, dass die Dynamik des Öffnungsprozesses reduziert wird. Gegebenenfalls beschneiden formalisierte Routinen die notwendige Offenheit, um Chancen zu erkennen, neue Lösungen zu finden und Veränderungen vorzunehmen.

Öffnung institutionalisieren

- Analysieren Sie, in welchen Perspektiven der Öffnung (→ Abschnitt 4.1) genügend Erfahrungen und Ergebnisse vorliegen, die ein Ausweiten der offenen Verfahrensweisen sinnvoll, möglich und gegebenenfalls sogar notwendig machen.
- Erarbeiten Sie in diesen Handlungsfeldern Regelwerke für die Interaktionen mit der Zivilgesellschaft. Beziehen Sie dabei Vertreter*innen der jeweiligen Partner ein. Mögliche Ausprägungen solcher Regelwerke sind Leitlinien und Satzungen (Beispiele im Handlungsfeld Beteiligung: → [23] und → [24]).
- Prüfen Sie, wie die Ausweitung und Institutionalisierung offener Beziehungen zur Zivilgesellschaft die in Ihrer Organisation notwendigen Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben beeinflussen wird. Wenn der Umfang dieser Arbeiten oder die damit verbundenen Qualitätsanforderungen erheblich wachsen, kann es sinnvoll sein, sie in einer spezialisierten Stelle Ihrer Organisation zusammenzuführen. Im Ergebnis würden nicht nur erweiterte Ressourcen und Kompetenzen bereitstehen, sondern die Aufgabe in der organisationsinternen und -externen Wahrnehmung aufgewertet werden. Eine mögliche Ausprägung ist in → [35] als Steuerungs- und Koordinierungsstelle beschrieben.

- Um die Rahmenbedingungen für die demokratische Mitgestaltung im jeweiligen Handlungsfeld zu verbessern, können Vertreter*innen der Zivilgesellschaft verbindlicher und wirksamer in die Arbeit des Rats einbezogen werden. Eine Möglichkeit dazu wäre die Bildung eines Beirats zu den jeweiligen Themen der Öffnung, in dem Rat, Verwaltung und Bürgerschaft vertreten sind → [34]. Alternativ könnten Bürger*innen beratend in relevante Ausschüsse des Rats berufen werden → [33].
- Überprüfen Sie zyklisch und gemeinsam mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, welche Wirkungen die Institutionalisierung erreicht. Regelwerke, Standards und Funktionszuweisungen müssen gelebt werden. Sorgen Sie dort für Veränderungen, wo dies noch nicht wirksam genug gelingt.

[20] VORGEHENSWEISE



Strategische Perspektiven zusammenführen

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Das strategische Konzept der Öffnung von Rat und Verwaltung für die lokale Gesellschaft steht zunächst neben anderen, ebenso grundlegenden Prämissen, die für die Entwicklung der Kommune insgesamt sowie ihrer politischen und administrativen Organisationen wichtig sind – etwa Zieldimensionen wie Nachhaltigkeit, Gleichberechtigung, Inklusion, sozialer Zusammenhalt, Integration, Informationstechnik und weitere mehr. Diese strategischen Orientierungen weisen Überschneidungen auf, gegebenenfalls bedingen oder kontrastieren sie einander in einzelnen Aspekten. In jedem Fall stellen sie Vorgaben dar, die aus unterschiedlichen Perspektiven Geltung für dieselben kommunalen Aufgaben und Abläufe beanspruchen. Wenn Öffnung im Sinne von Open Government institutionalisiert werden soll, dann müssen diese strategischen Perspektiven verbunden und zu einem integrierten, mindestens widerspruchsfreien Strategiesystem entwickelt werden.

Strategische Perspektiven zusammenführen

- Stellen Sie zunächst alle jene Festlegungen aus Leitbildern und Planungen zusammen, die grundlegende Bedeutung und langfristige Relevanz für die Entwicklung Ihrer Kommune besitzen. Analysieren Sie nun die Berührungspunkte, Überschneidungen, Ambivalenzen und Widersprüche der einzelnen strategischen Ziele und Prämissen.
- Prüfen Sie anschließend, wie sich die Ziele des Öffnungsprozesses in diese strategische Gesamtschau einordnen. Dabei muss jede Perspektive der Öffnung separat überprüft werden: Wie beeinflussen mehr Transparenz, bessere Beteiligung, mehr Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, offenere digitale Technologien und Daten, eine offenere Organisationskultur etc. die bereits fixierten strategischen Ziele? Diskutieren Sie also beispielsweise, wie mehr Transparenz die Nachhaltigkeitsziele der Kommune fördern oder wie bessere Beteiligung die Inklusion stärken kann. Auch die umgekehrte Blickrichtung ist relevant: Jedes systematische Integrieren von Öffnung in einen strategischen Kontext wirkt auf den Öffnungsprozess zurück.

- Die Ergebnisse dieses Strategieabgleichs können nun in zweifacher Weise konsolidiert und als verbindliche Orientierung festgeschrieben werden: So ist es einerseits möglich, Zielsetzungen aus dem Öffnungsprozess in die einzelnen Strategien zu integrieren. Andererseits könnte mit Bezug auf Open Government eine weitere Rahmenstrategie entstehen, die neben den originären Zielen der Öffnung die Bezüge zu anderen Orientierungen ausweist.
-

5.3.3 Wie kann Transparenz verbindlich gestaltet werden?

Gegenseitige Transparenz ist einer der zentralen Aspekte der Öffnung im Verhältnis von Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung. Sowohl als Anspruch an die Organisationskultur als auch in den spezifischen, auf die Gewährleistung von Informationsfreiheit, demokratischer Kontrolle und Mitgestaltung gerichteten Abläufen sollte Transparenz verbindlich als Ziel festgeschrieben und geregelt werden.

Europäische Union, Bund und Länder haben sich (Letztere mit wenigen Ausnahmen) mittlerweile verbindlich dazu verpflichtet, Transparenz – zumeist auf den Aspekt der Informationsfreiheit konkretisiert – als Anspruch der Zivilgesellschaft anzuerkennen und innerhalb formalisierter Vorgehensweisen zu gewährleisten. Allerdings regeln beispielsweise die Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetze von Bund und Ländern lediglich ausgewählte Sachverhalte – und dies in unterschiedlicher Breite und Ausgestaltung. Auf kommunaler Ebene verfügen bereits eine beachtliche Zahl von Gemeinden, Städten und Kreisen über Leitlinien und Satzungen mit vergleichbarem Inhalt. Für die Mehrheit der deutschen Kommunen steht eine solche Regelung jedoch noch aus.

Wenn Transparenz als unverzichtbare Forderung an die Organisationskultur von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung verstanden wird, weitet sich die Perspektive: Über die Bereitstellung von Informationen hinaus – entweder auf Anforderung der Öffentlichkeit oder proaktiv durch die kommunalen Organisationen – geht es darum, die Kommunikationsbeziehungen, Interaktionen und Leistungsprozesse zwischen Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft insgesamt transparent zu gestalten. Auch in diesem deutlich größeren und komplexeren Handlungsraum liegen mittlerweile erste kommunale Erfahrungen und Lösungen vor.

[21] VORGEHENSWEISE



Transparenz verbindlich gestalten

Anwendungsfokus
Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Die bürgerschaftliche Forderung nach Transparenz in kommunalen Beziehungen und Interaktionen ist nicht neu – und lässt sich Jahrhunderte zurückverfolgen. Auch die Diskussionen um den Begriff *Open Government* konzentrierten sich anfangs auf Informationsfreiheit und damit auf einen zentralen Aspekt von Transparenz, wie wir gezeigt haben (→ Abschnitt 3.1.1). Heute, Jahrzehnte später, wird Transparenz auch im kommunalen Umfeld mindestens in folgenden Prämissen diskutiert:

- Transparenz der Haltungen, Planungen und Vorgänge in Rat und Verwaltung ist notwendige Voraussetzung für die bürgerschaftliche Kontrolle der politischen und administrativen Vorgänge in der Kommune. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei die Abwehr wesentlicher Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung – beispielsweise Korruption, Missmanagement und Verletzung demokratischer Grundsätze.
- Transparenz im Sinne einer proaktiven, frühzeitigen und umfassenden Information über kommunale Vorhaben, Planungen und Entwicklungen ist Voraussetzung dafür, dass die Zivilgesellschaft ihr Recht auf demokratische Teilhabe wahrnehmen kann. Dies gilt für alle Aspekte der demokratischen Meinungsbildung und Mitbestimmung – also sowohl in den Verfahren der → repräsentativen und → direkten Demokratie als auch in → dialogorientierten Beteiligungssituationen.
- Transparenz in den Leistungsbeziehungen zwischen Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft soll dabei unterstützen, die Interessen und Anforderungen der gesellschaftlichen Auftraggeber und Adressaten umfassend zu wahren. Dies betrifft beispielsweise die Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren, die hinsichtlich Voraussetzungen, Ablauf und Entscheidungsfindung transparent gestaltet sein müssen.
- Transparenz in den Kommunikationsbeziehungen und Interaktionen zwischen Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft ist Grundbedingung für eine offene kommunale Kultur, die auf Vertrauen, Solidarität und Kooperation gründet.

Aus diesen unterschiedlichen Aspekten von Transparenz ergeben sich vielfältige Ansatzpunkte und Handlungsfelder für den Öffnungsprozess. In der Mehrzahl der Kommunen liegen bereits reflektierte Erfahrungen und etablierte Vorgehensweisen vor, die nun verbindlich gestaltet, nachhaltig unterstützt und strategisch ausgerichtet werden können.

Transparenz verbindlich gestalten

- Verdeutlichen Sie zunächst die unterschiedlichen Perspektiven und Zielsetzungen, die mit der Forderung nach Transparenz verbunden werden. Machen Sie anschließend sichtbar, welche Aktivitäten Ihre Organisation in den oben genannten Handlungsfeldern bereits geplant oder umgesetzt hat. Prüfen Sie dann mindestens die nachfolgend genannten Instrumente daraufhin, ob sie unter Ihren Bedingungen die Öffnung im Sinne von Transparenz wirksam unterstützen können.

- Wir hatten bereits erwähnt, dass grundlegende Haltungen und Vorgehensweisen in Leitlinien (ohne rechtliche Verbindlichkeit) oder (rechtlich bindenden) Satzungen geregelt werden können. Mittlerweile liegen vielfältige Beispiele aus Kommunen vor, die Orientierung bieten. Beachten Sie bei der Diskussion und Ausgestaltung jedoch die oben angedeutete Breite der Anforderungen an kommunale Transparenz. (Damit liegt es auch nahe, Leitlinien und Satzungen nicht allein auf Informationsfreiheit zu konzentrieren, sondern den umfassenderen Anspruch auf Transparenz auszugestalten.)
 - Prüfen Sie, in welchen weiteren kommunalen Regelwerken Transparenz berücksichtigt und ausgestaltet werden muss. Ein Beispiel dafür ist die Geschäftsordnung (zumeist als *Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung* bezeichnet), die beispielsweise Regelungen zur transparenten Kommunikation, zur Offenlegung von Entscheidungsprozessen und zur zielgruppengerechten Begründung von Entscheidungen enthalten sollte.
 - Diskutieren Sie, ob die Öffnungsperspektive Transparenz durch eine darauf spezialisierte Stelle organisatorisch gestärkt werden sollte – ausgestaltet beispielsweise als Teil einer Steuerungs- und Koordinierungsstelle für den Öffnungsprozess → [35] oder über Beauftragte.
 - Entwickeln Sie organisationsinterne Qualitätsvorgaben für die unterschiedlichen Aspekte von Transparenz. Dabei geht es nicht allein um die Einhaltung von etablierten Standards zur Informations- und Datenbereitstellung. Genauso wichtig sind interne Qualitätsregelungen – etwa zu Fristen, zum Umfang bereitgestellter Informationen, zur zielgruppengerechten Aufbereitung, zur Handhabung von Ausschlussgründen und weitere mehr. Sichern Sie, dass diese Vorgaben Teil des Qualitätsmanagements in Rat und Verwaltung werden, ihre Einhaltung also tatsächlich garantiert und umfassend unterstützt wird. Berücksichtigen Sie die Transparenzanforderungen auch bei Maßnahmen der Personalentwicklung, beispielsweise Fortbildung und Führungsentwicklung.
 - Planen Sie, welche informationstechnischen Systeme in Rat und Verwaltung Transparenz unterstützen und wie diese eingeführt oder weiterentwickelt werden können. Typische Systeme in diesem Zusammenhang sind *Transparenz- oder Open-Data-Portal* und *Ratsinformationssystem*. Gleichzeitig gilt auch hier, dass Transparenz als Anforderung in vielen IT-Lösungen explizit Beachtung finden muss – beispielsweise in *Content-Management-Systemen*, *Workflow-Systemen* und zahlreichen *Fachanwendungen*: Immer dann, wenn diese Systeme Kommunikation und Interaktion mit der Zivilgesellschaft unterstützen (und das ist nahezu immer der Fall), gehören Transparenz-Aspekte zum Anforderungsprofil.
-

5.3.4 Wie kann Beteiligung verbindlich gestaltet werden?

In unserer *Gebrauchsanleitung* sind bereits mehrfach die beiden zentralen Zielperspektiven des mit Open Government assoziierten Öffnungsprozesses knapp zusammengefasst worden: Bessere kommunale Demokratie und bessere kommunale Leistungen. Zum erstgenannten Ziel wäre zu fragen, was eine *gute*, oder gar *bessere*, Demokratie in den Gemeinden, Städten und Kreisen charakterisiert. Eine allgemeingültige Antwort kann unmöglich in wenigen Zeilen gegeben werden, dazu existieren zu viele unterschiedliche Theorien und Ausprägungen des Konzepts Demokratie. Wir machen es uns hier einfach und setzen die grundlegenden Haltungen, Strukturen und Verfahrensweisen der → [repräsentativen De-](#)

mokratie der Bundesrepublik als gegeben voraus. Dann muss nicht mehr diskutiert werden, dass »alle Staatsgewalt [...] vom Volke ausgeht« (Art. 20 Grundgesetz), dass freie und gleiche Wahlen, Gewaltenteilung, Verfassungsmäßigkeit und weitere Grundsätze garantiert sind. Über diese, aktuell eher formal erscheinenden Anforderungen geht das mit Open Government verbundene Demokratieverständnis hinaus: Bürger*innen sollen selbstverständlichen und umfassenden Zugang zu Informationen besitzen. Sie müssen Regierung und Verwaltung kontrollieren können. Alle gesellschaftlichen Gruppen sollen wirksam an der öffentlichen Meinungsbildung teilnehmen und an politischen Entscheidungen beteiligt sein. Wenn der Öffnungsprozess also auf eine *bessere Demokratie* zielt, dann müsste er diese Teilhaberechte stärken.

Bereits bei der Bestimmung von *Perspektiven der Öffnung* ist der demokratiebezogene Öffnungsprozess in diesem Sinne fokussiert worden: Die entsprechende Perspektive haben wir mit *dialogorientierte Beteiligung* überschrieben (→ Abschnitt 4.1). In den anschließenden Ableitungen wurde bereits eine Schwerpunktsetzung deutlich: Um eine *bessere kommunale Demokratie* zu erreichen, soll der Öffnungsprozess auf zwei Aspekte ausgerichtet werden – einerseits auf die Stärkung und Ausgestaltung der → *dialogorientierten Beteiligung*, andererseits auf eine synergetische Kombination dieser mit den Instrumenten der → *repräsentativen* und → *direkten Demokratie* → [3].

In beiden Handlungsfeldern verfügen die meisten Gemeinden, Städte und Kreise bereits über zumindest einzelne, gelegentlich auch langjährige und vertiefte Erfahrungen. Im folgenden Kapitel soll vor diesem Hintergrund diskutiert werden, wie demokratische Beteiligung in den Kommunen über den Einzelfall hinaus verbindlich gestaltet und damit ausgeweitet und vertieft werden kann.

[22] VORGEHENSWEISE



Beteiligung verbindlich gestalten

Anwendungsfokus
Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Wenn Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung die gesellschaftliche Wirklichkeit in den Kommunen positiv beeinflussen soll, dann muss sie zur Selbstverständlichkeit werden: Alle wesentlichen Entscheidungen und Vorhaben der Kommune sollten in geeigneter Form durch die Zivilgesellschaft begleitet werden können. Das gelingt verbindlich, dauerhaft und wirtschaftlich, wenn Politik und Verwaltung entsprechende Selbstverpflichtungen eingehen und die Abläufe der Beteiligungsverfahren standardisieren – beispielsweise über Leitlinien, Satzungen und/oder koordinierende Stellen.

Beteiligung verbindlich gestalten

- Verdeutlichen Sie zunächst die Schwerpunkte, die wir im Öffnungsprozess für die Weiterentwicklung der kommunalen Demokratie gesetzt hatten – erstens die Stärkung der → *dialogorientierten Beteiligung* und zweitens die synergetische Verknüpfung dieser mit tradierten Demokratieinstrumenten.

-
- Analysieren Sie anschließend, welche Aktivitäten Ihre Organisation in diesen beiden Aufgabenbereichen bereits geplant oder umgesetzt hat. Prüfen Sie dann mindestens die nachfolgend genannten Instrumente daraufhin, ob sie unter Ihren Bedingungen die demokratiebezogene Öffnung wirksam unterstützen können.
 - Prüfen Sie, ob die Haltungen und Vorgehensweisen in Bezug auf demokratische Teilhabe der Zivilgesellschaft zunächst in einer rechtlich nicht bindenden *Leitlinie für Beteiligung* geregelt werden sollten → [23].
 - Prüfen Sie, ob es die bisherigen Erfahrungen mit Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bereits erlauben, Regelungen dazu rechtlich verbindlich – also in einer kommunalen *Beteiligungssatzung* – festzuschreiben → [24].
 - Beachten Sie bei der Ausgestaltung von Leitlinie oder Satzung, dass auch die vor- und nachbereitenden Aspekte der Beteiligung – etwa das Bereitstellen von Informationen, die demokratische Meinungsbildung, die Begleitung und Nachbereitung der zumeist repräsentativ getroffenen Entscheidungen – Berücksichtigung finden. Damit schließen die Regelwerke unmittelbar an solche zur Öffnungsperspektive Transparenz an → [21]. Perspektivisch wäre dann zu überlegen, ob die entsprechenden Leitlinien und Satzungen harmonisiert und zusammengefasst werden können.
 - Systematisieren Sie die vielfältigen Möglichkeiten, → *dialogorientierte Beteiligung* mit den Instrumenten der → *repräsentativen* und → *direkten Demokratie* zu verbinden. Nehmen Sie entsprechende Regelungen in Leitlinie → [23] und Satzung → [24] auf.
 - Verbinden Sie die Ansätze → *dialogorientierter Beteiligung* mit kommunalrechtlich geregelten Dialoginstrumenten, etwa → *Bürgerversammlung*, → *Beiräte* oder → *Kinder- und Jugendbeteiligung*. Nehmen Sie entsprechende Regelungen in Leitlinie und Satzung auf → [28].
-

[23] INSTRUMENT



Leitlinie für Beteiligung

Anwendungsfokus
Rat und Verwaltung

Anwendung der Leitlinie

- Die Leitlinie für Beteiligung bietet einen Orientierungsrahmen, um Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung verlässlicher und strukturierter in der Kommune zu verankern. Obwohl rechtlich nicht bindend, stellt sie eine Selbstverpflichtung von Rat und Verwaltung dar, die Zivilgesellschaft in bestimmte kommunale Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen einzubeziehen. Gleichzeitig werden die Zuständigkeiten, Rollen und Abläufe für Beteiligungsverfahren grundsätzlich festgeschrieben.
 - Nutzen Sie diese Möglichkeit als ersten Schritt, um demokratische Beteiligung in der Kommune verbindlicher, wirksamer und wirtschaftlicher zu gestalten.
 - Wenn sich die Regelungen der Leitlinie in der Praxis Ihrer Kommune bewährt haben, kann sie zur Beteiligungssatzung → [24] weiterentwickelt werden und damit mehr Verbindlichkeit erhalten.
-

Vorteile

- Die Leitlinie verbessert die Verbindlichkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der → **dialogorientierten Bürgerbeteiligung** in der Kommune durch konkrete Festlegungen.
- Sie kann flexibel an die kommunalen Erfahrungen und Erfordernisse angepasst und fortgeschrieben werden.

Nachteile

- Da sie Rat und Verwaltung rechtlich nicht bindet, kann die Anwendung der Leitlinie unterlaufen werden.

Erarbeitung der Leitlinie

- Erarbeiten Sie die Leitlinie in einem offenen Prozess – also insbesondere transparent, partizipativ und ergebnisoffen. Beziehen Sie Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung in die Meinungsbildung ein. Die Erarbeitung und Verabschiedung der Leitlinie sollte ihrerseits ein Beispiel für gute Beteiligung sein.
- Passen Sie die unten vorgeschlagenen Regelungen an die Bedingungen Ihrer Kommune an. Berücksichtigen Sie dabei insbesondere die bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in Ihrer Kommune, d. h. den konkreten Regelungs- und Gestaltungsbedarf.

Inhalt der Leitlinie

- Warum Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung?
 - Erläutern Sie, welche Ziele die Kommune mit der systematischen Entwicklung von Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt.
- Warum diese Leitlinie?
 - Verdeutlichen Sie prägnant, welche bisherigen Erfahrungen dazu geführt haben, dass Beteiligung verbindlicher geregelt werden soll.
- In welchen Situationen soll die Zivilgesellschaft beteiligt werden?
 - Regeln Sie, in welchen Entscheidungs-, Planungs- und Gestaltungssituationen die Zivilgesellschaft befragt oder konsultiert werden soll.
 - Regeln Sie, an welchen Entscheidungen von Rat und Verwaltung die Zivilgesellschaft → **dialogorientiert** beteiligt werden soll.
 - Regeln Sie, in welchen formellen Verwaltungsverfahren → **dialogorientierte Beteiligung** ergänzend zum Einsatz kommen soll.
- Welche Formate und Methoden der → **dialogorientierten Beteiligung** werden eingesetzt?
 - Orientieren Sie auf solche Formate und Methoden, mit denen Ihre Kommune bereits Erfahrungen gemacht hat und für deren Anwendung Kompetenzen und Ressourcen vorhanden sind. Deuten Sie an, in welchen Beteiligungssituationen welche Formate und Methoden wirksam zum Einsatz kommen können.
 - Lassen Sie die Aufzählung der Formate und Methoden sowie der Anwendungssituationen offen – sowohl für kritische Reflexion als auch spätere Erweiterung.
- Was geschieht mit den Ergebnissen der → **dialogorientierten Beteiligung**?
 - Regeln Sie, wie gesichert wird, dass die Ergebnisse der Beteiligung Einfluss auf kommunale Entscheidungen, Gestaltungen und Planungen haben.
 - Bestimmen Sie, wer den Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung plant und koordiniert.

- Wer verantwortet, plant, koordiniert und evaluiert → **dialogorientierte Beteiligung**?
 - Legen Sie fest, wer in Rat und Verwaltung in welchen Rollen Aufgaben bei der Entwicklung und Umsetzung von Beteiligung übernimmt.
 - Benennen Sie die zentralen Aufgaben der politischen Verantwortungsträger, von Ausschüssen und/oder Beiräten → [33], → [34].
 - Benennen Sie die zentralen Aufgaben der Koordinierungs- und Unterstützungsstelle in der Verwaltung → [35].
 - Legen Sie fest, welche zivilgesellschaftlichen Organisationen regelmäßig / in besonderem Maße in die Gestaltung und Umsetzung der Bürgerbeteiligung einbezogen werden.
- In welchen Verfahrensschritten erfolgt → **dialogorientierte Beteiligung**?
 - Regeln Sie, wer Vorschläge für Beteiligung einbringen darf. Bestimmen Sie dabei insbesondere die Rechte der Zivilgesellschaft.
 - Regeln Sie, wie entschieden wird, in welchen Situationen Vorhaben zur Beteiligung erfolgen.
 - Legen Sie fest, in welchem prinzipiellen Ablauf diese Vorhaben geplant, durchgeführt und ausgewertet werden. Achten Sie dabei insbesondere auf Abhängigkeiten zwischen formalisierten politischen Abläufen (beispielsweise Ratsbeschlüsse), formellen Verwaltungsverfahren und den unterschiedlichen Ansätzen der Beteiligung.
 - Regeln Sie im Prinzip, wie entstehende Kosten gedeckt und notwendige Ressourcen bereitgestellt werden.
- Wie wird über → **dialogorientierte Beteiligung** informiert?
 - Bestimmen Sie verbindliche Verfahrensweisen, um alle Phasen der Beteiligung für alle Beteiligten und die Öffentlichkeit transparent zu machen. Berücksichtigen Sie dabei auch die vorangehenden (Vorschläge, Entscheidung, Planung) und nachfolgenden (Ergebnisse, Entscheidung, Auswertung) Abläufe.
 - Treffen Sie jedoch auch Regelungen zu notwendigen Einschränkungen der Transparenz.
- Wie wird → **dialogorientierte Beteiligung** weiterentwickelt?
 - Regeln Sie, wie die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren ausgewertet und daraus Schlussfolgerungen für Bürgerbeteiligung insgesamt gezogen werden.
 - Legen Sie fest, in welchem Zyklus und in wessen Verantwortung die Umsetzung der Leitlinie zyklisch überprüft und partizipativ fortgeschrieben wird.

Zum Weiterlesen

- Stadt Mannheim: <https://www.mannheim.de/de/stadt-gestalten/buergerbeteiligung/regelwerk-buergerbeteiligung>
 - Zum Weiterlesen: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-in-kommunen-verankern>
-

[24] INSTRUMENT**Beteiligungssatzung****Anwendungsfokus**

Rat und Verwaltung

Anwendung der Satzung

- Wenn Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Satzung geregelt wird, so entsteht verbindliches Ortsrecht. Die Satzung regelt, in welchen Situationen, durch wen und wie die Zivilgesellschaft in kommunale Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen einbezogen wird.
- Ausgangspunkt für das formelle Festschreiben von Beteiligung in einer Satzung ist oft eine praxiserprobte Leitlinie → [23], die damit in rechtlich bindende Verpflichtungen überführt wird.

Vorteile

- Die Satzung regelt Beteiligung in der Kommune verbindlich. Ihre Einhaltung ist damit einklagbar.
- Die Satzung fixiert grundlegende Abläufe und Zuständigkeiten. Sie schafft einen stabilen organisatorischen Rahmen für Beteiligungsverfahren.

Nachteile

- Bedingt durch ihren Charakter und die notwendige Beschränkung auf kommunalrechtlich zulässige Regelungsgegenstände enthält die Satzung vor allem grundsätzliche Vorschriften mit geringem Detaillierungsgrad. In der Praxis müssen diese Regelungen organisatorisch unteretzt werden, was Interpretationsspielraum lässt.
- Die Satzung wird durch den Rat beschlossen. Eine Fortschreibung erfordert also – beispielsweise im Vergleich zu kommunalen Leitlinien – einen höheren Aufwand.

Erarbeitung der Satzung

- Erarbeiten Sie die Satzung in einem offenen Prozess – also insbesondere transparent, partizipativ und ergebnisoffen. Beziehen Sie Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung in die Meinungsbildung ein. Falls bereits Strukturen zur Unterstützung von Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung in Ihrer Kommune bestehen, sollten diese den organisatorischen Kern für die Arbeit an der Satzung bilden.
- Passen Sie die unten vorgeschlagenen Regelungen an die Bedingungen Ihrer Kommune an. Falls Ihre Kommune bereits über Leitlinien und andere Regelungen zur Beteiligung verfügt, machen Sie die bisherigen Erfahrungen für die Ausgestaltung der Satzung nutzbar.

Inhalt der Satzung

- Ziele und Anwendungsbereiche für → [dialogorientierte Beteiligung](#)
 - Fixieren Sie die Ziele für dialogorientierte Beteiligung in Ihrer Kommune.
 - Legen Sie fest, auf welche kommunalen Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Rats die in der Satzung geregelte Bürgerbeteiligung Anwendung findet.
 - Instrumente der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung
 - Verweisen Sie auf die gesetzlich vorgegebenen Instrumente der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Beachten Sie dabei auch die spezifischen Regelungen der Kommunalgesetzgebung Ihres Bundeslandes.
 - Legen Sie fest, dass die rechtlich vorgegebenen Instrumente durch informelle Verfahren der → [dialogorientierten Beteiligung](#) ergänzt werden dürfen und sollen. Gegebenenfalls können die dafür in Frage kommenden Formate und Methoden als Anlage zur Satzung benannt werden.
 - Einrichtungen und Gremien der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung
 - Regeln Sie gegebenenfalls die Einrichtung und die wesentlichen Aufgaben einer Koordinierungs- und Unterstützungsstelle → [\[35\]](#).
 - Regeln Sie gegebenenfalls die Einrichtung und die wesentlichen Aufgaben eines Ausschusses oder Beirats für Beteiligung → [\[33\]](#), → [\[34\]](#).
 - Treffen Sie grundsätzliche Regelungen für die Arbeitsweise und Zusammenarbeit dieser Einrichtungen und Gremien.
 - Führen einer Vorhabenliste
 - Bestimmen Sie, dass eine Vorhabenliste geführt wird, die alle kommunalen Vorhaben beinhaltet, die von grundlegendem Interesse für die Zivilgesellschaft sind – mindestens jedoch diejenigen, für die Beteiligungsverfahren durchgeführt werden.
 - Regeln Sie, in welchem Zyklus und in wessen Verantwortung die Vorhabenliste erarbeitet, gegebenenfalls fortgeschrieben, beschlossen und bekanntgemacht wird.
 - Durchführen eines Beteiligungsverfahrens
 - Regeln Sie die prinzipielle Zuständigkeit für das Durchführen von Beteiligungsverfahren.
 - Verpflichten Sie Rat und Verwaltung, Vorhaben so lange nicht zu entscheiden, wie Beteiligungsverfahren nicht abgeschlossen sind.
 - Regeln Sie den grundlegenden Ablauf eines Beteiligungsverfahrens → [\[39\]](#), insbesondere...
 - die Erarbeitung und Autorisierung eines Beteiligungskonzepts vor Durchführung des Verfahrens → [\[40\]](#),
 - die Einbettung → [dialogorientierter Beteiligung](#) in gesetzlich vorgegebene Beteiligungsinstrumente → [\[27\]](#),
 - die Aufbereitung und verbindliche Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse im Entscheidungsprozess sowie
 - den Charakter der Beteiligungsergebnisse als nicht bindende Empfehlung für Rat bzw. Verwaltung.
 - Regelungen zu Kosten des Beteiligungsverfahrens
 - Legen Sie pauschal fest, dass die Kommune die Kosten des Verfahrens trägt.
 - Verfahrensbestimmungen
 - Treffen Sie Festlegungen zum Inkrafttreten, zur zyklischen Evaluation und eventuellen Fortschreibung der Satzung.
-

Zum Weiterlesen

- Mustersatzung: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-in-kommunen-verankern>
-

[25] VORGEHENSWEISE**Parlamentarische Entscheidungen mit dialogorientierter Beteiligung verbinden****Anwendungsfokus**

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Die mit Open Government angestrebte *offene Demokratie* zeichnet sich, wie wir oben diskutiert haben, durch umfassende Transparenz und weitgehende Teilhaberechte der Zivilgesellschaft aus. Um dies zu erreichen, soll im Öffnungsprozess insbesondere die → **dialogorientierte Beteiligung** gestärkt und ausgeweitet werden. Auf diese Weise können Entscheidungen der Mandatsträger*innen im Rat durch die Zivilgesellschaft vorbereitet und die Umsetzung der Ratsentscheidung anschließend weiter begleitet werden.

Die auf Austausch, Verhandlung und Kompromiss ausgelegten Instrumente der → **dialogorientierten Beteiligung** → [42] verbessern in mehrfacher Weise die Rahmenbedingungen der parlamentarischen Entscheidungsfindung: Das Beteiligungsverfahren ergibt vielfältige und valide Informationen zum Gegenstand der Entscheidung. Bewertungen, Interessen und Konflikte werden transparent. Die Beteiligung kann gegebenenfalls Entscheidungsalternativen und Kompromisse aufzeigen. In der Summe ermöglicht die dialogische Beteiligung eine informiertere und abgewogenere Entscheidung im Rat.

In ähnlicher Weise kann die weitere Befassung zivilgesellschaftlich begleitet werden: Auch in der Planung zum beschlossenen Vorhaben und während dessen Umsetzung können Beteiligungsangebote dabei unterstützen, Informationen auszutauschen, Lösungsvarianten zu bewerten und bürgerschaftliche Ideen einzubringen.

Wenn politisch-repräsentative Entscheidung, administrative Umsetzung und zivilgesellschaftliche Beteiligung in dieser Weise verbunden werden, verbessert das nicht nur die Qualität und Akzeptanz der kommunalen Vorhaben, sondern stärkt gleichzeitig das Vertrauen zwischen den kommunalen Akteuren.

Dialogorientierte Beteiligung vor einer parlamentarischen Entscheidung

- Informieren Sie die Öffentlichkeit bereits frühzeitig über kommunale Angelegenheiten, die im Rat behandelt und entschieden werden sollen. Weisen Sie diese in der öffentlichen Vorhabenliste → [29] aus.
- Sorgen Sie insbesondere dafür, dass diejenigen Personengruppen Informationen über die anstehende Entscheidung erhalten, die davon voraussichtlich betroffen sein werden.
- Ermöglichen Sie der Zivilgesellschaft durch geeignete Angebote der → **dialogorientierten Beteiligung**, die Entscheidung im Rat konsultativ zu begleiten und mitzugestalten. Dies kann – je nach Umfang und Art des zu entscheidenden Gegenstandes – gegebenenfalls in mehreren Phasen und unterschiedlichen Beteiligungsformaten erfolgen.
Aus Sicht des Rats könnte die Beteiligung beispielsweise darauf ausgerichtet sein, ...
 - zielgenauer über das Planungs- oder Entwicklungsvorhaben und dessen Auswirkungen zu informieren,
 - ergänzende Informationen zum Gegenstand in der Zivilgesellschaft einzuholen,
 - Interessengegensätze und Konflikte zu erkennen und aufzugreifen,
 - Alternativen, Varianten oder Kompromisse zu erarbeiten.
- Berücksichtigen Sie die Ergebnisse der informellen, dialogorientierten Beteiligung verantwortungsbewusst in der parlamentarischen Beratung und Entscheidung. Gegebenenfalls kann das Beteiligungsergebnis auch das Aufgeben des diskutierten Vorhabens nahelegen.

Dialogorientierte Beteiligung begleitend zur Umsetzung eines beschlossenen Vorhabens

- Prüfen Sie, ob die Umsetzung des beschlossenen kommunalen Vorhabens durch eine weitere, begleitende → **dialogorientierte Beteiligung** verbessert werden kann. Die Beteiligung könnte beispielsweise helfen, die weiteren Arbeiten zu kommunizieren, das Vorhaben planerisch auszugestalten, neue Ideen in die Umsetzung einzubringen und die Akzeptanz für die Ergebnisse zu verbessern.

Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten zu parlamentarischen Entscheidungen verbindlich gestalten

- Nehmen Sie Regelungen in die Leitlinie oder Satzung zur Beteiligung auf, in welchen Entscheidungssituationen eine vorbereitende oder begleitende → **dialogorientierte Beteiligung** geprüft werden soll oder gar nahegelegt wird → [23], → [24].

Zum Weiterlesen

- https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_Volksabstimmungen_Parlamentsentscheidungen.pdf

[26] VORGEHENSWEISE



Direktdemokratische Initiativen mit dialogorientierter Beteiligung verbinden

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

In der repräsentativen Demokratie werden Entscheidungen durch demokratisch gewählte Volksvertreter*innen getroffen. Das ist auch in den Kommunen so: Die Bürger*innen in den Gemeinden, Städten und Kreisen nehmen über ihr Wahlrecht Einfluss auf die Zusammensetzung des Rats; kommunale Entscheidungen fallen dort entsprechend der jeweiligen Mehrheiten. Längst aber ist deutlich geworden: In gesellschaftlichen Konfliktsituationen können Ratsentscheidungen auf den Widerspruch oder gar Widerstand der Bürgerschaft treffen. Die formale Legitimation der Volksvertreter*innen reicht dann gegebenenfalls nicht aus, gesellschaftliche Akzeptanz für die Entscheidungen zu erreichen.

Direktdemokratische Verfahren wie beispielsweise → [Bürgerbegehren](#) und → [Bürgerentscheid](#) sollen hier als Korrektiv dienen. Sie geben den Bürger*innen die Möglichkeit, unmittelbar in die Entscheidungen des Rats einzugreifen, indem sie (sofern die Initiative ausreichende Mehrheiten erhält) die Behandlung von Themen erzwingen oder Entscheidungen direkt treffen, an die der Rat dann gebunden ist. Auf diese Weise wird demokratische Mitbestimmung auch innerhalb einer Legislatur möglich. Allerdings verstärken direktdemokratische Interventionen mit ihren bipolaren, auf Zustimmung oder Ablehnung beschränkten Wahloptionen nicht selten gesellschaftliche Spaltungen.

Dem kann entgegengewirkt werden: Wenn die etablierten Mechanismen *geöffnet* werden, indem ergänzend Formate der → [dialogorientierten Bürgerbeteiligung](#) zum Einsatz kommen, dann wird eine breitere, weniger zuspitzende Meinungsbildung möglich. So kann es gelingen, Alternativen oder Kompromisse jenseits von Zustimmung oder Ablehnung zu erarbeiten.

Vorteile direktdemokratischer Verfahren

- Bürger*innen erhalten die Möglichkeit einer direkten, selbstbestimmten Einflussnahme auf die politische Agenda und auf politische Entscheidungen.
- Die mit direktdemokratischen Verfahren verbundene, breite öffentliche Debatte kann für neue Themen sensibilisieren, zivilgesellschaftliches Engagement fördern und die Akzeptanz von Entscheidungen verbessern.
- Für den politischen Gestaltungsprozess werden wertvolle Informationen gewonnen.

Nachteile direktdemokratischer Verfahren

- Direktdemokratische Verfahren können von politischen Akteuren oder Interessenvertretern instrumentalisiert werden.
 - Die Reduktion auf bipolare Entscheidungen verhindert eine Suche nach Kompromissen oder Alternativen – also nach besseren Lösungen – in den oft komplexen Entscheidungssituationen.
 - Erfolg und Misserfolg einer direktdemokratischen Initiative können gleichermaßen Sieger und Verlierer hinterlassen, also gesellschaftliche Spaltungen verstärken und die politische Kultur schädigen.
-

Dialogorientierte Beteiligung vor einem Bürgerentscheid

- Prüfen Sie, ob die Ausgangsbedingungen für einen angekündigten oder bereits angesetzten → **Bürgerentscheid** durch eine vorbereitende → **dialogorientierte Beteiligung** verbessert werden können.

Die Beteiligung könnte beispielsweise darauf ausgerichtet sein, ...

- umfassende Informationen zum strittigen Gegenstand zu vermitteln,
- weitere betroffene Gruppen in die Diskussion einzubeziehen,
- die unterschiedlichen Interessen und Bewertungen transparent zu machen und insbesondere Interessengegensätze und Konfliktkonstellationen aufzuzeigen,
- die Debatte zu versachlichen und gegebenenfalls Konflikte zu mildern,
- eine abgewogene Entscheidung beim Bürgerentscheid zu erreichen.

Dialogorientierte Beteiligung statt eines Bürgerentscheids

- Prüfen Sie, ob nach einem erfolgreichen → **Bürgerbegehren** ein → **dialogorientiertes Beteiligungsverfahren** den aufgeworfenen Gegenstand aufgreifen kann. Sollte das Beteiligungsverfahren eine für den Rat und die Initiatoren des Bürgerbegehrens akzeptable Sichtweise erreichen, könnte entweder der Rat diese beschließen oder eine alternative Lösung vereinbart werden. In beiden Fällen würde der ansonsten folgende → **Bürgerentscheid** entfallen.

Dialogorientierte Beteiligung nach einem Bürgerentscheid

- Prüfen Sie, ob nach einem erfolgreichen oder erfolglosen → **Bürgerentscheid** ein → **dialogorientiertes Beteiligungsverfahren** den strittigen Gegenstand aufgreifen und nach neuen Lösungen suchen kann. Gelingt dies, wäre damit die Chance verbunden, eine gesellschaftliche Konfliktsituation produktiv aufzugreifen und das strittige Vorhaben mit verbesserter Akzeptanz weiterzuerfolgen.

Zum Weiterlesen

- https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_Volksabstimmungen_Parlamentsentscheidungen.pdf
-

[27] VORGEHENSWEISE



Formelle Beteiligung in Verwaltungsverfahren mit dialogorientierter Beteiligung verbinden

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

In einigen komplexen Verwaltungsverfahren – etwa der Raumordnung, der Regional- und Bauleitplanung oder im Umweltschutz – ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft gesetzlich vorgeschrieben. Die Verwaltung ist verpflichtet, Entscheidungsvorschläge – zumeist sind dies komplexe Planungen – öffentlich bekannt zu machen und zivilgesellschaftliche Stellungnahmen im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Dies kann mehrstufig geschehen, indem beispielsweise zunächst ausgewählten zivilgesellschaftlichen Organisationen (etwa Umweltverbänden) Gelegenheit gegeben wird, einen Arbeitsstand zu bewerten. Nach Fertigstellung der Entscheidungsvorlage erhält dann die gesamte Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Formelle Beteiligungen dieser Art erfolgen allerdings nicht im ergebnisoffenen Dialog: Das Verwaltungsverfahren selbst steht nicht zur Diskussion. Die öffentliche Meinungsbildung ist auf den vorgegebenen Gegenstand begrenzt. Grundlegende Festlegungen können kaum noch in Frage gestellt, Alternativen nicht mehr eingebracht werden. Angesichts dieser verfahrensbedingten Beschränkungen verfehlen formelle Beteiligungen nicht selten die Erwartungen der Zivilgesellschaft an einen ergebnisoffenen Dialog und eine wirksame öffentliche Einflussnahme auf das Verwaltungsverfahren. Dies beeinträchtigt die öffentliche Akzeptanz der so getroffenen Entscheidungen.

Um die Qualität der Beteiligung in Verwaltungsverfahren dieser Art prinzipiell zu verbessern, können die formellen, rechtlich fixierten Beteiligungsangebote durch dialogorientierte Formate erweitert werden. Sie ergänzen die Meinungsbildung innerhalb des geregelten administrativen Ablaufs um vorbereitende und begleitende Abstimmungen mit der Zivilgesellschaft.

Dialogorientierte Beteiligung vor Beginn eines formellen Verwaltungsverfahrens

- Informieren Sie die Öffentlichkeit bereits frühzeitig über Planungs- und Entwicklungsabsichten, die in einem formellen Verwaltungsverfahren aufgegriffen werden sollen. Sorgen Sie insbesondere dafür, dass diejenigen Personengruppen Informationen zum geplanten Vorhaben erhalten, die davon voraussichtlich betroffen sein werden.
 - Nehmen Sie das Planungs- und Entwicklungsvorhaben in die öffentliche Vorhabenliste → [29] auf, sobald sich die Absicht konkretisiert.
 - Ermöglichen Sie durch geeignete Angebote der → [dialogorientierten Beteiligung](#) eine frühzeitige Konsultation der Zivilgesellschaft. Ziel ist es in dieser Phase, das Planungs- und Entwicklungsvorhaben grundsätzlich zu diskutieren – d.h. es gegebenenfalls auch gänzlich in Frage zu stellen oder Ziele und Vorannahmen zu hinterfragen.
 - Berücksichtigen Sie die Ergebnisse der informellen, dialogorientierten Beteiligung bei der Ausrichtung und Ausgestaltung des folgenden förmlichen Verwaltungsverfahrens. Gegebenenfalls kann das Beteiligungsergebnis auch das Aufgeben des Vorhabens nahelegen.
-

Dialogorientierte Beteiligung begleitend zu einem formellen Verwaltungsverfahren

- Prüfen Sie, ob vor der rechtlich vorgeschriebenen, formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren weitere, dialogorientierte Beteiligungsangebote an die Zivilgesellschaft sinnvoll sind. Ziel dieser ergänzenden Beteiligungsverfahren könnte es beispielsweise sein, ...
 - zielgenauer über das Planungs- oder Entwicklungsvorhaben und dessen Auswirkungen zu informieren,
 - ergänzende Informationen zum Gegenstand in der Zivilgesellschaft einzuholen,
 - Interessengegensätze und Konflikte öffentlich aufzugreifen und zu bearbeiten,
 - Alternativen und Varianten zu erarbeiten.
- Berücksichtigen Sie die Ergebnisse der informellen, dialogorientierten Beteiligung bei der Erarbeitung der Entscheidungsvorlagen im Verwaltungsverfahren.
- Sorgen Sie für größtmögliche Transparenz im Verwaltungsverfahren – insbesondere im Hinblick auf den fachlichen Gestaltungsprozess (um der Beteiligung eine Basis zu geben), auf die Beteiligung selbst (um Mitwirkung zu ermöglichen) und den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen (um das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens zu legitimieren).

Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb von Verwaltungsverfahren verbindlich gestalten

- Nehmen Sie Regelungen zur Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb von Verwaltungsverfahren in die Leitlinie oder Satzung zur Beteiligung auf → [23], → [24].
- Prüfen Sie, für welche Verwaltungsverfahren eine Prüfung auf erweiterte, dialogorientierte Beteiligung (*Beteiligungs-Scoping*) verbindlich vorgeschrieben werden soll.

[28] VORGEHENSWEISE

Kommunalrechtlich geregelte Dialoginstrumente mit dialogorientierter Beteiligung verbinden**Anwendungsfokus**
Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

In allen Bundesländern sieht die Kommunalordnung Dialogformate vor, die eine gemeinsame Meinungsbildung von Zivilgesellschaft, Rat und Verwaltung ermöglichen. Einige dieser Instrumente kommen anlassbezogen zum Einsatz (beispielsweise → [Bürgerversammlung](#)), andere ermöglichen eine kontinuierliche Zusammenarbeit (beispielsweise → [Kinder- und Jugendbeteiligung](#) und → [kommunale Beiräte](#)). Umfang, Art und Ausgestaltung dieser Dialoginstrumente variieren je nach Bundesland.

Je systematischer diese kommunalrechtlich geregelten Dialoginstrumente durchgeführt und je partizipativer sie ausgestaltet werden, desto größer wird ihre Wirkung für die demokratische Meinungsbildung – und damit für den kommunalen Öffnungsprozess – sein. Zwei Perspektiven sind besonders wichtig: Einerseits kann die Nutzung dieser Instrumente in einer Leitlinie oder Satzung zur Beteiligung verbindlicher gestaltet, andererseits können sie mit Ansätzen der → [dialogorientierten Beteiligung](#) kombiniert werden.

Vorteile kommunalrechtlich geregelter Dialoginstrumente

- Die in den Kommunalordnungen enthaltenen Dialoginstrumente sind rechtlich legitimiert und in wesentlichen Aspekten geregelt – und damit ohne weitere Voraussetzungen für Rat, Verwaltung und / oder Zivilgesellschaft (abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung des Initiativrechts) nutzbar.
- Die Dialoginstrumente können entweder vergleichsweise frei ausgestaltet werden (beispielsweise → [Bürgerversammlung](#)) oder bieten die Möglichkeit, ergänzende Initiativen zur → [dialogorientierten Beteiligung](#) auszulösen (beispielsweise → [Kinder- und Jugendbeteiligung](#) oder → [kommunale Beiräte](#)).

Nachteile kommunalrechtlich geregelter Dialoginstrumente

- Für die Anwendung der gesetzlich geregelten Dialoginstrumente existieren kaum Qualitätsstandards. Es ist daher notwendig, sie durch kommunale Vorgaben und Regelungen auszugestalten.

Vorgehensweise

- Machen Sie sich bewusst, welche Dialoginstrumente die Kommunalordnung Ihres Bundeslandes regelt. Prüfen Sie, welche dieser Instrumente bislang in Ihrer Kommune zum Einsatz kamen und welche Erfahrungen damit gemacht wurden.
 - Bringen Sie die Systematisierung und Ausgestaltung dieser Dialoginstrumente in die Diskussionen und Gremien zur Entwicklung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung ein.
 - Schreiben Sie die dabei neu vereinbarten Regelungen in der Leitlinie oder Satzung zur Beteiligung fest.
-

Vorgehensweise für das Dialoginstrument → Bürgerversammlung

- Diskutieren Sie, in welchen Situationen dialogorientierte Formate und Methoden der Bürgerbeteiligung in Bürgerversammlungen eingebettet werden sollten. Auf diese Weise würde das Informationsangebot Bürgerversammlung zum Beteiligungsformat. In die Bürgerversammlung können unterschiedliche Beteiligungsansätze integriert werden – beispielsweise World Café, Open Space oder Workshop-Formate.
- Diskutieren Sie, ob Bürgerversammlungen themen- oder regionalbezogen in regelmäßigen Abständen stattfinden sollten. Damit könnten die Kontinuität und die Qualität der partizipativen Meinungsbildung verbessert werden.
- Prüfen Sie, ob und auf welchem Weg der Zivilgesellschaft die Möglichkeit eingeräumt werden kann, Bürgerversammlungen selbst einzuberufen.

Vorgehensweise für das Dialoginstrument Bürgerbefragung

- Diskutieren Sie, in welchen Handlungsfeldern Bürgerbefragungen dazu beitragen können, Wissen zur Gestaltung von Bürgerbeteiligung zu erheben – etwa zum Entscheidungsgegenstand oder zu den Rahmenbedingungen des Beteiligungsverfahrens.
- Prüfen Sie, ob und mit welchem Erkenntnisinteresse Bürgerbefragungen zyklisch durchgeführt werden sollten, um kommunale Entwicklungen zu verfolgen.
- Beziehen Sie regelmäßige Bürgerbefragungen in das Monitoring von Verlauf und Wirkungen des kommunalen Öffnungsprozesses ein.
- Integrieren Sie digitale Kommunikationskanäle mit der Zivilgesellschaft in die methodische Gestaltung der Bürgerbefragung.

Vorgehensweise für die Dialoginstrumente → Kinder- und Jugendbeteiligung und**→ kommunale Beiräte**

- Diskutieren Sie, wie die Arbeit von Kinder- und Jugendrat (oder anderen Umsetzungen der Kinder- und Jugendbeteiligung) und Beiräten (beispielsweise Integrationsbeirat) durch dialogorientierte Formate und Methoden der Beteiligung begleitet und unterstützt werden könnte. Prüfen Sie, ob die Nutzung solcher Beteiligungsinstrumente für bestimmte Situationen explizit angeregt oder gar festgelegt werden sollte.
- Diskutieren Sie, wie Vertreter*innen der Gremien der Kinder- und Jugendbeteiligung und der kommunalen Beiräte Einfluss auf die Gestaltung von dialogorientierter Beteiligung in Ihrer Kommune nehmen können – beispielsweise durch Einbeziehung in einen → **Beteiligungsbeirat**.
- Gewährleisten Sie, dass Kindern, Jugendlichen und anderen Bevölkerungsgruppen, die durch Beiräte vertreten werden, die Teilnahme an Angeboten der dialogorientierten Beteiligung ermöglicht und erleichtert wird.

Zum Weiterlesen

- <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-in-kommunen-verankern>. Enthält u.a. eine Übersicht über kommunalrechtlich geregelte Beteiligungsinstrumente.
-

[29] INSTRUMENT**Vorhabenliste**

AnwendungsfokusRat und Verwaltung

Kontext

- Beteiligung setzt voraus, dass die Zivilgesellschaft über all jene kommunalen Vorhaben in Kenntnis gesetzt ist, die ihre Interessen und Anforderungen wesentlich berühren – sei es in Bezug auf die gesamte Einwohnerschaft vor Ort oder einzelne Gruppen. Rat und Verwaltung müssen daher anstehende Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen rechtzeitig öffentlich machen. Dies ermöglicht es den lokalen Akteuren, Beteiligungsbedarfe zu erkennen und anzumelden. Dazu führt die Kommune eine öffentliche Vorhabenliste.
 - Gleiches gilt, sobald ein kommunales Vorhaben durch Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung vorbereitet, begleitet oder nachbereitet wird: Um über die jeweiligen Beteiligungsverfahren transparent zu informieren, müssen Rat und Verwaltung in der Vorhabenliste wesentliche Informationen zu geplanten, aktuell durchgeführten und abgeschlossenen Beteiligungsverfahren ausweisen.
-

Hinweise

- Legen Sie fest, welche kommunalen Vorhaben in der Vorhabenliste ausgewiesen werden.
 - Berücksichtigen Sie das gesamte Spektrum der kommunalen Belange, die wesentliche Interessen und Anforderungen der Zivilgesellschaft berühren – von Zukunftsplanungen bis Ordnung und Sicherheit, von Kultur bis Wirtschaft, von sozialen Themen bis Umwelt.
 - Legen Sie fest, nach welchen Kriterien die Auswahl der Vorhaben getroffen wird. Sichern Sie dabei, dass sowohl die vom Rat beschlossenen als auch wesentliche Vorhaben, die ohne Ratsbeschluss durch die Verwaltung umgesetzt werden, ausgewiesen sind.
- Regeln Sie, welche Informationen zu kommunalen Vorhaben in der Vorhabenliste geführt werden.
 - Pro Vorhaben sollten mindestens folgende Informationen ausgewiesen werden:
 - Beschreibung des Vorhabens – insbesondere Ziele, Eckdaten zur zeitlichen Umsetzung, Angaben zu regionalen und sozialen Auswirkungen, Kosten sowie aktueller Sachstand;
 - sofern Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung für das Vorhaben erfolgt: Informationen zur Beteiligung – insbesondere Ziele, Beteiligungsformat, Eckdaten zur zeitlichen Umsetzung, Angaben zu Zugang und Teilnehmer*innen und aktueller Sachstand.
- Regeln Sie, in wessen Verantwortung die Führung der Vorhabenliste liegt. Dies könnte beispielsweise Aufgabe der Koordinierungs- und Unterstützungsstelle sein.
- Regeln Sie, ob und in welchem Zyklus die Vorhabenliste durch den Rat bestätigt wird.
- Machen Sie die Vorhabenliste digital zugänglich – beispielsweise über ein Online-Beteiligungsportal oder stationäre Informationssysteme. Sorgen Sie für organisationsweite digitale Abläufe zur Verwaltung, Fortschreibung, Autorisierung und Veröffentlichung der Vorhabenliste.
- Stellen Sie die jeweils aktuelle Vorhabenliste zusätzlich in gedruckter Form zur Verfügung – beispielsweise im Amtsblatt oder als Auslage an zentralen Orten der Kommune.

5.3.5 Wie können Innovation, Co-Produktion und Co-Kreation verankert werden?

[30] VORGEHENSWEISE



Planungen, Formate und Orte für Innovation und Co-Produktion entwickeln

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Kommunales *Open Government* erhebt den Anspruch, neue, innovative Lösungen für kommunale Aufgaben zu ermöglichen und setzt darauf, für deren Umsetzung in stärkerem Maße als bisher die Kompetenzen und Ressourcen der Zivilgesellschaft einzubinden. Beide Öffnungsperspektiven können sowohl innerhalb als auch außerhalb der kommunalen Organisationen durch spezifische Formate des gemeinsamen Arbeitens unterstützt und an dafür geeignete Orte gebunden werden. Beispiele für Formate sind organisationsübergreifende Innovationsprojekte, öffentliche Innovationswettbewerbe oder offene Laborsituationen. Als Beispiel für Orte können offene Innovationslabore und öffentliche *Maker Spaces* dienen.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.4

Co-Produktion analysieren und weiterentwickeln

- Erheben Sie die in Ihrer Organisation in den vergangenen Jahrzehnten entwickelten Formate und Strukturen, innerhalb derer kommunale Leistungen gemeinschaftlich und arbeits-teilig mit zivilgesellschaftlichen Akteuren erbracht werden. Mit einiger Wahrscheinlichkeit liegen Erfahrungen mit → [Co-Produktion](#) in nahezu allen kommunalen Leistungsbereichen vor, auch wenn die konkreten Arrangements der Zusammenarbeit sicherlich deutlich variieren.
 - Bewerten Sie die bisherigen Erfahrungen mit Co-Produktion gemeinsam mit den dafür verantwortlichen kommunalen Beschäftigten und den zivilgesellschaftlichen Leistungspartnern: Welche Wirkungen erreichen die gemeinsam erbrachten Leistungen? In welchem Maße werden die Interessen und Anforderungen sowohl der Kommune als auch der zivilgesellschaftlichen Akteure erfüllt? Welche Potenziale der Ausweitung, Vertiefung, Anpassung oder Neuausrichtung von Co-Produktion sind erkennbar? Welche konkreten Vorschläge und Vorhaben sind bekannt?
 - Leiten Sie aus den Erkenntnissen eine Maßnahmenplanung ab, um Co-Produktion als Teil des Öffnungsprozesses weiterzuentwickeln. Stimmen Sie die Planung mit allen Beteiligten ab. Bringen Sie diese Perspektive in die Open-Government-Aktivitäten ein.
 - Prüfen Sie, in welchen kommunalen Fachplanungen und -strategien Regelungen zur Förderung von Co-Produktion enthalten sein sollten. Bringen Sie diese Perspektive in die Fortschreibung der Planungen und Strategien ein.
 - Entwickeln Sie gemeinsam mit den zivilgesellschaftlichen Partnern Angebote und Strukturen zur Unterstützung der in Co-Produktion einbezogenen Akteure. Dabei kommt ein breites Spektrum an Ansätzen in Betracht – von Fortbildung bis Absicherung, von Anerkennung bis Konfliktbearbeitung.
 - Schaffen Sie Gelegenheiten und Orte zur Begegnung zwischen den in Co-Produktion einbezogenen kommunalen Beschäftigten und den zivilgesellschaftlichen Partnern.
 - Fördern Sie eine Kultur der gegenseitigen Wertschätzung, der Offenheit im Wahrnehmen von Interessen und Anforderungen, der solidarischen Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Beschäftigten und den zivilgesellschaftlichen Partnern.
-

Formate und Orte für Innovation und Co-Produktion entwickeln

- Analysieren Sie, in welchen kommunalen Leistungsbereichen Co-Produktion mit einem Innovationsanspruch versehen ist oder versehen werden kann.
 - Entwickeln Sie mit den zivilgesellschaftlichen Partnern Maßnahmen zur Förderung innovativer Co-Produktion – beispielsweise durch gemeinsame Innovationsprojekte, öffentliche Innovationswettbewerbe oder offene Laborsituationen zu kommunalen Aufgaben und Leistungen. Bringen Sie in diesen Prozess systematisch Anregungen ein, die aus kommunalen Strategien, Planungen und Aufgaben abgeleitet sind.
 - Entwickeln Sie mit den zivilgesellschaftlichen Partnern öffentliche Orte und Veranstaltungen, an denen Innovation und Co-Produktion erlebbar werden. Bewährt haben sich beispielsweise kooperative Innovationslabore, Maker Spaces, Kreativ- und Entwicklungsworkshops und weitere mehr.
 - Experimentieren Sie mit Formaten, die zivilgesellschaftliche Innovation temporär in die Strukturen, Abläufe und Arbeitsorte der kommunalen Organisationen integrieren. Fördern Sie die Begegnung zwischen kommunalen Beschäftigten, Kreativen und Innovator*innen aus der Zivilgesellschaft. Reflektieren Sie solche Begegnungen. Versuchen Sie, Innovationsimpulse abzuleiten, die Kommunikations- und Arbeitsweisen in den kommunalen Organisationen öffnen und damit Eingang in die Organisationskultur der Kommune finden.
-

[31] VORGEHENSWEISE



Co-Kreation verbindlich gestalten

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Ausgangspunkt

Als Teil der kommunalen Qualitätsentwicklung zielt → **Co-Kreation** darauf, Vertreter*innen der Zivilgesellschaft systematisch in die Gestaltung des Aufgabenportfolios, der Leistungen sowie der Art und Weise der Leistungserbringung einzubeziehen. In dieser Öffnungsperspektive stehen also die kommunalen Angebotsstrukturen und Geschäftsprozesse im Mittelpunkt des Veränderungsprozesses. Co-Kreation ist hier mit der Erwartung verbunden, dass der Perspektivwechsel zu neuen Bewertungen und Lösungen führt, indem die Angebotsentwicklung nun von den Bedürfnissen, Erfahrungen und Kompetenzen der Adressaten ausgeht.

In den Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen ist eine gemeinsame Qualitätsentwicklung mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft punktuell bereits umgesetzt worden. Bislang sind daraus aber kaum systematische Aktivitäten, formalisierte Vorgehensweisen oder verbindliche Planungen entstanden. In der Öffnungsperspektive Co-Kreation geht es also zunächst darum, die bisherigen Erfahrungen zu analysieren, sie aufzugreifen und schrittweise verbindlicher zu gestalten.

Siehe auch → Abschnitt 4.1.4

Co-Kreation verbindlich gestalten

- Analysieren Sie die Erfahrungen Ihrer Organisation mit der Einbeziehung von gesellschaftlichen Anspruchsgruppen in die Gestaltung kommunaler Leistungen. Identifizieren Sie fachliche, personelle und organisatorische Ansatzpunkte für die Ausweitung und Systematisierung dieser gemeinsamen Qualitätsarbeit.
 - Prüfen Sie, welche bereits erprobten Partizipationsstrukturen – etwa zivilgesellschaftlich besetzte Arbeitsgruppen, Beiräte und Projekte – sich eignen würden, um gemeinsame Maßnahmen der Qualitätssicherung und Angebotsentwicklung anzusiedeln oder zu initiieren.
 - Erproben Sie Formate der Co-Kreation zunächst als temporäre Arbeitsgruppen oder Konsultationsstruktur. Analysieren Sie die dabei gewonnenen Erfahrungen und nutzen Sie die Erkenntnisse für die weitere Maßnahmenplanung in Richtung einer verbindlich gestalteten Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.
-

5.4 Strukturen, Abläufe und Informationen: Öffnung organisatorisch unterstützen

5.4.1 Aufbauorganisation: Wer koordiniert und unterstützt den Öffnungsprozess?

Der mit Open Government verbundene Öffnungsprozess muss geplant, gesteuert, unterstützt und in vielfältigen Aktivitäten konkretisiert werden. Dies ist zuerst Aufgabe der Führungskräfte in Rat und Verwaltung. Abhängig von den konkreten Rahmenbedingungen der einzelnen Kommunen kann es jedoch sinnvoll sein, unterstützende Organisationsstrukturen zu schaffen, die Kompetenzen und Ressourcen zur Gestaltung der Öffnung bündeln. Parallel dazu sind gegebenenfalls neue organisatorische Kontexte auch in der Lokalpolitik notwendig, um die verbindliche Zusammenarbeit von politischen Entscheidungsträger*innen, Verantwortlichen der Kommunalverwaltung und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft zu ermöglichen.

[32] HINTERGRUND**Öffnung strukturell verankern****Anwendungsfokus**

Rat und Verwaltung

Öffnung strukturell verankern

Wie die Funktionen zur Planung, Steuerung und Unterstützung des Öffnungsprozesses in den einzelnen Kommunen organisatorisch umgesetzt werden, ist in starkem Maße von den bisherigen Entwicklungen und Rahmenbedingungen abhängig. Im Wesentlichen sind vier Ansätze zu unterscheiden, die in der Praxis jedoch auch parallel Anwendung finden können.

Spezialisierte Organisationseinheiten der Verwaltung / Gremien des Rats

- Beispiele für Organisationseinheiten in der Verwaltung:
Koordinierungs- und Unterstützungsstelle → [35], Fachreferate, Beauftragte
- Beispiele für Gremien des Rats: Beirat
- Da im Konzept der Öffnung mehrere Perspektiven gebündelt sind, die bereits seit Längerem in Kommunen thematisiert werden, bestehen möglicherweise bereits Organisationseinheiten der Verwaltung und Ratsgremien zu einzelnen solchen Themen – etwa zu Transparenz (Beauftragte für Transparenz, für Informationsfreiheit etc.) und Bürgerbeteiligung (Beteiligungsstelle, Mitmachamt etc.). Unter Umständen können solche Strukturen aufgegriffen und mit weiteren Öffnungsaufgaben betraut werden.

Ansiedlung in der Linienorganisation der Verwaltung / in Ausschüssen des Rats

- Die Öffnungsaufgabe ist für bestimmte Querschnittsperspektiven der Kommunalverwaltung von besonderer Relevanz, sodass steuernde und unterstützende Funktionen ebenfalls in den dafür zuständigen Organisationseinheiten angesiedelt sein können – etwa in den Bereichen Strategie, Personal und Organisation.
- Gleiches gilt für die Ausschüsse des Rats – hier käme etwa der Hauptausschuss in Frage.

Projektbezogene, temporäre Organisationsstruktur

- Die Öffnung von Rat und Verwaltung soll als ebenfalls offener, flexibler Prozess gestaltet sein. Vor diesem Hintergrund ist auch eine Abbildung der Funktionen zur Steuerung und Unterstützung der Öffnung in einer temporären Projektorganisation interessant. Sie würde besonders flexible Möglichkeiten der organisatorischen Anpassung an die jeweiligen Bedarfe ergeben.

Temporär oder dauerhaft in der Zivilgesellschaft

- Wenn Organisationen der Zivilgesellschaft koordinierende und unterstützende Aufgaben im Öffnungsprozess übernehmen, dann ist das bereits ein Ergebnis der Öffnung – konkret: Co-Produktion.
- Die Möglichkeiten der Ausgestaltung sind vielfältig. Das Spektrum der Funktionszuweisungen reicht von Einzelleistungen bis hin zur verantwortlichen Steuerung einzelner Handlungsfelder des Öffnungsprozesses mit eigener Budgetzuweisung.

[33] ORGANISATORISCHE STRUKTUR**Ausschuss des Rats****Anwendungsfokus**

Rat

Mögliche Aufgaben

- politische Planung und Steuerung des mit Open Government verbundenen Öffnungsprozesses
- Beschluss grundlegender Planungen zu Open Government
- politische Kommunikation zu Open Government
- Integration der Offenheitsperspektiven in lokalpolitische Vorhaben und Entscheidungen
- politische Begleitung des Öffnungsprozesses in der Kommunalverwaltung

Ansiedlung / Organisatorische Abbildung

- Hauptausschuss
- eigenständiger Ausschuss zu Open Government mit Schwerpunkten auf Transparenz, Beteiligung, Innovation, offenen Technologien und Daten

Mitglieder

- gewählte Ratsmitglieder
- berufene *sachkundige Bürger*

[34] ORGANISATORISCHE STRUKTUR**Beirat für Open Government****Anwendungsfokus**

Rat

Mögliche Aufgaben

- Begleitung und Mitgestaltung des mit Open Government verbundenen Öffnungsprozesses
- Mitwirkung an grundlegenden Planungen zu Open Government
- gesellschaftliche Kommunikation zu Open Government
- gesellschaftliche Begleitung des Öffnungsprozesses in der Kommunalverwaltung
- Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Engagierten und Organisationen
- Kontaktstelle für die Öffentlichkeit

Ansiedlung / Organisatorische Abbildung

- eigenständiger Beirat zu Open Government mit Schwerpunkten auf Transparenz, Beteiligung, Innovation, offenen Technologien und Daten

Mitglieder

- gewählte Ratsmitglieder
 - Führungskräfte relevanter Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung
 - berufene Vertreter*innen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Unternehmen
-

[35] ORGANISATORISCHE STRUKTUR



Koordinierungs- und Unterstützungsstelle für Open Government

Anwendungsfokus

Verwaltung

Mögliche Aufgaben

- Planung und Steuerung des mit Open Government verbundenen Öffnungsprozesses
 - Erarbeitung und Abstimmung von grundlegenden Planungen
 - Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Engagierten und Organisationen
 - Kontaktstelle für die Öffentlichkeit
 - Steuerung der organisationsinternen und -externen Kommunikation zu Open Government
 - Koordination aller Aktivitäten mit grundlegender Bedeutung
 - Koordination organisationsübergreifender Aktivitäten
 - Geschäftsstelle für Beirat Open Government → [34]
 - Unterstützung der Arbeit der Themenbotschafter*innen → [36]
 - Beratung und Unterstützung der Führungskräfte in Rat und Verwaltung
 - Beratung und Unterstützung von Projektorganisationen
 - Kompetenzaufbau und Wissensmanagement zu allen Perspektiven der Öffnung
 - Qualitätsmanagement zu allen Perspektiven der Öffnung
 - Entwicklung und Umsetzung von Fortbildungsangeboten
 - Operative Verantwortung für zentrale Instrumente und Systeme der Öffnung – beispielsweise Portale zu Transparenz, Beteiligung, Open Data etc., Kollaborationswerkzeuge, Führung der Vorhabenliste → [29] und weitere
-

Ansiedlung / Organisatorische Abbildung

- Stabsstelle der Verwaltungsleitung
- Stabsstelle der Dezernatsleitung
- Sachgebiet in den Querschnittsorganisationen für Strategie, Organisation, Personal oder Kommunikation
- eigenständige Organisationseinheit – gegebenenfalls gemeinsam mit weiteren Querschnittsaufgaben

Die Koordinierungs- und Unterstützungsstelle kann Aufgaben aus folgenden, bisher separat wahrgenommenen Aufgabenbereichen übernehmen: Transparenz, Informationsfreiheit, Open Data, Beteiligung.

[36] ORGANISATORISCHE STRUKTUR**Themenbotschafter*innen****Anwendungsfokus**

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Mögliche Aufgaben

- Vertretung eines thematischen Anliegens in Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft
- Sensibilisierung für die mit dem Thema verbundenen Anliegen, Interessen und Akteure
- Identifizieren von themenbezogenen Vernetzungspotenzialen in Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft
- Anregen von Kooperation zwischen Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft
- Öffentlichkeitsarbeit zum Thema
- Kontaktstelle für die Öffentlichkeit

Ansiedlung / Organisatorische Abbildung

- ehrenamtliche Funktion
- unterstützt durch Koordinierungs- und Unterstützungsstelle → [35]

Mitglieder

- berufene Personen aus Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

5.4.2 Ablauforganisation: Wie wird dialogorientierte Bürgerbeteiligung organisatorisch gestaltet?

Der Öffnungsprozess in Rat und Verwaltung verändert nicht nur die etablierten Arbeitsweisen und Arbeitsabläufe, in den mit Open Government verbundenen Perspektiven und Handlungsfeldern entstehen gleichzeitig neue Aufgaben und damit Geschäftsprozesse. Stellvertretend für solche Veränderungen der Ablauforganisation sollen im Folgenden einige der mit → [dialogorientierter Beteiligung](#) zusammenhängenden Abläufe diskutiert werden. Wir hatten oben festgestellt, dass mit der Öffnung der Kommunen für die Belange der Zivilgesellschaft dieser Ansatz einer lebendigen Demokratie in den Mittelpunkt der Veränderung rückt. Dialogorientierte Beteiligung soll gestärkt und mit weiteren Instrumenten demokratischer Entscheidung verbunden werden.

[37] CHECKLISTE**Wann ist dialogorientierte Beteiligung geboten? Wann nicht?****Anwendungsfokus**

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Offenheit bedeutet, die Zivilgesellschaft in größtmöglichem Umfang an kommunalen Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen zu beteiligen. Aber: Nicht jede anstehende Entscheidung, nicht jede kommunale Aufgabe kann über ein Beteiligungsverfahren besser gelöst werden. Möglicherweise liegt die Entscheidung gar nicht in der Hand der Kommune. Vielleicht existiert kein Entscheidungsspielraum. Vielleicht ist es einfach schon zu spät. Und so weiter.

Die Checkliste gibt Hinweise, wann eine → **dialogorientierte Beteiligung** geboten und möglich ist – und wann nicht.

Dialogorientierte Beteiligung ist geboten und möglich, ...

- wenn ein kommunales Vorhaben (typisch: eine Entscheidung, eine Planung, eine Entwicklung in der Zuständigkeit von Rat und Verwaltung) die Interessen und Anforderungen der lokalen Zivilgesellschaft wesentlich berührt – entweder in Bezug auf die gesamte Einwohnerschaft oder auf einzelne Gruppen;
- wenn die Art des kommunalen Vorhabens sowie seine zeitlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einen Gestaltungsspielraum eröffnen;
- wenn die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Verwaltung die Möglichkeit geben, das Beteiligungsverfahren professionell zu planen, zu begleiten und auszuwerten.

Dialogorientierte Beteiligung ist nicht möglich, ...

- wenn die Entscheidungsträger*innen in Rat und Verwaltung die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht oder nur halbherzig unterstützen;
 - wenn Vorhaben betroffen sind, die nicht zum Wirkungskreis der Kommune gehören, d.h. auf die sie keinen Einfluss hat;
 - wenn Angelegenheiten betroffen sind, die kommunalrechtlich den Verwaltungsleiter*innen oder anderen kommunalen Stellen und Gremien vorbehalten sind, beispielsweise Themen wie innere Organisation, Haushalts- oder Personalangelegenheiten;
 - wenn die Art des kommunalen Vorhabens sowie seine zeitlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen keinen Gestaltungsspielraum lassen;
 - wenn mangelnde Ressourcen die Verwaltung daran hindern, das Beteiligungsverfahren professionell zu planen, zu begleiten und auszuwerten.
-

Hindernisse für dialogorientierte Beteiligung nicht akzeptieren

Falls die oben benannten Gründe gegen eine dialogorientierte Bürgerbeteiligung sprechen, bedeutet dies natürlich nicht, dass diese Befunde akzeptiert werden müssen – im Gegenteil:

- Adressieren Sie mangelnde Offenheit für die Beteiligung der Zivilgesellschaft in Rat und/oder Verwaltung innerhalb des Veränderungsprozesses.
- Prüfen Sie, ob kommunale Vorhaben, die keinen oder nur geringen Gestaltungsspielraum zulassen, zumindest für die Zivilgesellschaft transparent gemacht werden können – und dies sowohl in Bezug auf Entscheidungen als auch auf den Entscheidungsprozess.
- Sichern Sie prinzipiell, dass Bürgerbeteiligung innerhalb kommunaler Vorhaben frühzeitig ermöglicht wird, um grundlegende Prämissen und Entscheidungen beeinflussen zu können.
- Gestalten Sie kommunale Vorhaben von Anfang an so, dass ausreichend Zeit für die Bürgerbeteiligung bleibt.
- Sorgen Sie für ausreichende Ressourcen in der Verwaltung, um die oft komplexen Beteiligungsverfahren zu planen, zu begleiten und auszuwerten.

Zum Weiterlesen

- <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wegweiser-breite-buergerbeteiligung>
-

[38] CHECKLISTE



Wie gelingt dialogorientierte Beteiligung? Was kann schiefgehen?

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Bürgerbeteiligung kann misslingen. Wie jeder andere offene Prozess verläuft auch ein → [dialogorientiertes Beteiligungsverfahren](#) selten lehrbuchhaft. Je nach Thema und Rahmenbedingungen macht die Beteiligung divergierende Interessen und Überzeugungen der Beteiligten sichtbar. Die daraus entstehenden Konflikte konstruktiv aufzugreifen, setzt wertschätzende Kommunikation und kompromissfähiges Verhandeln voraus.

Die Checkliste sensibilisiert dafür, wie eine gelingende Beteiligung gestaltet sein sollte.

Bedingungen für das Gelingen dialogorientierter Beteiligungsverfahren

- Gewährleisten Sie, dass sich das kommunale Vorhaben für eine dialogorientierte Bürgerbeteiligung eignet → [37].
- Machen Sie die Haltungen und Kompetenzen deutlich, die alle Beteiligten – d. h. sowohl die kommunalen Verantwortlichen in Rat und Verwaltung als auch die teilnehmenden Vertreter*innen der betroffenen zivilgesellschaftlichen Gruppen – beweisen müssen:
 - Offenheit für vorurteilsfreien Dialog und wertschätzende Kommunikation;
 - Bereitschaft und Fähigkeit, divergierende Interessen wahrzunehmen, zu akzeptieren und nach einem Interessenausgleich zu suchen;
 - Bereitschaft und Fähigkeit, Konflikte im Beteiligungsverfahren konstruktiv zu bearbeiten sowie sach- und argumentorientiert Kompromisse zu finden.
- Gewährleisten Sie die sorgfältige Planung des Beteiligungsverfahrens – insbesondere im Hinblick auf ...
 - die sorgfältige Analyse des Vorhabens, seines fachlichen und gesellschaftlichen Umfelds sowie der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen;
 - klare Zielsetzungen;
 - transparente Entscheidungs- und Handlungsspielräume;
 - ausreichender, gut strukturierter Zeitrahmen;
 - ausreichende Ressourcen und Kompetenzen in der Verwaltung;
 - professionelle Begleitung – gegebenenfalls mit Unterstützung verwaltungsexterner Spezialisten;
 - Auswahl geeigneter Formate und Methoden der dialogorientierten Bürgerbeteiligung → [42].
- Gewährleisten Sie die professionelle Durchführung des Beteiligungsverfahrens – insbesondere im Hinblick auf ...
 - Transparenz über Ziele, Rahmenbedingungen, Verfahrensstatus und Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens;
 - frühzeitige und umfassende Information aller Beteiligten und der Öffentlichkeit;
 - Zugänglichkeit und Verständlichkeit aller benötigten Informationen;
 - aktive Akquise und breite Beteiligung der Gruppen, die vom Vorhaben betroffen sind;
 - neutrale, ergebnisorientierte und sozial sensible Moderation.
- Gewährleisten Sie die sorgfältige Nachbereitung und Auswertung des Beteiligungsverfahrens – insbesondere im Hinblick auf ...
 - sachgerechte Zusammenfassung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens;
 - zügiges Einbringen in den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsprozess;
 - sachgerechte und ergebnisoffene Abwägung und gegebenenfalls Berücksichtigung der Ergebnisse durch Rat bzw. Verwaltung;
 - Transparenz über den Verfahrensgang, die Entscheidungen von Rat und Verwaltung sowie über die dafür maßgeblichen Gründe;
 - sorgfältige Auswertung des Beteiligungsverfahrens sowie Ableiten von Veränderungsbedarf und Aktivitäten für künftige Maßnahmen der Bürgerbeteiligung.

Dialogorientierte Beteiligung misslingt, ...

- wenn sich das kommunale Vorhaben für eine dialogorientierte Beteiligung nicht eignet → [37];
- wenn das Beteiligungsverfahren nicht ergebnisoffen geführt wird, d. h. lediglich zur Legitimation bereits feststehender Ergebnisse dient (oder dies vermutet wird);

- wenn das Beteiligungsverfahren folgenlos bleibt, d.h. die Ergebnisse in den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungsabläufen keine Berücksichtigung finden (oder dies vermutet wird);
- wenn die Beteiligung zu spät erfolgt, d.h. der Einfluss auf Entscheidungen bereits limitiert ist;
- wenn das Beteiligungsangebot die vom Vorhaben betroffenen Gruppen nicht erreicht oder von ihnen nicht wahrgenommen wird;
- wenn das Beteiligungsverfahren nicht gut geplant, durchgeführt und nachbereitet wird (→ oben).

Zum Weiterlesen

- <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wegweiser-breite-buergerbeteiligung>
-

[39] ABLAUF



Ablauf eines dialogorientierten Beteiligungsverfahrens

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Jede Bürgerbeteiligung unterscheidet sich von anderen. Gemeinsam ist allen Beteiligungsverfahren, dass sie einer gründlichen inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitung bedürfen. Gleichmaßen hohe Anforderungen werden an die Durchführung und Nachbereitung gestellt: Oft berühren die zu diskutierenden kommunalen Vorhaben fachlich komplexe Zusammenhänge, die zu vermitteln sind und an denen gemeinschaftlich gearbeitet wird. Noch komplexer kann sich die soziale, kulturelle und politische Dynamik innerhalb eines Beteiligungsverfahrens entwickeln, die gesteuert und produktiv gestaltet werden muss. Dabei interagiert jedes Verfahren über die unmittelbar Beteiligten hinaus auch mit der lokalen Öffentlichkeit, mit Rat und Verwaltung. In der Summe bedeutet das: Dialogorientierte Bürgerbeteiligung ist komplex, anspruchsvoll und aufwändig – und bedarf einer sorgfältigen Planung.

Die folgende Ablaufbeschreibung zeigt im groben Überblick auf, in welchen Schritten Verfahren der → **dialogorientierten Bürgerbeteiligung** durchgeführt werden – von den ersten konzeptionellen Überlegungen bis zur nachträglichen Untersuchung und Bewertung des Verlaufs.

Ablauf eines dialogorientierten Beteiligungsverfahrens

- Passen Sie den dargestellten Ablauf, die vorgeschlagenen Instrumente und Verantwortlichkeiten an die jeweils konkreten Verhältnisse in Ihrer Kommune an.
Der beispielhafte Ablauf unten geht von der Existenz eines Ratsausschusses und eines Beirats für Open Government im Rat → [33], → [34] sowie einer Koordinierungs- und Unterstützungsstelle für Open-Government-Themen in der Verwaltung → [35] aus.
-

Phase 1: Einleitung des Beteiligungsverfahrens

Aktivität	typischerweise verantwortlich
<ul style="list-style-type: none"> Identifizieren eines kommunalen Vorhabens, das für Bürgerbeteiligung relevant ist → [37], auf Basis ... <ul style="list-style-type: none"> der Vorhabenliste → [29], von Vorschlägen aus Rat und Verwaltung, von Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> federführend: Fachamt der Verwaltung unterstützend: Koordinierungs- und Unterstützungsstelle
<ul style="list-style-type: none"> informelles Einbeziehen von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft zur Mitwirkung an der Planung des Verfahrens 	
<ul style="list-style-type: none"> Bestimmen der zentralen Ziele des Beteiligungsverfahrens 	
<ul style="list-style-type: none"> Prüfen der grundsätzlichen Rahmenbedingungen und Bewerten der Durchführbarkeit des Beteiligungsverfahrens → [37] 	<ul style="list-style-type: none"> Koordinierungs- und Unterstützungsstelle Beirat
<ul style="list-style-type: none"> informelles Abstimmen in Verwaltung und Rat Aufnahme als Beteiligungsvorschlag in die Vorhabenliste → [29] Veröffentlichung über das Online-Portal Beteiligung und weitere Kommunikationskanäle 	
<ul style="list-style-type: none"> Beauftragung der Erstellung des Beteiligungskonzepts → [40] 	<ul style="list-style-type: none"> Fachamt

Phase 2: Planung und Autorisierung des Beteiligungsverfahrens

Aktivität	typischerweise verantwortlich
<ul style="list-style-type: none"> Erarbeiten des Beteiligungskonzepts → [40] in Zusammenarbeit mit Vertreter*innen der Zivilgesellschaft – insbesondere ... <ul style="list-style-type: none"> Feinplanung der Ziele und Ergebnisse des Verfahrens, Bestimmen der zum Einsatz kommenden Beteiligungsformate und -methoden → [42], Bestimmen der Teilnehmerstruktur des Verfahrens, der Zugänglichkeit und der Auswahlverfahren → [43], Planen des Ablaufs des Verfahrens, Ermitteln der benötigten Ressourcen, Festlegen der Verfahrensorganisation und der Rollenbesetzungen 	<ul style="list-style-type: none"> federführend: Fachamt unterstützend: Koordinierungs- und Unterstützungsstelle
<ul style="list-style-type: none"> Abstimmen des Beteiligungskonzepts in Verwaltung und Rat 	
<ul style="list-style-type: none"> Beschluss des Beteiligungsverfahrens mit der Vorhabenliste → [29] 	<ul style="list-style-type: none"> Ausschuss Rat
<ul style="list-style-type: none"> Information der Öffentlichkeit über das Online-Portal Beteiligung und weitere Kommunikationskanäle 	<ul style="list-style-type: none"> Koordinierungs- und Unterstützungsstelle

Phase 3: Durchführen des Beteiligungsverfahrens

Aktivität	typischerweise verantwortlich
<ul style="list-style-type: none"> Durchführen des Beteiligungsverfahrens und Umsetzen des Beteiligungskonzepts → [40] 	<ul style="list-style-type: none"> federführend: Projektorganisation Beteiligungsverfahren unterstützend: Koordinierungs- und Unterstützungsstelle
<ul style="list-style-type: none"> laufendes Gewährleisten der Transparenz öffentliche Kommunikation zum Verfahren über das Online-Portal Beteiligung 	
<ul style="list-style-type: none"> fachliche Begleitung des Verfahrens 	<ul style="list-style-type: none"> Fachamt weitere relevante Organisationseinheiten
<ul style="list-style-type: none"> politische Begleitung des Verfahrens – insbesondere an Schwerpunktaktivitäten 	<ul style="list-style-type: none"> Rat
<ul style="list-style-type: none"> Auswertung des Verfahrensverlaufs gegebenenfalls Anpassen des Vorgehens und Fortschreiben des Beteiligungskonzepts → [40] 	<ul style="list-style-type: none"> federführend: Projektorganisation Beteiligungsverfahren unterstützend: Koordinierungs- und Unterstützungsstelle
<ul style="list-style-type: none"> Aufbereiten der Ergebnisse des Verfahrens und Abstimmen in Verwaltung und Rat 	
<ul style="list-style-type: none"> Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens im Online-Portal Beteiligung und weitere Kommunikationskanäle 	<ul style="list-style-type: none"> Koordinierungs- und Unterstützungsstelle

Phase 4: Entscheidung zum Vorhaben / Umsetzung des Vorhabens

Aktivität	typischerweise verantwortlich
<ul style="list-style-type: none"> Einbringen der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in den Geschäftsgang von Rat bzw. Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> federführend: Projektorganisation Beteiligungsverfahren unterstützend: Koordinierungs- und Unterstützungsstelle
<ul style="list-style-type: none"> laufendes Gewährleisten der Transparenz öffentliche Kommunikation zum Verfahren über das Online-Portal Beteiligung und weitere Kommunikationskanäle 	

<i>Wenn das Beteiligungsverfahren auf Entscheidungsvorschläge für Rat oder Verwaltung zielte</i>	
<ul style="list-style-type: none"> politische und fachliche Meinungsbildung zu den Entscheidungsvorschlägen – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Projektorganisation und / oder beteiligten Vertreter*innen der Zivilgesellschaft gegebenenfalls Beratung der Entscheidungsvorschläge in Ausschüssen Beratung und Beschlussfassung 	<ul style="list-style-type: none"> Rat bzw. Verwaltung
<ul style="list-style-type: none"> Information der Öffentlichkeit über die Entscheidung im Online-Portal Beteiligung und über weitere Kommunikationskanäle 	<ul style="list-style-type: none"> Projektorganisation Beteiligungsverfahren

<i>Wenn das Beteiligungsverfahren auf die Informationsgewinnung und Meinungsbildung zum Vorhaben zielte</i>	
<ul style="list-style-type: none"> politische und fachliche Meinungsbildung zu den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Projektorganisation und / oder beteiligten Vertreter*innen der Zivilgesellschaft Berücksichtigung der Ergebnisse in Planungen und Entwicklungen 	<ul style="list-style-type: none"> Fachamt
<ul style="list-style-type: none"> Information der Öffentlichkeit über die Entscheidung im Online-Portal Beteiligung und über weitere Kommunikationskanäle 	<ul style="list-style-type: none"> Projektorganisation Beteiligungsverfahren

<ul style="list-style-type: none"> Begleitung der Umsetzung des Vorhabens 	<ul style="list-style-type: none"> Projektorganisation Beteiligungsverfahren
<ul style="list-style-type: none"> laufende Information der Öffentlichkeit über den Einfluss der Beteiligungsergebnisse auf die Umsetzung des Vorhabens im Online-Portal Beteiligung und über weitere Kommunikationskanäle 	

Phase 5: Reflexion des Beteiligungsverfahrens

Aktivität	typischerweise verantwortlich
<ul style="list-style-type: none"> • Bewertung der Umsetzung des Beteiligungskonzepts – insbesondere in Bezug auf Zielerreichung sowie Einhaltung der Zeit- und Ressourcenvorgaben • Dokumentation und Analyse wesentlicher Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Verfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • federführend: Projektorganisation Beteiligungsverfahren • unterstützend: Koordinierungs- und Unterstützungsstelle
<ul style="list-style-type: none"> • Ableiten von grundsätzlichen Anregungen oder Festlegungen für die Durchführung von Verfahren der dialogorientierten Bürgerbeteiligung • gegebenenfalls Auslösen der Fortschreibung von Leitlinie oder Satzung zur Beteiligung → [23], → [24] 	<ul style="list-style-type: none"> • Fachamt • weitere relevante Organisationseinheiten der Verwaltung

[40] INSTRUMENT



Beteiligungskonzept

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Das zentrale Dokument bei der Konzeption, Planung und Durchführung eines Beteiligungsverfahrens ist das Beteiligungskonzept. Es enthält alle wesentlichen Festlegungen zum Vorhaben – von dessen Zielen über die Durchführung bis zur Art des Umgangs mit den Ergebnissen. Das Beteiligungskonzept wird von der Verwaltung gemeinsam mit dem Rat und der Zivilgesellschaft entwickelt.

Erarbeitung, Autorisierung und Fortschreibung des Beteiligungskonzepts

- Legen Sie fest, in wessen Verantwortung das Beteiligungskonzept erarbeitet wird. Abhängig von der Art des Vorhabens, auf das sich das Beteiligungsverfahren bezieht, kann dies beispielsweise durch die zuständige Organisationseinheit der Verwaltung erfolgen. Zentrale Stellen – typischerweise eine Koordinierungs- und Unterstützungsstelle → [35] – würden dies anleiten und unterstützen → [39].
- Legen Sie fest, wie das Beteiligungskonzept autorisiert wird. Die Beschlussfassung könnte beispielsweise gemeinsam mit der Vorhabenliste → [29] durch den Rat erfolgen → [39].
- Gewährleisten Sie eine prozessbegleitende Fortschreibung des Beteiligungskonzepts: Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Beteiligungsverfahren sollten genutzt werden, um das Vorgehen bei Bedarf anzupassen. Regeln Sie dabei, welche Stelle oder Rolle die Fortschreibung übernimmt und wer zur Autorisierung der Änderungen befugt ist → [39].
- Fixieren Sie diese Regelungen in der Satzung oder in Leitlinien zur dialogorientierten Bürgerbeteiligung → [23], → [24].

Inhalt des Beteiligungskonzepts

Das Beteiligungskonzept umfasst mindestens die nachfolgend genannten Festlegungen und Informationen:

- Bezug zum kommunalen Vorhaben, auf das sich das Beteiligungsverfahren bezieht;
 - Angabe, wo Informationen zum Vorhaben öffentlich zugänglich sind – beispielsweise in der Vorhabenliste des Online-Portals Bürgerbeteiligung;
 - Ziele und Rahmenbedingungen des Beteiligungsverfahrens – insbesondere Informationen darüber, ...
 - auf welche gesellschaftlichen Ziele sich das Verfahren richtet – beispielsweise...
 - Sensibilisierung und Aktivierung der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit dem Vorhaben,
 - Ausloten von Interessen im Vorhaben,
 - Sammeln von Ideen zum Vorhaben,
 - Identifizieren und Bearbeiten von Konflikten zum Vorhaben,
 - kollektives Erarbeiten von Lösungsansätzen, Entscheidungsvorschlägen oder Alternativen zum Vorhaben,
 - welche kommunalen Themen, Entscheidungsbedarfe und/oder Konflikte im Mittelpunkt des Beteiligungsverfahrens stehen,
 - welcher Gestaltungsspielraum in der konkreten Entscheidungs- oder Gestaltungssituation besteht,
 - welche konkreten Ergebnisse vom Beteiligungsverfahren erwartet werden,
 - wie diese Ergebnisse von Rat und/oder Verwaltung abgewogen und gegebenenfalls berücksichtigt werden;
 - Grenzen des Beteiligungsverfahrens – insbesondere auf den Gestaltungsspielraum im Vorhaben;
 - fachliche, zeitliche und örtliche Planung der Aktivitäten im Beteiligungsverfahren;
 - Informationen über die zum Einsatz kommenden Formate und Methoden der dialogorientierten Bürgerbeteiligung;
 - Information zur Zugänglichkeit des Beteiligungsverfahrens, zu den gewünschten zivilgesellschaftlichen Teilnehmer*innen und zum Auswahlverfahren;
 - Informationen zu kommunalen Akteuren, Gremien und Stellen, die das Beteiligungsverfahren verantworten und begleiten;
 - Informationen über die Kommunikationswege rund um das Beteiligungsverfahren – typischerweise das Online-Portal Bürgerbeteiligung;
 - Planung der verwaltungsinternen finanziellen und personellen Ressourcen.
-

[41] VORGEHENSWEISE



Interessen der Akteure im Beteiligungsverfahren verstehen

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Für das Gelingen einer → **dialogorientierten Beteiligung** ist es unabdingbar, die divergierenden Interessen aller Akteure zu verstehen. Dies schließt nicht nur unterschiedliche Gruppen der Zivilgesellschaft ein, die oft auseinandergehende Erwartungen an die Beteiligung knüpfen; auch die Auftraggeber des Beteiligungsverfahrens in Politik und Verwaltung verfolgen eigene Ziele. Selbst Dritte, die nicht unmittelbar beteiligt werden, nehmen »aus dem Off« Einfluss. Wie können diese Konstellationen erfasst und berücksichtigt werden?

Anregungen für die Phasen 1 (Einleitung) und 2 (Planung und Autorisierung) des Beteiligungsverfahrens

- Führen Sie eine sorgfältige Analyse des kommunalen Vorhabens durch, das Gegenstand des Beteiligungsverfahrens ist.
 - Welche Themen berührt das kommunale Vorhaben?
 - Welche Argumentationen und Lösungsvarianten sind bislang diskutiert worden?
 - Welche Konflikte sind bereits sichtbar?
 - Sind öffentlicher Widerspruch oder organisierte Opposition erlebbar oder zu erwarten?
- Ermitteln Sie sorgfältig, welche gesellschaftlichen Akteure das kommunale Vorhaben bislang beeinflusst haben und welche Gruppen voraussichtlich davon betroffen sind.
 - Wer sind die Initiatoren des kommunalen Vorhabens?
 - Welche Gruppen der Zivilgesellschaft haben sich bislang dazu geäußert? Welche betroffenen Gruppen sind in der Diskussion nicht vertreten?
 - Welche Politiker*innen haben zum Vorhaben Stellung genommen?
 - Welche öffentlichen Verwaltungsstellen sind mit dem Vorhaben befasst?
 - Welche Vertreter*innen und Organisationen der Fachöffentlichkeit sind bisher einbezogen?
 - Welche Medien haben bereits über das Vorhaben berichtet?
- Leiten Sie aus der Analyse der Themen und Akteure die Interessenlagen ab, die sich auf das kommunale Vorhaben richten. »Kartieren« Sie die Beziehungen der Interessen untereinander: Welche Gemeinsamkeiten, Parallelitäten und Gegensätze ergeben sich?
- Bewerten Sie die Intensität eventueller Interessengegensätze und Konfliktkonstellationen.
- Leiten Sie aus der Analyse die Wahl geeigneter Formate und Methoden der Bürgerbeteiligung ab. Je nach Ausgangssituation sind unterschiedliche Ansätze geeignet.

Anregungen für die Phase 3 (Durchführung) des Beteiligungsverfahrens

- Machen Sie im Beteiligungsverfahren die unterschiedlichen Interessen und die daraus resultierenden Konflikte transparent.
 - Vermitteln Sie, dass angesichts der komplexen gesellschaftlichen Realität divergierende Sichtweisen auf kommunale Vorhaben oft unvermeidbar sind. Machen Sie deutlich, dass es eine Stärke der demokratischen Gesellschaft ist, die daraus resultierenden Spannungen und Konflikte offen aufgreifen zu können.
 - Reflektieren Sie den Verlauf des Beteiligungsverfahrens: Sind weitere Interessenlagen deutlich geworden? Haben sich Interessen angeglichen, verschoben oder verstärkt? Schreiben Sie die »Kartierung« der Interessenkonstellationen fort.
 - Reagieren Sie in der Moderation des Verfahrens auf solche Veränderungen. Ändern oder ergänzen Sie gegebenenfalls die zum Einsatz kommenden Formate und Methoden der Beteiligung.
-

Zum Weiterlesen

- <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fruehzeitige-oeffentlichkeitsbeteiligung-bei-infrastrukturprojekten-gut-vorbereiten>
-

[42] VORGEHENSWEISE

Geeignete Formate und Methoden für dialogorientierte Beteiligungsverfahren finden



Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Kern des → **dialogorientierten Beteiligungsverfahrens** sind die Interaktionen zwischen den Teilnehmer*innen: Hier werden Beobachtungen und Argumente ausgetauscht, Positionen verhandelt, Kompromisse gesucht und schließlich Empfehlungen für Politik und Verwaltung formuliert. Wie dies genau geschieht, dafür gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen methodischen Ansätzen – von der punktuellen Abfrage von Meinungen bis zur langfristig angelegten Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung.

In den vergangenen Jahrzehnten ist weltweit ein breites Spektrum an Zugängen, Formaten und Formen der Bürgerbeteiligung entwickelt und erprobt worden. Selbst der »Werkzeugkoffer« mit den im kommunalen Umfeld praktisch etablierten Ansätzen ist bereits prall gefüllt. Im Folgenden kann daher lediglich eine grobe Einordnung wichtiger Formate und Methoden dialogorientierter Bürgerbeteiligung gegeben werden: Wann eignet sich welcher Ansatz? Anstelle einer Beschreibung verweisen wir jeweils auf ausführliche und qualitätvolle Handreichungen im Internet, die den Rahmen dieser Publikation sprengen würden. Bitte beachten Sie jedoch, dass die Aufzählung der Formate und Methoden nicht abschließend sein kann.

Auswahl von Formaten und Methoden der dialogorientierten Beteiligung

- Bestimmen Sie zunächst die Zielsetzung des Beteiligungsverfahrens. Wir können grob die nachfolgend genannten vier Zielkorridore unterscheiden. Maßgeblich für die Einteilung sind die Reichweite und Verbindlichkeit der Beteiligung. Beachten Sie, dass sich die einzelnen Fokussierungen in der Praxis überlappen können.
 - **Information und individuelle Bildung:** Das Beteiligungsverfahren zielt auf den dialogischen Austausch zum jeweiligen Gegenstand, auf die Vermittlung von Wissen an und zwischen den Teilnehmenden sowie auf deren Vernetzung untereinander. Verfahren dieser Art können Ausgangspunkt für die öffentliche Meinungsbildung sein.
 - **Öffentliche Meinungsbildung:** Das Beteiligungsverfahren zielt darauf, Aufmerksamkeit für den jeweiligen Gegenstand zu wecken und gleichzeitig Akteure, Interessen, Beurteilungen und Konflikte zum jeweiligen Gegenstand sichtbar zu machen und in den Dialog einzubringen. Damit nimmt das Verfahren Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung – indem beispielsweise Argumente differenziert, Positionen verhandelt, Varianten und Alternativen aufgezeigt werden.
 - **Konsultation und Stellungnahme:** Das Beteiligungsverfahren zielt darauf, zivilgesellschaftliche Empfehlungen für die zum jeweiligen Gegenstand anstehenden Entscheidungen zu erarbeiten und zu autorisieren. Die Empfehlungen werden anschließend in einem vorab festgelegten Verfahren durch die Entscheidungsträger*innen in Rat oder Verwaltung abgewogen und berücksichtigt.
 - **Mitentscheidung:** Das Beteiligungsverfahren nimmt garantiert und direkt Einfluss auf die zum jeweiligen Gegenstand anstehenden Entscheidungen in Rat oder Verwaltung. Ein Beispiel für eine solche unmittelbare Entscheidungsbefugnis der Zivilgesellschaft sind Bürgerhaushalte.
 - Grenzen Sie nun die für die jeweilige Zielsetzung in Frage kommenden Formate und Methoden der dialogorientierten Bürgerbeteiligung ein.
 - Vergleichen Sie die Struktur, die Arbeitsweise und die Voraussetzungen der jeweiligen Formate mit den konkreten Bedingungen des zu diskutierenden Gegenstandes, mit der gesellschaftlichen Ausgangssituation → [41] und mit den Rahmenbedingungen in Ihrer Kommune. Beachten Sie dabei insbesondere folgende Fragen:
 - Entspricht der methodische Ansatz des Formats in Bezug auf Kommunikation und Konfliktbearbeitung den Akteurs- und Interessenkonstellationen → [41]?
 - Passt die zeitliche Dramaturgie des Formats zu den Abstimmungs- und Entscheidungsabläufen im kommunalen Vorhaben?
 - Ermöglicht es das Format, alle relevanten gesellschaftlichen Interessengruppen zu beteiligen?
 - Liegen die notwendigen Vorarbeiten für eine zielführende Durchführung des Formats vor?
 - Stehen die notwendigen personellen, finanziellen und örtlichen Ressourcen für das Format zur Verfügung?
 - Während der Durchführung des Beteiligungsverfahrens kann deutlich werden, dass sich das gewählte Format weniger gut als erwartet eignet oder durch weitere methodische Ansätze ergänzt werden müsste. Bewahren Sie sich daher methodische Flexibilität im Beteiligungsverfahren.
-

Welche Formate und Methoden befördern welche Ziele?

Auswahl an Formaten / Methoden der dialogorientierten Bürgerbeteiligung	Information / individuelle Bildung	öffentliche Meinungsbildung	Konsultation und Stellungnahme	Mitentscheidung
21st Century Town Meeting • http://www.beteiligungskompass.org/article/show/132		x		
Bürgerforum • https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/kommunale-buergerbeteiligung/projektthemen/buergerforum • https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/methoden-abc/buergerforum/zielsetzung-der-methode	x	x		
Bürgergutachten / Planungszelle • http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Planungszelle • https://www.buergergesellschaft.de/?id=109309		x	x	
Bürgerhaushalt • http://www.beteiligungskompass.org/article/show/155				x
Bürgerrat • http://www.beteiligungskompass.org/article/show/169		x	x	
Charette-Verfahren • http://www.beteiligungskompass.org/article/show/158		x	x	
Konsensuskonferenz / Bürgerkonferenz • http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Bürgerkonferenz • https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/methoden-abc/buegerkonferenz-konsensuskonferenz/methodenbeschreibung	x	x	x	
Mediation • http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Mediation • https://www.buergergesellschaft.de/?id=109172		x		
Open Space • http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Open_Space • https://www.buergergesellschaft.de/?id=109235	x	x		
Planning for Real • https://www.buergergesellschaft.de/?id=109306 • http://www.beteiligungskompass.org/article/show/141		x	x	
Zukunftskonferenz • http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Zukunftskonferenz • https://www.buergergesellschaft.de/?id=109212		x	x	
Zukunftswerkstatt • http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Zukunftswerkstatt • https://www.buergergesellschaft.de/?id=109208		x	x	

Zum Weiterlesen

- Patrizia Nanz / Miriam Fritsche (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung*

[43] VORGEHENSWEISE

Teilnehmende für das Beteiligungsverfahren gewinnen

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Jedes → [dialogorientierte Beteiligungsverfahren](#) setzt Menschen voraus, die bereit sind, Erfahrung, Kompetenz und Zeit in die Beteiligung zu investieren. Je nach gewählter Methode machen die Veranstalter*innen das Verfahren für die gesamte Zivilgesellschaft zugänglich oder sprechen ausschließlich bestimmte Gruppen an. Im Ergebnis beeinflusst die Zusammensetzung der Teilnehmenden wesentlich, wie repräsentativ die Beteiligungsergebnisse für die Betroffenen insgesamt sind und welche Relevanz sie für die jeweilige Entscheidungssituation erreichen.

In der Vorbereitung des Beteiligungsverfahrens kann mit verschiedenen methodischen Ansätzen versucht werden, eine repräsentative Auswahl an Einwohner*innen für eine Mitarbeit zu gewinnen – beispielsweise über zielgerichtete Ansprachen, Quotierungen oder eine Zufallsauswahl. Wie gelingt dies? Wie können die Teilnehmenden am Beteiligungsverfahren gesucht, gefunden und bestimmt werden?

Anregungen für die Gestaltung der Teilnehmersauswahl

- Leiten Sie zunächst aus der Analyse der Themen, Akteure und Interessen → [\[41\]](#) ein Zielportfolio an Teilnehmenden ab. Es sollte diejenigen Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen umfassen, die maßgeblich betroffen sind sowie wesentliche Interessen, Konfliktpositionen und Lösungsperspektiven vertreten.
- Prüfen Sie, ob das gewählte Format des Beteiligungsverfahrens → [\[42\]](#) die Möglichkeit bietet, die notwendige Breite und Diversität an Teilnehmenden einzubeziehen. Bedenken Sie dabei vor allem, ...
 - ob die Zahl der Teilnehmenden aus methodischen Gründen beschränkt werden muss (was zumeist zutrifft),
 - ob konstante oder wechselnde Zusammensetzungen vorausgesetzt werden,
 - ob sich die geplanten Arbeitsweisen für alle relevanten Gruppen eignen,
 - wer über die Teilnahme entscheidet.

- Wenn sich das Format des Beteiligungsverfahrens dafür eignet, in der notwendigen Breite und Zusammensetzung der Teilnehmenden zu arbeiten, planen Sie deren Ansprache und Auswahl. Abhängig vom methodischen Ansatz des Verfahrens kommen drei Möglichkeiten in Betracht:
 - **Öffentlicher Aufruf und freiwillige Meldung.** Die sich freiwillig Meldenden sind motiviert und engagiert. Allerdings bevorzugt dieser Ansatz in der Regel bildungsnahe Menschen mit ausreichend Zeit und Ressourcen.
 - **Öffentlicher Aufruf und gezielte Auswahl.** Die Teilnahme am Beteiligungsverfahren steht in diesem Fall allen Interessierten offen. Allerdings wird die Auswahl der Teilnehmenden durch die Veranstalter*innen getroffen, die auch gezielt auf die gewünschten Gruppen zugehen.
 - **Zufällige Auswahl.** Wenn die Teilnehmenden im Adressbestand der Meldeämter per Los bestimmt werden, entsteht eine besonders repräsentative Auswahl. Allerdings können und wollen sich nicht alle zufällig bestimmten Menschen beteiligen.
- Wie immer die Teilnehmenden für das Beteiligungsverfahren gewonnen werden, in allen Fällen sind intensive Öffentlichkeitsarbeit und unbedingte Transparenz nötig.
- Prüfen Sie laufend, ob im Auswahlverfahren das Zielfportfolio an Teilnehmenden erreicht wird. Wenn dies absehbar nicht der Fall ist, gehen Sie gezielt – d.h. anhand fachlicher, demografischer und regionaler Merkmale – auf unterrepräsentierte Gruppen zu.
- Prüfen Sie, ob Mitwirkungsanreize entwickelt werden können, um die Akquise zu unterstützen.
- Falls das Beteiligungsverfahren wesentliche Aufwände für die Teilnehmenden zur Folge hat, sorgen Sie für eine angemessene Aufwandsentschädigung.
- Gestalten Sie das Beteiligungsverfahren so, dass die Lebensbedingungen der Teilnehmenden berücksichtigt und ihnen die Mitwirkung erleichtert wird.
- Garantieren Sie Wertschätzung für das zivilgesellschaftliche Engagement der Teilnehmenden.

Zum Weiterlesen

- <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-mit-zufallsauswahl>
 - <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wegweiser-breite-buergerbeteiligung>
-

5.4.3 Ablauforganisation: Wie werden Geschäftsprozesse offener?

Wenn sich Lokalpolitik und Kommunalverwaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft öffnen, dann beeinflusst dieser grundlegende Veränderungsprozess nicht nur die Struktur und Kultur der Organisationen, sondern vor allem die Arbeitsabläufe: Geschäftsprozesse in Linienorganisation und Projektarbeit sollen gezielt flexibilisiert werden. Dabei geht es vor allem darum, kommunale Leistungen individueller und partizipativer, also offener im Hinblick auf Ergebnisse und Abläufe, zu erbringen.

[44] VORGEHENSWEISE



Geschäftsprozesse öffnen

Anwendungsfokus

Rat und Verwaltung

Ausgangspunkt

Unser Verständnis von Open Government impliziert, dass auch Geschäftsprozesse für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten der lokalen Gesellschaft geöffnet werden müssen – wobei sich *Gesellschaft* in diesem Zusammenhang als Zielgruppe der jeweiligen kommunalen Leistung konkretisiert.

Ansatzpunkte für eine solche Öffnung finden sich sicherlich in jedem organisatorischen Ablauf insbesondere der Kommunalverwaltung. Die enorme Leistungsbreite der Kommunen hat jedoch eine ebenso vielfältige Prozesslandschaft zur Folge. Jeder dieser Arbeitsabläufe vollzieht sich in einem charakteristischen Rahmen unterschiedlicher Akteure, organisatorischer und fachlicher Bedingungen. Es ist daher unmöglich, allgemeingültige Regeln für die Öffnung aller kommunalen Geschäftsprozesse aufzustellen. Stattdessen sollen charakteristische Aspekte von Offenheit skizziert werden, die für jeden Prozess neu gedeutet und bewertet werden müssen.

Geschäftsprozesse öffnen

- Geschäftsprozesse sollen so gestaltet werden, dass sie prinzipiell offen für Veränderung bleiben.
 - In die Prozessgestaltung darf nur so viel Fachlichkeit einfließen, wie für die jeweilige Aufgabe unbedingt nötig ist. Allgemeingültige Abläufe sollten davon getrennt und einheitlich gestaltet sein. Fachliche Logiken müssen ebenfalls modular abgebildet werden, sodass Änderungen einfach und punktuell möglich bleiben – beispielsweise durch Austausch von Katalogen, Dokumenten oder Konfigurationen.
 - Die Prozesse sollten aus modularen, standardisierten Ablaufbausteinen bestehen. Sie müssen vollständig dokumentiert sein. Änderungen würden dann im einfachsten Fall ein Neuordnen von Prozessbausteinen bedeuten.
 - Die modularen, standardisierten Prozessbausteine sollten durch ebenso modulare (und damit leichter austauschbare) technische Funktionen abgebildet werden.
- Geschäftsprozesse sollen so flexibel gestaltet werden, dass sie einfach an individuelle Anforderungen des/der jeweiligen Leistungsempfänger*in angepasst werden können.
 - Dazu müssen mögliche Unterschiede in den Anforderungen der Leistungsempfänger*innen zunächst bekannt sein. Sie betreffen nicht nur den Leistungsgegenstand, sondern auch die individuellen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen.
 - Offenheit für diese Unterschiede kann beispielsweise durch fachlich-organisatorische Varianten in der Prozessgestaltung, durch Mehrsprachigkeit oder wählbare Kommunikationskanäle erreicht werden.

- Geeignete Geschäftsprozesse sollen offen für → **Co-Produktion** gestaltet werden.
 - Während der Prozessgestaltung muss zunächst geprüft werden, ob sich der jeweilige Ablauf für Co-Produktion eignet. In vielen kommunalen Arbeitsabläufen ist dies nicht der Fall.
 - Ergeben sich Ansatzpunkte für eine Arbeitsteilung mit der Zivilgesellschaft, dann müssen die betreffenden Arbeitsschritte als eigenständige Teilprozesse organisiert und die Schnittstellen zum Hauptprozess robust gestaltet werden.
 - Geschäftsprozesse sollen offen für → **Co-Kreation** sein.
 - Für die Prozessgestaltung bedeutet dies, auf transparente Strukturen und eine vollständige Dokumentation zu achten. Dies sind Voraussetzungen für eine gemeinsame Prozessgestaltung mit den Leistungsempfänger*innen.
 - Geschäftsprozesse müssen so durch Informationstechnik unterstützt werden, dass dies den Anforderungen des/der jeweiligen Leistungsempfänger*in genügt.
 - Bei Prozessgestaltung und technischer Umsetzung muss die Einhaltung etablierter Standards von Usability und Barrierefreiheit gesichert sein.
 - Insbesondere müssen individuelle Anpassungen möglich sein, um spezifische Voraussetzungen zu berücksichtigen.
-

5.5 Offene Informationstechnik: Öffnung als Digitalisierungsaufgabe

5.5.1 Wie kann Informationstechnik den Öffnungsprozess unterstützen?

Unbestreitbar fördern digitale Technologien die Öffnung der Kommunen für die Interessen, Anliegen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft. Genauso unbestreitbar ist aber: Ob der Öffnungsprozess gelingt, das entscheidet sich eher nicht im Digitalen. Ein gut mit Daten gefülltes Online-Portal gewährleistet nicht automatisch Transparenz (die kulturell begründet sein muss, um das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit tatsächlich zu befriedigen). Beteiligung vollzieht sich nicht im Beteiligungsportal (sondern im lebendigen Dialog von Menschen). Co-Produktion kann im Digitalen angesiedelt sein, geschieht im kommunalen Alltag aber weitaus häufiger im Sozialen. Co-Kreation, als partizipative Gestaltung kommunaler Leistungen, richtet sich immer öfter auf digitale Abläufe, ist selbst aber Kommunikation zwischen Personen. Der umfassende Anspruch einer *Kultur der Offenheit* muss sich ohnehin in vielfältigen Lebenssphären beweisen. Das bedeutet: Digitale Werkzeuge sind ... Werkzeuge. Und als solche in allen Handlungsfeldern des Öffnungsprozesses hilfreich. In welchem Maße sie tatsächlich eingesetzt und akzeptiert werden, hängt wesentlich von der

Offenheit der kommunalen Akteure ab. Öffnung ist damit gleichzeitig Voraussetzung und Ziel digitaler Arbeitsweisen.

Im Werkzeugkasten der Informationstechnik finden sich mittlerweile so viele und so komplexe Anwendungen, die für kommunales Open Government relevant sind oder sein könnten, dass wir uns in dieser *Gebrauchsanleitung* auf eine summarische Diskussion beschränken müssen. Welche Technologien und Lösungen sich eignen und in welcher Weise sie zum Einsatz kommen können, ist dabei wesentlich vom jeweiligen Handlungsfeld – der *Perspektive der Öffnung* – abhängig. Im Folgenden soll dieser Zusammenhang skizziert werden.

Vorab sei noch einmal wiederholt, dass Digitalisierung im Öffnungsprozess – wie in der Verwaltungsentwicklung insgesamt – zielgerichtet und zielgruppenorientiert, aber auch selbstreflexiv und realistisch gestaltet werden muss, um positive Wirkungen zu erreichen.

[45] HINTERGRUND



Transparenz: Informationstechnik nutzen

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Transparenz: Informationstechnik nutzen

→ Abschnitt 4.1.1

- Der Fokus des Einsatzes digitaler Werkzeuge im Handlungsfeld *Transparenz* liegt auf dem Gewinnen, Aufbereiten, Bereitstellen und Nutzen von Informationen, Daten und Wissen in zwei zentralen Interessengebieten: Einerseits sollen politische und gesellschaftliche Prozesse in der Kommune transparent werden, um demokratische Kontrolle und Teilhabe zu unterstützen. Andererseits müssen gesellschaftliche Anspruchsgruppen die Möglichkeit haben, die kommunale Leistungserbringung nachzuvollziehen. Angesichts der Vielzahl an politischen Prozessen, gesellschaftlichen Entwicklungen und kommunalen Leistungen beschreibt dies ein enorm breites Spektrum an Informationen und Wissen.
- Entsprechend vielfältig sind die digitalen Quellsysteme, aus denen kommunale Informationen technisch gewonnen werden können – beispielsweise:
 - Ratsinformationssystem,
 - Kommunikations- und Diskussionsanwendungen,
 - soziale Netzwerke,
 - Beteiligungsportal,
 - Fachanwendungen und Workflow-Systeme,
 - fach- und geodatenverwaltende Systeme
 - und viele mehr.

- Eine zentrale Herausforderung liegt nun in der Aufbereitung der Informationen: Sie müssen strukturiert beschrieben werden (um gefunden und genutzt werden zu können). Ihre Qualität ist zu sichern (um eine sachgerechte Nutzung zu ermöglichen). Sie können mit anderen Informationen zusammengefasst, interpretiert, visualisiert, zu Wissen aggregiert werden (um nützlich zu sein). Für alle diese Aufgaben existieren zahlreiche digitale Werkzeuge – etwa:
 - Metadaten-Systeme,
 - Anwendungen zum Auswerten, Visualisieren und Gewinnen von Daten,
 - Wissensmanagementsysteme
 - und weitere.
- Auch das digitale Bereitstellen von kommunalen Informationen, Daten und Wissensangeboten für die Zivilgesellschaft geschieht auf vielfältige Weise: Sofort kommen Transparenz- und Open-Data-Portale in den Sinn. Darüber hinaus stellen jedoch fast alle oben genannten Quellsysteme ihrerseits auch wieder Informationen bereit. (Einige Beispiele: Die Zusammenfassung eines Diskussionsverlaufs im Beteiligungsportal kann wiederum dort publiziert werden. Statistiken zu Verwaltungsverfahren, die aus Daten einer Fachanwendung gewonnen wurden, werden genau dort dargestellt. Geodaten entstehen neu aus den in der Datenbasis verwalteten und werden dort publiziert.)
- Noch breiter – und hier nicht mehr aufzählbar – gestaltet sich das Spektrum an digitalen Anwendungen, mit denen die Nutzung von Informationen, Daten und Wissen technisch unterstützt werden kann.
- Die knappe Diskussion zeigt: Die digitale Werkzeugkiste in der Öffnungsperspektive Transparenz ist gut gefüllt.
- Allerdings hat die Breite und Komplexität der technischen Systeme neue Herausforderungen zur Folge. Es besteht die Gefahr, dass in der Auseinandersetzung mit den technischen Systemen das Ziel aus dem Fokus gerät – Transparenz zu gewährleisten. Wie oben bereits erwähnt, muss das Management der Digitalisierung die Wirkungen im Blick behalten.

[46] HINTERGRUND



Offene Themensetzung: Informationstechnik nutzen

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Offene Themensetzung: Informationstechnik nutzen

→ Abschnitt 4.1.2

- Wenn wir Informationstechnik diskutieren, mit der die Zivilgesellschaft dabei unterstützt wird, kommunale Anliegen auf die Tagesordnung zu setzen, dann fällt ein populäres Beispiel sofort ein: In vielen Gemeinden und Städten ermöglicht es eine *Mängelmelder*-Anwendung bereits, die Verwaltung digital auf aktuelle Situationen und Anliegen hinzuweisen und kommunales Handeln auszulösen. Offene Themensetzung ist aber nicht auf Alltagssituationen beschränkt. Viel wichtiger sind zivilgesellschaftliche Initiativen, die grundlegende Anliegen der kommunalen Gegenwart und Zukunft als politisches oder administratives Thema bewusst machen wollen. Sie zielen darauf, politische Diskussionen zu beginnen, Planungen auszulösen, Entwicklungen anzustoßen oder kommunale Leistungen anzufordern.

- Vor diesem breiteren Hintergrund weitet sich auch das Portfolio digitaler Werkzeuge, die in solchen Prozessen unterstützend zum Einsatz kommen können. Wenn wir uns verdeutlichen, dass offene Themensetzung nicht aus *heiterem Himmel* geschieht, sondern fast immer gesellschaftlichen Diskurs voraussetzt und aufgreift, dann sind hier wiederum digitale Lösungen relevant, die bereits im Handlungsfeld Transparenz genannt wurden – beispielsweise:
 - Ratsinformationssystem,
 - Kommunikations- und Diskussionsanwendungen,
 - soziale Netzwerke,
 - Beteiligungsportal.
- Von besonderer Bedeutung erscheint in diesem Zusammenhang das Beteiligungsportal (hier als Metapher für partizipationsunterstützende Online-Werkzeuge gebraucht). Es sollte Funktionen enthalten, die es möglich machen, kommunale Themen zu benennen und zu diskutieren, die Themensetzung zur Abstimmung zu stellen und bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine Behandlung in Rat oder Verwaltung auszulösen.
- Daneben könnten digitale Technologien auf andere Weise dabei unterstützen, kommunale Themen zu identifizieren: Werkzeuge zur Diskurs- und Datenanalyse bieten die Möglichkeit, aus der digitalen Diskussion unterschiedlicher Kommunikationskanäle automatisiert thematische Schwerpunkte zu ermitteln. Damit wären Rat und Verwaltung indirekt in der Lage, offen (im Sinne von zivilgesellschaftlich initiiert) Themen zu setzen.

[47] HINTERGRUND



Dialogorientierte Beteiligung: Informationstechnik nutzen

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Dialogorientierte Beteiligung: Informationstechnik nutzen

→ Abschnitt 4.1.3

- Dialogorientierte Beteiligung ist strukturierte, zielgerichtete Kommunikation, die sich auf mehreren Ebenen parallel vollzieht. Während eine breite Öffentlichkeit Informationen und Meinungen zu einem kommunalen Anliegen austauscht, diskutieren gesellschaftliche Gruppen fokussierter, erfolgt die Meinungsbildung in den Politik- und Verwaltungsorganisationen entlang des Geschäftsganges, konzentrieren sich die Medien auf News. Auch die Beteiligungsverfahren selbst durchlaufen – teils zeitlich aufeinander folgend, teils parallel – unterschiedliche Modi der Kommunikation, die von Großgruppendifkussion bis hin zu vertraulichen Mediationsgesprächen jede Ausprägung an Teilnehmerzahlen, Atmosphäre, Formen und so weiter annehmen können. Viele dieser Kommunikationsvorgänge werden selbstverständlich durch Informationstechnik unterstützt, während in selteneren Situationen digitale Instrumente (noch) keine Rolle spielen.

-
- Der digitale Werkzeugkoffer der Öffnung ist also hier ähnlich gut gefüllt wie das bereits im Handlungsfeld Transparenz festzustellen war. Wenn wir den Blick von der breiten gesellschaftlichen Diskussion auf die Vorbereitung eines → **dialogorientierten Beteiligungsverfahrens** fokussieren, kommen vor allem zwei kommunale Systeme in den Blick – das Beteiligungsportal und das Ratsinformationssystem. Über das Beteiligungsportal ist zunächst die kommunale Vorhabenliste → [29] zugänglich, in der alle wesentlichen (d.h. mindestens einzelne Gruppen der lokalen Gesellschaft betreffenden) Vorhaben der Gemeinde, der Stadt, des Kreises verzeichnet und erläutert sind. Hier können sich die Betroffenen und Interessierten informieren, welche Entscheidungen, Planungen und Entwicklungen in der Kommune anstehen, und mit dieser Information in die Kommunikation einsteigen. Während des Beteiligungsverfahrens laufen im Portal alle Informationen zusammen, die den Dialog vorbereiten und dokumentieren. Parallel dazu macht das Ratsinformationssystem die formalisierte politische Meinungsbildung der → **repräsentativen Demokratie** transparent. Hier erfährt die Öffentlichkeit, was und wie die Mandatsträger*innen – gegebenenfalls auch hinzugezogene Bürger*innen – diskutieren und entscheiden.
 - Den methodischen Kern der Beteiligungsverfahren bilden Dialog- und Verhandlungssituationen, die ebenfalls gezielt digital unterstützt werden können. Das betrifft nicht allein die allgemeinere Kommunikation, sondern Dialog und Aushandlung direkt: Technisch unterstützte Visualisierungen, digitale Kreativitätswerkzeuge, Bewertungsverfahren und Simulationen sind Beispiele dafür, dass ein gezielter, maßvoller, gut vorbereiteter Einsatz digitaler Werkzeuge Beteiligung höchst praktisch befördern kann.
 - Ein derart breites Spektrum informationstechnischer Werkzeuge kann unmöglich von einer einzelnen kommunalen IT-Abteilung beherrscht, betrieben und für jeden Einsatzfall vorbereitet werden. Hier ist Co-Produktion mit der Zivilgesellschaft hoch willkommen, in der oft Kompetenz und Ressourcen und auch die Bereitschaft, sie in eine solche Situation gesellschaftlicher Verantwortung einzubringen, vorhanden sind.
-

[48] HINTERGRUND



Co-Produktion: Informationstechnik nutzen

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Co-Produktion: Informationstechnik nutzen

→ Abschnitt 4.1.4

- Im Handlungsfeld Co-Produktion muss Informationstechnik nicht allein als Werkzeug im Öffnungsprozess, sondern auch als Gegenstand beschrieben werden. Gerade in der digital orientierten, engagierten Szene, die in den vergangenen Jahren den Open-Government-Diskurs auch in Deutschland wesentlich befördert hat, wird Co-Produktion vor allem als gemeinsame Arbeit an neuen digitalen Anwendungen verstanden. Damit ist eine der mit digitaler Informationstechnik verbundenen Aufgaben sofort erkennbar: Die kommunalen Verantwortlichen sollten versuchen, die kulturellen Impulse dieser kreativen, gemeinwohlorientierten digital Engagierten in die kommunalen Organisationen zu tragen und in der Organisationskultur aufzunehmen.

- Digitale Co-Produktion resultiert in weiteren, dann wieder im engeren Sinne technischen Aufgaben: Innovative Anwendungen müssen vom Labor in den Regelbetrieb überführt und in kommunale Prozesse integriert werden. Sie sind in die kommunale IT-Infrastruktur einzufügen und zu betreiben. Sie müssen mit Daten versorgt werden. Ihre Anwender*innen wollen unterstützt werden. Die Liste ließe sich fortsetzen. Im Ergebnis setzt auch dies eine Öffnung voraus: Kommunale IT-Dienstleister werden flexiblere und innovativere Angebote bereitstellen müssen, um die technisch-organisatorische Dynamik digitaler Co-Produktion bewältigen zu können.
- Wie wir oben bereits erwähnt haben, findet kommunale Co-Produktion jedoch mehrheitlich nicht im Digitalen statt. Dennoch können auch diese Bereiche der arbeitsteiligen Leistungserbringung mit digitalen Werkzeugen unterstützt werden – was bereits regelmäßig und vielerorts der Fall ist. Hier sind erneut digitale Kommunikationssysteme wichtig, daneben Anwendungen zur Projektplanung, Ressourcensteuerung, zur Abwicklung finanzieller Prozesse und weitere mehr.

[49] HINTERGRUND



Co-Kreation: Informationstechnik nutzen

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Co-Kreation: Informationstechnik nutzen

→ Abschnitt 4.1.4

- Wir hatten Co-Kreation als Qualitätsentwicklung kommunaler Leistungen beschrieben, die gemeinsam mit Vertreter*innen der zivilgesellschaftlichen Adressaten erfolgt. Auch in diesem Bereich wird digitale Informationstechnik selbst zum Thema, sind doch viele kommunale Leistungen mittlerweile digital unterstützt oder (wenngleich längst noch nicht in spürbarer Breite) gar vollständig digitalisiert. Wenn also in diesen Fällen die Qualität der Dienstleistung verbessert werden soll, dann sind es auch technische Funktionen und Schnittstellen, die gemeinsam mit den Anwender*innen bewertet und gestaltet werden müssen. (Das wiederum könnte ebenfalls mit digitalen Werkzeugen geschehen.) Hier sind die kommunalen Verantwortlichen mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass im Bereich der öffentlichen Informationstechnik kaum nutzerbezogene Qualitätsregeln für digitale Werkzeuge etabliert sind, noch seltener Prüf- oder gar Sanktionsmechanismen. Wenn Co-Kreation hier als Lernprozess gelingt, könnte dies einen wesentlichen Wissens- und Kompetenzgewinn für die Aktivist*innen der kommunalen Digitalisierung bedeuten.
- Daneben stellt auch Co-Kreation vor allem einen Kommunikationsprozess dar, womit auch in diesem Handlungsfeld der Öffnung das breite Spektrum digitaler Kommunikationssysteme zum Einsatz kommt.

[50] HINTERGRUND



Offene Daten: Informationstechnik nutzen

Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Offene Daten: Informationstechnik nutzen

→ Abschnitt 4.1.6

- Wenn Sie aufmerksam zurückgeblättert und verglichen haben, wird Ihnen aufgefallen sein, dass in → Abschnitt 4.1 an dieser Stelle der Reihung eine *Perspektive der Öffnung* genannt ist, die *Offene digitale Technologien und Daten* beinhaltet. *Technologien* sollen hier jedoch noch nicht diskutiert werden – das geschieht im folgenden Kapitel, in dem die Offenheit der digitalen Systeme selbst thematisiert wird.
- Auch in Bezug auf offene Daten ist an dieser Stelle vor allem ein Verweis nötig: Aussagen zum Verhältnis von digitalen Werkzeugen und digitalen Daten sind bereits im Handlungsfeld *Transparenz* → [45] getroffen worden. Wir hatten dort deutlich gemacht, dass die Aufbereitung, Bereitstellung und Nutzung von Daten in der aus Sicht der Gesellschaft notwendigen Breite eine komplexe Aufgabe darstellt, die erhebliche Ressourcen beanspruchen kann. Um sie zu bewältigen, werden selbstverständlich digitale Systeme verwendet – hier vor allem Lösungen wie Datenbanken, Metadaten-Systeme, Anwendungen zum Auswerten, Visualisieren und Gewinnen von Daten, Wissensmanagementsysteme und weitere mehr.
- Je mehr digitale Daten die kommunalen Organisationen erheben, erzeugen, verwalten, selbst nutzen und der Gesellschaft bereitstellen, desto dringlicher wird es, kommunales Datenmanagement als zentrale Aufgabe zu verstehen und auszugestalten. Jeder Datensatz muss geprüft, beschrieben und bereitgestellt werden. Immer dringlicher sind Datenbestände nötig, die Informationen aus verschiedenen öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen zusammenfassen und daraus Daten mit erweiterter Aussagekraft erzeugen. Aufgaben wie diese sind in den kommunalen Organisationen bislang kaum umgesetzt. Das trifft auf orts- und organisationsübergreifendes Datenmanagement erst recht zu. Hier würden sich erneut sinnvolle Ansatzpunkte für → *Co-Produktion* und → *Co-Kreation* ergeben, die dieses längst spürbare Defizit adressieren könnten.

[51] HINTERGRUND



Offenheit als Organisationskultur: Informationstechnik nutzen

Anwendungsfokus
Rat und Verwaltung

Offenheit als Organisationskultur: Informationstechnik nutzen

→ Abschnitt 4.1.7, → Abschnitt 4.1.5

- Zum Abschluss der knappen Reflexion digitaler Technologien in den Handlungsfeldern des kommunalen Öffnungsprozesses soll die Perspektive *Organisationskultur* (→ Abschnitt 4.1.7) zusammen mit *Offenheit für Veränderung und Innovation* (→ Abschnitt 4.1.5) diskutiert werden – ohnehin stellen *Veränderung und Innovation* vor allem kulturelle Aufgaben dar. Wie in allen Abschnitten dieses Kapitels gilt auch hier, dass sich der zentrale Teil des Veränderungsprozesses kommunikativ vollzieht. Und erneut wird daraus deutlich, dass digitale Informationstechnik auch in diesem Handlungsfeld der Öffnung vor allem in Kommunikationsanwendungen Einsatz findet. In den kleinteiligen Interaktionen zwischen den Beschäftigten in Rat und Verwaltung, deren Summe die Organisationskultur bestimmt, spielen dabei informelle Medien eine zentrale Rolle – etwa organisationsinterne Chats, Messenger-Dienste oder Kommunikationsplattformen, d.h. Anwendungen, die in der Regel nicht von den Kommunen bereitgestellt werden, jedoch zur Alltagskultur der Beschäftigten zählen. Zwar bemühen sich Gemeinden, Städte und Kreise, soziale Medien für ihre Außen- und Innenkommunikation zu erschließen, dies gelingt jedoch kaum in einer Breite, die eine kulturelle Ausstrahlung in die Organisation hinein erreichen könnte.
 - Damit wird deutlich: Digitale Kommunikation im kulturellen Öffnungsprozess vollzieht sich zumeist außerhalb der öffentlich bereitgestellten Informationstechnik. Das wirft Fragen zum Umgang mit solchen (in der Regel kommerziellen) Diensten auf: Sollen sie an den Arbeitsplätzen von Rat und Verwaltung zugelassen oder ihre Nutzung gar gefördert werden? In der kommunalen Praxis finden sich sehr unterschiedliche Antworten. Es scheint lohnenswert, auch in diesem Zusammenhang digitale → *Co-Produktion* zu diskutieren. Könnten zivilgesellschaftlich unterstützte, offene Kommunikationsanwendungen eine Brücke in die kommunalen Organisationen schlagen?
 - Zwei weitere Einsatzfelder digitaler Werkzeuge der Öffnung sollen abschließend benannt werden: Wenn die Verantwortlichen in den kommunalen Organisationen aktiv eine offene Kultur entwickeln wollen, kann dies nur im intensiven, auch strukturierten Dialog mit den Beschäftigten gelingen. Relevante digitale Werkzeuge wären dann beispielsweise Feedback-Systeme, Foren und Wikis. Zudem könnten Wissensmanagement-Anwendungen genutzt werden, um den Öffnungsprozess zu reflektieren, das Gelernte zu dokumentieren und den weiteren Lernprozess zu strukturieren.
-

5.5.2 Wie kann Informationstechnik offener werden?

Digitale Anwendungen, Infrastrukturen und Daten sind, wie im vorangegangenen Kapitel diskutiert wurde, nicht allein Werkzeuge im Öffnungsprozess von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung, sondern ebenfalls Gegenstand der Öffnung. Mit den von den Modellkommunen herausgearbeiteten *Perspektiven der Öffnung* wird die Forderung gestellt, dass auch digitale Technologien und Daten, die in den Kommunen Verwendung finden oder dort erzeugt werden, offen gestaltet sein sollen. Offenheit wird in diesem Zusammenhang als übergreifender, gesellschaftlicher Anspruch verstanden – also nicht zuerst auf technische Interoperabilität bezogen. Dies bedeutet: Entwicklung und Nutzung digitaler Technologien und Daten müssen an Gemeinwohl und Bürgerrechten orientiert sein.

Eine solche Forderung wirft allerdings eine Vielzahl von Fragen auf – beispielsweise: Trägt eine Open-Source-Software in jeden Fall mehr zum Gemeinwohl bei, als das eine kommer-

zielle Software-Lösung tun würde? Gewährleisten offene Daten Bürgerrechte ausnahmslos besser als vertrauliche, nicht-öffentliche? Ist auf Dauer gestellte digitale Co-Produktion noch am Gemeinwohl orientiert? – Die Fragen sind zugegebenermaßen suggestiv formuliert, illustrieren aber die Komplexität des Themas. Kommunales Open Government bietet einen Rahmen, auch diese Zusammenhänge zu erkunden und zu reflektieren.

Zunächst gibt es jedoch gute Gründe anzunehmen, dass offene Informationstechnik den Prozess der Öffnung von Rat und Verwaltung in den Kommunen unterstützt: Offenheit in wirtschaftlicher Hinsicht erleichtert digitale Co-Produktion. Technische Offenheit verbessert die Transparenz der digitalen Abläufe. Sie ist zudem Voraussetzung für die zivilgesellschaftliche Mitwirkung an Verbesserung und Weiterentwicklung. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden einige Aufgaben diskutiert werden, die eine informationstechnische Öffnung der Kommunen mit sich bringt.

[52] HINTERGRUND

Einsatz offener Software, Schnittstellen und Standards



Anwendungsfokus

Rat, Verwaltung und Zivilgesellschaft

Einsatz offener Software, Schnittstellen und Standards

- Wir gehen hier davon aus, dass offene digitale Lösungen nach den Grundsätzen *freier Software* entwickelt und betrieben werden sollen. Dies bedeutet, sie müssen weitgehend ohne Einschränkung verwendet, weitergegeben, analysiert und verändert werden können. Das ist bei einer Softwarelösung leichter möglich als bei freier Hardware, gleichwohl ist auch dort zumindest ein höheres Maß an Freiheit denkbar als es proprietäre Lösungen zulassen. Die Vorteile eines solchen Ansatzes machen freie Lösungen auch für kommunale Organisationen und ihre zivilgesellschaftlichen Partner im Öffnungsprozess interessant → [11]. Allerdings haben die Erfahrungen der vergangenen Jahre auch Nachteile deutlich werden lassen – etwa mangelnde Kompatibilität zu proprietären Lösungen oder prinzipbedingt fehlende Gewährleistungs- und Haftungsansprüche.
- Dem gegenüber steht die Chance, eine kooperative, selbstbestimmte Entwicklung der kommunalen Informationstechnik zu erreichen. Dies würde allerdings ein leistungsfähiges Netzwerk von kommunalen Partnern voraussetzen, die sich einer *Öffnung* im Sinne von Open Government verpflichtet sehen. Das ist aktuell noch nicht absehbar, aber hier könnte der weitere Öffnungsprozess eine Chance für Innovation und Dynamik bieten.

- Zumindest punktuell setzen Kommunen bereits seit Längerem *Freie Software* oder *Open-Source-Software* ein. Zahlreiche Lösungen sind mittlerweile so ausgereift, dass einem professionellen Einsatz nichts im Wege steht – beispielsweise beurteilt anhand ihres Funktionsumfangs, der Software-Qualität, des Reifegrades, der Breite an Einsatz, der Leistungsfähigkeit der unterstützenden Community und der Verfügbarkeit von Support-Leistungen.
 - Technische Offenheit ist aus kommunaler Sicht auf die Nutzung standardisierter Architekturen, Schnittstellen, Konventionen oder Verfahrensweisen fokussiert. Dies soll gewährleisten, dass die große Zahl in Kommunen betriebener digitaler Anwendungen untereinander operabel wird (was momentan in der Regel nicht der Fall ist). Zudem soll Flexibilität bei Auswahl und Einsatz digitaler Komponenten gesichert werden, um die fachlichen und wirtschaftlichen Nachteile einer festen Bindung an Technologien, Lösungen und Anbieter zu mildern.
 - Offene (d. h. allgemein nutzbare) Daten werden im kommunalen Umfeld bereits in breitem Umfang bereitgestellt und genutzt. In diesem Handlungsfeld der Öffnung steht nun die Systematisierung, Ausweitung und Professionalisierung des Datenmanagements im Vordergrund.
 - Gleichzeitig muss die dynamische Digitalisierung aller gesellschaftlichen Lebensbereiche auch in den Kommunen verfolgt, mitgestaltet und geregelt werden. So dürfen die Gemeinden, Städte und Kreise nicht zulassen, dass öffentliche Daten ihres Gemeinwesens im Zuge der *smarten*, digitalen Vernetzung privatisiert werden. Sie müssen in ihrem Verantwortungsbereich dafür sorgen, dass die Zivilgesellschaft vor digitalen Algorithmen und Funktionen geschützt wird, die Verletzungen der Bürgerrechte – etwa im Hinblick auf informelle Selbstbestimmung, Diskriminierungsfreiheit oder demokratische Mitbestimmung – nach sich ziehen. Aufgaben dieser Art sind bislang in den Räten und Verwaltungen nur selten reflektiert worden. Noch seltener werden sie bereits als kommunale Zuständigkeit diskutiert oder gar praktisch umgesetzt. Das mit kommunalem Open Government verbundene Ziel der *Öffnung für die Interessen und Anforderungen der Gesellschaft* begründet also auch neue Verantwortung.
-



Ausblick

Wenn wir am Ende dieser Publikation unsere *Gebrauchsanweisung* mit dem eingangs aufgerufenen Bild der IKEA-Bauanleitung vergleichen, so wird sofort deutlich: Zwar konnten Hinweise zum *bestimmungsgemäßen Gebrauch* gegeben werden, das praktische Ergebnis bei der Anwendung der Vorschläge, Hinweise und Checklisten wird jedoch in jeder Kommune anders aussehen. *Eindeutig* ist die Gebrauchsanweisung also nicht (und es würde lustige Ergebnisse geben, könnte man mit IKEA-Bauteilen ähnlich offen und kreativ arbeiten).

Aber, Eindeutigkeit war ja auch nicht unser Ziel. Stattdessen sollte unser Gegenstand, die anregende *Utopie der offenen Kommune von morgen*, erläutert, beworben und aus unterschiedlichen Blickrichtungen erschlossen werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Modellkommunen wollten wir verdeutlichen: Das Konzept der *Öffnung* für die Interessen, Anliegen und Fähigkeiten der Zivilgesellschaft vor Ort birgt Chancen, die Kommunen unseres Landes demokratischer und leistungsfähiger zu machen.

In allen Gemeinden, Städten und Kreisen finden sich Erfahrungen mit zumindest einzelnen Aspekten der *Öffnung*, kann an existierende Strukturen angeknüpft werden. Offensichtlich sind die Startpunkte in den Handlungsfeldern Transparenz, Beteiligung und offene Daten, an denen sofort weitergearbeitet werden kann. Experimenteller gestalten sich Themen wie Co-Kreation, Co-Produktion und offene Informationstechnik. Am komplexesten erscheinen die *Öffnungsaufgaben* in Bezug auf Organisationskultur, Veränderungsbereitschaft und Innovation. Eines aber ist gewiss: Eine sich im Sinne von *Open Government* entwickelnde, *offene* Kommune wird leistungsfähiger, veränderungsbereiter und besser in der Lage sein, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern – auch wenn wir das heute nur punktuell mit konkreten Befunden und Indikatoren beweisen können.

Letzteres macht deutlich: Es ist weiteres Erproben nötig – und dieses mit größerer Breite an Akteuren und Themen, mit mehr Struktur, klarer Systematik und weiterhin kritischer Reflexion. Mit der unmittelbar an das Modellkommunen-Vorhaben anschließenden Initiative der *Regionalen Open-Government-Labore* eröffnet die Bundesregierung die Möglichkeit dafür.

Zuletzt möchten wir Sie einladen, die Gebrauchsanleitung im Internetauftritt der Modellkommune unter www.open-government-kommunen.de zu diskutieren, zu kommentieren und mit uns fortzuschreiben. Eine solche Chance gibt es ja nicht alle Tage: Weder *Utopien* noch *Gebrauchsanleitungen* sind gewöhnlich offen für kollektives Weiterdenken und Weiterschreiben.



7

Begriffsverwendung

Die folgenden Erläuterungen sollen klarstellen, in welcher Bedeutung die erwähnten Begriffe in dieser Publikation verwendet werden. Dies ist insbesondere dort notwendig, wo Bezeichnungen in der öffentlichen Diskussion in mehrfacher, teils konkurrierender Bedeutung genutzt werden. Auch Unterschiede zwischen dem alltäglichen, administrativen oder wissenschaftlichen Sprachgebrauch sind zu beachten.

Beirat

Gremium der → kommunalen Volksvertretung mit beratender Funktion

Kommunale Beiräte diskutieren wir hier als Instrumente der demokratischen Meinungsbildung und Mitbestimmung. Das Kommunalrecht der Bundesländer verpflichtet die Kommunen in unterschiedlichem Umfang und variierender Ausprägung, Beiräte zu bilden. Zusätzlich können sie die Bildung weiterer Beiräte beschließen.

Beiräte adressieren zumeist die Bedürfnisse einzelner sozialer Gruppen in der Kommune, etwa von Senioren, Menschen mit Einschränkungen, Ausländern oder Migranten – oder den politischen Umgang mit einem kommunalen Thema – beispielsweise zu Öffentlichkeitsbeteiligung. Beiräte vertreten die Interessen der jeweiligen Anspruchsgruppen, wirken an politischen Entscheidungen konsultativ mit und können solche anregen.

Zum Weiterlesen:

- <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/buergerbeteiligung-in-stadt-land/buergerbeteiligung-in-der-kommune/beiraete>

Bürgerantrag / Einwohnerantrag

*Instrument der → direkten Demokratie, mit dem Bürger*innen oder Einwohner*innen der Kommune den → Rat verpflichten können, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen*

Dieses Instrument der direkten Demokratie ist im Kommunalrecht der Mehrzahl der Bundesländer vorgesehen, jedoch unterschiedlich ausgestaltet und bezeichnet. Ein Bürger- bzw. Einwohnerantrag darf sich nur auf Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung im Zuständigkeitsbereich des → Rats beziehen.

Zum Weiterlesen:

- <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/buergerbeteiligung-in-stadt-land/buergerbeteiligung-in-der-kommune/einwohnerantrag>

Bürgerbegehren

*Instrument der → direkten Demokratie, mit dem Bürger*innen den → Rat verpflichten können, einen → Bürgerentscheid zu einem bestimmten Thema durchzuführen*

Dieses Instrument der direkten Demokratie ist im Kommunalrecht aller Bundesländer vorgesehen, jedoch mit unterschiedlichen Regelungen zu den zulässigen Themen und zum Verfahrensablauf ausgestaltet.

Zum Weiterlesen:

- <https://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/buergerbegehren-und-buergerentscheid/grundlagen/was-und-wozu/buergerbegehren-und-buergerentscheid-ratsbegehren>

Bürgerentscheid

*Instrument der → direkten Demokratie, mit dem Bürger*innen anstelle des → Rats eine kommunale Sachfrage verbindlich entscheiden können*

Dieses Instrument der direkten Demokratie ist im Kommunalrecht aller Bundesländer vorgesehen, jedoch mit unterschiedlichen Regelungen zu den zulässigen Themen und zum Verfahrensablauf ausgestaltet. Zumeist geht dem Bürgerentscheid ein → **Bürger- oder Einwohnerbegehren** voraus. Die Entscheidung erfolgt in einfacher Mehrheit der Abstimmenden. In fast allen Bundesländern muss zusätzlich ein Mindestquorum erreicht werden.

Zum Weiterlesen:

- <https://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/buergerbegehren-und-buergerentscheid/grundlagen/was-und-wozu/buergerbegehren-und-buergerentscheid-ratsbegehren>

Bürgerversammlung

Kommunalrechtlich geregeltes Instrument zur Information und zum informellen Dialog mit der Bürgerschaft

Wir diskutieren *Bürgerversammlungen* als formellen Rahmen, der durch Instrumente der → **dialogorientierten Beteiligung** erweitert werden kann, um eine interaktivere und verbindlichere demokratische Mitwirkung der Bürgerschaft zu erreichen.

Zum Weiterlesen:

- https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_in_Kommunen_verankern.pdf

Co-Produktion

Einbeziehen von Akteuren der → Zivilgesellschaft in die Umsetzung kommunaler Leistungen

Wir entlehnen den Begriff aus der Wirtschaft, wo er allgemein die Mitwirkung von Kunden an der Produktion einer Leistung beschreibt. Im kommunalen Kontext ist Co-Produktion vor allem für Verwaltungsleistungen relevant, die gemeinsam mit der Wirtschaft, mit zivilgesellschaftlichen Organisationen oder einzelnen Engagierten erbracht werden. Die verwaltungsexternen Leistungspartner übernehmen dabei die gesamte Leistung, Teile davon oder ergänzen sie um angrenzende Angebote.

Zum Weiterlesen:

- <https://www.wirtschaftswiki.fh-aachen.de/index.php?title=Co-Produktion>

Co-Kreation

Einbeziehen der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen in die Angebotsgestaltung kommunaler Leistungen

Wir entlehnen den Begriff aus der Wirtschaft, wo er allgemein das Einbeziehen von Nutzern in die Gestaltung und den Vertrieb eines Produkts oder einer Dienstleistung beschreibt. Im kommunalen Kontext ist Co-Kreation vor allem für die gemeinsame Gestaltung von Verwaltungsleistungen relevant. Vertreter*innen der Zivilgesellschaft gestalten dabei gemeinsam mit den kommunalen Beschäftigten das Angebotsportfolio der Verwaltung, entwerfen konkrete Verwaltungsleistungen und beeinflussen die mit der Inanspruchnahme verbundenen Rahmenbedingungen.

Zum Weiterlesen:

- <https://www.wirtschaftswiki.fh-aachen.de/index.php?title=Co-Creation>

Dialogorientierte Beteiligung

Sammelbegriff für informelle Verfahren der demokratischen Meinungsbildung und Mitgestaltung, die durch gleichberechtigten Dialog, Verhandlung, Konsens- und Kompromissuche gekennzeichnet sind

Wir verwenden diesen Begriff als Zusammenfassung von Formaten und Methoden demokratischer Beteiligung, die dialogisch, partizipativ (auf breite politische Teilhabe der Bürger ausgerichtet) und deliberativ (auf Beratung und Verhandlung setzend) gestaltet sind. Dialogorientierte Beteiligung der Öffentlichkeit ergänzt die Möglichkeiten der → **repräsentativen** (Einflussnahme über Wahlen) und → **direkten** (unmittelbare Entscheidung) Demokratie. Dialogorientierte Beteiligung ist eine informelle, d. h. gesetzlich nicht geregelte Form der demokratischen Meinungsbildung und Mitbestimmung. Sie kann synergetisch mit formellen Instrumenten der Beteiligung (beispielsweise in Verwaltungsverfahren, kommunalen → **Beiräten** oder Gremien) verknüpft werden.

Zum Weiterlesen:

- https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_in_Kommunen_verankern.pdf

Direkte Demokratie

System an politischen Entscheidungsverfahren, bei denen die Bürgerschaft über Sachfragen unmittelbar abstimmt

Bezogen auf die hier interessierende kommunale Ebene der demokratischen Willensbildung und Entscheidung sind drei, meist aufeinander aufbauende direktdemokratische Instrumente wesentlich: → [Bürgerantrag](#), → [Bürgerbegehren](#) und → [Bürgerentscheid](#). Sie zielen darauf, der Bürgerschaft die Möglichkeit zu geben, dem → [Rat](#) ein Anliegen verbindlich zur Diskussion zuzuweisen oder dieses Anliegen unmittelbar (d.h. ohne die gewählten Volksvertreter*innen) zu entscheiden.

Kinder- und Jugendbeteiligung

Instrument der kommunalrechtlich geregelten Beteiligung, das die Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen bei kommunalen Entscheidungen und Entwicklungen gewährleisten soll

Das Kommunalrecht einer Mehrzahl der Bundesländer verpflichtet die Kommunen dazu, spezielle Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen verbindlich in kommunale Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Wir regen hier an, diese Instrumente durch Formate der → [dialogorientierten Beteiligung](#) zu erweitern, um die Qualität der demokratischen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen zu verbessern.

Zum Weiterlesen:

- <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/handlungsfelder-themen/kinder-jugend-eltern/kinder-und-jugendbeteiligung>

Kommunalverwaltung

Öffentliche Verwaltung, die exekutive Aufgaben im Bereich der kommunalen Hoheitsgewalt übernimmt

Je nach Art der Kommune arbeiten Kommunalverwaltungen als Gemeinde-, Stadt- oder Kreisverwaltung. Eingeschlossen sind auch kooperative Strukturen, beispielsweise Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände.

Die Überlegungen zur praktischen Umsetzung von Open Government in Kommunen, die in dieser Publikation enthalten sind, richten sich vor allem auf Kommunalverwaltungen.

Kommune

Gesamtheit der Lebensbeziehungen in einem räumlich abgegrenzten, sich als Gemeinschaft verstehenden und sich selbst verwaltenden Gemeinwesen

Wir verwenden den Begriff *Kommune* in dieser Publikation in einem breit gefassten Verständnis: *Kommune* steht hier für die Gebietskörperschaft, die im Staatsaufbau die kleinste politisch-geografische Einheit darstellt. Gleichzeitig sollen aber auch die politischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Strukturen und Interaktionen anklängen, die das Leben in den Gemeinden, Städten und Kreisen ausmachen.

Lokalpolitik / Kommunalpolitik

in der kommunalen → Volksvertretung institutionalisierter Teil der politischen Strukturen, Beziehungen und Abläufe, die Angelegenheiten der → Kommune betreffen

Wir verwenden die Begriffe *Lokal- und Kommunalpolitik* hier nahezu synonym mit dem der kommunalen → *Volksvertretung* (oder verkürzt → *Rat*). Die Unterscheidung soll jedoch betonen, dass über die Strukturen und Funktionsbeziehungen in den Gemeinderäten, Stadträten oder Kreistagen hinaus auch das Netzwerk an politischer Kommunikation und Interaktion mit der lokalen Gesellschaft betrachtet wird.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung müssen eine Vielzahl von Themen, Aufgaben und gesellschaftlichen Bereichen politisch aufgegriffen und geregelt werden – beispielsweise Bau, Bildung, Energie, Gesundheit, Kultur, Jugend, Sicherheit, Ordnung, Soziales, Sport, Umwelt, Verkehr, Ver- und Entsorgung und Wirtschaft.

Offene Daten / Open Data

Öffentlich bereitgestellte Daten, die von jedermann zu jedem Zweck genutzt, weiterverbreitet und weiterverwendet werden dürfen

Da wir uns hier meist auf offene Daten beziehen, die von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung bereitgestellt werden, wäre vermutlich die einschränkende Bezeichnung *Offene Verwaltungsdaten / Open Government Data* korrekter – aber das ist ohne praktischen Belang. Die Nutzung offener Daten ist durch spezifische Lizenzen weitgehend einschränkungsfrei geregelt. Verschiedene Standards und Forderungskataloge regeln, wie offene Daten so bereitgestellt werden sollen, dass eine effektive und effiziente öffentliche Nutzung möglich wird.

Zum Weiterlesen:

- https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Data
- http://www.bpb.de/themen/BTWE05,0,0,Open_Data.html

Offene Software

Zusammenfassende Bezeichnung für Software, die mit umfassenden Freiheitsrechten für die Nutzer bereitgestellt wird

Wir können hier grob zwischen quelltextoffener Software (Open Source Software) und freier Software (Free Software) unterscheiden. Das Open-Source-Konzept betont den gemeinschaftlichen Entwicklungsprozess, das Free-Software-Konzept die individuellen Freiheitsrechte der Nutzer.

Zum Weiterlesen:

- https://de.wikipedia.org/wiki/Freie_Software
- <http://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/opensource/>

Rat

in dieser Publikation verkürzt verwendete Bezeichnung für eine gewählte → kommunale Volksvertretung

Repräsentative Demokratie

System an politischen Verfahren, bei denen die Bürgerschaft Entscheidungen nicht direkt selbst trifft, sondern sie auf Zeit gewählten Vertretern (Repräsentanten) überlässt, die für sie stellvertretend tätig sind

Wir diskutieren *repräsentative Demokratie* hier vor allem mit dem Ziel, diese Form der demokratischen Meinungsbildung und Mitbestimmung im Sinne von Open Government – d.h. für mehr und bessere Teilhabe der → *Zivilgesellschaft* – zu *öffnen*. Ergänzend auch zu den Instrumenten der → *direkten Demokratie* regen wir an, *repräsentative Demokratie* mit → *dialogorientierter Beteiligung* der Öffentlichkeit zu verzahnen und zu erweitern.

Zum Weiterlesen:

- <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/161565/repraesentative-demokratie>
- https://de.wikipedia.org/wiki/Repräsentative_Demokratie

Verwaltung

in dieser Publikation verkürzt verwendete Bezeichnung für die → Kommunalverwaltung

Volksvertretung, ~Kommunale

Politische Vertretung der Bürgerschaft und Organ der → Kommune

Kommunale Volksvertretungen regeln wesentliche Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung. Wir können – je nach den rechtlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Bundeslandes und der Art der Kommune – folgende kommunale Volksvertretungen unterscheiden: Gemeinderat (oder: Rat der Gemeinde, Gemeindevertretung, Marktgemeinderat, Ortsgemeinderat, Verbandsgemeinderat etc.), Stadtrat (oder: Rat der Stadt, Stadtvertretung, Stadtbürgerschaft, Stadtverordnetenversammlung, Stadtvertretung, Bürgerschaft, Abgeordnetenhaus etc.) oder Kreistag.

Zum Weiterlesen:

- [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinderat_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinderat_(Deutschland))
- <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/161649/stadtrat>

Zivilgesellschaft

*Teil der Gesellschaft, der nicht zum Staat und seinen Organen gezählt wird – also Einwohner*innen, gesellschaftliche Gruppen, Organisationen und Unternehmen*

Den Begriff *Zivilgesellschaft* verwenden wir in dieser Publikation in einer akteurszentrierten Sichtweise und breiten Auslegung: Im weiteren Sinne und auf den kommunalen Kontext bezogen, summieren wir darunter die Einwohner*innen, gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen und Unternehmen im regionalen Zuständigkeitsbereich der Kommune, die nicht institutionell zur → [Lokalpolitik](#) oder zur → [Kommunalverwaltung](#) gehören.

Im engeren Sinne konzentrieren wir uns im *Bild der Zivilgesellschaft* auf Einwohner*innen, die sich für das Gemeinwohl engagieren (oder engagieren könnten) – sei es als Einzelpersonen oder beispielsweise in Organisationen (Parteien, Vereine, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften etc.), in Initiativen (Bürgerinitiativen, Aktionsgruppen etc.), in öffentlichen Funktionen außerhalb von Rat und Verwaltung (Schöffen, Friedensrichter etc.), in Unternehmen oder in Formen der Gegenseitigkeit (Nachbarschaftshilfen, Selbsthilfegruppen etc.).

Zum Weiterlesen:

- <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138713/dimensionen>

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin

Text

Matthias Neutzner
Civitalis GmbH
Habelschwerdter Allee 12, 14195 Berlin
www.civitalis.eu

Gestaltung und Satz

Sabine Lechner
Syncwork AG
Prager Straße 3, 01069 Dresden
www.syncwork.de

Illustrationen

Elisabeth Deim
www.elisabethdeim.com

Druckfassung

Spree Druck Berlin GmbH
Wrangelstraße 100, 10997 Berlin
www.spreedruck.de

